



**Mission circulaire de sensibilisation et de dissémination
des directives du cadre harmonisé de gestion
des finances publiques en Zone CEMAC**



Présentation de la réforme globale, des principales innovations apportées par les nouvelles directives, des différentes phases et du calendrier de la mise en œuvre



PLAN DE LA PRESENTATION

Introduction générale

- ✓ **Présentation des six directives**
- ✓ **Les grands axes de la réforme**
- ✓ **Mise en œuvre de la réforme**

Conclusion



Les Etats Membres de la CEMAC



Introduction générale

- ❑ Objectifs de la présentation
- ❑ Éléments de contexte



OBJECTIFS DE LA PRÉSENTATION

- Situer les enjeux et les défis de l'harmonisation des cadres juridiques des FP dans l'espace CEMAC;
- Faire connaître les principales innovations des directives CEMAC ;
- Échanger sur les conditions de transposition et de leur mise en œuvre dans le pays;
- Promouvoir l'appropriation des nouveaux concepts budgétaires et comptables induits par les réformes en cours.



ELEMENTS DE CONTEXTE

Les EM ne sont pas au même niveau dans la mise en œuvre des directives:

- 1^{er} groupe: ceux ayant amorcé les réformes 2G avant l'adoption des directives: Cameroun et Gabon;
- 2^{ème} groupe: ceux ayant lancé la transposition des directives dès leur adoption: Congo et Tchad;
- 3^{ème} groupe: Ceux ayant à peine lancé le chantier de transposition: RCA et Guinée Equatoriale

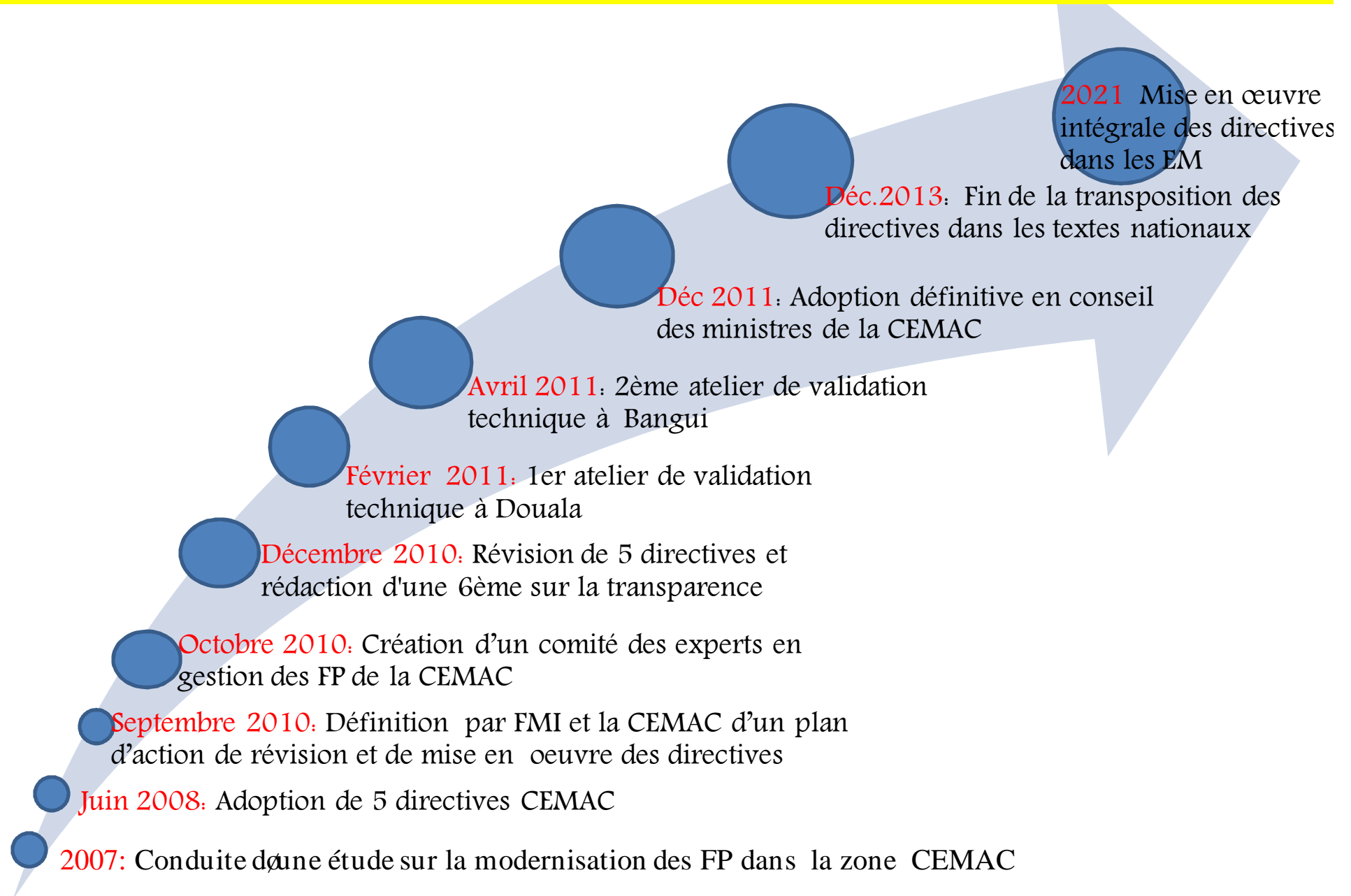


OBJECTIFS DES DIRECTIVES

- ❑ **Aligner** le système des finances publiques sur les bonnes pratiques et les normes internationales;
- ❑ **Harmoniser** la gestion des finances publiques dans la sous-région afin de faciliter l'exercice de la surveillance multilatérale;
- ❑ **Contribuer** au processus d'intégration régionale.



EVOLUTION DU CHANTIER DE L'HARMONISATION DU CADRE DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES EN ZONE CEMAC



LES SIX DIRECTIVES DE LA CEMAC

1. Directive portant code de transparence dans la gestion des finances publiques ;
2. Directive portant lois de finances(LF);
3. Directive portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP);
4. Directive portant nomenclature budgétaire de l'État (NBE);
5. Directive portant Plan Comptable de l'État (PCE) ;
6. Directive portant Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE).



La directive sur la transparence et la gouvernance budgétaire

- ❑ **La directive fixe des principes de portée générale** qui ne donnent pas lieu en tant que tels à des applications pratiques : ces principes forment un cadre général en matière de gouvernance financière qui oriente les dispositions contenues dans les autres textes.
- ❑ **Elle énonce des règles transversales** : par exemple la légalité et la publicité des opérations financières publiques, l'intégrité des acteurs, l'élaboration et la présentation des budgets publics, la responsabilité des acteurs.



La directive relative aux lois de finances

- ❑ La directive relative aux lois de finances est la véritable clef de voûte de la réforme.
- ❑ La directive relative aux lois de finances encadre le contenu, le périmètre, les 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** (gouvernement, administration, Parlement, corps de contrôle, société civile), **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**.



La directive portant règlement général sur la comptabilité publique

- ❑ La directive relative au règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) **précise les nouvelles règles**
 - ❑ **de la comptabilité de l'Etat** : normes comptables, comptabilité budgétaire, comptabilité générale, comptabilité d'analyse des coûts des actions.
 - ❑ **d'exécution du budget et des opérations de trésorerie,**
 - ❑ **les responsabilités et compétences des acteurs de la recette, et de la dépense** (ex. ordonnateurs, contrôleurs financiers, comptables,) et **leurs relations,**
 - ❑ **les règles de tenue des comptes et de leurs contrôles.**
- ❑ *Elle précise les nouveaux concepts liés à la comptabilité patrimoniale et au contrôle financier hiérarchisé.*



La directive portant nomenclature budgétaire de l'Etat

- ❑ La directive sur la nomenclature budgétaire de l'Etat précise **les nouvelles règles de présentation des crédits** (ex. économique, administrative, fonctionnelle et programmatique).
- ❑ Elle s'inspire des normes internationales telles que le CFAP et le MSFP de 2001.
- ❑ La NBE est articulée avec le PCE sur la codification du segment économique.



La Directive portant tableau des opérations financières de l'État

- ❑ La directive portant tableau des opérations financières de l'État (TOFE) précise les **règles de comptabilisation des ressources et des charges, les unités d'administrations publiques couvertes** (ex. unités budgétaires, unités de sécurité sociale) et **les modes d'enregistrement des données basés sur les droits constatés**.
- ❑ Le Tableau des opérations financières de l'État (TOFE) est un document standardisé constitué d'agrégats des ressources et des charges de l'État. Sa projection, généralement à trois ans, donne un éclairage sur l'évolution de la structure du budget de l'État.



La directive portant plan comptable de l'Etat

- ❑ La directive relative au plan comptable de l'Etat précise :
- ❑ la nomenclature comptable de l'Etat (ex. classification des comptes de trésorerie, comptes de charges, comptes de tiers.),
- ❑ les principes et règles de tenue de la comptabilité générale de l'Etat, qui s'inspire du système comptable de l'OHADA de comptabilité privée , avec le principe des droits constatés et la tenue de la comptabilité patrimoniale.



2. Principales modernisations introduites par les directives CEMAC



Renforcer la politique budgétaire

- “ Approche **consolidée** (« toutes APU »)
- “ **Basée sur la pluriannualité** (3 ans):
 - Du cadrage global: CBMT
 - Des dépenses sectorielles: CDMT
 - Articulation et cohérence entre les deux
 - Subordination des LF aux CBMT/CDMT
- “ **Un objectif de soutenabilité**:
 - soldes budgétaires et endettement: définitions claires, cibles explicites, suivi régulier
 - En cohérence avec les dispositions du traité CEMAC en matière de surveillance et discipline budgétaires
- “ Adoptée lors d'un **CdM de « cadrage »**
- “ Forte implication du Parlement à travers le **DOB**.



Renforcer et encadrer les principes fiscaux

- “ Monopole de la **fiscalité aux lois de finances**
- “ Non limitation des impôts **dans le temps**
- “ Pas d'affectation d'**impôts à un tiers**
- “ Pas de **prélèvements sur recettes**



Promouvoir l'efficacité de la dépense publique

- ❑ Passer d'une logique de moyen à une logique de résultats : le budget de programme 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. **politique publique ?**
- ❑ Mesurer la performance de l'action publique (Gestion axée sur les résultats) à travers la fixation d'objectifs et l'évaluation des résultats obtenus.



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.
- ❑ **Mettre en œuvre 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.



Améliorer la transparence budgétaire

- ❑ **Une NBE plus lisible et accessible** : le changement de la NBE 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 (**justification au premier franc**) + suppression de la notion de « services votés ».
- ❑ **Une documentation budgétaire étoffée** : la documentation transmise à l'occasion du dépôt de la LFI, de la LFR ou de la LR (exp. PAP, RAP) 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.



Inscrire la gestion publique dans une perspective pluriannuelle

- ❑ **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 (CBMT, CDMT, BP)** qui présentent l'évolution des FP à moyen terme (minimum trois ans) deviennent les supports de préparation des projets de LF et sont joints à la documentation budgétaire pour servir de base au DOB au 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.**



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** : ISC, elle est investie de 4 grandes missions: contrôle juridictionnel, contrôle de la gestion des ordonnateurs, la discipline budgétaire et assistance au Parlement. Elle jouit également de la plénitude de juridiction.
- ❑ **Renforcement des contrôles du Parlement** : le Parlement est mieux informé à travers une documentation plus exhaustive et étoffée.



Moderniser la comptabilité de l'Etat

- ❑ **Arrimage de la comptabilité de l'Etat à la comptabilité privée, moyennant ses spécificités;**
- ❑ **Introduction d'une triple comptabilité: budgétaire, générale en droits constatés et de type analytique;**
- ❑ **Fonction comptable désormais partagée entre l'ordonnateur et le comptable;**
- ❑ **Des états financiers normalisés pour l'Etat : le Compte Général de l'Etat (balance, bilan, compte de résultats, état des flux financiers, annexe explicative) ;**
- ❑ **Renforcement de la reddition des comptes**



Renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement

- ❑ **L'information des parlementaires est renforcée** à travers :
 - une documentation budgétaire plus complète ;
 - la nouvelle nomenclature budgétaire (programmes) ;
 - la justification au premier franc;
 - le chaînage vertueux.
- ❑ **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** (avis sur la LR).



MISE EN ñ UVRE DE LA RÉFORME

1. Une mise en ò uvre progressive;
2. Une mise en ò uvre adossée à un calendrier ;
3. Une mise en ò uvre soumise à des conditions préalables



Mise en œuvre progressive

- ❑ Transposition en droit national: deux ans, à compter de l'adoption par la CEMAC (date limite 31 décembre 2013).
- ❑ Application effective:
 - ❑ Immédiate pour les dispositions « classiques »;
 - ❑ 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 en droits constatés (date limite 2023).
- ❑ En attendant, le droit applicable est le droit existant.



Calendrier de mise en œuvre

PROGRAMMES	ACTIVITES	Avant 2011	2011				2012				2013				Après 2013	RESPONSABLE
			T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4		
P 1: Relecture	Réécriture															FMI/AFRI TAC/CEMAC
	Adoption - Validation technique - Adoption officielle															Comité d'experts et CdM
P 2: Dissémination	-Elaboration et dissémination des supports de communication et des guides d'application, -Affichage sur le site web de la CEMAC															C/ CEMAC
P 3: Renforcement des capacités	-Préparation des modules de formation sur les directives et formation des formateurs -Elaboration des plans nationaux de formation et formation des acteurs															C/ CEMAC et Etats membres
P 4: Traduction dans les droits nationaux	-Elaboration d'un chronogramme des activités -Mise en œuvre des actions selon le chronogramme arrêté															Etats membres/PTF
P5 : Suivi/Evaluation de la relecture et de la mise en œuvre des Directives	-Mise en place d'un comité d'experts en gestion des FP composé de trois experts par pays -Mise en place d'une équipe de suivi/évaluation au niveau de la Commission CEMAC ; -Organisation d'ateliers d'évaluation de la mise en œuvre des réformes															C/ CEMAC, Etats membres et PTF
P6 : Mise à niveau des systèmes d'information	-Etude diagnostic des SI des EM ; - Validation de l'étude ; -Appui à la mise en œuvre des recommandations de l'étude															C/ CEMAC, Etats membres et PTF
P7 : Appui à la mise en œuvre des réformes dans les Etats membres	-Evaluation des systèmes de gestion des FP dans les EM ; -Appui à la définition des stratégies nationales des réformes ; - Appui à la conduite des réformes ; - Assistance technique et financière															C/ CEMAC, Etats et PTF

LES RISQUES ET MENACES (1/2)

Sur le plan politique :

- “ Faible volonté politique à soutenir les réformes ”
- “ Résistances au changement ;
- “ Absence de stratégie globale de réforme dans les EM ;

Sur le plan institutionnel et organisationnel:

- “ Inexistence d'un cadre institutionnel de pilotage de la réforme dans les EM ;
- “ Absence d'une direction entièrement dédiée aux FP au sein de la C/CEMAC ;
- “ Faible attention à la réalisation des préalables pour le passage au BP ;



LES RISQUES ET MENACES (2/2)

- “ Faibles capacités humaines et matérielles ;
- “ Insuffisante prise en compte de la progressivité et de la transition dans l'application de réformes ambitieuses ;
- “ Absence d'un plan de communication et d'un mécanisme de suivi-évaluation ;
- “ Transposition non conforme des directives par les EM ;
- “ Faible coordination de l'assistance technique;



LES FORCES ET OPPORTUNITÉS (1/2)

- “ Certaines réformes importantes préconisées par les directives ont déjà été introduites dans les droits nationaux;
- “ Les responsables des ministères en charge du budget et des finances, ainsi que de certains ministères sectoriels prioritaires, sont déjà familiarisés avec les nouveaux concepts budgétaires;
- “ Forte détermination des responsables de la C/CEMAC à assurer la mise en œuvre des directives ;



LES FORCES ET OPPORTUNITÉS (1/2)

- ” Adoption d'un plan d'action pour l'accompagnement de la mise en œuvre des directives dans les EM ;
- ” Mise en place d'un comité d'experts en gestion des finances publiques de la CEMAC ;
- ” Forte implication des acteurs des EM et des PTFs dans le processus d'adoption des directives.



LES PERSPECTIVES A COURT ET MOYEN TERME

“Accompagnement des Etats Membres :

- pour la dissémination et l'appropriation des directives CEMAC ;
- dans l'adaptation des directives d'ici la fin 2013 ;
- dans la mise en œuvre progressive de la réforme budgétaire et comptable.



CONCLUSION

Modernité, transparence et Responsabilité :

Tels sont les principaux objectifs des réformes de deuxième génération vers lesquelles s'orientent l'ensemble des Etats membres de la CEMAC.

Merci

