

Evaluation de la performance de la GFP

3.1 Fiabilité du Budget

Au sens des bonnes pratiques de la gestion des finances publiques (GFP), les budgets sont fiables lorsque les réalisations effectives, tant pour ce qui concerne les recettes que les dépenses, sont proches des prévisions retenues en loi de finances initiale.

La méthode PEFA évalue la fiabilité du budget en comparant les écarts entre i) les prévisions et réalisations globales et ii) entre les répartitions prévues et les répartitions effectives par chapitre et par nature de recettes et dépenses. Les écarts sont mesurés pour trois années consécutives pour éviter les biais pouvant résulter d'une situation inhabituelle survenue au cours d'une année particulière.

Le champ couvert est l'administration budgétaire centrale. Au Cameroun, le Budget de l'Etat comprend le Budget Général (BGE) et des comptes dits « d'affectation spéciale ». Les statuts de ces derniers, qui sont au nombre de 14, ne sont pas définis en conformité avec l'article 26 du régime financier de 2007 relatif aux comptes d'affectation spéciale. Les 14 CAS fonctionnent comme des établissements autonomes. Leurs ressources sont de natures diverses (recettes affectées, subventions, recettes propres...), de même que leurs dépenses (achats divers de biens services et autres frais de fonctionnement y compris des indemnités de fonction pour leurs agents). Nous les assimilons donc à des établissements autonomes et les excluons du champ des indicateurs PI-1 à PI-3.

Pour la présente évaluation, nous considérons les trois exercices clos 2014 à 2016, bien que les données de l'année 2016 ne soient pas encore complètement définitives en ce sens qu'elles ne sont pas encore approuvées en Loi de règlement. Ce choix, fait en accord avec les parties prenantes de l'évaluation, est justifié par le fait que la période antérieure (2013 à 2015) aurait été trop ancienne pour l'évaluation.

Nous avons donc utilisé les données des Lois de règlement pour les exercices 2014 et 2015, mais pour 2016 nous nous sommes reportés, pour les recettes comme pour les dépenses, aux données issues des systèmes informatiques PROBMIS (gestion budgétaire) et CADRE (balances comptables). Nous les avons complétées par des situations fournies par le MINEPAT (dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures¹⁰), et la CAA (emprunts et service de la dette). Nous avons aussi pris en compte une partie des dépenses restant à régulariser à fin 2016 (voir commentaire ci-dessous).

¹⁰ Nous n'avons cependant pas pu obtenir la répartition par chapitre des dépenses effectives d'investissements financés sur ressources extérieures. Cette répartition est nécessaire pour la mesure de l'indicateur PI-2 selon méthode PEFA 2005.

Concernant la notion de dépense, le règlement de la comptabilité publique prescrit la comptabilité d'exercice. Les états d'exécution fournis dans les documents budgétaires (Lois de Règlement) considèrent donc comme dépenses effectives les dépenses ordonnancées, qu'elles aient été payées ou non, et auxquelles sont ajoutées les dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures, ces dernières n'étant pas enregistrées dans les systèmes PROBMIS et CADRE.

Nous avons aussi constaté que les systèmes d'enregistrement ne permettent, pour aucune des classifications budgétaires utilisées, d'établir les situations de dépenses au stade du paiement. Le système CADRE ne renvoie pas systématiquement dans PROBMIS l'information sur les paiements effectués. En effet, le total des règlements (ou paiements) enregistrés dans PROBMIS ne représente que 36% des dépenses ordonnancées. Pour 2016, ce taux est insignifiant (moins de 2%).

Nous avons enfin examiné des états produits à partir de CADRE et détaillant, par chapitre ou par nature économique, les dépenses aux stades de la liquidation, de la prise en charge comptable et du paiement. Ces états montrent aussi des ratios de paiements sur liquidations trop faibles (globalement inférieurs à 65%) pour chacun des trois exercices ; avec des montants totaux de paiement qui ne correspondent pas à ceux enregistrés dans les balances comptables. Ces états sont donc sujets à caution.

Pour ces raisons (comptabilité d'exercice et absence de données fiables sur les paiements par chapitre), nous considérons que les dépenses effectives sont les dépenses ordonnancées.

Par ailleurs, nous avons examiné dans quelle mesure les dépenses non régularisées et restant inscrites dans les comptes d'attente en fin d'exercice pouvaient influencer les notes des indicateurs PI-1 et PI-2. Les comptes 481 des balances comptables des trois exercices sous revue¹¹ montrent un stock cumulé de 376,2 milliards de Fcfa de dépenses antérieures à 2014¹² et non régularisées. A ce montant se sont ajoutés 34,7 milliards en 2014 et 50,5 milliards en 2015¹³. La plus grande part de ces dépenses non régularisées (plus de 50%) concerne les frais de justice. Nous avons calculé leur impact sur la mesure des écarts pour les indicateurs et composantes de P-1 et PI-2¹⁴. Les résultats montrent i) des impacts de 1 à 2 points de pourcentage aussi bien pour les écarts globaux que pour les écarts sur les compositions de dépenses ; et ii) les nouveaux écarts calculés restent dans les limites qui ne conduisent pas à modifier les notes des indicateurs et de leurs composantes. Nous en avons décidé, conformément à la méthode PEFA, de ne pas tenir compte des dépenses non régularisées.

Il est à noter enfin que les exonérations fiscales liées aux projets financés sur ressources extérieures (contreparties fiscales) sont enregistrées en recettes et dépenses au niveau des postes (chapitres et natures) correspondants. Elles n'apparaissent donc pas explicitement dans les états de recettes et dépenses. Les autres exonérations fiscales accordées dans le cadre

¹¹ Nous avons examiné les balances définitives des exercices 2014 et 2015 et la balance quasi définitive de 2016 éditée le 17 mars 2017, après la fin de la journée complémentaire.

¹² Les balances montrent des montants non régularisés dont certains remontent à l'année 2001.

¹³ Pour l'année 2016, le solde des comptes n°481 s'élève à 456 milliards, mais il nous a été indiqué que la plupart des opérations étaient en cours de régularisation au moment de l'édition de la balance comptable qui nous avait été remise.

¹⁴ Nous avons retenu pour cela un maximum de 50 milliards de Fcfa de dépenses 2016 qui resteraient à régulariser.

de dispositions spécifiques (code des investissements, code minier, etc..) ne sont pas enregistrées dans les comptabilités administrative et de gestion.

Le budget de l'Etat ne prévoit pas de réserves pour dépenses imprévues en tant que telles. Il prévoit par contre des réserves de crédits ou provisions susceptibles d'être reversées sur des lignes budgétaires dont les crédits se révèlent insuffisants. Ces provisions sont pour l'essentiel (70 à 80%) inscrites au chapitre dépenses communes, le reste est inscrit au crédit de certains ministères ou institutions (Justice, Défense et Sécurité notamment). Nous traitons ces provisions comme réserves pour dépenses imprévues.

Dans les tableaux qui suivent, nous présentons les données (dépenses et recettes) pour les trois exercices considérés. Le détail des calculs pour la mesure des indicateurs est présenté en annexe 5.

Tableau 8: Prévisions et réalisations des dépenses selon la classification administrative. En milliards de FCFA)

Chapitres	2014		2015		2016	
	LF Init.	Réali.	LF Init.	Réali.	LF Init.	Réali.
01 - Présidence de la République	49,5	50,6	53,8	45,3	46,2	43,6
02 - Services rattachés à la Présidence	9,3	9,2	11,3	10,9	11,0	9,6
03 - Assemblée Nationale	16,9	16,9	18,2	18,2	17,7	16,9
04 - Services du Premier Min.	14,2	13,6	14,8	14,9	13,1	12,7
05 - Conseil Economique et Social	1,8	1,8	1,8	1,8	1,6	1,5
06 - Min. Relat. Extérieures	28,9	22,7	30,6	30,4	29,3	18,2
07 - Min. Admin. Territoriale et Décentr.	40,5	38,9	45,3	44,6	42,2	36,6
08 - Min. Justice	22,3	18,0	28,6	36,8	27,8	19,5
09 - Cour Suprême	4,4	4,1	4,7	4,7	4,4	4,1
10 - Min. Marchés publics	22,7	21,6	23,5	23,0	22,7	17,7
11 - Contrôle Sup. Etat	4,9	4,8	5,1	5,2	4,6	4,1
12 - Délégation Génér. Sureté Nationale	80,6	72,4	85,8	94,4	87,5	80,3
13 - Min. Défense	183,9	188,4	198,2	208,7	222,7	195,8
14 - Min. Arts et Culture	3,9	3,4	4,1	3,7	4,1	3,3
15 - Min. Educat. Base	174,6	186,3	188,6	186,4	206,0	172,5
16 - Min. Sports et Educ. Physique	21,5	21,2	23,8	31,2	177,7	162,5
17 - Min. Communication	10,4	9,7	9,3	9,3	8,2	7,1
18 - Min. Enseign. Sup.	49,3	47,5	51,9	51,3	47,6	42,2
19 - Min. Recherche Scientifique	12,3	12,4	13,8	13,8	11,8	11,4
20 - Min. Finances	49,8	49,7	48,4	48,0	46,3	37,5
21 - Min. Commerce	5,6	5,2	6,2	6,0	5,8	4,0
22 - Min. Economie Planification	47,8	47,8	40,8	53,9	32,2	26,6
23 - Min. Tourisme	9,3	6,6	9,5	8,5	19,7	16,1
25 - Min. Enseignements secondaires	232,5	243,5	251,5	250,0	245,9	215,5

Chapitres	2014		2015		2016	
	LF Init.	Réali.	LF Init.	Réali.	LF Init.	Réali.
26 - Min. Jeunesse et éducat. Civique	9,0	9,3	9,9	9,2	9,1	7,5
28 - Min. Environnement	6,3	6,3	6,8	6,5	7,3	5,0
29 - Min. Mines, Industries	9,4	7,9	9,8	9,3	10,0	8,3
30 - Min. Agricult. Et Dév. Rural	97,2	83,8	108,7	106,6	110,2	90,2
31 - Min. Elevage, Pêche	29,8	26,9	31,7	39,4	39,1	34,1
32 - Min. Eau et Energie	108,8	110,0	126,0	126,6	214,2	190,2
33 - Min. Forêts et faune	17,8	16,2	18,8	18,5	18,5	12,7
35 - Min. Emploi et Format. Prof.	16,5	15,5	19,2	15,7	18,7	15,5
36 - Min. TP	262,6	214,9	325,8	298,0	403,9	350,8
37 - Min. Domaines, cadastre et aff. Fonc.	20,8	18,3	22,6	21,5	19,9	15,9
38 - Min. Habitat et Dev. Urbain	80,2	65,0	103,2	140,5	177,6	162,8
39 - Min. Petites et Moy. Enyreprises	10,9	9,2	11,9	10,5	11,1	9,0
40 - Min. Santé	165,4	202,1	206,9	210,7	236,1	197,7
41 - Min. Travail et Sécurité sociale	4,4	3,0	4,6	4,6	4,4	3,6
42 - Min. Affaires sociales	6,2	5,9	6,2	5,0	5,7	4,6
43 - Min. Promotion Femme et Famille	4,6	3,2	5,0	4,9	6,9	5,4
45 - Min. Postes et Télécom.	39,3	34,2	43,7	35,7	44,2	40,5
46 - Min. Transports	7,9	5,0	8,2	7,8	8,4	7,1
50 - Min. Fonct. Publique	12,6	12,9	13,5	13,4	13,1	11,8
51 - Elections Cameroun	1,5	1,5	1,0	1,0	0,8	0,8
52 - Commission Nat. Droits de l'Homme	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
53 - Sénat	15,2	15,2	15,2	15,2	15,0	14,3
55 - Pensions	155,0	166,5	183,0	183,0	194,0	194,3
56&57 Chapitres dette hors service de la dette	0,0	119,6	0,0	27,6	0,0	99,2
60 - Subventions et contributions	348,2	345,9	331,3	302,9	135,0	125,2
65 - Dépenses communes	37,1	162,2	36,9	210,0	36,9	183,3
92 - Participations	45,0	44,3	45,0	45,2	25,0	20,2
93 - Réhabilitations, restructuration	25,0	25,0	30,0	30,0	30,0	28,6
94 - Interventions en investissement	143,5	142,0	153,0	152,6	134,0	112,0
95 - Reports	5,0	6,1	5,0	7,5	2,5	2,4
Total Chapitres hors dette et provisions	2 782,6	2 974,5	3 052,9	3 260,9	3 267,9	3 112,9
Principal dette extérieure	71,1	78,5	76,7	109,8	211,7	122,7
Principal dette intérieure	184,4	131,7	313,2	318,4	373,2	420,3
dont impayés de l'Etat (arriérés consolidés)	9,0	2,9	137,8	29,3	137,8	57,8
crédits de TVA	81,9	0,0	81,9	15,8	81,9	0,0
Intérêts et frais financiers	46,8	75,1	46,8	96,6	142,9	242,5
Provisions	227,6	17,5	257,0	34,0	239,0	31,2
TOTAL BUDGET GENERAL de L'ETAT	3 312,5	3 277,3	3 746,6	3 819,7	4 234,7	3 929,7

Sources : Lois de finances 2014 à 2016, lois de règlement 2014 et 2015. Système PROBMIS, Balance comptable et données Minepat et CAA pour les réalisations 2016.

Tableau 9: Prévisions et réalisations des dépenses selon la classification économique (En milliards de FCFA)

Groupe économique	2014		2015		2016	
	LF Init.	Réali.	LF Init.	Réali.	LF Init.	Réali.
61 - Achats de Biens et services	398,9	655,5	440,4	574,9	408,8	425,8
62 - Charges salariales	835,0	836,0	900,0	900,5	955,1	924,9
65 - Subventions	107,5	109,9	112,7	158,1	111,1	92,8
661 - Prestations sociales	160,5	172,0	188,6	182,8	199,6	198,7
63, 66 & 67 Impôts et autres transferts courants	280,7	224,5	261,2	349,7	66,8	93,9
2a Investissements financés sur ressources internes	709,0	707,5	725,0	711,4	1 000,8	893,7
2b Investissements financés sur ressources externes (emprunts et dons)	291,0	269,0	425,0	383,5	525,0	483,0
Total général	2 782,6	2 974,5	3 052,9	3 260,9	3 267,2	3 112,8
Principal dette extérieure	71,1	78,5	76,7	109,8	211,7	122,7
Principal dette intérieure	184,4	131,7	313,2	318,4	373,2	420,3
dont impayés de l'Etat (arriérés consolidés)	9,0	2,9	137,8	29,3	137,8	57,8
Crédits de TVA	81,9	0,0	81,9	15,8	81,9	0,0
Intérêts et frais financiers	46,8	75,1	46,8	96,6	142,9	241,5
Provisions	227,6	17,5	257,0	34,0	239,7	31,2
TOTAL BUDGET GENERAL de L'ETAT	3 312,6	3 277,3	3 746,6	3 819,7	4 234,7	3 928,5

Sources : Lois de finances 2014 à 2016, lois de règlement 2014 et 2015, système PROBMIS, Balance comptable et données Minepat et CAA pour les réalisations 2016.

Tableau 10: Prévisions et réalisations de recettes budgétaires (en milliards de FCFA)

Compte d'Imput.	Libellé	2014		2015		2016	
		Budg. Voté	Réalis.	Budg. Voté	Réal.	Budg. Voté	Réal.
	A - RECETTES PROPRES	2 703,0	2 915,4	2 963,4	2 985,7	2 866,5	2 840,7
	I - RECETTES FISCALES	1 878,0	2 087,7	2 096,5	2 269,4	2 316,6	2 271,4
721	Impôt sur les personnes physiques	176,6	215,9	211,0	230,2	239,0	211,2
723	Impôt sur les bénéfices des sociétés non pétrolières	272,0	298,0	307,0	367,1	315,1	351,5
724	Impôts sur les revenus servis aux personnes domiciliées hors Cameroun	52,0	97,5	92,5	84,4	107,7	68,4
725 à 728	Impôts sur les gains en capital et les plus-values de cession, la propriété, les mutations et transactions	38,0	38,3	40,4	50,8	46,9	50,7
730	Taxe sur la valeur ajoutée et le chiffre d'affaires	760,8	786,7	820,0	849,3	875,8	860,1
731	Taxe sur des produits déterminés et les droits d'accises	227,5	240,3	236,0	289,3	299,2	317,1

Compte d'Imput.	Libellé	2014		2015		2016	
		Budg. Voté	Réalis.	Budg. Voté	Réal.	Budg. Voté	Réal.
732	Taxes sur des services déterminés	5,0	2,5	2,3	2,5	2,8	2,5
733	Impôt sur le droit d'exercer une activité professionnelle	7,9	9,7	10,2	9,6	11,8	10,9
734	Impôt sur l'autorisation d'utiliser des biens ou d'exercer des activités	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
735&739	Autres impôts et taxes	7,5	8,1	11,9	10,7	11,2	8,4
736	Droits et taxes à l'importation	285,9	339,1	306,7	320,3	339,5	331,6
737	Droits et taxes à l'exportation et autres impôts sur le commerce extérieur	11,6	15,1	21,1	17,1	25,1	16,3
738	Droits d'enregistrement et de timbres	33,2	36,6	37,5	38,0	42,5	42,7
	II - AUTRES RECETTES	825,0	827,7	866,9	716,3	549,9	569,3
710 à 712	Droits et frais administratifs	13,5	18,5	13,5	20,6	14,3	15,7
714&715	Ventes accessoires de bien	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
716 à 718	Ventes de prestation de services	16,7	9,0	16,7	8,5	17,9	12,8
719	Loyers des immeubles et revenus des domaines	4,0	6,7	4,0	4,0	4,0	3,7
741	Revenus du secteur pétrolier	733,0	703,6	774,9	592,7	442,2	456,9
	dont redevances SNH	546,0	517,2	549,9	384,6	247,2	316,0
745	Produits à recevoir (intérêts et dividendes)	10,4	9,9	17,4	20,0	25,0	19,4
751 à 759	Restitutions au Trésor de sommes indûment payées et autres recettes exceptionnelles	0,0	30,9	0,0	13,2	0,0	9,2
761&762	Cotisations aux caisses de retraite des fonctionnaires et assimilés relevant des administrations publiques	38,0	40,9	39,0	44,7	45,0	44,7
771	Amendes et condamnations pécuniaires	1,4	2,5	1,4	3,6	1,4	2,3
772	Autres produits et profits divers	8,0	5,5	0,0	9,0	0,0	4,5
	B - DONS	55,0	68,4	58,2	18,1	143,2	54,1
763 à 769	Dons exceptionnels de la coopération internationale	55,0	68,4	58,2	18,1	143,2	54,1
	TOTAL RECETTES BUDGETAIRES	2 758,0	2 983,8	3 021,6	3 003,8	3 009,7	2 849,0
	C - EMPRUNTS	554,0	549,2	725,0	631,9	1 105,0	859,8
15	Emprunts extérieurs	274,0	269,0	345,9	171,6	505,0	531,0
16	Emprunts intérieurs à moy. et long terme	280,0	280,2	320,0	460,3	600,0	328,0
17	Remboursements à l'Etat de la dette(avalisée et rétrocédée)	0,0	0,0	59,1	0,0	0,0	0,1
	D- Cessions d'actifs	0,0	0,0	0,0	142,5	120,0	0,0
20	Privatisations	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
201	cessions de droits	0,0	0,0	0,0	142,5	120,0	0,0
	TOTAL GENERAL DES RESSOURCES (A+B+C+D)	3 312,0	3 533,0	3 746,6	3 778,2	4 234,7	3 754,6

Sources : Lois de finances 2014 à 2016, lois de règlement 2014 et 2015, Balances comptables 2016 et données Minepat et CAA pour les réalisations 2016.

PI-1 : Dépenses effectives totales

Composante 1.1 : Dépenses effectives totales

Toutes les dépenses du budget général de l'Etat sont prises en compte pour le calcul des écarts pour PI-1¹⁵. Les résultats (voir détail des calculs en annexe 5) sont les suivants :

Tableau 11: Ratio dépenses budgétaires du BGE rapportées aux prévisions des lois de finances initiales

Année	Taux de réalisation
2014	100,3%
2015	101,0%
2016	92,8%

Il apparaît ainsi que les réalisations sont très proches des prévisions initiales pour au moins deux des trois années considérées. Ce résultat correspond au critère pour l'obtention de la note A pour cet indicateur¹⁶. [critère pour A : « *Les dépenses effectives ont représenté entre 95 % et 105 % du montant total des dépenses approuvées inscrites au budget au cours d'au moins deux des trois derniers exercices* »].

Comme nous l'avons déjà signalé, les taux de réalisation restent dans l'intervalle des 95 à 105% même en tenant compte des dépenses réalisées au cours de chacune des années et non régularisées.

On peut conclure que les dépenses sont globalement contenues dans les limites des plafonds autorisés par les lois de finances initiales, mais en relevant en même temps que :

- les dépenses restant à régulariser restent significativement élevées comme le montre le tableau ci-dessous, même si elles n'impactent pas la note de l'indicateur ;
- les réalisations effectives sont sous-estimées du fait de la non-prise en compte, en dépenses comme en recettes, de toutes les compensations opérées entre l'Etat et des entreprises. C'est le cas en particulier des compensations de recettes douanières dues par la SONARA (société de raffinage) à l'Etat et les arriérés dus par ce dernier au titre de la subvention pour le soutien des prix des produits pétroliers. Les lois de finances 2014 et 2015 ont en effet prévu au chapitre 60 et en subventions aux ménages, respectivement 215,2 milliards et 195 milliards de paiements dus à la SONARA. Les documents budgétaires n'ont enregistré en exécution sur cette ligne que 42,5 milliards et 7,9 milliards respectivement pour 2014 et 2015, alors que des compensations de montants plus importants ont été effectuées¹⁷.

¹⁵ Rappelons que les amortissements de la dette ne constituent pas des dépenses.

¹⁶ La note de cet indicateur ne serait pas affectée dans le cas où les données définitives de 2016 se révéleraient différentes de celles que nous avons retenues.

¹⁷ Le rapport annuel de la chambre des comptes pour l'exercice 2014 indique un montant de 102 milliards de compensations non enregistrées sur les comptes de 2014, mais nous n'avons pas pu obtenir les montants compensés et leur répartition entre les arriérés de recouvrement sur exercices antérieurs et les montants dus sur exercice courant, ni au titre de 2014, ni au titre de 2015.

Tableau 12: Dépenses des années antérieures à 2016 restant à régulariser à la fin de l'année 2016 (en millions de Fcfa).

Années de réalisation des dépenses	Montants en millions de Fcfa	En % des prévisions initiales de dépenses de la loi de finances pour l'année considérée (*)
années antérieures à 2010	143 100,3	-
2010	41 806,0	2,0 %
2011	39 235,6	2,0 %
2012	58 341,8	ND
2013	93 715,8	3,5 %
2014	34 663,8	1,4 %
2015	50 470,0	1,9 %
total années antérieures à 2016	461 333,2	

Source : comptes 481 des balances comptables

Dépenses hors charges de la dette et hors projets financés sur ressources extérieures

Aux 461,3 milliards s'ajouteront les dépenses de 2016 qui n'auront pu être régularisées après la journée complémentaire¹⁸.

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
PI-1. Dépenses effectives totales	A	Méthode de notation M1
Comp 1.1 : Dépenses effectives totales	A	Le total des dépenses réelles imputées à chacun des exercices 2014 à 2016 a représenté respectivement 100,3%, 101,0% et 92,8% des dépenses inscrites dans les budgets votés initialement (avant le début de l'exercice).

PI-2. Composition des dépenses effectives

Les pratiques en matière d'exécution du budget décrites au niveau de l'indicateur PI-21 et PI-25 (avances de trésorerie, déblocage de fonds, caisses d'avances et interventions directes de la SNH) induisent des biais dans les données sur la répartition des dépenses effectives. Ces pratiques conduisent en effet à imputer en fin d'exercice, indifféremment sur des lignes où des crédits sont encore disponibles, des montants importants de dépenses restant à régulariser et exécutées selon les procédures en question. Les imputations budgétaires données en exécution dans les documents comptables ne reflètent donc pas la réalité de la répartition effective des dépenses.

Malgré ce dernier constat, et celui précédemment cité relatif au non enregistrement des compensations de recettes et dépenses, nous avons considéré que cet indicateur peut être

¹⁸ Nous les estimons à un maximum de 50 milliards.

noté sans tenir compte de l'absence de données complètes et non sujettes à caution sur la répartition des dépenses effectives ; ce qui aurait conduit à attribuer les notes D* aux deux premières composantes de l'indicateur.

Les calculs pour la mesure des écarts entre la répartition des dépenses tel que prévu par les lois de finances initiales et la répartition effective sont détaillés en annexe 4. Les données utilisées sont celles présentées dans les tableaux 8 et 9. Les résultats sont résumés dans le tableau 13.

Tableau 13: Résultats pour l'indicateur PI-2

année	Composante 2.1 Ecart de la composition selon la classification administrative	Composante 2.2 Ecart de la composition selon la classification économique	Composante 2.3 Affectation proportionnelle des imprévus
2014	14,0%	16,4%	0,8%
2015	13,9%	16,3%	
2016	13,0%	9,3%	

Composante 2.1 : Composition des dépenses effectives par fonction (ou selon la classification administrative)

Les budgets de l'Etat sont votés par chapitres et programmes. Les lois de règlement ne donnent pas le détail des prévisions et réalisations selon la classification fonctionnelle. Il ne nous est donc pas possible de traiter la composante 2.1 en nous basant sur cette classification.

Le recours à la classification par programme est possible¹⁹, mais il risque d'aboutir à des résultats non significatifs en raison du nombre important de programmes (165). En sélectionnant les vingt plus importants, nous négligerions les écarts de répartition pour les 145 autres programmes.

Nous avons donc retenu la classification administrative (chapitres de la nomenclature budgétaire) pour la mesure de PI-2.1.

Les résultats présentés dans le tableau 13 ci-dessus montrent des écarts significatifs (de 13% à 14%) entre la répartition par chapitres des crédits prévus en loi de finances initiale, et les répartitions effectives des dépenses exécutées et imputées à chacun des exercices considérés.

Ces écarts s'expliquent essentiellement par :

- l'importance de la réaffectation des réserves provisionnelles au chapitre dépenses communes, ce qui induit pour ce dernier des taux de réalisation allant de 438% à 570% ;

¹⁹ Sous réserve de la disponibilité des données sur les dépenses par programme pour l'exercice 2016 avant la fin de la mission d'évaluation.

- la faiblesse relative des taux de réalisation des investissements, en particulier pour les infrastructures (Ministère des Travaux publics), comparativement au taux de réalisation des dépenses de fonctionnement²⁰ ;

Les écarts mesurés, respectivement de 14,0%, 13,9% et 13,0% pour 2014, 2015 et 2016, correspondent à la note C pour cette composante²¹ [critère pour C : « *La composition des dépenses par programme, unité administrative ou fonction s'est écartée du budget initial de moins de 15 % au cours d'au moins deux des trois derniers exercices* »].

Composante 2.2 : composition des dépenses effectives par catégorie économique

Les écarts entre prévisions et réalisations de la composition des dépenses classées selon la nature économique sont significatifs. Leur mesure a été respectivement de 16,4% en 2014 ; 16,3% en 2015 et 9,3% en 2016 (voir tableau 13).

Ces modifications de la composition des dépenses effectives s'expliquent par les insuffisances dans les prévisions de dépenses de fonctionnement et par la fongibilité des crédits qu'autorise le régime financier de 2007 pour les dépenses d'un même programme.

Le tableau 14 ci-dessous montre en effet une grande dispersion des taux de réalisation pour les dépenses de fonctionnement hors salaire et pour les intérêts et frais financiers.

Tableau 14 Taux de réalisation des dépenses classées selon la nature économique

Groupe économique	2014	2015	2016
61 - Achats de Biens et services	164,3%	130,5%	104,1%
62 - Charges salariales	100,1%	100,1%	96,8%
64 - Intérêts et frais financiers	160,4%	206,4%	169,0%
65 - Subventions	102,3%	140,3%	83,5%
661 - Prestations sociales	107,2%	96,9%	99,5%
63, 66 & 67 Impôts et autres transferts courants	80,0%	133,9%	140,6%
2a Investissements financés sur ressources internes	99,8%	98,1%	89,3%
2b Investissements financés sur ressources externes (emprunts et dons)	92,5%	90,2%	92,0%
Total	107,8%	108,3%	98,4%

Source : Probmis et balances comptables

Pour les prévisions en particulier, nous constatons que certaines dépenses sont systématiquement minorées. Le tableau ci-dessous en donne quelques exemples pour les achats de biens et services. Des cas similaires existent aussi pour les dépenses de transferts ou pour les intérêts (dette extérieure, frais bancaires..).

²⁰ La répartition entre dépenses de fonctionnements et dépenses d'investissements étant très inégale d'un chapitre à l'autre, les écarts significatifs entre taux de réalisation d'investissement et taux de réalisation de fonctionnement impactent la répartition des dépenses par chapitre et donc la mesure pour PI-2.1.

²¹ Cette note ne serait pas impactée par une éventuelle modification des données de 2016.

**Tableau 15 : exemple de prévisions régulièrement sous-estimées
(montants en milliards de Fcfa)**

Classification économique (code et libellé)	2014			2015			2016		
	Prév	Réali	Taux	Prév	Réali	Taux	Prév	Réali	Taux
6171-Indemnité de mission à l'intérieur	29,5	44,1	149,2%	32,2	37,0	114,9%	27,1	32,6	120,5%
6172-Indemnité de mission à l'étranger	7,5	40,8	541,5%	7,4	7,6	102,1%	6,7	6,8	102,0%
6177-frais de participation aux foires, expositions et autres manifestations	7,8	48,1	615,2%	7,5	49,8	660,9%	5,7	37,4	660,7%
6185-Publications, communiqués de presse, radio, télévision et frais de publicité	1,3	4,0	300,3%	1,5	4,3	286,9%	1,0	5,0	481,9%
6186-Honoraires et frais annexes	2,1	21,8	1018,5%	2,2	2,5	110,5%	2,5	2,4	98,8%
6189-Autres rémunérations des prestations extérieures	3,2	116,0	3619,4%	4,8	130,8	2731,4%	4,3	87,6	2039,6%

Source : Probmis et balances comptables

Les écarts mesurés pour la composition des dépenses selon la classification économique étant respectivement de 16,4%, 16,3% et 9,3% pour les trois années considérées, la note pour la composante PI-2.2 est D²² ; le critère pour la note supérieure n'étant pas rempli. [critère pour la note supérieure C : « *La composition des dépenses, classées par catégorie économique, s'est écartée du budget initial de moins de 15 % au cours d'au moins deux des trois derniers exercices* »].

Composante 2.3 : dépenses financées sur les réserves pour imprévus.

Nous avons expliqué précédemment que nous traitons les provisions inscrites sur certains chapitres comme réserves pour dépenses imprévues. Leur utilisation pour les trois années est résumée dans le tableau 16 ci-dessous.

Tableau 16: Crédits provisionnels et dépenses imputées directement aux crédits provisionnels (en milliards de FCFA et en %)

Année	Loi de finances initiale.	Crédits transférés	Crédits restants	Dépenses imputées à la réserve	Dépenses imputées à la réserve/total budget
2014	226,6	205,8	20,7	17,5	0,6%
2015	257,0	219,8	37,2	34,0	1,0%
2016	240,0	188,1	51,9	31,2	0,9%

Source : Probmis et balances comptables

La part des dépenses imputées aux provisions représente au plus 1% du total des dépenses du budget (moyenne de 0,8% pour les trois exercices). Cette situation correspond à la note A pour la composante PI-2.3 [critère pour la note A : « *Les dépenses effectives imputées à une réserve provisionnelle sont restées, en moyenne, inférieures à 3 % du budget initial* »].

²² La note de cette composante ne serait pas affectée dans le cas où les données définitives de 2016 (celles de la loi de règlement) se révéleraient différentes de celles que nous avons retenues.

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
PI-2. Composition des dépenses effectives	D+	Méthode de notation M1
Comp 2.1 : Composition des dépenses effectives par fonction (ou selon la classification administrative)	C	La composition des dépenses selon la classification administrative s'est écartée de celle des prévisions initiales de 14,0% en 2014, 13,9% en 2015 et 13,0% en 2016.
Comp 2.2 : composition des dépenses effectives par catégorie économique	D	La composition des dépenses selon la classification économique s'est écartée de celle des prévisions initiales de 16,4% en 2014, 16,3% en 2015 et 9,3% en 2016.
Comp 2.3 : dépenses financées sur les réserves pour imprévus	A	Les dépenses imputées aux réserves provisionnelles ont représenté en moyenne 0,8% des dépenses du budget de l'Etat durant les trois années 2014 à 2016

PI-3 : Recettes effectives

Pour cet indicateur, nous utilisons les prévisions de recettes telles qu'approuvées en lois de finances initiales des années 2014 à 2016.

Pour les réalisations, l'article 62 du Régime financier de 2007 indique que les « *recettes sont prises en compte au titre de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par le comptable public* ». Nous ne tenons donc pas compte des droits constatés et non recouvrés malgré leur importance (voir les arriérés de recouvrement au niveau de l'indicateur PI-19). Nous considérons donc comme recettes réalisées les recettes recouvrées, quel que soit l'exercice auquel elles se rapportent.

Les recettes recouvrées sont celles enregistrées en classe 7 dans les balances comptables auxquelles s'ajouteraient celles en attente d'imputation (solde des comptes 4802). Ces dernières étant très faibles en fin d'exercice (moins de 0,1%) du total des recettes nous les négligerons dans les calculs. Nous avons vérifié que pour les exercices 2014 et 2015 les données des comptes de classe 7 sont identiques à celles des lois de règlement pour ces mêmes années.

Les cessions d'actifs, au sens du GFS 2001, ne doivent pas être considérées comme recettes. Au cours des trois années considérées, il n'y a pas eu de privatisation au Cameroun, mais une vente de licence de téléphonie pour un montant de 142,5 milliards de Fcaf, imputés à l'exercice 2015, a été réalisée. Nous n'en tenons pas compte dans les recettes.

Nous ne prenons pas en compte non plus les cotisations sociales versées à des caisses spécialisées et dont les prévisions de recettes et dépenses ne sont pas soumises au vote du Parlement.

Nous ne tenons pas compte enfin des prêts accordés à l'Etat, ni même de leur partie dont lorsqu'ils sont consentis à des taux concessionnels.

Les dons projets et dons programmes sont, par contre, pris en compte, y compris dans le cas spécifique des contrats C2D²³.

Composante 3.1 : recettes effectives totales

Les réalisations de recettes et les taux de réalisation sont présentés dans le tableau 17 qui suit (voir détail dans le tableau 10).

Pour les trois exercices considérés, les recettes totales réalisées ont représenté respectivement 108,2%, 99,4% et 96,2% des prévisions totales de recettes votées en loi de finances initiale pour chaque année.

Cette situation correspond à la note B pour la composante PI-3.1 [critère pour la note B : « Les recettes effectives représentaient entre 94 % et 112 % des recettes inscrites au budget au cours d'au moins deux des trois derniers exercices »].

Ce résultat, relativement bon, ne signifie pas pour autant que les prévisions soient maîtrisées (voir commentaires pour PI-3.2) et les recouvrements performants (voir indicateur sur les arriérés de recouvrement). Des insuffisances subsistent dans ces domaines et se reflètent aussi à travers les variations et le niveau des recettes rapportées au PIB²⁴.

Tableau 17: Prévisions et réalisations de recettes du budget général de l'Etat (en milliards de FCFA) et taux de réalisation

Libellé Economique	2014			2015			2016		
	LF init.	Réalis.	% Réal.	LF init.	Réalis.	% Réal.	LF init.	Réalis.	% Réal.
Recettes fiscales									
Impôts sur les bénéfices des sociétés non pétrolières	272,0	298,0	109,6%	307,0	367,1	119,6%	315,1	351,5	111,6%
Impôts sur les salaires et sur les revenus des personnes physiques	228,6	313,4	137,1%	303,5	314,6	103,7%	346,7	279,6	80,6%
Impôts sur les gains en capital et les plus-values de cession, la propriété, les mutations et transactions	38,0	38,3	100,7%	40,4	50,8	125,7%	46,9	50,7	108,1%
Impôts et Taxes intérieurs sur biens et services	993,3	1 029,4	103,6%	1 058,3	1 141,1	107,8%	1 177,8	1 179,6	100,2%

²³ Contrats désendettement développement de la Coopération française.

²⁴ En se référant aux données sur le PIB contenues dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances 2017, les ratios recettes non pétrolières rapportées au PIB hors pétrole sont relativement faibles (de l'ordre de 15%). Les ratios recettes totales rapportées au PIB (y compris secteur pétrolier) ont varié de 18,8% en 2014 à 17,9% en 2015 et 15,9% en 2015.

Libellé Economique	2014			2015			2016		
	LF init.	Réalis.	% Réal.	LF init.	Réalis.	% Réal.	LF init.	Réalis.	% Réal.
Droits et taxes sur le commerce extérieur	297,5	354,2	119,0%	327,7	337,4	103,0%	364,6	347,9	95,4%
Autres impôts et taxes	48,6	54,4	112,0%	59,6	58,4	98,0%	65,6	62,1	94,8%
Contributions sociales									
Cotisations aux caisses de retraite des fonctionnaires et assimilés relevant des administrations publiques	38,0	40,9	107,7%	39,0	44,7	114,5%	45,0	44,7	99,2%
Dons									
Dons exceptionnels de la coopération internationale	55,0	68,4	124,3%	58,2	18,1	31,1%	143,2	54,1	37,8%
Autres recettes									
Revenus du secteur pétrolier	733,0	703,6	96,0%	774,9	592,7	76,5%	442,2	456,9	103,3%
Revenus de la propriété	4,0	6,7	169,0%	4,0	4,0	101,5%	4,0	3,7	93,2%
Ventes de biens et services	16,7	9,1	54,3%	16,7	8,5	50,9%	18,0	12,8	71,4%
Amendes et condamnations pécuniaires	1,4	2,5	175,9%	1,4	3,6	252,8%	1,4	2,3	165,6%
Droits et frais administratifs	13,5	18,5	137,5%	13,5	20,6	153,4%	14,3	15,7	109,4%
Intérêts et dividendes	10,4	9,9	95,6%	17,4	20,0	114,8%	25,0	19,4	77,7%
Autres produits et profits divers	8,0	36,5	456,1%	0,0	22,2	-	0,0	13,7	-
Recettes totales (hors privatisations)	2 758,0	2 983,8	108,2%	3 021,6	3 003,8	99,4%	3 009,7	2 894,8	96,2%

Composante 3.2 : composition des recettes effectives

Le tableau 17 montre, pour chaque année, une grande dispersion dans les taux de réalisation de chaque catégorie de recettes. Il montre aussi de grandes variations d'une année à l'autre de ces taux de réalisation par catégorie de recettes. Nous relevons par ailleurs le simple report de prévisions d'une année à l'autre pour la plupart des recettes non fiscales (hors pétrole et hors intérêts et dividendes).

Ces constats sont significatifs d'insuffisances dans l'établissement des prévisions, quelle que soit la nature de recettes. Ils expliquent les écarts mesurés entre les compositions de recettes tel que prévu par les lois de finances initiales et les compositions effectives.

Les calculs détaillés de ces écarts sont présentés en annexe 5. Les résultats obtenus sont les suivants :

Année	Variation de la composition des recettes
2014	9,9%
2015	15,1%
2016	10,4%

La variation de la composition des recettes a été inférieure à 15% en 2014 et 2016, elle n'a été inférieure à 10% qu'en 2015.

Ce qui établit à C la note pour la composante PI-3.2 [critère pour C : « *La composition des recettes s'est écartée du budget initial de moins de 15 % au cours de deux des trois derniers exercices* »].

Indicateur et composantes	Note	Explication Résumée
PI-3 : Recettes effectives	C+	Méthode de notation M2
Comp 3.1 : Recettes effectives totales	B	Le total des recettes réalisées a représenté, respectivement pour les années 2014 à 2016, 108,2% ; 99,4% et 96,2% du total des recettes prévues en loi de finances initiale.
Comp 3.2 : composition des recettes effectives	C	L'écart entre la composition des recettes prévue par la loi de finances initiale et la composition effective a été respectivement de 9,9% ; 15,1% et 10,4% en 2014, 2015 et 2016. Les données indiquent, pour chaque année, une grande dispersion dans les taux de réalisation de chaque catégorie de recettes. Elles indiquent aussi de grandes variations d'une année à l'autre de ces taux.

3.2 Exhaustivité et transparence

La transparence des finances publiques est un élément essentiel de la gestion des finances publiques et de la responsabilisation. Elle assure que les gouvernements ont une image précise de leur situation et de leurs perspectives budgétaires, des coûts et des avantages à long terme de toute réorientation des politiques et des risques potentiels susceptibles de les faire dérapier.

La transparence des finances publiques renforce la responsabilisation et accroît la crédibilité des autorités, ce qui a pour avantages d'abaisser le coût de l'emprunt et d'inciter un public bien informé à soutenir plus fermement des politiques macroéconomiques saines. La transparence offre par ailleurs aux organes législatifs, et aux citoyens l'information dont ils ont besoin pour rendre les gouvernements redevables.

La transparence est appréciée dans le cadre PEFA à travers six (6) indicateurs qui permettront de vérifier si les informations sur la gestion des finances publiques sont complètes, cohérentes et accessibles aux utilisateurs.

PI-4 : Classification du budget

Cet indicateur mesure la qualité de la classification budgétaire, et apprécie en particulier si elle permet ou non de suivre les opérations de la prévision à l'exécution et au compte rendu par unité administrative, par catégorie économique, par fonctions ou sous fonction, ou par programmes²⁵. Un système de classification solide permet d'assurer le suivi des transactions tout au long du cycle de la formulation, de l'exécution du budget et de l'établissement de rapports sur ce dernier.

Il existe une normalisation internationale et des normalisations régionales ou parfois nationales pour ces classifications. Ces normalisations sont établies à des fins de comparaison statistique entre les pays d'une même région ou au niveau international.

La classification du budget de l'État en vigueur et appliquée au cours de l'exercice 2016 au Cameroun est établie par le décret N°2003/011/0M du 09 Janvier 2003. Cette nomenclature budgétaire s'organise autour de sept (07) segments et 22 positions. Elle comprend les principales classifications suivantes :

- (i) Administrative (chapitres et articles) ;
- (ii) Economique (paragraphe) ;
- (iii) Fonctionnelle (sections) ; et
- (iv) Programmatique (programmes et actions) ;

La classification programmatique constituée des deux segments programmes et actions a été introduite en 2013 afin de prendre en compte le nouveau mode de gestion en budget-programme.

Tableau 18: Classifications et nomenclatures des dépenses

Subdivision budgétaire	Critère de classification des dépenses et des recettes	Code	Nombre de positions
Année budgétaire	Année budgétaire	Code année	2
Chapitre	Ministère destinataire de la dépense ou de la recette	Code ministère	2
Programme	Unité de spécialisation	Code programme	3
Action	Niveau élémentaire d'allocation des moyens	Code action	2
Section	Fonction de destination de la dépense ou de la recette	Code fonction	3
Article	Unité administrative destinataire de la dépense ou de la recette	Code destination	6
Paragraphe	Nature de la dépense ou de la recette	Code économique	4

Source : Mission

²⁵ D'autres angles et classifications sont envisageables, par exemple selon les sources de financement (fonds propres, dons et prêts intérieurs ou extérieurs) ou selon les bénéficiaires.

La formulation, l'exécution et la présentation du budget étaient basées en 2016 sur des classifications administrative et économique conformes à la norme SFP du FMI de 2001. La classification fonctionnelle utilisée n'est pas conforme, notamment au niveau des secteurs et des sous-secteurs, à la nomenclature fonctionnelle CFAP²⁶ (en anglais COFOG²⁷). Le tableau suivant présente les divergences de la classification fonctionnelle appliquée au Cameroun par rapport à la classification fonctionnelle CFAP. En effet, nous constatons que la classification fonctionnelle appliquée au Cameroun combine, par exemple, les dépenses du secteur « défense » avec les dépenses du secteur « ordre et sécurité publics » dans la même section or elles ne le sont pas dans la classification CFAP. La classification fonctionnelle au Cameroun n'identifie pas, ensuite, les dépenses relatives à la « protection de l'environnement » dans une section à part. Enfin, dans la classification fonctionnelle au Cameroun, une section de la classification fonctionnelle a été réservée aux activités non réparties par fonctions, or selon les normes CFAP/COFOG ce genre de classement n'est pas possible, toutes les activités doivent être classées dans les fonctions correspondantes.

Tableau 19: Comparaison entre la classification CFAP/COFOG et classification fonctionnelle appliquée au Cameroun

Nomenclature CFAP/COFOG		Nomenclature fonctionnelle au Cameroun	
01	Services généraux des administrations publiques	S1	Souveraineté
02	Défense	S2	Défense et sécurité
03	Ordre et sécurité publics	S3	Administration générale et financière
04	Affaires économiques	S4	Enseignement, formation et recherche
05	Protection de l'environnement	S5	Communication, culture, sports et loisirs
06	Logements et équipements collectifs	S6	Santé
07	Santé	S7	Affaires sociales
08	Loisirs, culture et culte	S8	Infrastructures
09	Enseignement	S9	Production et commerce
10	Protection sociale	S0	Activités non réparties par fonctions

Source : Mission

Par ailleurs, il est à souligner que les classifications et nomenclatures en vigueur au Cameroun ne sont pas non plus conformes à la Directive CEMAC N°04/11-UEAC-190-CM-22 relative à la nomenclature budgétaire de l'Etat. Elles n'intègrent pas les titres de dépenses au niveau de la nature économique, n'incluent pas une cartographie des organisations administratives destinataires des crédits au niveau de la classification administrative, et une classification selon la destination géographique.

Un projet de décret et son annexe sont en cours de finalisation dans l'objectif de rendre la classification et la nomenclature actuelles du budget de l'Etat conformes à la directive susvisée et aux normes internationales. Mais pour l'heure, elles demeurent, en ce qui concerne la classification fonctionnelle notamment, non conformes aux normes; d'où l'attribution de la note C à l'indicateur.

[Critère pour attribuer la note supérieure de B : « La formulation, l'exécution et la présentation du budget sont basées sur la classification administrative, économique (au moins au niveau des codes à trois chiffres de

²⁶ Classification des fonctions des administrations publiques

²⁷ « Classification of the functions of Governments »

la norme SFP) et fonctionnelle/sous fonctionnelle, et appliquent les normes SFP/CFAP ou un système de classification permettant d'établir des documents budgétaires cohérents comparables à ces normes ».]

Indicateur/Composante	Note	Explication résumée
PI-4 : Classification du budget	C	Méthode de notation M1
Comp 4.1 : Classification du budget	C	La formulation, l'exécution et la présentation du budget sont basées sur une classification administrative et économique et appliquent la norme SFP. La classification fonctionnelle n'est pas conforme au CFAP/COFOG.

PI-5 : Documentation budgétaire

Cet indicateur évalue si la documentation accompagnant le projet de loi de finances tel que soumis au Parlement (Assemblée Nationale et Sénat) pour examen et vote est suffisante pour qu'il puisse se prononcer valablement et en connaissance de cause.

Les documents budgétaires annuels (le projet de budget du pouvoir exécutif pour l'exercice à venir et les documents justificatifs) soumis par le pouvoir exécutif au législateur pour examen, délibération et approbation avec d'éventuels amendements doivent donner une image exhaustive des prévisions économiques sous-tendant le projet de budget, des propositions de budget et des réalisations de l'exercice en cours et des exercices précédents.

Au Cameroun, ce sont les articles 35 et 36 de la loi N°2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat qui fixent la liste minimale de documents qui doivent accompagner le projet de loi de finances à soumettre chaque année au Parlement.

La directive CEMAC relative aux lois de finances prescrit de transmettre au Parlement, et en plus des 12 documents listés par la loi portant régime financier de l'Etat, (i) un tableau d'équilibre mettant en évidence le solde budgétaire selon 3 approches distinctes; (ii) les financements des bailleurs internationaux (une annexe aux lois de finances) ; (iii) un cadrage budgétaire à moyen terme dont la première année est prescriptrice des lois de finances en dépenses, auquel s'ajoutent un rapport sur la situation macroéconomique et un rapport sur l'exécution budgétaire en cours, ces documents servant de support à un débat d'orientation budgétaire en été.

Encadré: Articles 35 et 36 de la loi portant régime financier de l'Etat

Article 35 :

(1) Le Gouvernement fournit au Parlement, chaque année, au moment de la session budgétaire, en vue de l'examen du projet de loi de finances de l'année, des informations sur l'évolution de l'économie nationale, les orientations des finances publiques et le développement des grands projets d'investissement.

(2) L'exécution du budget de l'Etat à mi-parcours fait l'objet d'une information écrite fournie au Parlement par le Gouvernement au plus tard le 30 septembre de l'année courante.

Article 36 :

Sont obligatoirement joints au projet de loi de finances de l'année ;

- (1) un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales, et financières de la Nation. Il comprend notamment la présentation des hypothèses de la loi de finances et des projections y afférentes;
- (2) une annexe présentant les perspectives d'évolution sur trois (3) ans, des dépenses publiques, en tenant compte des projections des équilibres budgétaires ;
- (3) une annexe détaillant les prévisions de recettes budgétaires selon la nomenclature budgétaire des recettes, la liste et l'évaluation par catégorie de bénéficiaires des impôts et taxes affectés à des personnes morales autres que l'État ;
- (4) une annexe présentant les dépenses de l'Etat par fonction, programme et objectif, avec les indicateurs de performance qui y sont associés ;
- (5) une annexe explicative développant pour chaque chapitre, les dépenses d'investissements et les dépenses courantes pour les deux années précédentes, l'année en cours et l'année considérée, par programme au sein des sections fonctionnelles et, pour chacune d'entre elles, l'état de consommation des autorisations d'engagement depuis l'origine de chaque programme et les prévisions de consommation de crédits pour l'année en cours et l'année considérée par article budgétaire ;
- (6) une annexe présentant les dépenses des administrations par chapitre, par section et détaillée par article et paragraphe, pour l'année en cours et l'année considérée ;
- (7) une annexe détaillant le montant et l'utilisation des comptes spéciaux au cours des deux années précédentes, pour l'année en cours et les deux années à venir ;
- (8) une annexe détaillant les projets d'investissement ;
- (9) un état des opérations financières ;
- (10) une annexe présentant les concours financiers de l'Etat aux entreprises ;
- (11) une annexe présentant par ministère, les informations relatives à l'évolution des effectifs et de la masse salariale ;
- (12) une annexe présentant l'état détaillé de la dette publique.

Au regard du cadre PEFA, un certain nombre d'éléments, énumérés dans le tableau ci-après, devraient être contenus dans la documentation budgétaire. Leur vérification a été opérée dans le projet de loi de finances de l'année 2017 tel que présenté au Parlement.

Tableau 20 : Éléments soumis au Parlement à l'automne 2016 pour le projet de loi de finances 2017

Éléments de base	Vérifications
1. Les prévisions du déficit ou de l'excédent budgétaire (ou des résultats d'exploitation de l'exercice).	Oui, dans le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation.
2. Les résultats budgétaires de l'exercice précédent, présentés selon le même format que le projet de budget.	Oui, dans le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation.
3. Le budget de l'exercice en cours (le budget révisé ou les résultats prévus), présenté selon le même format que la proposition de budget.	Oui, dans le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation.
4. Les données résumées sur le budget, côté recettes et côté dépenses pour les principales lignes des classifications utilisées (voir PI-4), notamment pour l'exercice en cours et pour l'exercice précédent, en plus d'une ventilation détaillée des estimations des recettes et des dépenses.	Oui, dans les prévisions de recettes et des dépenses par grandes masses ; dans la présentation des dépenses par chapitre, section, article et paragraphe et dans la présentation des dépenses de l'Etat par fonction programme et objectifs avec indicateurs de performance.
Éléments supplémentaires	Vérifications
5. Le financement du déficit, avec une description de la composition prévue.	Oui, dans le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation.
6. Les hypothèses macroéconomiques, y compris, au minimum, des estimations du taux de croissance du PIB, du taux d'inflation, du taux d'intérêt et du taux de change.	Oui, dans le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation.
7. Le stock de la dette, y compris des renseignements au moins pour le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes des SFP ou toute autre norme reconnue au plan international).	Oui, dans le document de stratégie d'endettement public et de gestion de la dette publique 2017.
8. Les actifs financiers, y compris des détails pour au moins le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes des SFP ou à une autre norme reconnue au plan international).	Non
9. Des données récapitulatives sur les risques budgétaires (y compris les engagements conditionnels tels que les garanties, et les obligations intégrées dans les contrats de PPP, etc.).	Non
10. Des explications des répercussions budgétaires des nouvelles initiatives et d'importants nouveaux investissements	Non

Éléments de base	Vérifications
publics, et des estimations de l'impact budgétaire de toutes les modifications importantes apportées aux mesures concernant les recettes et/ou aux programmes de dépenses.	
11. Les documents relatifs au cadre à moyen terme.	Non
12. Une quantification des dépenses fiscales.	Non

Les quatre éléments d'information de base sont disponibles selon les critères du PEFA. Par contre, et en ce qui concerne les éléments d'information supplémentaires, seulement trois des huit éléments supplémentaires peuvent être considérés comme disponibles. Cette situation correspond à la note B de l'indicateur.

[Critère pour attribuer la note supérieure de A : « Les documents du budget comprennent 10 éléments, y compris tous les éléments de base (1 à 4) ».]

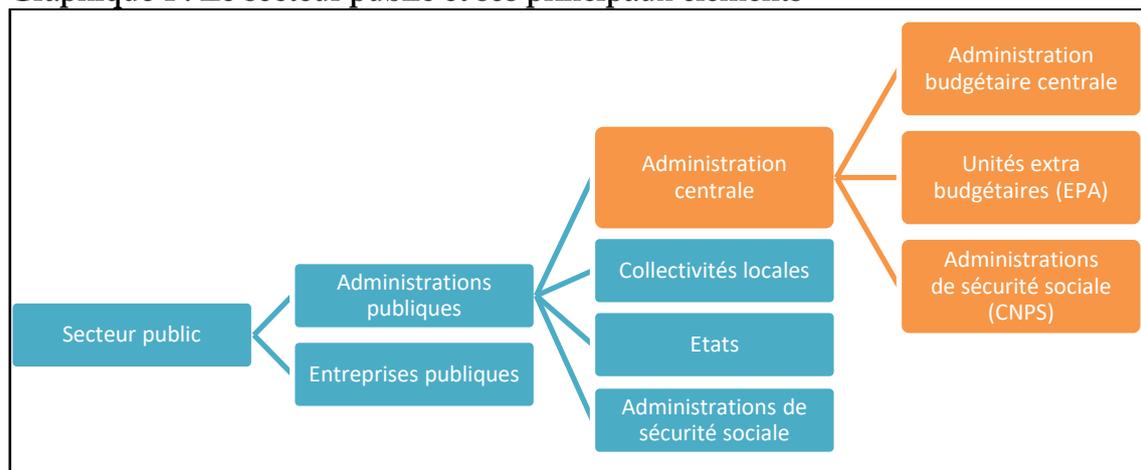
Indicateur/composantes	Note	Explication
PI-5 : Documentation budgétaire	B	Méthode M1
Comp. 5.1 Documentation budgétaire	B	Les documents du budget comprennent sept éléments d'information, dont les quatre éléments de base.

PI-6 : Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers

Le budget et les états financiers de l'administration centrale, à savoir les lois de règlement du budget, le compte de gestion des comptes principaux, et la balance des comptes, doivent retracer toutes les opérations en dépenses et en recettes pour qu'elles soient examinées et approuvées par les institutions de contrôle et de surveillance externes, et qu'il lui en soit rendu compte après la fin de l'exercice. Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle les recettes et les dépenses des unités budgétaires, des unités extrabudgétaires et de l'administration de sécurité sociale sont comptabilisées en dehors des états financiers de l'administration centrale, et évalue, in fine, dans quelle mesure l'unité budgétaire est respectée.

Le champ de l'indicateur couvre l'administration centrale dans le sens donné par le Manuel SFP du FMI de 2014. Ce champ inclut les unités budgétaires (administration budgétaire centrale), les unités extrabudgétaires et les administrations de sécurité sociale. Ce champ n'inclut pas donc les opérations des gouvernements infra nationaux (à savoir les collectivités territoriales²⁸) et des entreprises publiques (exemple les Sociétés d'État et les SEM) ou assimilées.

Graphique 1 : Le secteur public et ses principaux éléments



Source : FMI (2014) manuel SFP, adapté.

De point de vue légal et réglementaire, et en particulier sur plan communautaire, la directive N° 05/11-UEAC-190-CM-22 portant sur le tableau des opérations financières de l'État (TOFE) au sein de la CEMAC délimite dans l'article 5 le champ des administrations publiques aux unités budgétaires, aux unités extrabudgétaires, aux unités de sécurité sociale mais aussi aux institutions sans but lucratif (ISBL) non marchandes.

Ce champ est conforme aux définitions retenues par le PEFA pour cet indicateur. Doivent donc être rapportées dans la documentation budgétaire, selon le cadre PEFA et la directive sus indiquée, les opérations et les activités exécutées par :

- Les unités budgétaires (organes législatifs et judiciaires, des institutions, des ministères, etc.) ;
- Les unités extrabudgétaires, non assimilables à des entreprises publiques, qui sont des entités dotées d'un budget propre. Elles sont sous la tutelle ou le contrôle de l'administration centrale, ont des ressources propres complétées par des subventions du budget général ou d'autres sources;
- Les unités de sécurité sociale chargées de la gestion d'un ou plusieurs régimes de sécurité sociale qui font appel à des cotisations obligatoires et couvrent la totalité ou la majeure partie de la population (organismes de sécurité sociale).

²⁸ Les collectivités territoriales sont traitées dans l'indicateur PI-7

Pour le cas de la République du Cameroun, et en application du manuel des SFP du FMI, du cadre PEFA et de la directive communautaire susmentionnée, les unités dont les opérations devraient être comptabilisées dans les rapports et états financiers de l'administration centrale sont les opérations des établissements publics administratifs (EPA) et assimilés²⁹ dont le nombre selon le dernier recensement du MINFI³⁰ est de 143 EPA, et les opérations de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (qui constitue un EPA au Cameroun). Les ressources et les emplois des EPA et de la CNPS ne sont pas rapportés dans les états financiers de l'administration centrale, à savoir les lois de règlement du budget.

Les EPA sont régis par la loi N°99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic. Du point de vue du suivi de la gestion et des performances, la loi N°99/016 précise que *“(1) Le suivi de la gestion et des performances des EPA est assuré par le Ministère chargé des finances ... (2) Les EPA adressent au Ministère chargé des finances tous les documents et informations relatifs à la vie de l'entreprise qui doivent être tenus, en vertu du droit commun, à la disposition des actionnaires ou des administrateurs et, notamment, les rapports d'activités, les rapports des contrôleurs financiers et des agents comptables, les rapports des commissaires aux comptes, ainsi que les états financiers annuels et les comptes certifiés ... Les EPA, sont tenus de publier, au moins une (1) fois par an, une note d'information présentant l'état de leurs actifs et de leurs dettes, et résumant leurs comptes dans un journal d'annonces légales et dans un organe de presse nationale³¹”*.

Les EPA sont gérés selon les règles prévues par le régime financier de l'Etat³² ... Le projet de budget annuel est transmis pour approbation au ministre de tutelle technique et au ministre chargé des finances avant le début de l'exercice budgétaire suivant³³ ... Le directeur général présente au conseil d'administration et, selon le cas, au ministre chargé des finances et au ministre de tutelle technique, des situations périodiques et un rapport annuel d'activités. Il leur présente également, dans les six (6) mois de la clôture de l'exercice, les états financiers annuels et le rapport d'exécution du budget de l'exercice écoulé. Le contrôleur financier et l'agent comptable présentent au conseil d'administration leurs rapports sur l'exécution du budget de l'EPA. Les copies de ces rapports sont transmises au ministre chargé des finances, au ministre de la tutelle technique et au directeur général de l'établissement administratif³⁴.

Les règles définies par la loi 99/016, lorsqu'elles sont respectées, permettraient à l'autorité de tutelle (sectorielle ou financière) d'assurer un suivi régulier et périodique sur la situation des EPA. En l'absence d'informations transmises aux autorités de tutelle, ces dernières ne pourraient assurer à leur tour une information régulière, un suivi et un reporting sur les emplois et les ressources des EPA.

Il est à noter que certains comptes d'affectation spéciale (C.A.S) à l'instar du Fonds Routier³⁵ sont, de par le texte portant leur création³⁶, de par leur mode de fonctionnement et du

²⁹ Comités, commissions, missions, programmes, etc.

³⁰ DPC

³¹ Article 8 de la loi 99/016

³² Article 72 de la loi 99/016

³³ Article 75 de la loi 99/016

³⁴ Article 77 de la loi 99/016

³⁵ Ou encore le CAS pour la redevance payée par les organismes portuaires autonomes.

³⁶ Loi N°98/011 du 14 juillet 1998

moment qu'ils reçoivent des subventions du budget de l'Etat, des EPA « de type particulier ou spécial »³⁷ sont assimilés à des EPA au sens de l'article 1^{er} de la loi 99/016 du 22 décembre 1999. Ces CAS pourraient être assimilés à des entités extra budgétaires, mais du moment que leurs ressources et leurs emplois sont rapportés dans les lois de finances nous ne les traiterons pas comme tels.

Composante 6.1 : Dépenses non comptabilisées dans les états financiers.

La première composante évalue l'ampleur des dépenses supportées par les EPA et assimilés, et les dépenses supportées par la CNPS par rapport aux dépenses de l'administration centrale. Le cadre PEFA commande de rapporter la valeur de ces dépenses aux dépenses totales de l'administration centrale afin d'en mesurer l'ampleur. Les données sur les dépenses des EPA les plus exhaustives disponibles sont celles se rapportant à la gestion 2015, ces données recensent les dépenses de seulement 108 EPA sur 143. Il est à souligner que les données se rapportant au dernier exercice budgétaire clos, c'est-à-dire 2016, sont encore plus incomplètes. Nous retenons donc l'exercice 2015 pour traiter cet indicateur.

**Tableau 21 : Dépenses non comptabilisées dans les états financiers en 2015
(en milliards de FCFA)**

Désignation des institutions dont les dépenses ne sont pas incluses dans les rapports financiers	Montant
Les établissements publics à caractère administratif et assimilés	152,6 ³⁸
La CNPS	117,2
Total (A) :	269,8
Dépenses budgétaires totales (B) :	3129,5³⁹
Niveau des dépenses non rapportées ((A/B) X 100) :	8,6 %

Source : DPC

Les données collectées sur les dépenses concernent seulement 108 EPA sur 143 ce qui ne permet pas d'apprécier l'ampleur réelle des dépenses de l'ensemble des unités extrabudgétaires par rapport aux dépenses totales de l'administration centrale, d'où l'attribution de la note D* à la composante.

[La note D signifie que le niveau de performance est inférieur au niveau de base. Cette note est attribuée si la performance observée est inférieure au niveau requis pour obtenir la note supérieure de C. Lorsque les informations disponibles ne permettent pas de déterminer le niveau de performance effectif, dans ce cas, la note

³⁷ Une catégorie d'établissements qui n'est pas prévue par la loi 99/016

³⁸ Informations disponibles pour seulement 108 EPA sur 143, et les données ont été corrigées pour 15 EPA en tenant compte des données disponibles dans les comptes de gestion.

³⁹ Les paiements tels qu'ils figurent dans le projet de loi de règlement au titre de l'exercice 2015, déduction faite des dépenses financées sur les subventions accordées de 64,8 milliards de FCFA, c'est-à-dire (3194,3-64,8)

D est suivie d'un astérisque (D) pour faire la distinction avec les cas où elle est attribuée en raison du faible niveau de performance »]*

Composante 6.2 : Recettes non comptabilisées dans les états financiers.

La deuxième composante évalue l'ampleur des recettes (subventions et recettes propres) reçues par les EPA et assimilés, et les recettes perçues par la CNPS. Le cadre PEFA commande de rapporter la valeur de ces recettes aux recettes totales du budget de l'Etat afin d'en mesurer l'ampleur. Les données sur les recettes des EPA les plus exhaustives disponibles sont celles se rapportant à la gestion 2015. Les données se rapportant au dernier exercice budgétaire clos c'est-à-dire 2016 sont incomplètes.

**Tableau 22 : Recettes non comptabilisées dans les états financiers en 2015
(en milliards de FCFA)**

Désignation des institutions dont les recettes ne sont pas incluses dans les rapports financiers	Montant
Les établissements publics à caractère administratif et assimilés	265,6 ⁴⁰
La CNPS	127,7
Total (A) :	393,3
Recettes budgétaires totales (B) :	3846,2⁴¹
Niveau des recettes non rapportées ((A/B) X 100) :	10,2 %

Source : DPC

Les données collectées sur les recettes des unités extrabudgétaires, et qui concernent seulement 108 EPA et celles de la CNPS, ne permettent pas d'apprécier l'ampleur réelle des recettes de l'ensemble des unités extrabudgétaires par rapport aux recettes totales de l'administration centrale, mais, étant donné que les données collectées (qui concernent 108 EPA et la CNPS) permettent d'établir que ces recettes dépassent 10% des recettes totales de l'administration centrale, on peut déduire que les recettes de toutes des EPA et celles de la CNPS cumulées seront forcément supérieures à 10% des recettes totales de l'administration centrale. D'où l'attribution de la note D à la composante.

[Critère pour attribuer la note supérieure de C : « Les recettes non comptabilisées dans les états financiers de l'État représentent moins de 10 % des recettes totales de l'administration centrale ».]

Composante 6.3 : Etats financiers des unités extrabudgétaires

Cette composante évalue la mesure dans laquelle les rapports financiers (comptes administratifs, comptes de gestion, bilans et états financiers) ex post des unités

⁴⁰ Les informations sur les recettes incluent les informations sur les subventions de fonctionnement et d'investissement et les informations sur les recettes propres des EPA et assimilés.

⁴¹ Les recettes telles qu'elles figurent dans le projet de loi de règlement au titre de l'exercice 2015, déduction faite des dépenses financées sur les subventions accordées de 64,8 milliards de FCFA, c'est-à-dire 3194,3-64,8

extrabudgétaires sont fournis au gouvernement central. Ces rapports financiers annuels doivent être complets et fournis en temps opportun conformément aux exigences budgétaires de rapports du gouvernement central. L'information devrait inclure des détails sur les recettes et les dépenses effectives, les actifs et passifs, et les garanties et les obligations à long terme.

Au Cameroun, la DPC au MINFI est chargée d'exercer la tutelle financière des établissements publics, et selon les dispositions de l'article 77 de la loi N°99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic, le directeur général de l'EPA « *présente au conseil d'administration et, selon le cas, au ministre chargé des finances et au ministre de tutelle technique, des situations périodiques et un rapport annuel d'activités. Il leur présente également, dans les six (6) mois de la clôture de l'exercice, les états financiers annuels et le rapport d'exécution du budget de l'exercice écoulé* ». Sur les 143 EPA, seulement 15 ont observé cette obligation et ont transmis leurs comptes de gestion au titre de l'exercice 2015 à la DPC. En valeur, ceci représente 30,7% des dépenses totales de EPA et assimilés.

**Tableau 23 : Recettes non comptabilisées dans les états financiers en 2015
(en milliards de FCFA)**

	Nombre d'institutions ayant transmis leurs comptes au titre de l'exercice 2015	Valeur (Dépenses)
Les établissements publics à caractère administratif et assimilés	15	46,9
La CNPS	Non	-
Total (A) :	242,9	46,9
Dépenses budgétaires totales des unités extrabudgétaires (B) :	3911,0	152,7
Niveau des recettes non rapportées ((A/B) X 100) :	6,21 %	30,7 %

La DPC ne dispose pas d'informations complètes et exhaustives sur les ressources et emplois des EPA, et les données qui ont été fournies à la mission pour les calculs des composantes 1 et 2 de cet indicateur ont été collectées par la DPC auprès des services du Trésor (ACCT). La DPC n'établit aucun rapport sur les ressources et les emplois des EPA et ne dispose pas d'informations sur les recettes et les dépenses de la CNPS.

Cette situation correspond à la note D de la composante.

[Critère pour attribuer la note supérieure de C : « *La majorité (50% et plus) des unités extrabudgétaires soumettent des états financiers détaillés au gouvernement une fois par an, dans les neuf mois suivant la fin de l'exercice* ».]

Indicateur/composantes	Note	Explication
PI-6 : Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers	D	Méthode de notation M2
Comp 6.1 : Dépenses non comptabilisées dans les états financiers.	D*	Les informations sont incomplètes et/ou indisponibles pour pouvoir noter la composante
Comp 6.2 : Recettes non comptabilisées dans les états financiers.	D	Les recettes non comptabilisées dans les états financiers de l'administration centrale dépassent 10% des recettes totales de l'administration centrale
Comp 6.3 : Etats financiers des unités extrabudgétaires.	D	Seulement certains EPA et assimilés soumettent des états financiers détaillés au MINFI une fois par an.

PI-7 : Transferts aux administrations infranationales.

L'objectif de cet indicateur est d'évaluer le système des transferts aux Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) et la transparence de la répartition de ces transferts ; leur information sur ces allocations dans des délais suffisants pour qu'elles puissent en tenir compte dans la préparation de leurs budgets.

Nous utilisons ici les données budgétaires de 2015, celles de 2016 (recettes propres des CTD et transferts effectifs pour l'exercice 2016) n'étant pas encore disponibles (non encore produites) au moment de l'évaluation⁴².

Composante 7.1 : Système d'affectation des transferts.

Le transfert aux CTD se font au Cameroun selon deux principales modalités : les transferts dans le cadre de la fiscalité propre ou affectée et les dotations de l'Etat et autres ressources. S'agissant des dotations de l'Etat, on distingue la Dotation Générale de la Décentralisation (DGD) et les transferts réalisés par les départements ministériels concernés dans le cadre de l'exercice des compétences transférées aux CTD.

- *Les transferts réalisés dans le cadre de fiscalité propre et affectée aux collectivités territoriales*

En matière de fiscalité locale, le système fiscal camerounais distingue entre la fiscalité affectée et la fiscalité propre des CTD. La fiscalité affectée est constituée d'impôts recouverts par les services fiscaux de l'Etat et reversés aux CTD via le réseau du Trésor public.

⁴² Rappelons que les données pour PI-3 dont le champ est restreint à l'Administration budgétaire centrale sont rendues disponibles plus rapidement que celles du champ de PI-7 (Administration centrale et administrations infranationales qui ont des liens financiers directs avec elle).

Ces recettes contiennent les impôts communaux, émis et recouvrés par l'administration fiscale (moyennant 10% du produit de l'impôt retenu par l'Etat pour les frais d'assiette) pour affectation directe par le Trésor public aux CTD, ou indirecte par le Fonds Spécial d'Equiperment et d'Intervention Intercommunal (FEICOM) dans le cadre de l'intercommunalité et la péréquation. Il s'agit de la contribution des patentes, la contribution des licences, l'impôt libérateur⁴³, la taxe sur les jeux de hasard et de divertissement, la taxe foncière sur les propriétés immobilières, les droits de mutation (bail et vente) d'immeubles, le droit de timbre automobile, et la taxe de développement local.

Les impôts en partage entre l'Etat et les CTD comprennent la redevance forestière, les droits de timbre sur la publicité, et les centimes additionnels communaux, la taxe minière, la taxe de séjour. Un autre niveau de répartition existe entre les collectivités bénéficiaires des recettes affectées. Cette répartition intègre une retenue de base (pourcentage de la recette destinée directement à la commune du domicile, du lieu de situation ou du siège du contribuable) et un système de centralisation auprès du FEICOM en vue d'une répartition à l'ensemble des communes (Intercommunalité). Cette répartition se fait au prorata de la population de chaque CTD.

Tableau 24 : Répartition des recettes fiscales aux CTD

Type de Ressources	Bénéficiaires	Taux d'affectation
Impôt libérateur	Commune	100%
Taxe sur les jeux de hasard et de divertissement	Etat (frais d'assiette)	10%
	Commune ou C.U	90%
Taxes minières	Etat (budget)	65%
	Etat (frais d'assiette)	10%
	Commune	25%
Contribution des patentes et contribution des licences	Etat	10%
	FEICOM	18%
	Commune ou CU	72%
Taxe foncière sur les propriétés immobilières	Etat	10%
	FEICOM	18%
	Commune et CU	72%
Droits de mutation de jouissance (bail) ou de propriété (vente) d'immeubles	Etat	10%
	FEICOM	18%
	Commune ou CU	72%
Droit de timbre automobile (vignette)	Etat	10%
	FEICOM	90%
Redevance Forestière	Etat	50%
	Etat	5%
	Commune	22,5%
	FEICOM	22,5%
Droits de timbre sur la publicité	Etat	80%
	Etat	2%

⁴³ L'Etat ne retient pas de frais d'assiette pour l'impôt libérateur.

	Commune	9%
	FEICOM	9%
Centimes additionnels Communaux (assis sur la patente, l'impôt libérateur et les salaires du secteur privé)	Etat	10%
	Commune ou CU	90%
Centimes additionnels Communaux (assis sur les salaires de l'Etat et des grandes entreprises)	Etat	10%
	FEICOM (péréquation)	90%
Taxe de séjour ⁴⁴	Etat	80%
	Commune ou CU	20%

Source: DGI

Ces recettes destinées aux CTD sont recouvrées suivant les mêmes procédures (établissement de l'impôt – contrôle fiscal - recouvrement de l'impôt – contentieux éventuel) que celles destinées à l'Etat. Elles sont transmises au Trésor via le comptable centralisateur par les Centres Divisionnaire d'Impôts (CDI), accompagnées de pièces comptables qui détaillent la part revenant à chaque bénéficiaire, notamment le registre auxiliaire des émissions et de recouvrement, ainsi que les comptes de la classe 421 à mouvementer. Ces ressources sont mises à la disposition des communes par les services de la DGTCFM. (Art C127 et suivant du Code Général des Impôts).

La commune est aussi responsable de l'administration et de la gestion d'une catégorie de taxes (taxe de stationnement, taxe d'hygiène et de salubrité, taxe sur l'abattage du bétail, droits de fourrières, les tickets de quai, etc.) suivant des procédures relativement identiques à celles mentionnées ci-dessus et en perçoit 100% du produit. Pour pouvoir être recouvrées, ces taxes doivent être préalablement créées par la loi, votées par délibération conforme du conseil municipal et approuvées par le Préfet.

▪ *Les transferts réalisés dans le cadre des transferts de compétences*

C'est la loi N° 2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation qui fixe les règles générales en matière de décentralisation du territoire. L'article 23 de la loi susvisée crée la Dotation Générale de la Décentralisation (DGD) qui est destinée au financement partiel de la décentralisation. La loi de finances, selon ce même article, fixe chaque année sur proposition du gouvernement, la fraction des recettes de l'Etat affectée à la DGD.

Les modalités d'évaluation et de mise à disposition des ressources de la DGD sont fixées par le décret N°2009/248 du 05 août 2009. La DGD est répartie en deux principales composantes à savoir la Dotation Générale de Fonctionnement préparée par le MINFI, et la Dotation Générale d'Investissement préparée par le MINEPAT.

La Dotation Générale de Fonctionnement est destinée en priorité à certaines dépenses obligatoires des CTD et de leurs établissements, notamment les traitements des personnels et des élus, et au financement partiel des charges de fonctionnement résultant de l'exercice des compétences transférées par l'Etat (article 11 du décret), ainsi qu'au fonctionnement des organes de suivi de la décentralisation (CND, CISL, CONAFIL).

⁴⁴ Instituée par le loi de finances 2017

La Dotation Générale d'Investissement est destinée en priorité aux dépenses d'investissement des CTD et de leurs établissements, notamment les dépenses d'équipement, de fourniture des services de base aux populations, de développement, d'aménagement et de lutte contre la pauvreté, et au financement partiel des dépenses d'investissement résultant de l'exercice des compétences transférées par l'Etat (article 13 du décret) .

La répartition de la Dotation Générale de Fonctionnement et de la Dotation Générale d'Investissement entre les différents CTD n'obéit pas à des pourcentages préétablis et arrêtés, mais se fait chaque année par arrêté du Premier ministre qui en précise les modalités.

▪ *Les autres ressources des CTD*

Les autres ressources sont constituées principalement des reports (report des impôts communaux soumis à péréquation, les reports de fonctionnement et d'investissement), des produits de ventes, des ressources de coopération, des autres ressources non fiscales issues de l'exploitation du domaine et des services communaux à savoir les loyers d'immeuble communaux, les sessions d'eau et d'électricité, les produits de recettes de services affermés ou concédés, les droits sur les embarcations, produits de concession et des emplacements publicitaires, etc. .

Tableau 25 : Pourcentage des recettes des collectivités territoriales

Libellé	Montant (2015)	Pourcentage
Recettes des CTD provenant de la fiscalité propre et affectée	119,3 ⁴⁵	78,7%
Ressources transférées dans le cadre des transferts de compétences	10,0 ⁴⁶	6,6 %
Autres ressources	22,3 ⁴⁷	14,7 %
Total des ressources des CTD	151,6	100 %

Seules les ressources des CTD provenant de la fiscalité propre et affectée obéissent à des règles préétablies et sur la base de mécanismes transparents de répartition, ces recettes représentent 78,7% du total des ressources des CTD. Cette situation correspond à la note B de la composante.

[Critère pour attribuer la note supérieure de A : « L'affectation horizontale de tous (90% ou plus en valeur) des transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales est déterminée par des mécanismes transparents et fondés sur des règles ».]

⁴⁵ Source DGI

⁴⁶ Source DPB

⁴⁷ Source FEICOM

Composante 7.2 : Communication en temps voulu d'informations sur les transferts.

Les ministères de tutelle technique (le MINATD) ou de tutelle financière (le MINFI) ne communiquent pas aux CTD les informations sur les transferts attendus pendant l'année T+1. Les services compétents des CTD préparent leurs projets de budgets en fonctions des réalisations antérieures et des tendances futures.

Cette situation correspond à la note D, car la procédure budgétaire n'est pas appliquée et les informations sur les transferts annuels aux administrations infranationales ne sont pas transmises avant l'établissement de leurs budgets. Dans le courant de l'année, lorsque les CTD reçoivent un financement, elles sont autorisées à l'inclure dans leur budget et l'exécuter en tant que budget annexe.

[Critère pour attribuer la note supérieure de C : « La procédure budgétaire est parfois appliquée avec des retards importants. Les informations sur les transferts annuels aux administrations infranationales sont publiées juste avant le début de leur exercice, alors que leur budget pourrait déjà être établi ».]

Indicateur/composantes	Note	Explication
PI-7 : Transferts vers les administrations infranationales	C	Méthode de notation (M2)
Comp 7.1 : Systèmes d'allocation des transferts	B	La plupart des transferts de l'administration centrale aux CTD sont déterminés par des règles et des mécanismes transparents
Comp 7.2 : Communication en temps voulu d'informations sur les transferts	D	Les procédures budgétaires connaissent des retards, et les informations sur les transferts ne sont pas communiquées aux CTD avant le début de l'exercice.

PI-8 : Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de services

Cet indicateur examine d'abord les informations sur la performance figurant dans le projet de loi de finances ainsi que dans les rapports sur l'exécution budgétaire et dans les documents qui accompagnent ces deux documents. Il examine ensuite si des audits de performance ou des évaluations sont menés. Il évalue enfin dans quelle mesure des informations sur les ressources reçues par les unités de prestations de services sont collectées et donnent lieu à des rapports.

Composante 8.1 : plans de performance pour assurer les prestations de services.

La première composante de l'indicateur se concentre sur les indicateurs de performance relatifs aux produits ou résultats issus de l'activité des administrations (ministères et/ou établissements rattachés). En pratique il s'agit d'examiner l'inclusion dans les documents de la loi de finances (en l'occurrence celle se rapportant à l'exercice 2017) de plans de performance des administrations y compris leurs stratégies et leurs cibles d'indicateurs par programme.

Le budget de l'Etat au Cameroun est préparé depuis 2013 par programmes, date d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat, dont celles se référant au budget programmes. Les budgets incluent, depuis 2013, pour chaque programme des objectifs, des indicateurs ainsi que des cibles de prestation de services ou de produits. Les programmes sont ministériels et sont déclinés par actions. Chaque programme inclut des objectifs, et comprend des indicateurs ainsi que des cibles, dont ceux de prestation de services. Les préconférences budgétaires sont l'occasion d'examiner pour chaque programme les cibles d'indicateurs ainsi que les actions et activités qui permettent d'atteindre les objectifs assignés.

Les préconférences budgétaires sont pour ainsi dire des conférences de performance qui ont pour but de débattre, pour chaque administration et par programme, des grandes lignes de son Projet de Performance (les Projets de Performance des Administrations, PPA) et de passer en revue les programmes, les objectifs et indicateurs associés. Les échanges permettent de trouver un bon équilibre entre l'amélioration continue des objectifs et des indicateurs et la stabilité nécessaire à l'analyse pluriannuelle de la performance. Le rapport de ces préconférences est transmis au Secrétariat du Comité Interministériel d'Examen des Programmes (CIEP) pour servir de base de travail au cours de la session à venir. Le CIEP examine la cohérence interne et externe des programmes, les actions, les objectifs, et les indicateurs et cibles d'indicateurs retenus chaque année. Les objectifs, indicateurs et cibles retenues pour les programmes renseignent aussi bien sur les politiques publiques que sur les résultats attendus de prestation de services ou des produits à fournir.

Les PPA sont préparés chaque année par tous les ministères et transmis au Parlement en accompagnement du projet de loi de finances de l'année, y compris celui se rapportant à l'exercice 2017. Ils expliquent par programmes les crédits demandés qui permettent de financer les actions, les activités et les tâches qui concourent à l'atteinte des cibles d'indicateurs de performance. Les PPA préparés et transmis au Parlement pour servir de base à la discussion du projet de budget de l'année 2017 ne sont pas rendus publics, d'où l'attribution de la note C à la composante.

[Critère pour attribuer la note supérieure de B : « Des informations annuelles sont publiées sur les objectifs des politiques ou des programmes, les principaux indicateurs de performance et les produits à fournir ou les résultats prévus pour la plupart des ministères ».]

Composante 8.2 : performance des fonctions de prestation de services.

Cette composante examine dans quelle mesure les résultats des indicateurs de performance pour les années passées figurent, soit dans les documents de la loi de finances, soit dans des rapports de performance.

Avant d'examiner le projet de loi de finances N+1 et les PPA associés, les parlementaires statuent sur les résultats de performances qui sont consignés dans les rapports annuels de performance des ministères. Les rapports annuels de performance qui se rapportent à l'exercice N-1, présentés avant l'examen des PPA N+1, permettent de donner pour l'année N-1 les résultats de prestation de services atteints et les produits fournis par les ministères ou par les services ministériels. Les RAP de 2015 préparés par tous les ministères sont présentés en 2016 pour information du Parlement avant l'examen des PPA 2017 ne sont pas rendus publics. Cette situation correspond à la note D de la composante, pour attribuer la note supérieure il faut que les RAP de la majorité des ministères soient publiés.

[Critère pour attribuer la note supérieure de C : « Des informations annuelles sont publiées sur les activités menées pour la majorité des ministères ».]

Composante 8.3 : ressources reçues par les unités de prestations de services

Cette composante traite de la disponibilité des informations sur le niveau des ressources effectives reçues par les unités de prestation de services d'au moins deux grands ministères. Elle détermine dans quelle mesure un système de suivi est mis en place et permet de s'assurer que les unités de prestation de services (tels que les écoles primaires et les centres de soins de santé primaires) ont reçu comme prévu les fonds qui leur sont alloués. Le système de suivi doit permettre aux ministères de comparer la performance de ces services et les ressources effectivement reçues.

Ce qui ressort des entretiens avec les ministères sectoriels⁴⁸, qu'aucun dispositif permettant de suivre et de rendre compte sur les ressources reçues par les unités de prestation des services n'est recensé au Cameroun pour ces ministères. Les unités de prestation de services tels que les écoles primaires ou les centres de soins de santé primaires ne font pas remonter systématiquement des informations comptables ou financières sur les ressources perçues (ressources du budget national et/ou ressources perçues des citoyens) et sur leur utilisation.

En ce qui concerne les enquêtes, le Ministère de l'Éducation de Base réalise quelques enquêtes parmi lesquelles celles qui sont réalisées dans le cadre du Programme d'Analyse des Systèmes Éducatifs de la CONFEMEN⁴⁹ (PASEC) qui ont pour finalité d'évaluer le niveau des acquis scolaires, la dernière en date est l'enquête de 2014 publiée en 2016.

Le Ministère de l'Éducation de Base réalise également des statistiques et produit chaque année un annuaire statistique qui présente un ensemble de données générales et spécifiques

⁴⁸ Ministères de la santé publique, de la justice, des travaux publics, de l'agriculture et de développement rural, de l'éducation de base, de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur, etc.

⁴⁹ Conférence des ministres de l'Éducation des États et Gouvernements de la francophonie

qui ont trait à l'offre de l'éducation, à l'évolution du personnel enseignant et de l'infrastructure scolaire et préscolaire, aux équipements dans les salles de classes, etc.

Le Ministère de l'Éducation de Base prépare un rapport d'analyse des données du recensement scolaire, lequel rapport présente l'état des lieux des différents programmes du Ministère, l'offre et la demande dans le préscolaire, dans l'enseignement primaire. Ce rapport présente également les différents indicateurs de scolarisation et le financement public de l'éducation de base en termes d'évolution du budget du Ministère en fonctionnement et en investissement. Ce dernier chapitre du rapport ne fait pas ressortir l'état des ressources reçues par les écoles primaires.

En ce qui concerne enfin l'enquête PETS⁵⁰ dans les domaines de l'éducation et de la santé, la dernière en date est celle de 2004 et depuis aucune autre enquête de ce genre n'a été réalisée.

Cette situation correspond à la note D de la composante, pour être noté C, il faut qu'un système de suivi des ressources reçues par les unités de prestation de services soit mis en place et opérationnel et/ou qu'une enquête soit réalisée au cours d'au moins un des trois derniers exercices qui fournit des estimations sur les ressources reçues par les unités opérationnelles de prestation de services pour au moins un grand ministère.

[Critère pour attribuer la note supérieure de C : « Une enquête réalisée au cours d'au moins un des trois derniers exercices fournit des estimations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services pour au moins un grand ministère ».]

Composante 8.4 : évaluation de la performance des fonctions de prestation de services.

Cette composante examine dans quelle mesure sont menées des évaluations des programmes ou de la performance des fonctions de prestation de services. Ces évaluations doivent être effectuées par des organes distincts et ne relèvent pas de celui qui assure le service.

Au Cameroun, sur le plan institutionnel les évaluations des programmes et de la performance sont de la compétence du contrôle supérieur de l'État (CONSUPE). Le CONSUPE est chargé principalement des missions de la vérification des services publics, des collectivités territoriales décentralisées, des entreprises publiques et parapubliques, du contrôle de l'exécution du budget de l'État, du contrôle de l'exécution des projets à financement extérieur, et également de l'évaluation des projets et programmes. Le Décret N°2013/287 du 4 septembre 2013 portant organisation et fonctionnement des Services du CONSUPE habilite l'Institution à réaliser ce genre d'audits de performance de toutes les entités publiques, y compris les projets et programmes publics.

Le CONSUPE a réalisé plusieurs missions d'évaluation de programmes, mais ne s'est engagé que récemment dans l'évaluation et l'audit de la performance des services. Une mission pilote a été engagée début 2017 et porte sur l'audit de la performance du Programme National de Sécurité Alimentaire pour la période allant de janvier 2010 à juin 2016.

⁵⁰ Public Expenditure Tracking Survey

Les évaluations indépendantes de la performance des services fournis par les programmes ou les ministères viennent d'être engagées et aucun rapport n'a encore été produit et publié, d'où l'attribution de la note D à la composante.

[Critère pour attribuer la note supérieure de C : « Des évaluations indépendantes de l'efficacité ou de l'efficacités des services fournis ont été effectuées et publiées pour certains ministères au cours d'au moins un des trois derniers exercices ».]

Indicateur/composantes	Note	Explication
PI-8 Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de services	D	Méthode de notation (M2)
Comp 8.1 : Plans de performance pour assurer les prestations de services.	C	Il existe des documents qui présentent les objectifs et les indicateurs de performance permettant d'évaluer les résultats obtenus et les produits fournis pour tous les ministères. Ces documents ne sont pas rendus publics.
Comp 8.2 : Performance des fonctions de prestation de services	D	Les informations annuelles portant sur les résultats de prestation de services ou les produits fournis sont préparés annuellement par tous les ministères, mais ne sont pas rendus publics
Comp 8.3 : Ressources reçues par les unités de prestations de services	D	Aucune enquête qui permet de fournir les estimations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services n'a été réalisée au cours des trois derniers exercices.
Comp 8.4 : Evaluation de la performance des fonctions de prestation de services	D	Aucune évaluation de la performance des services fournis n'a été effectuée et publiée pendant les trois derniers exercices.

PI-9 : Accès du public aux informations budgétaires

La transparence dépend de la facilité avec laquelle le public a accès aux informations sur la programmation, la situation et la performance budgétaires de l'État. Dans le cadre 2016 du PEFA l'accès du public aux informations s'entend de la communication de ces informations sur des sites web officiels.

Le champ de l'indicateur couvre l'administration budgétaire centrale, et la période sous revue est le cycle budgétaire clos le plus récent, à savoir 2016. La notation s'appuie sur une liste d'informations préétablie décomposée en informations fondamentales et informations supplémentaires comme l'indiquent les tableaux suivants. Le but est d'évaluer si ces informations sont rendues publiques ou non.

Tableau 26 : Éléments fondamentaux rendus publics ou mis à la disposition du public par le Gouvernement

Éléments fondamentaux	Evaluation
<p>1. Documents relatifs au projet de budget annuel du pouvoir exécutif : une série complète de documents relatifs au projet de budget annuel du pouvoir exécutif (tels qu'évalués dans le cadre de l'indicateur PI-5) est mise à la disposition du public dans un délai d'une semaine à compter de leur soumission par le pouvoir exécutif au pouvoir législatif.</p>	Non
<p>2. Budget adopté : la loi de finances annuelle approuvée par le pouvoir législatif est rendue publique dans un délai de deux semaines à compter de l'approbation de la loi.</p>	Non
<p>3. Les rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget : les rapports sont systématiquement communiqués au public dans un délai d'un mois après la fin de la période qu'ils couvrent. Lorsqu'un rapport analytique plus détaillé est établi en cours d'exercice, il doit être publié dans un délai de trois mois à compter de la fin de la période couverte.</p>	Les rapports mensuels et trimestriels ne sont pas systématiquement produits et publiés
<p>4. Rapport sur l'exécution du budget annuel : le rapport est rendu public dans les six mois suivant la fin de l'exercice</p>	Non
<p>5. États financiers audités, incorporant le rapport de l'auditeur externe ou accompagné de ce rapport : le ou les rapports sont mis à la disposition du public dans un délai de 12 mois à compter de la fin de l'exercice.</p>	Non

Tableau 27 : Éléments supplémentaires rendus publics ou mis à la disposition du public par le Gouvernement

Éléments supplémentaires	Evaluation
<p>6. États préalables à l'établissement du budget : les paramètres généraux de la proposition de budget du pouvoir exécutif concernant les dépenses, les recettes prévues et la dette sont communiqués au public au moins quatre mois avant le début de l'exercice et deux mois avant la soumission de la proposition de budget par le pouvoir exécutif au pouvoir législatif.</p>	Non
<p>7. Autres rapports d'audit externe : tous les rapports non confidentiels sur les opérations consolidées de l'administration centrale sont communiqués au public dans un délai de six mois à compter de leur soumission.</p>	Non
<p>8. Récapitulatif du projet de budget : un résumé clair et simple de la proposition de budget du pouvoir exécutif et/ou du budget promulgué, compréhensible par des non-spécialistes du budget (souvent qualifié de « budget citoyen »), traduit si nécessaire dans les langues locales les plus couramment parlées, est communiqué au public, dans un délai de deux semaines à compter de la soumission de la proposition du budget par le pouvoir exécutif au pouvoir législatif, dans le premier cas, et dans un délai d'un mois à compter de l'approbation du budget, dans le second.</p>	Non