

## COMMISSION 5



### Transparence, redevabilité et reddition des comptes

#### Outils de diagnostics et pilotage des réformes

**L**E PILOTAGE DES RÉFORMES AU CAMEROUN AVEC LE PLAN GLOBAL DE RÉFORMES DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES (PGRGFP) 2019-2023

**Sophie BOUMSONG**, *Chef de Division de la Réforme Budgétaire à la Direction Générale du Budget*

Version édition

#### Contexte

En 2007 est conduite au Cameroun la première évaluation du système de gestion des finances publiques par la méthodologie PEFA. Cette évaluation coïncide avec l'adoption de la loi portant régime financier de l'Etat du 26 décembre 2007. Constitution financière de l'Etat, cette loi révolutionne la gestion des finances par l'introduction notamment de la budgétisation par programme axée sur la performance. Il est dès lors question de déterminer les mesures qui doivent permettre à notre pays d'implémenter la loi, mais également de pallier les insuffisances constatées dans le PEFA.

C'est à cet effet que seront engagés les travaux qui conduiront à l'adoption d'un plan de réformes des finances publiques, premier d'une série.

- ✓ **Le premier**, intitulé Plan de modernisation des Finances Publiques (PMFP) est adopté en décembre 2009 pour la période 2010-2012. Il intervient à la suite de la première évaluation du système de gestion des finances publiques du Cameroun selon la méthodologie PEFA en 2007 et l'adoption de la loi portant régime financier de l'Etat de la même année, et vise à mettre en œuvre la nouvelle loi et plus globalement, à pallier les insuffisances constatées par le PEFA.
- ✓ **Le deuxième plan** intervient en décembre 2012. C'est le Plan de modernisation revu. Il a comme innovation forte, l'introduction d'actions destinées à transposer dans le l'ordre juridique interne les directives du cadre harmonisé de gestion de la CEMAC, adoptées dans la sous-région CEMAC en 2011.

## Réformes des finances publiques en Afrique francophone

- ✓ **Le troisième**, dénommé Plan d'action de la Réforme pour la période triennale 2016-2018, est adopté en 2017. Il découle d'une circulaire du Premier Ministre, Chef du gouvernement, prise le 27 septembre 2016 et fixant les orientations de la Réforme des finances Publiques pour la période triennale 2016-2018. Son périmètre est plus étroit que les précédents avec pour principal objectif la consolidation de la gestion budgétaire par programme mise en place en 2013, mais aussi le parachèvement du processus de transposition des directives CEMAC.

Si la mise en œuvre de ces plans a apporté des améliorations significatives dans certains domaines, notamment la consolidation de la chaîne PPBS et la budgétisation par programme, d'autres volets en revanche ont peu évolué à l'instar de l'exécution budgétaire, des contrôles internes et externes...etc

La 2<sup>ème</sup> évaluation du système de gestion des Finances publiques du Cameroun suivant la méthodologie PEFA, intervient en 2017. Le rapport qui en découle montre des écarts significatifs avec les standards, notamment en matière de cadrage macroéconomique, de prévisions budgétaires, d'exécution du budget, de reporting financier, de contrôle interne et externe, de passation des marchés, de suivi des entités extra budgétaires...

### I. Conception et contenu des réformes

#### Démarche fondée sur l'évaluation PEFA

Le Plan Global de Réformes de la Gestion des Finances Publiques (PGRGFP) succède au plan d'action triennal (PAT) 2016 - 2018 dont l'ambition, issue de la Circulaire n°003/PM du 27 septembre 2016, fixant les principales orientations de la réforme des finances publiques pour la période triennale 2016-2018, était de consolider les résultats acquis au cours de la période 2013 - 2015 mais également de démarrer l'adaptation des cadres de gestion aux exigences des directives communautaires en matière de gestion des finances publiques.

Si son bilan au 31 décembre 2018 affichait un taux de mise en œuvre de l'ordre de 45%, il avait permis des avancées indéniables, notamment la transposition des Directives n°1 et 6 de la CEMAC dans le corpus juridique camerounais avec l'adoption des lois du 11 juillet 2018, relatives au Code de Transparence et de Bonne Gouvernance ainsi qu'au Régime Financier de l'Etat et des Autres Entités Publiques,

Sur la base des résultats du PEFA et capitalisant l'expérience acquise de près de 5 ans de mise en œuvre des réformes induites par le budget programme, une Note Conceptuelle a été élaborée pour structurer la démarche d'élaboration du PGRGFP 2019 - 2021.



## *Réformes des finances publiques en Afrique francophone*

De manière pratique, les travaux d'élaboration du PGRGFP tiennent compte de principes considérés comme fondateurs.

### **Principes généraux pour la préparation du Plan**

#### *Champ des réformes de la GFP*

Le plan couvre l'ensemble des fonctions de la GFP, incluant notamment les fonctions d'encadrement et de suivi des entités extrabudgétaires et des collectivités territoriales décentralisées, la programmation des investissements publics, la passation des marchés publics, est ainsi appliquée pour son élaboration justifiant ainsi la dénomination de **Plan Global** de Réformes de la gestion des finances publiques ou PGRGFP.

#### *Prise en comptes des normes et bonnes pratiques dans l'identification des actions de réformes*

Au-delà de l'évaluation PEFA dont il a tiré son essence, le PGRGFP tient compte, autant que nécessaire, des références aux normes et bonnes pratiques recommandées à l'échelle internationale pour définir les organisations, procédures et outils de gestion à mettre en place. Il est établi que ces normes et pratiques sont utiles, voire, pour la plupart, essentielles pour garantir l'efficacité et l'efficience de la GFP.

#### *Imputation des responsabilités dans l'exercice de la gestion des fonctions de GFP*

Tout au long du processus de planification, programmation et d'approbation du PGRGFP, les responsabilités imputables à chaque acteur de la GFP ont été clairement identifiées et circonscrites. La répartition claire des responsabilités constitue en effet un fondement de la bonne GFP notamment dans la directive n°6 CEMAC 2011 (section II, attributions et responsabilités des institutions) et dans le Code FMI des bonnes pratiques de la GFP.

#### *Démarche de planification des réformes axée sur les résultats*

S'agissant de la démarche, le PGRGFP et sa matrice d'action sont essentiellement articulés autour des résultats attendus en matière d'amélioration des organisations. Les moyens escomptés pour les atteindre (formations à engager, matériels à acquérir, etc.) sont définis dans des programmes d'opérationnalisation annuels (POA). Le PGRGFP s'est ainsi constitué en un plan stratégique de réformes axé sur les résultats et non sur les moyens. Son pilotage et ses évaluations périodiques doivent se focaliser en priorité sur les impacts (en termes d'amélioration) sur les organisations et, accessoirement, sur les moyens mis en œuvre.

#### *Coordination et pilotage des activités de préparation du Plan*

**Les instances existantes** devaient assurer la préparation du PGRGFP. Il s'agissait du Comité de pilotage des réformes des finances publiques pour le pilotage des activités ainsi que de la Plateforme de dialogue pour la concertation et la coordination stratégique.



## Réformes des finances publiques en Afrique francophone

**Au niveau opérationnel**, la Direction Générale du Budget (DGB) anime et coordonne les activités à travers sa Division de la Réforme.

**Pour ce qui est de l'organisation pour la mise en œuvre et le suivi du PGRGFP**, il repose sur des plans opérationnels annuels (POA) préparés et exécutés selon des règles dûment établies et selon un calendrier en rapport avec le calendrier de préparation du Budget de l'Etat. Des canevas indicatifs pour les rapports de POA et pour les rapports périodiques de suivi sont définis.

**En ce qui concerne le financement**, l'engagement financier du Gouvernement a été consacré. En effet, l'Etat camerounais se devait de financer le plan. A cet égard, le Ministre en charge des finances devait rechercher les appuis, tant techniques que financiers, auprès de l'ensemble des partenaires pour assurer le succès du plan. Par ailleurs, le soutien des partenaires techniques et financiers était attendu sous forme de dons ou de prêts, d'appuis budgétaires ou d'appuis projets.

De plus, il a été retenu que l'Etat camerounais veille à ce qu'aucune action de réformes entrant dans le champ du plan, et non explicitement autorisée et intégrée dans le plan, ne soit mise en exécution ni financée par le budget de l'Etat ou par tout bailleur de fonds national ou étranger

Entre autres partenaires en appui à la réforme des finances publiques : l'Union Européenne, la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International, la Banque Africaine de Développement, les coopérations française, allemande, canadienne...

### II. Mise en place de la réforme

En décembre 2018, le Plan Global de Réforme de la Gestion des Finances publiques est adopté. Il est articulé autour de cinq axes interventions : (i) du renforcement des capacités de préparation du budget et amélioration de la budgétisation par programme; (ii) du renforcement du civisme fiscal et des capacités de mobilisation des recettes budgétaires, (iii) du renforcement des capacités de contrôle et de maîtrise de l'exécution des budgets ; (iv) du renforcement de l'audit et des vérifications internes et des contrôles externes ; (v) de la mise en place et le renforcement des fonctions d'appui à la gestion des finances publiques.

Une revue externe menée en 2021 montre que, si des avancées sont indéniables, des retards ont été accusés dans la mise en œuvre des activités du fait d'un certain nombre de contraintes dont la crise sanitaire mondiale fût la plus marquante. Aussi, si certaines réformes ont été amorcées, pour certaines même bien évoluées, il est évident qu'un travail non négligeable reste encore attendu des structures de mise en œuvre du PGRGFP pour finaliser ou optimiser tous ces processus.

Fort de cela, il s'est avéré indispensable de procéder à un rallongement du délai de mise œuvre du PGRGFP dans le sens de la continuation des actions engagées, mais aussi de l'introduction de quelques activités identifiées comme nécessaires au regard des études conduites entre temps.



## Réformes des finances publiques en Afrique francophone

Pour un suivi holistique, les réformes liées aux finances publiques, inscrites dans les matrices d'appui budgétaire des partenaires techniques et financiers ont également été ajoutées à ce qu'il est convenu d'appeler le « *PGRGFP actualisé* » pour la période 2022-2023.

Après cinq ans de mise en œuvre, les effets escomptés du PGRGFP ont pu être évalués à l'aune de la 3<sup>ème</sup> évaluation PEFA au Cameroun. En effet, globalement et conformément au rapport définitif présenté le 27 septembre 2023 à Yaoundé, sur un total de 31 indicateurs que compte l'évaluation, la notation de 17 indicateurs a connu une évolution positive, tandis qu'elle s'est détériorée pour 04, est restée stable pour 7, et est non comparable pour 03 d'entre eux.

De manière détaillée, certaines avancées peuvent être mises en exergue. Il s'agit notamment :

- L'amélioration du processus de cadrage macro-économique et budgétaire avec notamment l'opérationnalisation du Comité de Cadrage Interministériel Macroéconomique et Budgétaire (CCMB) par décret n°2021/0080/PM du 27 janvier 2021 ;
- L'adoption de la loi n°2020/010 du 20 juillet 2020 régissant l'activité statistique ;
- L'institutionnalisation du calendrier budgétaire de l'Etat par décret n° 2019/281 du 31 mai 2019 ;
- La mise en œuvre du Débat d'orientation Budgétaire (DOB) ;
- L'opérationnalisation de la Budgétisation Sensible au Genre (BSG) ;
- L'amélioration du format des lois des finances ;
- La digitalisation des procédures en matière de mobilisation de recettes ;
- La multiplication des cadres de concertation avec les opérateurs économiques et la société civile à toutes les phases d'élaboration du projet de loi de finances ;
- La bascule à la comptabilité patrimoniale ;
- L'optimisation des dispositifs de gestion des risques budgétaires et comptables avec les travaux de refonte du contrôle financier ;
- Le développement des contrôles internes budgétaire et comptable, la mise en cohérence des plans de passation des marchés, des plans d'engagement et des plans de trésorerie ;
- La mise en place de presque tous les organes prévus par le Code des Marchés Publics de 2018 ;
- L'amélioration du taux de production des documents de reddition de la GFP ;
- La révision des cadres organiques de toute l'administration centrale suite à la validation d'une nouvelle Stratégie Générale d'Organisation Administrative ;
- L'organisation d'espaces de dialogue avec les OSC ...



### III. Les risques et difficultés associées

La mise en œuvre du PGRGFP révèle un taux de réalisation raisonnable malgré l'obésité dudit Plan, les difficultés de financement et le contexte sanitaire qui aurait par ailleurs conjuré les actions des PTF dans leur déploiement dans la mobilisation des Assistanes techniques.

A ce propos et après plusieurs rencontres de suivi, une évolution positive des structures de mise en œuvre dans la compréhension de la réforme et dans leur implication dans les activités est à noter, quoique la situation soit loin d'être parfaite. Il subsiste encore quelques problèmes, notamment :

- La trop grande ambition du plan de réforme ;
- L'appropriation insuffisante des structures de mise en œuvre des réformes ;
- L'insuffisante qualité des ressources humaines ;
- Le permanent défi du financement ;
- La perfectible coordination des appuis des partenaires.

### IV-Perspectives et recommandations

Afin d'optimiser la mise en œuvre des RFP au Cameroun, il est envisagé :

- Le renforcement de l'offre de formation sur les finances publiques,
- La définition d'une stratégie d'informatisation du système d'information du système de gestion des finances publiques et son implémentation ;
- La mise en cohérence des financements en matière de RFP ;
- Une stratégie de mutualisation des expériences pays.