

Conclusions de l'analyse des systèmes de la GFP

4.1 Evaluation intégrée des indicateurs de performance

I. Fiabilité du budget

La faiblesse des écarts entre les prévisions globales et les réalisations de dépenses traduisent la volonté des autorités à maintenir les équilibres financiers globaux.

Mais les écarts dans la répartition des dépenses par secteur ou par nature économique font que la fiabilité du budget reste en deçà de ce qui pouvait être escompté de l'amélioration de la prévisibilité à moyen terme et du passage à la budgétisation par programme.

Le manque de discipline budgétaire, facilité par les procédures de déblocage de fonds, de caisse d'avance et d'intervention directe réduit les capacités pour le maintien de la conformité aux lois de finances initiales des répartitions sectorielles de ressources budgétaires.

Pour les recettes également, les recouvrements sont globalement au niveau des prévisions, mais on observe, pour chaque année, une grande dispersion dans les taux de réalisation de chaque catégorie de recettes, ainsi que de grandes variations d'une année à l'autre de ces taux.

II. Transparence des finances publiques

La nomenclature budgétaire comporte les classifications administrative, économique et fonctionnelle, mais seules les deux premières sont conformes aux normes et standards reconnus.

Certains éléments importants portant notamment sur les explications des répercussions budgétaires des nouvelles initiatives, sur les documents relatifs aux cadres de dépenses à moyen terme et sur la quantification des dépenses fiscales ne sont toujours pas transmis au Parlement pour examen et/ou vote. Le manque de prévision, d'encadrement et de suivi des dépenses fiscales peut impacter fortement la maîtrise des équilibres budgétaires et de trésorerie.

Le niveau des dépenses extrabudgétaires qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires ne peut pas être estimé. De même, les montants des projets financés sur dons des bailleurs de fonds ne sont pas connus de manière exhaustive. Le budget et les rapports financiers ne reflètent pas suffisamment toutes les dépenses et les recettes, notamment les ressources et les emplois des EPA et de la CNPS. L'administration n'élabore pas de document annuel présentant les états financiers annuels consolidés des établissements et des entreprises publics, des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale.

Les transferts aux collectivités se font dans la plupart des cas selon des règles claires, préétablies et transparentes, mais les informations sur les transferts attendus ne sont pas communiquées aux CTD avant le début de l'exercice afin qu'elles préparent leurs budgets en tenant compte des ressources attendues.

La budgétisation par programmes entamée depuis quelques années au Cameroun a eu un impact positif sur la lisibilité du budget. Les projets de performance des administrations présentent les objectifs et les indicateurs de performance permettant d'évaluer les résultats obtenus et les produits fournis. Les rapports annuels de performance permettent de rendre compte en présentant les résultats atteints.

Le public manque encore d'un accès à plusieurs informations budgétaires importantes, notamment le projet de budget, le budget promulgué, les rapports d'exécution budgétaires en cours d'année de manière continue et dans des délais acceptables, les états financiers audités, le budget citoyen et les documents des cadres de dépenses à moyen terme.

La transparence est l'un des traits caractéristiques de la gouvernance ouverte, elle mesure le degré d'ouverture qui concerne les intentions, la formulation et la mise en œuvre des politiques suivies. Au-delà de la disponibilité de données budgétaires exhaustives concernant les politiques et les résultats budgétaires à chaque étape du cycle budgétaire, les indicateurs se rapportant à la transparence vérifient la qualité des informations disponibles au regard de la fiabilité, de l'accessibilité, de leur caractère global, compréhensible et exhaustif, et du respect des délais.

Ce dernier caractère global, compréhensible et exhaustif des informations budgétaires a un impact direct sur la qualité de l'information produite par le système comptable et sur la qualité des rapports produits par l'exécutif et transmis aux institutions de contrôle et de surveillance externe, ces derniers ne peuvent facilement exercer leurs rôles lorsque les informations contenues dans les rapports de fin d'année sont incomplètes.

III. Gestion des actifs et des passifs

La supervision des entreprises publiques, des établissements publics et des collectivités territoriales décentralisées n'est pas convenablement assurée afin de prévenir les risques budgétaires que leur gestion pourrait engendrer pour l'administration. Cette insuffisance a inévitablement des répercussions sur la viabilité budgétaire, sur la fourniture des services publics, sur la capacité du Trésor à mobiliser toutes les ressources de trésorerie disponibles. De même, les risques budgétaires liés à la mise en œuvre des contrats de PPP ne sont pas suivis. La dette garantie par l'Etat est convenablement suivie par la CAA, mais elle fait l'objet d'une insuffisante communication, notamment à l'endroit du Parlement.

L'exécution du budget d'investissement public est relativement bien suivie et donne lieu à production d'un rapport annuel qui est communiqué au Parlement et est publié. Toutefois, les investissements des EPA et ceux réalisés dans le cadre des contrats PPP ne sont pas pris en compte dans ce rapport, ce qui ne permet pas d'avoir une complète connaissance des interventions de l'administration centrale dans chaque secteur.

Le cadre institutionnel pour la gestion et le suivi des actifs financiers est en place, mais des dispositions appropriées ne sont pas prises pour un bon suivi de ces actifs et de leur performance. Les normes et les procédures pour la tenue d'une bonne comptabilité-matières sont mises en place, mais elles ne sont pas respectées, ce qui ne permet pas à l'Etat d'avoir une connaissance exhaustive de son patrimoine. La transparence des transferts et des cessions des actifs soulève également des préoccupations.

IV. Planification et budgétisation fondées sur les politiques publiques

Le gouvernement prépare des prévisions pour les principaux indicateurs macroéconomiques et les prévisions budgétaires détaillées et le solde qui en découle. Cependant, les prévisions macroéconomiques et budgétaires n'incluent pas des évaluations qualitatives de l'impact des différentes hypothèses macroéconomiques.

Le gouvernement ne prépare pas des estimations de l'impact budgétaire de tous les changements sur les politiques de recettes et de dépenses pour l'année budgétaire. Le DSCE présente les éléments de la stratégie budgétaire de la République du Cameroun, comporte des objectifs quantitatifs de la politique budgétaire, mais n'est pas soumis au Parlement pour approbation.

Des prévisions budgétaires globales glissantes sont établies, pour des besoins de pilotage interne du processus de préparation du budget, sur trois ans. Cependant, le budget demeure annuel et ne présente que les prévisions de recettes et de dépenses pour l'année T+1. Les plafonds notifiés aux ministères ne concernent que l'année T+1.

Des stratégies sectorielles ont été élaborées pour la plupart des ministères. Les coûts récurrents de nouveaux investissements ne sont pas encore pris en compte dans les stratégies sectorielles actuelles, et ne sont pas présentés en annexe à la loi de finances.

Le MINFI et le MINEPAT pilotent conjointement le processus annuel de préparation du budget, selon deux calendriers portés par une note interne du MINFI et n'est pas habituellement respecté. Les plafonds ne sont pas adoptés en Conseil de ministres (ou une instance similaire) avant leur notification.

Le pouvoir législatif ne dispose pas de suffisamment de temps pour examiner le projet de budget et le voter. Les règles de modifications des autorisations budgétaires permettent une augmentation du total des dépenses et des recettes.

Les insuffisances de la préparation du budget se reflètent dans son exécution. Aussi, l'amélioration du processus de programmation et/ou de budgétisation réduirait les insuffisances constatées en matière d'exécution du budget notamment le recours aux procédures de déblocage de fonds, aux caisses d'avance, aux dépenses d'intervention directe, et aux blocages de précaution. Elle faciliterait la mise en place de procédures de régulation budgétaire efficaces.

Une des insuffisances constatées au niveau de ce pilier est aussi l'inexistence au Cameroun d'un calendrier budgétaire formel qui organise l'ensemble des activités de préparation du budget. Cette insuffisance a eu un impact direct sur la qualité de l'examen du projet de loi de finances et des projets de loi de règlement par le Parlement. L'Assemblée Nationale et le Sénat disposent de peu de temps pour examiner et voter le projet de loi de l'année; ce délai est encore réduit à cause de la transmission tardive des projets de loi de finances par l'exécutif.

V. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Les administrations fiscales et douanières ont nettement amélioré leurs capacités pour ce qui est de l'information sur les droits et obligations, et les relations avec les contribuables, grâce notamment à leurs sites web. Cette amélioration se poursuit avec la dématérialisation des procédures (déclarations en ligne).

Les administrations fiscales et douanières ont aussi apporté des améliorations dans l'organisation de la programmation, de l'exécution et du suivi des enquêtes de contrôle et de lutte contre la fraude. Ces progrès restent toutefois contraints par le faible recours à l'analyse des risques, les capacités en la matière étant encore insuffisantes.

Les progrès n'ont toutefois pas permis de réduire, voire de limiter l'accumulation des arriérés de recouvrement dus, en grande partie, par les entités du secteur public.

L'organisation du transfert sur les comptes du Trésor des recettes recouvrées est performante grâce au système de paiement SYSTAC. La quasi-totalité des recettes est reversée dans les 24 ou 48 heures. Ce système contribue ainsi à améliorer les capacités de gestion de la trésorerie.

Mais à l'inverse, la sincérité des comptabilités administratives et de gestion pour les recettes, pourtant tenues conformément aux règles, est amoindrie par la non-exhaustivité des enregistrements de dépenses fiscales, et de compensations de dettes croisées Etat/entreprises.

Le cadre institutionnel pour la gestion de la trésorerie est renforcé grâce :

- au Comité de trésorerie qui regroupe les hauts responsables des administrations et institutions financières et qui tient des réunions mensuelles,
- au Comité interne de trésorerie qui se réunit chaque semaine,
- à l'élaboration des plans annuels mensualisés de trésorerie, et leur actualisation chaque mois,
- à l'élaboration en début d'année par les services du Trésor, d'un plan annuel d'intervention sur les marchés financiers.

L'efficacité de cette organisation est contrainte par les procédures de déblocage de fonds, les caisses d'avance et l'imprévisibilité des dépenses d'intervention directe déjà évoquée .

Ces mêmes procédures, ajoutées à celles des blocages de précaution et à l'absence de plans d'engagement et de plans de passation des marchés, empêchent la mise en place de procédures de régulation budgétaire efficaces.

L'organisation en place pour la gestion des fichiers du personnel et des états de paie et l'inefficacité des contrôles effectués sur la chaîne de la solde n'assurent pas l'intégrité des données du personnel et de la paie, ce qui a pour conséquence une non-maîtrise de la masse salariale. Cette situation a un impact évident sur la maîtrise de la masse salariale ainsi que sur l'allocation stratégique des ressources.

L'organisation du système de passation des marchés ne respecte pas le principe de séparation entre le maître d'ouvrage, l'organe de contrôle et l'organe de régulation. Le système est aussi contraint par l'absence de banques de données sur les marchés publics et le non-respect des obligations en matière de préparation et de suivi des plans de passation de marchés.

Les difficultés de maîtrise de la trésorerie, les insuffisances dans l'élaboration et l'utilisation des plans de passation de marchés et l'absence de plans d'engagement de dépenses constituent les principaux obstacles à l'instauration d'une régulation budgétaire permettant de préserver les équilibres financiers et budgétaires, limiter les recours onéreux aux emprunts de court et moyen termes pour financer la trésorerie et le budget, et renforcer la fiabilité du budget.

La fiabilité du budget est aussi tributaire du système de contrôle interne. Celui-ci est aussi caractérisé par un cadre institutionnel des contrôles inadapté à l'environnement et encore trop éloigné des normes et bonnes pratiques recommandées à l'échelle internationale.

Ainsi, l'efficacité du contrôle des engagements de dépenses non salariales par rapport aux dotations budgétaires est partielle, ce qui entraîne quelquefois le non-respect des autorisations parlementaires. Le contrôle des engagements par rapport aux projections de trésorerie n'est pas assuré. Ce type de contrôle s'effectue au stade de paiement de la dépense, ce qui entraîne des accumulations d'arriérés de paiement. La portée du contrôle de l'engagement des dépenses est limitée par le recours à des procédures dérogatoires qui portent sur des montants relativement importants.

Les services du Contrôle supérieur de l'Etat (CONSUPE) ont engagé des actions pour renforcer les capacités de programmation des contrôles basés sur l'évaluation des risques et pour organiser la fonction d'audit interne. Cette dernière est peu développée, voire inexistante dans les services de vérification qui privilégient les contrôles de régularité.

La quasi-absence de la fonction d'audit interne explique en partie les faiblesses des organisations et procédures pour une gestion efficace et efficiente du processus budgétaire.

VI. Comptabilité, enregistrement des données et établissement de rapports

Le passage à la budgétisation par programmes a nécessité la mise en place d'un nouveau système informatique pour la gestion de l'exécution du budget de l'Etat : le système PROBMIS.

C'est sur ce système que doivent être tenues la comptabilité des engagements de dépenses et la comptabilité administrative du budget de l'Etat. Mais ces fonctionnalités ne sont pas

opérationnelles, car PROBMIS n'est pas encore interconnecté aux autres systèmes d'information (DDPP pour la Solde, Minapat pour les investissements financés sur ressources extérieures, CAA pour la dette..). La Comptabilité des engagements n'est pas tenue. Les comptes administratifs sont établis à la fin de l'exercice pour la préparation du projet de loi de règlement, mais à partir de données provenant de sources diverses. La sincérité et la fiabilité des comptes administratifs sont, pour cette raison, incertaines.

A l'inverse, le dispositif pour la tenue des comptes de gestion, basé sur des procédures de contrôles et de vérifications bien établies, est fiable.

La production irrégulière des rapports d'exécution budgétaire en cours d'année et leur portée limitée aux seules dépenses privent le ministre des Finances d'un important outil de pilotage du budget. Le « Tabord » (TOFE mensuel) est produit à partir de données extra-comptables, dans des délais trop longs et ne retrace pas de manière explicite l'ensemble des opérations financières. En l'état, il ne peut servir au pilotage de l'exécution du budget et la gestion des opérations de trésorerie.

Malgré le manque de fiabilité des données des comptes administratifs, l'observance par l'Exécutif de l'obligation de rendre compte au Parlement de l'exécution de la loi de finances, la production régulière et l'amélioration de la qualité de la présentation des états financiers, et la célérité notée dans l'examen des comptes de l'Etat par la Chambre des comptes sont fort appréciables et ouvrent des perspectives pour le renforcement du système de la GFP.

VII. Surveillance et audit externes

Le degré d'indépendance, au sens recommandé par l'INTOSAI, de la Chambre des comptes est limité. Ses compétences en matière d'audit sont aussi limitées par la législation et par la réglementation. Par ailleurs, elle ne peut exercer pleinement ses missions juridictionnelles en raison du manque de respect par les comptables de leurs obligations en matière de reddition des comptes.

Pour ce qui concerne l'examen des comptes de l'Etat et l'analyse des projets de loi de règlement, la chambre des comptes exerce ses compétences de manière satisfaisante. Mais ses recommandations sont peu ou pas suivies.

L'examen et le vote des projets de loi de règlement par le Parlement dans un délai maximal de trois mois après leur transmission par le Gouvernement et le suivi des recommandations qu'il formule à l'occasion, sont les points forts du contrôle exercé par le pouvoir législatif sur l'exécution du budget. Cependant, la non-organisation d'auditions approfondies et la non-publication des rapports d'examen des projets de loi de règlement affectent négativement la transparence du processus.

4.2 Efficacité du cadre de contrôle interne

Environnement de contrôle

Il est marqué par les faiblesses organisationnelles et les insuffisances des processus de préparation et d'exécution du budget.

L'insuffisante prise en compte des opérations extrabudgétaires, aussi bien lors de l'élaboration du budget que lors de son suivi, ne permet pas d'asseoir les contrôles sur l'ensemble des ressources de l'Etat.

De même, les capacités de contrôles sont amoindries par la faiblesse, ou le plus souvent, par l'absence de cadres normatifs en matière d'évaluation des besoins pour les équipements ou les moyens de fonctionnement, ainsi que par l'absence de cadres normatifs pour la détermination des coûts de ces équipements et moyens de fonctionnement.

Le recours fréquent aux procédures simplifiées ou exceptionnelles (déblocage de fonds, caisses d'avances, avances de trésorerie) qui, bien que légales et réglementaires, ne permettent pas d'assurer l'effectivité des contrôles a priori sur l'exécution des dépenses.

Les contrôles ne peuvent s'appliquer que lorsque les tâches et responsabilités sont clairement identifiées et réparties. Mais les processus décisionnels impliquant des comités, commissions ou groupes de travail¹²² sont fréquents et conduisent assez souvent à la dilution des responsabilités.

Enfin, le manque d'exhaustivité dans l'enregistrement des opérations budgétaires et la faiblesse de la production et de la circulation de l'information statistique sur les opérations financières et budgétaires limitent les capacités de contrôle basé sur une documentation complète et fiable et sur l'évaluation des risques.

Évaluation des risques

La plupart des services de contrôle ne disposent ni de capacités ni d'outils pour l'évaluation des risques. C'est le cas par exemple pour les services de douanes et d'impôts, les services de contrôle de la solde, ceux du contrôle financier, les services de contrôle des réalisations (Minpat, Minmap) ou encore les services de contrôle interne (DCOB, Inspection générale, inspection du Trésor.). L'approche par les risques et l'élaboration de cartographie de risques sont au stade de projet dans certains services (CONSUPE, Douanes, Inspection du Trésor) ; absentes des préoccupations dans d'autres services (contrôle de la solde, contrôle budgétaire, contrôle des réalisations).

Activité de contrôle

Les contrôles sont le plus souvent centrés sur la régularité et la conformité.

¹²² Dans la plupart des cas, les réunions de commissions, comités ou groupes de travail donnent lieu au paiement d'indemnités aux participants. Cette règle comporte des risques, parfois avérés, de multiplication de ces comités et de multiplication de leurs réunions.

Les plans et programmes de contrôle ne sont pas systématiquement préparés et, lorsqu'ils le sont, ne sont pas suivis. Les raisons invoquées renvoient le plus souvent à l'insuffisance de moyens.

Le contrôle financier ne s'exerce pas pleinement sur l'ensemble des dépenses pour les raisons évoquées précédemment (procédures simplifiées et procédures « exceptionnelles ») ; les contrôles a priori et a posteriori sur les fichiers des agents et de la solde ne garantissent pas la fiabilité des données.

D'une manière générale, l'efficacité des vérifications et contrôles a posteriori reste limitée par :

- l'absence de critères de sélection basée sur l'évaluation des risques,
- l'absence de coordination entre les services de contrôle pour la programmation de leurs interventions et qui conduit à la redondance des contrôles. Ce fut le cas par exemple jusqu'en 2016 pour les services de contrôle de la DGI,
- l'absence ou la faiblesse de références à des normes pour la conduite des contrôles, l'élaboration de rapports, leur circulation. C'est le cas pour la plupart des brigades de contrôles créées dans les services ministériels et qui effectuent des contrôles selon des méthodes peu ou pas documentées, dont les rapports restent confidentiels et dont l'activité ne fait pas l'objet d'analyse et suivi statistique ;
- la faible prise en charge des préoccupations liées à l'organisation, le cas échéant, du suivi des recommandations ou des suites données aux rapports de contrôle.

Information et communication

Les rapports de contrôle sont très souvent confidentiels et la seule règle en la matière est l'obligation de les transmettre au CONSUPE.

Les systèmes d'information de l'administration centrale sont opérationnels, insuffisamment interconnectés et leurs fonctionnalités sont sous-utilisées, notamment pour ce qui concerne la facilitation des contrôles a priori (applicatifs pour faciliter le contrôle des engagements par exemple) ou pour la production de données statistiques utiles à la gestion ou aux contrôles ou encore à l'évaluation des performances.

La faiblesse enfin de la diffusion des statistiques périodiques, annuelles et infra-annuelles, sur les finances publiques ne facilite pas les actions de contrôle que peuvent exercer les organisations de la société civile, partenaires de l'Etat pour la sauvegarde de ses intérêts et pour assurer l'efficacité de la dépense publique.

Pilotage

Le positionnement du CONSUPE en tant qu'institution faîtière de contrôle au sein de l'exécutif pourrait permettre une grande efficacité et efficience des contrôles internes, mais seulement dans le cas où cette institution joue pleinement son rôle en matière :

- de renforcement des capacités des services de contrôle des ministères et autres administrations, notamment par la diffusion et l'organisation du respect des normes en matière de contrôle, par l'élaboration et le respect de Codes de déontologie,

- d'organisation de l'harmonisation des programmes de contrôle et du suivi de leur exécution,
- d'organisation de la circulation des rapports de contrôle
- d'évaluation de l'efficacité des contrôles, en s'appuyant notamment sur l'évaluation du suivi de leurs recommandations.
- d'évaluation de l'efficacité des contrôles en évaluant et analysant périodiquement les charges induites par les missions de contrôle

Autant de missions que le CONSUPE prévoit de développer, mais qu'il n'assure pas encore ou seulement à un stade embryonnaire.

Par ailleurs, il n'existe pas, entre les institutions faitières de contrôle que sont le CONSUPE et la Chambre des Comptes, de cadre de concertation ou de coordination formelle et visant à renforcer la synergie de leurs actions pour la généralisation de l'application de normes de contrôle et d'audit et pour le renforcement des capacités nationales en la matière.

L'absence ou la faiblesse de l'encadrement fonctionnel impacte négativement l'efficacité des services de contrôle dans les administrations. Elle conduit parfois à la prolifération de cellules et brigades de contrôle dans les directions générales et divisions des services ministériels, cellules dont les charges de fonctionnement sont généralement lourdes. Leur efficacité peut être sujette à caution, car elles ne disposent généralement pas de manuels. La programmation, le suivi et l'évaluation de leurs activités n'obéissent pas à des règles bien établies.

4.3 Points forts et points faibles de la GFP

Tableau 43 : Synoptique des forces et faiblesses de la GFP selon les trois grandes fonctions étatiques et les sept piliers de la GFP selon le PEFA

	Discipline budgétaire		Allocation stratégique des ressources		Mise à disposition efficiente des services	
	Fort	Faible	Fort	Faible	Point Fort	Point faible
Fiabilité du Budget	Les montants totaux des recettes recouvrées sont proches des prévisions, Le total des dépenses est contenu dans les limites prévues par la loi de finances. - les dépenses imputées sur les provisions sont faibles	La composition des recettes par nature d'impôts, et la composition des dépenses par chapitre ou par nature économique s'écartent sensiblement des prévisions, Le montant des dépenses imprévues est élevé Les charges non réparties également.		L'allocation stratégique des ressources est compromise par la réaffectation des crédits		
Exhaustivité et transparence	La nomenclature budgétaire, bien que comportant des faiblesses, est complète, conforme aux normes internationales. Les transferts aux collectivités se font dans la plupart des cas selon des règles claires	L'information sur les ressources et dépenses des entités extrabudgétaires est très insuffisante.	La budgétisation par programme a un impact positif sur la lisibilité du budget	La documentation transmise au Parlement est incomplète. Le public n'a pas accès à l'information sur le budget avant son adoption. Il n'a pas non plus accès à la totalité du budget promulgué et aux informations sur	Les rapports annuels de performance permettent de rendre compte des résultats atteints	- Le suivi de la qualité et quantité des services produits par les administrations est mal assuré. - Les CTD reçoivent tardivement les informations sur les ressources qui leur seront transférées.

	Discipline budgétaire		Allocation stratégique des ressources		Mise à disposition efficiente des services	
	Fort	Faible	Fort	Faible	Point Fort	Point faible
	préétablies et transparentes..			son exécution en cours d'année		
Gestion des actifs et des passifs	La dette garantie par l'Etat est convenablement suivie par la CAA,	<p>La dette garantie par l'Etat fait l'objet d'une insuffisante communication, notamment à l'endroit du Parlement</p> <p>Les risques budgétaires liés à la mise en œuvre des contrats de PPP ne sont pas suivis.</p> <p>Les normes et les procédures pour la tenue d'une bonne comptabilité matières sont mises en place, mais elles ne sont pas respectées</p> <p>La transparence des transferts et des cessions des actifs soulève également des préoccupations</p>				La supervision des entreprises publiques, des EPA et des CTD n'est pas convenablement assurée afin de prévenir les risques budgétaires que leur gestion pourrait engendrer pour l'administration
Planification et budgétisation fondées sur des politiques nationales		Les règles de modifications des autorisations budgétaires permettent une augmentation du total des dépenses et des recettes	Le gouvernement prépare des prévisions pour les principaux indicateurs macroéconomiques et les prévisions budgétaires	Les prévisions macroéconomiques et budgétaires n'incluent pas des évaluations qualitatives de l'impact des différentes		

	Discipline budgétaire		Allocation stratégique des ressources		Mise à disposition efficiente des services	
	Fort	Faible	Fort	Faible	Point Fort	Point faible
			détaillées et le solde qui en découle. Des prévisions budgétaires globales glissantes sont établies, pour des besoins de pilotage interne du processus de préparation du budget, sur trois ans. La budgétisation par programme, prévue par le régime financier de 2007, est entièrement mise en place depuis 2014 et devrait permettre une budgétisation axée sur les résultats qui renforcerait l'allocation stratégique des ressources.	hypothèses macroéconomiques. Le budget demeure annuel et ne présente que les prévisions de recettes et de dépenses pour l'année T+1. Les plafonds notifiés aux MDA ne concernent que l'année T+1. Le pouvoir législatif ne dispose pas de suffisamment de temps pour examiner le projet de budget. Les règles de modifications des autorisations budgétaires permettent une augmentation du total des dépenses et des recettes.		
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	- Les citoyens ont un accès facile aux informations sur leurs obligations et droits fiscaux. -La perception des recettes est bien suivie	Le suivi des dépenses fiscales n'est pas exhaustif La maîtrise de la trésorerie est difficile en raison des		L'organisation en place pour la gestion des fichiers du personnel et des états de paie et l'inefficacité des contrôles effectués		

	Discipline budgétaire		Allocation stratégique des ressources		Mise à disposition efficiente des services	
	Fort	Faible	Fort	Faible	Point Fort	Point faible
	de façon exhaustive et rapide. -Les rapprochements bancaires sur les recettes recouvrées sont réguliers L'organisation pour la gestion de la trésorerie est renforcée par les comités de trésorerie, le plan annuel de trésorerie.	procédures de déblocage de fonds		sur la chaîne de la solde n'assurent pas l'intégrité des données du personnel et de la paie. Le système de passation des marchés ne respecte pas le principe de séparation entre le maître d'ouvrage, l'organe de contrôle et l'organe de régulation.		
Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers	L'observance par l'Exécutif de l'obligation de rendre compte au Parlement de l'exécution de la loi de finances, la production régulière et l'amélioration de la qualité des états financiers, et la célérité notée dans l'examen des comptes de l'Etat par la Chambre des comptes sont fort appréciables et impactent positivement le système de la GFP.	La production irrégulière des rapports d'exécution budgétaire en cours d'année et leur portée limitée aux seules dépenses privent le ministre des Finances d'un important outil de pilotage du budget.				

	Discipline budgétaire		Allocation stratégique des ressources		Mise à disposition efficiente des services	
	Fort	Faible	Fort	Faible	Point Fort	Point faible
Surveillance et vérification externe	L'examen et le vote des projets de loi de règlement par le Parlement dans un délai maximal de trois mois après leur transmission par le Gouvernement et le suivi des recommandations qu'il formule à l'occasion, sont les points forts du contrôle exercé par le pouvoir législatif sur l'exécution du budget.	Cependant, la non organisation d'auditions approfondies et la non publication des rapports d'examen des projets de loi de règlement affectent négativement la transparence du processus				

4.4 Evolution de la performance depuis une évaluation antérieure

La dernière évaluation PEFA du Cameroun date de 2007 et avait été réalisée sur la base du cadre PEFA de 2005. Le tableau de l'annexe 4 présente l'évolution de la performance par indicateur de 2007 à 2017 sur la base du cadre PEFA de 2005. L'évolution de la performance du système de la GFP depuis la dernière évaluation sera présentée suivant les trois objectifs de la GFP : la discipline budgétaire, l'allocation stratégique des ressources et la prestation efficace et efficiente des services publics.

La discipline budgétaire

En 2017, la performance en ce qui concerne le processus de planification, de programmation et de budgétisation est restée la même qu'en 2007 sauf pour ce qui est de la programmation budgétaire. Le budget de l'Etat s'inscrit désormais dans une perspective pluriannuelle avec l'élaboration des cadres budgétaires à moyen terme (CBMT) et des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT). Le processus de préparation du budget de l'Etat demeure marqué par la séparation du budget de fonctionnement du budget d'investissement public, ce qui ne favorise pas la prise en compte des charges récurrentes, ni la maîtrise des équilibres budgétaires et la gestion de la trésorerie. Le budget de l'Etat est toujours voté avant le début de l'exercice auquel il se rapporte, ce qui conforte la discipline budgétaire. Mais le calendrier budgétaire reste à améliorer, car le temps accordé aux ministères sectoriels pour la préparation de leurs prévisions budgétaires est assez court. Les enveloppes budgétaires communiquées aux ministères sectoriels ne sont pas préalablement approuvées par le Conseil des ministres.

Globalement, la transparence des finances publiques ne s'est ni améliorée, ni détériorée entre 2007 et 2017. La documentation budgétaire contient toujours les mêmes éléments d'information qu'en 2007 eu égard aux critères du cadre PEFA de 2005. Les opérations des unités extrabudgétaires ne sont pas rapportées dans la loi de règlement. La mise à disposition du public des principales informations ne s'est pas améliorée.

Entre 2007 et 2017, les résultats globaux de l'exécution du budget se sont améliorés. Cependant, la composition des recettes réalisées par nature d'impôts, et la composition des dépenses effectives par chapitre ou par nature économique se sont écartées sensiblement des prévisions. Le montant des dépenses imprévues reste élevé, les charges non réparties également. L'exécution des dépenses reste marquée par l'utilisation de procédures dérogatoires et l'exécution de certaines dépenses par des entreprises publiques pour le compte de l'Etat. Ces opérations ne sont pas toujours régularisées à la clôture de l'exercice.

La performance de la prévisibilité des fonds pour l'engagement des dépenses s'est globalement détériorée malgré les efforts faits en vue de l'établissement au début de chaque année d'un plan annuel de trésorerie et de son actualisation suivant une fréquence mensuelle. Ces plans de trésorerie ne sont pas convenablement utilisés à des fins de régulation budgétaire au stade de l'engagement de la dépense.

S'agissant du contrôle de la paie, la performance ne s'est pas améliorée non plus. Comme en 2007, les fichiers du personnel et les états de paie ne sont toujours pas intégrés et fiables. Les contrôles effectués dans la chaîne de la solde sont peu efficaces et des enquêtes générales ne sont pas organisées pour fiabiliser les bases de données.

La performance des contrôles des dépenses non salariales ne s'est pas globalement améliorée. Un dispositif n'est pas en place pour limiter les engagements de dépenses aux projections de trésorerie. Malgré le dispositif mis en œuvre pour limiter les engagements aux dotations budgétaires, des dépassements de crédits sont notés. Le montant des arriérés de paiements reste important relativement aux dépenses totales annuelles.

Des progrès ont été accomplis entre 2007 et 2017 en matière de production, de qualité et de délai de soumission des comptes annuels de l'Etat. Toutefois, certaines insuffisances demeurent. La fréquence de la production et la qualité des rapports budgétaires en cours d'exercice ne se sont pas améliorées entre 2007 et 2017.

Le processus d'examen du projet de loi de finances par le Parlement s'est amélioré quant à sa portée, mais le temps imparti au pouvoir législatif pour cet examen reste court. En ce qui concerne l'examen des états financiers annuels, contrairement à la situation de 2007 où le Parlement n'avait pas de la matière pour exercer son contrôle sur l'exécution du budget de l'Etat, en 2017, les projets de loi de règlement ont été régulièrement élaborés appuyés du compte général de l'Etat, puis soumis à l'examen du Parlement après avis de la Chambre des comptes de la Cour suprême. Ce qui constitue une grande avancée dans le processus de reddition des comptes.

L'allocation stratégique des ressources

En vue de la mise en œuvre de la budgétisation par programme, des progrès ont été réalisés en matière de planification stratégique et de programmation budgétaire. En 2017 contrairement à 2007, des documents de programmation budgétaire pluriannuelle (CBMT et CDMT) sont élaborés dans le cadre du processus de préparation du budget de l'Etat. Ces outils, s'ils étaient convenablement utilisés, devraient permettre une meilleure allocation stratégique des ressources. Mais les budgets ne sont pas toujours en concordance avec les cadres de dépenses à moyen terme à partir desquels ils sont établis. Par ailleurs, la procédure de blocage de précaution et l'exécution de certaines dépenses budgétaires directement par des entreprises publiques contribuent au non-respect de l'allocation stratégique des ressources.

L'efficacité de la prestation des services publics

L'efficacité et l'efficience de la prestation des services publics sont, comme en 2007, amoindries par une augmentation de la proportion des marchés passés suivant des méthodes ne faisant pas appel à la concurrence. En outre, l'exhaustivité du budget ne s'est pas améliorée de 2007 à 2017 et les faiblesses notées en la matière sont de nature à limiter la fiabilité des informations disponibles sur les coûts des services. Les interventions des unités extrabudgétaires ne sont pas appréhendées, car leurs opérations ne sont pas rapportées dans les états financiers annuels. Il en est de même des opérations des collectivités territoriales qui sont complémentaires de celles de l'Etat.