



Compétences institutionnelles et du personnel en matière de gestion des finances publiques dans un environnement post-conflictuel : Cas de la République centrafricaine



SOMMAIRE

I. Contexte

II. Méthodologie

III. Compétences institutionnelles

IV. Compétences du personnel au sein des institutions de finances publiques

V. Écosystème des réformes

Conclusion

I. Contexte

La plus récente évaluation des finances publiques de la République de la RCA selon la méthodologie PEFA réalisée en 2010, montre que, dans l'ensemble, le pays disposait de processus et de résultats faibles en matière de GFP. De plus d'après la Banque mondiale, la capacité statistique s'est considérablement détériorée à la suite du conflit de 2013 passant de 58,4 en 2013 à 35,6 en 2018.

Dimension	Score
Crédibilité du budget	D
Exhaustivité et transparence	C
Budgétisation basée sur les politiques publiques	C+
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	C+
Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers	D+
Surveillance et vérification (audit) externes	D+
Pratiques des bailleurs de fonds	D

Source : Rapport d'évaluation PEFA 2010

Après la fin du conflit, le gouvernement s'est lancé dans un programme de réforme de la GFP afin de renforcer la crédibilité budgétaire et de rétablir des dépenses budgétaires normales.

II. Méthodologie

Le travail de collecte des données mené pour ce rapport s'est déroulé en **cinq étapes** :

1. Etude exploratoire

2. Conception d'instruments

3. Recherche documentaire

4. Collecte de données: Elle a consisté en des interviews qualitatives approfondies avec 13 informateurs clés occupant une position pertinente pour réfléchir à une fonction particulière de la GFP (Min. Finance, Min. Économie, Min. Santé, Assemblée nationale, Société Civile et FMI).

Les interviews qualitatives sont accompagnées d'une enquête quantitative menée auprès de 225 fonctionnaires des finances publiques de deux ministères (le ministère des Finances et du Budget et le ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération).

5. Validation: Les principales conclusions de l'évaluation ont été triangulées et validées par un atelier des parties prenantes (y compris les répondants aux interviews d'informateurs clés) avant la rédaction du rapport final.

III. Compétences institutionnelles (1/6)

Vérité budgétaire

L'évaluation révèle que la RCA a du mal à améliorer la crédibilité budgétaire, du fait principalement de l'absence au stade de la formulation du budget, de compétences institutionnelles clés en matière de prévision des recettes. La plupart des parties prenantes estiment que la projection des agrégats budgétaires en RCA manque de sincérité.

«Le manque de vérité se reflète principalement dans le recours à des lois de finances rectificatives dans deux des trois exercices depuis 2016. Dès que la loi de finances est votée, les autorités discutent déjà d'un budget révisé car les affectations sont insuffisantes ou ont été entièrement consommées.»

De surcroît, le budget du secteur de la défense est sous-estimé de telle sorte qu'il est souvent entièrement exécuté avant le milieu de l'exercice.

Le FMI reconnaît également qu'il existe une tendance à manipuler les chiffres pour se permettre des dépenses non prioritaires tout en sauvegardant l'apparence d'atteindre l'objectif de déficit.

III. Compétences institutionnelles (2/6)

Prévision des recettes

Malgré les progrès réalisés dans l'augmentation des recettes publiques globales, ceux-ci ont un effet proportionnel sur les dépenses parce que les ministères, départements et agences (MDA) y voient une occasion d'augmenter leurs dépenses (non prioritaires). Les personnes interviewées ont identifié plusieurs facteurs qui, selon elles, ont contribué à des erreurs dans la prévision des recettes :

- La compréhension incomplète du potentiel fiscal : la base de données des contribuables n'est pas à jour.
- La difficulté à déterminer les impacts économiques de la politique fiscale et des réformes administratives
- la nomenclature budgétaire actuelle classe de manière erronée les secteurs clés de l'économie qui stimulent la croissance: ce qui contribue à la sous-estimation des recettes
- Le manque d'outils de programmation et de compétences correspondantes : Il y a aussi une pénurie de main-d'œuvre qualifiée et un taux de rotation des effectifs élevé à des postes clés

III. Compétences institutionnelles (3/6)

Qualité de la planification des dépenses

La planification des dépenses ordinaires est effectuée par les MDA en collaboration avec toutes leurs directions où ils évaluent leurs besoins avant qu'une décision ne soit prise par le chef de cabinet et/ou le ministre, pour déterminer l'enveloppe budgétaire de chaque direction. Par la suite, les MDA négocient leur enveloppe avec le Bureau du budget.

Parmi les problèmes rencontrés dans la planification des dépenses, figurent :

- Les compétences internes des MDA pour rédiger un budget
- La planification des dépenses en capital :
- Le désalignement entre les plans d'engagement et le plan du Trésor
- la survenance fréquente de dépenses exceptionnelles telles que les frais officiels de déplacement et d'évacuation sanitaire
- Les erreurs de planification des dépenses ne sont pas prises en compte dans les cycles budgétaires suivants et il n'existe aucun processus établi pour examiner l'exactitude des projections expost.

III. Compétences institutionnelles (4/6)

Exécution budgétaire

Le pays a une masse salariale relativement élevée, qui approche 60 % de ses ressources propres. Toutefois, le sentiment général qui prévaut est que la plupart des ministères manquent de personnel lorsque l'on tient compte de la pertinence des compétences. Le recrutement dans la fonction publique a surtout lieu à l'échelon central.

Pour le Contrôle des engagements et des Dépenses, la RCA a accumulé des arriérés imputables en partie à la mauvaise gouvernance financière des régimes précédents, en particulier, pendant le conflit

La gestion de trésorerie constitue un défi majeur pour le gouvernement centrafricain, comme en témoigne l'écart chronique entre les plans d'engagement et les ressources du Trésor. Les MDA soumettent des plans d'engagement tant qu'ils voient que la ligne de crédit est disponible, même s'il n'y a aucun lien entre ces plans d'engagement et les plans de trésorerie du Trésor ou les plans de passation des marchés.

III. Compétences institutionnelles (5/6)

Préparation de rapports (Reporting)

Chaque trimestre, tous les MDA sont tenus de produire des rapports d'exécution budgétaire, dont se sert le ministère de l'Économie pour effectuer ses prévisions. Ils publient également des rapports administratifs destinés à l'usage interne ou des rapports d'activités à l'intention des partenaires du développement.

Les principaux défis systémiques et organisationnels qui ont un impact sur la production effective et opportune de rapports sont les suivants :

- (i) le manque de temps parce que le personnel est généralement accablé par ses activités quotidiennes et doit trouver le temps de travailler sur les rapports ; et,
- (ii) l'absence de départements (services) de planification et/ou de statistiques et d'experts pour produire des rapports de qualité.

Compétences en matière d'audit

Les audits relèvent de l'Inspecteur général des finances, qui effectue des contrôles aléatoires ou qui est mandaté par le gouvernement pour le faire. La responsabilité première de la détection de fraude dans le système standard de GFP lui incombe.

III. Compétences institutionnelles (6/6)

Compétences en matière d'audit

En outre, il y a des inspecteurs des finances au sein de chaque ministère. Cependant, l'audit interne est rare. L'Inspecteur général fait face à des défis qui vont de la réduction du nombre d'inspecteurs (de 30 à 21) et d'une logistique limitée à l'ouverture d'enquêtes secrètes.

Détection de fraude et de corruption

Le bureau de l'IGF signale les irrégularités qui pourraient justifier des poursuites pénales contre des fonctionnaires. Le Comité national de lutte contre la corruption (CNLC) est une institution au sein de la Primature qui est responsable de la lutte contre la fraude et la corruption, mais son mandat est mal connu. En outre, une Agence nationale d'investigations financières (ANIF), chargée de détecter la fraude, a été mise en place au sein du ministère des Finances.

Participation du public

Le public et la société civile ne s'engagent guère sur les questions liées à la GFP. Outre l'accès aux informations et aux rapports sur les sites Web des ministères clés, la société civile fait parfois des demandes spécifiques de documents, mais ne produit pas une véritable rétroaction à leur sujet.

IV. Compétences du personnel (1/6)

Caractéristiques de l'échantillon des fonctionnaires

Echantillon

255

Fonctionnaires du ministère des Finances et du Budget (**158**) et du ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération (**67**)

Hommes

70%



Femmes

30%



**42,4
ans**

Moyenne d'âge

**04
ans**

Années d'expérience : au poste actuel

63,5%

Formation post-universitaire

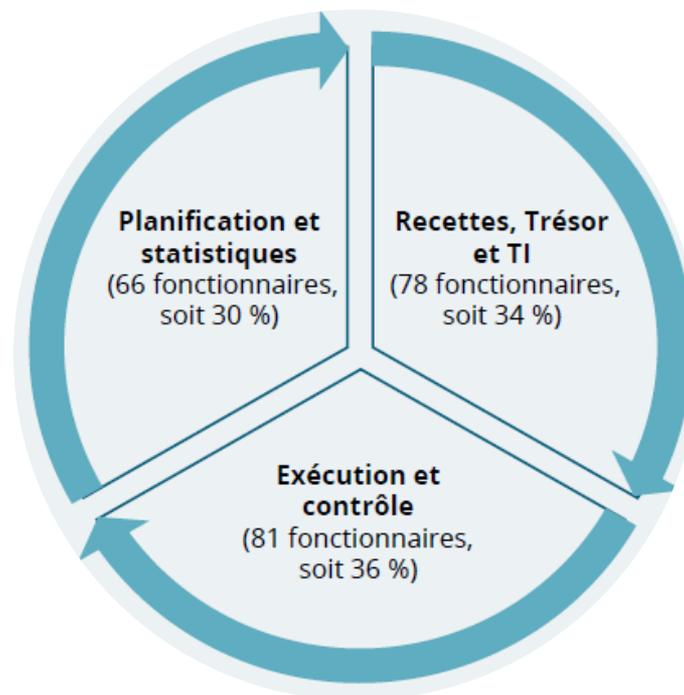
**10
ans**

Années d'expérience : dans l'organisation actuelle

IV. Compétences du personnel (2/6)

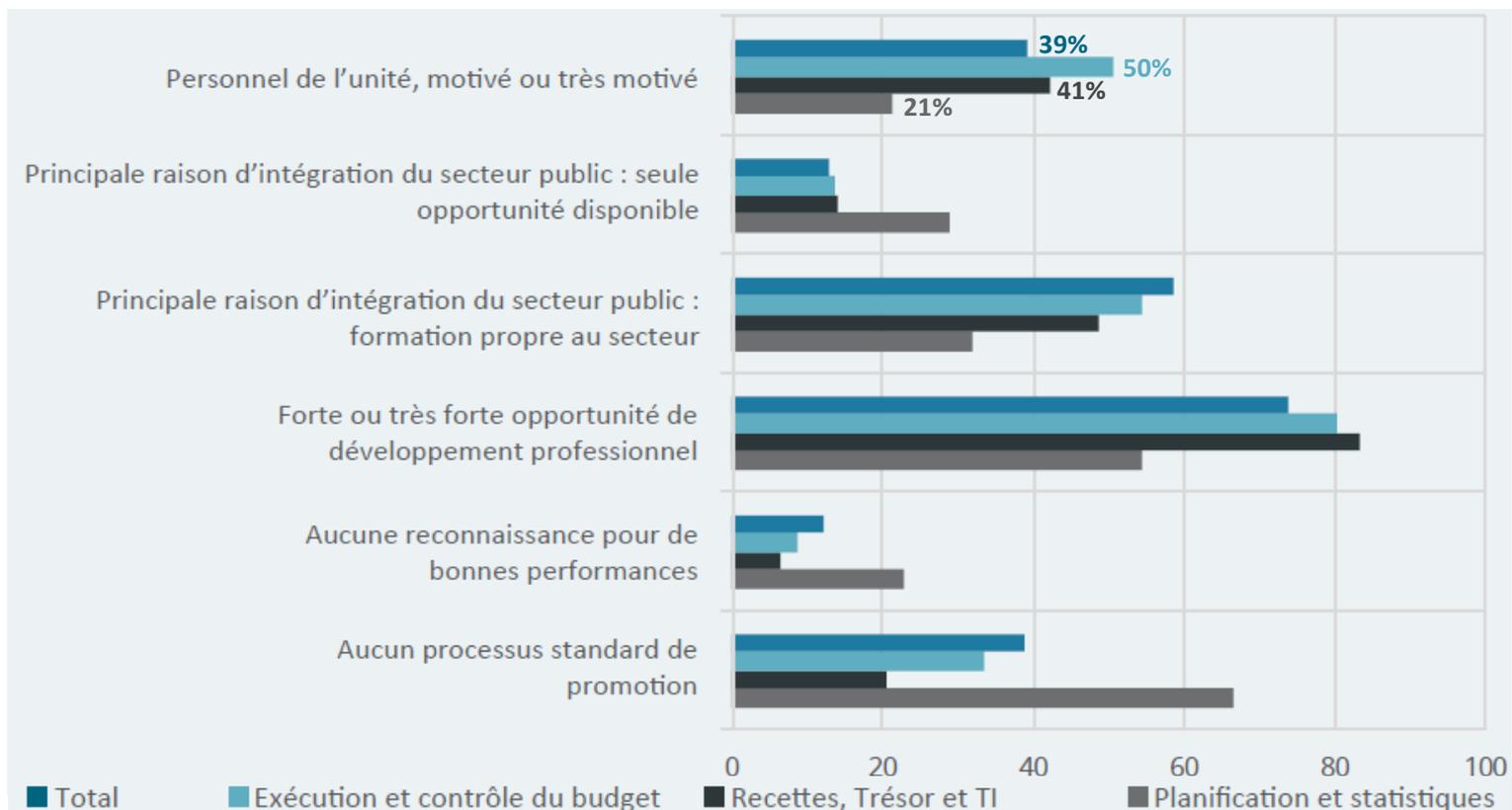
Répartition des fonctionnaires de l'échantillon entre les fonctions de GFP au cours du cycle budgétaire

3 grandes catégories de fonctions de GFP ont été identifiées



IV. Compétences du personnel (3/6)

Motivation du personnel et indicateurs connexes



Seules 39 % des personnes interrogées ont répondu que leurs collègues de la même unité étaient motivés ou très motivés. Ce pourcentage est d'autant plus faible chez les fonctionnaires chargés de la planification et des statistiques (21%)

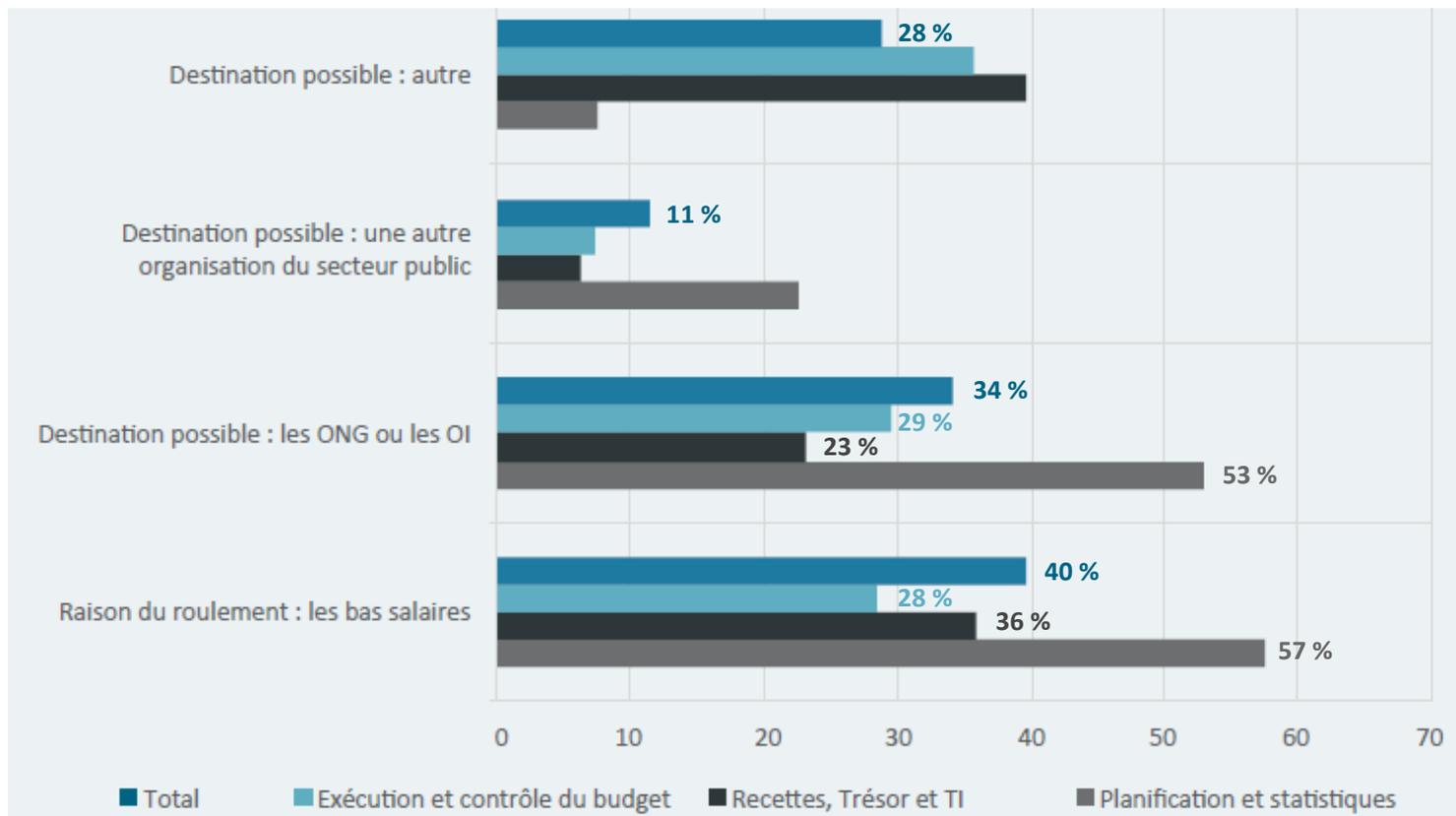
IV. Compétences du personnel (4/6)

Prédiction de rotation du personnel

- Il existe une corrélation entre une faible motivation, de faibles opportunités de développement professionnel et le manque de reconnaissance des bonnes performances.
- Les fonctionnaires de recettes, de Trésor et de TI sont plus susceptibles, dans une proportion de 96 %, de rester que les fonctionnaires de la planification et des statistiques
- Les responsables de l'exécution et du contrôle du budget sont plus susceptibles, dans une proportion de 165 %, de rester que les fonctionnaires de la planification et des statistiques
- Un an de plus au sein d'une l'organisation augmente la probabilité de rester de 9 %
- Les fonctionnaires ayant une formation postuniversitaire sont moins susceptibles dans une proportion de 42 %, de rester que les fonctionnaires qui n'en ont pas.

IV. Compétences du personnel (5/6)

Raisons et destinations possibles de la rotation



Près de 40 % des personnes interrogées ont déclaré que le faible niveau des salaires serait le principal motif de leur départ. Les ONG et organisations internationales semblent être la destination la plus populaire en cas de départ.

IV. Compétences du personnel (6/6)

Inadéquation des compétences

70% des fonctionnaires jugent que l'inadéquation des compétences a affecté les performances de l'unité



Un moyen de remédier à un déficit de compétences au moment de la nomination est de mener une formation régulière en cours d'emploi.

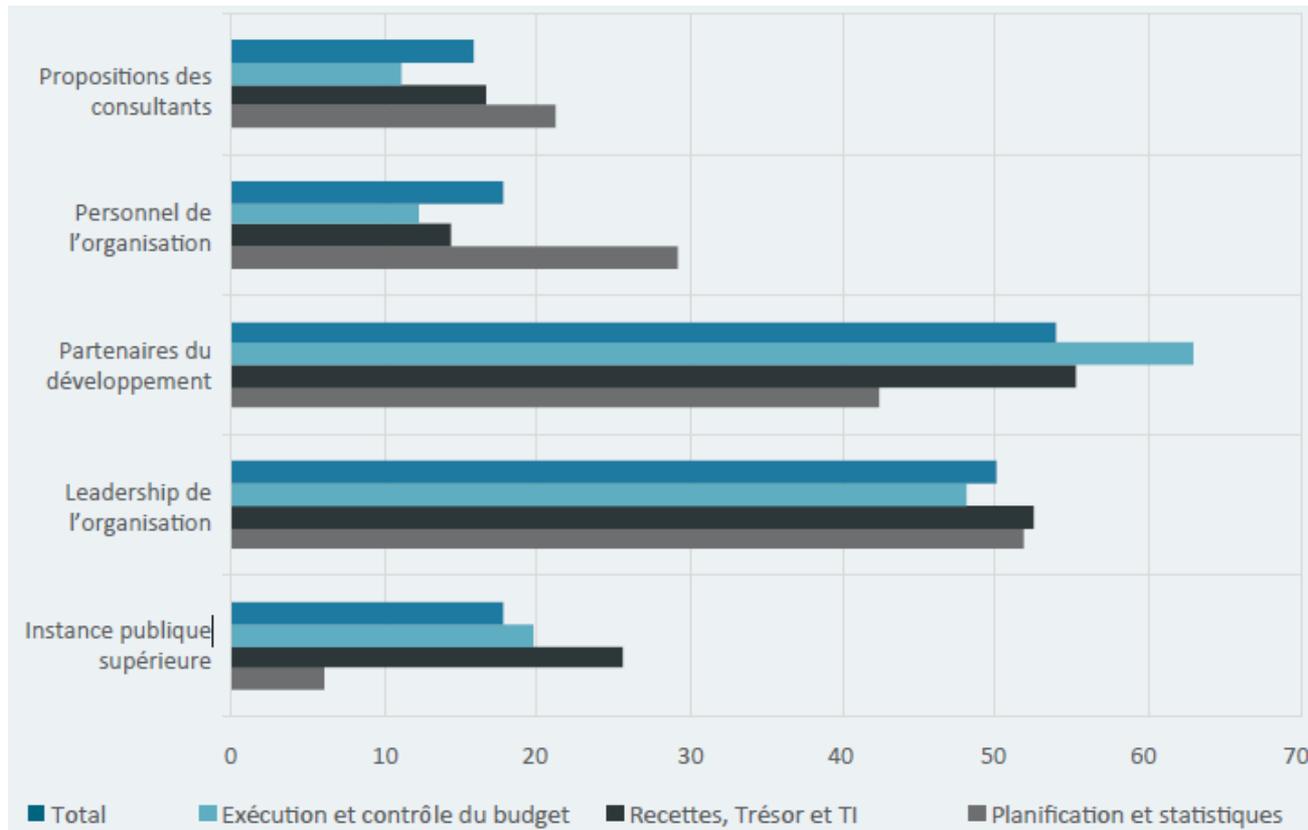
59% des répondants ont dit recevoir une formation sur le lieu de travail au moins une fois par an.

87% estiment que la formation en cours d'emploi qu'ils ont reçue est bien ciblée en fonction de leurs besoins.

16% des fonctionnaires interviewés ont dit avoir été encadrés par un collègue et supérieur

V. Écosystème des réformes (1/5)

Origine des nouvelles idées/pratiques



Un aspect important de l'appropriation est à l'origine de l'idée de réforme en premier lieu. Il est démontré que les partenaires du développement ont le plus d'influence en matière de production d'idées de réforme en RCA, en particulier dans les fonctions d'exécution et de contrôle budgétaires.

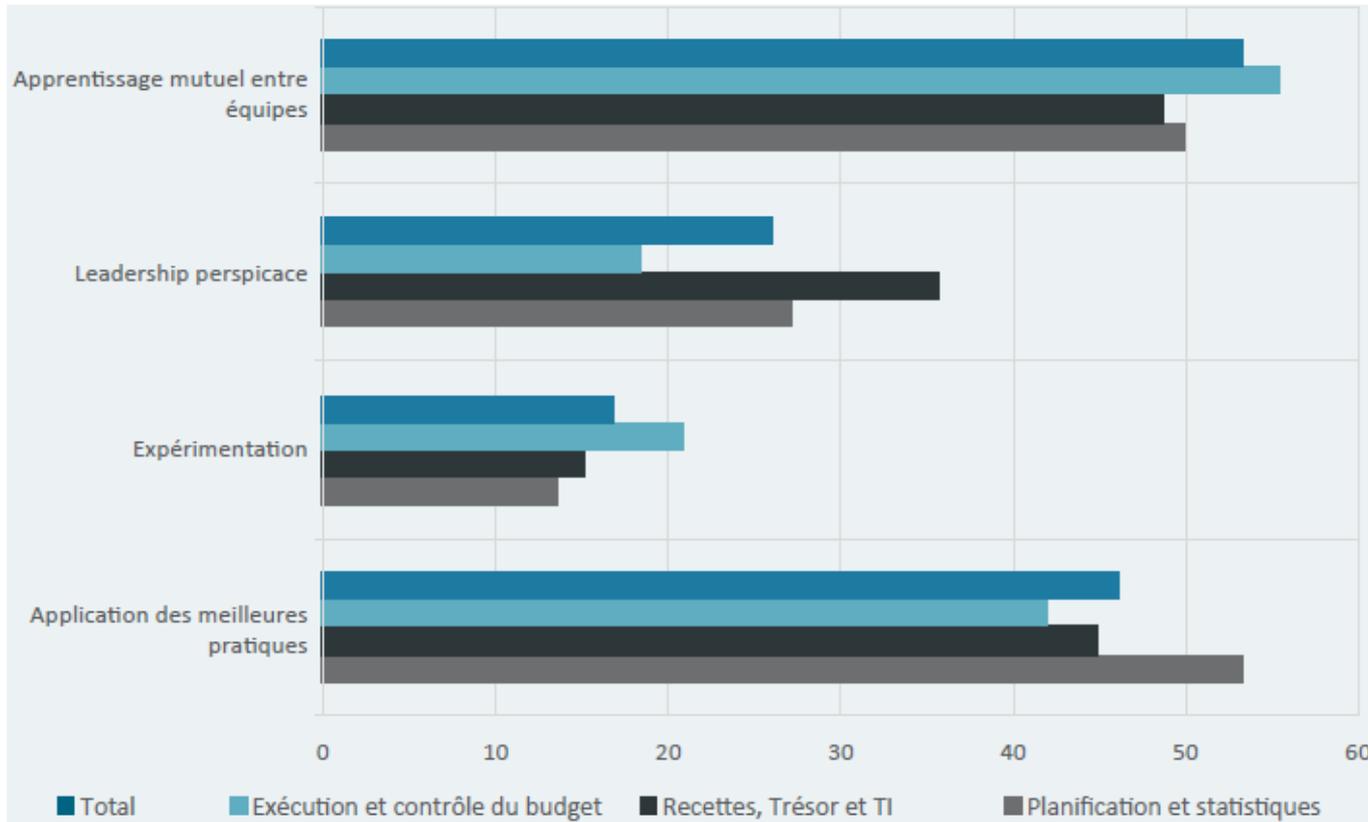
V. Écosystème des réformes (2/5)

Mise en séquence des réformes et implication d'autres unités

- Globalement, **59 % des répondants déclarent que les réformes de fond sont d'abord déployées dans leur unité avant celles connexes.** Cependant, **les fonctions de planification et de statistiques favorisent des réformes globales** au lieu de privilégier les réformes de fond.
- La plupart des fonctions de GFP (recettes, Trésor, exécution et contrôle du budget) semblent se concentrer sur **la sensibilisation d'autres unités** dans la même organisation avant le début de la mise en œuvre.
- Les fonctions de planification et de statistiques, en revanche, soit **impliquent d'autres unités au stade de la planification**, soit **laissent le soin aux instances supérieures de s'occuper de la coordination.**

V. Écosystème des réformes (3/5)

Principaux facteurs d'amélioration des performances

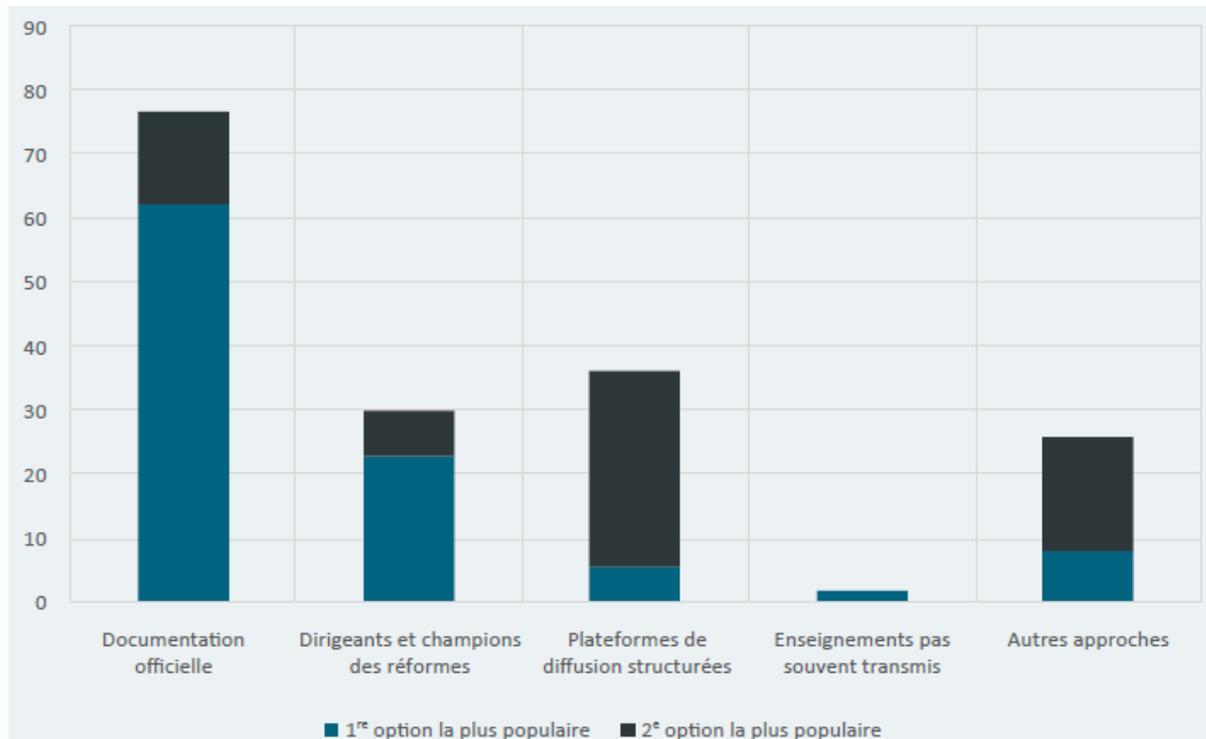


L'apprentissage mutuel entre équipes semble être le principal vecteur de l'amélioration des performances dans la plupart des unités. L'application des meilleures pratiques aurait le plus d'impact sur la planification et les statistiques.

V. Écosystème des réformes (4/5)

Moyens de transmission des enseignements tirés de réformes passées

La plupart des réformes commencent en tant que projets pilotes ou sont d'abord mises en œuvre avec une échelle/ portée limitée

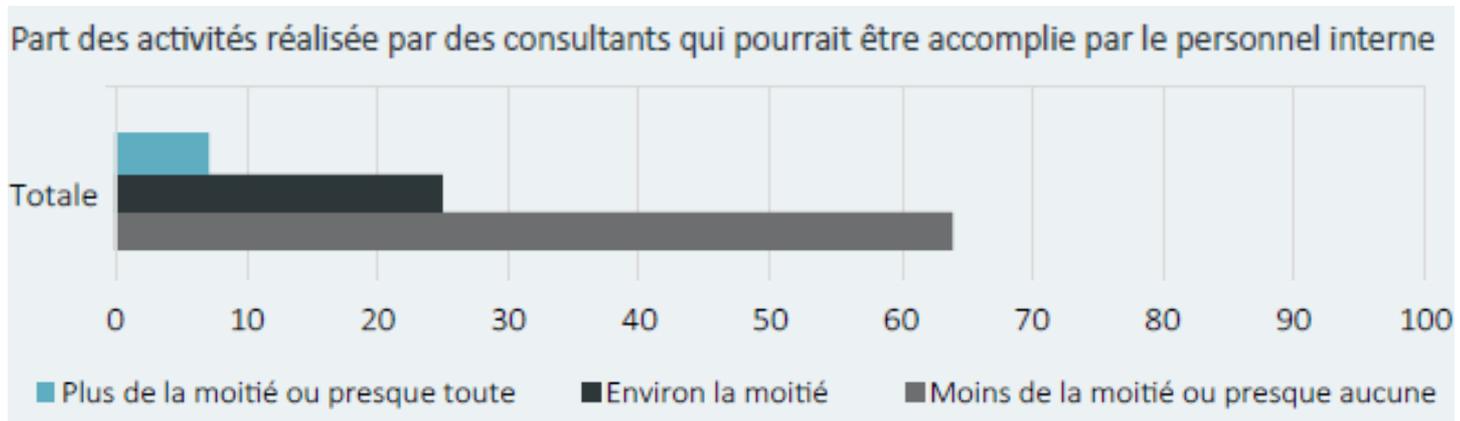


La documentation officielle est la forme la plus importante de transmission des enseignements de réforme comme première option. Elle est suivie des plateformes de diffusion structurée.

V. Écosystème des réformes (5/5)

Participation de consultants externes

- Pour l’instant, compte tenu de la vaste portée des responsabilités en matière de finances publiques, **la RCA semble s’appuyer fortement sur l’assistance technique et les consultants externes pour combler son déficit de compétences.**
- La participation des consultants externes est plus visible aux initiatives de réforme qu’au niveau des activités quotidiennes.
- Dans la majorité des cas, **moins de la moitié ou presque aucune des activités réalisées par des consultants externes ne pourrait être accomplie par le personnel interne.**



Conclusion

- Après la fin de la guerre civile en 2016, la RCA a fait l'objet d'un processus de reconstruction de ses institutions étatiques notamment dans le domaine de la GFP.
- La plupart des parties prenantes s'entendent pour dire que le budget annuel que le gouvernement adopte au début de l'année est souvent loin d'être crédible avec des prévisions de recettes erronées.
- Outre les compétences systémiques et organisationnelles, les institutions de finances publiques en RCA sont handicapées par une faible motivation du personnel et des niveaux élevés d'inadéquation des compétences. Ces problèmes de personnel sont particulièrement graves au sein de la fonction de planification et de statistiques.
- Il existe très peu d'opportunités de mentorat pour les fonctionnaires nouvellement recrutés. Pour l'instant, la RCA semble s'appuyer fortement sur l'assistance technique et les consultants externes pour combler son déficit de compétences en GFP.
- Cependant, un plan de transition devrait être établi afin d'utiliser l'assistance technique comme catalyseur du renforcement des compétences internes. identifié trois grandes catégories de fonctions de GFP.



Merci de votre aimable attention!