

YAOUNDE – NOVEMBRE 2011

Instrument d'évaluation

ETUDE DE CAS

« APPLICATION DE LA METHODOLOGIE PEFA »

Contenu

1. Listes des indicateurs PEFA	2
2. Méthode de notation des indicateurs	3
3. Modalités d'appréciation des 6 indicateurs	5
Indicateur n°4/PEFA – Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	5
Indicateur n°5/PEFA – Classification du budget	6
Indicateur n°9/PEFA – Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	7
Indicateur n° 18/PEFA – Efficacité des contrôles des états de paie	8
Indicateur n° 24/PEFA – Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	9
Indicateur n° 26/PEFA – Etendue, nature et suivi de la vérification interne	10
4. ETUDE DE CAS REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE (RAPPORT 2010)	12
a. Résumé de l'évaluation République Centrafricaine et quelques informations de référence	12
b. Informations disponibles pour 6 indicateurs de la République Centrafricaine	24
Indicateur n°4/PEFA – Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	24
Indicateur n°5/PEFA – Classification du budget	26
Indicateur PEFA n°9 - Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	27
Indicateur PEFA n°18 - Efficacité des contrôles des états de paie	28
Indicateur PEFA n°24 - Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	29
Indicateur n°26/PFA – Etendue, nature et suivi de la vérification externe	30

1. Listes des indicateurs PEFA




N°	DIMENSIONS ET INDICATEURS	Méthode
A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES :		
Crédibilité du budget		
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	M1
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	M1
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES:		
Couverture et transparence		
PI-5	Classification du budget	M1
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	M1
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	M1
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	M2
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	M1
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	M2
C. CYCLE BUDGÉTAIRE		
C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques		
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	M2
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	M2
C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget		
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	M2
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	M2
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	M1
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	M1
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	M2
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie	M1
PI-19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	M2
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	M1
PI-21	Efficacité du système de vérification interne	M1
C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers		
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	M2
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	M1
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	M1
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	M1
C(iv) Surveillance et vérification externes		
PI-26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	M1
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	M1
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	M1
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS		
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	M1
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents	M1
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	M1

2. Méthode de notation des indicateurs

La plupart des indicateurs couvrent différents aspects liés au sujet auquel se rapporte l'indicateur considéré. Chacun de ces aspects doit être apprécié de manière distincte. La note globale attribuée à un indicateur se fonde donc sur les évaluations de chacune des composantes de cet indicateur. La note globale de cet indicateur est obtenue en agrégeant les notes attribuées aux différentes composantes soit avec la Méthode 1 (M1) pour certains indicateurs, soit avec la Méthode 2 (M2) pour les autres.





Méthode 1 M1

Cette méthode est employée soit pour tous les indicateurs comportant une seule composante, soit pour les indicateurs à plusieurs composantes dont la mauvaise performance d'une des composantes est susceptible d'influer négativement sur la performance des autres composantes du même indicateur (en d'autres termes, à travers le maillon le plus faible parmi les composantes de l'indicateur). Pour les indicateurs à 2 composantes ou plus, les étapes pour déterminer la note globale ou générale de l'indicateur sont les suivantes :

-  Chaque composante est initialement appréciée séparément et reçoit une note.
-  La note est fixée en choisissant la note la moins élevée attribuée à l'une des composantes.
-  Il faut ajouter un '+' à la note lorsque l'une des autres composantes obtient une note supérieure (Remarque : Il n'est PAS possible de choisir la note attribuée à l'une des composantes dont la note est plus élevée et d'ajouter '-' pour une composante ayant une note moins élevée. De la même manière, il n'est PAS possible d'ajouter '+' à la note d'un indicateur à une seule composante).

Méthode 2 (M2)

Elle se fonde sur la moyenne des notes relatives aux différentes composantes d'un indicateur. Elle est prescrite pour des indicateurs à plusieurs composantes, dans le cas où une note faible dans l'une des composantes n'amointrit pas nécessairement l'impact d'une note élevée dans une autre composante du même indicateur. Bien que les composantes relèvent toutes du même domaine du système de gestion des finances publiques, les progrès enregistrés au niveau de chaque composante peuvent ne pas affecter les autres composantes et ce, sans suivre logiquement un ordre particulier. Les étapes pour déterminer la note globale ou générale de l'indicateur sont les suivantes :

-  Pour chacune des composantes, évaluer le niveau de performance atteint sur le barème d'étalonnage à 4 points (à l'exemple de la méthode 1).
-  Se reporter au Tableau de conversion de la Méthode de notation M2 (ci-après) et trouver la section du tableau qui s'y rapporte (indicateurs à 2 ou 3 composantes).
-  Identifier la ligne dans le tableau correspondant aux différentes notes qui ont été attribuées aux composantes de l'indicateur (l'ordre des notes se rapportant aux composantes n'a aucune importance).
-  Choisir la note globale correspondante pour l'indicateur.

Le Tableau de conversion s'applique à tous les indicateurs utilisant uniquement la méthode de notation M2 et ne peut être utilisé pour les indicateurs utilisant la méthode M1, étant donné que cela donnerait lieu à une note incorrecte. Le Tableau de conversion ne doit PAS être utilisé pour établir le total des notes pour l'ensemble des indicateurs ou des séries d'indicateurs secondaires, étant donné qu'il n'a pas été conçu à cette fin. D'une manière générale, la série d'indicateurs n'a pas été conçue pour aboutir à une seule note agrégée. En conséquence, aucune méthode n'a été élaborée dans ce sens.

Tableau de conversion relatif à la Méthode de notation M2

Notes par composante			Note globale M2	Notes par composante				Note globale M2
Indicateurs à 2 composantes				Indicateurs à 4 composantes				
D	D		D	D	D	D	D	
D	C		D+	D	D	D	C	
D	B		C	D	D	D	B	
D	A		C+	D	D	D	A	
C	C		C	D	D	C	C	
C	B		C+	D	D	C	B	
C	A		B	D	D	C	A	
B	B		B	D	D	B	B	
B	A		B+	D	D	B	A	
A	A		A	D	D	A	A	
Indicateurs à 3 composantes				D	C	C	C	D+
D	D	D	D	D	C	C	C	B
D	D	C	D+	D	C	C	A	C+
D	D	B	D+	D	C	B	B	C+
D	D	A	C	D	C	B	A	C+
D	C	C	D+	D	C	A	A	B
D	C	B	C	D	B	B	B	C+
D	C	A	C+	D	B	B	A	B
D	B	B	C+	D	B	A	A	B
D	B	A	B	D	A	A	A	B+
D	A	A	B	C	C	C	C	C
C	C	C	C	C	C	C	B	C+
C	C	B	C+	C	C	C	A	C+
C	C	A	B	C	C	B	B	C+
C	B	B	B	C	C	B	A	B
C	B	A	B	C	C	A	A	B
C	A	A	B+	C	B	B	B	B
B	B	B	B	C	B	B	A	B
B	B	A	B+	C	B	A	A	B+
B	A	A	A	C	A	A	A	B+
A	A	A	A	B	B	B	B	B
				B	B	B	A	B+
				B	B	A	A	B+
				B	A	A	A	A
				A	A	A	A	A
Note : L'ordre dans lequel les notes sont attribuées aux composantes dans un indicateur n'a aucune importance								

 **Orientations pour les notations**

Ces lignes directrices s'appliquent en général à la collecte et à la présentation de preuves et de justifications. Afin de s'assurer qu'une preuve adéquate est utilisée et rapportée pour justifier et expliquer la notation des indicateurs, il est suggéré que:

- L'explication donnée identifie **la preuve réelle** (y compris les données qualitatives et quantitatives), qui a été utilisée pour justifier l'évaluation. La preuve est spécifique et précise, et mentionne sa source.
- La preuve utilisée pour justifier la notation se réfère seulement à **la performance réelle réalisée**, et non pas à la performance qui est attendue dans l'avenir en raison des réformes mises en application, en cours ou promises.
- L'explication donne une idée claire **de la performance de chacune des composantes de PFM telles qu'elles ressortent dans les indicateurs** et des raisons pour sa notation. Chaque composante de l'indicateur est traitée de manière à permettre la compréhension du niveau spécifique (A, B, C ou D) réalisé par la composante.
- Tout problème de respect des délais ou de **fiabilité des données ou d'éléments de preuve** est signalé.
- Si **aucune information** n'existe sur un indicateur entier ou une de ses composantes, le texte le mentionne explicitement. Si l'on estime que la notation est encore possible en dépit d'un manque d'information pour une des composantes, alors les raisons de la notation sont données.
- **Des documents de base** devraient être passés en revue ou des copies doivent en être obtenues, plutôt que de se fonder sur des rapports disant que les conditions sont réunies.

3. Modalités d'appréciation des 6 indicateurs

Indicateur n°4/PEFA – Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

Commentaire Général - Les arriérés de paiement de dépenses de l'Etat sont des obligations de l'administration centrale dont le paiement à l'employé, au fournisseur ou au créancier est en retard. Ils constituent une forme de financement non transparent. Un stock d'arriérés important peut être révélateur de problèmes liés entre autres à un contrôle insuffisant des engagements, à des contraintes de liquidités, à une sous-estimation des marchés, à une sous-budgétisation de certains postes spécifiques ou à l'absence d'informations. Les arriérés sur les dépenses supposent qu'il existe des impayés au titre d'une obligation juridique ou d'un engagement contractuel spécifique contractés par les autorités publiques. Ils peuvent inclure des dettes, exigibles mais impayées, de salaires, de pensions, de fournitures, de services, de loyer, d'intérêts sur la dette intérieure et extérieure. Les retards ou réductions du montant des transferts de subventions et dons aux agences publiques autonomes et à d'autres niveaux d'administration ne constituent pas des arriérés, à moins qu'ils découlent d'une obligation juridique (précisant le montant et le calendrier de chaque paiement) ou accord contractuel. Une disposition relative à un transfert, prévue dans la loi de finances annuelle ou les décrets de répartition ne constituent pas en soi une obligation juridique. Dans le cadre de cet indicateur, le non paiement des amortissements au titre du principal d'un prêt n'est pas considéré comme un arriéré, car l'amortissement n'est pas une dépense, mais plutôt une opération de financement.

Les réglementations locales ou les pratiques généralement admises peuvent indiquer à quel moment les obligations non honorées deviennent des arriérés. S'il existe une pratique locale pour évaluer le stock d'arriérés, son contenu et les critères qui en constituent la base doivent être décrits dans le texte. Si une telle pratique n'existe pas, on s'appuiera alors sur les pratiques commerciales admises au plan international, en vertu desquelles une obligation est considérée comme en arriéré de paiement si elle demeure impayée dans les 30 jours suivant la réception par les autorités de la facture/demande de paiement du fournisseur (pour les fournitures ou les services fournis ou les travaux effectués). Le non paiement des salaires des agents ou le non respect d'une échéance de paiement des intérêts sur la dette constitue immédiatement un arriéré du paiement.

Cet indicateur vise à évaluer l'existence et l'importance du stock d'arriérés et si le problème systémique est maîtrisé et traité. S'il est vrai que des initiatives exceptionnelles peuvent s'avérer nécessaires pour identifier et apurer des arriérés anciens, ces actions n'atteindront pas l'objectif visé si de nouveaux arriérés continuent d'être générés (les paiements dus pendant l'exercice, mais non effectués). L'évaluation de l'existence et du caractère exhaustif des données relatives aux arriérés revêt une importance fondamentale, et c'est d'elle que dépend l'ensemble de l'évaluation.

Composante à évaluer

- i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses (exprimé en pourcentage des dépenses réelles totales pour l'exercice budgétaire correspondant) et toute variation récente du stock.
- ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses.

Utilisation de la Méthode de calcul M1

Note	Critères minima
A	i) Le stock d'arriérés est peu important (il est inférieur à 2 % des dépenses totales) ii) Des données fiables et complètes sur le stock d'arriérés sont générées à travers des procédures ordinaires (y compris une description du profil des arriérés) en tout cas à la fin de chaque exercice budgétaire.
B	i) Le stock d'arriérés constitue 2 à 10 % des dépenses totales ; des données attestent que le stock a été considérablement réduit (c'est-à-dire de plus de 25 %) au cours des deux dernières années. ii) Les données sur le stock d'arriérés sont générées chaque année, mais peuvent être incomplètes pour un petit nombre de catégories de dépenses identifiées ou de certaines institutions budgétaires.
C	i) Le stock d'arriérés constitue 2 à 10 % des dépenses totales ; il n'existe aucune donnée attestant que le stock a été considérablement réduit au cours des deux dernières années. ii) Les données relatives au stock d'arriérés ont été générées au moins par une action exhaustive et ponctuelle au cours des deux derniers exercices.
D	i) Le stock d'arriérés dépasse 10 % des dépenses totales. ii) Il n'existe aucune donnée fiable sur le stock d'arriérés pour les deux derniers exercices

Indicateur n°5/PEFA – Classification du budget

Un système de classification solide permet de suivre les dépenses par rapport aux dimensions suivantes : unité administrative, économique, fonctionnelle et programmatique. Lorsque les méthodes internationales de classification sont appliquées, les autorités peuvent rendre compte des dépenses selon le modèle GFS et suivre les dépenses destinées à lutter contre la pauvreté ou d'autres catégories de dépenses. Le budget est présenté sous une forme qui fait ressortir les classifications les plus importantes (la classification administrative est généralement associée à la classification économique, fonctionnelle et/ou programmatique) et la classification est intégrée dans le plan comptable pour assurer que toutes les transactions peuvent être enregistrées conformément à chacune des classifications utilisées.

La norme internationale en matière de systèmes de classification est le GFS (Government Finance Statistics) qui fournit le cadre des classifications économique et fonctionnel des transactions. Dans le cadre de la classification des fonctions de l'administration centrale (Classification of Functions of Government - COFOG - des Nations Unies), qui est la classification fonctionnelle appliquée dans le système GFS, il y a 10 fonctions principales au niveau le plus élevé et 69 fonctions au second niveau (sous fonctionnel).

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

i) Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration centrale.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)
A	i) La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative, économique et sous fonctionnelle, en utilisant les normes GFS/COFOG ou une norme susceptible de fournir une documentation cohérente avec ces normes. (La classification programmatique peut se substituer à une classification sous fonctionnelle, si elle est appliquée avec un niveau de détail correspondant au moins à celui de la classification sous fonctionnelle.)
B	i) La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative, économique et sous fonctionnelle (et utilisent au moins des 10 fonctions principales du COFOG), en ayant recours aux normes GFS/COFOG ou à une norme susceptible de fournir une documentation cohérente par rapport à ces normes.
C	i) La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative et économique, et s'appuie sur les normes GFS ou sur une norme susceptible de fournir une documentation cohérente par rapport à ces normes.
D	i) La préparation et l'exécution du budget reposent sur une classification différente (par exemple, non compatible avec le GFS ou basées seulement sur une classification administrative).

Indicateur n°9/PEFA – Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public

L'administration centrale exerce habituellement une fonction de surveillance formelle vis à vis des autres entités du secteur public et doit contrôler et gérer les risques budgétaires de portée nationale découlant des activités des échelons décentralisés de l'administration, des agences publiques autonomes et des entreprises publiques, notamment des banques commerciales d'État. En outre, le gouvernement peut également, pour des raisons politiques, se trouver dans l'obligation d'assumer la responsabilité en cas de défaillance d'autres entités du secteur public, dans le cas il n'a pas de fonction de surveillance officielle. Les risques budgétaires peuvent trouver leur origine dans les activités des administrations décentralisées, les agences publiques autonomes et les entreprises publiques et se traduire, entre autres, par une cessation du paiement du service de la dette (avec ou sans les garanties émises par le gouvernement), des pertes résultant d'opérations quasi-budgétaires non financées, des arriérés de paiement sur les dépenses et des obligations non financées au titre des pensions.

L'administration centrale doit exiger et obtenir des agences publiques autonomes et des entreprises publiques des états financiers trimestriels et des états financiers de fin d'exercice vérifiés, et suivre leurs performances au regard des objectifs financiers visés. Les agences publiques autonomes et les entreprises publiques rendent souvent compte à leur ministère de tutelle, mais pour avoir une vision globale et rendre compte de totalité du risque budgétaire qui en découle pour l'administration centrale, il est nécessaire de consolider les informations. Dans les cas où l'activité des administrations décentralisées est susceptible d'entraîner des obligations financières pour l'Etat, leur situation budgétaire doit être examinée au moins une fois par an et les informations budgétaires essentielles consolidées.

Le contrôle de ces risques budgétaires par l'administration centrale devrait lui permettre de prendre des mesures correctives afin de gérer les risques découlant de l'action des agences publiques autonomes, des entreprises publiques et des administrations décentralisées, conformément aux principes de transparence, de gouvernance et de responsabilité, et de manière conforme aux responsabilités de l'administration centrale et des autres institutions du secteur public.

Composantes à examiner (Méthode de notation M1)

- i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques.
- ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.

Utilisation de la Méthode de calcul M1

Note	Critères minima
A	<ul style="list-style-type: none"> i) Toutes les principales agences publiques autonomes et entreprises publiques présentent au moins tous les six mois des rapports budgétaires aux administrations centrales, ainsi que des comptes annuels vérifiés, et l'administration centrale consolide les informations fournies sur les risques budgétaires sous la forme d'un rapport établi au moins tous les ans. ii) L'administration décentralisée ne peut prendre d'engagements entraînant des obligations pour l'administration centrale OU la situation budgétaire nette est contrôlée au moins tous les ans pour tous les échelons de l'administration décentralisée et l'administration centrale consolide les risques budgétaires globaux dans des rapports annuels (ou plus fréquents).
B	<ul style="list-style-type: none"> i) Toutes les principales agences publiques autonomes et entreprises publiques présentent au moins tous les ans des rapports budgétaires aux administrations centrales, ainsi que des comptes annuels vérifiés, et l'administration centrale consolide les informations fournies sur les risques budgétaires dans un rapport. ii) La situation budgétaire nette pour au moins l'échelon le plus important de l'administration décentralisée est contrôlée au moins tous les ans et l'administration centrale consolide l'information sur les risques budgétaires sous la forme d'un rapport.
C	<ul style="list-style-type: none"> i) La plupart des principales agences publiques autonomes et entreprises publiques présentent au moins tous les ans des rapports budgétaires à l'administration centrale, mais une situation consolidée des risques budgétaires n'existe pas ou est incomplète. ii) La situation budgétaire nette de l'échelon le plus important de l'administration décentralisée est contrôlée au moins tous les ans, mais une situation consolidée des risques budgétaires n'existe pas ou est incomplète.
D	<ul style="list-style-type: none"> i) Les agences publiques autonomes et les entreprises publiques ne font pas l'objet d'un suivi annuel ou le suivi assuré est largement incomplet. ii) La situation budgétaire des administrations décentralisées ne fait l'objet d'aucun suivi annuel ou le suivi assuré est largement incomplet.

🔗 Indicateur n° 18/PEFA – Efficacité des contrôles des états de paie

Commentaire Général - La masse salariale, qui constitue généralement l'un des plus gros postes de dépenses du gouvernement, peut faire l'objet de mesures de contrôle limitées et donner lieu à des malversations. Cet indicateur concerne les traitements des fonctionnaires uniquement. Les salaires de la main d'oeuvre temporaire et les indemnités discrétionnaires ne faisant pas partie du système de l'état de paie sont couverts dans l'évaluation des contrôles internes généraux (PI-20). Toutefois, différents secteurs de la fonction publique peuvent être inscrits sur différents états de paie. Les états de paie les plus importants devront être évalués pour servir de base à la notation de cet indicateur, et indiqués dans le texte.

Les états de paie sont établis à partir d'une base de données du personnel (appelée dans certains cas « fichier nominatif » et qui n'est pas nécessairement informatisé), contenant la liste de tous les membres du personnel censés être payés tous les mois, et pouvant être vérifiée avec la liste nominative et les fichiers individuels du personnel (ou dossiers du personnel). Le lien entre l'état de paie et le fichier nominatif est un élément de contrôle essentiel. Toute modification du fichier nominatif doit être traitée sans délai, être dûment notifiée et donner lieu à une vérification rétrospective. Les états de paie doivent faire l'objet de vérifications régulières afin de repérer d'éventuels employés fantômes, de combler les lacunes de données et d'identifier les failles du système de contrôle interne.

Composantes à examiner

- i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.
- ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.
- iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.
- iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes.

Utilisation de la Méthode de calcul M1

Note	Critères minima
A	<ul style="list-style-type: none"> i) Les états de paie et le fichier nominatif sont directement reliés pour assurer la concordance des données et le rapprochement mensuel. ii) Les modifications nécessaires apportées au fichier nominatif et aux états de paie font l'objet d'une mise à jour mensuelle, généralement dans les délais impartis pour les paiements du mois suivant. Les ajustements rétroactifs sont rares (lorsqu'il existe des données fiables, elles indiquent des corrections d'au maximum 3 % des paiements de salaires). iii) Le pouvoir pour la modification des fichiers et des états de paie est restreint, et tout changement donne lieu à une trace auditable. iv) Un système efficace de vérification annuelle des états de paie est en place en vue de déceler les failles du système de contrôle interne et/ ou des employés fantômes.
B	<ul style="list-style-type: none"> i) Les états de paie et le fichier nominatif ne sont pas directement reliés, mais l'état de paie est étayé par une documentation complète portant sur toutes les modifications apportées au fichier nominatifs tous les mois et vérifié par rapport aux données de l'état de paie du mois précédent. ii) L'actualisation des modifications apportées au fichier nominatif et aux états de paie peut accuser un retard de trois mois, mais ce retard n'a d'incidence que sur un petit nombre de changements. Les ajustements rétroactifs sont effectués occasionnellement. iii) Le pouvoir et les règles de modification des états de paie et du fichier nominatif sont clairement établies. (iv) La vérification des états de paie de l'ensemble des entités de l'administration centrale a été effectuée au moins un fois au cours des trois dernières années (par étape ou en seule fois).
C	<ul style="list-style-type: none"> i) Le fichier nominatif n'est pas systématiquement tenu à jour, mais le rapprochement entre l'état de paie et les fichiers du personnel se fait au moins tous les six mois. ii) Le traitement des modifications apportées au fichier nominatif et aux états de paie accuse jusqu'à trois mois de retard pour une grande partie des modifications, ce qui entraîne de fréquents ajustements rétroactifs. iii) Des mesures de contrôle sont en place, mais elles ne sont pas adéquates pour garantir la parfaite intégrité des données. iv) Des vérifications partielles des états de paie ou des enquêtes sur le personnel ont été effectuées au cours des trois dernières années.
D	<ul style="list-style-type: none"> i) L'intégrité des états de paie est fortement compromise par l'absence de fichiers de personnel et d'une base de données complète sur le personnel ou par le manque de rapprochement entre les trois listes. ii) Les retards accusés dans le traitement des modifications apportées aux états de paie et aux états nominatifs excèdent souvent plus de trois mois et donnent lieu à d'importants ajustements rétroactifs. iii) Les mesures de contrôle des modifications apportées aux fichiers sont peu efficaces et favorisent des erreurs de paiement. iv) Aucune vérification des états de paie n'a été effectuée au cours des trois dernières années.

Indicateur n° 24/PEFA – Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année

Le suivi de l'exécution du budget nécessite qu'une information régulière et dans les délais sur l'exécution du budget soit disponible pour que le Ministère des Finances (et le gouvernement) puisse en suivre l'évolution et, le cas échéant, définir les mesures à prendre pour corriger la situation. Les ministères d'exécution doivent eux aussi disposer de ces informations dans les délais appropriés pour être à même de mener les activités dont ils sont responsables. Le présent indicateur a pour objet d'évaluer la capacité du système comptable à produire des rapports exhaustifs sur tous les aspects du budget (ce qui signifie que les rapports instantanés sur les ressources octroyés aux MDA ne sont pas suffisants). La prise en compte des dépenses aussi bien à la phase de l'engagement que du paiement est déterminante pour le suivi de l'exécution du budget et de l'utilisation des fonds décaissés. La comptabilisation des dépenses effectuées dans le cadre des transferts en faveur des unités déconcentrées de l'administration (notamment les administrations provinciales) doit être incluse.

La répartition, entre le Ministère des Finances et les ministères d'exécution, des responsabilités relatives à la préparation des rapports budgétaires dépend de la nature du système de comptabilité et de paiement en vigueur. Le rôle du Ministère des Finances se limite parfois à faire la synthèse des rapports établis par les différents ministères d'exécution (le cas échéant, des entités déconcentrées) sur la base de leurs livres comptables. Dans d'autres cas, le Ministère des Finances se charge de la saisie des données et de la comptabilité des opérations financières, et le rôle des ministères d'exécution est limité, le cas échéant à s'assurer que les données du Ministère des Finances cadrent bien avec les leurs. Le Ministère des Finances peut, d'autre part, produire des rapports à partir de systèmes comptables informatisés et intégrés. L'essentiel est de veiller à ce que les données soient assez fiables pour être vraiment utiles à toutes les parties.

Composantes à examiner

- i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires
- ii) Emission dans les délais des rapports
- iii) Qualité de l'information

Utilisation de la Méthode de calcul M1

Note	Critères minima
A	<ul style="list-style-type: none"> i) La classification des données permet une comparaison directe avec le budget initial. L'information porte sur tous les postes des prévisions budgétaires. Les dépenses sont couvertes aux phases de l'engagement et du paiement. ii) Les rapports sont préparés tous les trimestres ou plus souvent, et sont émis dans les 4 semaines suivant la fin de la période. iii) Il n'existe aucune préoccupation majeure en ce qui concerne l'exactitude des données.
B	<ul style="list-style-type: none"> i) La classification des données permet une comparaison avec le budget, mais seulement au niveau de certains agrégats. Les dépenses sont couvertes aux phases de l'engagement et du paiement. ii) Les rapports sont préparés tous les trimestres, et émis dans les 6 semaines suivant la fin du trimestre. iii) Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données, mais les problèmes sont généralement mentionnés dans les rapports et ne compromettent pas leur utilité.
C	<ul style="list-style-type: none"> i) La comparaison avec le budget n'est possible que pour les principales rubriques administratives. Les dépenses sont saisies à la phase d'engagement ou celle du paiement (mais non aux deux phases). ii) Les rapports sont préparés tous les trimestres (probablement pas pour le premier trimestre), et émis dans les 8 semaines suivant la fin du trimestre. iii) Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données, et ne sont pas toujours soulignées dans les rapports, mais cette lacune ne remet pas en cause leur utilité primaire.
D	<ul style="list-style-type: none"> i) La comparaison avec le budget n'est pas possible pour toutes les principales rubriques administratives. ii) Les rapports trimestriels ne sont pas préparés ou sont émis avec plus de 8 semaines de retard. iii) Les données sont trop inexactes pour être d'une quelconque utilité.

Commentaire Général - La réalisation d'une vérification externe de haute qualité est un facteur essentiel pour assurer la transparence de l'utilisation des fonds publics. Au nombre des principaux éléments de la qualité d'une vérification externe effective figurent l'étendue de la vérification, la conformité aux normes de vérification pertinentes, dont l'indépendance de l'institution de vérification externe (voir INTOISC et IFAC/IAASB), l'accent mis sur les aspects systémiques et importants de la gestion des finances publiques dans les rapports, et la réalisation d'une vérification financière exhaustive, portant notamment sur l'exactitude des états financiers, la régularité des opérations et le fonctionnement des systèmes de contrôle interne et de passation des marchés. La réalisation d'audits de performance (tels que l'analyse de l'efficacité des dépenses dans le cas des principaux contrats d'infrastructure par exemple) fait également partie d'une fonction de vérification de haute qualité.

Le mandat de vérification doit aussi couvrir les fonds extrabudgétaires et les agences autonomes. Ces agences peuvent ne pas toujours faire l'objet de vérification par l'institution supérieure de contrôle des finances publiques si des dispositions prévoient le recours à d'autres organismes de contrôle. Le mandat spécifie les entités et les sources de financement qui font l'objet de vérification au cours d'une année donnée. Lorsque l'institution supérieure de contrôle ne dispose que d'une capacité limitée, elle peut planifier le programme de vérification conformément aux obligations légales de vérification sur plusieurs années afin de veiller à ce que les fonctions et entités les plus importantes ou présentant le plus de risque soient passées en revue tous les ans, tandis que les autres entités et fonctions peuvent l'être moins souvent. Si la nature exacte de la procédure est, dans une certaine mesure, fonction de l'organisation gouvernementale en place, en règle générale, c'est au pouvoir exécutif (par le biais des entités ayant fait l'objet de la vérification et/ou le ministère des Finances) qu'il appartient de donner suite aux conclusions des rapports de vérification, en corrigeant les erreurs et les faiblesses du système identifiées par les vérificateurs. Le suivi efficace des rapports de vérification inclut la préparation de réponses formelles aux conclusions indiquant les suites à donner ou qui ont déjà été données. Le rapport de vérification externe de l'année suivante peut donner la preuve de la mise en œuvre des conclusions en précisant la mesure dans laquelle les entités ayant fait l'objet de la vérification ont répondu aux interrogations formulées et mis en œuvre les recommandations de la vérification.

Composantes à examiner

- i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)
- ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement.
- iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.

Utilisation de la Méthode de calcul M1

Note	Critères minima
A	<ul style="list-style-type: none"> i) Toutes les entités de l'administration centrale font l'objet d'une vérification annuelle portant sur les recettes, les dépenses ainsi que les éléments d'actifs et de passifs. Une série complète de vérifications financières et quelques vérifications de la performance sont effectuées, obéissent généralement aux normes de vérification et mettent l'accent sur les aspects systémiques importants. ii) Les rapports de vérification sont présentés au parlement dans les 4 mois suivant la fin de la période sous revue ; les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentes au parlement dans les 4 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe. iii) Il existe une preuve manifeste d'un suivi effectif et dans les délais.
B	<ul style="list-style-type: none"> i) Les entités de l'administration centrale représentant au moins 75 % du total des dépenses¹³ font l'objet d'une vérification annuelle, qui porte au minimum sur les recettes et les dépenses. Une série complète de vérification financières est effectuée, obéit généralement aux normes de vérification et met l'accent sur les aspects structurels importants. ii) Les rapports de vérification sont présentés au parlement dans les 8 mois suivant la fin de la période sous revue ; les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentes au parlement dans les 8 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe. iii) Une réponse formelle est donnée dans les délais appropriés, mais peu de preuves existent d'un suivi systématique.
C	<ul style="list-style-type: none"> i) Les entités de l'administration centrale représentant au moins 50 % du total des dépenses font l'objet d'une vérification annuelle. Les vérifications portent pour l'essentiel sur le contrôle des transactions par échantillonnage, mais les rapports soulignent des questions majeures. Des informations partielles sont fournies sur les normes de vérification. ii) Les rapports de vérification sont présentés au parlement dans les 12 mois suivant la fin de la période sous revue ; les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentes au parlement dans les 12 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe. iii) Une réponse formelle est donnée, quoique avec un certain retard ou de manière peu détaillée. Il existe peu de preuve quant à un suivi quelconque.

Note	Critères minima
D	<p>i) Les vérifications portent sur les entités de l'administration centrale représentant moins de 50 % des dépenses totales ou les vérifications ont une plus couverture plus importante mais ne mettent pas en évidence les questions d'importance majeure.</p> <p>ii) Les rapports de vérification sont présentés au parlement au-delà des 12 mois suivant la fin de la période sous revue ; les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentes au parlement au-delà des 12 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe.</p> <p>iii) Peu de preuves existent quant à une réponse donnée ou un suivi.</p>

4. ETUDE DE CAS REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE (RAPPORT 2010)¹

a. Résumé de l'évaluation République Centrafricaine et quelques informations de référence

L'organisation de l'évaluation

La mission doit évaluer la gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability). Les règles de notation ont été appliquées conformément aux instructions contenues dans la publication du Secrétariat du PEFA de juin 2005. Il apparaît utile de rappeler brièvement ce que représente cet exercice.

Son objectif n'est pas d'évaluer ou de noter les différentes institutions gouvernementales ou leurs responsables, mais de situer le système de gestion des finances publiques par rapport aux pratiques internationales.

La méthodologie permet de dresser un constat de la performance de la gestion des finances publiques. Le PEFA n'émet aucune recommandation au sujet des réformes à engager et n'essaye pas d'évaluer l'impact potentiel des réformes en cours sur la performance de la gestion des finances publiques. Il n'analyse pas davantage la politique budgétaire au sens de l'opportunité de la dépense. La méthodologie PEFA est normalisée sur la base de 31 indicateurs de la gestion des finances publiques qu'il convient de documenter puis de noter dans le respect des règles imposées.

La mission a procédé à un grand nombre d'auditions de cadres et d'employés de l'administration. La liste des personnalités rencontrées est donnée à la fin du rapport, de même que celle de la documentation consultée dans le cadre de l'évaluation.

Lors de la première intervention sur site de la mission, un atelier a été tenu le 7 avril 2010 au cours duquel la méthodologie PEFA a été présentée aux responsables de l'administration centrafricaine.

Lors de la deuxième intervention sur site, la mission a régulièrement assuré des comptes- rendus de ses travaux, plus particulièrement à la direction générale du budget, à la direction générale du Trésor et de la comptabilité publique, au Directeur général en charge des marchés publics, au directeur de la solde, au cabinet du Ministre des finances et du budget. Enfin, le 18 mai, la valeur des indices de performance a été communiquée au cours d'une réunion ouverte aux principaux représentants des directions concernées par l'exercice PEFA.

Lors de la troisième intervention sur site, la mission après avoir analysé les réponses apportées par les destinataires et après avoir tenu un atelier de restitution le 28 juin 2010 à Bangui a pu arrêter les termes de son rapport définitif.

Le périmètre de l'évaluation

Le champ budgétaire couvert par ce rapport est celui du budget de l'Etat comprenant les allocations de moyens accordés aux structures étatiques déconcentrées et aux collectivités territoriales (subventions et versements de recettes par l'Etat aux budgets des collectivités territoriales).

Le champ budgétaire ne comprend pas les recettes directement recouvrées par les collectivités territoriales et qui leur restent affectées. Mais la faiblesse de leur montant n'est pas susceptible d'influer sur l'analyse. Il ne comprend pas également le champ couvert par les entreprises nationales à l'exception du recensement des créances qu'elles détiennent sur l'Etat selon des états de consolidation arrêtés en 2009.

¹ Les informations retranscrites dans cette partie sont extraites du rapport PEFA République Centrafricaine (juillet 2010) et disponibles sur le site PEFA : http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/public-finance/documents/rca_pefa_rapport_2010_fr.pdf

Evaluation synthétique de la performance de la gestion des finances publiques

Crédibilité du budget

Ces indicateurs mesurent le réalisme du budget et la conformité de son exécution par rapport au vote initial du Parlement.

En dépit des progrès techniques certains réalisés par le Ministère des finances et du budget, et en raison principalement de la survenance d'une crise internationale majeure, la crédibilité des budgets votés en lois de finances initiales demeure faible, et la mesure de leur exécution nettement perfectible. Le défaut de loi de règlement est emblématique des carences subies par la gestion budgétaire de la RCA. La mise en oeuvre du nouveau logiciel comptable « GES'CO », la volonté de présenter trimestriellement, même de manière sommaire, l'exécution des dépenses depuis 2008, puis de s'inscrire annuellement dans l'édification d'un compte de gestion sont autant d'avancées significatives qui, conduites à leur terme, devraient limiter les écarts d'exécution au sein même des grandes masses budgétaires. Trop souvent encore, les budgets d'investissement constituent une variable d'ajustement au profit de l'absorption des retards de paiement des salaires, et, plus généralement de l'augmentation des dépenses de fonctionnement. En matière de recettes, les prévisions budgétaires sont apparues perfectibles. Le glissement des dettes a généré une masse considérable d'arriérés de paiement. Leur mise à jour s'effectue encore avec retard, et le plan arrêté en 2008 pour les apurer n'a pas encore trouvé de traduction concrète.

Exhaustivité et transparence

En vue d'améliorer la transparence du budget de l'Etat, les autorités centrafricaines ont adopté en 2009 une nouvelle nomenclature budgétaire et un nouveau plan comptable.

La nouvelle nomenclature budgétaire a servi à la présentation du budget de l'exercice 2010. Elle est modulaire et comporte entre autres les trois principales classifications d'un bon système de classification budgétaire que sont la classification fonctionnelle, la classification administrative et la classification économique. La classification fonctionnelle utilisée est inspirée de celle du MSFP 2001 du FMI.

Le nouveau plan comptable de l'Etat s'inspire essentiellement des normes de l'OHADA. Mais compte tenu de tous les travaux préalables requis, la date de son application effective, initialement fixée au 1er janvier 2010, a été reportée au 1er janvier 2011. Les deux nomenclatures budgétaire et comptable sont harmonisées au niveau des trois premiers caractères de la codification de la nature économique de recettes et des dépenses, et des classes des comptes.

Mais l'utilisation des nouvelles classifications budgétaires, notamment de la classification fonctionnelle, à des fins d'analyse budgétaire reste très faible.

Les informations fournies à l'Assemblée nationale pour l'examen et le vote du projet de loi de finances restent limitées (i) aux hypothèses macroéconomiques minimales, (ii) aux prévisions budgétaires détaillées de l'exercice courant, et (iii) à l'impact budgétaire des nouvelles mesures.

Toutes les recettes et les dépenses liées aux projets ne font pas l'objet de prévision dans le budget et, de ce fait, les situations d'exécution de ces projets retracées dans les rapports d'exécution budgétaire sont incomplètes. De plus, en l'absence de données fiables au niveau du Trésor sur les opérations exécutées suivant des procédures dérogatoires (régies de recettes et d'avance, caisses d'avance) et sur celles des organismes bénéficiant de recettes affectées, il est difficile d'appréhender exhaustivement le contenu de l'exécution budgétaire.

La répartition des transferts alloués chaque année par l'Etat aux collectivités territoriales s'effectue sur la base de critères définis et donne lieu à des arrêtés conjoints du Ministre chargé des collectivités territoriales et du MFB. Mais les informations y afférentes sont communiquées aux collectivités territoriales avec un retard allant jusqu'à trois mois, ce qui a pour conséquence la finalisation tardive des budgets locaux.

Les états détaillés d'exécution des budgets des collectivités territoriales ainsi que les états financiers des agences et entreprises publiques ne donnent pas lieu à l'élaboration de rapports consolidés pour dégager la situation budgétaire nette de ces entités. Ainsi, l'analyse du risque que constitueraient ces entités pour l'Etat n'est pas effectuée.

L'accès du public aux informations budgétaires est limité en dépit des efforts qui sont effectués pour les rendre disponibles sur le site Internet du MFB. Ce site, de surcroît, n'est pas accessible de façon uniforme dans l'ensemble du pays.

Budgétisation fondée sur des politiques nationales

Malgré les progrès réalisés dans le processus de préparation du budget, de nombreuses faiblesses demeurent.

Le processus de préparation du budget de l'Etat n'est pas encadré par un calendrier fixe prenant en compte les principales échéances légales et accordant suffisamment de temps aux principaux acteurs. Le calendrier budgétaire est établi chaque année et porté à la connaissance des acteurs du processus par la circulaire budgétaire signée du Premier Ministre. Sur la période couverte par la présente évaluation PEFA, les calendriers budgétaires annuels n'ont jamais été respectés, notamment en ce qui concerne la transmission du projet de budget à l'Assemblée nationale.

La circulaire budgétaire du Premier Ministre ainsi que les directives techniques du DGB fournissent aux ministères sectoriels des informations suffisantes pour la préparation de leurs avant-projets de budget, notamment les enveloppes budgétaires. Mais le délai qui leur est accordé pour ce faire est insuffisant et les plafonds de dépense qui leur sont communiqués ne sont pas préalablement approuvés par le Conseil des Ministres.

Les projets de loi de finances sont transmis avec un grand retard à l'Assemblée nationale qui n'a disposé dans le meilleur des cas que de trois semaines pour les examiner et les voter. Ce qui nuit inévitablement à la qualité de ses travaux. Sur les trois derniers exercices, seul le budget de l'exercice 2008 a été approuvé le 30 janvier 2008, soit avec un retard d'un mois.

Le budget de l'Etat centrafricain ne s'inscrit pas encore convenablement dans une perspective pluriannuelle. Des prévisions pluriannuelles globales par grandes catégories de dépenses et par ministère ont été faites dans le CDMT global couvrant la période 2010-2012. Un essai d'utilisation des projections de cette nouvelle version de CDMT a été réalisé à l'occasion de l'élaboration du budget de 2010. Certains ministères seulement disposent de stratégie sectorielle. Les estimations de coûts quand elles existent, ne sont pas suffisamment précises et ne sont pas systématiquement prises en compte pour la préparation du budget. La manière dont ces besoins sectoriels sont déterminés reste encore empirique et ne sont pas en général en harmonie avec les stratégies sectorielles lorsqu'elles existent. Les charges récurrentes des investissements sont rarement estimées pour être prises en compte dans la programmation budgétaire.

Dans le cadre de l'initiative PPTTE, l'analyse de la viabilité de la dette publique a été effectuée régulièrement jusqu'à l'atteinte du point d'achèvement en juin 2009 avec l'appui de Pôle-Dette et d' « Afritac centre ».

Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

L'élaboration du budget de l'Etat par le Ministère des finances et du budget n'associe pas réellement les ministères sectoriels qui ne sont pas actuellement connectés au système de gestion budgétaire informatisé Ges'Co. Toutefois le faible rythme d'engagement et surtout d'ordonnancement des dépenses, atténue les effets négatifs dus à l'absence de coordination ministérielle. Dans le même temps, les recettes de l'Etat, que sont les produits fiscaux et douaniers, ne sont pas le reflet du potentiel réel du pays faute pour les recettes fiscales de reposer sur une assiette maîtrisée et contrôlée, et pour les recettes douanières d'être affectées par encore de nombreux cas d'exonérations exceptionnelles, et également par l'absence de contrôles de l'Administration ; l'intervention d'une société privée en matière douanière apparaissant comme non maîtrisée et dérogatoire au droit.

Certes les contribuables sont recensés dans un fichier unique intégré dans un logiciel utilisé par l'Administration fiscale. Mais ce fichier n'est pas totalement sécurisé et comporte des doublons. Quant au logiciel, faute pour l'Etat d'en être, de façon certaine propriétaire, il n'évolue pas et de nombreux modules ne fonctionnent pas, ce qui conduit à des dysfonctionnements majeurs comme la non production automatique de pénalités de retard, et à des écarts de montants entre les droits liquidés, ceux recouverts et ceux enregistrés par le Trésor.

De nombreuses incertitudes persistent également sur le montant réel des arriérés de l'Etat qui sont toujours arrêtés avec retard par rapport à la fin de l'exercice budgétaire, et surtout sans que ce montant ne soit immédiatement validé.

Tout ceci ne facilite pas la gestion de la trésorerie de l'Etat qui devrait être le facteur de la régulation de l'exécution budgétaire. Son suivi approximatif, ajouté à sa faiblesse chronique, conduit à un paiement considérable d'agios, 1,3 milliard de FCFA en 2009. L'insuffisance des ressources budgétaires et de trésorerie a contraint l'Etat à conclure, en 2009, avec les établissements bancaires de la place, plusieurs accords portant sur la consolidation et le rééchelonnement des sommes qui leur sont dues. Il en a été de même avec plusieurs entreprises nationales. Cette récente consolidation de la dette de l'Etat vis-à-vis des banques et des entreprises nationales doit être néanmoins considérée comme une évolution positive dans la gestion de ses liquidités.

Ce contexte ne favorise pas pour autant une exécution stabilisée des dépenses même si en 2009 il a été possible pour l'Etat de rattraper le paiement de plusieurs mois de salaires des fonctionnaires dus au titre de 2008. L'amélioration de la gestion de la commande publique consécutivement à l'adoption d'un code des marchés publics bien rédigé et conforme aux normes internationales est également envisageable à la condition que les fournisseurs

soient enfin réglés dans des délais raisonnables. Ce contexte ne facilite pas l'exercice d'un contrôle interne, qu'il soit a priori avec la direction du contrôle financier ou qu'il soit a posteriori avec notamment l'inspection générale des finances.

Faute pour ces deux structures de disposer de moyens humains et matériels suffisants et stabilisés, l'exécution de leurs programmes, bâtis en dehors de toute analyse de risque, est fréquemment partielle.

Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers

La RCA est parvenue à élaborer, fin 2009, son premier compte de gestion qui porte sur l'exercice 2008. Cette avancée majeure ne doit pas, pour autant, masquer les insuffisances de ce document ; ces insuffisances reflétant celles de son système comptable.

La comptabilité de la RCA ne permet pas, systématiquement, un enregistrement des opérations comptables sûr, régulier et rapide. Des comptes donnent lieu encore à des enregistrements contraires au droit comptable, l'absence de pièces justificatives conduit à l'utilisation de comptes d'attente dans lesquels les sommes s'amassent rendant impossible tout apurement obtenu sous un délai raisonnable. L'absence d'apurement de ces comptes lors de la clôture de l'exercice handicape la perception immédiate de la formation du résultat de l'exécution budgétaire.

La gestion du compte au Trésor, notamment en matière de justification de son solde, est extrêmement perfectible. La direction générale du Trésor se fonde sur les relevés de la BEAC pour appréhender ses disponibilités, et les ajustements avec les données de sa propre comptabilité s'effectuent selon une périodicité irrégulière et de façon trop tardive pour être utiles. Si la réduction du nombre de comptes ouverts au nom du trésor dans les banques commerciales constitue indéniablement un progrès, pour autant ceux conservés comme comptes de transit, ne donnent pas lieu à la détermination d'un plafond d'encaisse, ce qui conduit à considérer, que dans les faits, l'unité du compte au Trésor n'est pas effective. La direction générale du Trésor méconnaît aussi le niveau des liquidités détenues par les banques commerciales pour assurer le paiement des projets financés sur ressources extérieures.

L'amélioration de la comptabilité du pays passe aussi par une maîtrise des comptes patrimoniaux. A ce jour, seuls les comptes d'emprunts donnent lieu à justifications. Le recensement et la valorisation du patrimoine de l'Etat ne sont pas actuellement possibles.

Globalement, en l'absence de comptes administratifs retraçant l'exécution budgétaire des ministères, il ne peut pas être procédé au rapprochement des comptabilités de l'ordonnateur et du comptable public. (Le compte administratif du Ministère des finances et du budget de 2008 daté du 25 juin 2010, a été présenté le 28 juin à la mission ; il est incomplet plus précisément en matière de recettes).

Le défaut de loi de règlement, incomplètement suppléé par les rapports d'exécution budgétaire, complique le suivi de l'exécution budgétaire, notamment parce que le niveau d'agrégation des comptes diffère entre la loi de finances et les rapports d'exécution budgétaire. Une conséquence pratique de ce défaut de parallélisme des formes dans la tenue des documents budgétaires se vérifie dans le suivi de crédits relevant du DSRP. Si ces crédits sont identifiés depuis 2009 dans la loi de finances, ils ne le sont plus dans les rapports d'exécution budgétaire.

Surveillance et vérification externe

Faute d'une réelle activité de la seule institution supérieure de contrôle de la République Centrafricaine, le contrôle externe est apparu extrêmement lacunaire, voire inexistant. En effet, aucun rapport d'audit de performance, de contrôle juridictionnel, et encore moins d'approbation ou de vérification des comptes de l'Etat n'a été produit sur les trois dernières années. Aucune démarche n'a été entreprise par les membres de la Cour des comptes pour se rapprocher du Parlement et ainsi prendre connaissance de ses besoins, et par la suite, pour définir et organiser son assistance ou son appui technique.

Il est vrai que la Cour des comptes souffre d'un isolement administratif dû partiellement à un rattachement au Ministère de la justice alors qu'elle est censée garantir, par son travail de contrôle, le bon fonctionnement des finances publiques ; lesquelles relèvent principalement pour leur gestion, de la compétence du Ministère de finances et du budget.

Dans un contexte de réformes administratives majeures : nouvelle nomenclature budgétaire, nouveau plan comptable, premier compte de gestion du pays produit pour l'exercice 2008, la Cour des comptes n'est pas, ou est peu invitée pour participer activement à leur mise en oeuvre. Les moyens techniques qui lui sont accordés ne sont pas, de surcroît, suffisants pour lui permettre de développer de façon pérenne son action.

Le contrôle externe repose dans la pratique sur le seul examen budgétaire exercé par le Parlement. Celui-ci, ne dispose pas pourtant de moyens humains et financiers pour conduire des missions parlementaires de contrôle suffisamment approfondies ou pour bénéficier de l'appui d'experts. Toutefois, l'Assemblée est totalement investie, par l'intermédiaire des commissions parlementaires, dans l'analyse de la loi de finances initiale.

Au total, la justification par l'Administration de la RCA des conditions de l'exécution budgétaire doit être considérée comme incomplète, faute de pouvoir présenter, dans le délai légal, le compte de gestion accompagné des pièces justificatives de dépenses et de recettes, et compte tenu du défaut de production des comptes administratifs, du compte général de l'administration des finances, et enfin de loi de règlement.

Evaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques :

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Organisation efficiente des services
Crédibilité du budget	<p>Sur la période couverte par le PEFA le budget est voté avec une insuffisance de financement.</p> <p>La faible exécution du budget prouve qu'il n'est pas crédible en matière de prévision des dépenses. Cela est dû au décalage du règlement des dépenses primaires au-delà de l'exercice budgétaire, et à la mise sous contrainte de trésorerie de l'ensemble des dépenses.</p> <p>Les recettes intérieures perçues sont assez proches des prévisions. Cependant, le manque chronique de trésorerie enlève toute crédibilité à l'exécution budgétaire qui pallie par un système de crédits sur caisses d'avances rarement régularisées.</p>	<p>L'absence d'un CDMT global et finalisé et celle de CDMP sectoriels nuisent à la prise en compte par la loi de finances des objectifs sectoriels contenus dans le DSRP.</p> <p>L'identification dans la loi de finances, depuis 2009, de crédits en rapport avec le DSRP ne donne pas lieu à un suivi en matière d'exécution.</p>	<p>La faible crédibilité du budget et la soumission aux contraintes de trésorerie génèrent une insuffisance de crédits pour assurer de manière homogène et continue les dépenses primaires.</p> <p>La mise en œuvre de la commande publique est constamment reportée sur le deuxième semestre.</p> <p>Le manque de crédibilité du budget suscite la multiplication de procédures dérogatoires à la règle d'exécution des dépenses.</p> <p>Ces procédures permettent, par la voie de recettes affectées ou de trésorerie acquise, de sécuriser la réalisation de dépenses particulières.</p>
Exhaustivité et transparence	<p>Le budget de l'Etat n'est pas exhaustif. Il ne retrace pas toutes les recettes et toutes les dépenses publiques, ni ex-ante ni ex-post. Certaines opérations prévues sont exécutées sans donner lieu systématiquement à des justifications. Tous les projets financés sur ressources extérieures ne sont pas prévus par la loi de finances et ne sont pas retracés dans les rapports d'exécution budgétaire.</p> <p>La nouvelle NBE qui est conçue de façon à apporter une plus grande transparence dans la présentation et l'exécution du budget de l'Etat n'est pas efficacement utilisée notamment à des fins d'analyse budgétaire.</p> <p>Les informations fournies au Parlement pour l'examen et le vote du budget sont insuffisantes pour apprécier correctement la politique budgétaire de l'Etat.</p> <p>Les relations budgétaires entre l'administration centrale et les collectivités territoriales sont transparentes.</p> <p>Les informations budgétaires mises à la disposition du public sont limitées.</p>	<p>L'allocation de certaines ressources en dehors du cadre budgétaire formelle et la non utilisation de la classification fonctionnelle de la NBE pour définir et évaluer la politique budgétaire ne favorisent pas une allocation efficiente des ressources publiques et limitent le contrôle exercé par le Parlement.</p>	<p>Le manque d'exhaustivité et de transparence ne favorise pas une allocation efficiente des ressources et se traduit inéluctablement par la fourniture de prestations de services non cohérente avec les objectifs de politiques publiques retenus.</p>
Budgétisation fondée sur des politiques	<p>Le retard dans la finalisation du CDMT global et dans l'élaboration des CDMT sectoriels après</p>	<p>L'allocation des ressources sur la base des objectifs stratégiques du DSRP est effectuée de façon</p>	<p>Le choix des prestations de services devant contribuer à l'atteinte des objectifs</p>

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Organisation efficiente des services
nationales	l'adoption du DSRP rend difficile l'inscription du budget dans une perspective pluriannuelle convenablement bâtie sur la base des objectifs stratégiques du DSRP.	empirique. Les charges récurrentes des investissements ne sont pas planifiées.	stratégiques du DSRP ne peut pas être effectué de façon judicieuse.
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	L'exécution budgétaire privilégie un engagement par douzième des dépenses de fonctionnement. Elle est gérée indépendamment de la trésorerie, mais les insuffisances de celle-ci conduit en définitive à ce que l'exécution budgétaire soit régulée par la trésorerie. Les mesures relevant du DSRP ne sont pas retracées dans les rapports d'exécution budgétaire.	L'adoption de budgets avec un déficit non financé, la mobilisation de recettes fiscales et douanières nettement en deçà du potentiel du pays, l'accumulation de arriérés, une gestion de la trésorerie non maîtrisée, expliquent l'insuffisance du niveau d'exécution du budget, notamment par rapport aux objectifs à satisfaire pour réduire la pauvreté.	Le contrôle interne est peu prégnant. La direction du contrôle des dépenses engagées ne tient aucun rôle décisif dans la régulation des crédits et les inspections des finances et des services du Trésor ne sont pas en mesure d'assurer de façon pérenne un contrôle efficace sur l'exécution budgétaire.
Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers	Le fonctionnement de la comptabilité publique n'est pas à même d'autoriser, peu de temps, après la clôture de l'exercice, une situation comptable juste et justifiée même si fin 2009 a été produit le premier compte de gestion du pays. Les ministères ne dressent pas de comptes administratifs. Les rapports infra-annuels sur l'exécution budgétaire, sont établis en grandes masses et ne permettent pas d'apprécier avec suffisamment de détail la mise en œuvre de la dépense.	La tenue de comptes d'avances, d'attente, de régularisation selon les normes comptables en vigueur, et la justification du solde du compte au Trésor par l'établissement d'un état de rapprochement du compte au Trésor tel qu'il est tenu par la BEAC et tel qu'il est suivi par l'administration, ne sont pas assurées. Les conséquences sont une mauvaise tenue de la comptabilité sanctionnée par des coûts de gestion (application d'agios par les banques) élevés.	Le rapprochement de la comptabilité de l'ordonnateur et de celle du comptable public, et la vérification de leurs concordances sont impossibles à réaliser en dépit de l'utilisation commune du logiciel GES'CO par les services de la direction du budget et par ceux de la Direction du Trésor.
Surveillance et vérification externe	Il n'existe ni examen a posteriori de l'exécution de la loi de finances par la Cour des comptes et ni rapports de contrôle externe. La mission dévolue à l'autorité supérieure de contrôle n'est pas exercée. L'absence d'examen a posteriori des comptes de l'Etat et de diffusion des rapports de surveillance et de contrôle externes conduit à l'impossibilité pour le Parlement d'infléchir réellement les choix budgétaires et de contrôler efficacement l'action gouvernementale.	La pertinence et l'efficacité de l'allocation des ressources par le Gouvernement ne sont pas évaluées, et donc sanctionnées, de même que l'exécution du budget en regard des politiques qui ont servi de fondement à sa préparation.	L'absence de contrôle a posteriori des comptes de l'Etat et, d'une manière générale, des rapports de surveillance et de contrôle externe, conduit, corrélativement à l'absence de sanction, à une déresponsabilisation des administrations, de nature à nuire à la qualité des services administratifs et financiers. Le Parlement n'est pas en mesure de contrôler l'exécution de la dépense publique et donc de pouvoir évaluer son bien fondé.

Perspectives concernant la planification et la mise en œuvre des réformes

Plusieurs travaux de réformes ont été déjà entrepris par le Gouvernement sur la base de diagnostics préparés avec l'assistance des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Les réformes conduites ont permis, entre autre, d'entamer la modernisation du cadre juridique de la gestion des finances publiques avec l'adoption de la loi organique en 2006, du Règlement général sur la comptabilité publique en 2007 et en 2008 du Décret règlementant les procédures d'exécution des dépenses publiques. La réforme comptable et budgétaire a été aussi quasiment menée à terme (le nouveau plan comptable de l'Etat répondant aux normes de l'OHADA sera appliqué à compter de 2011), et la réorganisation des régies financières (Impôts et Douanes) se poursuit. L'informatisation de la gestion budgétaire progresse avec la mise en place du système d'information à l'appui de la gestion des finances publiques Ges'Co. L'adoption de nouveaux textes (2008) concernant la passation des marchés est effective. Un décret a par

ailleurs été pris en septembre 2007 portant organisation et fonctionnement du Ministère des Finances et du Budget (MFB). Il définit les attributions des directions et services du Ministère. Ces réformes ont reçu l'accompagnement des PTF (FMI, Commission Européenne, Banque Mondiale, BAD, France, PNUD).

L'évaluation PEFA réalisée en 2008 a montré que la gestion des finances publiques (GFP) présentait toujours beaucoup de faiblesses. L'absence d'un programme global de renforcement des capacités avait donné lieu à une dispersion des interventions des différents PTF et à une fragmentation de l'aide. Enfin, le cadre institutionnel mis en place pour gérer la réforme n'avait pas fonctionné comme prévu. Ce cadre institutionnel créé par Arrêté n° 024/MPEFBBCI du 12 avril 2005 comprenait 3 organes en charge de la gestion du projet de réforme et de son pilotage: le Comité de Pilotage, le Comité Technique, et le Groupe de Réforme Budgétaire et Comptable (GREBUC). Seul le GREBUC a pu véritablement remplir sa mission. Les autres organes n'ont pas été pleinement opérationnels.

L'ensemble de ces constats a emmené le Gouvernement à décider avec l'appui des PTF d'aller vers un plan global de réformes des finances publiques entrant dans le cadre d'une approche sectorielle à moyen terme et long terme. Pour permettre une appropriation nationale, un Groupe de travail (GREF) pour la préparation du programme de réforme composé des représentants des principales Directions du Ministère des Finances et du Budget et les représentants des autres Départements concernés par la réforme a été mis sur place.

Un projet de programme assorti d'un plan d'actions 2010 est déjà disponible et en cours de discussion entre le Gouvernement et les PTF.

Les PTF sont disposés à accompagner le gouvernement dans cette nouvelle initiative. Le Gouvernement de la République Centrafricaine et ses Partenaires Techniques et Financiers (Banque Africaine de Développement, Banque mondiale, Commission Européenne, France, Fonds Monétaire International, PNUD) ont en effet engagé depuis le début de l'année 2009, des travaux et concertations pour créer un Cadre Général d'organisation des appuis budgétaires en appui au DSRP (CGAB-DSRP). Cette initiative s'inscrit dans l'approche commune des appuis budgétaires apportés aux Etats « fragiles ». Le CGAB-DSRP met également l'accent sur la coordination en matière de renforcement des capacités. Cette nouvelle dynamique place la gestion des finances publiques comme un enjeu stratégique majeur. La mise en œuvre des appuis budgétaires nécessite une fiabilité des systèmes et des procédures nationaux. Cela suppose, au préalable, un système de gestion des finances publiques crédible et évolutif.

Le gouvernement de la RCA a décidé en 2009 de profiter de l'élan pris dans la réforme de la gestion des finances publiques en préparant un programme global de réforme des finances publiques.

Il s'agit d'une approche renforcée en matière de finances publiques qui permettra de mettre l'ensemble des réformes initiées jusqu'à présent dans un cadre global cohérent de moyen terme. La vision partagée du programme de réforme a été définie comme suit : « En 2015, la RCA disposera d'un système de gestion des finances publiques performant et efficace et se rapprochant au fur et à mesure des normes internationales ». Dix axes stratégiques pour la réforme des finances publiques ont été identifiés dont six axes centraux et quatre axes transversaux. Chaque axe stratégique est placé sous la conduite d'un chef de file. Les six axes centraux portent essentiellement sur (i) la Gestion des dépenses publiques, (ii) la Passation des marchés publics, (iii) les Soldes et pensions, la Dette publique, (iv) les Systèmes comptables et la gestion de la Trésorerie, (v) la Mobilisation des ressources internes et externes. Les quatre axes transversaux concernent (i) le Cadre juridique et réglementaire, (ii) les Systèmes d'information, (iii) les Mécanismes de contrôles internes et externes ; (iv) la Gestion des ressources humaines et le renforcement des capacités.

Un Groupe de travail a été mis en place pour la formulation du programme de réforme des finances publiques. Une mission d'assistance du FMI est intervenue en novembre 2009 pour aider à définir des actions prioritaires de réformes. Un avant projet de document de stratégie et de plan d'action ont été préparés par le gouvernement en décembre 2009. Ils étaient prévus pour être finalisés en début 2010.

Informations complémentaires de référence

La situation économique du pays

La situation économique récente montre que la RCA a enregistré des progrès mais ces progrès risquent d'être remis en cause par les effets de la crise internationale affectant les principales exportations du pays. Le redressement de l'économie de la Centrafrique, observé depuis 2004 a ainsi connu un ralentissement en 2008 et en 2009. Le taux de croissance 2008 du PIB réel a été de 2,2% à rapprocher d'une prévision de 3,5%, celui de 2009 prévu à 2,4% a été de seulement 1,7%, et pour 2010, la prévision a été fixée à 3%, laissant supposer enfin une reprise économique.

Le PIB, en volume, a atteint 903,15 milliards de FCFA en 2009 contre 829,86 milliards de FCFA en 2008. Cette croissance dépendrait, en termes de demande, de la dynamique de la consommation intérieure (8%) et de l'accroissement des investissements publics de 5% par rapport à l'exercice précédent. Sur un plan sectoriel, cette croissance serait essentiellement le fait du secteur tertiaire non marchand en raison d'importants appuis financiers enregistrés au cours de l'année, et des retombées positives induites par les réformes structurelles mises en œuvre pour l'assainissement des finances publiques, sans mésestimer pour autant l'apport du secteur agricole estimé à 3,2% et du BTP estimé à 3,5%.

Le niveau de PIB atteint en 2009 souffre de disparités : amélioration de la consommation intérieure par rapport à 2008, stabilité des investissements, dégradation de la demande extérieure pénalisant la création de richesses au niveau national.

Le contexte national

La croissance de la demande intérieure s'explique par le dynamisme de la consommation finale imputable à l'augmentation des dépenses des ménages due à l'accroissement de l'effectif employé dans le secteur public (intégration de nouveaux personnels), au versement plus régulier des salaires revenant aux fonctionnaires, et également aux revenus distribués par la branche BTP (travaux à haute intensité de main d'œuvre).

Les investissements bruts (11,39% du PIB en 2009 contre 11,6% en 2008), en dépit de la crise économique, ont pu être consolidés. Cette consolidation devrait beaucoup, selon les autorités du pays, aux investissements publics réalisés dans le cadre des dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté.

La demande extérieure nette se traduirait par un déficit de 109 milliards FCFA en 2009 contre 91,9 milliards en 2008, soit une détérioration de 18,6%. Cette situation obère la croissance économique sous le double effet de la baisse des exportations et de la forte progression des importations des biens et services.

Le secteur primaire a connu entre 2008 et 2009 une décroissance en volume (-0,9%) conséquence du déclin des activités forestières. Celles-ci ont subi une chute de production égale à 31,8%. La production de grumes en 2009 a été de 348.779 m3 contre 555.143 m3 l'année précédente. Celle des sciages a été de 59.083 m3 en 2009 contre 74.089 m3 en 2008. L'activité forestière serait pénalisée par des coûts de transport élevés, une impraticabilité des routes, par l'absence d'investissements lourds, et par la saturation du marché international entraînant une baisse du cours des bois.

En revanche, la production de coton graine a progressé, passant de 947 tonnes en 2008 à 1438 tonnes en 2009. La croissance de cette activité serait notamment subordonnée au potentiel de la nouvelle société de fibres en Centrafrique (SOFICA), à la reprise de la culture dans la préfecture de l'Ouham Pendé, à la réhabilitation de l'usine de Pendé et de celle de Guiffa.

La filière café a également progressé. Le volume de café marchand exporté a atteint 3545 tonnes en 2009 contre 3473 tonnes en 2008. Cette bonne performance résulterait d'une providentielle répartition des pluies, d'un redressement des cours mondiaux, de la poursuite des travaux d'entretien des caféières, et enfin de l'acquisition de matériels pour les laboratoires techniques de l'ORCCPA des postes de Bangui et Bambari.

L'élevage, enfin, a connu une croissance de 2% en 2009. Il contribue à hauteur de 12,7% dans la formation du PIB. Ce bon résultat serait la conséquence du retour progressif des éleveurs dans les zones d'élevage à la faveur du rétablissement de leur sécurité.

Le secteur secondaire a connu une faible progression en 2009 (1,8%) à cause de la contre performance de l'industrie extractive (baisse de 8,5% en 2009). La production des diamants en 2009 a été de seulement 310.468,78 carats contre 377.210,11 carats en 2008, soit une baisse de 17,7%. En revanche, la production exportée de l'or a été de 54.274,80 grammes en 2009 contre 37.085,61 grammes l'année précédente. Selon l'administration de la RCA, ces mauvais résultats seraient la conséquence de la baisse de valeur des produits miniers, de l'inexistence de la police minière spécialisée et équipée, de la persistance de la fraude et de la contrebande, de la fermeture de plusieurs bureaux d'achat, du faible rendement lié au caractère rudimentaire de production.

La croissance de la production manufacturière est de 3% en 2009 contre 5,8% en 2008. Ce ralentissement pourrait être la conséquence des difficultés d'approvisionnement des sociétés en électricité et du renchérissement des coûts d'importation. A titre d'exemple, la production et la consommation de bière ont baissé respectivement de 12 et 8% par rapport à 2008.

Le secteur « eau et électricité » aurait progressé de 3,9% en 2009. La production nette d'énergie électrique serait en hausse de 8,3% passant de 126 KWH en 2008 à 136 KWH en 2009.

Eléments de contexte sur la gestion des finances publiques en RCA

Lancée en 1999 sous la forme d'un Plan national de lutte contre la pauvreté (PNLCP), la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté de la République Centrafricaine a connu un long cheminement, pour s'achever, en septembre 2007, par l'adoption du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) couvrant la période 2008 – 2010.

Les stratégies sectorielles et actions prioritaires de réduction de la pauvreté, retenues dans le DSRP, s'articulent autour de :

- La restauration de la sécurité, la consolidation de la paix et la prévention des conflits : ces actions visent, notamment, le renforcement des capacités matérielles et humaines des forces de défense et de sécurité, la réforme, la restructuration, la réorganisation territoriale et la transformation participatives et coordonnées du secteur de la sécurité ;
- La promotion de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit, avec le renforcement de la gouvernance politique et judiciaire, l'amélioration de la gouvernance économique et de la gouvernance locale et la participation et la promotion du genre.

L'assainissement des finances publiques s'inscrit dans cet axe stratégique et dans la poursuite et le renforcement des réformes engagées depuis 2005. Cet objectif constitue l'une des priorités affichées du Gouvernement et de ses partenaires au développement pour promouvoir un cadre macroéconomique stable et favorable à la relance économique. Il s'articule autour des trois actions suivantes :

- l'amélioration de la sécurisation des systèmes de recouvrement des recettes fiscales ;
- le renforcement du contrôle au niveau de l'exécution budgétaire ;
- la lutte contre la corruption.

Si la nomenclature budgétaire appliquée à compter du budget de 2009 est accompagnée d'un tableau de passage ou d'une grille de lecture facilitant le suivi des crédits budgétaires employés pour honorer les engagements consignés dans le DSRP, en revanche, les rapports d'exécution budgétaire ne comportent plus cette information. Il est par conséquent impossible de suivre directement ou simplement l'exécution de ces programmes.

Les objectifs budgétaires

- **La situation fin 2009**

Le tableau sur la performance budgétaire fait principalement ressortir l'augmentation de la part du déficit primaire par rapport au PIB : 0,98% en 2008 contre 4,13% en 2009.

Tableau 1 Performance budgétaire Budget de l'administration centrale (en % du PIB)

	2007	2008	2009
Recettes totales	15,40%	14,64%	17,90%
Recettes internes	10,25%	10,42%	10,59%
Dons	4,93%	4,22%	3,97%
Dépenses totales	16,82%	16,99%	17,94%
Dépenses hors charges d'intérêt	16,03%	16,12%	17,09%
Charges d'intérêt	0,79%	0,87%	0,85%
Déficit global (dons compris)	1,42%	2,35%	0,04%
Déficit primaire	0,98%	1,22%	4,13%
Besoin de financement	1,42%	2,35%	0,04%
Extérieurs	3,42%	3,54%	4,22%
Intérieurs	0,96%	1,29%	1,52%
Stock de dette (capital)	9,25%	8,53%	6,74%

Source DGB Base ordonnancements

Tableau 2 Allocations de ressources en pourcentage des dépenses totales (par classification économique)

Le caractère aléatoire des enregistrements comptables et le report de dépenses sur l'exercice suivant (charges de personnel) nuisent à une comparaison des exercices 2008 et 2009. Toutefois, la faiblesse des investissements et l'importance du remboursement de la dette, proche de 20%, sont des caractéristiques permanentes du budget de la RCA.

<i>En pourcentage</i>	2008	2009
Personnel	39,87%	72,52%
Fonctionnement	16,27%	0,67%
Frais financiers	7,71%	2,31%
Intervention	11,52%	4,98%
Investissement	4,87%	1,22%
Remboursement de la dette	19,77%	18,30%

Source DGB Base ordonnancements

Tableau 3 Allocations de ressources en pourcentage des dépenses totales (par secteur)

Les observations formulées pour le tableau 2 sont à reprendre pour celui des allocations de ressources en pourcentage des dépenses totales par secteur. Les pourcentages recensés en matière d'affaires sociales, d'équipements et infrastructures et de transport sont toutefois faibles aussi bien en 2008 qu'en 2009.

<i>En pourcentage</i>	2008	2009
Education	8,57%	20,81%
Santé	4,05%	8,31%
Affaires sociales	0,69%	1,59%
Equipements et infrastructures	1,55%	1,21%
Développement rural	1,92%	3,37%
Défense	20,38%	1,06%
Transport	0,38%	0,88%

Source DGB Base ordonnancements

La RCA recherche une croissance du PIB réel supérieure à 3% (1,7% en 2009) dont les moteurs seraient la production agricole, le renforcement de la demande intérieure et la remontée des exportations. Dans le même temps, la pression sur le prix devrait continuer à être moindre, l'objectif étant que la hausse des prix n'excède pas 2%.

Le commerce extérieur est susceptible de profiter d'une normalisation des exportations, et d'une croissance moindre des importations due à la progression de celles liées à l'aide des bailleurs de fonds.

Le déficit courant se stabiliserait autour de 8% du PIB, soit un niveau comparable à celui de 2009.

Au total, la balance des paiements est susceptible de s'améliorer de sorte que les réserves internationales brutes de la RCA libellées en dollars correspondent à 4,2 mois de financement des importations projetées. La part du pays dans les réserves de change communes de la CEMAC resterait stable.

La politique budgétaire est prévue pour soutenir la demande. La satisfaction de cet objectif passe par une amélioration des recettes fiscales de 0,2% du PIB (ratio : Recettes fiscales/PIB). L'amélioration de ce ratio résulterait d'une meilleure administration des recettes, des effets des réformes fiscales connues par le secteur pétrolier, d'une amélioration des procédures de recouvrement de la TVA.

Toutefois, les recettes non fiscales devraient subir une légère baisse par rapport à celles de 2009 consécutivement au caractère non récurrent de recettes liées aux licences de télécommunication et de ventes de terrains publics.

Les orientations retenues en 2010 pour les dépenses de fonctionnement favorisent le rattrapage des dépenses de « Démobilisation-Désarmement-Réinsertion » (DDR), lesquelles prévues à hauteur de 2 milliards de FCFA en 2009 n'ont donné lieu qu'à une utilisation limitée à 420 millions de FCFA. Un crédit de 7,3 milliards de FCFA est désormais disponible. Ces orientations concernent également le financement des élections présidentielle et législative pour lesquelles une somme de 7,7 milliards est réservée.

S'agissant du budget d'investissement, au vu des besoins urgents de remise en état et d'expansion des infrastructures de base, d'amélioration des services publics et de développement de l'investissement dans le domaine social, le gouvernement de la RCA recherche à renforcer sa capacité d'exécution des projets d'investissement par l'obtention d'une plus grande collaboration entre les ministères d'exécution et ceux des finances et du plan. Ce dernier, le Ministère du plan, s'engageant enfin à communiquer toutes les informations sur l'exécution du budget d'investissement aux finances. Les partenaires techniques et financiers de la RCA sont invités à

poursuivre leurs efforts d'harmonisation des procédures et de mieux coordonner leurs concours. Le tout devant permettre de diminuer les retards importants d'exécution des investissements.

Au total, l'exécution budgétaire devrait se traduire par un déficit égal à environ 1,5% du PIB. Cet objectif semble pourtant ambitieux au regard des contraintes existantes. Le gouvernement de la RCA entend, en effet, atteindre cet objectif en honorant les reports de dépenses de 2009, et en intégrant en cours d'année des dépenses additionnelles à celles retenues dans la loi de finances initiale de 2010. Il semblerait, selon le projet de lettre d'intention à adresser au directeur général du FMI, que ce budget dispose du financement requis pour le premier semestre, et qu'il existerait un écart de financement de l'ordre de 22 milliards de FCFA pour le second semestre 2010, soit 2,2% du PIB.

Le gouvernement de la RCA considère comme prioritaires les réformes touchant la gestion de la trésorerie, le suivi des dépenses et la gestion budgétaire, et la gestion de la dette. La réussite de ces réformes passe par l'amélioration du système GES'CO en y intégrant les dépenses financées sur des ressources affectées à des ministères, et par une limitation rigoureuse au recours à des procédures de dépenses exceptionnelles, par la poursuite de la publication trimestrielle des rapports d'exécution budgétaire, par la réalisation d'un audit des arriérés accumulés entre 2008 et 2009 par l'inspection générale des finances, par l'établissement d'un système transparent de remboursement des arriérés intérieurs.

Cadre juridique et institutionnel de la gestion des finances publiques

L'administration financière de la République centrafricaine bénéficie d'un cadre juridique récent. Sur la base constitutionnelle, posée le 27 décembre 2004, a été développé un socle juridique réformé qui organise avec précision le processus de la dépense publique et celui de son contrôle.

La Constitution consacre la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, définit les matières relevant du domaine de la loi, détermine le champ d'application des lois de finances et institue les lois de règlement, fixe les principes généraux relatifs au vote de la loi et définit le rôle de la Cour des comptes en matière d'appréciation de loi de règlement et d'assistance au Parlement.

La loi organique relative aux lois de finances définit les lois de finances (initiale, rectificative et de règlement), édicte les règles applicables à la détermination des ressources et des charges de l'Etat, à la présentation et au vote des projets de loi de finances, aux mesures réglementaires d'exécution des lois de finances ainsi que le régime des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor dont les comptes d'affectation spéciale. Elle précise enfin le régime comptable applicable ainsi que les modalités de contrôle du budget de l'Etat.

Le décret portant règlement général sur la comptabilité publique fixe les règles relatives à la gestion des deniers publics, celles applicables aux agents d'exécution du budget qu'ils soient ordonnateurs ou comptables et établit leur régime de responsabilité, précise le régime de la dépense publique selon le principe de l'engagement, de la liquidation, de l'ordonnancement et du paiement, encadre les régies d'avance et de recettes, et détermine les justifications nécessaires autant que les divers contrôles internes et externes. Un arsenal de décrets et circulaires vient compléter le dispositif.

Le cadre institutionnel qui couvre le cycle budgétaire allant de l'autorisation au contrôle en passant par l'exécution, est fondé sur la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

- Le Gouvernement prépare et exécute la loi de finances et le budget général de l'Etat.
- Le Parlement vote la loi de finances initiale, la ou les lois de finances rectificatives, et en théorie, la loi de règlement.
- La Cour des comptes juge les comptes du budget général de l'Etat à l'appui de la loi de règlement ou des comptes de gestion.
- Le ministère des finances et du budget constitue la pierre angulaire de l'élaboration et de l'exécution de la politique financière et budgétaire de l'Etat. Il est responsable de la préparation du budget de l'Etat et de son exécution tant en recettes qu'en dépenses. Pour ce faire, il s'appuie sur quatre directions générales et une direction de services :
- la direction générale du budget qui a pour fonction de préparer le budget, de suivre son exécution, et de produire les rapports périodiques et annuels synthétisant l'exécution budgétaire ;
- la direction générale du trésor et de la comptabilité publique, chargée de centraliser les recettes budgétaires, d'exécuter les dépenses de l'Etat, d'enregistrer l'ensemble de ces opérations dans la comptabilité publique, de gérer la trésorerie, puis de produire les états des statistiques financières et les rapports annuels, et enfin d'établir les comptes de l'Etat ;
- la direction générale des douanes et des droits indirects est chargée, selon le texte, de liquider les droits taxes et redevances perçus aux frontières, de rechercher et de sanctionner les infractions et de protéger les intérêts de l'Etat en matière économique ;

- la direction générale des impôts et des domaines, a pour mission d'établir l'assiette et la liquidation de l'impôt, du recouvrement pour le compte du trésor et des vérifications afférentes, et, enfin de gérer le domaine de l'Etat ;
- la direction du contrôle financier, rattachée au cabinet du ministre des finances et du budget, est chargée du contrôle a priori de la régularité des engagements de dépenses, de la vérification de la régularité des projets de marchés publics, de tenir la comptabilité des engagements et de donner un avis motivé sur les incidences financières de textes législatifs ou réglementaires.
- La direction générale des marchés publics.

Un deuxième ministère, celui de l'Economie et du Plan, tient un rôle budgétaire important, notamment dans la gestion des projets et programmes financés sur ressources extérieures.

Les ministres, les responsables des institutions de la République et des organismes publics autres que l'État, sont administrateurs des crédits budgétaires affectés à leur département, institution ou organisme. Ils reçoivent délégation du ministre des finances, ordonnateur principal du budget de l'État, pour engager, liquider et ordonnancer les dépenses. A ce titre, ils doivent tenir une comptabilité budgétaire dont les données concourent à la confection du compte général de l'administration. Ils doivent également tenir une comptabilité matières.

Afin d'assurer la fonction de paiement, les ordonnateurs principaux et secondaires s'appuient sur un réseau correspondant de comptables publics, principaux et secondaires dont la responsabilité pécuniaire et personnelle est consacrée.

La fonction de contrôle interne est exercée par le contrôle financier pour ce qui concerne la régularité des engagements de dépenses, par les Inspections des services (Impôts, Douanes et Trésor), l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale d'Etat pour la conformité de l'exécution des budgets avec les textes en vigueur.

Le contrôle juridictionnel relève du ressort de la Cour des comptes

Enfin, le contrôle parlementaire est en principe exercé par le pouvoir législatif, qu'il s'agisse de l'exécution de la loi de finances et du budget de l'Etat ou qu'il s'agisse de l'examen et du vote du projet de loi de règlement ou de la présentation du compte de gestion annuel.

b. Informations disponibles pour 6 indicateurs de la République Centrafricaine²

Indicateur n°4/PEFA – Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

a. Les délais de paiement et les arriérés des dépenses hors salaires et intérêts

La direction de la dette et des participations est en charge de la gestion des arriérés de dépenses. Ces arriérés ne sont d'ailleurs présentés dans les documents budgétaires que pour le montant prévisionnel du remboursement estimé. Les services centraux définissent les arriérés « *comme étant des échéances de dette qui n'ont pas fait l'objet de règlement. Ils concernent aussi bien la dette extérieure que la dette intérieure. Les arriérés de la dette intérieure sont constitués des retards de paiement des salaires, des pensions (dettes sociales) de ceux dus aux fournisseurs (dettes commerciales), ainsi que les dettes dues aux établissements bancaires (dettes financières)* ». L'analyse réalisée dans le cadre de cette mission, repose donc sur le retraitement des données collationnées par l'exclusion des arriérés portant sur le remboursement de l'annuité en capital des emprunts contractés.

L'évaluation des arriérés tient compte des pénalités de retard comprenant le montant principal dû et les intérêts y afférents. Selon la direction de la dette, le délai moyen de mise en oeuvre qui semble faire l'objet d'un compromis généralement accepté par les partenaires commerciaux et institutionnels, est habituellement fixé à 60 jours pour les arriérés de dette intérieure tandis que pour ce qui concerne la dette extérieure le décompte des intérêts de retard suit les pratiques imposées par chaque créancier.

Le stock des arriérés représente en moyenne plus que le montant annuel des dépenses réelles. Les seuls intérêts de retard sont par ailleurs supérieurs au seuil de 10% des dépenses totales.

Stock des arriérés au 31 décembre

<i>En milliers de francs CFA</i>	2007	2008	2009
Dettes commerciales	22 239 377	22 019 658	20 348 158
Dettes sociales (salaires et pensions)	83 455 967	83 455 967	83 253 298
Autres dettes	11 335 614	11 335 614	11 333 614
Dettes Financière (hors principal)	54 151 711	59 507 387	49 358 414
Total des arriérés	171 182 669	176 318 626	164 293 483
Total des dépenses prévues	136 869 120	150 962 646	181 070 344
% des arriérés par rapport aux dépenses prévues	125,07%	116,80%	90,73%
Total des dépenses réalisées	NS	75.124.883	76.066.498
% des arriérés par rapport aux dépenses réalisées	NS	234,70%	214,30%

Source : Ges'Co, Direction du Trésor, Direction de la Dette

Conscient de l'impact des arriérés sur l'économie nationale, le gouvernement de la République Centrafricaine a entrepris leur recensement général lors de l'exercice 2008. Deux rapports complémentaires, l'un commis par un cabinet d'audit portant sur les arriérés intérieurs jusqu'en 2004, et l'autre présenté par l'Inspection Générale des Finances pour la période s'étendant jusqu'au 31 décembre 2007, ont permis de consolider le montant dû et de bâtir une stratégie d'apurement. L'Etat centrafricain qui a délibérément opté pour une stratégie ambitieuse de remboursement des arriérés a inclus dans la loi de Finances pour 2009 un plan de régularisation de ses obligations. Celui-ci s'appuyant sur un remboursement annuel de 15 milliards de Francs CFA par an vise à l'extinction de la dette pour la clôture de l'exercice 2016.

Toutefois, le montant des arriérés arrêtés jusqu'à l'exercice 2007 n'a pas fait l'objet d'une révision depuis l'élaboration du plan d'apurement. Le procès verbal de transfert des titres antérieurs à 2009 dressé le 15 mars 2010, qui établissait la liste et le montant des créances dues n'avait pas été, lors de la mission, intégré au montant total des arriérés.

Les arriérés sont suivis, après transfert par les services du trésor et validation par une commission *ad hoc*, par la direction de la dette et des participations. Selon la direction de la dette, « *les arriérés intérieurs 2008 et 2009 qui ne sont pas encore exhaustifs sont en cours de transfert* ». Il n'a cependant pas été possible d'établir l'existence, au

² Les informations retranscrites découlent directement de l'évaluation PEFA – PFM-PR réalisée en République Centrafricaine en juillet 2010 (Rapport final).

niveau des services de la dette, d'un système de suivi des instances de paiements enregistrant la date d'ordonnancement. Bien que la tenue de la comptabilité du Trésor ait été développée sur un système informatique (Ges'Co), l'action de la direction de la dette de suivi des mandats en instance de paiement est effectué en dehors de ce système. Il en résulte une imprécision dans la perception globale des arriérés. Les paiements opérés font référence, non pas aux titres de paiement les justifiant mais à un numéro d'ordre interne au service. Ce manque d'homogénéité se poursuit jusque dans les documents de suivi. Pour certaines créances la référence et la date du chèque figurent dans le document tandis que pour la majorité aucune référence relative au paiement n'est apposée.

Dans la pratique, si le règlement des créances détenues à l'encontre de l'Etat Centrafricain se poursuit à l'aune de la disponibilité des fonds et des aides internationales, le plan d'apurement n'a pas été respecté. Ordonnés pour un montant de 934 millions de francs CFA sur un montant engagé de 1 213 millions de francs CFA, les arriérés n'ont en réalité fait l'objet que d'un paiement de 571 millions de francs CFA (compte 6502 Apurement des arriérés) sur l'exercice 2009, somme supérieure à celle payée au titre de l'exercice 2008 (219 millions). Ce montant se situe bien loin de celui retenu dans le plan d'apurement (15 milliards de francs CFA).

En dépit de ces observations, le suivi des arriérés s'améliore régulièrement ce qui devrait permettre à l'administration centrafricaine de maîtriser rapidement cette gestion.

Indicateur n°5/PEFA – Classification du budget

Une nouvelle nomenclature budgétaire, adoptée et mise en vigueur par le Décret N° 09-422 du 28 décembre 2009, a servi à la présentation du Budget de l'Etat, exercice 2010. Avant son adoption formelle, cette nomenclature a été appliquée à titre expérimental pour la présentation des budgets des exercices 2008 et 2009. Il s'agit d'une nomenclature modulaire comportant entre autres les trois principales classifications d'un bon système de classification budgétaire que sont la classification fonctionnelle, la classification administrative et la classification économique. La classification fonctionnelle utilisée est inspirée de celle du MSFP 2001 du FMI. La nouvelle nomenclature budgétaire apporte par rapport à l'ancienne des améliorations quant à la cohérence d'ensemble, la lisibilité et la transparence du budget.

Un nouveau plan comptable de l'Etat a été élaboré et adopté par arrêté N° 004/MTB/ DIR.CAB/DGTCP/CTRSC.09 du 15 janvier 2009. Il s'inspire essentiellement des normes de l'OHADA. Mais compte tenu de tous les travaux préalables requis, la date de son application effective, initialement fixée au 1er janvier 2010, aurait été reportée au 1er janvier 2011. Ainsi, pour l'exercice 2010, les opérations du Budget de l'Etat continuent d'être enregistrées suivant l'ancien plan comptable.

L'harmonisation entre la nomenclature budgétaire et le plan comptable est assurée d'une manière générale au niveau des trois premiers caractères de la codification de la nature économique de recettes et des dépenses, et des classes des comptes du PCE.

La mission a constaté que bien que la nouvelle nomenclature budgétaire soit mise en oeuvre depuis le budget de l'exercice 2008, son utilisation à des fins d'analyse budgétaire reste limitée. En effet, la répartition des dépenses suivant la classification fonctionnelle qui devrait permettre d'affiner l'analyse budgétaire eu égard aux objectifs de politiques publiques, reste inexistante aussi bien dans la documentation budgétaire que dans les rapports d'exécution budgétaire.

La structure de la nouvelle nomenclature budgétaire se présente comme suit :

En ce qui concerne les recettes :

Les recettes budgétaires sont identifiées par un code à quatre caractères qui s'agencent ainsi qu'il suit :

- le premier caractère identifie la classe des natures de recettes et correspond à la classe du compte correspondant du Plan Comptable de l'Etat (PCE). Les classes du PCE utilisées sont :
 - Classe 1 : tirages sur emprunts ;
 - Classe 2 : recettes en capital ;
 - Classe 7 : produits.
- le deuxième caractère associé au premier identifie la catégorie de recettes.
- le troisième caractère de la nomenclature des recettes budgétaires identifie des groupes de recettes budgétaires cohérents selon leur nature économique à l'intérieur de chaque catégorie.
- le quatrième caractère identifie la ligne budgétaire c'est-à-dire la recette proprement dite à l'intérieur de chaque groupe.

La structure de la nomenclature budgétaire se présente comme suit en matière de dépense :

SUBDIVISIONS BUDGETAIRES	CRITERES DE CLASSIFICATION	CODES	NOMBRE DE CARACTERES
CODE FONCTIONNEL	Fonctions CFAP	Code CFAP	3
CHAPITRE	Ministère destinataire de la dépense	Code ministère	2
SECTION	Programme destinataire de la dépense et action	Code programme	9
ARTICLE	Unité administrative destinataire de la dépense	Code administratif	6
PARAGRAPHE	Nature de la dépense	Code économique	4

La mission a noté que la codification fonctionnelle est faite dans les documents du budget 2010 sur quatre (4) caractères au lieu de trois (3) fixés par le décret instituant la nouvelle nomenclature, ce qui permet d'affiner l'analyse fonctionnelle des dépenses budgétaires.

D'ores et déjà l'Administration centrafricaine dispose de tous les outils pour préparer et suivre l'exécution de la loi de finance selon la nouvelle nomenclature budgétaire.

Indicateur PEFA n°9 - Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public

La loi N°08-11 du 13 février 2008 portant organisation du cadre institutionnel et juridique applicable aux entreprises et offices publics dispose en son article 4 que l'Etat exerce des missions de suivi, de contrôle et de supervision aux niveaux de la politique sectorielle, des finances et de la gestion des entreprises et offices publics.

En vue de l'exercice de la supervision et du contrôle en matière de gestion, la même loi a créé un organe de contrôle dénommé « Contrôle Général du Secteur parapublic » placé sous l'autorité du Premier Ministre. La surveillance des risques budgétaires liés aux entreprises, agences et offices publics ressortit à cet organe.

Le Contrôle Général du Secteur parapublic reçoit les états financiers annuels vérifiés des entreprises et offices publics. En 2009 au démarrage de ses activités, le Contrôle Général du Secteur parapublic a procédé à l'analyse de la situation financière de onze (11) entreprises et offices publics. Les résultats de cet exercice ont fait l'objet d'un rapport adressé au Premier Ministre et dont copie a été remise à la mission. Au terme de son contrôle, le Contrôle Général du Secteur parapublic émet son avis sur la viabilité des entreprises ou offices contrôlés. Cet organe poursuit l'exercice pour les entreprises restantes et attend les comptes de l'exercice 2009.

Conformément aux dispositions des ordonnances n° 88-005 du 5 février 1988 portant création des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives et n° 88-006 du 12 février 1988 relative à l'organisation des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives, les collectivités territoriales sont en principe gérées par un Conseil Municipal élu au suffrage universel. Mais depuis 1993, elles sont gérées par des « Délégations spéciales » nommées par décret présidentiel consécutivement à la non organisation des élections en vue du renouvellement des conseils municipaux.

Les collectivités territoriales ne bénéficient pas de la garantie financière de l'Etat. Si elles ont théoriquement le pouvoir juridique de s'endetter, elles ne peuvent pas le faire, dans la réalité, en raison de leur faiblesse tant institutionnelle que financière.

Des contrôleurs financiers sont détachés par le Ministre des Finances auprès des collectivités territoriales et des organismes publics bénéficiant de recettes affectées. Les services du Trésor recouvrent les produits de toute nature au profit de ces collectivités et exécutent leurs dépenses.

A l'occasion de la présentation de leur projet de budget primitif, les communes présentent systématiquement les états détaillés d'exécution de leur budget antérieur suivant le même format que le budget primitif. De plus, les contrôleurs financiers nommés auprès des collectivités territoriales et des organismes autonomes effectuent des contrôles annuels de gestion de ces entités et adressent leurs rapports au Directeur du Contrôle Financier au niveau central. Mais ces données d'exécution budgétaire des collectivités territoriales ne sont pas consolidées et analysées par la DCF aux fins de dégager leur situation budgétaire nette et d'évaluer les risques budgétaires qu'elles constituent pour l'administration.

Indicateur PEFA n°18 - Efficacité des contrôles des états de paie

Le fichier nominatif du personnel unifié (environ 25.500 personnels civils et militaires au 1er janvier 2010) existe depuis mai 2007. Sa création résulte des conséquences tirées de la mission d'inspection de 2005 à l'origine de la découverte d'un millier (environ) d'emplois inoccupés et pourtant rémunérés. Jusqu'en 2004, quatre entités publiques intervenaient pour le traitement des salaires, la solde, la direction système et méthode du Ministère de la fonction publique, la Primature (CPRAC) et les Armées (solde FACA). Elles communiquaient leurs données à l'Office National Informatique (ONI) sans quelles ne soient centralisées par la direction de la solde. Le défaut de centralisation de ces données a eu pour conséquence un suivi défaillant des effectifs des fonctionnaires et des conditions de leur rémunération. Ce système été réformé en 2007.

Désormais, la direction de la solde est destinataire des dossiers des personnels transmis par les directeurs des ressources humaines des différents ministères. Les données de ces dossiers sont saisies informatiquement étant entendu que seuls leurs aspects financiers sont retenus.

Toutefois, il n'est pas procédé à des recoupements réguliers entre les dossiers du personnel et les états de paie, même si depuis janvier 2009, la paie des fonctionnaires est bancarisée.

Les modifications apportées au fichier nominatif des fonctionnaires le sont à la suite de communications de tiers à la direction de la solde. Or le signalement d'une modification de situation de fonctionnaire (mutation, démission, décès, mise à la retraite) s'effectue en règle générale avec un décalage de deux à trois mois par rapport au fait. L'importance de ce délai ne contribue pas à fiabiliser le fichier nominatif des fonctionnaires.

S'agissant, par exemple, des prises de connaissance par la direction de la Solde des décès de fonctionnaires, il a fallu attendre 2006 pour qu'une note du directeur général du budget suggère qu'une copie de la décision d'attribution de l'aide sociale au conjoint survivant soit transmise à la Solde en vue de faire cesser le versement d'un salaire. Il n'est pas certain que les directives prévues par cette note soient appliquées systématiquement dans la mesure où, régulièrement, la direction de la Solde est contrainte de précompter sur les pensions le trop versé de mois de salaire.

Les seules vérifications opérées spontanément par la direction de la solde concernent les modifications apportées au fichier nominatif suite au changement de position de fonctionnaires. Des vérifications sont également pratiquées à la suite de réclamations présentées par des fonctionnaires sur leur situation.

Aucune vérification thématique n'est pratiquée, qu'il s'agisse de contrôler la situation statutaire de fonctionnaires d'un ministère ou qu'il s'agisse de contrôler celle de leurs effectifs.

En 2009, le Gouvernement a initié une réforme importante en décidant la bancarisation de la paie. Depuis le traitement de salaires de janvier 2009, les salaires des fonctionnaires et agents de l'Etat donnent lieu à virement bancaire. Toutefois cette sécurisation des modalités de paiement, en l'absence d'une fiabilité en temps réel du fichier des fonctionnaires, ne garantit en rien que le salaire versé soit bien dû.

S'agissant d'un contrôle portant sur la comptabilisation physique de fonctionnaires de nature à entraîner une modification du fichier, force est de reconnaître qu'aucune action en ce sens n'a été exécutée depuis 2005. Le recensement de 2005 avait pourtant permis de relever un écart de 921 agents entre le fichier du personnel et celui de la solde.

Toutefois, il est prévu courant 2010, à la suite d'une nouvelle mission de comptabilisation des fonctionnaires, de les localiser par unité administrative. L'objectif est de corriger le fichier de la solde en faisant disparaître les fonctionnaires fictifs et décédés.

Si, une collecte des textes portant organisation et fonctionnement de toutes les entités relevant de l'Etat a été effectivement mise en oeuvre, pour autant, la direction de la Solde ne dispose pas d'un budget identifié pour financer une mission de terrain susceptible de mobiliser des dizaines de fonctionnaires sur plusieurs jours. Au mieux, cette mission ne devrait démarrer qu'au cours du second semestre 2010.

🔗 Indicateur PEFA n°24 - Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année

La direction générale du budget produit, régulièrement depuis 2008, des rapports trimestriels d'exécution budgétaire.

La production de rapports d'exécution budgétaire ou de tout autre élément de contrôle de gestion se heurte à la contrainte technique de l'implantation du logiciel Ges'Co dans les ministères dépensiers. Le logiciel est certes, implanté dans les services du Ministère des Finances, mais en aucun cas au sein des Ministères d'exécution. Ces derniers suivent leur budget à l'aide de comptabilité d'engagement interne, dont la base n'est jamais rapprochée avec celle détenue par le Ministère des Finances.

La direction du budget dispose d'un accès limité à Ges'Co ce qui ne lui permet pas d'avoir une vision globale des paiements effectués sur les engagements et ordonnancements qu'elle a générés. Seule la direction du Trésor dispose de cette information. Il n'est dès lors pas anormal de constater que les rapports d'exécution budgétaire ne mentionnent que très partiellement les informations relatives aux paiements. Lorsque ces dernières figurent dans les rapports, elles ne sont pas reliées aux engagements et ordonnancements réalisés sur le budget annuel. Elles comprennent en toute logique, comme c'est le cas pour les dépenses des traitements et salaires, le règlement des dépenses dues au titre des exercices précédents. A titre d'exemple, les paiements du titre I (Traitements et salaires) sont présentés pour un montant global de 52,025 milliards de francs CFA en 2009 alors que pour la part qui se rattache à l'exercice budgétaire 2009, ils ne se portent qu'à 38,779 milliards de francs CFA. En conséquence, les rapprochements ne peuvent pas être instantanés, l'information nécessaire n'étant ni uniforme, ni exhaustive. Dans ce cadre, la répartition des rôles au sein même du Ministère des Finances (direction générale du Trésor et direction générale du Budget), et entre le Ministère des Finances et les Ministères dépensiers, n'est pas clairement fixée. Il est par conséquent fastidieux de parvenir à la production d'un rapport d'exécution budgétaire sincère dans un délai raisonnable.

La communication des rapports d'exécution s'est faite selon le rythme suivant :

Tableau : diffusion des rapports d'exécution budgétaire

	2008	Délai de production (en semaine)	2009	Délai de production (en semaine)
1er trimestre			Produit mais non transmis	
2ème trimestre	28 août 2008	9 semaines	18 septembre 2009	13 semaines
3ème trimestre			4 décembre 2009	10 semaines
4ème trimestre	Produit mais non transmis		Février 2010	8 semaines

Les documents d'exécution budgétaire sont destinés au Gouvernement et à l'Assemblée National, en premier lieu à sa commission des finances. Or, sur les trois derniers exercices, cette commission n'a reçu qu'un seul des rapports d'exécution budgétaires réalisés. Cette lacune est cependant atténuée, par la présentation orale, depuis 2009 de l'évolution de l'économie du pays. L'exercice 2009 témoigne à cet égard d'une amélioration très nette de la production de comptes rendus, qui sont désormais trimestriels. En outre, si les délais d'émission sont en réduction continue, ils demeurent encore trop importants pour rendre efficace l'exploitation d'un compte rendu trimestriel.

La présentation des rapports s'effectue sur un niveau de détail qui ne rejoint pas celui de la loi de finances. Bien que, le plus souvent, mention soit faite de l'autorisation budgétaire arrêtée et modifiée le cas échéant par le Parlement, l'exécution budgétaire demeure présentée en grande masse (par titre), par régie pour les recettes, et enfin, par secteurs stratégiques. La présentation globale de l'exécution de la dépense publique n'est jamais présentée dans son acceptation globale, autorisant un rapprochement entre l'autorisation, l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement, et le paiement. Les mêmes constats peuvent être dressés à l'égard du recouvrement des recettes.

Les rédacteurs des rapports précisent généralement les difficultés rencontrées dans l'élaboration du document. Pour les plus récents, ils indiquent que l'indisponibilité des données sur les financements extérieurs et sur l'exécution budgétaire des agences, les difficultés inhérentes à l'exécution des budgets sectoriels (suivis manuels indépendant de la gestion automatisée) et le déploiement incomplet de Ges'Co ne permettent pas une présentation exhaustive.

La Constitution prévoit l'existence d'une Cour des comptes, érigée en institution supérieure de contrôle par la loi organique n°06.013 relative aux lois de Finances en République Centrafricaine. L'article 69 fixe en effet que « *le contrôle juridictionnel est exercé par la Cour des Comptes* ». Ce même article étend la compétence de la Cour à la vérification du bon emploi des fonds publics et à la conformité de l'exécution budgétaire. Ce dispositif est par ailleurs repris *in extenso* par l'article 155 du décret 07.193 du 12 juillet 2007 portant Règlement général sur la comptabilité publique.

La Cour est compétente pour vérifier les comptes des entreprises de toute nature, des associations, des groupements bénéficiant des subventions de l'Etat, ainsi que ceux des partis politiques.

La Cour n'a cependant que peu de contact avec les organes de contrôle interne de l'Etat centrafricain (IGE, IGF, inspections des services).

La République Centrafricaine ne dispose en pratique d'aucun élément de vérification externe tangible et exploitable qui soit issu d'une autorité supérieure de contrôle. En effet, la Cour des comptes, sous le timbre de son Premier président arrête des programmes de vérifications et de contrôles annuels. Des rapports sont produits et délibérés pour la plupart, toutefois en l'absence de parquet général, matérialisée par la vacance des postes de Procureur général et d'avocat général, les conclusions sur les rapports juridictionnels ne sont pas émises et la procédure est pour l'instant suspendue. La Cour n'avait pas désigné d'avocat général susceptible de suppléer ou de représenter le procureur général, ainsi que l'autorise le texte de 1996 modifié. Dès lors, la Cour des comptes n'a ni rendu publics ni transmis au pouvoir, qu'il soit législatif ou exécutif, de rapports provisoires ou définitifs. Le contrôle de l'exécution de la dépense publique n'est pas non plus exécuté à son terme en ce qui concerne les bénéficiaires des fonds publics.

Cette institution, esseulée au sein d'un mécanisme d'exécution de la dépense publique de plus en plus dynamique et toujours plus complexe, ne semble pas être en mesure de remplir ses missions. Son organisation, lourde face à la pénurie de ses moyens humains (11 magistrats, pour 6 conseillers rapporteurs), conjuguée à l'absence d'assistants de vérification, est grevée par un manque de moyens financiers et surtout par l'absence d'une réelle autonomie de gestion. Aux moyens dérisoires et surtout inadaptés qui lui sont offerts, (un ordinateur pour deux magistrats, absence de connexion Internet et d'accès à Ges'Co, pas de moyen de transport dédié à la réalisation des contrôles, pas de budget de mission) la Cour des comptes ajoute un manque crucial de technicité et de formation intrinsèque. La question de la formation des magistrats à l'examen juridictionnel des comptes produits, se pose d'autant plus crucialement que ces derniers n'ont pas été formés à l'application Ges'Co. La Cour qui ne dispose pas de guide de contrôle voit ses outils et méthodes de contrôle limités au strict minimum. Elle ne bénéficie, de soutien qu'à travers des missions ponctuelles auprès d'autres institutions internationales de contrôle qu'il conviendrait de développer en profondeur sous forme d'un appui technique institutionnalisé.

Sur un plan strict de la comptabilité publique, la Cour des comptes n'a pas été plus active. Certes, le Ministère des Finances ne produit pas de compte général des finances ni de compte administratif de l'Etat sur lesquels elle pourrait se prononcer. Le compte de gestion 2008, élaboré par la direction du Trésor a été transmis en mars 2010 après édition d'une balance corrigée. Les pièces justificatives de la dépense sont parvenues à la Cour le 7 mai 2010. Leur mise en état d'examen, était en cours lors de la mission d'évaluation. Toutefois, il est apparu que ces dernières ne pouvaient, en raison de leur volume modeste, recouvrir la totalité des transactions effectuées par les Ministères dépensiers. Il a pu, en outre, être constaté que la Cour ne disposait pas des comptes de gestion des communes.

En raison de l'absence de rapport transmis au Parlement, aucune recommandation n'a été formulée depuis l'exercice 2007.

Annexe – Les indicateurs examinés – Aide à la notation

Indicateur Pi-4 :

Descriptif	Commentaire résumé	Note
Stock des arriérés de paiement sur les dépenses (exprimé en pourcentage des dépenses réelles totales pour l'exercice budgétaire correspondant) et toute variation récente du stock.	i)	
Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses.	ii)	
Note Globale		

Indicateur Pi-9 :

Descriptif	Commentaire résumé	Note
Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques	i)	
Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.	ii)	
Note Globale		

Indicateur Pi-18 :

Descriptif	Commentaire résumé	Note
Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.	i)	
Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.	ii)	
Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.	iii)	
Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes.	iv)	
Note Globale		

Indicateur Pi-24 :

Descriptif	Commentaire résumé	Note
Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires.	i)	
Emission dans les délais des rapports.	ii)	
Qualité de l'information.	iii)	
Note Globale		

Indicateur Pi-26 :

Descriptif	Commentaire résumé	Note
Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit).	i)	
Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement.	ii)	
Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.	iii)	
Note Globale		