

**COMMISSION EUROPEENNE  
BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT**

---

**REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE  
EVALUATION DES FINANCES PUBLIQUES SELON LA  
METHODOLOGIE PEFA  
(Public Expenditure and Financial Accountability)**

**RAPPORT DEFINITIF  
Juillet 2010**

---



**Assistance Technique mise en œuvre par Louis Berger en consortium avec Human Dynamics**

André PEZZIARDI (Chef de mission)  
Nicolas LOKPE, Jonas MBAI ASSEM, Philippe BLANQUEFORT (auditeurs)



Assistance Technique mise en  
œuvre par Louis Berger en  
consortium avec Human  
Dynamics

République Centrafricaine  
Evaluation des Finances Publiques selon la  
méthodologie PEFA  
Rapport définitif - Juillet 2010

---

*Avertissement : le contenu du présent rapport relève de la responsabilité de ses auteurs et ne peut-être en aucun cas considéré comme reflétant l'opinion de l'Union Européenne ou celle de la Banque africaine de développement.*

---



## TABLE DES MATIERES

<b>ABRÉVIATIONS ET SIGLES</b>	<b>6</b>
<b>AVANT PROPOS</b>	<b>8</b>
<b>RESUME DE L'EVALUATION</b>	<b>10</b>
<b>I. INTRODUCTION</b>	<b>16</b>
<b>II. DONNÉES GÉNÉRALES SUR LE PAYS</b>	<b>19</b>
1. DESCRIPTION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE	19
<b>DIAGNOSTICS EXISTANTS</b>	<b>24</b>
2. DESCRIPTION DES OBJECTIFS BUDGÉTAIRES	25
3. DESCRIPTION DU CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	28
<b>III. EVALUATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES</b>	<b>32</b>
1. CRÉDIBILITÉ DU BUDGET	32
1.1. DÉPENSES RÉELLES TOTALES PAR RAPPORT AU BUDGET INITIALEMENT APPROUVÉ Pi-1 :	32
1.2. COMPOSITION DES DÉPENSES RÉELLES TOTALES PAR RAPPORT AU BUDGET INITIALEMENT APPROUVÉ Pi 2 :	36
1.3. RECETTES INTÉRIEURES RÉELLES COLLECTÉES PAR RAPPORT AUX ESTIMATIONS DE RECETTES PRÉVUES DANS LE BUDGET INITIALEMENT APPROUVÉ Pi 3 :	38
1.4. STOCKS ET SUIVI DES ARRIÉRÉS DE PAIEMENT SUR LES DÉPENSES Pi 4 :	39
<b>2. EXHAUSTIVITÉ ET TRANSPARENCE DU BUDGET</b>	<b>42</b>
2.1. CLASSIFICATION DU BUDGET Pi-5	42
2.2. EXHAUSTIVITÉ DES INFORMATIONS CONTENUES DANS LA DOCUMENTATION BUDGÉTAIRE Pi-6	44
2.3. IMPORTANCE DES OPÉRATIONS NON RAPPORTÉES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE Pi-7	46
2.4. TRANSPARENCE DES RELATIONS BUDGÉTAIRES INTERGOUVERNEMENTALES Pi-8	48
2.5. SURVEILLANCE DU RISQUE BUDGÉTAIRE GLOBAL IMPUTABLE AUX AUTRES ENTITÉS DU SECTEUR PUBLIC Pi-9	51
2.6. ACCÈS DU PUBLIC AUX PRINCIPALES INFORMATIONS BUDGÉTAIRES Pi-10	53
<b>3. BUDGÉTISATION FONDÉE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES</b>	<b>54</b>



3.1. CARACTÈRE ORGANISÉ ET PARTICIPATIF DU PROCESSUS ANNUEL DE PRÉPARATION DU BUDGET Pi-11	54
3.2. PERSPECTIVE PLURIANNUELLE DANS LA PLANIFICATION BUDGÉTAIRE ET DE LA POLITIQUE DES DÉPENSES PUBLIQUES Pi-12	57
<b>4. PRÉVISIBILITÉ ET CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET</b>	<b>60</b>
4.1. TRANSPARENCE DE L'ASSUJETTISSEMENT ET DES OBLIGATIONS DES CONTRIBUABLES Pi-13 :	60
4.2. EFFICACITÉ DES MESURES D'IMMATRICULATION DES CONTRIBUABLES ET DE L'ÉVALUATION DE L'IMPÔT, DES TAXES ET DES DROITS DE DOUANES Pi 14 :	64
(NOTE 1 <sup>ER</sup> PEFA : D+)	69
4.3. EFFICACITÉ DU RECOUVREMENT DES CONTRIBUTIONS FISCALES ET DOUANIÈRES Pi 15 :	69
4.4. PRÉVISIBILITÉ DE LA DISPONIBILITÉ DES FONDS POUR L'ENGAGEMENT DES DÉPENSES Pi 16 :	73
4.5. SUIVI ET GESTION DE LA TRÉSORERIE, DES DETTES ET DES GARANTIES Pi 17 :	76
4.6. EFFICACITÉ DES CONTRÔLES DES ÉTATS DE PAIE Pi 18 :	80
4.7. MISE EN CONCURRENCE, UTILISATION OPTIMALE DES RESSOURCES ET CONTRÔLES DE LA PASSATION DE MARCHÉS PUBLICS Pi 19 :	83
4.8. EFFICACITÉ DES CONTRÔLES INTERNES DES DÉPENSES NON SALARIALES Pi 20 :	88
4.9. EFFICACITÉ DU SYSTÈME DE VÉRIFICATION INTERNE Pi 21 :	91
<b>NOTE 1ER PEFA : C+)</b>	<b>95</b>
<b>5. COMPTABILITÉ, ENREGISTREMENT DE L'INFORMATION ET RAPPORTS FINANCIERS</b>	<b>95</b>
5.1. RÉGULARITÉ ET RESPECT DES DÉLAIS POUR LES OPÉRATIONS DE RAPPROCHEMENT DES COMPTES Pi 22 :	95
5.2. DISPONIBILITÉS DES INFORMATIONS SUR LES RESSOURCES REÇUES PAR LES UNITÉS DE PRESTATION DE SERVICES PRIMAIRES Pi 23 :	99
5.3. QUALITÉ ET RESPECT DES DÉLAIS DES RAPPORTS D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRES PRODUITS EN COURS D'ANNÉE Pi-24 :	101
5.4. QUALITÉ ET RESPECT DES DÉLAIS DES ÉTATS FINANCIERS ANNUELS Pi 25 :	104
<b>6. CONTRÔLE EXTERNE ET AUDIT</b>	<b>107</b>
6.1. ETENDUE, NATURE ET SUIVI DE LA VÉRIFICATION EXTERNE Pi 26 :	107
6.2. EXAMEN DE LA LOI DE FINANCES ANNUELLE PAR LE POUVOIR LÉGISLATIF Pi 27 :	108
6.3. EXAMEN DES RAPPORTS DE VÉRIFICATION EXTERNE PAR LE POUVOIR LÉGISLATIF Pi 28 :	111
<b>7. PRATIQUE DES BAILLEURS DE FONDS</b>	<b>113</b>
7.1. PRÉVISIBILITÉ DE L'APPUI BUDGÉTAIRE DIRECT D-1 :	113
7.2. RENSEIGNEMENTS FINANCIERS FOURNIS PAR LES BAILLEURS DE FONDS D-2 :	115
7.3. PROPORTION DE L'AIDE GÉRÉE SUR LA BASE DES PROCÉDURES NATIONALES D-3 :	117
<b>IV. LE PROCESSUS DE RÉFORME DES FINANCES PUBLIQUES</b>	<b>119</b>
<b>1. LES RÉFORMES EN COURS</b>	<b>119</b>
<b>2. LE PROCESSUS DE PLANIFICATION DES RÉFORMES</b>	<b>119</b>
<b>3. L'IMPACT DES FAIBLESSES DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES</b>	<b>120</b>
<b>ANNEXE I AIDE MÉMOIRE – TABLEAU DE SCORING</b>	<b>123</b>
<b>ANNEXE III : LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS</b>	<b>127</b>



<b><u>ANNEXE IV LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES</u></b>	<b><u>144</u></b>
<b><u>ANNEXE V CALCUL DU RATIO PI-2</u></b>	<b><u>148</u></b>
<b><u>ANNEXE VI LISTE DES TABLEAUX</u></b>	<b><u>150</u></b>
<b><u>ANNEXE VII RÉPONSE AUX COMMENTAIRES PEFA SUR LE RAPPORT PROVISOIRE PORTANT SUR LA CENTRAFRIQUE</u></b>	<b><u>151</u></b>



## Abréviations et sigles

ACCT	Agent Comptable Central du Trésor
AFD	Agence Française de Développement
AN	Assemblée Nationale
BAD	Banque Africaine de Développement
BEAC	Banque des Etats de l'Afrique Centrale
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CEFP	Commission Economie, Finances et Plan
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale
CF	Contrôle Financier
CNDP	Comité National de la Dette Publique
CTP-PAS	Comité technique permanent de suivi des programmes d'ajustement structurel
COFOG	Classification des fonctions de l'administration
DCPES	Document Cadre de Politique Economique et Sociale
DGB	Direction Générale du Budget
DGD	Direction Générale des Douanes
DGID	Direction Générale des Impôts et des Domaines
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
F.CFA	Franc de la Communauté Financière d'Afrique
FMI	Fonds Monétaire International
FRPC	Facilité de Réduction de la Pauvreté et de Croissance
GFS	Government Financial Statistic
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
IGE	Inspection Générale d'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LICUS	Low Income Country Under Stress
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
LR	Loi de Règlement
MDA	Ministères, départements et agences
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MS	Ministères sectoriels
NBE	Nomenclature Budgétaire de l'Etat
NIF	Numéro Identification Fiscale
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
ONI	Office National Informatique
PCE	Plan Comptable de l'Etat
PLF	Projet de loi de finances
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le Développement
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PTI	Programme Triennal d'Investissement
RGCP	Règlement Général sur la Comptabilité Publique
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle



Assistance Technique mise en  
œuvre par Louis Berger en  
consortium avec Human  
Dynamics

République Centrafricaine  
Evaluation des Finances Publiques selon la  
méthodologie PEFA  
Rapport définitif - Juillet 2010

---

SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
UE	Union Européenne
IPPTE	Initiative des Pays Pauvres Très Endettés
LFR	Loi de finances rectificative
PSOP	Paiement sans ordonnancement préalable
SODIF	Société de détection des importations et exportations frauduleuses



## AVANT PROPOS

La présente évaluation de la performance de la gestion des finances publiques de la République Centrafricaine selon la méthodologie PEFA est demandée par les Autorités de ce pays en vue de mesurer les progrès accomplis depuis le premier exercice PEFA réalisé en 2008 et d'identifier les faiblesses actuelles de leur système de gestion des finances publiques pour mieux définir et planifier les réformes requises en la matière. Pour ce faire la RCA a bénéficié des appuis financiers de l'Union Européenne et de la Banque Africaine de Développement.

L'équipe qui a effectué cette deuxième évaluation PEFA est conduite par M. André PEZZIARDI, magistrat financier, et composée de M. Philippe BLANQUEFORT, magistrat financier, Nicolas LOKPE, consultant international en finances publiques et de M. Jonas MBAÏ-ASSEM, consultant local

Au terme de la troisième mission sur site qui s'est déroulée du 24 juin au 1<sup>er</sup> juillet 2010 à Bangui, et notamment de la tenue d'un atelier de restitution le 28 juin, la mission, après avoir analysé les commentaires apportés à son rapport provisoire de mai 2010 (mission du 28 avril au 19 mai 2010), rend compte dans ce rapport des constats et notes devenus définitifs.

La mission remercie l'ensemble des autorités de la République Centrafricaine et plus particulièrement Monsieur Daniel Kosse, chargé de mission au cabinet du Ministère des finances et du budget et ses principaux collaborateurs et responsables de structures, pour les facilités accordées dans l'organisation de la mission, la collecte et l'analyse des informations. Elle remercie aussi les autorités et les responsables d'institutions qu'elle a rencontrés, pour la disponibilité et l'accueil manifestés à son égard.

La mission remercie enfin les représentants des partenaires techniques et financiers qui lui ont apporté leur soutien, notamment l'équipe de coordination et de suivi de la BAD (M. Toussaint Houeninvo et M. Mohammed Labben) et à l'UE. En particulier, elle exprime sa gratitude à l'adresse de Monsieur Guy Samzun, Ambassadeur, chef de Délégation de l'Union européenne, qui a utilement conseillé les auditeurs tout au long de la mission.



Assistance Technique mise en  
œuvre par Louis Berger en  
consortium avec Human  
Dynamics

République Centrafricaine  
Evaluation des Finances Publiques selon la  
méthodologie PEFA  
Rapport définitif - Juillet 2010

---

Unité monétaire :

**1 Euro = 655,957 Francs CFA**

**1 Dollar = 515,16 Francs CFA**

**1 DTS = 773,6 Francs CFA**

Année fiscale :

**Du 1<sup>er</sup> au 31 décembre**

Unité de poids et de mesure :

**Système métrique**



## **RESUME DE L'EVALUATION**

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

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 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)***

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 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.

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

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 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)***

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 dérogoire 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 recouvrés 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 de l'information et rapports financiers (indicateurs de performance 22 à 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.



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

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 œuvre. 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.

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

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 locales. 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.

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.



## **I. Introduction**

La République Centrafricaine est engagée depuis 2005 dans une démarche de redressement de la gestion de ses finances publiques. Cet engagement s'est approfondi avec l'adoption du DSRP en 2007 et l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE en juin 2009. La promotion de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit représente le deuxième pilier du DSRP. L'assainissement des finances publiques s'inscrit dans cet axe stratégique et constitue l'une des priorités du Gouvernement et de ses partenaires au développement.

Les réformes portant sur les finances publiques sont nombreuses : mise en œuvre de nouveaux textes portant sur la gestion des finances publiques : nouvelle nomenclature budgétaire en 2009, nouvelle nomenclature comptable applicable en 2011, et adoption dès 2008 d'un code des marchés publics ...).

En dépit de ces avancées significatives, de nombreux dysfonctionnements persistent dans la préparation budgétaire, son exécution, et son contrôle.

La préparation du budget de l'Etat demeure centralisée et implique peu les ministères entravant de la sorte le suivi des politiques sectorielles. De nombreuses opérations liées à un financement



des bailleurs de fonds sont suivies de façon extra- budgétaire enlevant tout caractère d'exhaustivité au budget.

L'exécution budgétaire se caractérise par un défaut de fiabilité, tant les procédures dérogatoires perdurent (recettes affectées au règlement de dépenses ciblées, caisses d'avances). La connaissance de l'exécution budgétaire, faute de loi de règlement, fait appel à des rapports trimestriels agrégeant à un niveau supérieur à celui de la loi de finances les dépenses et recettes de l'Etat.

La trésorerie de la RCA ne permet pas actuellement que la totalité des crédits ouverts dans la loi de finances initiale donne lieu à paiement de sorte que l'exécution budgétaire se traduit par une accumulation d'arriérés de paiement.

La gestion actuelle de cette trésorerie est nettement perfectible et coûte chère à l'Etat, les agios atteignant en 2009 une somme supérieure à 1,3 milliard de FCFA (source : rapport d'exécution budgétaire).

Quant au contrôle externe des finances publiques relevant normalement à la Cour des comptes, il est inexistant. Aucun rapport n'a été produit par la Cour des comptes depuis 2008. Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que le Parlement ignore une institution reconnue, pourtant, comme devant lui prêter assistance.

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.

La méthode de notation PEFA est jointe en annexe.

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 reversements 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.



## II. Données générales sur le pays

### 1. Description de la situation économique

La République Centrafricaine (RCA) est un pays enclavé, frontalier à l'ouest avec le Cameroun, au nord avec le Tchad, à l'est avec le Soudan et au sud avec le Congo et la République Démocratique du Congo. Sa superficie couvre 622.980 km<sup>2</sup> (soit celle de la France et du Benelux réunis), pour une population estimée à environ 4,2 millions d'habitants (dernier recensement effectué en 2003), soit une densité moyenne proche de 6,75 habitants au km<sup>2</sup>. Le territoire est découpé en trois zones démographiques : à l'est un « désert humain » avec moins de 1 habitant au km<sup>2</sup>, au centre des densités intermédiaires de 4 à 5 habitants au km<sup>2</sup> et à l'ouest une zone de concentration ne dépassant pas toutefois les 12 habitants au km<sup>2</sup>.

La situation économique et socio politique de la République Centrafricaine (RCA) est caractéristique de celle d'un Etat fragile qui sort lentement d'une longue période d'instabilité politique caractérisée par des conflits internes répétitifs qui ont contribué à la dégradation constante du tissu économique et social. Le retour à une relative stabilité est intervenu depuis le tournant politique de 2003 qui a permis l'organisation d'un dialogue national associant l'ensemble des partis politiques et des organisations de la société civile. Cela a débouché sur l'adoption de la Constitution en décembre 2004 et la tenue d'élections législatives et présidentielles en mars et mai 2005. Des élections présidentielles sont prévues en 2010 sans que la date précise de leur tenue n'ait été, à ce jour, arrêtée.

Ce retour à une relative stabilité a permis le réengagement de la communauté internationale. Le FMI a apporté une aide d'urgence post-conflit en juillet 2004 et janvier 2006 et s'est engagé en décembre 2006 dans une « Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance » (FRPC) pour une période de trois ans. L'Union Européenne qui avait observé une suspension partielle de sa coopération en 2003 a décidé sa reprise en 2005. La Banque mondiale et la Banque Africaine de Développement ont également repris leurs programmes de coopération, et le Système des Nations Unies est très actif dans le pays. Parmi les bilatéraux, il convient surtout de retenir la France. L'adoption du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) en 2007 a permis au pays de disposer d'un cadre fédérateur pour les interventions des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Sur cette base, les PTF qui délivrent de l'appui budgétaire ont décidé de préparer un cadre général d'organisation des appuis budgétaires en appui au DSRP (CGAB-DSRP) qui a été finalisé au dernier trimestre 2009.

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.

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.

Les secteurs d'activités ont connu en 2009 des évolutions internes contrastées.

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 m<sup>3</sup> contre 555.143 m<sup>3</sup> l'année précédente. Celle des sciages a été de 59.083 m<sup>3</sup> en 2009 contre 74.089 m<sup>3</sup> 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.

La production d'eau a atteint 9.213.013 m<sup>3</sup> en 2009 (9.578.553 m<sup>3</sup> en 2008) et la consommation 8.738.810 m<sup>3</sup> (9.205.991 m<sup>3</sup> en 2008). Selon l'administration de la RCA, en dépit d'une augmentation de 10% des abonnés, la Société de Distribution d'Eau en Centrafrique (SODECA) reste confrontée à des tensions de trésorerie, à la vétusté des installations de distribution entraînant d'importantes pertes, et à la fraude sur le réseau de distribution.

Enfin, le secteur des bâtiments et travaux publics aurait connu un taux de croissance de 3,5% en 2009 (5% environ en 2008) dû aux travaux d'aménagement du quartier Galabadjia, de la voirie de Bangui par AGETIP, d'ouvrages d'art, de la construction de Lybia hôtel (500 chambres), des maisons pénitentiaires...

Le secteur tertiaire a enregistré un taux de croissance de 3,5% en 2009 (3% en 2008). Les services marchands ont connu un ralentissement de leur croissance (2,2% en 2009 et 5% en 2008) imputable aux activités commerciales. Leur légère progression serait due à l'extension



des réseaux de la téléphonie satellitaire de la société Moov. Les services non marchands auraient connu une hausse de 9,2% en 2009 contre une baisse de 4,8% en 2008. Il est probable que la plus grande régularité de paiement des salaires aux fonctionnaires et agents de l'Etat a largement contribué à cette croissance.

Les perspectives économiques de 2010 à 2012 dépendent en grande partie de la consolidation de la paix, de la stabilité politique et administrative, de l'évolution des cours des matières premières et du dollar, du maintien des investissements directs étrangers, de la poursuite de la mise en œuvre du Document de Réduction de la Pauvreté (DSRP), de la relance de l'agriculture vivrière, et selon l'administration de la RCA « de la gestion judicieuse des retombées du point d'achèvement de l'initiative Pays Pauvres très endettés (PPTE) ». Il en résulterait un PIB en volume de 961,75 milliards de Fcfa en 2010, 1039,5 milliards en 2011 et 1122,66 milliards en 2012. Les taux de sa croissance seraient respectivement de 2,8%, 4,1% et 4,6%.

L'inflation moyenne annuelle s'est considérablement réduite entre 2008 (9,3%) et 2009 (3,5%). Les pressions inflationnistes sont apparues au cours du second semestre 2008 à la faveur de la montée des prix du baril de pétrole, et se sont soldées fin 2008 par un indice de 271,7 (base 100 en 1981) contre 237,24 l'année précédente, affichant un taux d'inflation de 9,3% en moyenne annuelle. Ce rythme s'est poursuivi jusqu'en juin 2009 avant d'amorcer une tendance baissière au cours du second semestre 2009. L'indice a atteint alors, conséquence de l'amélioration de l'environnement sécuritaire et de la reprise de la production, 272,46 correspondant à un taux d'inflation de 3,5% légèrement supérieur à la norme communautaire.

Malgré ce contexte contrasté, la 4<sup>ème</sup> revue de la FRPC d'avril 2009 a été concluante et une cinquième revue positive s'est achevée fin septembre 2009. L'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE en juin 2009 est venue couronner les efforts consentis en matière de réformes macro-économiques et sociales et a permis au pays de bénéficier d'un allègement substantiel de sa dette extérieure.

La RCA amorce par conséquent un tournant décisif qui devrait la conduire, peu à peu, vers une stabilité sociale et politique durable. Le dialogue politique inclusif qui s'est tenu en décembre 2008 a conduit à une certaine sérénité et a renforcé la stabilité politique et sociale. Le renforcement de la gouvernance financière et économique et la consolidation des réformes en matière de finances publiques représentent dans ce contexte un enjeu majeur.

### **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 quatre axes :

- 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.

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, le Règlement général sur la comptabilité publique en 2007 et en 2008 le 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).



Ces réformes ont sans doute facilité l'obtention de résultats budgétaires encourageants, soit une hausse des recettes propres et une gestion mesurée des dépenses conduisant à un léger surplus du solde primaire. Mais des progrès sont nécessaires comme par exemple en matière de recettes, avoir une meilleure connaissance de l'assiette fiscale : le taux de pression fiscale a atteint 7,9% en 2008 contre 7,3% en 2007. Il demeure toutefois l'un des plus faibles de la sous région.

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.

### **Diagnostiques existants**

Plusieurs documents réalisés en 2007 et en 2008 relèvent les faiblesses de la gestion des Finances Publiques du pays : une évaluation de la GFP (CFAA effectué par la BM - AFTM en octobre 2007), un rapport de monitoring de la GFP de la RCA établi par la Délégation de la



CE pour l'année 2007, et un PEFA réalisé en janvier 2008. Une mission d'assistance technique du FMI de diagnostic de la chaîne de la dépense est intervenue en novembre 2009 et a proposé un plan d'actions prioritaires. Ce plan d'actions a été pris en considération dans la préparation du programme national de réforme des finances publiques.

Le premier exercice PEFA de mesure de la performance des finances publiques a été réalisé avec l'appui de plusieurs partenaires techniques et financiers (PTF), dont la Banque mondiale, chef de file, la Coopération française et l'Union Européenne.

Cette première évaluation avait révélé des faiblesses importantes dans la gestion des finances publiques de la RCA. Sur les 31 indicateurs, la RCA avait obtenu 27 D, 3C et 1A. Les faiblesses relevées par l'évaluation portaient sur l'ensemble des six dimensions de la GFP examinées par le PEFA à savoir : (1) Crédibilité du budget, (2) Exhaustivité et transparence, (3) Budgétisation fondée sur les politiques nationales, (4) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget Comptabilité, (5) Enregistrement de l'information et rapports financiers, (6) Surveillance et vérification externes.

Cette première évaluation s'était déroulée dans un contexte caractérisé par un ensemble de réformes en cours qui n'avaient pas, alors, encore produit la totalité des effets escomptés. Les autorités ont estimé qu'une nouvelle évaluation était nécessaire pour mesurer les résultats obtenus après plusieurs années d'application de ces réformes.

L'actuel PEFA a été jugé nécessaire pour permettre d'avoir non seulement une évaluation prenant en compte les résultats de ces réformes de gestion des finances publiques, mais également, pour disposer d'une « situation de référence » autorisant l'évaluation du programme de réforme des finances publiques dont la mise en œuvre devrait débuter également en 2010.

## **2. Description des 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%
<i>Recettes internes</i>	<i>10,25%</i>	<i>10,42%</i>	<i>10,59%</i>
<i>Dons</i>	<i>4,93%</i>	<i>4,22%</i>	<i>3,97%</i>



Dépenses totales	16,82%	16,99%	17,94%
<i>Dépenses hors charges d'intérêt</i>	<i>16,03%</i>	<i>16,12%</i>	<i>17,09%</i>
<i>Charges d'intérêt</i>	<i>0,79%</i>	<i>0,87%</i>	<i>0,85%</i>
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%
<i>Extérieurs</i>	<i>3,42%</i>	<i>3,54%</i>	<i>4,22%</i>
<i>Intérieurs</i>	<i>0,96%</i>	<i>1,29%</i>	<i>1,52%</i>
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.

### ***3. Description du cadre institutionnel et juridique de la gestion des finances publiques***

#### **3.1 Le cadre juridique**



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.

Les principaux textes sont les suivants :

- La loi organique n°06.013 du 3 juillet 2006 relative aux lois de finances en République Centrafricaine ;
- La loi n°08.017 du 6 juin 2008 portant code des marchés publics et délégations de service public ;
- Le Décret n° 07-193 du 12 juillet 2007 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique ;
- Le Décret n° 07-273 du 27 septembre 2007 portant organisation et fonctionnement du Ministère des Finances et du Budget, et fixant les attributions du ministre ;
- Le Décret n°08.146 du 11 avril 2008 réglementant les procédures d'exécution des dépenses publiques ;
- Le Décret n°09-422 du 28 décembre 2009 instituant la nomenclature budgétaire ;
- Le Décret n°08.321 du 5 septembre 2008 portant organisation et fonctionnement de la direction générale des marchés publics ;
- Le Décret n°09.058 du 27 février 2009 portant organisation et fonctionnement de l'autorité de régulation des marchés publics ;
- Loi n°96.001 du 3 janvier 1996 modifiée portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes
- Le Décret n°85.235 du 16 août 1985 portant réglementation des dépenses effectuées sur caisses d'avances ;
- La loi n°64.30 du 20 novembre 1964 portant organisation du contrôle financier en République Centrafricaine ;

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.

### 3.2 Le cadre institutionnel

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 comptes 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.



### III. Evaluation de la gestion des finances publiques

#### 1. *Crédibilité du budget*

##### 1.1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé Pi-1 :

**Composante unique :** différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget, c'est-à-dire abstraction faite des dépenses au titre du service de la dette et de celles liés à des projets financés sur concours extérieurs.

Cet indicateur a pour objet de mesurer, en se fondant sur la différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget (c'est-à-dire abstraction faite des dépenses au titre du service de la dette et de celles liées à des projets financés sur des concours extérieurs), la crédibilité des dépenses budgétaires autorisées par la loi de finances initiale.

L'administration de la République Centrafricaine est à cet égard confrontée à de nombreuses difficultés techniques et structurelles. Le logiciel de gestion intégré Ges'Co, pas plus que les différents services informatiques, ne sont à même de suivre et de centraliser, de manière instantanée et exhaustive, l'exécution budgétaire. D'autre part, bien que le vote du budget s'effectue avec un niveau de détail suffisant, les rapports d'exécution budgétaire élaborés trimestriellement sont présentés en grande masse tandis que le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) ne produit que des agrégats qui n'autorisent aucun suivi permettant la mesure précise des autorisations par ministère dépensier et par catégorie de dépenses. S'il n'existe aucun document détaillant l'exécution budgétaire en regard de son autorisation par le Parlement, il n'existe pas non plus de document retraçant son exécution finale détaillée. Ce défaut de contrôle de gestion, à tout le moins centralisé, de la dépense budgétaire, n'est que partiellement atténué par l'existence, depuis l'exercice 2008, d'un rapport provisoire de l'exécution budgétaire dont la parution trimestrielle, à partir de 2009<sup>1</sup>, fait l'objet d'une diffusion interne limitée<sup>2</sup>.

L'exécution de la loi de finances n'a jamais fait, sur la période analysée, l'objet d'une loi de règlement dont le cadre est pourtant arrêté par la loi organique n°06.013 du 3 juillet 2006 relative aux lois de finances. Cette carence, qui prive le Parlement de son droit de regard et de contrôle sur les dépenses qu'il a autorisées, entraîne concomitamment une absence de culture du contrôle de gestion budgétaire.

Ainsi l'exercice 2007 n'a pas fait l'objet d'un rapport d'exécution budgétaire, tandis que les budgets exécutés des agences indépendantes qui bénéficient de fonds dans le cadre de

<sup>1</sup> Semestrielle en 2008 ;

<sup>2</sup> Et pour un cas au Fmi (4/12/2009 – 3<sup>ème</sup> trimestre 2009) ;



comptes d'affectation spéciale, ne sont pas recensés par la direction du budget. Enfin, la consolidation des paiements n'est que partiellement effectuée sous le logiciel Ges'Co. Si les paiements effectués selon la procédure classique, soit après ordonnancement des dépenses, sont présentés dans ce logiciel, les paiements effectués sans ordonnancement préalable n'étaient pas, jusqu'à la fin de l'exercice 2009, pris en compte dans la présentation de Ges'Co, les informations n'étant pas validées pour autoriser l'affectation budgétaire. Ce devrait être le cas, selon la direction du budget, lors de l'exercice 2010. Les incidences sur la perception et la correction nécessaires pour obtenir un compte de gestion fidèle à la réalité économique sont substantielles. Le titre I, qui comptabilise les dépenses de personnel n'est « mouvementé » qu'à hauteur de 0,15% des dépenses réelles selon le progiciel Ges'Co. En matière de frais financiers, les banques procédant par prélèvement direct au règlement des intérêts de la dette, le titre V ne comptabilise que 16,58% du montant total des dépenses réelles, les titres de dépenses n'ayant pas été émis lors du processus d'évaluation. Il doit en outre être précisé que le cumul des deux corrections apportées (sur les dépenses de personnel et sur les frais financiers) représente 73,68% du montant total des dépenses de l'exercice budgétaire 2009.

Néanmoins, les progrès dus aux réformes engagées sont substantiels. Ils devraient, s'ils sont relayés par une véritable impulsion, permettre un suivi plus adapté de la dépense publique. La mise en œuvre d'une nouvelle nomenclature budgétaire détaillée selon une déclinaison claire procède de cette démarche. Cette nomenclature autorise de surcroît un suivi par agrégat et par ministère sectoriel.

La réalisation des budgets votés initialement n'atteint pas plus de 45% en moyenne sur la période observée. Ce faible taux de réalisation s'explique partiellement par les contraintes générées par le contexte international au cours des exercices 2008 et 2009. La crise financière internationale a lourdement impacté les secteurs exportateurs clefs de l'économie centrafricaine que sont les filières bois et diamants. Elle a de façon concomitante ralenti les échanges économiques nationaux. Le recul des recettes fiscales, tout autant que celui estimé du taux de croissance, ont conduit le gouvernement centrafricain à promulguer une loi de finances rectificative en 2009 pour ajuster les dépenses du budget de l'Etat à la réduction des recettes internes estimées et aux ressources exceptionnelles issues du processus de l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (IPTE).

L'examen de l'exécution des budgets votés révèle en outre de fortes distorsions entre les engagements, les ordonnancements et, a fortiori, les paiements. En effet, les contraintes de trésorerie n'ont que peu d'effet sur la procédure d'engagement mais impactent substantiellement les autres phases de réalisation de la dépense publique. Les difficultés de trésorerie contraignent l'Etat Centrafricain à opérer un décalage des paiements sur l'exercice suivant. A titre d'exemple, l'ordonnancement des dépenses engagées lors du quatrième trimestre 2008, est à cet égard révélateur. Sur un montant d'engagement global de 24.607.365.253 Francs CFA, seuls 132.145.531 Francs CFA avaient été ordonnancés tandis qu'aucun paiement n'avait été pratiqué sur ces ordonnancements avant la clôture de l'exercice comptable. L'annuité de remboursement en capital de la dette, engagée pour 5 579,8 millions



de francs CFA, n'avait, par ailleurs, pas été ordonnancée. Il en résulte une exécution budgétaire glissante, se matérialisant notamment par le paiement en 2008 d'un peu plus de trois mois de traitements et salaires dus au titre de l'exercice précédent, et de quatre mois en 2009 pour les mêmes raisons.

Tableau 4 : Etat d'exécution du budget voté par agrégats –Année 2008

Dépenses 2008		Sur crédits de l'année		
(En milliers de Francs CFA)	Budget corrigé LFR	Engagement	Ordonnancement	Paiement
Personnel	37 500 000	37 500 000	37 805 823	45 013 273
Fonctionnement	19 102 648	13 496 565	4 237 759	18 364 445
Frais financiers	8 696 560	7 743 995	7 743 995	8 707 518
Intervention	20 094 341	6 748 287	3 345 353	13 002 676
Investissements	43 249 897	4 533 739	716 466	5 497 508
Remboursement de la dette	22 319 200	21 275 485	21 275 485	22 319 200
Total	150 962 646	91 298 071	75 124 881	112 904 620

Source : Ges'Co Exécution du budget

Tableau 5 : Etat d'exécution du budget voté par agrégats –Année 2009

Dépenses 2009		Sur crédit de l'année		
(En milliers de francs CFA)	Budget corrigé LFR	Engagement	Ordonnancement	Paiement
Personnel	40 030 486	52 025 219	52 025 019	77 179 <sup>3</sup> 52 025 019
Fonctionnement	23 745 759	15 504 050	4 842 852	3 469 257
Frais financiers	9 973 746	2 052 728	1 654 543	1 654 543 <sup>4</sup> 9 973 746
Intervention	23 636 680	6 787 524	3 573 566	2 438 049
Investissements	54 837 914	2 699 387	874 892	766 261
Remboursement de la dette	25 048 280	13 120 645	13 120 645	13 120 645

<sup>3</sup> PSOP non pris en compte ;

<sup>4</sup> Comptabilisation des prélèvements directs par les prêteurs non pris en compte ;



Total	177 272 865	92 164 334	76 066 498	73 473 776
-------	-------------	------------	------------	------------

Source : Ges'Co Exécution du budget

Les résultats de l'analyse de l'exécution budgétaire mettent en exergue des écarts significatifs entre les prévisions initiales votées dans la loi de finances et le montant réalisé. Leur importance résulte davantage de la combinaison d'une absence de maîtrise du processus de suivi de l'exécution budgétaire et des difficultés récurrentes de trésorerie que de carences réelles dans la planification du budget par ailleurs sous fortes contraintes. Les difficultés pour réaliser les prévisions s'expriment dans la plupart des pôles de dépenses, mais sont particulièrement prégnantes en ce qui concerne les dépenses d'intervention pour lesquelles les paiements n'atteignent pas, en moyenne, plus de 16% des prévisions initiales, tandis que les dépenses consacrées aux investissements sur ressources propres, lesquelles semblent constituer une véritable variable d'ajustement, se limitent à 2% des budgets votés.

La mutation accomplie lors de l'exercice 2008 (présentation de rapports d'exécution budgétaire) a modifié le contenu des informations budgétaires. En raison de l'absence de séries de données homogènes et des carences dans l'enregistrement des informations budgétaires, l'indicateur n'a pas tenu compte de l'exercice 2007. Sauf à recourir aux données du TOFE qui n'ont pu être circularisées, et risquer ainsi une imprécision préjudiciable, l'évaluation porte sur les exercices 2008 et 2009. Les résultats observés permettent dans la pratique de s'affranchir de l'exercice 2007.

Tableau 6 : Ecart entre budgets initiaux et dépenses finales – Exercices 2008 et 2009

En milliers de Francs CFA	Budget voté 2008	Budget exécuté 2008	Budget voté 2009	Budget exécuté 2009
(A) Total des dépenses	150 962 646	75 124 883	181 070 344	76 066 498
(B) Dont intérêt	8 696 560	7 743 995	9 973 746	1 654 543
(C) Dont projets financés sur concours extérieurs et remboursement de la dette	53 788 907	21 991 951	67 775 074	13 995 537
Dépenses nettes (= A-B-C)	88 477 179	45 388 937	103 321 524	60 416 418
Différences d'exécution		43 088 242		42 905 106
Différence (%)		48,70%		41,53%

Source : Loi de finances – Rapport d'exécution budgétaire Ministère des Finances ;

Indicateur Pi-1 :

Descriptif	Commentaire résumé	Note
------------	--------------------	------



Dépenses totales exécutées / budgets initiaux votés	L'écart entre les dépenses réelles et les budgets votés est supérieur à 15% pour deux des trois exercices budgétaires analysés.  2008 : 48,7%  2009 : 41,5%	<b>D</b>
---	---	----------

(Note précédente D)

## 1.2. Composition des dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé Pi 2 :

**Composante unique : variation de la composition des dépenses primaires par comparaison à la déviation des dépenses globales primaires.**

L'analyse, par ministères dépensiers, des écarts entre les dépenses prévues et les dépenses effectives confirme les difficultés rencontrées par le gouvernement centrafricain pour ajuster ses prévisions initiales de dépenses. La mesure de la distorsion entre la répartition des dépenses telle que prévue par la loi de finances initiale et les paiements effectués à ce titre, est récapitulée dans le tableau présenté ci-dessous. Les résultats indiquent que la distorsion a été supérieure à 10% pour deux des trois dernières années (l'exercice 2007 pour des raisons de permanence des méthodes, de disponibilités de données fiables n'a pas été inclus). Si l'exécution glissante des dépenses de personnels est à souligner, ce sont en général les dépenses de fonctionnement des ministères sus évoqués qui ont subi les variations les plus fortes. La contrepartie de ces réalisations doit être recherchée dans la mise en œuvre des budgets d'investissements qui s'apparentent dans la pratique à de véritables variables d'ajustement.

Tableau 7 : Ecart entre budgets initiaux et dépenses réelles pour les ministères dépensiers (récapitulatif) – Exercices 2008 à 2009

Année	écart/dépenses totales.	Variation des dépenses totales.	Variation dépassant l'écart total
2007	NA	NA	NA
2008	48,7%	20,5%	28,2%
2009	41,5%	91,6%	50,1%



Les principaux écarts concernent, en moyenne, les prévisions sous-estimées des ministères des relations avec le Parlement, de l'économie et du plan, du commerce et des eaux et forêts. Les variations observées qui représentent plus du double des budgets initiaux autorisés, marquent pour certains d'entre-eux la volonté d'adapter la dépense publique aux conséquences de la crise internationale (Ministère de commerce, de l'économie et du plan).

La mise en œuvre du budget est cependant soumise à de fortes contraintes nées, notamment, de l'insuffisance de trésorerie. Elles génèrent, pour les plus significatives d'entre elles, un glissement du paiement de la solde d'un exercice à l'autre. Toutefois, les autorisations budgétaires ne sont pas prises en adéquation avec les dépenses réalisées, entraînant de fait, le dépassement des crédits autorisés par le Parlement. A titre d'exemple, l'exécution du Titre I Dépenses de personnels, lors de l'exercice 2008, a été autorisée pour un montant global de 37,5 milliards de francs CFA. Le montant des paiements s'est porté à plus de 45 milliards de francs CFA (Source : Ges'Co). L'article 26 de la loi organique relative aux lois de finances du 3 juillet 2006 précise pourtant que « *l'exécution des dépenses de l'Etat et des organismes publics est soumise à deux conditions : l'autorisation annuelle donnée par l'Assemblée Nationale par le vote de la loi de finances, l'existence de dettes de l'Etat ou des organismes publics* ». Selon l'article 29 de la loi organique précitée, les dépenses de personnels constituent des crédits limitatifs et ne peuvent être engagées que sur des crédits ouverts. Dès lors, le module de gestion budgétaire du progiciel Ges'Co, même si en l'occurrence le dépassement des crédits a permis de rattraper plusieurs mois d'arriérés de salaires, a également permis la passation des transactions sans que les crédits ouverts ne soient suffisants pour honorer la totalité des paiements. Cela constitue une faille majeure dans la mise en œuvre du processus de la dépense publique.

De plus, la comptabilisation des différentes phases budgétaires dans Ges'Co souffre d'une absence d'homogénéité. En effet, les ministères dépensiers qui ne bénéficient pas d'une connexion avec la direction du budget sont contraints de procéder à des pré-engagements manuels in situ, avant de régulariser a posteriori les phases d'exécution de la dépense publique. Ces opérations se déroulent avec un délai variable selon le ministère dépensier. Il en résulte que la base centralisée de suivi de l'engagement des crédits n'est pas exhaustive.

Indicateur Pi-2 :

Descriptif	Commentaire résumé	Note
Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	Au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses a été pendant au moins deux années supérieure de 10% à l'écart global des dépenses primaires.  2008 : 28,2%	<b>D</b>



	2009 : 50,1%	
--	--------------	--

(Note précédente : D)

### 1.3. Recettes intérieures réelles collectées par rapport aux estimations de recettes prévues dans le budget initialement approuvé Pi 3 :

#### **Composante unique : recettes intérieures réelles collectées par rapport aux estimations de recettes prévues dans le budget initialement approuvé.**

En préambule, les chiffres présentés dans les différents états disponibles au sein de la direction du budget, ne sont pas identiques avec ceux issus des documents récapitulatifs détenus par les directions des douanes, du trésor et des impôts. Chaque fois que cela a été possible, les informations, bases des calculs de l'indicateur, ont été reprises des données brutes issues des documents comptables des régies de recettes.

La réalisation effective des recettes fiscales et non fiscales n'est pas homogène. Si elle ne se porte qu'à 89,9% des prévisions pour l'exercice 2009, elle atteignait 93,9% puis 97,8% sur les deux exercices précédents. Toutefois, la collecte des recettes a rencontré des difficultés importantes, conséquences des ralentissements successifs de l'économie régionale et mondiale. Les incidences de la crise sur l'exécution budgétaire ont imposé l'adoption d'une loi de finances rectificative le 23 septembre 2009. Le recul marqué de l'activité économique s'est traduit par un recul significatif des recettes fiscales enregistré dès le premier semestre 2009. Les recettes propres ont ainsi été corrigées à la baisse.

Il va de soi que si l'indicateur avait pu être calculé avec pour référence la loi de finances rectificative, la note aurait été, naturellement, bien supérieure.

Tableau 8 : Exécution des recettes par comparaison aux prévisions initiales :

En millions de francs CFA	2007		2008		2009	
	Budget voté	Budget exécuté	Budget voté	Budget exécuté	Budget voté	Budget exécuté
Recettes totales hors dons	85 199	83 343	98 497	92 500	110 139	99 047
Différences d'exécution		1 856		5 997		11 092
Réalisation (%)		97,82%		93,91%		89,93%

Source : Direction générale du Budget ;

Indicateur Pi-3 :

Descriptif	Commentaire résumé	Note
------------	--------------------	------



Recettes réelles internes totales par rapport au budget initialement approuvé	<p>Le rapport entre les recettes internes réelles et les budgets votés a été inférieur à 92% des recettes internes prévues au budget initial pour une seule année, et il a été inférieur, au total, deux fois à 94% sur les trois exercices budgétaires analysés.</p> <p>2007 : 97,82%</p> <p>2008 : 93,91%</p> <p>2009 : 89,93%</p>	C
---	--	---

(Note calculée inférieure à celle attribuée lors de la dernière évaluation PEFA : A)

#### 1.4. Stocks et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses Pi 4 :

##### **Composante 1 : stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock.**

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 œuvre 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.



Tableau 9 : 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 ;

### **Composante 2 : Disponibilité des données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses.**

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 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 Pi-4 :

Descriptif	Commentaire résumé	Note
Stock et suivi de paiement des arriérés sur les dépenses	i) Le stock d'arriérés dépasse 10 % des dépenses totales.  2007 : 125,07%  2008 : 116,80%  2009 : 90,73%	<b>D</b>



Données relatives au stock d'arriérés	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.  Dernière révision exhaustive : 2008 (pour les exercices comptables jusqu'en 2007)	<b>C</b>
Note Globale		<b>D+</b>

(Note précédente D+)

## ***2. Exhaustivité et transparence du budget***

### **2.1. Classification du budget Pi-5**

#### **Composante unique : le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports de l'administration centrale.**

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 1<sup>er</sup> janvier 2010, aurait été reportée au 1<sup>er</sup> 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 œuvre 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.

La note attribuée à l'indicateur PI-5 est **B** et est justifiée de la manière suivante :

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)	Justifications
<b>B</b>	La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative, économique et sous-fonctionnelle (et utilisent au moins les 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.	Le budget de l'Etat est préparé et exécuté suivant une nouvelle nomenclature bâtie sur les trois classifications de base d'un bon système de classification budgétaire : classifications administrative, fonctionnelle inspirée de la norme GFS/COFOG) et économique. La réforme du plan comptable de l'Etat est aussi effectuée en 2009 mais sera mise en œuvre en 2011. L'harmonisation de la NBE avec le PCE est assurée et devra faciliter le suivi de l'exécution budgétaire. La classification fonctionnelle ne sert pas à l'établissement des rapports d'exécution budgétaire.

Note du 1<sup>er</sup> PEFA : D

## 2.2. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire Pi-6

### **Composante unique : Part des informations dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par l'administration centrale**

La documentation budgétaire transmise à l'Assemblée Nationale comprend essentiellement :

- un exposé des motifs ;
- un rapport économique, financier et social ;
- le projet de Loi de finances ;
- les états détaillés des prévisions des ressources et des charges.

Les hypothèses macro-économiques qui sous-tendent le projet de budget sont contenues dans l'exposé des motifs et le rapport économique, financier et social (taux de croissance, taux d'inflation et taux de la pression fiscale).



L'objectif de déficit budgétaire au sens du GFS n'est pas défini dans les documents. Toutefois, le projet de loi de finances détermine le « gap » entre les ressources totales et les charges totales (besoin de financement) et indique de façon sommaire les modalités de sa couverture. Il indique également le solde primaire qui ne peut pas être assimilé au déficit budgétaire global.

Les états détaillés des estimations budgétaires pour une année donnée rappellent les prévisions budgétaires de l'année précédente.

L'exécution du budget de l'exercice en cours n'est pas présentée dans le même format que le budget voté, mais plutôt est récapitulée par titres.

Les données du projet de budget sont récapitulées par titres dans le texte de la Loi de Finances et par chapitres (classification administrative) dans les états détaillés qui y sont annexés. La récapitulation des données budgétaires suivant les autres types de classifications n'est pas faite.

L'impact budgétaire des nouvelles mesures est indiqué dans l'exposé des motifs. Les informations sur le stock de la dette et les avoirs financiers ne sont pas contenues dans la documentation budgétaire.

Le tableau ci-dessous récapitule les informations contenues dans la documentation budgétaire transmise à l'Assemblée Nationale et requises pour l'évaluation de l'indicateur PI-6.

Documents demandés	
1. Les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change	Oui
2. Le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue	Non
3. Le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue	Non
4. Le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours	Non
5. Les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours	Non
6. L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget	Non
7. Le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificative ou le résultat estimé), présenté sous le même format que la proposition de budget.	Oui
8. Le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées (se reporter à l'indicateur PI-5), y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent	Non
9. L'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et	Oui



douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense	
---	--

De ce tableau, il ressort que la documentation budgétaire satisfait à trois (3) critères d'information sur les neuf (9) requis. La note attribuée à l'indicateur PI-6 est C.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : C	Justifications
C	Les documents récents du budget satisfont 3 à 4 des critères d'information.	La documentation budgétaire transmise à l'Assemblée Nationale contient des informations relatives (i) aux hypothèses macroéconomiques minimales, (ii) aux prévisions budgétaires détaillées de l'exercice courant, et (iii) à l'impact budgétaire des nouvelles mesures.

Note du 1<sup>er</sup> PEFA : D.

### 2.3. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale Pi-7

#### **Composante 1 : Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires**

Les opérations non rapportées par l'administration centrale devraient s'apprécier à partir du volume des dépenses non prévues au budget mais qui sont exécutées, et des dépenses prévues au budget mais qui ne sont pas rapportées dans les rapports d'exécution budgétaire.

Les opérations non prévues au budget mais qui ont été exécutées étant difficiles à appréhender, la mission a axé son analyse sur les opérations prévues par la loi de finances mais qui ne sont pas rapportées dans les différents états d'exécution budgétaire.

Les opérations prévues par la loi de finances et non rapportées concernent d'une manière générale (i) les dépenses effectuées suivant des procédures exceptionnelles prévues par la réglementation en vigueur (Décret N° 08-146 d'avril 2008) mais qui ne sont pas régularisées, et (ii) les opérations des organismes bénéficiant de recettes affectées.

**Les régies de recettes** sont instituées auprès de certains ministères par l'arrêté N° 0052 du Ministre des Finances et du Budget. Ces régies recouvrent des recettes budgétaires et sont autorisées à prélever une fraction du produit des recettes recouvrées (40%) pour couvrir partiellement leurs dépenses de fonctionnement. Mais les dépenses financées au moyen de ces recettes ne font pas l'objet d'un suivi au niveau central. En 2009, sur 2.492.392.880 FCFA de recettes déclarées, une somme de 2.085.360.861 FCFA devait être reversée au Trésor, soit environ 84%. En définitive la somme effectivement reversée au Trésor a été de 1.969.722.784 FCFA, soit 94,45% de la prévision ou encore 79% du montant des recettes perçues.



**La régie d'avance**, aux termes de l'article 60 du décret réglementant les procédures d'exécution des dépenses budgétaires, est une procédure dérogatoire qui permet à un agent du service de l'ordonnateur de disposer des fonds destinés à payer des dépenses bien déterminées. L'ordonnateur émet ensuite une ordonnance de régularisation correspondant aux montants des dépenses payées et justifiées. Aucune information n'ayant été communiquée à la mission sur les montants engagés en 2009 et les montants régularisés, l'importance de ces opérations non rapportées n'a pas pu être évaluée.

**Les caisses d'avance** sont destinées à exécuter des dépenses urgentes en dérogeant à la procédure normale d'exécution des dépenses publiques. Il existe deux catégories de caisses d'avance : les caisses d'avance renouvelables et les caisses d'avance non renouvelables. Les premières sont destinées aux dépenses d'alimentation et aux menues dépenses, et les secondes sont destinées notamment aux frais de mission, aux dépenses ponctuelles et exceptionnelles. Les données relatives à cette procédure de dépense révèlent que les décaissements au titre de 2008 s'élèvent à 7,6 milliards de FCFA (soit presque 40% des dotations du titre 2 « Dépenses de fonctionnement » d'un montant de 19,4 milliards de FCFA) et dont une bonne partie reste non apurée.

**Les organismes bénéficiant de recettes affectées.** Leurs prévisions de recettes sont prévues dans la loi de finances de même que leurs prévisions globales de dépenses. Mais, bien qu'il soit placé auprès de chacun de ces organismes un contrôleur financier dépendant du MFB, l'exécution de leur budget n'est pas retracée dans les rapports d'exécution budgétaire. Les prévisions budgétaires les concernant au titre de l'exercice 2010 s'élèvent en recettes et en dépenses respectivement à 15.516.813.000FCFA et 10.958.529.000FCFA.

### **Composante 2 : Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires**

Toutes les opérations de recettes et de dépenses des programmes et projets financés sur ressources extérieures ne sont pas inscrites dans la loi de finances. Un pointage effectué par la DGB sur le budget de l'Etat de l'exercice 2008 a révélé que sur 184 programmes et projets, seulement 25 étaient inscrits au budget de l'Etat. Il convient toutefois de préciser que certains des projets et programmes recensés portent sur des opérations à caractère humanitaire dont l'exécution échappe au contrôle de l'Etat.

Les rapports d'exécution budgétaire contiennent des données sur les ressources extérieures mobilisées et les dépenses exécutées au moyen de ces ressources durant la période considérée. Mais les Autorités de la DGB que la mission a rencontrées reconnaissent qu'il est difficile d'avoir de manière exhaustive les données sur les ressources extérieures en temps réel, surtout en ce qui concerne les dons.

La connaissance imparfaite des données relatives aux projets financés par les bailleurs de fonds sur ressources extérieures engage également la responsabilité de ces derniers.



La note globale attribuée à cet indicateur est **D** et se détaille comme suit :

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : D	Justifications
D	i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) constitue plus de 10 % des dépenses totales	En l'absence de données fiables au niveau du Trésor sur les opérations des régies de recettes et d'avance, des caisses d'avance et des organismes bénéficiant de recettes affectées, il est difficile de cerner précisément l'importance des opérations extrabudgétaires.
D	ii) Les informations incluses dans les rapports budgétaires sur les projets financés par les bailleurs de fonds laissent sérieusement à désirer et ne couvrent même pas toutes les opérations financées grâce à des emprunts	Les informations sur les recettes et les dépenses liées aux projets qui sont retracées dans les rapports d'exécution budgétaire ne sont pas exhaustives.

Note du 1<sup>er</sup> PEFA : D

#### 2.4. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales Pi-8

Aux termes des 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 comprennent :

- Les villages et quartiers ;
- Les communes ;
- Les communes d'élevage ;
- La commune de Bangui ;
- Les sous-préfectures ;
- Les préfectures.

Les villages, les quartiers, et les communes constituent des entités décentralisées et les préfectures et les sous-préfectures des entités déconcentrées.

Les communes sont en principe gérées par des conseils municipaux élus. Toutefois, depuis 1993, suite à l'absence d'élections municipales, le Gouvernement a mis en place par décret des « Délégations spéciales » pour les administrer.

**Composante 1 : Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées des transferts en provenance de l'administration centrale**



L'Etat alloue aux collectivités territoriales à travers la loi de finances annuelle des subventions qui se détaillent pour l'exercice 2010 ainsi qu'il suit :

Préfectures :	16.000.000 FCFA
Sous-préfectures :	30.000.000 FCFA
Villages et quartiers :	45.000.000 FCFA
Collectivités locales :	300.000.000 FCFA
TOTAL :	391.000.000 FCFA

Ces subventions de l'Etat aux collectivités territoriales sont réparties entre elles sur la base de critères telle que la population, la capacité des collectivités à couvrir leurs dépenses. La répartition de chaque type de subvention fait l'objet d'un arrêté conjoint du Ministre de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation et du Ministre des Finances et du Budget. Ces arrêtés de répartition sont pris après la promulgation de la loi de finances de l'année et interviennent généralement au cours des mois de février et mars de l'année concernée

En plus des subventions, l'Etat reverse également aux communes des quotes-parts sur le produit de certains impôts et taxes. Les taux de ces ristournes sont fixés par la loi de finances de l'année. Les taux actuellement applicables sont les suivants :

Commune de Bangui

Patente	14%
Licence	14%
Impôt libératoire	14%

Autres communes

Patentes :	40%
Licences	40%
Impôt libératoire	45%
Permis de port d'arme et permis de grande et moyenne chasse :	60%
Amendes de police et de gendarmerie	50%
Amendes prononcées par les tribunaux	50%
Taxe d'abattage d'exploitation forestière	30%
Vignettes sur appareils de jeux et kiosques	50%
Taxe d'abattage	25%
Taxe d'amodiation	40%
Taxe annuelle de recherche minière	25%
Taxe de reboisement forestière	25%

Les modalités de reversement des produits de ces quotes-parts sont fixées par arrêté conjoint du Ministre des finances et du Ministre chargé de l'administration du territoire. En ce qui



concerne particulièrement la Commune de Bangui, le montant des ristournes sur impôts et taxe est forfaitisé, et s'élève à 310.000.000 FCFA pour l'exercice 2010.

En outre, il est institué au niveau préfectoral un fonds de péréquation alimenté par un prélèvement de 10% des produits des quotes-parts affectés aux communes en vue d'aider les collectivités territoriales économiquement faibles à assurer leur développement. Les modalités de répartition de ce fonds sont fixées par arrêté préfectoral après avis du Délégué du Contrôleur financier. La répartition de ce fonds se fait au sein d'un comité préfectoral présidé par le Préfet et comprenant entre autres les représentants du Trésor, des Impôts et du Contrôle financier au niveau local.

### **Composante 2 : Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations pour l'exercice à venir**

En attendant l'approbation du budget de l'Etat, aucune information sur les estimations des allocations à accorder aux collectivités territoriales pour l'exercice à venir n'est communiquée aux collectivités territoriales. Ce qui retarde la finalisation et l'approbation des budgets des collectivités territoriales.

### **Composante 3 : Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories**

L'exécution des budgets des communes fait l'objet annuellement d'un contrôle des services déconcentrés de la Direction du Contrôle Financier. Ces contrôles donnent lieu à l'établissement d'un rapport sur la gestion du budget des communes. Ce rapport contient notamment des données globales sur leur exécution budgétaire. Les rapports sont transmis au Directeur du Contrôle Financier. Mais la DCF n'établit pas un rapport consolidé ou agrégé de l'exécution budgétaire des budgets des collectivités décentralisées.

La note globale attribuée à cet indicateur est C et se décompose comme suit.

<b>Note</b>	<b>Critères minima de notation (Méthode de notation M2) Note globale : C</b>	<b>Justifications</b>
<b>A</b>	L'affectation horizontale de la quasi-totalité des transferts (au moins 90% en valeur) provenant de l'administration centrale est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles.	La répartition horizontale des transferts au profit des collectivités territoriales se fait sur une base de critères bien définie et donne lieu à des arrêtés conjoints du Ministre chargé des Collectivités territoriales et du MFB.
	Des estimations fiables sur les transferts sont communiquées après que les budgets des administrations décentralisées ont été finalisés ou les estimations publiées	Les informations fiables sur les transferts aux collectivités décentralisées pour un exercice donné leur sont communiquées deux, trois, voire quatre mois après le



<b>D</b>	auparavant ne sont pas fiables.	début de l'exercice budgétaire, donc en principe après la finalisation de leur budget si la règle de l'antériorité de l'approbation du budget par rapport à l'exercice auquel il se rapporte était respectée.
<b>D</b>	Des informations budgétaires (au moins ex-post) concordant avec les rapports budgétaires de l'administration centrale sont collectées et consolidées pour moins de 60% (en valeur) des dépenses des administrations décentralisées ou si ces informations portent sur une proportion plus importante de dépenses, leur consolidation sous forme de rapports annuels est retardée de plus de 24 mois pour peu qu'elle s'effectue.	L'exécution des budgets des entités décentralisées ne fait pas l'objet de rapports annuels consolidés.

Note du 1<sup>er</sup> PEFA : C

## **2.5. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public Pi-9**

### **Composante 1: Etendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques.**

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.

### **Composante 2 : Etendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.**

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.

La note globale attribuée à cet indicateur est **C** se décomposant ainsi qu'il suit ;

<b>Note</b>	<b>Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : C</b>	<b>Justifications</b>
<b>C</b>	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.	Les états financiers des agences et entreprises publiques reçus par le Contrôle Général du secteur parapublic ne donnent pas lieu à l'élaboration de rapports consolidés dégageant la situation budgétaire nette de ces entités.



C	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.	Les états détaillés d'exécution des budgets des collectivités territoriales reçus par la DCF ainsi que les rapports des contrôles annuels effectués par les contrôleurs financiers placés auprès de ces entités sont contrôlés tous les ans mais ne donnent pas lieu à une consolidation ou à une agrégation des données.
---	---	---

Note du 1er PEFA : D+

## 2.6. Accès du public aux principales informations budgétaires Pi-10

### **Composante unique : Nombre des critères (cf. liste) relatifs à l'accès du public aux informations budgétaires**

En République Centrafricaine, la publication des principales informations budgétaires avant et après le vote du budget, sur son exécution et le contrôlé de son exécution, est limitée. Seuls les textes des lois de finances (hormis les annexes) sont publiés au Journal Officiel de la République Centrafricaine. Suivant les informations recueillies auprès des responsables du MFB, depuis 2008, un jeu complet des documents de loi de finances est mis en ligne sur le site web du MFB, ainsi que les rapports d'exécution du budget. La mission a consulté ce site et a constaté que seuls les documents relatifs à la loi de finances de 2010 et le rapport d'exécution budgétaire de 2009 y sont disponibles à la date du 6 mai 2010. Mais pour pouvoir accéder aux informations mises en ligne sur le site du MFB, il faut disposer du logiciel « Win Rar », ce qui limite donc l'accès du public aux dites informations dans un pays où les NTIC sont encore au stade embryonnaire. En outre, du fait que les lois de règlement n'ont jamais été produites, le public est privé d'informations relatives à l'exécution budgétaire.

La réforme du code des marchés publics est intervenue en 2008 par l'adoption et la promulgation de la Loi N° 08.17 du 06 juin 2008 portant Code des marchés publics et Délégations de service public en RCA dont l'application effective a commencé en 2009. Les attributions de marchés ne font pas encore l'objet de publications périodiques.

En dehors du document qui détaille les ressources mises à la disposition de chaque secteur (notamment : Education, Santé...), il n'existe pas un autre document qui retrace spécifiquement les ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base : écoles primaires et centres de santé primaire.

Pour chacun des éléments d'information requis pour évaluer le degré d'accès du public aux informations budgétaires, la situation se récapitule comme suit :

<b>Eléments d'information requis</b>
--------------------------------------



i) Les documents de budget annuel : le public peut obtenir un jeu complet de documents par des moyens appropriés au moment de leur présentation au Parlement ;	Oui
ii) Les rapports intra-annuels sur l'exécution du budget : les rapports sont régulièrement mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans un délai d'un mois après leur finalisation ;	Non
iii) Les états financiers de fin d'exercice : les états financiers sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification des comptes ;	Non
iv) Les rapports de vérification externe : tous les rapports sur les opérations consolidées de l'Etat sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification ;	Non
v) L'attribution des marchés : l'attribution de tous les marchés d'une valeur supérieure à l'équivalent de 100 000 dollars environ fait l'objet de publication au moins tous les trimestres par des moyens appropriés ;	Non
vi) Les ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base : les informations sont rendues publiques par des moyens appropriés au moins tous les ans ou fournies sur demande, en ce qui concerne les unités chargées de la prestation des services essentiels ayant une couverture nationale dans au moins deux secteurs (comme les écoles primaires ou les centres de santé primaire).	Non

La note globale attribuée à l'indicateur PI-10 est C.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)	Justifications
C	L'administration met à la disposition du public un à deux des six éléments d'informations cités.	Les informations budgétaires accessibles au public sont celles transmises au Parlement.

Note du 1<sup>er</sup> PEFA : D

### ***3. Budgétisation fondée sur les politiques publiques***

#### **3.1. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget Pi-11**

**Composante 1 : Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier.**



Le processus de préparation du budget de l'Etat en RCA n'est pas encadré par un calendrier budgétaire fixe institué par voie réglementaire (Une instruction présidentielle du 25 juin 1990, désormais caduque, avait alors fixé le calendrier budgétaire).

Par une circulaire, le Premier Ministre fixe chaque année le cadrage et le calendrier budgétaires. Ainsi, pour les travaux de préparation du budget 2010, le Premier Ministre a signé la circulaire n°199 du 06 août 2009 portant cadrage budgétaire et fixant le calendrier de préparation du budget. Celle-ci, adressée à tous les départements ministériels et institutions de l'Etat, fixe les grandes orientations et les priorités stratégiques du gouvernement, détermine les conditions dans lesquelles les budgets doivent être préparés, et communique les enveloppes budgétaires de référence par ministère ou institution aussi bien pour les dépenses de fonctionnement que pour celles d'investissement.

Suivant ce calendrier, la préparation du budget de l'Etat pour l'exercice 2010 devrait commencer en avril 2009 et s'achever en décembre 2009. Ce calendrier budgétaire théorique tient compte du délai légal de transmission du projet de budget à l'Assemblée Nationale (le 15 octobre 2009 au plus tard, mais accorde peu de temps aux ministères pour l'élaboration de leur projet de budget (environ trois semaines).

Mais en réalité, ce calendrier n'est pas respecté. Ainsi, le projet de budget de l'exercice 2010 n'a été transmis à l'Assemblée Nationale que le 5 décembre 2009 au lieu du 15 octobre 2009 au plus tard. Ce qui réduit considérablement le temps imparti à cette institution pour l'examen et le vote du budget.

### **Composante 2 : Clarté/exhaustivité des directives concernant la préparation des propositions budgétaires.**

Après la transmission de la circulaire budgétaire signée du Premier Ministre aux différents Ministres et responsables d'institutions, la Direction Générale du Budget adresse aux services des ministères sectoriels chargés de la préparation du budget un dossier technique. Pour la préparation du budget de l'exercice 2010, la DGB a organisé des pré-conférences budgétaires après l'envoi du dossier technique. Elles sont animées directement dans les ministères sectoriels par les cadres de la DGB et de la DIP à l'effet d'une part d'échanger avec les responsables budgétaires de ces ministères sur les conditions de prise en compte des priorités du gouvernement traduites dans le DSRP, et d'autre part, de leur expliquer la façon dont ils doivent présenter leurs avant-projets de budget ainsi que les fiches techniques les accompagnant.

### **Composante 3 : Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus.**



Bien que le délai légal de transmission du projet de budget à l'Assemblée Nationale n'ait jamais été respecté de 2007 à 2010, seul le budget de l'exercice 2008 a été approuvé en retard, soit le 30 janvier 2008.

**Tableau récapitulatif des dates de réalisation des principales activités du processus de préparation du budget de l'Etat de 2007 à 2010.**

Activités	2007	2008	2009	2010
Transmission de la lettre de cadrage et fixant le calendrier budgétaire.	21 avril 2006	04 avril 2007	13 juin 2008	06 août 2010
Transmission des dossiers techniques	NC	13 juin 2007	11 juin 2008	07 août 2009
Dépôt des avant-projets de budget	NC	2 juillet 2007	01 juillet 2008	NC
Conférences budgétaires	Mi juillet au 08 août 2006	12 septembre 2007	10 septembre 2008	21 au 24 septembre 2009
Examen du projet de Loi de finances par le Conseil des Ministres	25 octobre 2006	05 décembre 2007	12 novembre 2008	23 novembre 2009
Transmission du projet de Loi de Finances à l'Assemblée Nationale	14 novembre 2006	14 janvier 2008	02 décembre 2008	05 décembre 2009
Promulgation de la Loi de Finances	28 décembre 2006	30 janvier 2008	29 décembre 2008	31 décembre 2009

La note globale attribuée à l'indicateur PI-11 est C+ et se détaille ainsi qu'il suit :

Note	Critères minima de notation. Méthode de notation M2. Note globale : C+	Justifications
C	Il existe un calendrier budgétaire annuel clair mais des retards importants sont constatés dans sa mise en œuvre. Il est accordé aux ministères sectoriels moins de quatre semaines pour établir leurs avant-projets de budget détaillés.	Des efforts sont faits pour établir chaque année un calendrier budgétaire clair. Mais il n'existe pas un calendrier budgétaire fixe et le calendrier établi chaque année n'est pas respecté notamment pour la transmission du projet de budget à l'Assemblée Nationale. Enfin, le délai accordé aux Ministères sectoriels pour la préparation de leurs estimations budgétaires est insuffisant.



<b>C</b>	Une circulaire budgétaire est émise à l'intention des ministères sectoriels. Elle fixe les plafonds applicables à chaque administration. Les estimations budgétaires ne sont examinées et approuvées par le Conseil des Ministres après que les ministères aient examiné tous les détails, ce qui limite sérieusement la capacité du Conseil des Ministres d'y apporter des ajustements.	Annuellement, le Premier Ministre signe une circulaire budgétaire qui fixe notamment les plafonds des dépenses. Mais ces plafonds des dépenses ne sont pas préalablement approuvés par le Conseil des Ministres.
<b>B</b>	Les autorités législatives approuvent le budget avant le début de l'exercice budgétaire, mais un retard d'un mois jusqu'à deux mois a été constaté pendant l'un des trois derniers exercices.	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

Note du 1<sup>er</sup> PEFA : C+

### **3.2. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques Pi-12**

#### **Composante 1 : Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles**

Une bonne préparation du budget commence par la phase de la programmation budgétaire qui permet d'assurer une allocation efficiente des ressources de l'Etat en accord avec les objectifs de politiques publiques définis dans les documents de stratégie et de planification.

En 2007, le gouvernement centrafricain a adopté son document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) pour la période 2008-2010 comme cadre de référence pour ses interventions ainsi que pour celles de ses partenaires, afin de lutter contre la pauvreté et d'améliorer les conditions de vie des populations. Au cours de la même année et en vue d'améliorer le processus de préparation du budget, l'élaboration d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) a été initiée et a abouti à une première version provisoire de CDMT global pour la période 2009-2011. Cette première version du CDMT n'a pas fait l'objet de validation. En 2009, les autorités centrafricaines ont relancé les travaux de finalisation du CDMT global avec l'appui technique du Pôle « Stratégie de développement et finances publiques » du Bureau sous-régional du PNUD pour l'Afrique de l'ouest et du centre. Les travaux ont abouti à l'élaboration d'un CDMT global pour la période 2010-2012 qui aurait été validé. La mission du PNUD devrait aussi faciliter l'élaboration des CDMT sectoriels. Cependant, du fait que quelques ministères seulement disposent de documents de stratégie sectorielle formels, les CDMT n'ont pas pu être élaborés, ce qui rend difficile la mise en œuvre efficiente de cet instrument de programmation budgétaire.



Pour le budget 2010, la DGB a tenté de déterminer les enveloppes budgétaires globales sur la base du cadre des dépenses à moyen terme triennal élaboré en 2009. Les enveloppes sectorielles sont obtenues en appliquant une clé de répartition tenant compte des prévisions par nature de dépense de la loi de finances initiale 2009. Ces enveloppes qui sont fixées par grandes catégories de dépenses constituent des montants plafonds dans lesquels les ministères doivent circonscrire l'ensemble de leurs besoins. Il importe de signaler que la manière dont ces besoins sectoriels sont déterminés reste encore empirique et ne sont pas généralement en harmonie avec les stratégies sectorielles si elles existent.

### **Composante 2 : Portée et fréquence de l'analyse de « soutenabilité » de la dette**

La gestion de la dette est assurée par la Direction de la Dette et des Participations qui est une direction technique de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique. Dans la perspective de l'éligibilité de la RCA à l'initiative PPTE, l'analyse de la viabilité de la dette a été effectuée régulièrement jusqu'à l'atteinte du point d'achèvement en juin 2009 avec notamment l'appui de « POL-DETTE » et d'« Afritac Centre ».

Par ailleurs, en vue de la mise en œuvre du Règlement n° 12-07-UEAC-186-CM-15 du 19 mars 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de la gestion de la dette publique dans les Etats membres de la CEMAC, le gouvernement centrafricain a mis en place un Comité National de la Dette Publique (CNDP). Créé par décret N° 09-112 du 27 avril 2009 et placé sous l'autorité du MFB, le CNDP a pour mission de coordonner et de suivre la mise en œuvre de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique, et de veiller à sa mise en cohérence avec les objectifs de développement et la capacité financière de l'Etat.

Dans le cadre de ses attributions, le CNDP doit élaborer annuellement un document de stratégie d'endettement public. La lecture du document portant sur 2010 révèle qu'il est procédé à une analyse de la viabilité de la dette de la RCA.

### **Composante 3 : Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coûts**

Suivant les informations recueillies auprès du PNUD à Bangui, les secteurs qui disposent des documents de stratégie sont les suivants : éducation de base, commerce (secteur privé), eau et assainissement, sécurité (défense nationale, police, eaux et forêts, justice et douanes), mais les estimations des coûts contenues dans ces documents de politique sectorielle ne sont pas actualisées et ne servent pas de base à la préparation des budgets des ministères concernés. Pour l'exercice 2009, les prévisions de dépenses primaires de ces ministères s'élèvent à quelque 34 milliards de FCFA, soit 33% des dépenses primaires totales.

### **Composante 4 : Relations entre les budgets d'investissement et les estimations de dépenses à moyen terme**



Le budget général de l'Etat en RCA est unifié. Les documents de stratégie sectorielle n'existent pas pour l'ensemble des départements ministériels et, s'il en existe, ils sont très peu pris en compte pour l'élaboration du budget des ministères concernés. Le CDMT global dont la première version a été esquissée en 2007 vient d'être finalisé. Cependant, les CDMT sectoriels devant faciliter la mise en œuvre de cet instrument de programmation budgétaire pluriannuelle ne sont pas encore élaborés. Les plafonds applicables aux dépenses d'investissement sont déterminés sur la base des dotations de l'année précédente. Dans la circulaire budgétaire, le Premier Ministre demande aux ministères sectoriels de ne sélectionner que les investissements qui ont le plus d'impact sur la croissance et la lutte contre la pauvreté. Mais en l'absence de CDMT sectoriels élaborés à partir des documents de stratégies sectorielles alignées sur les objectifs du DSRP, cette recommandation est difficile à mettre en œuvre. Par ailleurs, les charges récurrentes des investissements programmés ne font pas l'objet d'une estimation

La note globale attribuée à l'indicateur PI-12 est **D+** se décomposant de la façon suivante :

Note	Critères minima (Méthode de notation M2) Note globale : D+	Justifications
C	<u>Composante 1</u> : Des prévisions budgétaires globales glissantes (basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique) sont établies pour des cycles renouvelables d'au moins deux ans.	Des prévisions pluriannuelles globales par grandes catégories de dépenses et par ministère ont été faites dans le CDMT global couvrant la période 2010-2012 et ont servi de base à l'élaboration du budget de 2010.
B	<u>Composante 2</u> : Une analyse de « soutenabilité » de la dette extérieure et intérieure a été effectuée au moins une fois au cours des trois dernières années.	Un exercice d'analyse de la « soutenabilité » de la dette publique extérieure et intérieure a été faite au cours des trois dernières années dans la perspective de l'éligibilité de la RCA à l'initiative PPTE.
D	<u>Composante 3</u> : Des stratégies sectorielles ont peut-être été préparées pour certains ministères, mais aucune d'elles n'établit un état suffisamment précis des coûts liés aux dépenses d'investissement et aux dépenses de fonctionnement.	Certains ministères seulement disposent d'une stratégie sectorielle. Les estimations de coûts quand elles existent, ne sont pas suffisamment précises et ne sont pas prises en compte pour la préparation du budget.
D	<u>Composante 4</u> : La budgétisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement sont des processus distincts et ne donnent pas lieu à l'échange des estimations relatives aux charges récurrentes.	Le budget de l'Etat est unifié mais les charges récurrentes des investissements ne sont pas estimées pour être prises en compte dans la programmation budgétaire.



Note du 1<sup>er</sup> PEFA : D

#### ***4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget***

##### **4. 1. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables Pi-13 :**

###### **Composante 1 : Sur le caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières**

La RCA dispose d'un éventail de dispositions législatives et réglementaires fournies mais nécessitant des simplifications, et une communication vis-à-vis des assujettis méritant d'être ordonnée et précisément ciblée. Il existe un code des douanes et un code des impôts annuellement mis à jour par, notamment, les lois de finances.

Le code des douanes est tenu à jour depuis 2003. Ses dispositions essentielles donnent lieu à une communication régulière conduite par la direction générale des douanes. Le code des impôts, bien que récent, doit être réformé en 2011. Il sera simplifié. Plusieurs de dispositions de ce code sont régulièrement précisées, voire corrigées par les lois de finances annuelles. Les corrections peuvent porter sur la forme et le fond :

- Correction rédactionnelle

Une anomalie formelle a été constatée dans la rédaction de l'article 10 de la loi 09.015 du 23 septembre 2009. Au lieu de « un taux unique de 3% applicable aux achats et prestations locaux, loyers, importations, ainsi que les grossistes de boissons, tabacs et de cigarettes », il fallait lire « un taux unique de 3% aux achats en vue de la revente et prestations locaux »... C'est l'expression « en vue de la revente » qui a été omise, la mesure ne visant que les achats effectués en vue de leur revente.

- Précision juridique

La date butoir du paiement des patentes a été corrigée : la pratique avant loi de finances de 2010 était de réclamer le paiement de la patente au plus tard fin mars. Mais il n'existait pas de fondement juridique quant à cette date. La loi a complété les dispositions de l'article 193 alinéa 2 du CGI en introduisant les deux phrases suivantes : dans tous les cas, le délai butoir du paiement des patentes est fixé au 31 mars de chaque année ; tout paiement hors délai est majoré d'une pénalité de 25% en sus des droits dus.

Toutes les modifications portant sur le code des impôts sont reprises annuellement dans un document intitulé « Agenda fiscal » auquel peuvent se référer les agents des impôts. En revanche, l'effort de communication envers les contribuables mérite d'être amplifié au vu des actions prévues par la DGID pour les prochaines années.



S'agissant du régime des exonérations fiscales et douanières, de nombreuses dérogations aux règles édictées par le décret 07-381 du 27 décembre 2007 perdurent en dépit de la création d'un comité interministériel chargé des exonérations fiscales et douanières par le décret 07-380 du 27 décembre 2007. Les exonérations exceptionnelles demeurent importantes (société AREVA, exonérations routières accordées à la Chine, etc.).

Le chiffre d'affaires présenté comme exonéré par des sociétés ne donne pas lieu systématiquement à vérification. Nombreuses sont pourtant les sociétés présentant un chiffre d'affaires exonéré nettement supérieur à celui taxable.

Des sociétés bénéficient d'exonérations d'impôts de façon reconductible. Consécutivement à un accord passé initialement le 13 février 1989 entre le royaume du Maroc et la RCA, la banque populaire Marocco-Centrafricaine continue de bénéficier d'une exonération fiscale. D'autres peuvent bénéficier d'abattements discrétionnaires. C'est le cas de la société SOCACIG (fabrication de cigarettes) soumise à des droits d'accises perçus au cordon intérieur au taux de 25% sur la base d'une sortie usine diminuée d'un abattement de 32% en application d'une convention courant du 1<sup>er</sup> juillet 2009 au 30 juin 2012 et signée le 18 février 2010. A cette même date, 18 février 2010, a été signé un protocole d'accord entre la RCA et cette même société pour régulariser la période comprise entre la date d'entrée en vigueur de la convention et sa signature effective. Au total, la compensation nette due par l'Etat en faveur de la SOCACIG a été arrêté à la somme de 81.298.052 FCFA.

Le comité interministériel chargé des exonérations fiscales et douanières déplore, dans son rapport d'activités de 2009, les exonérations accordées de façon parallèle : « malgré l'existence du comité, des exonérations continuent d'être accordées de façon parallèle. Ces actes nuisent non seulement aux efforts de réduction des bavures dans les décisions d'exonérations y compris les conséquences financières mais également paralysent les actions du comité. Il est vrai que le comité n'a pas pouvoir pour accorder des exonérations mais les textes en vigueur exigent ses avis préalables avant l'accord de M. le Ministre des finances et du budget ».

Le comité se plaint aussi de ses conditions de travail dans les termes suivants : « absence de local pouvant permettre au comité de siéger dans les meilleurs conditions. A ce jour le comité travaille dans le bureau du directeur des affaires juridiques, président dudit comité. Le manque d'intéressement des commissaires et l'absence de moyens de travail : le non paiement des primes de travaux des commissaires pour 2009 rend difficiles les conditions de travail : matériels informatiques non à la disposition du comité. Non réalisation de missions de terrain jusqu'à ce jour. Pour les missions, le comité fait d'elles une grande préoccupation car elles lui permettraient d'apprécier les impacts socio-économiques issus des avantages accordés »... Les exonérations accordées ne donneraient pas lieu systématiquement à un contrôle de l'utilisation du matériel exonéré de droits douaniers, c'est-à-dire de la destination finale dudit matériel.



Au total, selon l'Administration des douanes, les pertes de recettes sur les exonérations auraient été de 11.856.843.838 FCFA en 2008 et de 8.926.432.448 FCFA en 2009. Quant à l'Administration fiscale, elle aurait accordé des exonérations pour 662.931.022 FCFA en 2008 (statistiques sur trois trimestres) et pour 404.364.682 FCFA en 2009. Les exonérations accordées par ces deux directions seraient par conséquent en baisse.

### **Composante 2 : Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières et aux procédures administratives y afférentes.**

Les différents moyens d'information des assujettis sont les lois de finances, les textes réglementaires, la tenue de conférences, des émissions radiotélévisés, des banderoles, des panneaux publicitaires, le site web du ministère des finances, Internet, des réunions avec les opérateurs économiques et des séminaires de formation. En 2009, La direction générale des impôts et de domaines a fait réaliser un film documentaire poursuivant trois objectifs : l'information du public, la sensibilisation des décideurs politiques et la redynamisation de l'institution des impôts.

Toutefois, aucune de ces actions n'a donné lieu à une étude de satisfaction auprès des assujettis. Il est vrai qu'en amont aucun plan de communication n'avait été clairement élaboré.

Selon le document « Stratégie et plan d'action pour la réforme (2010-2012) de la Direction générale des impôts et des domaines », celle-ci reconnaît qu'un effort doit être entrepris en vue d'accueillir les contribuables dans de bonnes conditions (transformation des locaux accueillant du public, conception de supports d'informations, mise à disposition de usagers de brochures), et pour faciliter leurs démarches (création d'un comité mixte administration et usagers pour la simplification des imprimés, réorganisation du mode de fonctionnement des services avec un interlocuteur unique)...

Il est vrai, que par référence au classement 2010 de « Doing business », la Centrafrique se classe au 183<sup>ème</sup> rang sur 183 pays classés en matière de facilitation du climat des affaires.

### **Composante 3 : Existence d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.**

Le code des douanes prévoit la possibilité de recours contentieux mais l'inapplication fréquente des décisions de justice conduit l'Administration des douanes à lui préférer la technique de la transaction. Les transactions portent sur les pénalités pouvant représenter une fois à trois fois le montant des droits, la transaction s'inscrivant obligatoirement dans ces limites. Le produit des transactions n'est pas porté au budget de l'Etat.

Les statistiques produites en matière de recours gracieux sont lacunaires et feraient état de onze cas traités en 2009.



Il existe aux impôts une possibilité de recours décrite dans le code général des impôts ainsi qu'un guide pratique des procédures contentieuses. Aucune donnée synthétique n'est pourtant disponible sur d'éventuels recours. Tout au plus, peut-on citer une statistique « Contentieux » pour 2008 et 2009, années au cours desquelles des dégrèvements ont été accordés pour respectivement 409.912.979 FCFA (77,70% du montant confirmé) et 62.076.414 FCFA (21,90% du montant confirmé).

<b>Composante</b>	<b>Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M 2  Note globale C</b>	<b>Justifications</b>
i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	<b>NOTE = C:</b> La législation et les procédures relatives à certaines des principales catégories d'impôts, de taxe et de droits de douane sont exhaustives et claires, mais l'équité du système est mise en question par les pouvoirs discrétionnaires substantiels accordés aux administrations concernées.	La législation et les procédures relatives aux impôts et droits de douane sont exhaustives, mais l'importance des dérogations accordées de façon discrétionnaire nuit à la lisibilité du système.
ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes.	<b>NOTE = C:</b> Les contribuables ont accès à certaines informations sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives afférentes, mais l'utilité des informations est limitée car elles ne couvrent qu'un nombre limité d'impôts, de taxes et de droits de douane, sont incomplètes et/ou ne sont pas à jour.	Les contribuables ont accès à l'information fiscale et douanière, mais ces conditions d'accès ne sont ni aisées, ni systématiques.
iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des	<b>Note = C :</b> Un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières a été établi, mais a	La possibilité de recours à l'encontre des décisions fiscales et douanière existe mais elle mériterait d'être précisée sur le



décisions des administrations fiscale et douanière.	besoin d'être remanié de manière profonde pour en garantir l'équité, la transparence et l'efficacité.	fond et la forme. Aucune communication réfléchie de son fonctionnement n'a été faite en direction des contribuables.
---	---	--

(Note 1<sup>er</sup> PEFA : D+)

#### **4. 2. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douanes Pi 14 :**

##### **Composante 1 : Contrôle du système d'immatriculation des contribuables**

Il existe un numéro d'identification fiscale (NIF) désormais créé automatiquement dans le logiciel de gestion des impôts, SYSTEMIF, et repris dans celui des douanes, SYDONIA++.

La procédure d'attribution d'un NIF peut s'avérer parfois longue dans la mesure où il faut obtenir plusieurs signatures de différentes autorités avant d'avoir un numéro. Ainsi, la procédure d'attribution peut prendre jusqu'à deux jours alors que techniquement il est possible d'effectuer cette immatriculation en moins de trente minutes.

Le NIF contient de nombreux doublons et n'est pas réellement sécurisé. La confection du NIF aurait dû donner lieu au préalable à un repérage des locaux d'exercice des contribuables, ce qui n'a pas été fait. Il est probable, dans ces conditions, que des mêmes personnes soient enregistrées sous plusieurs numéros. L'administration fiscale a d'ailleurs pour objectif d'éliminer jusqu'à 90% des doublons d'ici la fin d'octobre 2010, et de saisir sous 48 heures les modifications dans SYSTEMIF. Mais la véritable sécurisation du NIF serait de lier l'obtention de ce numéro à l'attribution d'une carte d'immatriculation sécurisée, du type carte à code barres.

Si, théoriquement, il faut présenter un code NIF pour réaliser des transactions, il est possible de passer outre, par exemple à l'aéroport de Bangui où l'utilisation d'un code unipersonnel de type « 9999 » suffit pour réaliser des transactions.

Le fichier NIF n'est pas un fichier complètement dynamique. Il n'existe pas de système de radiation, ce qui laisse supposer que des inactifs demeurent encore enregistrés. Toutefois, il existe la possibilité de conserver, par l'emploi d'un code spécifique, un contribuable cessant provisoirement son activité.

La gestion du NIF n'est pas connectée à d'autres répertoires, tels ceux autorisant le suivi des entreprises.

Les insuffisances du NIF n'ont pas échappé à l'Administration fiscale. Plusieurs mesures d'amélioration du NIF sont détaillées dans le document « Stratégie et plan d'action pour la réforme de 2010 à 2012 » telles que :

- La localisation préalable des contribuables par le service central, à Bangui et ses environs,



- Le rapprochement périodique de la base NIF avec les répertoires DFGE, DFME, DFPE,
- Aucun paiement accepté des contribuables sans NIF,
- L'apurement des anciens NIF par ordre d'ancienneté dans la base SYSTEMIF,
- La formation des agents des centres des impôts à la procédure d'attribution NIF
- L'édition et la diffusion d'un guide de procédure d'immatriculation auprès des arrondissements,
- La transmission d'un fichier NIF aux administrations non connectée à SYSTEMIF,
- Le partage avec la douane des outils de repérage des NIF non attribués suivant la procédure normale,
- Le repositionnement du service de l'immatriculation dans l'organigramme fonctionnel,
- L'adaptation du logiciel d'attribution du NIF pour détecter les doublons : analyse par régime d'imposition, secteur d'activités, statistiques,
- La révision des textes en vue d'une extension progressive de l'obligation d'utiliser le NIF dans les transactions,
- L'application des sanctions légales en cas de non immatriculation ou d'utilisation abusive du NIF,
- La conception d'une carte d'immatriculation sécurisée,
- Le lancement d'une campagne de ré-immatriculation au niveau national (automatique pour les grandes et moyennes entreprises à jour de leurs obligations fiscales.

Le NIF est donc créé automatiquement dans le système de gestion SYSTEMIF et repris dans le système SYDONIA++, lesquels ne sont pas actuellement compatibles avec GES'CO.

Le logiciel SYSTEMIF gère l'immatriculation des contribuables. Il est le produit d'une collaboration entre la DGID et la société « Newtech ». Il a été conçu sans cahier des charges et sans le support d'un guide des procédures. Aucun contrat ne permettrait actuellement de préciser les droits de l'Administration et ceux du concepteur sur ce produit, ce qui pourrait contrarier son évolution technique.

L'appropriation de ce logiciel par une partie du personnel n'est pas parfaitement réalisée. Ainsi, le rapprochement entre l'émission et le paiement des impôts s'effectue manuellement. En 2008, un audit a relevé que l'utilisation de SYSTEMIF était totalement déviée de ses objectifs. Les déclarations de TVA débitrices étaient saisies intégralement avant la saisie des quittances de paiement. Compte tenu de l'afflux en période de pointe, les déclarations étaient anormalement conservées par le service de recettes. Les quittances n'étaient pas émises en temps réel, et étaient délivrées et remises aux contribuables plusieurs jours, voire plusieurs semaines plus tard. Or le système de relance automatique basé sur un enregistrement en temps réel du dépôt des déclarations et le calcul des pénalités ont dû être retirés de l'application. Le calcul des pénalités, étant désormais manuel, n'est plus sécurisé.



## **Composante 2 : Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non respect des obligations d'immatriculation et de déclarations**

Les articles 138, 283 et 344 du CGI prévoient les conditions d'application des pénalités en cas de non déclaration de NIF. Le montant des pénalités est de 500 000 FCFA. Il est possible de les remettre.

Toutefois, il n'existe pas de documents de synthèse et de suivi de ces données qui permettraient d'en mesurer l'importance et l'efficacité. Il est rappelé que le module du logiciel SYSTEMIF portant sur l'édition automatique de pénalités n'est pas utilisé.

Les omissions de déclarations en matière douanière sont susceptibles d'entraîner l'application de pénalités dissuasives, elles peuvent aller jusqu'à 300% des droits compromis ou de la valeur de la marchandise. Les pénalités peuvent faire l'objet de transactions. Elles ne sont pas portées au budget. Le suivi de ces pénalités ne donne pas lieu à l'établissement de statistiques.

## **Composante 3 : Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquête sur les fraudes.**

La DGID élabore un programme de travail annuel. Comme elle le reconnaît, celui de 2009, n'a pas donné lieu, au préalable, à une analyse de risques. Les résultats des contrôles effectués n'ont pas été, dans ces conditions, à la hauteur de ses attentes. Il y a eu des chevauchements, des dossiers programmés n'ont pas donné lieu à vérification, des sociétés ont subi plusieurs contrôles défavorisant le climat des affaires.

En 2009, sur 44 contrôles programmés de grandes entreprises, 15 sont motivés. Sur ces quinze contrôles motivés, 6 sont des suites de contrôle de 2008. Un seul contrôle a pour origine un recoupement avec le système informatique des douanes, SYDONIA. En définitive, le programme annuel a été réalisé de façon partielle : 24 contrôles ont débuté en majorité au cours du second semestre 2009. Le programme de vérification de 2008 portait sur 40 entreprises sans référence à une quelconque motivation.

Depuis le 12 janvier 2010, la DGID dispose d'un plan d'audit recensant les grandes entreprises considérées à risques, soit 51 entreprises sur un total de 200.

La Direction générale des douanes a arrêté un programme le 5 avril 2010 portant sur les exercices 2008 à 2010. Dix neuf contrôles y figurent sans que ne soient précisés pour autant, dans ce document, les effectifs mobilisés pour leur accomplissement, les délais de réalisation de chacun d'eux, leur programmation dans l'année.

L'action de la DGD est complétée par l'intervention de la société de détection des importations et exportations frauduleuses (SODIF). Cette société de forme unipersonnelle à responsabilité limitée présente ses rapports au Chef de l'Etat.



Un protocole d'accord a été conclu entre la RCA (Ministre des finances et du budget) et cette société en avril 2008. Ce protocole déroge aux règles de droit dans la mesure où la société peut diriger, dans ses actions, l'administration des douanes. Elle ne rend pas compte, par ailleurs, à l'Administration de l'ensemble des sommes recouvrées. Enfin, son contrat est anormalement reconduit tacitement sans fixation de limite.

La SODIF a pour mission de détecter la fraude portant sur l'ensemble des importations et des exportations. L'article 7 du protocole signé avec l'Etat dispose « dans tous les cas de mission conjointe SODIF et Administration, les agents de l'Administration sont placés sous l'autorité opérationnelle de la SODIF »...

L'article 8 reconnaît la SODIF comme un prestataire de service pour le compte de l'Etat. Elle perçoit à ce titre une rémunération fixée à 33% du montant des pénalités infligées aux fraudeurs qu'elle aura décelés. Elle a le pouvoir de recouvrement des sommes qui sont dues à l'Administration et de reverser la part réservée à l'Etat (article 9). Il revient à l'Administration, dès la constatation de la fraude, d'engager une procédure d'urgence afin de traiter le dossier concerné en priorité. En vertu de l'article 13, la SODIF est exonérée de toutes taxes durant l'exécution de son mandat. Ce protocole (article 14) est conclu pour une période de un an reconductible tacitement.

En 2009, La SODIF aurait récupéré pour 298.868.096 FCFA de droits et taxes de douane. Trente pour cent des produits sont reversés au Trésor pour alimenter le « Fonds commun ». Les montants avancés par la SODIF ne donnent pas lieu à vérification de l'administration centrafricaine.

La SODIF semble outrepasser ses compétences lorsqu'elle se prononce sur la doctrine douanière. En, 2009, elle a considéré que la TVA grevant les investissements en RCA n'était jamais payée au cordon douanier par les redevables. Son point de vue est à l'origine d'un contentieux l'opposant (la SODIF agissant pour le compte de l'Etat) aux bénéficiaires aux taux réduits admis à la charte des investissements. Les sociétés contestataires sont des sociétés de téléphonie mobile : TELECEL, NATION LINK, Atlantique TELECOM/MMV et ORANGE Centrafrique.

Ces sociétés ont fait observer que la SODIF, étant une société privée, n'avait pas la capacité juridique de les poursuivre. Elles ont donc assigné en justice la SODIF en se servant de l'instruction présidentielle du 27 juillet 2009 relative aux conventions et protocoles d'accord à incidence financière qui selon elles devraient invalider le protocole d'accord SODIF/CENTRAFRIQUE. Les montants de TVA en cause, s'agissant de seules sociétés de téléphonie mobile, s'élèvent à 3.797.468.847 FCFA pour les trois dernières années consécutives de droit de reprise prévu par le code des douanes de la CEMAC.

S'agissant des autres sociétés admises aux avantages de la charte, le montant de la TVA compromise s'élève à environ 2.214.560.301 FCFA.



Une instruction du 20/01/2010 signée du ministre des finances et du budget a rendu exigible la TVA. ORANGE aurait alors commencé à s'acquitter de la TVA au cordon douanier.

Le Premier Ministre, suite à une réunion tenue le 26 février 2010, a demandé aux sociétés concernées de s'acquitter des droits réclamés sans pénalités.

Le système informatique douanier de la RCA, SYDONIA, utilisé pour les déclarations de douane était paramétré avec un taux de TVA de 0% pour les matériels agréés par la charte. Désormais, le système SYDONIA est paramétré pour retenir une TVA sur les importations bénéficiant de taux réduits.

La société SODIF n'a jamais fait l'objet d'un contrôle comptable et fiscal de la part des services administratifs de la RCA.

<b>Composante</b>	<b>Critères minima de notation de cette composante (Méthode de notation : M2)</b>  <b>Note globale C</b>	<b>Justifications</b>
i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	<b>NOTE = C</b> : les contribuables sont immatriculés dans des bases de données pour les impôts ou taxes individuels, qui peuvent ne pas être systématiquement et logiquement liés. Les liens avec les autres fonctions d'immatriculation et d'octroi de licence sont faibles, mais cette faiblesse est compensée par des contrôles occasionnels des contribuables potentiels.	Le système d'immatriculation n'est pas pleinement sécurisé, il n'est pas davantage relié à d'autres fonctions d'immatriculation. Sa gestion dans les logiciels des impôts et des douanes est très largement perfectible.
ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non respect des obligations d'immatriculation et de déclaration	<b>NOTE = C</b> : Les pénalités pour les cas de contraventions existent de manière générale, mais il faudra apporter des modifications substantielles à leur structure, niveaux et administration afin de leur permettre d'avoir une incidence réelle sur le respect des	Si les pénalités existent formellement, puisque prévues par les textes, les conditions réelles de leur application devraient donner lieu à la production d'états statistiques validés et contrôlés.



	obligations fiscales.	
iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquête sur les fraudes	<b>Note = C :</b> Il existe un programme continu de contrôles fiscaux et d'enquêtes sur les fraudes, mais les programmes de vérification ne reposent pas sur des critères clairs d'évaluation de risques.	L'administration des impôts et celle des douanes disposent d'un programme de vérification mais la réalisation de ces programmes est incomplète et ne repose pas sur une vraie analyse de risques. Enfin, l'action de contrôle de la douane fait appel à une société privée dont l'intervention n'est pas totalement contrôlée par l'Administration, et de surcroît ne semble pas conforme au droit.

(Note 1<sup>er</sup> PEFA : D+)

#### 4. 3. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières Pi 15 :

##### Composante 1 : Taux de recouvrement des arriérés d'impôts

###### - Les douanes

La direction générale de douanes a réalisé en 2008 et en 2009 un montant de recettes inférieur à la prévision. Selon ses données, l'exécution budgétaire était de 86,1 % en 2008 (29.709.673.674 FCFA à comparer à une prévision de 34.502.318.172 FCFA) et de 96,4% en 2009 (37.691.892.524 FCFA à comparer à une prévision de 39.100.000.000 FCFA).

Les montants liquidés ne coïncidaient pas obligatoirement avec les montants recouverts et les reversements s'effectuaient selon une périodicité irrégulière due, selon les informations recueillies, à la charge de travail des percepteurs (à savoir, tous les quinze jours, ou parfois tous les mois). Par ailleurs, sur un plan technique, les services pouvaient ne pas parvenir à se connecter au serveur. Enfin, l'utilisation en 2008 et en 2009 de chèques certifiés a conduit à des retards dans les encaissements.

###### - Les impôts

La direction générale des impôts a réalisé en 2008 un montant de recettes de 34.175.955.096 FCFA (prévision de 36.798.270.000 FCFA, taux de recouvrement de 92,87%), et en 2009, un



montant de 38.630.696.300 FCFA (prévision initiale de 40.499.761.000 FCFA, soit un taux de recouvrement de 95,38%).

Si les recettes fiscales ont augmenté fortement entre 2008 et 2009 (13%), elles le doivent à la bonne tenue des impôts sur le revenu et sur les bénéfices ainsi qu'aux trois mois d'arriérés rattrapés sur les salaires des fonctionnaires en 2009, et aux taxes mobilisées sur les biens et services traduisant la mise en œuvre effective des nouvelles réformes dans le domaine de l'administration fiscale (il s'agit notamment du mécanisme d'ajustement automatique des prix des produits pétroliers qui a rapporté en 2009 environ 18 milliards à l'économie nationale). Il est probable que le potentiel fiscal basé sur les données de la pénultième année soit sous-évalué. (Il en va de même pour les recettes douanières).

La direction générale des impôts et du domaine a présenté un tableau des arriérés et de leur recouvrement. Il est le suivant :

<b>STOCK AU 01.01.2008 : 5,4 MILLIARDS FCFA</b>	<b>STOCK AU 01.01.2009 : 6,4 MILLIARDS FCFA</b>
<b>MIS EN RECOUVREMENT : 2,5 MILLIARDS</b>	<b>MIS EN RECOUVREMENT : 2,1MILLIARDS</b>
<b>TOTAL : 9,5 MILLIARDS</b>	<b>TOTAL : 8,5 MILLIARDS</b>
<b>SOMMES RECOUVREES : 3,1 MILLIARDS</b>	<b>SOMMES RECOUVREES : 3,8 MILLIARDS</b>
<b>RESTES A RECOUVRER : 6,4 MILLIARDS</b>	<b>RESTES A RECOUVRER : 4,7 MILLIARDS</b>

Selon ce tableau interne à la DGID, les restes à recouvrer au 31 décembre représentent 67,36% des sommes à recouvrer en début d'exercice pour 2008, et 55,29% pour 2009. Sur les deux années, ce taux est de 61,66%.

Faute d'indications portant sur les sources de ces informations, et compte tenu de l'impossibilité d'effectuer un même calcul pour les douanes, il est proposé de ne pas noter cette composante.

### **Composante 2 : Efficacité du transfert sur le compte au Trésor des montants d'impôts par les administrations fiscales.**



Jusqu'en 2009, les encaissements étaient effectués auprès du comptable public placé auprès des services de la douane.

Les montants des encaissements réalisés dans les provinces étaient communiqués par radio et confirmés de façon manuscrite en fin de mois.

Depuis février 2010, les services de la douane liquident les sommes dues par les opérateurs économiques qui effectuent directement les paiements dans les différentes banques. Cette manière de procéder permet au comptable public, au vu de la quittance, de comptabiliser l'encaissement.

Jusqu'en 2009 également, les sommes encaissées par les services fiscaux donnaient lieu à des versements réalisés quotidiennement:

- chèques et numéraire au comptable du Trésor
- virements des sociétés directement sur le compte du Trésor

Pour les provinces, les montants perçus étaient communiqués téléphoniquement au "service des provinces". Ils étaient confirmés par écrit en fin de mois.

Il s'est posé jusqu'en 2009 un problème de fiabilité des opérations enregistrées. Selon un état de rapprochement dressé par la direction générale du Trésor, le montant des recettes douanières perçues par le Trésor aurait été, pour 2009, de 38,2 milliards FCFA. Or, les statistiques douanières, pour la même année, recensaient un montant global (recettes budgétaires et recettes affectées) de seulement 37.691.892.524 FCFA (la différence pourrait concerner les opérations réalisées dans les provinces).

Jusqu'en 2009, il a existé, également, au sein des services fiscaux un décalage dans l'enregistrement des moyens de paiement par le service de la recette. Le caissier établissait manuellement une fiche de versement. Cette fiche était transmise au service informatique qui saisissait ensuite un bordereau récapitulatif de versements pour transmission aux services du Trésor. Cette opération était déconnectée du système informatisé de gestion de l'impôt. Aucun contrôle ne pouvait être effectué. Dès lors, aux réunions de trésorerie du Ministère, le Trésor et les impôts présentaient fréquemment des chiffres différents sur les recettes fiscales recouvrées.

Cette situation a été largement décrite en 2008 par un auditeur externe qui est intervenu sur le fonctionnement du logiciel SYSTEMIF. Cet audit a révélé, pour le seul 1<sup>er</sup> mai 2008, que les situations fiscales saisies s'élevaient à 207.771.186 FCFA, que le montant des impôts recouvré était de 300.702.503 FCFA et que les versements opérés au Trésor ne s'élevaient seulement qu'à 277.062.470 FCFA.

Jusqu'en 2009, le système de reversement du produit des impôts et des douanes au Trésor n'était pas parfaitement sécurisé, ce qui explique les difficultés pour rapprocher ce montant avec celui encaissé par le Trésor.



Depuis le 1<sup>er</sup> février 2010 (instruction présidentielle du 19 janvier 2010), le reversement des recettes d'impôts (comme celui des douanes) s'effectue directement dans les banques. Les receveurs des impôts délivrent les quittances aux contribuables au vu des reçus bancaires. Dans les villes dépourvues d'un établissement bancaire, l'encaissement s'effectue par la voie des receveurs du Trésor. Il y aurait un reversement quotidien au Trésor.

**Composante 3 : Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants perçus par le Trésor.**

La direction générale du Trésor prend connaissance quotidiennement des sommes encaissées par son propre réseau.

Un tableau de synthèse est établi portant sur les ressources bancaires et sur celles de la caisse principale du Trésor Public. Ce document sert pour la préparation du Comité de trésorerie du jeudi présidé par le Chef de l'Etat.

Toutefois, ce tableau ne recense pas de façon exhaustive la trésorerie de l'Etat parce que les trésoreries gérées dans le cadre des programmes financés par les donateurs ne sont pas connues, qu'il en va de même pour les soldes des comptes d'avances renouvelables, et pour les recettes conservées et non utilisées par les ministères.

La direction du Trésor ne procède pas à un rapprochement régulier du compte au Trésor, tel qu'il est tenu par la BEAC, et tel que lui-même le tient. En réalité, cette direction se fonde sur les relevés transmis par la BEAC, les ajustements avec sa propre comptabilité s'effectuant selon une périodicité variable. Les régularisations comptables s'opèrent également avec retard.

<b>Composante</b>	<b>Critères minima (Méthode de notation : M1)  Note globale : D+</b>	<b>Justifications</b>
i) Le taux de recouvrement des arriérés d'impôts/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôts au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des 2 derniers exercices budgétaires)	<b>PAS DE NOTATION</b>	Les droits sont acquittés essentiellement au comptant. Aucune information n'est disponible pour les douanes. Les informations communiquées par les impôts n'indiquent pas leur source.
ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des	<b>NOTE = B</b>	Jusqu'en 2009, les recettes étaient encaissées



montants d'impôts, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière.	Les recettes recouvertes sont reversées au Trésor au moins toutes les semaines.	directement par le Trésor. A partir de 2010, ces mêmes recettes sont encaissées sur le compte au Trésor géré par les banques commerciales.
iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.	<b>NOTE = D</b> : Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor ne se fait pas annuellement ou se fait avec un retard de plus de 3 mois	Les états centralisés par la Direction générale du Trésor n'appréhendent pas la totalité des recettes de trésorerie. Les opérations portées sur le compte au Trésor tenu par la BEAC ne sont pas systématiquement et régulièrement comparées à celles enregistrées en comptabilité par cette administration.

(Not 1<sup>er</sup> PEFA : D+)

#### **4. 4. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses Pi 16 :**

##### **Composante 1 : Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.**

La gestion budgétaire, pour les principales dépenses, donne lieu à des engagements par voie de douzièmes. Les ministères sectoriels enregistrent sur des fiches tenues manuellement le montant des crédits ouverts par la loi de finances initiale puis en suivent la consommation en fonction des ordonnancements visés par la direction du budget.

Il n'existe pas, dans ces conditions, une véritable comptabilité administrative permettant une gestion optimisée des crédits budgétaires comme l'autoriserait une vraie comptabilité des dépenses engagées. Dès lors, en l'absence d'informations sûres et contrôlées des engagements et des ordonnancements en attente de validation, cette comptabilité ne peut pas être en harmonie avec la gestion de la trésorerie.

En 2009, selon le rapport d'activités de la direction du contrôle financier, les charges de fonctionnement autres que celles de personnel, ont été engagées à hauteur de 60% des crédits ouverts, et celles d'intervention, à hauteur de 29% des crédits votés.



Enfin, l'importance des procédures dérogatoires à l'engagement des dépenses (régies d'avances et caisses d'avances) complique la mise en œuvre d'une gestion de trésorerie réellement planifiée. A ce titre, le Trésor public n'a pas, en début d'exercice, une connaissance exhaustive des caisses d'avances appelées à fonctionner dans l'année. Les relations entre la direction générale du budget et celle du Trésor sont, sur ce point, très largement perfectibles.

La prévision de recettes à reverser par des ministères au Trésor n'est pas respectée. En 2009, sur 2.492.392.880 FCFA de recettes déclarées, une somme de 2.085.360.861 FCFA devait être reversée au Trésor, soit environ 84%. En définitive la somme effectivement reversée au Trésor a été de 1.969.722.784 FCFA, soit 94,45% de la prévision ou encore 79% du montant des recettes perçues. Une trésorerie potentielle de 522.670.096 FCFA aurait ainsi échappé en 2009 à la trésorerie courante de l'Etat. Cette analyse de flux ne saurait, bien entendue, être confondue avec la trésorerie disponible auprès des ministères concernés.

Les poches de trésorerie existantes sont à rechercher, par exemple, auprès du ministère des mines et de l'énergie (conservation de 45% des recettes perçues), de celui du commerce (30% des recettes liées aux amendes transactionnelles sont conservées), de celui de l'intérieur (30% du produit des amendes transactionnelles sont conservées) ou encore celui de la communication (60% des produits liés aux communiqués, publicité à la radio et à la télévision sont conservés).

S'agissant de la prévision de la gestion de la trésorerie pour 2010, les encaissements de recettes ne sont pas en adéquation avec les décaissements. Selon cette prévision, dès la fin du mois de mai, la trésorerie serait négative pour 886.000.000. FCFA et le resterait jusqu'à la fin de l'exercice pour atteindre, à cette date, un montant cumulé de 46.197.000.000 FCFA.

Evolution des soldes négatifs de mai à décembre 2010 (en millions de FCFA)

Mai	Juin	Juillet	août	septembre	octobre	Novembre	décembre	Cumul
886	2820	3703	6506	8965	9040	12679	17946	46197

Toutefois, il est probable que cette estimation n'est pas fiable si elle est comparée à la situation de trésorerie de janvier 2010.

Le tableau de la gestion prévisionnelle de la trésorerie en 2010, retient pour le mois de janvier un solde de trésorerie excédentaire de 7.955.000 FCFA. Or, selon le tableau comparant la réalisation à la prévision pour le mois de janvier, le solde est nul (Recettes de 13.147.000 FCFA au lieu de 17.019.000 FCFA et dépenses de 13.147.000 FCFA au lieu de 9.064.000 FCFA) laissant supposer que pour un montant de 4.083.000 FCFA, des décaissements concernant l'exercice 2009 n'avaient pas été pris en considération lors de la confection du tableau prévisionnel de la trésorerie pour 2010.



La gestion approximative de la trésorerie explique en partie la création d'arriérés.

**Composante 2 : Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux Ministères sur les plafonds d'engagement des dépenses**

A l'exception d'une décision prise au niveau le plus élevé d'une réduction de crédits ou a fortiori d'une loi de finances rectificative modifiant les ouvertures de crédits prévues par la loi de finances initiale, toutes deux forcément portées à la connaissance des ministères, ces derniers gèrent généralement leurs crédits sous la forme de douzièmes. Leur cumul permet aux ministères, en fin d'année, d'engager les crédits disponibles permettant, selon les informations recueillies à celui de l'Education, l'obtention de prestations de la part des fournisseurs dans les premiers mois de l'année suivante.

**Composante 3 : Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA.**

Les MDA ont connaissance en cours d'année des réductions de crédits décidées par le ministère des finances et du budget, après arbitrage.

Le ministère des finances porte à la connaissance de la direction du budget et à celle du contrôle financier les modifications budgétaires portant sur les crédits.

Composante	Critères minima (Méthode M1)  Note globale : D+	Justifications
i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie	<b>NOTE = D</b> : La planification et le suivi de flux de trésorerie ne sont pas effectués ou laissent substantiellement à désirer.	La prévision de la gestion de la trésorerie n'est pas fiable. Cela explique partiellement la création d'arriérés.
ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement des dépenses.	<b>NOTE = D</b> : Les MDA disposent d'informations sur les plafonds d'engagement de dépenses pour moins d'un mois OU ne disposent d'aucune indication fiable sur la disponibilité effective des ressources pour l'engagement des dépenses.	Les MDA ne disposent d'aucune information fiable sur la disponibilité effective des ressources.
iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations	<b>NOTE = C</b> : des ajustements budgétaires significatifs en cours d'exercice sont fréquents mais	Les réductions des plafonds d'engagements sont notifiées aux MDA



budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA	effectués de manière assez transparentes	qui en prennent acte.
---	--	-----------------------

(Note 1<sup>er</sup> PEFA : D)

#### 4. 5. Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties Pi 17 :

##### **Composante 1 : Qualité des enregistrements des données sur la dette et les rapports s’y rapportant**

La gestion de la dette est assurée par la Direction de la dette et par la direction de la comptabilité publique relevant de la Direction Générale du Trésor.

La gestion de la dette intérieure a été suivie pendant longtemps par la direction de la dette à partir de tableaux « Excel » auxquels s’est substitué depuis peu le logiciel SYGADE (déjà opérationnel pour la dette extérieure).

Ces tableaux permettaient de prendre connaissance de l’évolution de l’encours, des règlements de l’année et du montant des arriérés. Faute d’informations continues et fiables parvenant à cette direction, les données comptables n’étaient pas vraisemblablement enregistrées pour l’intégralité de leur montant.

Désormais, la base de données sur la dette apparaît globalement exhaustive et sécurisée. Cette base de données est utilisée pour la publication semestrielle de bulletins statistiques (quatre numéros ont été publiés. Le dernier présentait les statistiques de la dette arrêtée au 31 décembre 2009).

La dette intérieure est composée essentiellement des engagements de l’Etat envers la BEAC, des découverts des banques commerciales, du suivi des obligations financières à l’égard du FMI et enfin des arriérés domestiques dont le montant, arrêté au 31 décembre 2007 s’élevait à 117,030 milliards de FCFA pour atteindre au 31 décembre 2009 un montant restant à justifier de 114,643 milliards de FCFA.

La décomposition de cette dette et l’évolution de son stock avant que ne soient transférés à la direction de la dette les montants en cours de validation, sont les suivantes (en millions de FCFA) :

	Stock fin 07	Règlements	Stock fin 09
Dettes commerciales	22.239	2182	20.057
Dettes sociales	83.456	205	83.251
Autres dettes	11.335	0	11.335



Durant les premiers mois de 2010, des arriérés de 2009 ont été transférés à la direction de la dette. Ils sont issus de données provenant des comptes de dépôt, de recensements opérés par l'inspection des services du Trésor, et de diverses opérations de régularisation. (En millions de FCFA)

Dettes commerciales	7661
Dettes sociales	2799
Autres dettes	9630
Cumul	20090

Le stock d'arriérés intérieurs au 31 décembre 2009, de 114,643 milliards de FCFA est susceptible d'être porté à un montant de 134,733 milliards de FCFA si l'intégration de nouveaux arriérés en instance de transfert de la direction de la dette pour 20,090 milliards est validée à la suite d'un audit.

Tous ces éléments ne sont pas toujours en concordance avec la comptabilité du Trésor, et plus particulièrement avec les comptes produits par le système GES'CO pour les années 2008 et 2009. Selon cette même source, l'apurement des arriérés (compte 6502) s'effectue pour des montants moindres que ceux prévus au budget. En 2009, le paiement des arriérés a été de seulement 570.952.405 FCFA à comparer à une dotation budgétaire de 2.210.634.000 FCFA.

Le suivi de la dette extérieure est assuré par le système de gestion SYGADE non connecté avec le système GES'CO. Il devrait l'être dans le courant du deuxième semestre de 2010, si au préalable, une interconnexion physique est établie entre le bâtiment abritant la direction de la dette et celui accueillant les directions du budget et du Trésor. Dès lors des ajustements d'écritures sont nécessaires, notamment en matière de comptabilisation des intérêts de retard.

Quant aux règlements, ils s'effectuent à partir des avis d'échéances présentés par les prêteurs, sans contestation des montants.

L'Etat ne souscrit plus de dette extérieure.

## **Composante 2 : Etat de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale**

La trésorerie de la RCA, structurellement faible, voit sa gestion aggravée par l'absence de directives, jusqu'à une date récente (instruction présidentielle du 19 janvier 2010), portant sur la gestion des comptes ouverts dans les banques commerciales et sur leurs relations avec le compte au Trésor ouvert à la BEAC. Le rapprochement des soldes bancaires avec la comptabilité du Trésor n'est pas effectué régulièrement et rapidement, et il n'est pas également systématiquement justifié, à cause, selon des cadres du Trésor, de défaillances du système Ges'Co.

La direction générale du Trésor s'appuie habituellement sur les relevés portant sur son compte transmis par la BEAC sans rapprochement avec les produits et les charges pouvant affecter leurs soldes depuis la date d'édition de ces relevés. Cette gestion est sanctionnée par le paiement important d'agios. Au défaut de coordination dans la gestion des comptes bancaires, s'ajoute une méconnaissance des trésoreries conservées dans le cadre des régies et des caisses d'avances. Faute



pour celles-ci de devoir justifier au Trésor leur niveau de liquidités au 31 décembre de l'année, le compte au Trésor tel qu'il est actuellement arrêté en fin d'année est forcément inexact.

Cette gestion de la trésorerie, extrêmement perfectible, entraîne un rééchelonnement des dettes de l'Etat vis-à-vis des banques. Les sommes rééchelonnées donnent lieu à l'application d'intérêts, 3% pour la BEAC et 9% pour les banques commerciales. Ces conventions sont présentées ci-après.

Par convention du 30 juin 2009 passée avec la BEAC, ont été consolidés les engagements dont l'Etat est redevable au titre des crédits consolidés, des avances exceptionnelles, des intérêts échus non réglés attachés à ces créances ainsi que ceux liés aux avances en compte courant. La somme ainsi consolidée s'élève à 43.355.713.194 FCFA dont 3.746.932.071 FCFA d'arriérés d'intérêts sur les crédits consolidés et sur les avances statutaires. La durée du prêt est de 15 ans avec un différé d'amortissement de 5 ans. Le taux d'intérêt est de 3% l'an. Cette somme de plus de 43 milliards s'ajoute à celle de 8 milliards de FCFA (dette de la BEAC de 3 milliards de FCFA et dons bilatéraux de 5 milliards de FCFA) résultant de l'assistance décidée le 30 janvier 2009 lors de la conférence CEMAC tenue à Libreville.

Par convention du 5 août 2009, passée avec la CBCA, une somme de 7.069.636.387 FCFA a été consolidée. La durée de remboursement est de 42 mois dont 6 mois de différé. Le taux d'intérêt est de 9%.

Par convention de 2009, passée avec ECOBANK, a été consolidée une somme de 8.469.392.303 FCFA (fin juillet 2009) remboursable sur 42 mois avec 6 mois de différé. Le taux d'intérêt est fixé à 9% l'an, et durant la période de différé, les intérêts mensuels sont de 63.512.927 FCFA.

Par convention du 5 août 2009, passée avec la Banque populaire Marrocco-Centrafricaine, une somme de 4.318.400.343 FCFA a été consolidée. Le remboursement porte sur 36 mois avec 6 mois de différé. Le taux d'intérêt est de 9%.

Une convention portant rétrocession intégrale à la RCA de l'allocation générale de droits de tirages spéciaux (DTS) du FMI du 28 août 2009 a été conclue le 11 novembre 2009. La somme mise à disposition s'élève à 29.161.350.628 FCFA. En contrepartie, la RCA s'engage à régler ses dépenses prioritaires éligibles, en particulier l'apurement des arriérés de paiement de sa dette, y compris vis-à-vis de la BEAC, et le règlement des échéances courantes de la dette publique intérieure, notamment à l'égard des banques commerciales.

Par ailleurs, L'Etat a consolidé (conventions de validation des dettes croisées en 2009), sur une durée de 10 ans, ses dettes à l'égard des entreprises publiques : 7.227.794.267 FCFA à l'ENERCA (énergie centrafricaine), 2.444.809.275 FCFA à la SOCATTEL (société centrafricaine des télécommunications) et 2.524.193.342 FCFA à la SODECA (société de distribution des eaux en Centrafrique), soit une somme globale de 12.196.796.884 FCFA.

La gestion de la trésorerie relève, sur le plan institutionnel, de la DGTCP. Toutefois, différents organes se substituent à cette direction pour en assurer réellement son suivi : sous la présidence du Ministre des Finances, sont tenues, tous les deux jours, des réunions pour traiter des recettes, deux fois par semaine, des réunions pour la programmation des dépenses et, sous la présidence du Chef de l'Etat, le jeudi, la séance du comité de trésorerie.



Une instruction présidentielle du 17 juin 2010 prévoit les modalités de gestion de la trésorerie suivantes : « la Commission de suivi des liquidités établit des projections glissantes des engagements de dépenses, de ressources et du service de la dette pour la semaine, le mois et le trimestre, ainsi que pour le reste de l'année. Elle fait des recommandations hebdomadaires écrites au Comité de trésorerie sur l'ajustement des engagements de dépenses en fonction de ressources mobilisées et disponibles »... Cette instruction retient pour la gestion des arriérés les mesures présentées ci-après : « il est fait suspension de tout paiement des arriérés intérieurs antérieurs à 2010 ; toute émission de chèque trésor sur les comptes de dépôts au Trésor jusqu'à la publication des résultats de recensement des arriérés 2008 et 2009. Des programmes d'apurement spéciaux mis en œuvre seront rigoureusement appliqués ». L'application de cette instruction extrêmement récente n'a pas pu être vérifiée par la mission.

### **Composante 3 : Mécanisme de contraction des emprunts et octroi des garanties**

L'Etat n'octroie pas de garanties et ne souscrit plus d'emprunts depuis 2004. En conséquence, pour cette composante, il ne peut pas être proposé de notation.

<b>Composante</b>	<b>Critères minima de notation de cette composante</b> <b>Méthode de notation M 2</b> <b>Note globale : D+</b>	<b>Justifications</b>
i) Qualité des enregistrements des données sur la dette et des rapports s'y rapportant	<b>NOTE = C</b> : Les données sur la dette extérieure et intérieure sont complètes, actualisées et font l'objet de rapprochements au moins tous les ans. La qualité des données est jugée bonne mais des lacunes ainsi que des problèmes de rapprochement sont constatés. Les rapports sur le stock et le service de la dette ne sont produits que de manière exceptionnelle ou avec un contenu limité.	Si les données sur la dette apparaissent complètes il en demeure pas moins que des lacunes persistent.
ii) Etat de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale	<b>NOTE = D</b> : Le calcul des soldes de trésorerie se fait de manière irrégulière, voire pas du tout, et le système utilisé	Les conditions de gestion des comptes ouverts dans les banques au nom du Trésor sont perfectibles. Elles ne



	ne permet pas la consolidation des soldes bancaires	permettent pas d'obtenir une connaissance rapide et exhaustive du niveau de trésorerie. Les défaillances d'utilisation du système GES'CO, la méconnaissance des opérations gérées par les régies alimentées par un prélèvement sur des recettes perçues par certains ministères, et celle portant sur le niveau des liquidités détenues par la totalité des caisses d'avances, handicapent la gestion de la trésorerie.
iii) Mécanisme de contraction des emprunts et octroi de garantie	<b>PAS DE NOTATION</b>	L'Etat ne souscrit plus d'emprunt et n'octroie pas de garanties

(Note 1<sup>er</sup> PEFA : D)

#### 4. 6. Efficacité des contrôles des états de paie Pi 18 :

##### **Composante 1 : Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif**

Le fichier nominatif du personnel unifié (environ 25.500 personnels civils et militaires au 1<sup>er</sup> 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.

### **Composante 2 : Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie**

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.

### **Composante 3 : Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie**

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.

### **Composante 4 : Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne**

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 œuvre, 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.

<b>Composante</b>	<b>Critères minima de notation de cette composante (Méthode de notation : M 1)  <u>Note globale : D</u></b>	<b>Justifications</b>
i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif	<b>NOTE = D</b> : L'intégrité des états de paie est fortement compromis 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	S'il existe un fichier de la solde et des dossiers individuels, le recouplement avec les états de paie n'est pas réalisé faute, notamment, d'un dispositif informatique performant.
ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.	<b>NOTE = C</b> : Le traitement des modifications apportées au fichier nominatif et aux états de paie accuse jusqu'à 3 mois de retard pour une grande partie des modifications, ce qui entraîne régulièrement des ajustements.	La direction de la Solde est tributaire des informations transmises par les Ministères ou par les personnes directement intéressées à faire prendre en compte leur modification statutaire.
iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de	<b>NOTE = D</b> : Les mesures de contrôle des modifications apportées aux fichiers sont	Les contrôles ne portent que sur les mouvements modifiant le fichier de personnel ou sur



paie	peu efficaces et favorisent des erreurs de paiement.	le bien fondé de réclamations.
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.	<b>NOTE = D</b> : Des vérifications partielles des états de paie ou des enquêtes sur le personnel ont été effectuées au cours des 3 dernières années.	La dernière opération de recensement/paiement a été réalisée en 2005, soit il y a plus de trois ans.

(Note 1<sup>er</sup> PEFA : D+)

#### 4. 7. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics Pi 19 :

##### **Composante 1 : Preuve de l'utilisation d'une méthode basée sur la mise en concurrence pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur (pourcentage du nombre de marchés passés d'un montant supérieur au seuil).**

La procédure de la commande publique vient de subir un toilettage profond, à la suite d'un audit conduit conjointement par le gouvernement et la Banque mondiale. Le diagnostic dressé à l'issue de cette enquête était sans appel et condamnait des pratiques mises en œuvre à l'appui de textes anciens dont l'essentiel remontait à 1961 (Décret modifié n°61/135 du 19 août 1961 fixant les dispositions administratives applicables à tous les marchés). Le système en vigueur jusqu'en 2009 était marqué de lacunes profondes incompatibles tant avec les standards internationaux qu'avec une conception moderne des principes gouvernant la commande publique. Le dispositif était en outre inadapté à la réalité économique et institutionnelle du pays.

A l'absence d'un véritable corps de spécialistes de la commande publique ou d'organes spécifiques de régulation des marchés venait s'ajouter un défaut de règles relatives aux conflits d'intérêts, de documents standardisés d'appel d'offres, de non-conformité des procédures de plainte, mais également d'une marginalisation certaine de la procédure d'appel d'offres ouvert, de l'absence de moyen de dissémination des informations, d'ineffectivité de la soumission des entreprises parapubliques et, enfin, de l'inexistence d'un système de planification.

Il est en outre apparu, au paroxysme de la carence de la prévention des conflits d'intérêts qu'un même acteur pouvait être juge et partie. L'absence de contrôle et de lutte contre la fraude ont naturellement conduit à la réforme initiée en 2006.



Cette dernière a abouti à la promulgation de la loi n°08.017 du 6 juin 2008 instituant le code des marchés publics. Ce texte de base a été complété par le décret n°08.321 du 5 septembre 2008 portant organisation et fonctionnement de la direction générale des marchés publics puis par le décret n°09.058 du 27 février 2009 portant organisation et fonctionnement de l'autorité de régulation des marchés publics. Le dispositif réglementaire complet n'a donc pu voir le jour avant le milieu de l'exercice 2009. Les mesures d'explication, appuyées des séances de formation se sont mises en place à compter de cette date. La connaissance de l'arsenal réglementaire et ses modalités d'application, que les praticiens peuvent découvrir au moyen d'un manuel de procédure édité en 2009 ont vocation à être diffusées puis explicitées pour la fin de l'exercice 2010 par la direction générale des marchés publics selon le plan d'action 2010-2012 du programme de réforme des finances publiques en République Centrafricaine. Cela ne va pas sans influencer la perception pratique des acteurs de la commande publique non formés aux nouvelles procédures.

Il n'en demeure pas moins que la nouvelle architecture juridique et fonctionnelle s'appuie sur une extension du champ de la réglementation, embrassant désormais l'ensemble des personnes morales de droit public et de droit privé dès lors que ces dernières bénéficient d'un concours de l'Etat ou d'une garantie financière de la part de l'Etat ou d'une personne morale de droit public. Le maître d'ouvrage occupe un rôle central tandis que le principe de séparation des fonctions de passation de contrôle et de régulation est consacré.

A cet effet, outre la définition de la personne responsable des marchés, un décret (précité) a mis en place une direction générale des marchés publics placée sous l'autorité du ministre des finances. L'arrêté n°825 du 24 novembre 2008 portant organisation et fonctionnement des services de passation des marchés publics a fixé une certaine forme de décentralisation. Les services précités sont mis en place dans quatre ministères : de l'équipement, du développement rural, de l'éducation et de la santé, tandis que les autres départements ministériels peuvent se faire assister par ces services pour élaborer les dossiers d'appel d'offres. Enfin, un comité de régulation (ARMP) placé auprès du Premier Ministre est érigé en garant du fonctionnement du système et de son intégrité.

Afin de diffuser la méthode et les apports du nouveau code des marchés, qui constituent tous deux, un choc culturel substantiel pour les gestionnaires de crédits, l'accent a été mis sur la formation des acheteurs publics et des maîtres d'ouvrages. La diffusion de l'information et des bonnes pratiques, qui révolutionnent une habitude ancrée de longue date, fait que la mise en œuvre réelle des nouveaux dispositifs n'en est qu'à ses balbutiements.

Enfin, un dispositif d'observation des processus de passation des marchés a été fixé par la loi. Il permet à la direction de suivre de près le déroulement des procédures d'appel d'offres et lui offre la possibilité d'intervenir au moment de la validation de la procédure d'ouverture des plis puis d'évaluation des offres. En outre, l'expert indépendant délégué par cette même direction rédige un rapport relatif à la procédure en cours, qui autorise une intervention à bon escient.



## **Composante 2 : Etendue de la justification du recours à des modes de passation des marchés basés sur une approche moins concurrentielle.**

Sur le plan de la mise en œuvre, une définition précise du conflit d'intérêt fait l'objet de l'article 17 de la loi. Afin de limiter le recours trop souvent contestable aux marchés de gré à gré, la loi portant code des marchés publics (précitée) stipule en son article 10 que les seuils de publicité sont fixés chaque année par loi de finances. L'article 33 de la loi de finances pour 2009 a arrêté les seuils d'obligation de publicité nationale et internationale.

Avant la mise en œuvre de la réforme, plus de 80% des marchés étaient passés selon une procédure non formalisée de gré à gré, sur le simple appui d'un plan de financement voire une présentation de devis confidentiels. Le nouveau code fixe désormais (article 31) que « *l'appel d'offres ouvert est la règle, le recours à tout autre mode de passation doit être exceptionnel, justifié par l'autorité contractante et autorisé au préalable par la Direction générale des marchés publics* ». Enfin des procédures de passation simplifiée sont étroitement encadrées de manière à maintenir l'efficacité de l'achat public tout en garantissant un cadre juridique minimal (article 31).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, et en raison de la composition sectorisée du budget, plus de 90% des marchés (en nombre) sont passés selon une procédure simplifiée dès lors que le seuil de l'appel d'offres n'est pas atteint. Cette observation de fond entraîne deux conséquences complémentaires que le service se doit de résoudre : l'institution d'un régime réel d'achats groupés, et l'élaboration d'un plan prévisionnel. L'absence d'une nomenclature de l'achat public dont l'édification semble étroitement liée à l'informatisation de la fonction, prive la direction générale d'un outil précieux. En effet, la scission, par ministère dépenier puis par gestionnaire de crédit de lignes budgétaires, ne participe pas au regroupement de la commande publique.

Selon l'article 112 de la loi portant code des marchés publics (précitée) le texte était d'application immédiate, exception faite des marchés et délégation dont la procédure de mise en compétition avait été lancée préalablement à la promulgation de la loi. En conséquence, seul l'exercice 2009 paraît devoir supporter la mesure de l'évaluation.

Tableau n° 10 Exécution de la commande publique

	2007	2008	2009
Montant de la commande publique	100.867	1.794.414	29.611.306
Nombre d'appels d'offres	1	12	12



Pourcentage (nombre)	17%	86%	55%
Pourcentage (montant)	17%	71%	99%
Nombre de procédures adaptées	204	255	253
Montant	482.095	729.725	237.361
Nombre de recours	0	0	1
Issue du traitement			Favorable au plaignant

(Source : direction générale des marchés publics)

Compte tenu du cadre réglementaire, un délai moyen de quatre mois est nécessaire pour mettre en œuvre une procédure formalisée complète. Dès lors il est patent que l'exécution de la commande publique ne peut se traduire que durant le 2<sup>ème</sup> semestre. La mise en œuvre de l'avis général de l'article 29 et surtout du plan prévisionnel de passation des marchés censé apporter une réponse structurée aux besoins de planification des investissements et de gestion de trésorerie n'était pas encore une réalité lors de l'évaluation. Le retard constaté, probablement imputable à la jeunesse du dispositif, nuit à la sécurité juridique des appels d'offres et surtout empêche toute signature puisque selon l'article 28 de la loi précitée « les marchés passés par les autorités contractantes doivent avoir été préalablement inscrits dans un plan prévisionnel actualisé ou révisé à peine de nullité ». L'article 3.3 du manuel de la procédure valant circulaire explicative, recommandait que les plans soient élaborés sous un délai de 45 jours suivant la promulgation de la loi de finances. Cette dernière ayant été promulguée le 31 décembre 2009, les plans auraient dû être approuvés avant le 15 février 2010.

Le contrôle financier n'avait pas eu connaissance au 6 mai 2010 de l'existence du plan prévisionnel et indiquait qu'aucun crédit n'avait été engagé sur les titres IV et V du budget de l'Etat. S'il est légitime que le plan, qui fait suite aux programmes prévisionnels d'emploi, en phase de rodage, n'ait pu être établi lors de la mission d'évaluation, il a pu être relevé que sous l'impulsion de la direction générale des marchés publics, un accord avait été conclu, pour que les documents nécessaires à la validation du plan prévisionnel soient établis avant la fin du mois de mai 2010 pour ce qui concerne les secteurs prioritaires.

Le calendrier de l'élaboration pose également question, pour l'élaboration du document prévisionnel. Un alignement à la procédure budgétaire permettrait de raccourcir d'autant les délais d'établissement, mais surtout de ramener le commencement d'exécution de la commande publique de quelques mois en amont.



### **Composante 3 : Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations**

Les recours des soumissionnaires, objets des articles 106 à 108 du code des marchés publics, sont organisés de manière rationnelle en une procédure gracieuse adressée aux maîtres d'ouvrages puis en cas d'insatisfaction devant le comité de règlement des différends au sein de l'Autorité de Régulation des marchés publics.

Indicateur Pi-19 (méthode de notation M2) :

<b>Descriptif</b>	<b>Commentaire résumé</b>	<b>Note</b>
Utilisation d'une méthode compétitive pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur	Les données disponibles sur la passation des marchés publics montrent que plus de 50 % mais moins de 75% des marchés d'un montant supérieur au seuil fixé sont passés par appel d'offres ouvert (moyenne 52,31%)	<b>B</b>
Etendue de la justification du recours des modes de passation moins concurrentiels	D'autres méthodes moins concurrentielles sont, en cas d'utilisation, justifiées conformément à des exigences réglementaires claires.  Mise en œuvre du dispositif allégé selon les articles 31 et 46 fortement encadrée.	<b>A</b>
Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations	Un mécanisme (prévu par la loi) est en place pour l'enregistrement et le traitement dans les délais des réclamations liées au processus de passation des marchés et est sous le contrôle d'un organisme externe, avec possibilité pour le public d'avoir accès aux données sur la résolution des réclamations.  Articles 106 à 108 du Code des marchés publics	<b>A</b>
Note Globale		<b>A</b>

(Note précédente : indicateur non noté)



#### **4. 8. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales Pi 20 :**

##### **Composante 1 : Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales**

Le contrôle interne des dépenses relève de la direction du contrôle financier rattaché au cabinet du Ministre des finances et du budget. Au niveau central, cette direction dotée de 35 agents dont 27 cadres est subdivisée en quatre services. La direction du contrôle financier n'a pas d'agents affectés dans les ministères sectoriels.

Le travail de vérification de l'engagement des crédits s'effectue sans information sur le niveau de trésorerie de l'Etat. Le système s'autorégule par la faiblesse du rythme des engagements, et plus particulièrement ceux liés à la commande publique.

A ce titre, les ministères ne peuvent engager leurs crédits d'investissement qu'après approbation du plan prévisionnel des marchés. Cette approbation, attendue pour l'exercice budgétaire 2010, pour le mois de décembre 2009, n'était pas encore intervenue dans les premiers jours de mai 2010 pour la totalité des ministères (exemple : ministère de l'éducation).

En mai 2010 également, la direction du contrôle financier n'avait pas connaissance des crédits disponibles pour pouvoir accomplir les missions de terrain étant entendu que ces crédits sont gérés globalement par le cabinet du ministre des finances et du budget. Le programme de travail 2010 de cette direction, pour la partie contrôles en dehors de Bangui, n'avait pas connu de début d'exécution.

- Contrôle des dépenses de matériel de l'Etat,

La direction du contrôle financier contrôle les engagements budgétaires de l'ensemble des départements ministériels. Cette tâche consiste à s'assurer du respect des imputations budgétaires, des montants alloués et de leur disponibilité. En aucun cas, ce contrôle repose sur une analyse de risque.

Le suivi matériel de l'engagement des dépenses est perfectible. La fiche d'engagement éditée par le système GES'CO et transmise par le ministère des finances ne reprend pas le montant des crédits disponibles, obligeant la direction du contrôle financier à tenir manuellement des fiches bleues sur lesquelles est indiqué le montant des crédits disponibles. Quant aux ministères sectoriels, la gestion de leurs crédits est suivie sur des fiches tenues manuellement. Leurs agents sont amenés, en vue de l'engagement des dépenses, de produire les pièces comptables au contrôle financier pour visa. Lorsque le contrôle financier a apposé son visa sur ces pièces, ces agents saisissent informatiquement l'engagement dans les locaux de la direction générale du budget.



Le contrôle des dépenses pratiqué par la direction du contrôle financier est en réalité formel. Les différés de visa sont régulièrement levés au vu de la transmission des pièces manquantes.

- Contrôle de dépenses du personnel de l'Etat,

Il assure un contrôle des actes administratifs, soit 8052 dossiers traités en 2009. Le service ne connaît pas le détail de ses interventions « faute d'ordinateur ».

- Service d'études et des budgets communaux,

Il a en charge la collecte des données de contrôles effectués par les 16 délégations auprès des préfectures et d'une vingtaine de délégation auprès des organismes publics installés à Bangui.

- Service mobile du contrôle des engagements budgétaires.

Ce service procède au contrôle physique, matériel et effectif des prestations et réalisations de constructions engagées et payées sur le budget de l'Etat. En 2009, sur 660 dossiers, dix ont donné lieu à investigation. En termes budgétaires, sur une prévision de 54.837.914.000 FCFA, les crédits engagés ont été de 2.287.759.438 FCFA, soit 4% de la prévision.

### **Composante 2 : Exhaustivité, pertinence et clarté des autres procédures de contrôle interne**

La direction du contrôle financier dispose d'un guide des procédures de 18 pages. Il n'est ni daté ni signé. Son contenu porte sur les pièces justificatives à produire en fonction de l'objet de la dépense. Toutefois il n'est pas exhaustif, et il n'a pas été actualisé à la suite de l'adoption du code des marchés publics de juin 2008.

Il a été indiqué à la mission, le 28 juin, qu'un nouveau guide des procédures est en cours d'élaboration. Cette information n'a pas pu être vérifiée.

### **Composante 3 : Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions**

La direction du contrôle financier ne travaille pas systématiquement en synergie avec la direction générale du budget, ni avec celle du Trésor.

Ce constat peut être illustré par la pratique des caisses d'avances (technique consistant à engager un volume de crédits, d'en obtenir le paiement, d'utiliser l'avance et de transmettre « après coup » les pièces justificatives au visa du contrôle financier, ce qui autorise ensuite l'ordonnancement).

Lorsqu'une caisse d'avances a été autorisée par le Ministre des finances, sa création doit être normalement portée à la connaissance du contrôle financier pour que son directeur en portant



son visa l'autorise. Le contrôle financier, en dépit de cette obligation, n'est pas assuré de connaître la totalité des caisses d'avances créées. Il est donc possible que des caisses aient procédé à des dépenses sans que celles-ci n'aient donné lieu, à ce jour, à des régularisations. Cette pratique facilite la création de « poches » de trésorerie incontrôlées. De surcroît, faute de connaître systématiquement leur montant au 31 décembre de l'année, l'arrêté du solde au compte au Trésor porte sur un solde vraisemblablement minoré.

La nécessaire maîtrise de ces caisses d'avances n'a pas échappé à l'Administration des finances. L'instruction ministérielle (Ministre des finances et du budget) du 2 janvier 2007, a fixé, pour toutes les caisses d'avances apurées, des délais de 8 jours pour celles non renouvelables et de 45 jours pour les renouvelables pour qu'il soit procédé à leur régularisation. Aucune statistique n'est disponible, pour autant, sur les régularisations obtenues.

En 2009, 23 caisses d'avances ont été créées. Selon la réponse apportée à la mission FMI du 18 mars au 1<sup>er</sup> avril 2010, leurs engagements s'élèveraient globalement soit à 4,7 milliards de FCFA selon une première source, soit à 6.091.898.730 FCFA selon une seconde source. Faute de pouvoir exercer un contrôle exhaustif sur les dépenses de l'Etat, le contrôle exercé par la direction du contrôle financier est nettement perfectible.

<b>Composante</b>	<b>Critères minima de notation de cette composante</b> <b>Méthode de notation : M1</b> <b>Note globale : C</b>	<b>Justifications</b>
i) Efficacité des mesures de contrôle d'engagement de dépenses	<b>NOTE = C</b> : Les mesures de contrôle de l'engagement des dépenses existent et sont en partie efficaces mais ne couvrent pas l'ensemble des dépenses ou sont enfreintes de temps à autre	Les mesures prises par le contrôle financier, en matière de contrôle de l'engagement, sont formelles. Il existe des procédures dérogatoires incomplètement maîtrisées par cette direction.
ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne	<b>NOTE = C</b> : ii) Les autres règles et procédures de contrôle interne prévoient une série de règles de base pour le traitement et l'enregistrement des transactions, qui sont comprises par les agents directement concernés par leur application. Certaines règles et procédures paraissent excessives, tandis que d'autres mesures de contrôle sont	Si un manuel de procédure existe, pour autant il n'a pas été actualisé en matière de marchés publics. Les dispositions du code des marchés publics de 2008 ne sont pas traitées.



	déficiences dans des domaines de moindre importance	
iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	<b>NOTE = C</b> : Les règles sont observées dans une large majorité des cas, mais le recours aux procédures simplifiées et d'urgence dans des situations qui ne se justifient pas, constitue une source de préoccupation importante.	Le recours aux procédures dérogatoires du type caisse d'avance, non régularisées dans la plupart des cas, est assez fréquent et constitue un dysfonctionnement de la procédure d'engagement dans la chaîne de la dépense.

(Note 1<sup>er</sup> PEFA : D)

#### 4. 9. Efficacité du système de vérification interne Pi 21 :

##### Composante 1 : Couverture et qualité de la vérification interne

Il existe de nombreuses inspections générales rattachées à des départements ministériels ainsi que de nombreuses inspections internes aux services ministériels. Les constats présentés ci-après sont concentrés sur l'inspection générale des finances, compétente pour intervenir en tout lieu où l'argent public est manipulé.

La RCA dispose également d'une inspection générale d'Etat rattachée au Chef de l'Etat. Créée par ordonnance du 14 avril 1980, elle réalise quatre types de rapports : contrôle de gestion, missions de vérification, enquêtes, conseils. En outre, elle est appelée à rédiger des notes au Chef de l'Etat en fonction de ses demandes. L'IGE utilise un guide des procédures de contrôles. Son effectif théorique est de 22. Si son action peut conduire, par exemple, à traduire des fonctionnaires indéliques en justice, pour autant, le caractère confidentiel de ces rapports l'empêche de pouvoir être considéré comme une force de régulation dans le domaine des finances publiques.

Il n'en va pas de même pour l'inspection générale des finances et, à un niveau fonctionnel inférieur, pour l'inspection des services du Trésor. Leurs rapports ont vocation à être présentés aux responsables des services contrôlés dans le cadre d'une procédure contradictoire.

S'agissant de l'IGF (vingt membres en 2010 mais seulement 14 en 2009), ses moyens techniques sont perfectibles dès lors qu'elle ne dispose que de quatre ordinateurs, qu'elle n'a pas de connexion Internet, qu'elle ne dispose pas d'un nombre suffisant de véhicules, et que selon ses membres, elle souffre d'un déficit en moyens de communication. S'il existe un manuel de vérification (vérification des postes comptables et des régies financières), il est ni daté, ni signé. Il ne traite pas des techniques d'audit ou d'évaluation.



L'inspection, dissoute temporairement en 2004, puis réhabilitée par un décret de février 2005, est confortée dans ses missions par l'article 154 du décret du 9 septembre 2007. Elle a à sa tête un inspecteur général secondé par deux coordonnateurs.

Elle se compose de quatre sections (Trésor, Douanes, Impôts, Finances publiques) qui se partagent les missions de contrôle sur place et sur pièce, et d'une section d'administration générale. Ses effectifs n'ont pas toujours été stabilisés, Leur faiblesse en 2009, et l'importance de missions ponctuelles commandées par la hiérarchie, ont entravé l'exécution de son programme annuel. Lors de la première visite sur place de la mission, en avril 2010, le programme de travail de l'année, établi le 10 mars, avait été transmis le 1<sup>er</sup> avril au Ministre des finances et du budget. Ce programme de travail n'était pas encore validé en mai 2010.

Le projet de programme pour 2010 s'imprègne du plan d'actions triennal 2010-2012 portant sur l'axe stratégique 9 du programme de réforme des finances publiques (GREF) intitulé « Mécanismes de contrôles internes et externes ».

L'inspection des services du Trésor dispose quant à elle de 7 inspecteurs principaux et de quatre inspecteurs. Selon le décret du 27 septembre 2007 portant organisation et fonctionnement du ministère des finances et du budget, cette inspection a notamment pour vocation de procéder, sous l'autorité du directeur général du Trésor et de la comptabilité publique, aux contrôles inopinés ou planifiés, sur pièces ou sur place, des comptables publics.

Selon son plan d'actions pour 2010, cette inspection n'a pas été en mesure jusque là de fonctionner correctement du fait de l'inexistence d'un cadre juridique portant sur son organisation, d'un manque de clarification sur la définition de ses objectifs, de la faible fréquence des missions de contrôle tant à Bangui que dans les provinces, de l'insuffisance de formation des inspecteurs en matière d'audit interne et de l'inexistence d'un budget de fonctionnement.

Au total, la fonction de contrôle interne existe en RCA mais son activité est fortement liée aux moyens humains et techniques mis à sa disposition, étant entendu que leur pérennité n'est jamais acquise.

Les méthodes de vérification basées notamment sur une approche par le risque correspondant aux normes internationales n'existent pas. La coordination des actions des différentes inspections est rare.

Les objectifs du plan d'actions des finances de 2010-2012 prévoient d'ailleurs d'améliorer l'efficacité et la qualité des missions de l'inspection des finances en la rapprochant des normes internationales, d'accroître les compétences de ses membres en matière de contrôle et d'audit, d'assurer une coordination de actions des différents corps de contrôle...



## **Composante 2 : Fréquence et diffusion des rapports**

Pour l'IGF, les travaux sont réalisés sur la base d'un programme annuel établi de façon collégiale et transmis pour validation au Ministre. Le programme est appuyé d'un compte rendu synthétique des vérifications effectuées au cours de l'année précédente. En 2008, cette inspection a réalisé une vingtaine de contrôles.

Le projet de programme de 2010 aborde de nombreux thèmes de contrôle. Ces thèmes concernent des préoccupations réelles de l'Administration comme l'audit des différentes sources de recettes de l'Etat à reverser au Trésor public ; le rapprochement mensuel des recettes transférées par les banques au compte courant du Trésor public et les justificatifs présentés aux différentes régies ayant permis l'apurement des comptes ; le suivi du respect de l'unité de caisse ; la vérification de l'absence de minoration de certains droits par les agents de l'Etat chargés de leur liquidation ; le suivi du recouvrement des restes à recouvrer fiscaux et la présentation en non valeur des côtes irrécouvrables ; le contrôle des remboursements de crédits de TVA ; la vérification de l'intégration de la comptabilité des régies d'avances et de recettes des départements ministériels dans la comptabilité générale du Trésor...

Les rapports de l'inspection générale des finances, qui sont toujours soumis à la contradiction de la partie vérifiée, sont communiqués au Ministre des finances.

## **Composante 3 : Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne**

Les contrôles effectués par l'inspection des finances portent principalement sur des dysfonctionnements de l'Administration de la RCA. L'amélioration progressive du fonctionnement de cette administration devrait entraîner également une évolution du contenu des rapports de l'IGF qui pourront alors contenir des recommandations impliquant leur suivi.

Dans cette attente, les rapports de l'inspection sont de vrais contrôles du fonctionnement de l'Administration conduisant à la dénonciation de faits irréguliers ou de dysfonctionnements graves. Il en a été ainsi, pour illustrer la dénonciation de faits irréguliers, en 2008, lors de la vérification des quittances dans les différents postes de recettes de la direction générale des impôts et du domaine, de la direction générale des douanes ou encore celle du Trésor public. Cette vérification a abouti au démantèlement d'un vaste réseau de détournement des deniers publics dont les auteurs ont fait l'objet de poursuites judiciaires.

Cela a été également le cas, toujours en 2008, lors d'une mission de recouvrement des arriérés fiscaux de 2003, 2004 et 2005. Ces arriérés ont été évalués à 1.000.900.551 FCFA pour lesquels le recouvrement ne s'est élevé qu'à 32.000.000 FCFA.

S'agissant des dysfonctionnements, les rapports de l'inspection ne débouchent pas sur des réformes administratives rapides en dépit des mauvais fonctionnements relevés. Il en a été ainsi pour le contrôle d'arriérés fiscaux effectué en 2008. Nombre de ces arriérés portaient sur des côtes devenues irrécouvrables. Certains étaient irréguliers et ont généré des contestations demeurées en souffrance parce que non traitées par la cellule contentieuse de la direction générale des impôts et



du domaine. Il n'apparaît pas que, depuis, le fonctionnement de cette cellule contentieuse a été modifié.

Les suites réservées par l'Administration aux rapports de contrôle apparaissent, dans ces conditions, perfectibles.

<b>Composante</b>	<b>Critères minima de notation de cette composante</b> <b>Méthode de notation : M1</b> <b>Note globale : C+</b>	<b>Justifications</b>
i) Couverture et qualité de la vérification interne	<b>NOTE = C</b> : La fonction est opérationnelle au moins pour les entités les plus importantes de l'administration centrale, assure une revue partielle des systèmes (au moins 20% du temps du personnel) mais peut ne pas être conforme aux normes professionnelles admises.	La fonction de contrôle interne existe au travers de deux structures, l'IGF et l'IGE même si pour cette dernière ses rapports adressés au Chef de l'Etat sont confidentiels. Toutefois, s'agissant de l'inspection des finances, ses moyens humains et matériels ne sont pas garantis d'un exercice à l'autre ce qui nuit, sur la durée à l'efficacité de son action. Si les contrôles ne sont pas diligentés après une analyse des risques, néanmoins le caractère très perfectible de l'Administration de la RCA, rend ces contrôles utiles.
ii) Fréquence et diffusion des rapports	<b>NOTE = B</b> : Des rapports sont établis régulièrement pour la majorité des entités ayant fait l'objet de la vérification et sont adressés à l'entité ayant fait l'objet de la vérification, du Ministère des Finances et à	Les rapports de l'inspection des finances sont régulièrement envoyés aux entités contrôlées et aux autorités supérieures.



	l'institution supérieure.	
iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne	<b>NOTE = C</b> : Les gestionnaires font un certain suivi des questions majeures, mais avec retard.	Le suivi concerne essentiellement les affaires les plus importantes pouvant déboucher sur des poursuites judiciaires. Rares sont les rapports débouchant sur une réorganisation des services contrôlés.

Note 1er PEFA : C+)

## 5. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers

### 5. 1. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes Pi 22 :

#### Composante 1 : Régularité du rapprochement bancaire

Une mission du FMI conduite en 2007 avait suggéré au Ministre des finances et du budget de gérer un seul compte du Trésor avec des sous comptes dédiés à des opérations particulières. L'architecture de ce compte au Trésor devant être la suivante :

- le compte courant au Trésor (41 300) destinataire du solde des différents comptes clôturés
- le compte (41 321) Trésor Compte spécial Subventions cogéré avec l'AFD
- le compte du DGI (41 328) à partir duquel est remboursée la TVA
- le compte (41 324) des opérations de remboursement de dette et d'arriérés
- la réception des aides extérieures : subventions d'ajustement structurel.

Le Trésor aurait eu de la sorte à gérer quatre comptes et le directeur général des impôts et des domaines, un seul compte, soit cinq au total.

L'Administration centrafricaine a suivi partiellement les préconisations du FMI. Au 31 décembre 2009, sept comptes ouverts à la BEAC ont été clôturés, pour une somme globale de 305.496.498 FCFA :

- compte spécial prêt, solde créditeur : 1.731.541 FCFA
- compte spécial apurement arriérés : 15.000.589
- compte spécial dons FAD : 226.389.805



- compte PPTE : 38.373.484
- compte programme d'appui gestion G : 23.138.454
- compte spécial AREVA : 1000
- compte spécial cpte directe dette : 862.625

Il en a été de même pour un compte ouvert auprès de la CBCA, solde créditeur de 72.299.665 FCFA, et également, pour un compte tenu par ECOBANK pour un montant débiteur de 64.128.167 FCFA.

En 2009, les comptes dans les banques commerciales n'ont pas été, pour autant, tous clôturés, il en subsisterait une quinzaine (comptes courants et de transit). Ces comptes sont, à raison d'un compte par banque commerciale, un compte courant du Trésor, et des comptes de « transit » utilisés pour reverser les sommes encaissées sur les comptes au Trésor ouverts dans les banques commerciales. La direction générale du Trésor n'avait pas déterminé, au moins jusqu'en 2009, un solde maximum pour les comptes gérés par les banques commerciales au-delà duquel, le surplus de liquidités serait obligatoirement transféré au compte du Trésor géré par la BEAC, et ce pour limiter sa situation débitrice entraînant inéluctablement l'application d'agios.

La mission n'a pas pu apprécier les conditions d'application de la récente instruction présidentielle (19 janvier 2010) applicable officiellement depuis seulement le 1<sup>er</sup> février 2010 selon laquelle : « Tous les paiements des redevances, droits et taxes dus à l'Etat en espèce et/ou par chèques bancaires effectués par les contribuables seront désormais déposés par ceux-ci dans les comptes courants du Trésor public domiciliés dans les banques commerciales de la place. Ces comptes courants sont désormais destinés à collecter les recettes de l'Etat qui seront reversées sur le compte courant du Trésor public ouvert dans les livres de la BEAC quotidiennement »...

La situation des comptes ouverts au nom du Trésor dans les banques était, au 31 décembre 2009, la suivante :

Comptes courant au 31.12.2009

BANQUES	Soldes
CBCA	SC 22.621.131
ECOBANK	SC 3.400.896.497
BPMC	SC 696.415.355
BSIC	SD 51.248.030

Le compte courant du Trésor ouvert à la BEAC était, à cette date, de 4.574.594.368 FCFA.

- comptes Bois (comptes de transit)



Les recettes du secteur bois enregistrées dans les banques commerciales sont transférées chaque mercredi au compte du Trésor public à la BEAC.

	Compte Trésor bois
CBCA	0
ECOBANK	24.568.478
BPMC	1.231.068

- Comptes guichet unique (comptes de transit)

Les recettes provenant du Guichet unique de Douala sont versées au guichet de la banque CBC à Douala quotidiennement et sont basculées chaque mercredi sur le compte courant du Trésor à la BEAC.

	Compte guichet unique
CBCA	12.064.250
ECOBANK	56.602.033
BPMC	45.867.965

- Recettes spéciales

Les recettes des impôts, de la douane et du Trésor public sont versées au niveau des guichets des banques primaires. Des sous-comptes ont été créés à cet effet dans toutes les banques.

Le basculement des ressources des banques commerciales vers le compte courant du Trésor à la BEAC serait exécuté quotidiennement selon l'instruction présidentielle du 19 janvier 2010. Toutefois, selon l'Administration de la RCA, les virements opérés par les banques commerciales à la BEAC nécessiteraient encore une semaine.

	Compte Trésor recettes spéciales
CBCA	Non communiqué
ECOBANK	NC
BPMC	NC
BSIC	NC

Les dépenses sont payées à la suite de la réunion de trésorerie du jeudi après examen du projet de programme de dépenses proposé par le directeur général du Trésor et de la comptabilité publique. Seuls le directeur général du Trésor et les fondés de pouvoir disposent de la signature sur les comptes courants du Trésor.

La mission, le 6 mai 2010, n'a pas pu obtenir de la part de la direction générale du Trésor et de la comptabilité publique l'état de rapprochement arrêté au 31 décembre 2009 du compte du Trésor tenu par la BEAC avec celui tenu par l'Administration. L'impossibilité de produire cet état de rapprochement plus de quatre mois après la clôture de l'exercice, serait la conséquence de



difficultés récurrentes de fonctionnement du logiciel GES'CO. Il est peu probable, dans ce contexte, que les opérations de rapprochement portant sur le compte au Trésor soient fréquentes, périodiques et fiables.

Le système de gestion de la trésorerie entraîne de nombreuses contraintes. S'agissant des ressources, le fait de créer des sous-comptes par banque commerciale multiplie le niveau des frais financiers en termes de traitement des opérations bancaires. La délivrance quotidienne des relevés bancaires est facturée à 565 FCFA l'unité (coût annuel est égal au coût unitaire x nombre de jours ouvrables dans l'année). Les ressources demeurent près d'une semaine dans les banques avant leur basculement sur le compte courant du Trésor à la BEAC. Ces ressources ne donnent pas lieu à rémunération.

S'agissant des dépenses, le virement des salaires des fonctionnaires et des agents publics entraîne un coût de traitement prélevé par les banques sur le compte du Trésor public. Ce prélèvement s'élève en moyenne à 500 FCFA par agent ce qui représente environ 10 millions de FCFA par mois, soit 120 millions de FCFA par an.

Au total, la RCA est amenée à payer un montant extrêmement élevé d'agios. En 2009, elle a dû régler 534.928.541 FCFA à la CBCA, 57.024.436 FCFA à la BPMC, 10.451.084 FCFA à la BSIC, soit un montant global de 602.404.061 FCFA à rapprocher d'un montant d'agios de 1,322 milliards de FCFA selon le rapport d'exécution budgétaire 2009. La différence de montant résulterait des agios réglés à la BEAC.

Pour l'heure, l'Etat n'a pas accès à ses comptes par la voie d'Internet.

En définitive, si des documents journaliers sont théoriquement analysés par la direction du Trésor, les investigations conduites par la mission sur la situation bancaire de l'Etat au 31 décembre 2009 conduisent à considérer que le rapprochement entre les comptes de l'Etat tenus par les banques et le compte au Trésor tenu par l'Administration n'est pas effectué dans un délai raisonnable, puisque ce délai peut être supérieur à plus de quatre mois.

## **Composante 2 : Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances**

L'utilisation des comptes d'attente et d'avances n'est pas toujours effectuée à bon escient ce qui nuit à leur apurement sous un délai raisonnable. Leur suivi n'est pas effectué de façon régulière, et les sommes affectées à ces comptes peuvent y demeurer plusieurs mois. Certains d'entre-deux sont susceptibles de fausser le résultat annuel, comme ceux des « recettes à classer ou à régulariser » ou des « dépenses à classer ou à régulariser ».

Ce constat peut se vérifier par l'analyse du résultat de l'exécution du budget de 2008 tel qu'il est retranscrit dans le compte de gestion : les ressources de fonctionnement sont de 111.390.892.000 FCFA et les charges de 110.657.152.000 FCFA. L'affectation du solde du compte 481 « dépenses à régulariser » d'un montant de 33.290.214.000 FCFA, rend le résultat de fonctionnement, précédemment excédentaire, déficitaire pour 32.556.474.000 FCFA.



Le recours à ces comptes d'attente est la conséquence d'une mauvaise justification ou d'une absence de justification des opérations budgétaires lesquelles ne peuvent pas directement être portées dans les comptes dédiés. Il est probable que les opérations des caisses d'avance pour lesquelles les pièces justificatives ne sont pas fournies, contribuent, faute d'avoir pu être ordonnancées, d'affecter ces comptes d'attente.

Composante	Critères minima (Méthode de notation M2) Note globale : D	Justifications
i) Régularité du rapprochement des comptes bancaires	<b>Note = D</b>	Le rapprochement entre les comptes tenus par les banques pour le Trésor et celui du Trésor géré par l'administration des finances excède le trimestre
ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	<b>Note = D</b> : Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font tous les ans, avec plus de deux mois de retard, OU moins souvent.	Le rapprochement des comptes d'attente et d'avances ne donne pas lieu à un ajustement annuel et fiable.

(Note 1<sup>er</sup> PEFA : D+)

## 5. 2. Disponibilités des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires Pi 23 :

### Notation de l'indicateur PI-23

La notation de cet indicateur est liée à l'apport de la preuve que pour la plupart des unités de prestations de service de première ligne, écoles primaires et centres de soins de santé primaire, les ressources qui leur sont affectées ont été effectivement perçues, et ce, quel que soit le niveau d'administration chargé de la gestion et du financement de ces unités.

La loi de finances adoptée en 2009 recense les crédits répondant à des orientations contenues dans le DSRP courant jusqu'à l'année 2010. Il en est ainsi pour un programme de réhabilitation, construction, équipement des infrastructures scolaires qui consacre



230.000.000 FCFA aux écoles primaires. Il en va de même pour la formation de 2000 maîtres-parents, 2300 enseignants et pour le recyclage de 3000 enseignants pour 86.525.000 FCFA.

S'agissant du Ministère de la santé, un crédit de 882.500.000 FCFA (50 millions sur financement intérieur et 832.500.000 sur financement extérieur) a été ouvert pour construire et équiper 22 centres de santé. Plusieurs programmes relevant du DSRP donnent lieu à ouverture de crédits tels que l'approvisionnement en produits consommables (préservatifs, antipaludiques...) géré par le Service de la coordination et du service des soins de la santé primaire 6.000.000 FCFA et celui des régions sanitaires pour 63.000.000 FCFA.

Il a été observé que l'exécution budgétaire donne lieu à des rapports « d'exécution budgétaire » pour lesquels le niveau d'agrégation des comptes diffère de celui de la loi de finances. Ces rapports ne font pas allusion aux programmes relevant du DSRP. Les crédits alloués et effectivement payés sont par conséquent globaux ce qui empêche tout suivi d'exécution de programmes relevant de la lutte contre la pauvreté.

Toutefois, une analyse des rapports d'exécution budgétaire pour 2009 effectuée au niveau de crédits englobant nécessairement ceux destinés à satisfaire les programmes DSRP permet de relever que les crédits sont en règle générale faiblement ordonnancés et parfois non payés. Il en est ainsi, par exemple, pour la formation des maîtres dont le crédit de 86.525.000 FCFA a été ordonnancé pour seulement 1.666.297 FCFA et payé pour zéro (du moins en 2009). A partir de ce constat budgétaire, il peut être retenu qu'en 2009 les crédits relevant de programmes DSRP n'ont pas donné lieu systématiquement à un ordonnancement égal à l'ouverture de crédits, et que les paiements de ces crédits ont été faibles ou n'ont pas été effectués dans l'année.

Le suivi des crédits d'investissement est rendu plus aléatoire dans la mesure où la loi de finances ne recense pas la totalité des projets financés sur ressources extérieures. Le ministère du plan fait état de la construction en 2008 et en 2009 de deux écoles primaires au PK 15 et au centre ville de Bangui (dépense de 588.235 dollars financée par la Chine), or ce projet géré par le Ministère de la reconstruction des édifices publics et de l'urbanisme ne figure pas dans la loi de finances.

Il en va de même pour un programme d'« amélioration des soins de santé de base dans les régions sanitaires 1 et 6 » financé par la commission européenne. Une somme de 10.278.144 dollars a été versée en 2009 et a donné lieu à un paiement de 771.902 dollars. Rien n'indique que ce programme qui court jusqu'en 2009 a été inscrit dans la loi de finances et s'il répond à un programme du DSRP.

La direction générale du budget, dans le suivi de l'exécution budgétaire, ne donne pas d'informations sur les programmes du DSRP, et de surcroît, elle n'a pas une connaissance exhaustive des opérations d'investissements financées sur ressources extérieures. L'engagement budgétaire pratiqué par les administrateurs de crédits dans les ministères



sectoriels, faute d'une connexion au système Ges'Co, s'effectue d'abord manuellement puis informatiquement à la direction générale du budget au ministère des finances et du budget. Ces administrateurs de crédits n'identifient pas les crédits en fonction des programmes DSRP et n'ont pas d'informations sur les paiements effectifs.

L'organisation du suivi de l'exécution budgétaire et du paiement des sommes ordonnancées ne permet pas actuellement d'apporter la preuve que les sommes prévues pour les unités primaires ont été en totalité employées et payées.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)	Justifications
	<b>Note globale : D</b>	
<b>D</b>	i) Aucune collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les unités de prestation de services dans un quelconque secteur majeur n'a été effectuée et traitée au cours des 3 dernières années.	La mission n'a pu obtenir la preuve d'une quelconque collecte d'informations sur les ressources perçues par les unités de base au cours des 3 dernières années.

(Note 1<sup>er</sup> PEFA : D)

### **5. 3. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaires produits en cours d'année Pi-24 :**

#### **Composante 1 : Portée des rapports en termes de couverture de compatibilité avec les prévisions budgétaires**

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.

### **Composante 2 : Emission dans les délais des rapports**

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

Tableau 11 : diffusion des rapports d'exécution budgétaire

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

Les documents d'exécution budgétaire sont destinés au Gouvernement et à l'Assemblée Nationale, 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.

### **Composante 3 : Qualité de l'information**

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.

Indicateur Pi-24 (méthode de notation M1) :

Descriptif	Commentaire résumé	Note
Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	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).  Le niveau de détail n'est pas suffisant. Présentation en grande masse & selon les dépenses engagées. L'appréciation des paiements est effectuée globalement de façon littérale.	<b>C</b>
Emission dans les délais des rapports	Les rapports trimestriels ne sont pas préparés (2007 & 2008) ou sont émis avec plus de 8 semaines de retard (2009)	<b>D</b>
Qualité de l'information	Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données, mais les problèmes sont généralement mentionnés dans les rapports et ne compromettent pas leur utilité.  Absence de données exhaustives (financements extérieurs, agences, impossibilité de rattacher sur Ges'Co les paiements aux ordonnancements)	<b>B</b>
Note Globale		<b>D+</b>



(Note précédente : D)

## **5. 4. Qualité et respect des délais des états financiers annuels Pi 25 :**

### **Composante 1 : Etat complet des documents financiers**

La RCA n'avait pas produit de compte de gestion sur chiffres jusqu'à fin décembre 2009, mois au cours duquel le premier compte de gestion du pays portant sur l'exercice 2008 a été transmis à la Cour des comptes. Cette première version du compte de gestion a été remplacée par une seconde, davantage élaborée, également transmise à la Cour des comptes en mars 2010.

La réalisation de ce premier compte de gestion a été facilitée par les dispositions de l'article 34 de la loi de finances 2009, article qui a confié au Ministre en charge des finances de procéder à des régularisations : « sont autorisés, l'arrêt et l'apurement définitif des comptes de l'Etat antérieurs à 2008 sans préjudice des droits constatés. Un arrêté du Ministre chargé des finances précisera les modalités d'application ». Cette disposition aurait réglé juridiquement la question de l'exactitude de la balance d'entrée de 2008, si l'arrêté attendu avait été pris. Enfin, le 5 mai, la Cour a réceptionné dix huit sacs comportant les pièces justificatives de dépenses et de recettes. Elle n'est pas en mesure de dire si la collection des pièces justificatives est complète.

Quoi qu'il en soit, le compte de gestion de 2008 n'est pas en mesure d'être jugé, faute pour les trois comptables qui se sont succédé en 2008 d'avoir signé ce compte et d'avoir produit les passations de service (chaque comptable, pour l'essentiel, est responsable devant le juge des comptes de sa période d'exercice).

Le compte général de l'administration des finances de 2008, prévu pour être transmis en mars 2010 à la Cour des comptes, ne l'était pas encore au cours du mois de mai. Il devrait comprendre la balance générale des comptes, l'état de développement des recettes budgétaires, l'état de développement des dépenses budgétaires, l'état de développement des opérations constatées au niveau des comptes spéciaux du Trésor, l'état de développement des comptes de résultats.

Enfin, une loi de règlement est prévue pour seulement 2011.

(Le compte administratif de l'Etat pour 2008 a été produit seulement le 25 juin 2010. Il a été remis à la Mission le 28 juin lors de la tenue de l'atelier de restitution. Un rapide examen de son contenu permet de relever que seules les dépenses sont traitées et que leur montant diffère de celui du compte de gestion).

### **Composante 2 : Présentation dans les délais des états financiers**



Un compte de gestion sur chiffres portant sur l'exercice 2008 a été réceptionné par la Cour des comptes en mars 2010 (un brouillon lui avait été précédemment adressé fin décembre), soit quasiment neuf mois après la date limite prévue par les dispositions en vigueur (date limite : 30 juin N+1) ou encore quinze mois environ après la date de clôture des comptes.

### **Composante 3 : Normes comptables utilisées**

Le compte de gestion 2008 de l'Etat s'inspire du plan comptable de l'OHADA. Le règlement général sur la comptabilité publique du 12 juillet 2007 précise dans son article 142 : « Les règles de la comptabilité de l'Etat et des autres organismes se rapprochent de celles applicables en comptabilité privée. Elles respectent les normes internationalement admises et obéissent aux principes suivants : principe de la constatation des droits et obligations : les opérations budgétaires sont prises en compte et comptabilisées au moment du fait générateur..., toutes les dépenses doivent être imputées sur les crédits de l'année considérée... tandis que les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public..., des recettes et des dépenses peuvent être comptabilisées au cours d'une période complémentaire... La durée de la période complémentaire ne peut excéder un mois..., les recettes et les dépenses portées en compte d'imputation provisoire sont enregistrées aux comptes définitifs au plus tard à la date d'expiration de la période complémentaire. Le détail des opérations qui n'auraient pas pu être imputées aux comptes définitifs à la fin de la période complémentaire doit accompagner aussi le projet de règlement »...

Si la confection de ce compte de gestion traduit un effort important conduit par le Ministère des finances et du budget, pour autant, il demeure largement perfectible :

- Principalement, plusieurs comptes font ressortir des situations comptables anormales : des comptes présentent des dépassements de crédits et d'autres n'ont pas été soldés au 31 décembre 2008.
- De façon complémentaire, il n'y a pas de comptabilisation patrimoniale en dehors de l'intégration de la dette au 31 décembre 2008,
- Tous les projets cofinancés par les bailleurs de fonds n'ont pas été pris en considération. Seuls dix projets environ ont été comptabilisés dans la balance des comptes pour un montant de 3.012.000 FCFA.

Composante	Critères minima (Méthode M1) Note Globale D+	Justifications
i) Etat complet des états financiers	<b>Note = D</b> : l'administration centrale ne prépare pas d'état financier consolidé chaque année, et des informations essentielles ne figurent pas dans les états	Un seul compte de gestion sur chiffres produit.  Absence d'un compte général de l'administration des



	financiers.	finances. Pas de loi de règlement.
ii) Soumission dans les délais des états financiers	<b>Note = D</b> : Si les états annuels sont préparés, ils ne sont généralement pas soumis pour vérification externe dans les 15 mois suivant la fin de l'exercice.	Le délai de quinze mois a été dépassé pour produire, pour le seul exercice 2008, un compte de gestion complet à la Cour des comptes.
iii) Normes comptables utilisées	<b>Note = C</b> : Les états ne sont pas présentés selon le même format d'une année sur l'autre ou aucune information n'est donnée sur les normes comptables utilisées	A partir du compte de gestion 2008, les comptes seront produits selon un même format.  Les normes comptables s'inspirent du plan comptable de l'OHADA.

(Note 1<sup>er</sup> PEFA : D)



## ***6. Contrôle externe et audit***

### **6.1. Etendue, nature et suivi de la vérification externe Pi 26 :**

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).

#### **Composante 1 : Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)**

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, eseuulée 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.

### **Composante 2 : Présentation dans les délais des rapports de vérification au Parlement**

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.

### **Composante 3 : Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs**

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

Indicateur Pi-26 (méthode de notation M1) :

<b>Descriptif</b>	<b>Commentaire résumé</b>	<b>Note</b>
Etendue de la vérification effectuée	Aucun contrôle définitif n'a été produit.	<b>D</b>
Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement	Les rapports de vérification ne sont pas présentés au parlement.	<b>D</b>
Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs	Aucune recommandation n'a été formulée.	<b>D</b>
Note Globale		<b>D</b>

(Note précédente : D)

## **6.2. Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif Pi 27 :**

### **Composante 1 : Portée de l'examen par le Parlement.**



La documentation budgétaire transmise au Parlement à l'appui du projet de budget est constituée de l'exposé des motifs et du rapport économique, financier et social. Ces deux documents fournissent au pouvoir législatif des éléments d'informations sommaires sur les hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent le projet de budget et les grandes orientations de la politique budgétaire pour l'année considérée. Ils ne font pas cas des perspectives budgétaires à moyen terme.

La lecture du rapport général de la Commission « Economie, Finances et Plan » de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de finances 2010 mis à la disposition de la mission révèle que l'examen du projet de budget par le Parlement porte sur les estimations budgétaires détaillées et les nouvelles mesures fiscales et de dépenses.

**Composante 2 : Mesure dans laquelle les procédures du Parlement sont bien établies et respectées.**

La procédure d'examen du projet de loi de finances par le Parlement est définie dans son Règlement intérieur. Après la réception du projet de loi de finances, le Bureau de l'Assemblée Nationale, se prononce sur sa recevabilité et en confie l'examen aux Commissions permanentes qui sont au nombre de huit. L'étude des budgets sectoriels est attribuée aux commissions en fonction de leur spécialité. Il importe de signaler toutefois que la Commission « Economie, Finances et Plan » joue un rôle prépondérant dans l'examen du projet de loi de finances. En effet, cette commission est compétente pour examiner le projet de budget quant au fond et contrôle les travaux des sept autres commissions permanentes.

Les travaux en commission sont précédés d'un exposé introductif du Ministre des Finances et du Budget. Au cours des travaux en commission, chaque Ministre sectoriel est auditionné. La Commission « Economie, Finances et Plan » établit, à la fin des travaux, un rapport général, adopté en son sein. Ce rapport général est par la suite distribué à chaque député et constitue le document de base qui sert de support aux débats parlementaires en plénière.

**Composante 3 : Adéquation du temps imparti au Parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget.**

En fixant la date limite de transmission au Parlement du projet de budget de l'année N au 15 octobre de l'année N-1, la LOLF accorde au moins deux mois au pouvoir législatif pour l'examen et le vote du budget de l'Etat. Toutefois, le démarrage tardif du processus de préparation du budget de l'Etat ne permet pas au Gouvernement de respecter ce délai légal. Ainsi, pour l'examen des projets de budget pour les années 2009 et 2010, l'Assemblée Nationale a disposé au plus de deux semaines.

**Composante 4 : Règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par la parlement.**



La loi organique n° 06-013 du 03 juillet 2006 relative aux lois de finances (LOLF) spécifie en sa section 3 les modifications qui peuvent être apportées au budget de l'Etat en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le Parlement. Ces modifications peuvent être apportées au moyen d'arrêtés ou de décrets.

**Les arrêtés d'ouverture de crédits complémentaires :** En cas d'insuffisance des crédits relatifs aux dépenses auxquelles s'appliquent des crédits évaluatifs, la LOLF prévoit que le Ministre chargé des finances peut les compléter, par arrêté, par prélèvement sur le crédit global pour dépenses accidentelles et imprévues.

**Les décrets d'avance :** La LOLF prévoit que des décrets d'avance peuvent être pris sur rapport du Ministre chargé des Finances en cas d'insuffisance des crédits sur les lignes budgétaires dotées de crédits évaluatifs ou provisionnels. Toutefois, ces modifications doivent, en cours d'année, faire l'objet d'un rapport adressé au Président de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale et, en fin d'exercice, transparaître dans le projet de loi de règlement.

**Les virements de crédits :** Les virements de crédits conduisent à modifier la nature de la dépense sous réserve d'intervenir dans la même catégorie de dépenses d'un ministère et d'être maintenus, pour toute l'année, dans la limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres en cause. Dans ce cas, un projet de loi de finances rectificative portant ratification de ces crédits est déposé à l'ouverture de la plus prochaine session de l'Assemblée Nationale. La LOLF en son article 31 dispose également que des décrets de virement pris sur rapport du Ministre chargé des finances peuvent ouvrir des crédits pour faire face à des calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues et ce, dans la limite d'un crédit global pour dépenses accidentelles.

**Les transferts de crédits :** Aux termes des dispositions de l'article 32 de la LOLF, des transferts de crédits peuvent modifier la répartition des dotations entre les chapitres. Ils modifient la détermination du service responsable de la dépense sans modifier la nature de cette dernière. Ils sont autorisés par arrêté du Ministre chargé des finances.

Les règles édictées par la LOLF pour la modification des autorisations budgétaires par voie réglementaires sont relativement claires. Toutefois, l'examen du seul acte de transfert fourni par la DGB à la mission (Arrêté N° 834/MDFB/DIRCAB/DGB/DPB//09 du 18 février 2009 portant transfert de crédits à l'intérieur du budget de l'Etat exercice 2009) révèle que les procédures de virement et de transfert de crédits ne sont pas bien comprises des acteurs de l'exécution du budget. En effet, par cet arrêté, le MFB a autorisé un transfert de crédit du titre VI « Dépenses de remboursement de la dette » à des rubriques budgétaires du Titre II « Dépenses de fonctionnement ». Ce qui n'est pas conforme aux dispositions de la LOLF selon lesquelles les transferts de crédits ne modifient pas la nature de la dépense.

La mission a constaté également que sur certaines rubriques budgétaires, des dépenses sont effectuées en dépassement des dotations autorisées sans que le MFB n'ait pris un acte formel.



La note globale attribuée à cet indicateur est **D+** se décomposant ainsi qu'il suit :

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : D+	Justifications
<b>C</b>	Le contrôle parlementaire porte sur les détails des dépenses et des recettes, mais seulement à un stade où les propositions détaillées ont été finalisées.	L'examen du projet de budget par le Parlement porte principalement sur l'étude des prévisions détaillées des dépenses des ministères et les estimations de recettes.
<b>B</b>	Des procédures simples existent pour l'examen du budget par le parlement et sont respectées.	L'examen du projet de budget par l'Assemblée Nationale se fait suivant une procédure définie dans son Règlement Intérieur.
<b>D</b>	Le temps alloué à l'examen par le parlement est manifestement insuffisant pour des débats significatifs.	Pour les années 2008 à 2010, le Parlement a disposé de moins d'un mois pour examiner le projet de budget.
<b>D</b>	Des règles régissant les amendements budgétaires en cours d'exercice peuvent exister, mais sont très rudimentaires et peu claires ou ne sont pas généralement respectées.	Certaines procédures prescrites par la LOLF pour modifier les dotations budgétaires en cours d'exercice par voie réglementaire ne sont pas suffisamment claires. Le seul exemple relevé pour l'exercice 2009 révèle que la procédure de transfert suivie a été mal appliquée..

Note du 1<sup>er</sup> PEFA : D+

### 6.3. Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif Pi 28 :

Le pouvoir législatif peut s'appuyer sur une institution supérieure de contrôle dans le cadre de la Constitution.

L'article 58 de la Constitution fixe en effet que : « *L'assemblée Nationale règle les comptes de la Nation. Elle est à cet effet, assistée de la Cour des comptes.*

*L'Assemblée Nationale peut charger la Cour des comptes de toute enquête et étude se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques ou à la gestion de la trésorerie nationale et des deniers publics ».*

Il est complété par l'article 68, lequel dispose que : « *Outre la motion de censure, les autres moyens de contrôle de l'Assemblée Nationale sur le gouvernement sont :*

- *la question orale avec ou sans débat ;*
- *la question écrite ;*



- l'audition en commissions ;
- la commission d'enquête et de contrôle ;
- l'interpellation ».

### **Composante 1 : respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le Parlement pour les trois dernières années.**

En dépit de cet arsenal législatif, la Cour des comptes n'avait pas, sur les trois derniers exercices, transmis de rapport à l'Assemblée Nationale. La juridiction souffre d'un déficit de formation adéquate tant en ce qui concerne l'approche de la comptabilité publique nationale que des techniques de contrôles des bénéficiaires de fonds publics.

Selon le règlement de l'Assemblée, la commission des Finances peut demander communication des rapports de l'Inspection Générale des Finances. Cette option n'a, dans la pratique, jamais été concrétisée, l'Assemblée n'étant pas destinataire des programmes de l'Inspection. Dans le cadre du cycle budgétaire, la commission des finances, lors de l'audition du Ministre des Finances, peut interpellier l'Inspection Générale, présente dans la salle. Ces interpellations restent informelles et ne sauraient en aucun cas se substituer à une analyse en profondeur d'un sujet déterminé.

L'Assemblée Nationale n'a que peu utilisé le recours autorisé par la Constitution à des commissions d'enquête. La faute en revient à une absence de moyens financiers qui prive en outre la commission d'enquête de recourir à des experts. Toutefois, lorsque ces commissions sont mises en œuvre, des recommandations sont émises et la présentation des résultats s'effectue en séance de concertation.

### **Composante 2 : Ampleur des auditions effectuées par le Parlement concernant les principales conclusions.**

En raison de l'absence de transmission de rapports, aucune audition n'est organisée pour compléter leur examen.

### **Composante 3 : Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suites données par l'exécutif.**

Selon les mêmes constats, aucune recommandation n'a été émise sur la période.

Indicateur Pi-28 (méthode de notation M1) :

Descriptif	Commentaire résumé	Note
Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois	Aucun rapport de vérification n'est transmis par la Cour des comptes au Parlement	D



dernières années).		
Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions.	Aucun rapport de vérification n'est transmis par la Cour des comptes au Parlement	<b>D</b>
Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif.	Aucun rapport de vérification n'est transmis par la Cour des comptes au Parlement	<b>D</b>
Note Globale		<b>D</b>

(Note précédente : D)

## 7. Pratique des bailleurs de fonds

La mission a procédé à l'évaluation des trois indicateurs de la pratique des bailleurs à partir des informations recueillies auprès de la Coopération française, de l'Union Européenne, du FMI et du Programme des Nations Unies pour le Développement.

### 7.1. Prévisibilité de l'appui budgétaire direct D-1 :

#### **Composante 1 : Écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au Parlement**

Les écarts entre les prévisions et les décaissements effectifs au titre des appuis budgétaires directs pour les exercices 2007 à 2009 des bailleurs rencontrés sont retracés dans les tableaux ci-dessous.

#### La Coopération française :

Exercices	Prévisions	Réalisations	Ecarts
2007	3M€	8M€	+5M€
2008	0	0,5M€	0,5M€
2009	2M€	2M€	0

#### L'Union Européenne



Exercices	Prévisions	Réalisations	Ecart
2007	12,9M€	10,3M€	-2,6M€
2008	1,5M€	4,0M€	+2,5M€
2009	5M€	16,5M€	+11,5M€

#### Le Fonds Monétaire International

Exercices	Prévisions	Réalisations	Ecart
2007	3,1MDTS	3,1MDTS	0
2008	6,2MDTS	14,555MDTS	+8,355MDTS
2009	6,2MDTS	25,70MDTS	+19,5MDTS

D'une manière générale, au niveau de tous les bailleurs rencontrés, les décaissements effectifs sont globalement supérieurs aux prévisions initiales. Cette situation s'explique généralement par des décisions d'appuis additionnels prises en cours d'année par certains bailleurs pour aider la RCA à faire face à des situations particulières telles que la crise financière, la crise alimentaire.

Hormis les aides budgétaires exceptionnelles, les prévisions concernant les appuis budgétaires sont connues suffisamment à temps du gouvernement et ce à l'occasion de la signature des conventions et de l'élaboration des plannings de décaissement pour l'UE, et dès que le programme est approuvé s'agissant du FMI. Mais en ce qui concerne la Coopération française, aucune prévision de décaissement n'est convenue au préalable avec le gouvernement.

#### **Composante 2 : Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales).**

Les tranches annuelles des appuis budgétaires ne font pas l'objet de prévisions trimestrielles. Il n'est donc pas possible d'apprécier trimestriellement le respect des décaissements prévus en cours d'année.

La note globale attribuée à l'indicateur D-1 est **D** se décomposant comme suit :

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : D	Justifications
	<u>Composante 1</u> : au cours des trois dernières années, l'appui budgétaire direct effectif n'a été que durant deux années inférieur de	Si pour l'UE et le FMI les prévisions de décaissement sont connues et communiquées à temps au



<b>D</b>	plus de 15% aux prévisions ou aucune prévision complète et ponctuelle pour un ou des exercices n'a été communiquée par les bailleurs de fonds.	gouvernement, en revanche s'agissant de la Coopération française, aucune prévision de décaissement n'est convenue avec les Autorités locales.
<b>D</b>	<u>Composante 2</u> : Des prévisions de décaissements trimestriels n'ont pas été convenues avec les bailleurs de fonds au début ou avant le début de l'exercice budgétaire et les retards effectifs décaissements ont excédé 50% au cours de deux des trois dernières années.	Les appuis budgétaires ne font pas l'objet de planning de décaissements trimestriels.

Note du 1<sup>er</sup> PEFA : D

## 7.2. Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds D-2 :

### **Composante 1: Etat complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets.**

#### La coopération française

Les appuis-projets fournis par la Coopération française à la RCA proviennent du Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) et de l'Agence Française de Développement (AFD). Les appuis-projets/programmes apportés par ces deux organismes à la RCA de 2007 à 2009 sont récapitulés dans le tableau ci-dessous.

En milliers d'euros.

	2007			2008			2009		
	Prévu	Réalisé	Ecart	Prévu	Réalisé	Ecart	Prévu	Réalisé	Ecart
AFD <sup>5</sup>	5.750	2.636	-3.114	0	2.973	+2.973	684	3.526	+2.842
SCAC <sup>6</sup>	9.900	9.400	-500	8.923	8.923	0	7.512	7.512	0
<b>TOTAL</b>	<b>15.650</b>	<b>12.036</b>	<b>-3.614</b>	<b>8.923</b>	<b>11.896</b>	<b>+2.973</b>	<b>8.196</b>	<b>11.038</b>	<b>+2.842</b>

L'AFD communique annuellement au Ministre du Plan et au Ministre des Finances et du Budget l'enveloppe prévisionnelle consacrée aux différents projets au titre de l'exercice à venir. A l'inverse, il n'y a pas de budgétisation de l'aide-projet au niveau de la coopération française (SCAC) et en conséquence, les estimations des décaissements y afférents ne peuvent pas être faites.

#### L'Union Européenne

Les appuis-projets et programmes apportés par l'Union Européenne à la RCA de 2007 à 2009 sont récapitulés dans le tableau ci-dessous.

<sup>5</sup> Hors projets régionaux

<sup>6</sup> Y compris les crédits d'investissement du FSP et du FSD, les crédits d'intervention, l'aide humanitaire et l'assistance technique.



Exercices	Prévisions	Réalisations	Ecart
2007	14,33M€	8,56M€	-5,77M€
2008	28,40M€	20,83M€	-7,57M€
2009	21,23M€	16,95M€	-4,28M€

Les estimations annuelles de décaissements des aides-projets accordés par l'UE sont élaborées en liaison avec le Ministre du Plan, Ordonnateur National du FED. Toutefois, les prévisions sont faites suivant le calendrier budgétaire de la Commission Européenne et avec une classification propre au bailleur de fonds.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (en milliers de dollars US)

Exercices	Prévisions	Réalisations	Ecart
2007	22.584	20.238	- 2346
2008	31.596	23.534	- 8062
2009	27.995	26176	-1819

D'une manière générale, les informations communiquées au MFB pour la préparation du budget de l'Etat ne sont pas exhaustives, notamment en ce qui concerne la Coopération française.

**Composante 2 : Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets.**

La périodicité de production de rapports de synthèse sur les décaissements effectués au titre de leurs appuis varie en fonction du bailleur.

S'agissant de la France, les appuis- projets donnent lieu régulièrement à l'établissement de rapports mensuels sur les décaissements effectués. Ces rapports sont établis suivant une classification propre au bailleur. Mais ces rapports sont à usage interne et ne sont donc pas partagés avec les autorités locales.

Quant à l'UE, le point de l'exécution financière des différents projets qu'elle finance est fait annuellement dans un Rapport Annuel de Conjoint (RAC) qui est élaboré conjointement avec l'ordonnateur national du FED. Néanmoins, l'information est fournie suivant une classification propre à l'UE. Elle élabore aussi des rapports mensuels mais qui ne sont pas partagés avec les autorités centrafricaines.

La note globale attribuée à l'indicateur D-2 est D se décomposant comme suit :

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)	Justifications
------	--	----------------



	<b>Note globale : D</b>	
<b>D</b>	<u>Composante 1</u> : Tous les principaux bailleurs de fonds ne fournissent pas d'estimations de l'aide-projet au moins pour l'exercice budgétaire à venir et au moins trois mois avant le démarrage de cet exercice.	Tous les bailleurs de fonds ne fournissent pas d'informations sur les estimations de leurs décaissements aux autorités locales. Et quand ces estimations existent, elles sont communiquées dans des délais compatibles avec le calendrier budgétaire et dans un format propres à chaque bailleur.
<b>D</b>	<u>Composante 2</u> : Les bailleurs de fonds ne fournissent pas de rapports trimestriels portant sur les décaissements effectués pour au moins 50% des prévisions de financements extérieurs des projets inscrites au budget dans les deux mois qui suivent la fin de la période.	Les bailleurs de fonds établissent des rapports financiers suivant une fréquence qui leur est propre. La France établit mensuellement des rapports à usage interne. Quant à l'UE, elle établit annuellement le RAC. Enfin le PNUD établit des rapports semestriels.

Note du 1<sup>er</sup> PEFA : D+

### 7.3. Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales D-3 :

#### **Composante unique : La proportion globale des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales.**

En ce qui concerne les aides de la Coopération française, les procédures varient en fonction des organismes (AFD et SCAC). Les appuis-programmes de l'AFD donnent lieu à une convention avec les autorités centrafricaines qui précise le maître d'ouvrage. Celui-ci met en œuvre les projets ou programmes dans le respect des procédures nationales en vigueur, notamment en matière de passation des marchés publics. En revanche, les opérations financées par l'aide du SCAC ne sont pas gérées suivant les procédures nationales mais plutôt selon celles de la coopération française. En conséquence, et sur la base des informations recueillies auprès des services de la coopération française à Bangui, le montant total des appuis financiers apportés par la France à la RCA de 2007 à 2009, soit quelque 45 millions d'euros, seraient gérés pour 80% (36 M€ de SCAC) suivant les procédures de la coopération française et pour 20% (9M€ de l'AFD) selon les procédures nationales mais sous la supervision du bailleur.

S'agissant des appuis financiers de l'UE, ils sont gérés suivant les procédures nationales lorsqu'ils sont des aides budgétaires et selon celles de l'UE s'il s'agit des appuis-projets/programmes. Ainsi donc, sur un montant total d'aides d'environ 77 millions d'euros décaissées par l'UE au profit de la RCA de 2007 à 2009, 31M€ (40%) devraient avoir été gérés suivant les procédures nationales et 46 M€ (60%) selon les procédures de l'UE.



Pour ce qui est des ressources allouées par le FMI, sur les trois dernières années, elles se montent à 43,335 MDTS, et elles sont gérées suivant les procédures nationales.

Quant aux appuis financiers du PNUD, jusqu'à fin 2009, elles sont exécutées suivant les procédures de cette Institution.

La note attribuée à cet indicateur est la note D.

Notes	Critères minima (Méthode de notation M1)	Justifications
D	Moins de 50% des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide sont gérés conformément aux procédures nationales.	D'une manière générale, les appuis financiers sont gérés suivant les procédures des bailleurs de fonds.

Note du 1<sup>er</sup> PEFA : D



## **IV. Le processus de réforme des finances publiques**

### ***1. Les réformes en cours***

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.

### ***2. Le processus de planification des réformes***

Si, comme il a été vu, le processus de la réforme est prévu pour débiter en 2010, les efforts les plus significatifs devraient porter sur 2011 et 2012. Une première évaluation des effets induits par cette réforme aura lieu en 2012, l'évaluation finale étant prévue pour 2014. A compter de 2015, il est envisagé de débiter un nouveau cycle de réformes prenant en considération les évaluations réalisées en 2012 et en 2014.

Ce programme de réformes doit être rendu opérationnel à travers un plan d'action triennal « glissant » et un cadre de financement pluriannuel. A cette fin, un cadre global de financement conjoint Gouvernement de la RCA et PTF sera élaboré. Il aura pour vocation d'arrêter pour chaque PTF et pour le Gouvernement, les différentes modalités de financement.



L'évaluation fera appel à des indicateurs de haut niveau en ayant recours, notamment, à ceux utilisés pour le PEFA. Un rapport narratif fera le point sur la réalisation des différents indicateurs.

Le dispositif de pilotage pour le suivi et la mise en œuvre de cette réforme est structuré autour d'un Comité de pilotage (CPR) présidé par le Ministre des finances et du budget, un Comité technique de coordination (CTC) logé au CTP/PASS, et sous la responsabilité d'un Coordonateur désigné par le Ministre des finances et du budget chargé de la réforme des finances publiques. Ce dernier sera aidé par une équipe technique renforcée par des assistants techniques.

L'ensemble de ce dispositif est rattaché au dispositif institutionnel de suivi et mise en œuvre du DSRP.

### 3. L'impact des faiblesses de la gestion des finances publiques

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Organisation efficiente des services
<b>Crédibilité du budget</b>	<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. Ces procédures permettent, par la voie de recettes affectées ou de trésorerie acquise, de sécuriser la réalisation de dépenses particulières.</p>
<b>Exhaustivité et transparence</b>	<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</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</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>



	<b>Discipline budgétaire</b>	<b>Allocation stratégique des ressources</b>	<b>Organisation efficiente des services</b>
	<p>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>ressources publiques et limitent le contrôle exercé par le Parlement.</p>	
<b>Budgétisation fondée sur des politiques nationales</b>	<p>Le retard dans la finalisation du CDMT global et dans l'élaboration des CDMT sectoriels après l'adoption du DSRP rend difficile l'inscription du budget dans une perspective pluriannuelle convenablement bâtie sur la base des objectifs stratégiques du DSRP.</p>	<p>L'allocation des ressources sur la base des objectifs stratégiques du DSRP est effectuée de façon empirique.</p> <p>Les charges récurrentes des investissements ne sont pas planifiées.</p>	<p>Le choix des prestations de services devant contribuer à l'atteinte des objectifs stratégiques du DSRP ne peut pas être effectué de façon judicieuse.</p>
<b>Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</b>	<p>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.</p> <p>Les mesures relevant du DSRP ne sont pas retracées dans les rapports d'exécution budgétaire.</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p>
<b>Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers</b>	<p>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.</p> <p>Les ministères ne dressent pas</p>	<p>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</p>	<p>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.</p>



	<b>Discipline budgétaire</b>	<b>Allocation stratégique des ressources</b>	<b>Organisation efficiente des services</b>
	<p>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.</p>	<p>assurées. Les conséquences sont une mauvaise tenue de la comptabilité sanctionnée par des coûts de gestion (application d'agios par les banques) élevés.</p>	
<b>Surveillance et vérification externe</b>	<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>La pertinence et l'efficience 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.</p>	<p>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.</p> <p>Le Parlement n'est pas en mesure de contrôler l'exécution de la dépense publique et donc de pouvoir évaluer son bien fondé.</p>



## ANNEXE I Aide mémoire – Tableau de 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	D
PI-2 Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	D
PI-3 Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	C
PI-4 Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	D+
<b>B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence</b>	
PI-5 Classification du budget	B
PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	C
PI-7 Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	D
PI-8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	C
PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	C
PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires	C
<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	C+
PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D+
<b>C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</b>	
PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	C
PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	C
PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D+
PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	D+
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	D+
PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie	D
PI-19 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	A
PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	C
PI-21 Efficacité du système de vérification interne	C+
<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	D
PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestations de services primaires	D
PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	D+
PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+



C(iv) Surveillance et vérification externes	
PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	D+
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS	
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	D
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	D
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	D



## ANNEXE II : COMPARAISON DU SCORING 2008 /2010

Indicateurs	Notes de 2008	Notes de 2010
PI-1 Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	D
PI-2 Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	D	D
PI-3 Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	A	C
PI-4 Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	D+	D+
PI-5 Classification du budget	D	B
PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	D	C
PI-7 Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	D	D
PI-8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	C+	C
PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	D+	C
PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires	D	C
PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	C+	C+
PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D	D+
PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	D+	C
PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	D+	C
PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D+	D+
PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	D	D+
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	D	D+
PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie	D+	D
PI-19 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics		A
PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non	D	C



salariales		
PI-21 Efficacité du système de vérification interne	<b>C+</b>	<b>C+</b>
PI-22 Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	<b>D+</b>	<b>D</b>
PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestations de services primaires	<b>D</b>	<b>D</b>
PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	<b>D</b>	<b>D+</b>
PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels	<b>D</b>	<b>D+</b>
PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe	<b>D</b>	<b>D</b>
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	<b>D+</b>	<b>D+</b>
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	<b>D</b>	<b>D</b>
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	<b>D</b>	<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>	<b>D</b>
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	<b>D</b>	<b>D</b>



## **ANNEXE III : Liste des documents consultés**

1. Réponse au questionnaire initial (Ministère des Finances) date non portée au document ;
2. Calendrier révisé des conférences budgétaires pour le projet de budget 2010 (17 septembre 2009) ;
3. Organigramme du Ministère des Finances Décret n°07-273 du 27 septembre 2007 ;
4. Décret n°09-422 du 28 décembre 2009 instituant la nomenclature budgétaire ;
5. Décret n°07-136 du 16 mai 2007 instituant une procédure simplifiée de gestion administrative et financière du personnel civil et militaire de l'Etat ;
6. Exemple de dossier technique du projet de loi de Finances pour 2010 ;
7. Circulaire fixant le cadrage budgétaire et le calendrier pour 2010 (6 août 2009) ;
8. Exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2008 (26 décembre 2007);
9. Note de présentation du projet de loi de finances pour l'exercice 2009 (12 novembre 2008) ;
10. Exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2010 (3 décembre 2009);
11. Rapport économique, financier et social projet de loi de finances 2007 (Octobre 2006) ;
12. Rapport économique, financier et social projet de loi de finances 2008 (Octobre 2007) ;
13. Rapport économique, financier et social projet de loi de finances 2009 (Octobre 2008) ;
14. Rapport économique, financier et social projet de loi de finances 2010 (Novembre 2009) ;
15. Documents d'affectation des ressources aux collectivités territoriales Extraits du budget 2010 et Collectif budgétaire 2008 ;



16. Note sur la préparation du CDMT (non daté) ;
17. Compte rendu de l'atelier « Noyau dur CDMT » hypothèses 2010-2012 ;
18. Rapport provisoire de l'exécution budgétaire du quatrième trimestre 2009 (Février 2010) ;
19. Liste et montant des conventions avec les donateurs ;
20. Note relative aux attributions des services de la direction de la préparation du budget.
21. Recueil de textes (Loi organique relative aux lois de finances, règlement général sur la comptabilité publique, circuit des dépenses publiques, décret organique portant organisation du ministère des Finances et du Budget, Extrait de la loi de Finances 2005 relative aux recettes et aux dépenses publiques, ordonnance n°88.005 portant création des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives et extrait de l'ordonnance n°88.006 relative à l'organisation des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives, loi n°88 003 modifiant l'ordonnance n°88.006 du 12 février 1988 relative à l'organisation des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives) ;
22. Décret n°07 193 du 12 juillet 2007 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
23. Organigramme de la direction générale du Trésor ;
24. Organigramme de la direction de la comptabilité publique et des réformes comptables ;
25. Organigrammes des trésoreries régionales de Berberati (sud ouest) de Bessangoa (nord ouest) de Bambari (Centre est), de Bangui (sud est) ;
26. Feuille de route des réformes au trésor public du 26 mars 2010 ;
27. Tableau d'exécution des dépenses obligatoires 2008 ;
28. Tableau d'exécution des dépenses obligatoires 2009 ;
29. Situation des soldes de comptes au 31 décembre 2009 ;
30. Situation des fiches de comptes particuliers au 31 décembre 2009 ;
31. Prévision de la gestion de trésorerie et plan de trésorerie pour 2010 ;



32. Situation globale des arriérés « intérieurs » 2009 au 28 avril 2010 ;
33. Procès verbal de transfert des titres de dépenses antérieures à 2009 au 15 mars 2010 ;
34. Code des marchés publics et délégations de service public année 2009 ;
35. Compte de gestion 2008 ;
36. Note circulaire modification du code général des impôts 1<sup>er</sup> avril 2010 (calcul de l'impôt minimum forfaitaire);
37. Agenda fiscal 2010 ;
38. Plan d'audit de la direction générale des impôts et des domaines (12 janvier 2010) ;
39. Stratégie et plan d'action pour la réforme (2010-2012) de la direction générale des impôts et des domaines (non daté) ;
40. Rapports d'activités annuels de la direction générale des impôts et des domaines Année 2008 (5 février 2009) ;
41. Rapports d'activités annuels de la direction générale des impôts et des domaines Année 2009 (19 janvier 2010) ;
42. Recettes fiscales, écart réalisations prévisions 2007, 2008, 2009 (Fichier Excel) ;
43. Programmes de vérification fiscale 2009 et 2008 ;
44. Réponse au questionnaire initial Direction du Trésor non datée ;
45. Guide de l'immatriculation ;
46. Décret n°07.380 du 27 décembre 2007 portant création d'un comité interministériel chargé des exonérations fiscales et douanières ;
47. Décret n°07.380 du 27 décembre 2007 fixant les conditions et procédures d'octroi des franchises et exonérations ;
48. Arrêté du 17 janvier 2001 fixant l'obligation d'utilisation d'un numéro d'identification fiscale ;



49. Tableau comparatif des exonérations accordées au titre des exercices 2008-2009 (17 février 2010) ;
50. Tableau des restes à recouvrer au 31 mars 2010 (exercice 2007, 2008, 2009) ;
51. Comparaisons recettes fiscales et prévisions budgétaires 2007, 2008, 2009 (fichiers Excel) ;
52. Réponse au questionnaire initial Direction des douanes non datée ;
53. Note sur le budget 2010 ;
54. Comparaisons réalisations prévisions exercices 2007 à 2009 ;
55. Situation de janvier à février 2010 ;
56. Matrice du programme d'activités de l'inspection des services douaniers au titre de 2010 ;
57. Statistiques des exonérations douanières 2008-2009 ;
58. Arrêté n°08 du 3 avril 2008 portant nomination des membres du comité interministériel chargé des exonérations fiscales et douanières ;
59. Rapport d'activité du comité interministériel chargé des exonérations fiscales et douanières Année 2009 ;
60. Plan d'apurement des arriérés intérieurs de la RCA 27 novembre 2008 ;
61. loi n°64/30 du 20 novembre 1964 portant organisation du contrôle financier en république Centrafricaine ;
62. Décret n°07.273 Portant organisation et fonctionnement du Ministère des finances et du budget et fixant les attributions du Ministre ;
63. Décret n°80-452 fixant les modalités de fonctionnement et les conditions d'exercice du contrôle financier des dépenses de l'Etat ;
64. Guide de procédure de la direction du contrôle financier ;
65. Plan d'action 2010-2012 du programme de réforme des finances publiques en RCA (Planning – Draft décembre 2009) ;
66. Exposé sur les nouveaux outils de passation des marchés (26 et 27 novembre) ;



67. Manuel des procédures de passation des marchés publics et délégations de services publics ;
68. Note circulaire du 6 avril 2009 relative à la réforme du système de passation des marchés publics ;
69. Procédure simplifiée de passation des marchés publics ;
70. Note de présentation du code des marchés publics ;
71. Edition spéciale Code des marchés publics et délégations de services publics, autorité de régulation des marchés publics, direction générale des marchés publics ;
72. Réponse au questionnaire relatif à la dette (direction de la dette) non datée ;
73. Situation des arriérés à fin décembre 2007, 2008, 2009 ;
74. Plan d'apurement des arriérés antérieurs ;
75. Document de stratégie d'endettement public pour l'année 2010 ;
76. Encours de la dette publique au 31 février 2010 ;
77. Convention portant rétrocession intégrale à la RCA de l'allocation générale de droits de tirage spéciaux (DTS) du FMI du 28 août 2009 ;
78. Rapport annuel de la gestion de la dette publique centrafricaine en 2009 (20 janvier 2010) ;
79. Programme d'action pour l'année 2010 (Janvier 2010) ;
80. Convention de consolidation et de rééchelonnement de créances de la banque Maroco centrafricaine (BPMC) & plan d'amortissement (5 août 2009) ;
81. Convention portant consolidation et rééchelonnement de créances de la Commercial Bank Centrafrique (CBCA) & simulation de prêt & plan d'amortissement (5 août 2009) ;
82. Convention de consolidation et de rééchelonnement des créances de l'Ecobank Centrafrique sur l'Etat Centrafricain & tableaux d'amortissement (non datée);



83. Convention de consolidation sur le Trésor Centrafricain des engagements dus au titre des crédits consolidés, avances exceptionnelles et impayés vis-à-vis de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC) & plan d'amortissement (30 juin 2009) ;
84. Convention de prêt sous forme d'avance exceptionnelle (BEAC) & plan d'amortissement (3 avril 2009) ;
85. Procès verbal relatif à la consolidation de la dette de la République Centrafricaine du 15 septembre 2009 – Club de Paris ;
86. Décret n°04.392 du 27 décembre 2004 portant promulgation de la Constitution de la République Centrafricaine ;
87. Loi portant Code Minier de la République Centrafricaine ;
88. Décret n°10.017 portant répartition des crédits ouverts par la loi n°09.017 du 31 décembre 2009 (Titres) ;
89. Décret n°10.020 portant répartition des crédits ouverts par la loi n°09.017 du 31 décembre 2009 (Fonds) ;
90. Décret n°10.017 portant répartition des crédits ouverts par la loi n°09.017 du 31 décembre 2009 (Agences autonomes) ;
91. Décret n°10.019 portant répartition des crédits ouverts par la loi n°09.017 du 31 décembre 2009 (Comptes d'affectations spéciales) ;
92. Décret n°07.011 portant répartition des crédits ouverts par la loi de finances pour 2007 (Spécialités) ;
93. Décret n°07.012 portant répartition des crédits ouverts par la loi de finances pour 2007 (Comptes d'affectations spéciales) ;
94. Décret n°08.043 portant répartition des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2008 (Comptes d'affectations spéciales) ;
95. Décret n°08.042 portant répartition des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2008 (Fonds) ;
96. Décret n°08.041 portant répartition des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2008 (Spécialités) ;
97. Rapport d'exécution budgétaire Exercice 2008 ;



98. Rapport d'exécution budgétaire Exercice 2009 ;
99. Loi de Finances Exercice 2007 ;
100. Loi de Finances Exercice 2008 ;
101. Loi de Finances Exercice 2009 ;
102. Loi de Finances Exercice 2010 ;
103. Loi de Finances Rectificative 2008 ;
104. Collectif budgétaire 2009 ;
105. Rapport d'activités du contrôle financier pour 2009 ;
106. Crédits alloués aux agences Loi de finances 2010 ;
107. Projet de décret portant nomenclature budgétaire ;
108. Note d'information sur la préparation du budget 2010 et la tenue de pré conférences budgétaires ;
109. Circulaire fixant le cadrage budgétaire et le calendrier pour 2010 (6 août 2009) ;
110. Calendrier et composition des conférences budgétaires pour 2010 (17 septembre 2009) ;
111. Loi organique n°06.013 relative aux lois de finances en République Centrafricaine du 3 juillet 2006 ;
112. Arrêté n°053 du 24 décembre 2007 relatif à la clef de répartition des menues recettes entre la direction générale du trésor et de la comptabilité publique et les services générateurs ;
113. Document de travail Mission du Fonds Monétaire International du 1<sup>er</sup> mars au 1<sup>er</sup> avril 2010 ;
114. Documents transmis au parlement Projet de loi de Finances 2007 ;
115. Documents transmis au parlement Projet de loi de Finances 2008 ;
116. Documents transmis au parlement Projet de collectif budgétaire 2008 ;



117. Documents transmis au parlement Projet de loi de Finances pour 2009 ;
118. Rapport général du recensement paiement des fonctionnaires et agents de l'Etat ;
119. Arrêté n°037/10/MFB/DIR.CAB/DR portant nomination de l'administrateur et des gestionnaires des crédits du Ministère des Finances et du Budget du 22 février 2010 ;
120. Extraction informatique exécution du budget 2009 ;
121. Extraction informatique exécution du budget 2008 ;
122. Arrêté n°004/MFB/DIR.CAB/DGTCP/CTRSC.09 du 15 janvier 2009 relatif à la publication du Plan Comptable de l'Etat (non daté non signé) ;
123. Tableau des opérations financières de l'Etat 2009 (*in Rapport de surveillance multilatérale en 2009 et perspectives pour 2010*) ;
124. Recettes fiscales selon la nomenclature budgétaire 2007 à 2009 ;
125. Annexe à la situation des arriérés intérieurs 2009 ;
126. Plan d'audit de la direction générale des impôts et des domaines ;
127. Rapport d'activité de la société de détection des importations frauduleuses (SODIF) pour l'exercice 2008 ;
128. Rapport d'activité de la société de détection des importations frauduleuses (SODIF) pour l'exercice 2009 ;
129. Eléments sur la révision de la charte des investissements ;
130. Arrêté interministériel n°0002/MATD.MFB du 18 mars 2009 portant répartition de la subvention de l'Etat aux conseils généraux de préfecture et conseils de sous-préfecture ;
131. Lettre du 27 février 2009 n°035/MATD/DIRCAB/DGSC/DR/SFM relative à la répartition des crédits de fonctionnement de l'Administration préfectorale et sous-préfectorale ;
132. Lettre du 26 mars 2009 n°036/MICSP/CAB/DGAT/DCT portant engagement des subventions de l'Etat aux collectivités territoriales ;



133. Lettre de fonctionnement n°036/MATD.DIRCAB.DGAT du 23 mars 2010 relative aux crédits de fonctionnement de 2010 des entités administratives déconcentrées et décentralisées ;
134. Loi N°97.009 arrêtant le budget de la République Centrafricaine pour l'année 1997 ;
135. Arrêté n°004/MFD/DIR.CAB/DGTCP/DCPRC/CTRSC.09 du 15 janvier 2009 (non signé) portant publication du plan comptable de l'Etat ;
136. Arrêté (non numéroté) \_\_/MFD/DIR.CAB/DGTCP/DCPRC/CTRSC.09 du 15 janvier 2009 (non signé non daté) portant modification de l'arrêté n°004/MFD/DIR.CAB/DGTCP/DCPRC/CTRSC.09 du 15 janvier 2009 portant publication du plan comptable de l'Etat ;
137. Loi n°08.011 du 13 février 2008 portant organisation du cadre institutionnel et juridique applicable aux entreprises et offices publics ;
138. Décret n°08.296 du 20 août 2008 fixant les modalités d'application de la loi n°08.011 du 13 février 2008 portant organisation du cadre institutionnel et juridique applicable aux entreprises et offices publics ;
139. Analyse de la situation financière des entreprises et offices publics de 2005 à 2008 (25 juillet 2009) – Contrôle général du secteur parapublic ;
140. Recettes douanières selon la nomenclature budgétaire 2009 ;
141. Statistiques des recours reçus et traités par la direction générale des douanes et droits indirects ;
142. Demande d'inspection à destination années 2008 et 2009 ;
143. Programme de contrôle des administrations fiscales et douanières pour les années 2008, 2009 et 2010 ;
144. Réalisation des recettes budgétaires exercice 2009 (Trésor) ;
145. Arriérés – Avis de règlement en attente de création 2009;
146. Arriérés - Ordonnance en attente de prise en charge 2009
147. Protocole d'accord entre le gouvernement centrafricain et la SODIF du 28 avril 2008 ;



148. Rapport des travaux du sous-comité débloqué des salaires mis en place à la suite de la note de service n°002/P/CPDSFP du 28 août 2008 (non daté, non signé) ;
149. Projet de loi de Finances 2010, documents de transmission au parlement ;
150. Comptabilité publique, synthèse annuelle des recettes 2009 ;
151. Décret n°07.273 du 27 septembre 2007 portant organisation et fonctionnement du Ministère des finances et du budget et fixant les attributions du Ministre ;
152. Statistiques des contentieux fiscaux pour 2009 ;
153. Liste des apurements définitifs en 2009 (pièce manquante) ;
154. Liste des engagements des caisses accordées au 31/12/2009 (pièce manquante) ;
155. Situation des dossiers traités de janvier à décembre 2008 Direction du contrôle financier (état des rejets) ;
156. Lettre d'intention du 13 juillet 2009 relative à la réalisation d'un film documentaire portant sur la redynamisation de l'administration fiscale (DG Impôts) ;
157. Instruction présidentielle 002/PR du 27 juin 1990 relative aux conditions d'élaboration du budget de l'Etat et calendrier de présentation de la loi de finances ;
158. Note en conseil des ministres du 4 février 2010 relative aux conditions de préparation de la loi de Finances ;
159. Circulaire fixant le cadre de la préparation du projet de loi de finances en République centrafricaine (Projet) ;
160. Note à l'attention du Ministre des finances et du budget du 12 janvier 2010 mise en place des annexes au budget ;
161. Etat des engagements des partenaires au développement 2008-2010 ;
162. Direction générale des impôts : situation fiscale de la BPMC (2003, 2004, 2005) ;
163. Exonération fiscale de la banque populaire maroco-centrafricaine avenant à la convention de 1997 ;
164. Exonération fiscale de la société Afrique automobile (exemple) ;
165. Direction des impôts service gestion DFGE – tableau de suivi TVA Octobre 2009 ;



166. Direction des impôts service gestion DFGE – tableau de suivi TVA Décembre 2009 ;
167. Direction des impôts service gestion DFGE – tableau de suivi TVA Janvier 2010 ;
168. Direction des impôts service gestion DFGE – tableau de suivi TVA Février 2010 ;
169. Direction des impôts service gestion DFGE – tableau de suivi TVA Novembre 2009 ;
170. Direction des impôts TVA Sté SUCAF Centrafrique février 2010, mars 2010, avril 2010, et précompte de 3% ;
171. Rapport de mission définitive audit du service informatique de la DGID juin 2008 ;
172. Rapport de mission définitive audit du service informatique de la DGID mise en œuvre des recommandations juillet 2008 ;
173. Convention de bénéfice d'un régime fiscal préférentiel temporaire société SOCACIG du 18 février 2010 ;
174. Protocole d'accord relatif à la Convention de bénéfice d'un régime fiscal préférentiel temporaire société SOCACIG du 18 février 2010 ;
175. Compte administratif Mairie de Bangui ex 2007 ;
176. Projet de budget 2008 Mairie de Bangui ;
177. Budget primitif commune de Bambari 2007 ;
178. Budget primitif commune de Bambari 2007 ;
179. Tableau de l'évolution de la masse salariale 2009 ;
180. Réponses aux questionnaires Marchés publics (DGMP) ;
181. Plan d'action de l'inspection des services du trésor année 2010 ;
182. Note circulaire n°272/MFB/DIR/CAB relative à la bancarisation des recettes de l'Etat ;



183. Note d'instruction n°110/2010/MFB/DIR/CAB/DGID du 1<sup>er</sup> avril 2010 relative à la liquidation ventilation de l'impôt ;
184. Instruction présidentielle du 19 janvier 2010 domiciliation et dépôts sur les comptes courants du Trésor Public ;
185. Situation de trésorerie 2009 ;
186. Situation de trésorerie journalière ;
187. Réalisation des recettes budgétaires 2009 Trésor ;
188. Tableau de suivi mensuel des reversements des recettes des ministères ;
189. Recettes des ministères reversées au trésor exercice 2009 ;
190. Budget de la commune de BIMBO Exercice 2009 (visas et dates de transmissions) ;
191. Budget primitif de la commune de Berberati exercice 2009 (visas et dates de transmissions) ;
192. Relations RCA/FMI et performance macroéconomique septembre 2009 ;
193. Rapport de l'exécution budgétaire 1<sup>er</sup> trimestre 2009 ;
194. Rapport de l'exécution budgétaire 2<sup>ème</sup> trimestre 2009 ;
195. Rapport de l'exécution budgétaire 3<sup>ème</sup> trimestre 2009 ;
196. BEC 2010 Programme d'emploi – Ministère de l'Education Nationale ;
197. Répartition globale des dépenses par nature économique BEC 2009 ;
198. Réponses aux questionnaires de la mission FMI (non daté non signé) ;
199. Tableau synoptique des calendriers budgétaires et leurs applications effectives (2) ;
200. Mission d'appui à la formulation d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) 2010-2012 Aide mémoire ;
201. PNUD Mission d'appui à l'administration centrafricaine Actualisation du CDMT global ;



202. Document de stratégie de réduction de la pauvreté 2008-2010 – Ministère du Plan de l'Economie ;
203. Exécution budgétaire détaillée 2008 (document Excel – sous format électronique) ;
204. Exécution budgétaire annuelle 2008 (document Excel – sous format électronique) ;
205. Exécution budgétaire 2008 non détaillée (document Excel – sous format électronique) ;
206. Exécution budgétaire 2009 (document Excel – sous format électronique) ;
207. Rapport d'activités de l'inspection générale des finances 2007 (format PDF) ;
208. Rapport d'activités de l'inspection générale des finances 2008 (format PDF) ;
209. Programme d'actions pour l'exercice 2010 de l'inspection générale des finances (format PDF) ;
210. Manuel de procédure de l'inspection générale des finances (Fichier Word) ;
211. Rapport relatif au désendettement de la République Centrafricaine par l'Inspection Générale des Finances (2009-2010) (format électronique) ;
212. Justificatifs de la réduction du stock des arriérés intérieurs 2009 (Document IGF – sous format électronique) ;
213. Arrêté n°095/MEFBPCI/D-CAB/CAB du 4 novembre 2005 portant organisation et fonctionnement des services de l'inspection générale des finances (Document PDF sous format électronique) ;
214. Décret n°07/273 du 27 septembre 2007 portant organisation et fonctionnement du Ministère des Finances et du Budget et fixant les attributions du Ministre (Document électronique format PDF) ;
215. Arriérés : dette commerciale apurée au 31/12/2009 ;
216. Arriérés : dette sociale apurée au 31/12/2009 ;
217. Arriérés : autres dettes apurées au 31/12/2009 ;
218. Calendrier indicatif des déboursements ;



219. Rapport annuel conjoint 2009 – République Centrafricaine – Communauté européenne ;
220. Rapport annuel conjoint 2009 – Coopération République Centrafricaine – Union Européenne – Revue à mi-parcours ;
221. Direction Générale du Trésor – Comptabilité Publique – Feuille de route des réformes au trésor public ;
222. Liste des amendements au projet de loi de finances pour 2010 proposés par le parlement ;
223. Situation des caisses d’avances apurées 2<sup>ème</sup> semestre 2009 ;
224. Soit transmis rapport d’exécution budgétaire Premier semestre 2008 du 28 août 2008 ;
225. Soit transmis rapport d’exécution budgétaire troisième trimestre 2009 le 4 décembre 2009 ;
226. Soit transmis rapport d’exécution budgétaire Deuxième trimestre 2009 du 18 septembre 2009
227. Réponses complémentaires Direction générales des Marchés Publics ;
228. Arrêté du 18 février 2009 portant transfert de crédits à l’intérieur du budget de l’Etat pour l’exercice 2009 ;
229. Balance générale 2009 (Direction générale du trésor) ;
230. Etat de rapprochement des sommes effectivement reversées au trésor public par les impôts et les douanes au titre de l’année 2009 (Trésorerie générale) ;
231. Pratique de la coopération française en matière de financements ;
232. La coopération française en matière de finances publiques en RCA (année 2009) ;
233. Situation de la dette intérieure au 31 décembre 2009 (Direction de la dette) avec apurement 2009 ;
234. Assistance extérieure à la République Centrafricaine en 2009 – Secrétariat technique national du DSRP – Ministère du plan de l’économie et de la coopération internationale ;



235. Financements externes – Ministère de la santé 2008 – 2010 ;
236. Financements externes – Ministère de l'Education Nationale 2008 – 2010 ;
237. Note n°1126/MSGGRP/DIRCAB du 28 décembre 2007 transmission du projet de loi de finances pour 2008 ;
238. Note n°947/MSGGRP/DIRCAB du 27 novembre 2008 transmission du projet de loi de finances pour 2009 ;
239. Loi n°97.011 du 4 juillet 1997 relative à l'Assemblée Nationale ;
240. Rapport sectoriel de la commission population, genre et développement, droits de l'homme, droit international humanitaire et pétitions sur le projet de budget 2010 ;
241. Rapport sectoriel de la commission équipement et communications sur le projet de loi de finances 2010 ;
242. Rapport général de la commission économie finances et plan sur le projet de loi de finances 2009 ;
243. Rapport général de la commission des finances et plan sur le projet de loi de finances 2010 ;
244. Loi n°96.001 du 3 janvier 1996 portant organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes ;
245. Loi n°97.003 du 12 mai 1997 portant modification de la loi n°96.001 portant organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes ;
246. Loi n°97.007 du 29 mai 1997 portant organisation et fonctionnement de la conférence des présidents et du procureur général à la Cour des Comptes ;
247. Cour des comptes – synthèse des rapports d'activité ;
248. Direction du budget répartition des lignes budgétaires aux gestionnaires note du 8 mars 2010 ;
249. Arrêté n°144/009 du 10 avril 2009 portant composition et fonctionnement des commissions d'ouverture des plis et d'évaluation des offres ;
250. Direction du Trésor, Procès verbal d'arrêt de quittanciers (daté du 11 mai 2010 mais non signé) ;



251. Direction du Trésor, Note de service relative à la désignation d'un agent pour procéder à l'arrêt mensuel des quittanciers détenus par les régisseurs (non daté, non signé) ;
252. Cour des Comptes - Programme de contrôle pour l'année 2010 (non signé) ;
253. Ministère de la Santé – Allocations budgétaires aux titres des années 2007-2009 ;
254. Ministère du Plan et de la Coopération internationale – Programme triennal d'investissement de l'Etat (PTI) 2003-2005 ;
255. Lettre d'intention FMI : projet avril 2010 ;
256. Programme de réforme de la gestion des finances publiques en RCA, version février 2010 ;
257. Statistiques douanières 2007 à 2009 (comparaisons des réalisations aux prévisions).
258. Convention de validation des dettes croisées Etat/ENERCA ;
259. Convention de validation des dettes croisées Etat/SODECA ;
260. Convention de validation des dettes croisées Etat/SOCATEL ;
261. Instruction présidentielle du 19 janvier 2010 sur les paiements des taxes et droits à la BEAC ;
262. Arrêté interministériel n° 003 du 2 juillet 2003 portant affectation aux budgets des communes des quotes-parts de certains produits fiscaux et taxes du budget de l'Etat ;
263. Arrêté interministériel n° 011 du 11 avril 2005 portant affectation aux budgets des communes des quotes-parts de certains produits fiscaux et taxes du budget de l'Etat ;



264. Arrêté n° 076 du 1<sup>er</sup> septembre 2006 fixant le taux de répartition des recettes encaissées dans les provinces et leurs transferts automatiques au Trésor public de Bangui.
265. Compte administratif 2008 Ministère des finances et du budget du 25 juin 2010.
266. Réponses du 28 juin 2010 de la direction générale du Trésor et de la comptabilité publique au rapport provisoire PEFA.
267. Réponses de la Cour des comptes du 28 juin 2010 au rapport provisoire.
268. Instruction présidentielle du 17 juin 2010 portant sur la trésorerie.



## ANNEXE IV Liste des personnes rencontrées

### Ministère des Finances

- M. KOSSE Daniel Chargé de mission au cabinet du Ministre ;
- M. FEIGOUTO Augustin Chargé de mission banques et institutions financières internationales ;
- Mme TOMBIDAM Denise Experte Finances publiques (CTP PAS) ;
- M. BAKASSA David expert secteur réel (CTP PAS) ;

### Direction générale du budget

- M. NGANAWARA Franck DPB/DGB/MFB ;
- M. DESSE Jean-Pierre Directeur des pensions ;
- M. FOANE-BAMARA Didier CSD/DEB/DGB DEB ;
- M. ZOUNGERE-OUILHKON Gérard Directeur de la solde ;
- M. NGAWEN Germain Directeur exécution Direction de l'exécution du budget (DEB) ;
- M. WAMOUSTOYO Germain Directeur Général du Budget DGB ;
- M. KOUNDJIA Sylvain CSAI ;
- M. NGOUPENDE Patrice CSFPE/Direction de la Prévision Budgétaire ;
- Mme MOUZOULE DOFEY Jocelyne Cadre Direction de la Prévision Budgétaire ;
- Mme KASSOMBA Régina Chef de service Direction de l'exécution du budget ;
- M. BENGUE Urbain Direction des Recettes DGB ;
- 

### Direction du contrôle financier

- M. HOURONFIO Georges Directeur du contrôle financier ;
- M. OZOKOUA Ambroise chef de bureau SCMEB ;

### Direction de la dette et des participations

- Mme Louise Antoinette NGOZO-KIRIMAT Directrice ;

### Direction générale du trésor et de la comptabilité publique

- M. LAPO Guillaume directeur général ;
- M. OUARASSIO MONKOMSSE Serge directeur des dépenses publiques et des budgets annexes ;



- M. NOMBISSOU Directeur de la comptabilité publique et des réformes comptables ;
- Mme GROSDEMANGE Chargé de mission, assistante technique du Trésor ;
- M. DEPANDA Jonas CS Régionaux ;
- M. GUERENDOUMBA Martin Compte de gestion ;
- M. NDINABE Albert personne ressources ;
- M. Mme KIZIMALE Lydie Chef de bureau des statistiques ;
- Mme KAIMBA Marie-Joseph chef de bureau de la direction de la centralisation comptable ;
- M. YOMBO Boniface directeur de la centralisation comptable ;
- M. YOTOLOUM Vivien chef du service comptable central à la direction des dépenses publiques et budgets annexes ;
- M. NAMSONA Firmin Directeur du recouvrement ;
- M. GOFFI Albert coordonnateur de l'inspection du trésor ;
- M. GARPA OUANGOLE Joseph Directeur général adjoint du trésor ;
- M. YAMOKOY Gatien direction de la dette et des participations :

#### Fonds Monétaire International

- M. NTAMATUNGIRO Joseph représentant résident du FMI ;
- Mme PADEMONA Nadia Economiste locale du FMI

#### Assemblée Nationale

- M. Eric SORONGOPE – ZOUMANDJI président de la commission de l'Economie, des Finances et du Plan ;

#### Ministère de l'Economie et du Plan

- M. FOURCROY Bernard Conseiller de l'ordonnateur national du FED en RCA ;

#### Direction des Politiques Economiques et Stratégies

- M. DOPAMAS Magloire Directeur SES ;
- Mme DENGOU Marie Laure ;
- M. MAZANGA Victor Directeur Investissements (Plan) ;
- Mme GABITA Olga CS DGPS Plan ;
- Mme BOMBOGNA Mauricette cadre Plan ;

#### Direction Générale des impôts

- M. TOUHOUYE Hyacinthe Directeur Général ;
- M. BENAM Isaac Directeur Général Adjoint ;
- M. MOBOYE Jérémie DFGE ;



- M. RAMADANE Mathurin Directeur de la législation fiscale DELFI ;

#### Direction Générale des Marchés Publics

- M. GODOUAMA Jean Bernard Directeur Général ;
- M. PECKO Justin Directeur du suivi de la passation des marchés publics ;
- M. GONISSERE Jean-Privat Directeur des études ;

#### Ministère de l'Education Nationale

- M. YANGO Alain Martial DGR Education nationale ;

#### Direction générale des douanes et des droits indirects

- M. BEASSEM Antoine Directeur législation ;
- M. AMIEL Gérard Conseiller technique du directeur général des douanes ;
- Mme BAZAIKA Rénilde, assistante technique ;

#### Inspection Générale des Finances

- M. YERADA CHERUBIN Marcel 2<sup>o</sup>coordonnateur IGF ;

#### Ministère de la Santé

- M. NALIKE-ASSOULA Rémy directeur de la santé ;
- M. ASSAYE Abel CSAF Santé

#### Ministère de l'administration du territoire et de la décentralisation

- M. KOUROUPE-AWO Alexandre directeur général de l'administration du territoire ;

#### Cour des comptes

- M. ENEDE Paul Président de la 1<sup>ère</sup> chambre ;
- M. FARADANGA Joseph Président de la 3<sup>ème</sup> chambre ;
- M. MANDABA Michel Premier conseiller 1<sup>ère</sup> chambre ;
- M. AKKA Maurice Premier conseiller 2<sup>ème</sup> chambre ;



Assistance Technique mise en  
œuvre par Louis Berger en  
consortium avec Human  
Dynamics

République Centrafricaine  
Evaluation des Finances Publiques selon la  
méthodologie PEFA  
Rapport définitif - Juillet 2010

---

Ambassade de France en République Centrafricaine

- M. HENAUT Xavier attaché de coopération au service de coopération et d'action culturelle ;



## ANNEXE V Calcul du Ratio Pi-2

Année 2008

Entité	Total prévisions	Total réalisations	Différence	Différence abs	Δ
Souveraineté	6 657 274	5 443 048	- 1 214 226	1 214 226	81,76%
Ministère des relations avec le Parlement	270 976	3 505 564	3 234 588	3 234 588	1293,68%
Ministère de la Justice	1 387 219	1 536 513	149 294	149 294	110,76%
Ministère des affaires étrangères	2 819 778	2 463 122	- 356 656	356 656	87,35%
Ministère de la Défense Nationale	13 920 762	16 127 501	2 206 739	2 206 739	115,85%
Ministère de l'Intérieur	3 317 298	3 580 880	263 582	263 582	107,95%
Ministère des Finances	6 155 505	5 222 964	- 932 541	932 541	84,85%
Ministère de l'Economie & du Plan	464 239	1 077 552	613 313	613 313	232,11%
Ministère de la fonction publique	506 900	506 284	- 616	616	99,88%
Ministère de l'Education nationale	11 990 626	11 214 891	- 775 735	775 735	93,53%
Ministère de la Communication	567 634	764 272	196 638	196 638	134,64%
Ministère de la Jeunesse des sports	697 448	614 100	- 83 348	83 348	88,05%
Ministère de la Santé	7 130 113	6 521 902	- 608 211	608 211	91,47%
Ministère de la Famille	801 723	765 513	- 36 210	36 210	95,48%
Ministère de l'Équipement	3 952 414	2 744 282	- 1 208 132	1 208 132	69,43%
Ministère de la Reconstruction	276 066	404 065	127 999	127 999	146,37%
Ministère des Mines	444 029	516 941	72 912	72 912	116,42%
Ministère des Postes et Télécommunication	62 286	60 164	- 2 122	2 122	96,59%
Ministère du Commerce	340 843	536 054	195 211	195 211	157,27%
Ministère du Développement rural	2 372 838	2 287 459	- 85 379	85 379	96,40%
Ministère des Eaux & Forêts	853 073	2 252 358	1 399 285	1 399 285	264,03%
Ministère du développement & tourisme	75 531	42 135	- 33 396	33 396	55,79%
Ministère du Transport	1 596 114	303 015	- 1 293 099	1 293 099	18,98%
Non Classées	10 036 300	10 633 035	596 735	596 735	105,95%
Total	76 696 989	79 123 614	2 426 625	15 685 967	20,45%



Année 2009<sup>7</sup>

Entité	Total prévisions	Total réalisations	Différence	Différence abs	Δ
Souveraineté	7 852 611	145 713	- 7 706 898	7 706 898	1,86%
Ministère des relations avec le Parlement	365 091	45 482	- 319 609	319 609	12,46%
Ministère de la Justice	1 529 646	38 944	- 1 490 702	1 490 702	2,55%
Ministère des affaires étrangères	2 587 683	234 979	- 2 352 704	2 352 704	9,08%
Ministère de la Défense Nationale	15 822 708	79 269	- 15 743 439	15 743 439	0,50%
Ministère de l'Intérieur	3 616 057	585 271	- 3 030 786	3 030 786	16,19%
Ministère des Finances	8 838 501	753 518	- 8 084 983	8 084 983	8,53%
Ministère de l'Economie & du Plan	440 116	43 821	- 396 295	396 295	9,96%
Ministère de la fonction publique	524 629	17 340	- 507 289	507 289	3,31%
Ministère de l'Education nationale	12 596 529	1 961 988	- 10 634 541	10 634 541	15,58%
Ministère de la Communication	897 930	44 472	- 853 458	853 458	4,95%
Ministère de la Jeunesse des sports	904 199	25 336	- 878 863	878 863	2,80%
Ministère de la Santé	7 524 870	575 121	- 6 949 749	6 949 749	7,64%
Ministère de la Famille	1 185 594	48 095	- 1 137 499	1 137 499	4,06%
Ministère de l'Equipement	3 881 683	16 794	- 3 864 889	3 864 889	0,43%
Ministère de la Reconstruction	298 915	28 635	- 270 280	270 280	9,58%
Ministère des Mines	2 887 615	6 876	- 2 880 739	2 880 739	0,24%
Ministère des Postes et Télécommunication	1 181 322	28 762	- 1 152 560	1 152 560	2,43%
Ministère du Commerce	410 311	336 657	- 73 654	73 654	82,05%
Ministère du Développement rural	2 311 723	732 148	- 1 579 575	1 579 575	31,67%
Ministère des Eaux & Forêts	925 932	7 133	- 918 799	918 799	0,77%
Ministère du développement & tourisme	94 342	3 068	- 91 274	91 274	3,25%
Ministère du Transport	233 278	65 623	- 167 655	167 655	28,13%
Non Classées	12 175 934	1 167 397	- 11 008 537	11 008 537	9,59%
<b>Total</b>	<b>89 087 219</b>	<b>6 992 442</b>	<b>- 82 094 777</b>	<b>82 094 777</b>	<b>92,15%</b>

<sup>7</sup> Hors PSOP et Agios prélevés à la source ;



## **ANNEXE VI Liste des tableaux**

- 1. Performance budgétaire,
- 2. Allocation de ressources en % de dépenses totales,
- 3. Allocation des ressources en % des dépenses totales,
- 4. Etat d'exécution du budget voté par agrégats 2009,
- 5. Etat d'exécution du budget voté par agrégat 2008,
- 6. Ecart entre budgets initiaux et dépenses finales 2008 et 009,
- 7. Ecart entre budgets initiaux et dépenses réelles pour les ministères dépensiers 2008 et 2009,
- 8. Exécution des recettes par comparaison aux prévisions initiales,
- 9. Stock des arriérés au 31. 12. 2009,
- 10. Exécution de la commande publique,
- 11. Diffusion des rapports d'exécution budgétaire.



## **ANNEXE VII Réponse aux commentaires PEFA sur le rapport provisoire portant sur la Centrafrique**

Nice, le 9 juillet 2010.

### **REPONSE AUX COMMENTAIRES PEFA SUR LE RAPPORT PROVISOIRE PORTANT SUR LA CENTRAFRIQUE**

Le Secrétariat PEFA a bien voulu formulé des commentaires datés du 30 juin sur le rapport provisoire portant sur la Centrafrique, et nous l'en remercions. Ses commentaires ont été portés à la connaissance de la mission le 2 juillet.

Toutefois, le rapport provisoire a été transmis à la délégation de l'Union européenne en Centrafrique dès le 18 mai, puis dès le 24 mai au cabinet d'audit en charge de la gestion de la mission.

Le rapport définitif a été arrêté le 30 juin et communiqué dès cette date à la délégation et au cabinet d'audit.

La mission a respecté les délais convenus dans les termes de référence. Les commentaires du Secrétariat PEFA sont intervenus alors que la procédure est achevée.

La mission considère utile de revenir sur quelques commentaires généraux du Secrétariat PEFA.

S'agissant de « l'impression d'ensemble », nous ne souscrivons pas à l'observation selon laquelle il aurait fallu « procéder à un suivi de l'évolution de la performance depuis l'évaluation précédente (2008) » dans la mesure où le précédent rapport n'a pas dépassé le stade du « provisoire » et qu'il n'a pas été contredit avec l'administration centrafricaine.

Il est de règle qu'un rapport non contredit est un document non opposable.

L'objectif de la mission est que le rapport définit soit accepté par l'administration centrafricaine. La mission, au cours de ses trois interventions sur site, a adopté, comme le prévoit la méthodologie PEFA, une démarche participative : trois réunions ont été tenues avec les représentants de l'administration, plusieurs réunions spécifiques ont été conduites avec les responsables des secteurs concernés par l'étude PEFA.

S'agissant des observations générales, le Secrétariat PEFA considère que le rapport couvre seulement deux exercices (2008 et 2009). Cette affirmation n'est pas exacte y compris pour



l'appréciation des indicateurs PI.1 à PI.3 qui a été basée sur trois exercices. L'exercice 2007 dont la fiabilité n'est pas démontrée (absence de rapports d'exécution budgétaire) n'a pas été systématiquement repris ce qui ne semble pas être en contradiction avec la méthodologie PEFA admettant que soient réunis les critères de notation pour deux des trois derniers exercices, ce qui en l'espèce est le cas.

Les exercices sous revue ont été ceux de 2007 à 2009, voire 2010 lorsqu'il n'est pas traité d'exécution budgétaire.

Il est exact que des représentants du secteur privé et de la société civile n'ont pas été rencontrés « ce qui aurait permis une triangulation de l'information ». Il aurait été intéressant de préciser l'intérêt de telles rencontres en fonction des indicateurs de performance.

La mission considère qu'en l'absence de contrôle externe des finances publiques, et par voie de conséquence, de rapports rendus publics, la société civile n'est pas informée par le canal de l'administration des conditions de gestion budgétaire et comptable de l'Etat centrafricain. Le Parlement, lui-même ne dispose pas du temps prévu par les textes en vigueur pour débattre sur le projet de loi de finances ; il est probable que l'adoption de la loi de finances suscite un intérêt limité.

Dès lors, une rencontre avec les représentants de la société civile en ce domaine aurait conduit à engager un dialogue à partir de sources d'informations totalement étrangères à celles de l'administration.

En revanche, le secteur privé aurait pu être effectivement rencontré notamment lorsqu'il est question d'obligations directement opposables telles les obligations fiscales. Si le Secrétariat PEFA visait ce type d'observations, son commentaire est bien entendu fondé.

La présentation du champ de l'évaluation ne doit pas donner lieu à débat dans la mesure où 97% à 98 % des dépenses publiques relèvent du budget de l'Etat centrafricain. L'essentiel de l'activité publique est concentré sur la capitale, Bangui. Les administrations déconcentrées sont très faiblement développées, les collectivités locales ne sont pas autonomes et dépendent quasi totalement des subventions et dotations de l'Etat.

S'agissant enfin des commentaires sur chaque indicateur, la mission a été amenée à modifier la notation de certains d'entre-eux à la suite de l'atelier de restitution tenu avec l'administration centrafricaine, le 28 juin dernier. Il est proposé que le Secrétariat PEFA prenne connaissance des notations définitives et des justifications s'y rapportant, et si des imprécisions persistaient, la mission interrogée, pourrait apporter tout complément souhaité.

Toutefois, le Secrétariat PEFA a considéré trois notations erronées, celles du PI-6, du PI-7 et du PI 17.

La mission confirme la notation du PI-6. Le Secrétariat fait observer que le 7ème critère n'est pas rempli. Ce critère est formulé ainsi qu'il suit : « le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificative ou le résultat estimé) présenté sous le même format que la proposition de budget » Il n'est pas évalué au niveau de ce critère la présentation des états d'exécution budgétaire mais plutôt le format de la présentation du budget de l'exercice en



cours. Etant donné que la documentation budgétaire en RCA présente sous le même format le budget de l'exercice en cours ou, le cas échéant, les prévisions de la loi de finances rectificative, et le budget proposé, la mission estime que le 7<sup>ème</sup> critère est rempli.

La mission considère justifiée les observations du Secrétariat sur le PI-7. La note « D » devrait être remplacée par la mention « non noté ».

Le Secrétariat considère que le PI-17 (méthode M2) ne doit pas être noté dans la mesure où une composante n'est pas évaluée. Toutefois la composante non notée porte sur le mécanisme de contraction d'emprunt et d'octroi de garantie. Or si cette composante n'est pas notée, c'est parce qu'il n'est pas procédé à la mobilisation d'emprunts et qu'il n'est pas consenti de garanties.

La mission remercie le Secrétariat PEFA pour l'attention qu'elle a manifestée à la lecture du rapport provisoire.