

**COMMISSION EUROPÉENNE  
BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT**

---

**RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE  
ÉVALUATION DES FINANCES PUBLIQUES SELON LA  
MÉTHODOLOGIE PEFA  
(Dépenses publiques et responsabilité financière)**

**RAPPORT DÉFINITIF**

**Juillet 2010**

---

## **Abréviations et sigles**

AFRITAC :	Centre régional d'assistance technique et de formation, Afrique centrale
BEAC :	Banque des Etats de l'Afrique Centrale
CDMT :	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
DGB :	Direction générale du Budget
GESCO :	Système d'information intégré de gestion des finances publiques
PARE III :	Programme d'Appui aux Réformes Economiques, phase III
PEFA :	Dépenses publiques et responsabilité financière ( <i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> )
PARCGEF:	Projet d'Appui au Renforcement des Capacités de Gestion Economique et Financière
FAD XII :	12 <sup>ème</sup> Fonds Africain de Développement
FMI :	Fonds Monétaire International
MFB :	Ministère des Finances et du Budget
MSFP :	Manuel de Statistique et des Finances Publiques
OHADA :	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique des Droits des Affaires
RCA :	République Centrafricaine

## **I- INTRODUCTION ET CONTEXTE**

1. A la demande du Gouvernement de la république Centrafricaine (RCA), et en collaboration avec la Banque mondiale, l'Union Européenne (UE) et le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque a collaboré à la réalisation de l'étude relative à « l'Evaluation des Finances Publiques selon la méthodologie PEFA ».
2. Ladite évaluation vise à mesurer les progrès accomplis depuis le premier exercice PEFA réalisé en 2008 et d'identifier les faiblesses actuelles en vue de mieux définir et planifier les réformes requises en la matière.
3. L'étude a non seulement fait le diagnostic du système existant mais a évalué la performance de la gestion des finances publiques par rapport aux normes internationales.
4. Le rapport a été très utile dans la conception et la préparation du Projet d'Appui au Renforcement des capacités de Gestion Economique et Financière (PARCGEF), le récent appui institutionnel de renforcement des capacités, approuvé le 31 Janvier 2011 puis lancé en Mars 2011 et le sera de même dans la conception et la préparation du Programme d'Appui aux Réformes Economiques (PARE III) envisagé sur le FAD XII.
5. La section suivante présente le résumé de l'évaluation. La liste des indicateurs ainsi que le rapport complet sont en annexe

## **II- RESUME DE L'EVALUATION**

### ***Crédibilité du budget (indicateurs de performance 1 à 4)***

6. En dépit des progrès techniques réalisés par le Ministère des finances et du budget (MFB), et en raison principalement de la survenance de la crise financière et économique internationale de 2008/2009, 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 œuvre 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 du budget (indicateurs de performance 5 à 10)***

7. 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.

8. 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 1<sup>er</sup> janvier 2010, a été reportée au 1<sup>er</sup> 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.

9. 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.

10. 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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 basée sur les politiques publiques (indicateurs de performance 11 et 12)***

14. 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.

15. La circulaire budgétaire du Premier Ministre ainsi que les directives techniques du Directeur Général du Budget (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.

16. 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.

17. 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 Cadre de Dépenses à Moyen Terme (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.

18. Dans le cadre de l'initiative PPTE, 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 (indicateurs de performance 13 à 21)***

19. 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 dérogeant au droit.

20. 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.

21. 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.

22. 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.

23. 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.

24. 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 de l'information et rapports financiers (indicateurs de performance 22 à 25)***

25. 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.

26. 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.

27. 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).

28. 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 externes (indicateurs de performance 26 à 28)***

29. 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.

30. 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.

31. 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 œuvre. Les moyens techniques qui lui sont accordés ne sont pas, de surcroît, suffisants pour lui permettre de développer de façon pérenne son action.

32. 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.

33. 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.

### ***Pratique des bailleurs de fonds (indicateurs de performance D1 à D3)***

34. Les procédures et les calendriers budgétaires des bailleurs de fonds ne permettent pas aux autorités budgétaires centrafricaines d'avoir une bonne prévisibilité de leurs appuis financiers et d'en suivre les décaissements de façon satisfaisante. Tous les bailleurs de fonds ne communiquent pas leurs prévisions de décaissements aux autorités du pays. Et lorsqu'elles sont communiquées, ces prévisions ne sont généralement pas exhaustives et sont présentées suivant une classification propre à chaque bailleur. Ce qui se traduit, en cours d'exécution, par une mobilisation de ressources supérieure aux prévisions. Les appuis budgétaires, de surcroît, ne font pas l'objet de planning de décaissements trimestriels. La fréquence d'établissement des rapports financiers par les bailleurs de fonds est propre à chacun d'eux. Elle est généralement semestrielle ou annuelle.

35. Enfin, s'agissant des procédures applicables, d'une manière générale, les appuis budgétaires sont gérés suivant les procédures nationales et les appuis-projets, selon celles des bailleurs de fonds. Les aides-projets étant supérieures aux aides budgétaires sur la période couverte par l'évaluation PEFA, plus de 50% des appuis financiers sont gérés conformément aux procédures propres aux bailleurs de fonds.

## ANNEXE1-LISTE DES INDICATEURS ET SCORING

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