

# Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale



## Nouvelles Directives de Gestion des Finances Publiques dans la zone CEMAC

**Par Benoît Ketchekmen**

**Libreville, 9- 13 avril 2011**

# Plan

Introduction

1. Contexte et objectifs
2. Plan d'action
3. Les nouvelles directives
4. Grands axes de la réforme

Conclusion

# Introduction

## **CEMAC: 6 pays**

- ✓ Cameroun
- ✓ Centrafrique
- ✓ Congo
- ✓ Gabon
- ✓ Guinée
- ✓ Tchad

**Siège: Bangui-Centrafrique**

# **1. Contexte et objectifs**

# 1.1 Contexte

- ❑ Traité et convention créant la CEMAC font de l'harmonisation des législations budgétaires et des comptes publics une priorité;
- ❑ En 2007: adoption par la CEMAC des 1ères directives harmonisant le cadre juridique, comptable et statistique des FP des EM;
- ❑ Octobre 2010: Adoption par le Conseil des Ministres de la CEMAC d'un Plan d'action pour la mise en œuvre des directives revues et actualisées;
- ❑ Création par le Conseil des Ministres de la CEMAC d'un Comité Sous-Régional des Experts en Gestion des Finances Publiques pour une mise en œuvre réussie.

## 1.2 Objectifs global et spécifiques

- ❑ **Renforcer** l'intégration régionale.
- ❑ **Moderniser** et assurer plus de transparence dans la gestion des finances publiques dans les Etats membres en l'arrimant autant que possible aux normes et standards internationaux
- ❑ **Harmoniser** le cadre de gestion des finances publiques dans la sous-région afin de faciliter l'exercice de la surveillance multilatérale;

## 2. Plan d'action

### Le PA est constitué de 7 Programmes

- Réécriture des Directives
- Dissémination des directives
- Renforcement des capacités des acteurs
- Traduction des Directives dans les droits nationaux
- Suivi/Evaluation
- Mise à niveau des systèmes d'information des EM
- Appui à la mise en œuvre des réformes dans les EM

## 2.1 Réécriture des directives

- Adoption des options techniques de réécriture
- Préparation des versions préliminaires des Directives
- Atelier de restitution des avant projets de Directives
- Atelier de validation des Directives
- Adoption des Directives par le Conseil des Ministres

## 2.2 Dissémination Directives

**Objectif** : *Rechercher le soutien interne et externe à travers une bonne information des acteurs, du public et de la société civile*

- Elaborer et valider les supports de communication
- Dissémination des Directives vers experts en GFP, institutions des EM, médias et société civile:
- Elaborer et valider les guides par directive destinés aux spécialistes
- Disséminer les guides vers les spécialistes
- Afficher sur le site Web et autres moyens de communication de la CEMAC et des EM les supports de communication et les guides pour spécialistes

## 2.3 Renforcement des capacités des acteurs

*Objectif : Assurer une meilleure appropriation des nouveaux paradigmes induits par les directives*

- Au niveau régional
- Au niveau national

## 2.4 Traduction des Directives dans les droits nationaux ...

***Objectif :*** *Rendre les Directives applicables dans les EM*

- Déterminer un chronogramme des activités à mener pour la traduction des Directives
- Mettre en œuvre les activités selon le chronogramme arrêté

## 2.5 Suivi/Evaluation

**Objectif :** Assurer la mise en œuvre satisfaisante des directives conformément au plan d'action

- Renforcer la Cellule des Finances Publiques de la Commission de la CEMAC pour un meilleur suivi/évaluation
- Recrutement d'un expert international LT pour appuyer l'équipe de suivi/évaluation
- Assurer les formations spécifiques aux méthodes de suivi et d'évaluation
- Recrutement des experts CT
- Missions de suivi et d'évaluation
- Atelier d'évaluation de l'état d'avancement dans les EM et d'identification des éléments principaux du système de suivi-évaluation
- Constitution d'un réseau de professionnels en GFP de la CEMAC

## 2.6 Mise à niveau des systèmes d'information des EM

**Objectif :** *Automatiser le système de GFP*

- Etudier les systèmes d'information de gestion financière dans les EM et proposer les adaptations nécessaires
- Valider les conclusions et recommandations de l'étude
- Mettre en œuvre les recommandations de l'étude, y compris les équipements informatiques

## 2.7 Appui à la mise en œuvre des réformes dans les EM

**Objectif :** *Accompagner la mise en œuvre des réformes induites par les Directives*

- Evaluer l'état des systèmes de GFP des EM et dégager les besoins nécessaires
- Elaboration des plans nationaux de réformes donnant la priorité au renforcement des fondamentaux des finances publiques
- Mettre en place les autres matériels de service
- Fournir l'assistance technique nécessaire
- Pilotage des réformes administratives et institutionnelles

## 3.1 Directive portant code de transparence et de gouvernance budgétaire

- ❑ un ensemble de règles éthiques, politiques et institutionnelles visant à favoriser une gestion des finances publiques conforme aux principes de la démocratie.
- ❑ un signal d'engagement solennel de transparence des Etats à l'égard de la population, des investisseurs et des partenaires ;
- ❑ un référentiel pour les textes actuels et futurs tant nationales que régionales en matière de gestion des finances publiques ;

## 3.2 Directive relative aux lois de finances

- ❑ Elle constitue la véritable clef de voûte de la réforme.
- ❑ Elle traite du contenu, du périmètre et des procédures d'élaboration, de vote, d'exécution et de contrôle des budgets publics.
- ❑ Sur la base des principes énoncés dans la directive transparence, elle **organise les relations entre les acteurs du processus budgétaire, introduit de nouveaux principes opérationnels** (ex. sincérité, pluri annualité) aux côtés d'anciens principes (ex. annualité, spécialité) et **précise les nouveaux éléments du budget** (ex. programmes, indicateurs, autorisations d'engagement, annexes budgétaires) et **les nouvelles responsabilités**.

## 3.3 Directive portant règlement général sur la comptabilité publique

- ❑ a pour champ d'application : Etat et établissements publics nationaux.
- ❑ se veut un texte de référence pour l'élaboration des textes relatifs à l'exécution des budgets des Collectivités publiques territoriales et de leurs établissements publics locaux. ;
- ❑ **précise les règles de comptabilité** (comptabilité générale, comptabilité budgétaire) **et d'exécution du budget, les responsabilités et compétences des acteurs de la chaîne de la dépense** (ex. comptables, ordonnateurs, contrôleurs financiers) **et leurs relations**, ainsi que **les règles de tenue des comptes et de contrôle.**
- ❑ introduit les nouveaux concepts comme la **comptabilité patrimoniale** et le **contrôle financier hiérarchisé.**

## 3.4 Directive portant nomenclature budgétaire de l'Etat

- précise **les nouvelles règles de présentation des crédits** (ex. économique, administrative, fonctionnelle et programmatique).
- servir d'outil de comparabilité des prévisions et réalisations budgétaires ainsi que de cadre d'agrégation des informations budgétaires de l'ensemble des Etats membres.

## 3.5 Directive portant plan comptable de l'Etat

- Affirme le principe de la constatation des droits et obligations aussi bien pour les recettes que pour les dépenses budgétaires enregistrées en comptabilité générale de l'Etat (CGE) ;
- introduit les règles de gestion patrimoniale dans la CGE (amortissement, provision, évaluation etc.);
- Restructure le cadre comptable de l'Etat de manière à l'adapter aux standards internationaux et introduction de la comptabilité hors bilan ;
- Normalise les états financiers de l'Etat

## 3.6 Directive portant tableau des opérations financières de l'Etat

- harmonisation de la présentation des statistiques des finances publiques dans les EM conformément aux normes internationales présentées dans le système du Manuel de statistiques de finances publiques 2001 du FMI.
- uniformisation du champ des opérations des administrations publiques et des différents concepts de recettes, charges, d'actifs et de passifs à travers les pays de la CEMAC ;
- contribution à une procédure plus crédible de surveillance des politiques macroéconomiques ;
- un instrument opérationnel de comparabilité des statistiques des finances publiques des différents Etats membres et de suivi de gestion.

## 4. Grands axes de la réforme

## 4.1 Renforcer l'efficacité de la dépense publique

- ❑ **Passer d'une logique de moyen à une logique de résultats** : le budget doit mettre en avant, non seulement les moyens liés à l'activité des pouvoirs publics, mais également justifier la répartition des allocations par rapport à la réalisation d'objectifs définis *ex ante* pour chaque poste de dépense.
- ❑ **Mesurer la performance de l'action publique (Gestion axée sur les résultats)** à travers la fixation d'objectifs et l'évaluation des résultats obtenus.

## 4.2 Rénover la gestion publique

- ❑ **Renforcer la responsabilisation des gestionnaires** : à travers, l'évaluation des politiques publiques, les gestionnaires doivent désormais rendre compte de la qualité de leur gestion par l'atteinte des objectifs qui leurs sont fixés.
- ❑ **Rénover le dialogue de gestion** : en contrepartie de leur responsabilisation accrue, les gestionnaires disposent d'une plus grande marge de manœuvre dans **l'élaboration de leurs budgets**, de plus de souplesse dans la **gestion des moyens financiers et humains** et d'une **autorité de contrôle accrue** (contrôle de gestion) sur les services qui composent les programmes.
- ❑ **Encourager la déconcentration de l'ordonnancement** : le ministre des finances assure un rôle de synthèse du budget mais n'est plus ordonnateur que des crédits de son ministère.

## 4.3 Améliorer la transparence budgétaire

- ❑ Une nomenclature budgétaire plus lisible et accessible : le changement de nomenclature engendré par le passage à la présentation des crédits sous forme de programme renforce la compréhension du budget par les lecteurs extérieurs à l'administration : le Parlement et les citoyens.
- ❑ Un budget plus exhaustif : présentation détaillée des ressources des organismes publics (budgétisation en base zéro) + suppression de la notion de « services votés » (le Gouvernement est tenu d'expliquer et de justifier l'utilisation de l'intégralité des crédits qu'il sollicite).
- ❑ Une documentation budgétaire étoffée : la documentation transmise à l'occasion du dépôt de la loi de finances de l'année, de la loi de finances rectificative ou de la loi de règlement est plus pertinente et plus complète.
- ❑ La budgétisation des fonds des bailleurs : les fonds des bailleurs sont des fonds publics soumis à la directive LF. Aucun fond de bailleurs ne peut être mis en place sans autorisation du MF. En attendant leur transformation en « appui budgétaire », les « aides projet » sont gérées :
  - Soit par rattachement de fonds de concours
  - Soit par intégration dans un CAS ad hoc pour les bailleurs

## 4.4 Introduire la pluri annualité dans la gestion publique

- ❑ **Prise en compte de l'impact des décisions publiques à moyen terme** : l'annualité reste le cadre d'exécution des recettes et des dépenses de l'État mais la programmation budgétaire doit désormais anticiper les impacts sur les exercices ultérieurs.
- ❑ **De nouveaux outils de programmation budgétaire (cadre de dépense à moyen termes, budgets de programme)** qui présentent l'évolution des crédits à moyen terme (minimum trois ans) deviennent les supports de préparation des projets de lois de finances et sont joint à la documentation budgétaire pour renforcer l'information du Parlement.
- ❑ **La pluri annualité offre une réponse technique aux problèmes d'articulation entre les stratégies nationales de développement et les budgets et la mise en œuvre effective de ces stratégies.**

## 4.5 Renforcer les contrôles opérés sur les finances publiques

- ❑ **Renforcement du contrôle citoyen** : les directives posent le principe de l'accès du citoyen aux documents de cadrage budgétaire.
- ❑ **Renforcement du contrôle interne** : contrôleurs budgétaires, corps et institutions de contrôle.
- ❑ **Renforcement des compétences de la Cour des comptes** : les contrôles de la Cour sur les ordonnateurs sont étendus (faute de gestion, contrôle de la performance, avis sur les rapports annuels de performance).
- ❑ **Renforcement des contrôles du Parlement** : le Parlement est mieux informé à travers une documentation plus exhaustive et étoffée et bénéficie de l'appui de la Cour des comptes pour contrôler l'action du gouvernement.

## 4.6 Renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement

- ❑ **L'information des parlementaires est renforcée** à travers :
  - une documentation budgétaire plus complète
  - la nouvelle nomenclature budgétaire (programmes) ;
  - la budgétisation en base zéro.
  
- ❑ **Le débat d'orientation budgétaire** : un débat sans vote est organisé au plus tard le 31 juillet de chaque année au cours duquel le document de cadrage budgétaire qui sert de base à la formulation du projet de loi de finances est présenté.
  
- ❑ **Le rapport trimestriel d'exécution** : le Parlement est informé de l'état de la mise en œuvre de la loi de finances et des modifications opérées en gestion.
  
- ❑ **L'appui de la Cour des comptes** notamment au moment de la loi de règlement (avis sur les RAP).

# 5. Calendrier de mise en œuvre

- ❑ **La mise en œuvre se veut progressive** et différenciée par Etat.
- ❑ **Transposition en droit national**: deux ans, (date limite décembre 2013).
- ❑ **Application effective**:
  - ❑ **Immédiate** pour les dispositions « classiques » *dès la transposition des directives* ;
  - ❑ **8 ans** à compter de la transposition pour les dispositions novatrices (date limite 2021) :
    - *Déconcentration de l'ordonnancement; Budget de performance; Pluriannualité (CDMT/CBMT) ; Autorisation d'engagement ; Modulation des contrôles ; Fautes de gestion ; Fonds des bailleurs.*
- ❑ **Possibilité de 2 ans supplémentaires** pour la comptabilité générale (date limite 2023).
- ❑ **En attendant, le droit applicable est le droit existant.**

# Conclusion

**Condition de réussite de la mise en œuvre de ce plan d'action:**

- Une forte implication de tous les EM:
- Appui politique constant;
- Appui des Partenaires Techniques et Financiers.



Merci pour votre  
bienveillante attention

