

**Améliorer l'exécution
des dépenses
d'investissement sur
ressources propres
en République
centrafricaine**

**notes de
pratique**

Table des matières

<i>Acronymes et abréviations</i>	3
Le programme <i>Renforcer les compétences en GFP</i>	4
Avant-propos	5
1. Une façon innovante d'aborder la réforme de la GFP	6
2. Déterminer les points d'entrée pour l'action	8
3. Période consacrée à l'action	10
4. Réflexions sur les actions menées	15
5. Enseignements tirés du processus	18
6. Remarques de conclusion : réfléchir sur le travail	20
Annexe 1 : Taux d'exécution du budget par catégorie de dépenses	21
Annexe 2 : Taux d'exécution des dépenses d'investissement par ministère	21
Annexe 3 : Pistes de solutions envisagées par l'équipe en septembre	22
Annexe 4 : Taux de réalisation des prévisions de recettes et de dépenses	23
<i>Remerciements</i>	24

Acronymes et abréviations

ACCT	Agence comptable centrale du Trésor
AGIR	Projet d'appui à la gestion des dépenses et investissements publics et aux réformes
AN	Assemblée nationale
BSC	Building State Capability
CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
DGB	Direction générale du budget
DGMP	Direction générale des marchés publics
DGPE	Direction générale de la programmation économique
DGTCP	Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique
FMI	Fonds monétaire international
GFP	Gestion des Finances publiques
IGF	Inspecteur général des Finances
MDA	Ministères, départements et agences
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MTP	Ministère des Travaux publics
PDIA	Approche itérative pour la résolution de problèmes
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
PPM	Plan de passation des marchés
PTTE	Pays pauvres très endettés
PURSeP	Projet d'urgence pour la restauration des services publics en RCA
RCA	République centrafricaine
RCGFP	Renforcer les compétences en GFP
RCPCA	Plan de relèvement et de consolidation de la paix en République centrafricaine
USD	Dollar des États-Unis

Le programme « Renforcer les compétences en GFP »

La mission de l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) est de renforcer les compétences des fonctionnaires d'État africains pour la mise en œuvre de réformes qui permettent la mise en place de systèmes fonctionnels de gestion des finances publiques (GFP). Le programme « Renforcer les compétences en gestion des finances publiques » (RCGFP) qui est fondé sur l'approche de l'Adaptation itérative pour la résolution de problèmes (PDIA), contribue à la mission de CABRI par le biais de l'apprentissage axé sur l'action. En 2017 et 2018, quinze équipes de neuf pays africains ont participé avec succès à ce programme.

Développé en collaboration avec le programme *Building State Capability* (BSC) de l'Université d'Harvard, le programme RCGFP contraste avec les approches traditionnelles de la réforme de la GFP qui mettent principalement l'accent sur des solutions techniques. Le programme de CABRI estime que la réforme de la GFP ne se prête pas à une approche unique et qu'elle nécessite la gestion prudente des contraintes politiques et administratives en même temps qu'une compréhension approfondie du contexte local. C'est en cela qu'il met les équipes de praticiens gouvernementaux au centre de l'action et les munit d'une approche qui se traduit par des changements progressifs. Des problèmes de GFP localement identifiés sont abordés par le biais d'un programme structuré et pragmatique de huit mois.

La structure du programme RCGFP facilite l'apprentissage pratique et expérimental des fonctionnaires et comprend les quatre étapes progressives suivantes : (i) un cours en ligne sur l'approche PDIA ; (ii) un atelier de cadrage où les équipes apprennent à construire et à déconstruire leurs problèmes de GFP ; (iii) une période consacrée à l'action au cours de laquelle les équipes nationales pratiquent des itérations régulières en vue de résoudre leurs problèmes avec le soutien régulier d'un coach dédié de CABRI ; et, (iv) un séminaire de revue par les pairs qui permet aux équipes d'exposer les progrès accomplis, de présenter leurs prochaines actions et de partager ce qu'elles ont appris avec leurs pairs.

En 2018, huit équipes de pays africains ont achevé avec succès la seconde édition du programme « Renforcer les compétences en GFP en Afrique ». Une équipe de hauts fonctionnaires du ministère des Finances et du Budget de la République centrafricaine (RCA) a participé au programme afin de résoudre le problème persistant de la sous-exécution des dépenses d'investissement sur fonds propres de l'État. Ce document décrit le parcours de l'équipe, et fournit des données probantes documentées sur les progrès accomplis au fil du temps, et sur la façon dont l'équipe a renforcé ses propres compétences et les a diffusées au cours d'une période de huit mois, dans un contexte fragile de reprise des tensions au sein du pays.

Avant-propos



Depuis le retour à l'ordre constitutionnel, la République centrafricaine (RCA) s'est inscrite dans une dynamique de reconstruction de son économie tous azimuts, avec en particulier la mise en œuvre de plusieurs chantiers de réformes économiques et financières.

C'est dans cette logique qu'elle a participé par l'intermédiaire d'une équipe dénommée les Fauves de Bas-Oubangui à la deuxième édition du programme « Renforcer les compétences en Gestion des Finances Publiques » de l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI).

L'expérience vécue à travers ce programme a permis à l'équipe des Fauves de Bas-Oubangui de travailler à la levée des goulots d'étranglement qui empêchent les ministères et institutions de la République d'exécuter les crédits alloués aux dépenses d'investissement et de travailler à l'amélioration du taux d'exécution du budget d'investissement sur ressources propres. La recherche des réponses idoines en vue de fluidifier le circuit des dépenses d'investissement financées sur les ressources propres au niveau de chaque acteur budgétaire et comptable a été le cheval de bataille de l'équipe.

Ce programme très pratique a permis d'améliorer notre aptitude à résoudre des défis réels en matière de gestion des finances publiques (GFP), et de tirer les enseignements au fur et à mesure que nous trouvons des solutions au problème identifié.

Toute notre reconnaissance à CABRI, qui a permis à la RCA de mettre en valeur ses compétences locales en vue de résoudre un problème de portée nationale qu'est la sous-exécution du budget d'investissement sur ressources propres, en participant au programme « **Renforcer les compétences en GFP en Afrique** ».

Nous souhaitons bon vent à l'équipe CABRI.

Alexis GUENENGAFO

Directeur Général du Budget.

1

Une approche innovante à la réforme de la GFP

La signature de l'accord de paix à Khartoum et la mise en place d'un gouvernement inclusif sont porteurs d'espoir de paix.

La République centrafricaine (RCA) est un pays enclavé et fragile qui a traversé des phases de conflits armés récurrents. La chute du régime de Bozizé en mars 2013 a fait sombrer le pays dans la guerre civile et ce jusqu'aux élections présidentielles et parlementaires de février 2016. Le retour à l'ordre constitutionnel a été reconnu par la communauté internationale qui a promis lors de la Conférence internationale des bailleurs de fonds de Bruxelles de novembre 2016, 3 161 millions USD pour soutenir le plan national de relèvement et de consolidation de la paix, qui inclut un volet reconstruction considérable. Néanmoins les tensions et les violences ont repris dans le pays en 2017 avec une aggravation de la situation humanitaire. La signature en février 2019 de l'accord de paix à Khartoum entre le Gouvernement de la RCA et tous les 14 groupes armés et la mise en place d'un gouvernement inclusif sont porteurs d'espoir de paix.

Dans le domaine des finances publiques, la RCA continue d'adopter un nombre important de bonnes pratiques. Dans le sillage de l'initiative Pays pauvres très endettés (PTTE) des années 2000, le pays a adopté une nouvelle nomenclature budgétaire et un nouveau plan comptable, mis en œuvre un nouveau logiciel comptable « GES'CO », entrepris une révision profonde de la procédure de la commande publique à la suite d'un audit conduit conjointement avec la Banque mondiale et réorganisé le ministère des Finances et du Budget (MFB). Pourtant, des lacunes fonctionnelles importantes demeuraient en 2010 : « l'élaboration du budget de l'État par le MFB n'associe pas réellement les ministères sectoriels »¹. La situation de conflit « a plongé le pays dans de mauvaises pratiques, par le recours abusif à des procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses et par le non-respect de mécanismes administratifs, financiers et juridiques »². Depuis la Conférence de Bruxelles, de nombreux programmes de réforme de la GFP ont été entrepris en RCA³ alors qu'un comité de GFP chargé de suivre la mise en œuvre des réformes a été mis en place en 2014. Malgré cela, « des faiblesses importantes persistent »⁴.

Alors que les attentes sont élevées, le contexte institutionnel fragile du pays peut poser des difficultés dans la concrétisation des promesses faites. Selon la Banque mondiale : « L'administration publique dispose des attributs d'une gouvernance efficace en apparence seulement [...]. En réalité, les incitations institutionnelles et les capacités de fond nécessaires à l'exécution de ses fonctions essentielles font défaut. Cette situation [...] est le reflet de dirigeants qui ont délibérément privilégié l'apparence d'une bonne gouvernance aux compétences

1 Évaluation PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière) 2010, la dernière en date.

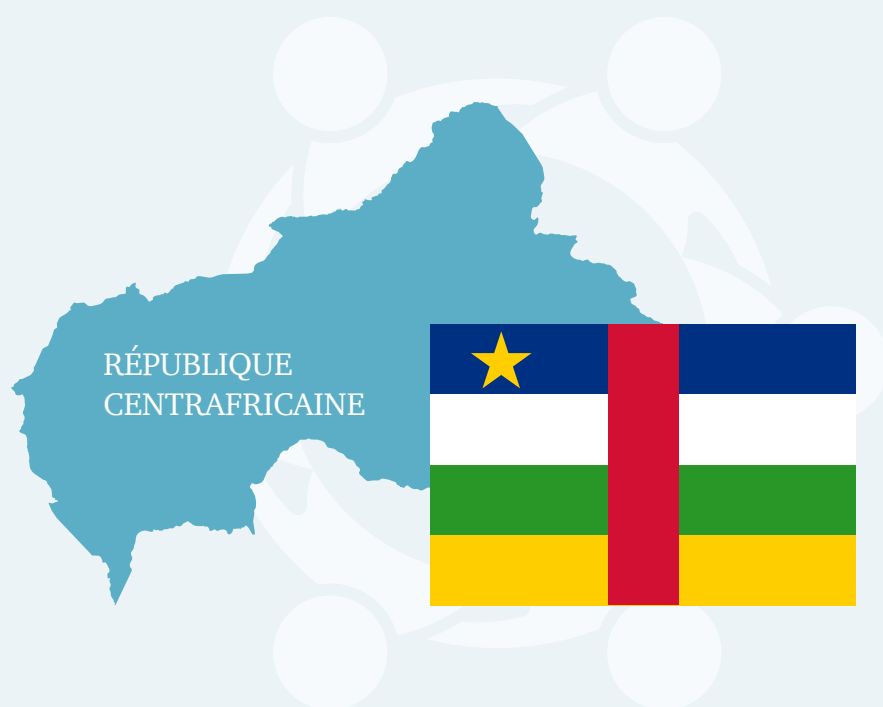
2 Programme d'appui aux réformes économiques et financières en République centrafricaine, Banque africaine de développement, 2017.

3 Plan de réforme de la GFP soutenu en 2016/17 par le FMI et la Banque mondiale, programme PURSeP (Projet d'urgence pour la restauration des services publics en RCA) de la Banque mondiale pour 2014-18, programme AGIR de la Banque mondiale, don de 10,2 M USD de la Banque africaine de développement en 2018 aligné sur le programme FMI...

4 Programme de développement pour la consolidation de l'État de la République centrafricaine, Banque mondiale, 2018.

administratives réelles »⁵. Ce constat semble se vérifier dans le domaine de la GFP : par exemple, bien que « le cadre juridique et réglementaire des marchés publics [soit] généralement conforme aux normes internationales, [...] les organes prévus par le code des contrats publics pour assurer le bon fonctionnement du processus de passation des marchés publics ne sont pas opérationnels »⁶.

Dans ce contexte, CABRI a offert à la RCA une approche alternative à la réforme de la GFP, au travers du programme RCGFP fondé sur l'approche PDIA afin de renforcer les compétences d'équipes de fonctionnaires pour trouver et adapter des solutions locales aux problèmes locaux.



5 *Briser le cycle des conflits et de l'instabilité*, Cahiers économiques de la République centrafricaine, Mars 2018, Premier numéro, Groupe de la Banque mondiale.

6 Programme d'appui aux réformes économiques et financières en République centrafricaine, Banque africaine de développement, 2017.

2

Déterminer les points d'entrée pour l'action

L'équipe⁷ a progressivement convergé vers un énoncé de problème de GFP précis, mesurable et à même de mobiliser du soutien. En tant que pays fragile, l'ampleur des difficultés budgétaires auxquelles fait face la RCA a mené l'équipe à définir un premier énoncé de problème diffus : « la pression budgétaire et le poids de la dette dans un pays post crise ». Les premiers échanges avec les membres de l'équipe ont mis en exergue de nombreuses préoccupations concernant les arriérés de paiement, le manque de crédibilité du budget, la dette en croissance, les bas revenus ou encore la faiblesse du financement des investissements. L'impératif de mise en œuvre des dépenses nécessaires à la concrétisation des promesses de la Conférence de Bruxelles ont d'abord mené l'équipe à focaliser son attention sur la crédibilité du budget. La faiblesse de celle-ci était corroborée par l'évaluation PEFA de 2010 qui a attribué la note la plus basse (D) aux indicateurs relatifs aux dépenses et leurs compositions par rapport au budget initialement approuvé. Cherchant à préciser davantage son problème, l'équipe a collecté des données relatives à l'exécution budgétaire afin d'identifier les postes de dépenses qui pâtissent le plus d'un problème de crédibilité. Le constat était sans appel : l'exécution des dépenses d'investissement était cruellement faible, d'une moyenne de 11,75 pour cent du budget approuvé entre 2014 et 2017 (voir Annexe 1)⁸. C'est ainsi que l'équipe a défini la sous-exécution des dépenses d'investissement sur fonds propres comme le problème auquel elle s'attaquerait durant les prochains mois. Précis et mesurable, ce problème promettait d'être à même de mobiliser l'action, étant donnée l'impérieuse nécessité de répondre aux besoins critiques de la population.

L'équipe a collecté des données relatives à l'exécution budgétaire afin d'identifier les postes de dépenses qui pâtissent le plus d'un problème de crédibilité.

Au cours de l'atelier de cadrage de mai 2018 à Pretoria, l'équipe a avancé un certain nombre de causes au problème identifié dont certaines reposaient sur des hypothèses à élucider. L'équipe a ainsi conçu un diagramme en arêtes de poisson dont le but est de déconstruire le problème en arêtes représentant ses causes principales et causes secondaires. Les principales causes identifiées sont : (i) le manque de redevabilité vis-à-vis du Parlement, (ii) la faiblesse de la mise en œuvre des projets d'investissement, (iii) les interférences durant l'exécution budgétaire, (iv) le non-respect des procédures budgétaires, et, (v) les prévisions de revenus inadéquates. Malgré la diversité de l'équipe, composée d'agents de la Direction générale du budget, de la Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique et de la Direction de la dette et des participations, le problème incorporait des causes en dehors du champ d'expertise direct de ses membres (par ex., les procédures de passation des marchés, la redevabilité, les prévisions économiques). C'est sur la base des informations rassemblées au cours des semaines suivantes que l'équipe a pu renseigner et enrichir son diagramme en arêtes de poisson (voir Figure 1).

L'équipe a également défini un premier ensemble de trois points d'entrée sur lesquels elle allait commencer à agir dès son retour à Bangui. L'équipe a estimé qu'elle disposait de l'aptitude, l'autorisation et l'approbation nécessaires pour s'attaquer aux causes secondaires suivantes : (1) les prévisions de dépenses d'investissement sont faites à titre indicatif, (2) les ministères, départements et agences (MDA) n'ont pas d'intérêt pour le plan prévisionnel de passation des marchés, et, (3) les procédures de passation des marchés ne sont pas maîtrisées. Les autres causes secondaires seraient abordées à mesure que l'équipe développerait son autorisation et approbation.

⁷ L'équipe des Fauves de Bas-Oubangui, composée de six experts du MFB de la RCA.

⁸ En comparaison à une exécution moyenne de 60,5 pour cent des dépenses au budget sur ces mêmes années.

Écart entre les prévisions et l'exécution des dépenses d'investissement sur fonds propres

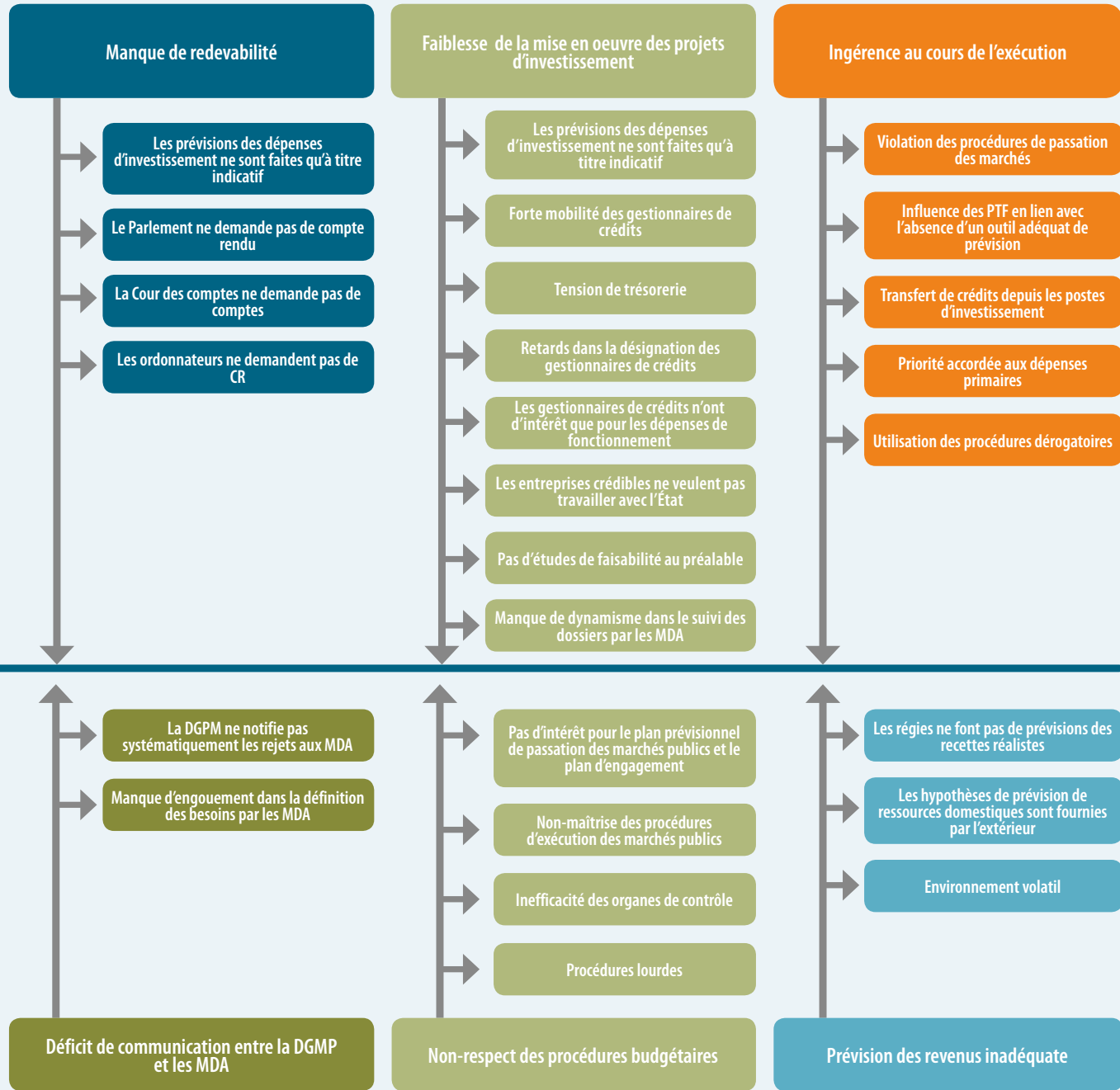


Figure 1 : le diagramme en arêtes de poisson de l'équipe de la RCA

3

Période consacrée à l'action



Organiser le travail

De retour à Bangui, l'équipe a présenté son approche et l'agenda de travail élaboré lors de l'atelier de cadrage à son autorisant, le directeur de cabinet du ministère des Finances et du Budget, qui a ensuite requis une présentation formelle lors de la réunion de cabinet en présence du ministre et des cadres supérieurs du MFB. Ces derniers ont unanimement soutenu le travail de l'équipe et apporté des commentaires à son approche. Par suite, l'équipe a adressé une note à l'attention du ministre lui demandant une autorisation formelle de poursuivre son travail en effectuant les rencontres nécessaires à cet effet.

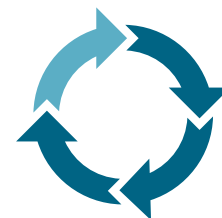
L'équipe a planifié de nombreuses premières rencontres, au sein du MFB avec la Direction générale des marchés publics (DGMP), l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT), la Direction générale du budget (DGB), ainsi qu'en dehors du MFB, avec la Direction générale de la programmation économique (DGPE) et plusieurs ministères sectoriels (santé, éducation, agriculture, urbanisme et travaux publics). La multiplicité des échanges prévus a nécessité de l'équipe un partage des tâches entre ses membres mais aussi d'adopter une restitution rigoureuse lors de ses rencontres bihebdomadaires, les mardis et jeudis à midi.

Des premiers échanges avec la DGPE, l'équipe a appris que les MDA respectaient rarement les conditions d'inscriptions au budget des projets d'investissement, pourtant clairement établies dans la loi. Il est également apparu que les MDA ne maîtrisaient pas les procédures de passation des marchés ou prenaient un retard conséquent dans la soumission et l'exécution de leurs budgets d'investissement. Les premiers échanges avec la DGMP et certains MDA ont mis en avant des incompréhensions majeures entre ces derniers, qui fragilisent leurs relations de travail pourtant nécessaires à l'exécution du budget d'investissement.



Première ébauche de diagnostic

L'analyse de données d'exécution au niveau des postes de dépenses ainsi que les échanges avec de nombreux MDA ont permis à l'équipe d'identifier certaines tendances générales : les projets onéreux (notamment ceux impliquant de la construction) étaient rarement mis en œuvre, les dons hors budget réduisaient l'intérêt des MDA pour leurs budgets d'investissement sur fonds propres, onéreux à mettre en œuvre, au profit des dépenses de fonctionnement, ou la faible qualification des administrateurs de crédits qui ne fournissaient que rarement le soutien nécessaire à la mise en œuvre des investissements. L'équipe a également pu identifier que la DGMP et les MDA ne communiquaient pas aussi étroitement que nécessaire, causant des délais significatifs de la procédure de passation des marchés. Par ailleurs, les échanges avec la Commission des finances du Parlement ont montré ses capacités limitées à remplir pleinement sa mission de redevabilité en raison du manque d'informations et de capacités. Enfin,



l'équipe a identifié que la lourdeur de la procédure de passation des marchés avait pu décourager de nombreux administrateurs de crédits, qui avaient essayé de nombreux rejets par le passé.

L'équipe a également affiné son travail d'analyse de données sur l'exécution budgétaire en se focalisant sur les MDA dotés des budgets d'investissement les plus élevés. Alors que le ministère de la Santé a exécuté moins de 1 pour cent du budget d'investissement alloué entre 2015 et 2017, le ministère des Travaux publics (MTP) est passé d'une exécution quasi nulle en 2015 et 2016 à 73 pour cent en 2017 (voir Annexe 2). Considéré comme un « déviant positif », l'équipe a cherché à identifier les mesures prises par ce ministère afin d'obtenir un tel niveau d'exécution : une réunion hebdomadaire avec la DGMP⁹ sur la base d'une matrice de suivi des investissements ainsi que l'utilisation occasionnelle de passations des marchés de gré à gré. Face à la pression politique¹⁰, le ministère avait ainsi trouvé une solution adaptée pour parvenir à exécuter son budget et réduire significativement le temps de traitement des dossiers au travers du circuit officiel.



Approfondissement et reconnaissance de l'équipe

L'équipe a cherché à approfondir les raisons pour lesquelles les administrateurs de crédits au sein des MDA n'étaient pas en mesure d'exercer leurs fonctions convenablement. Au travers de multiples échanges, il est apparu que leur rotation de poste à un rythme annuel et l'absence de qualifications minimales dans leur recrutement posaient de réelles difficultés et réduisaient l'efficacité des formations données.

Afin de comprendre les raisons pour lesquelles 35 pour cent des marchés soumis par les MDA avaient été rejetés par la DGMP pour vice de procédure en 2018, l'équipe a collecté des données désagrégées de ces rejets. Il est apparu que la principale cause de ces rejets est l'absence d'études de faisabilité (plus de 60 pour cent des cas)¹¹. Par ailleurs, les services de passation des marchés implantés aux seins de quatre ministères¹² ont reconnu leur incapacité à soutenir les MDA en raison du manque d'effectifs.

L'équipe a également pris conscience que les MDA n'étaient généralement peu ou pas redevables de la sous-exécution de leur budget d'investissement. Qu'il s'agisse du Parlement, de la Cour des comptes ou encore des ordonnateurs de

⁹ Une alternative à la procédure habituelle, reposant sur de longs échanges de courriers.

¹⁰ Le président de la République exigeait régulièrement un état des lieux de l'exécution des projets d'investissement, notamment s'agissant de la réhabilitation des routes.

¹¹ Suivi d'imprécisions dans les spécifications techniques, des arrivées hors délai des offres de passation des marchés avec des entreprises qui ne sont souvent pas en règle.

¹² Ministères de l'Équipement, du Développement rural, de l'Éducation et de la Santé.

Période consacrée à l'action

crédits, aucun n'exerçait une réelle fonction de redevabilité laissant toute latitude aux MDA de continuer à sous-exécuter leurs budgets d'investissement, à élaborer des prévisions de dépenses d'investissement à titre indicatif mais aussi à ne pas systématiquement soumettre de plans de passations des marchés (PPM).

Forte de ces nouvelles informations, l'équipe a considérablement revu son diagramme en arêtes de poissons (voir Figure 1). Les efforts déployés par l'équipe ont reçu l'intérêt du ministre qui a désigné l'inspecteur général des finances (IGF) comme rapporteur de ses travaux et a requis de son directeur de cabinet d'octroyer à l'équipe une autorisation de travail sur la base du problème défini afin de légitimer les travaux de cette dernière vis-à-vis des MDA.



Émergence d'idées

Au travers de ses échanges, l'équipe a pris conscience de la pertinence du problème pour les MDA qui ont fait part de leur intérêt à participer à sa résolution. Avec le soutien total de son autorisant et avec l'appui de l'IGF, l'équipe a commencé à élaborer certaines pistes de solutions sur la base des informations acquises (voir Annexe 3).

S'agissant du manque de maîtrise des procédures de passation des marchés, l'équipe envisage d'améliorer l'efficacité des administrateurs de crédits en augmentant leur durée de rotation ainsi que les qualifications minimales exigées. Par ailleurs, elle entend leur apporter un soutien en proposant un guide méthodologique simplifié et en s'impliquant dans la mission technique de l'IGF visant à simplifier la procédure de passation des marchés. Enfin, l'équipe souhaite mettre en place un système d'échanges d'informations et d'entraide entre MDA s'agissant de la réalisation d'études de faisabilité.

S'agissant du manque de communication entre le MFB et les MDA, l'équipe envisage de soutenir les MDA en partageant les pratiques développées par ceux ayant pu exécuter avec succès leurs budgets d'investissement mais aussi en mettant en place un système régulier de notification entre la DGMP et les MDA afin d'éviter les retards dans l'approbation des projets d'investissement. Ces mesures seront accompagnées d'une sensibilisation et d'une simplification s'agissant des pièces constitutives des dossiers de passation des marchés ainsi que des plans d'engagements globaux.

Consciente de la nécessité d'introduire de la redevabilité dans l'exécution du budget d'investissement, l'équipe n'avait pas de certitude quant au moyen le plus pragmatique d'y parvenir. De nombreuses options incluant la mobilisation de la Cour des comptes, de la Haute autorité chargée de la bonne gouvernance, d'un comité ad hoc de suivi de l'exécution des investissements ou encore de la société civile ont été envisagées.

Afin de préparer au mieux ces différentes pistes de solutions, l'équipe a revu sa méthodologie de travail en : (1) ajustant son calendrier de réunions d'équipe¹³ et (2) s'organisant en sous-équipes chargées de la mise en œuvre des actions relatives aux points d'entrée identifiés.



Préparation d'un atelier

Après avoir envisagé d'organiser un atelier de formation ciblé à l'endroit des MDA afin de combler les lacunes techniques identifiées portant atteinte à l'exécution du budget d'investissement, l'équipe a décidé d'enrichir cette approche. Cet atelier de quatre jours avait donc pour objectif d'obtenir la pleine adhésion des MDA et, partant, leur participation active à la résolution du problème. Afin d'y parvenir, l'équipe a pris l'initiative de soumettre à leur appréciation critique l'ensemble des solutions identifiées en septembre et d'intégrer leurs idées en vue de la résolution du problème.

Chaque journée de l'atelier a été dédiée à l'un des quatre points d'entrée identifiés (voir Annexe 3) et comportait une présentation faite par l'équipe de son diagnostic et des solutions envisagées s'agissant du point d'entrée suivi de présentations par des intervenants de l'administration centrafricaine se focalisant sur des aspects techniques jugés importants pour l'exécution du budget d'investissement. Par suite, les MDA organisés en groupes ont débattu des solutions à apporter et présenté leurs conclusions en séance plénière après quoi une synthèse des décisions a été faite par l'équipe.

Pour assurer le succès de l'atelier, il était nécessaire que les MDA participants soient mobilisés au niveau adéquat : les directeurs des ressources et les chefs des services administratifs et financiers issus des 16 ministères sectoriels ayant les budgets d'investissement sur ressources propres les plus élevés ont été invités. Par ailleurs, l'équipe a eu à convaincre à plusieurs reprises de la pertinence d'un atelier jugé « non-traditionnel », notamment lorsqu'il s'est agi de mobiliser les financements nécessaires à son organisation. C'est finalement la Banque mondiale, au travers du projet AGIR¹⁴, qui a fourni ce soutien.

¹³ Les mardis et jeudis de 12h00 à 13h00 et de 16h00 à 17h30 ainsi que les samedis de 9h00 à 11h00.

¹⁴ Le Projet d'appui à la gestion des dépenses et investissements publics et aux réformes (AGIR) financé par la Banque mondiale par un don d'un montant de 10 millions de dollars USD.

Période consacrée à l'action



Approbation et plan d'action

L'atelier s'est tenu du 20 au 23 novembre 2018 à Bangui et a rassemblé les représentants de 16 MDA ainsi que de la DGMP, de la DGB, du Trésor, de l'IGF, du Plan de relèvement et de consolidation de la paix en République centrafricaine (RCPCA) et de la DGPE. L'atelier aura inclus des partages d'expériences entre MDA, notamment de la part de ceux identifiés par l'équipe comme déviants positifs (travaux publics, agriculture et défense).

Les participants ont convenu d'un certain nombre de mesures à mettre en œuvre :

- 1) S'agissant des procédures de passation des marchés, les délais de traitement des dossiers d'appel d'offres seront réduits de six à trois mois, les gestionnaires de crédits seront nommés sur la base d'une qualification minimale (Bac+2) et pour une durée d'au moins trois ans tout en renforçant leurs capacités. Des revues de passations des marchés publics seront aussi réalisées à intervalles réguliers.
- 2) Afin d'améliorer la coordination entre le MFB et les MDA, il a été décidé que la DGMP notifiera systématiquement par voie téléphonique dans un délai de sept jours tout rejet de dossier de passation des marchés. En parallèle, les MDA ont convenu d'être proactifs s'agissant du suivi de leurs dossiers d'investissement et de s'inspirer des approches développées par les déviants positifs.
- 3) Afin de s'assurer que des études de faisabilité soient systématiquement réalisées, une base de données répertoriant les projets avec leurs études de faisabilité disponibles sera ouverte pour les MDA qui bénéficieront du renforcement des compétences ciblées à cet effet. Les MDA ont été encouragés à utiliser pleinement la ligne de crédit dédiée à la réalisation d'études de faisabilité mise à disposition en 2019 par la DGPE.
- 4) Les participants ont convenu que la mise en place d'un comité chargé du suivi des dépenses d'investissement serait un moyen pragmatique de s'assurer que les MDA soient redevables de l'exécution de leurs budgets d'investissement. À une fréquence trimestrielle, le comité regrouperait les administrateurs délégués, les gestionnaires de crédits, la DGMP, la DGB, la DGTC (Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique) ainsi que l'équipe, afin de passer en revue et d'apporter des solutions si nécessaire à l'exécution du budget d'investissement.

Les décisions ainsi prises feront l'objet d'une approbation formelle du ministre. Par ailleurs, afin de suivre la mise en œuvre de celles-ci, l'atelier a donné lieu à la création de six équipes de MDA dont chaque membre de l'équipe a la responsabilité d'assurer la coordination et le suivi en vue de veiller à la mise en œuvre de ces mesures.

Réflexions sur les progrès réalisés

Formuler des recommandations acceptées par les parties prenantes

La force des mesures proposées par l'équipe tient davantage à leur acceptabilité administrative et politique qu'à leur justesse technique. Lors de son travail de diagnostic, l'équipe a constaté que certaines mesures, pourtant techniquement correctes, portaient atteinte au bon fonctionnement de l'administration et contribuaient à approfondir le problème. C'est par exemple le cas de la procédure de passation des marchés revue en 2009 qui instaure nombre de bonnes pratiques, permettant à la RCA d'avoir dans ce domaine sa seule note A pour sa dernière évaluation PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière)¹⁵. Pourtant, cette même procédure est au cœur des difficultés rencontrées par les MDA pour exécuter leurs budgets d'investissement et il a été constaté que le recours aux procédures de gré à gré, supposé être « exceptionnel » selon la loi, était courant. Par contraste l'équipe s'est assurée auprès de chacun des acteurs concernés que les mesures adoptées étaient réalistes et utiles.

L'équipe aura utilisé trois approches différentes pour identifier les mesures proposées. Nombre de ces mesures proviennent de l'amélioration des pratiques existantes, soit en les modifiant à la marge (par ex., la nomination des administrateurs de crédits), soit en obtenant des agents responsables une amélioration (par ex., la notification des rejets dans les 7 jours par voie téléphonique). D'autres consistent à mettre sous contrôle les agents afin d'améliorer leurs performances tout en les soutenant (par ex., par l'intermédiaire du comité redevabilité). Enfin, l'équipe a exploité la déviance positive en diffusant de bonnes pratiques locales (par ex., le suivi des dossiers d'investissement). L'ensemble des mesures ont été consignées dans une note adressée au ministre des Finances et du Budget avec un projet d'arrêté portant création du comité de suivi de l'exécution des dépenses d'investissement.

Ces mesures sont une première étape vers la résolution du problème et davantage d'itérations seront nécessaires. Celles-ci n'ont pas vocation à résoudre le problème entièrement mais à contribuer à sa résolution ; à mesure que des progrès seront réalisés, l'équipe renforcera sa légitimité et pourra s'attaquer à des branches du problème plus sensibles ou conséquentes. L'équipe a, durant son parcours, bénéficié des effets d'une légitimité accrue ce qui lui a permis de multiplier ses soutiens et de rassembler des acteurs avec lesquels elle n'a pas de relation hiérarchique. Par ailleurs, l'efficacité de certaines mesures ne pourra être constatée que sur un long cycle ; c'est alors que l'équipe pourra itérer et adapter sur celles-ci. C'est, par exemple, le cas des mesures ayant trait à la nomination des administrateurs de crédits.

¹⁵ L'évaluation, datée de 2010, consacrait également un seul B pour la classification du budget.

4

Réflexions sur les progrès réalisés

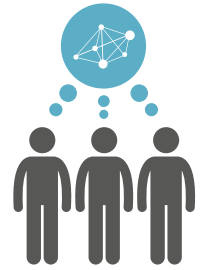
Créer des alliances et partager les informations

En rassemblant tous les acteurs de la chaîne des dépenses autour d'un objectif commun, l'équipe a éveillé un réel potentiel de collaboration. Elle a pu constater que des acteurs dont le travail devrait pourtant être minutieusement coordonné n'avaient que des échanges limités. Un exemple marquant pour l'équipe est celui relatif au suivi des dossiers de passation des marchés : la DGMP considérait que les MDA n'étaient pas assez proactifs à ce sujet tandis que ces derniers estimaient que la DGMP ne les informait pas de l'état d'avancement des dossiers, notamment en cas de vice de procédure. C'est ainsi que l'équipe a cherché à rapprocher les deux parties en obtenant de la DGMP son accord pour une notification des rejets des dossiers d'appel d'offres par appels téléphoniques sous sept jours et en obtenant des MDA un suivi plus systématique de leurs dossiers en s'inspirant des bonnes pratiques développées par des ministères comme le MTP. De même, l'équipe a favorisé l'émergence d'idées de collaboration et d'échanges entre MDA, comme la mise en commun des études de faisabilité ou encore le soutien technique mutuel s'agissant des dossiers de passation des marchés.

La relation de confiance que l'équipe a établi avec les MDA est un atout crucial pour le succès de leur initiative. En sollicitant constamment leur point de vue sur les mesures proposées, l'équipe a adopté une approche atypique pour un ministère des Finances et du Budget et a ainsi pu établir cette relation de confiance. C'est grâce à celle-ci que l'équipe a pu avoir des discussions franches sur les origines du problème mais aussi faire passer des messages importants. Plus encore, certains représentants de haut niveau de MDA se sont désignés comme référents de l'équipe, prenant pleinement part à son travail¹⁶. C'est aussi sur la base de cette relation que les MDA ont accepté de faire partie de groupes de travail inter MDA coordonnés par un représentant de l'équipe. Cette relation de confiance a joué un rôle important dans la soumission, pour la première fois en 2019, de l'ensemble des PPM par les MDA, et ce sans appui technique additionnel ni relances exceptionnelles.

« L'équipe a favorisé l'émergence d'idées de collaboration et d'échanges entre MDA, comme la mise en commun des études de faisabilité ou encore le soutien technique mutuel s'agissant des dossiers de passation des marchés ».

¹⁶ Nombre d'entre eux (Travaux publics, Agriculture, Défense, Habitat...) ont animé des séances de travail durant l'atelier organisé par l'équipe.



Introduire de la redevabilité

L'établissement d'un comité de redevabilité a été une initiative clef et originale de l'équipe. Après avoir mené des consultations et passé en revue les institutions *de jure* supposées remplir le devoir de redevabilité relatif à l'exécution du budget d'investissement, l'équipe a estimé que la création d'un comité de redevabilité dédié était une option fonctionnelle et réaliste. Les termes de références proposés par l'équipe à son ministre indiquent que le comité trimestriel a vocation à : (i) évaluer l'exécution des dépenses d'investissement, (ii) partager les informations entre administrateurs et gestionnaires de crédits, (iii) compiler les données d'exécution dans un rapport unique, (iv) identifier et apporter au fil de l'eau des solutions concertées aux difficultés relatives à l'exécution des dépenses d'investissement, (v) adresser le rapport aux ordonnateurs. Un projet d'arrêté consignait formellement le mode opératoire du comité de redevabilité a été soumis à la signature du ministre.

Le comité de redevabilité permettra à l'équipe de poursuivre son travail de résolution du problème dans un cadre formel et organisé. À une fréquence trimestrielle, il rassemblera l'ensemble des acteurs de la chaîne de dépenses d'investissement qui devront justifier du niveau d'exécution des projets inclus dans leur PPM. Une telle discussion, dans un cadre collaboratif, promet d'avoir de nombreuses vertus outre celles identifiées dans les termes de référence, telles que le partage de pratiques et le soutien technique entre MDA et fonctionnaires des finances, la réallocation potentielle de crédits budgétaires, l'optimisation de l'utilisation de la ligne de crédit dédiée à la réalisation d'études de faisabilité. De plus, l'équipe pourra utiliser cette rencontre régulière pour poursuivre son travail de sensibilisation et proposer de nouvelles initiatives visant à continuer de résoudre le problème de la sous-exécution du budget d'investissement. Enfin, les hautes autorités centrafricaines recevront un rapport périodique, ce qui contribuera à construire davantage la légitimité du problème et, partant, celle des prochaines actions de l'équipe.

« Après avoir mené des consultations et passé en revue les institutions de jure, l'équipe a estimé que la création d'un comité de redevabilité dédié était une option fonctionnelle et réaliste ».

5

Enseignements tirés

Obtenir des résultats en équipe

L'équipe a dû faire preuve d'adaptation dans son organisation à mesure que le travail progressait. La multiplication des échanges et la densification des informations récoltées ont d'abord nécessité d'instaurer un partage des tâches entre membres mais aussi une restitution régulière au cours de leurs réunions bihebdomadaires dont les horaires ont été revus. Comme l'a indiqué un membre de l'équipe : « l'enthousiasme qui a prévalu dès la constitution de l'équipe a commencé à s'estomper [...]. Le recadrage des différentes responsabilités en fonction des compétences des uns et des autres a mis fin à ce grabuge ». Ensuite, la préparation de l'atelier a requis une réunion hebdomadaire additionnelle le samedi. Enfin, dès lors que des solutions ont été identifiées, l'équipe s'est organisée en sous-groupes par point d'entrée et s'est répartie le suivi de l'exécution des mesures par groupe de MDA.

Pour une fois, j'ai eu le sentiment de travailler pour mon pays. Ce sentiment m'a aidé à me surpasser.

L'équipe s'est nourrie de différentes sources de motivation durant le programme. Tout d'abord, la pertinence et la nature concrète du problème ont permis à l'équipe de se projeter dans sa résolution, considérée comme une source de fierté personnelle et nationale : « pour une fois, j'ai eu le sentiment de travailler pour mon pays. Ce sentiment m'a aidé à me surpasser ». À mesure que l'équipe accumulait des informations et parvenait à identifier des solutions, ses membres ont développé « la conviction d'être sur la bonne voie afin de réaliser une réforme pour le ministère et satisfaire le besoin des concitoyens ». Cette conviction a permis à l'équipe de faire face à certains agents réfractaires au changement et de persuader de nombreux officiels de prendre une part active à son travail de résolution. Par ailleurs, l'approche proactive du programme RCGFP a résonné avec l'équipe qui a bénéficié d'un cercle vertueux où le constat de progrès réguliers a alimenté sa motivation. Enfin, le soutien de la hiérarchie et les attentes créées par des comptes-rendus réguliers a renforcé la conviction de l'équipe à ce que le problème soit résolu : « nous avons une obligation de résultats et le ministre [...] s'intéresse de près à notre travail à travers l'IGF qu'il a chargé de suivre régulièrement nos activités et de lui rendre compte ».

Apprendre sur le problème et itérer

Sa diversité a permis à l'équipe d'adopter un regard critique sur les pratiques existantes. Bien que faisant partie du MFB, certains membres de l'équipe n'avaient initialement qu'une connaissance limitée des procédures de passation des marchés ou des mécanismes de redevabilité. L'apprentissage aura été très significatif pour l'équipe qui, à plusieurs reprises, a mis en cause le *statu quo*. Par exemple, malgré de multiples consultations de MDA, aucun responsable n'aura été à même de justifier le bien-fondé d'une rotation annuelle des administrateurs de crédits considérant, pour une large majorité, qu'un tel rythme de rotation portait atteinte à l'exécution des projets d'investissement.

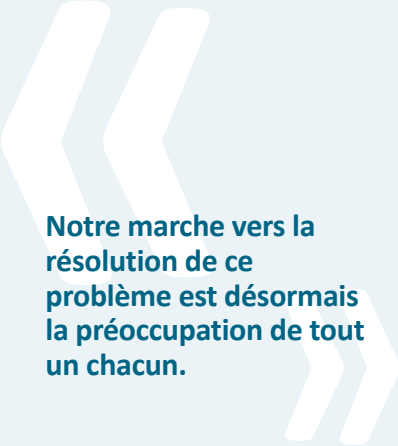
Cette ouverture d'esprit a favorisé l'adoption d'une approche itérative ouverte.

Une approche itérative suppose un degré d'humilité qui va de pair avec l'idée qu'on ne peut connaître avec certitude la solution à un problème complexe qui a perduré pendant de longues années. L'équipe a soumis les nombreuses idées proposées par ses interlocuteurs à l'appréciation des autres acteurs de la chaîne des dépenses d'investissement. Poursuivant sur l'exemple précédent, le ministère de l'Éducation a proposé à l'équipe la création d'un corps de fonctionnaires administrateurs de crédits ; cette idée a été réfutée par l'IGF étant donné les contraintes existantes dans la fonction publique. L'équipe a ensuite poursuivi ses consultations pour déterminer que des qualifications minimales, incluant un BAC+2, et une rotation trisannuelle offraient une alternative administrativement acceptable. L'ensemble des solutions envisagées ont fait l'objet d'une revue critique et ouverte par les MDA lors de l'atelier tenu du 20 au 23 novembre qui a représenté une initiative de concertation sans précédent pour le ministère centrafricain des Finances.

Se faire accepter par les parties prenantes

L'équipe a réalisé que l'approbation des acteurs de la chaîne d'investissement est essentielle au succès de son entreprise. Celle-ci a identifié dès septembre un certain nombre de solutions à son problème mais a également reconnu que le MFB ne résoudrait pas à lui seul le problème, et que les MDA auront à fournir des efforts conséquents. C'est ainsi qu'est née l'idée d'un ambitieux atelier de concertation avec les acteurs de la chaîne de dépenses d'investissement afin de leur permettre de pleinement s'exprimer sur les initiatives qui seront prises. Ces efforts d'approbation ont représenté une part au moins aussi importante du travail de l'équipe que l'identification de solutions techniques. Comme l'indiquait un membre de l'équipe : « nous avons compris que le cadre de cet atelier était vraiment propice pour discuter de toutes ces idées de solutions avec les MDA. [...] Ils nous ont indiqué d'autres solutions afin de mettre un terme à cette situation de sous-exécution du budget d'investissement ».

Les vertus d'une réelle approbation auront été multiples pour l'équipe. D'abord, la prise de conscience du problème suscitée par l'équipe est réelle et a galvanisé de nombreux agents : « notre marche vers la résolution de ce problème est désormais la préoccupation de tout un chacun ». Cette prise de conscience s'est concrètement manifestée par la suite lorsque, pour la première fois, l'ensemble des 33 MDA ont soumis leurs PPM alors même qu'aucune action d'ordre technique n'avait été prise à cet effet. Par ailleurs, l'approche de la concertation ouverte a permis à l'équipe d'adjoindre de nouveaux membres ou soutiens, issus de la DGMP ou de la Direction des statistiques qui souhaitent prendre une part active à la résolution du problème. Enfin, l'équipe a pu développer des relations de travail équilibrées avec les MDA qui les perçoivent comme partenaires à la résolution d'un problème commun, ce qui facilite la collaboration et les échanges francs.



Notre marche vers la résolution de ce problème est désormais la préoccupation de tout un chacun.

6

Remarques de conclusion : réfléchir sur le travail à venir

L'équipe poursuit son travail en 2019 avec des premiers résultats encourageants.

Par suite de la soumission d'un projet d'arrêté au ministre et dans l'attente de la nomination d'un nouveau gouvernement, l'équipe projette de tenir la première session du comité redevabilité durant le premier semestre 2019. Dans l'attente, celle-ci poursuit le suivi de la mise en œuvre des mesures décidées lors de l'atelier auprès des MDA qui « continuent d'identifier des solutions pour exécuter leurs budgets d'investissement ». L'équipe envisage de nouvelles actions en 2019 sur les points d'entrée déjà identifiés, incluant : l'ancrage du plan de trésorerie par les autres outils de gestion, l'élaboration d'un guide méthodologique simplifié de la passation des marchés ainsi que d'un syllabus pour la constitution des dossiers de passation des marchés avec la DGMP et enfin un assouplissement des procédures de passation des marchés. L'équipe est encouragée par les premiers résultats, avec la signature dès janvier 2019 par le ministre des Finances et du Budget de l'ensemble des PPM des 33 MDA ; et, elle se fixe un objectif ambitieux pour 2019 d'au moins 50 pour cent d'exécution des dépenses d'investissement sur ressources propres.

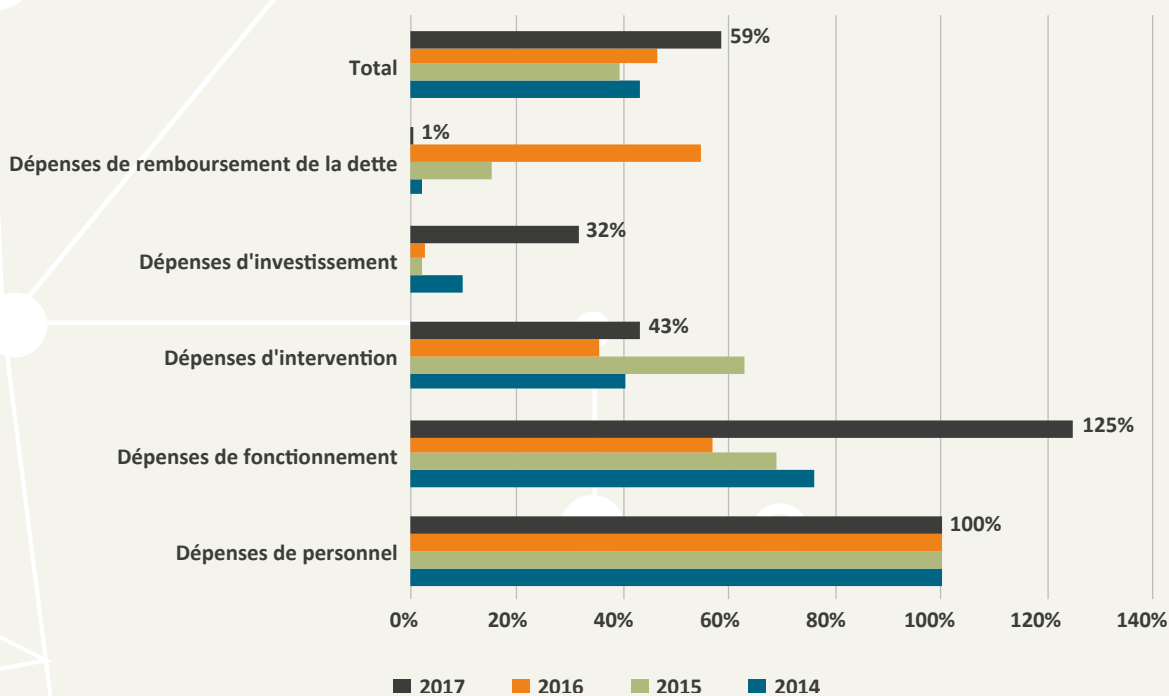
L'équipe envisage également de s'attaquer à de nouvelles branches du problème avec la conviction que des progrès dans sa résolution seront réalisés en 2019.

Elle envisage de travailler sur deux nouveaux points d'entrée : « les prévisions de revenus inadéquates » structurellement surestimées de 10 à 40 pour cent sur les quatre dernières années (voir Annexe 4) ainsi que « le refus des entreprises crédibles à travailler avec l'État » régulièrement mis en cause par les MDA comme un obstacle à l'exécution de leur budget d'investissement. La participation du programme RCGFP a donné confiance en la capacité de l'équipe à résoudre le problème de la sous-exécution du budget d'investissement sur fonds propres comme l'indique l'un des membres de l'équipe : « je reste convaincu que nous allons relever ce défi ».

« L'équipe est encouragée par les premiers résultats, avec la signature dès janvier 2019 par le ministre des Finances et du Budget de l'ensemble des PPM des 33 MDA ».

ANNEXES

ANNEXE 1 : Taux d'exécution du budget par catégorie de dépenses



ANNEXE 2 : Taux d'exécution des dépenses d'investissement par ministère

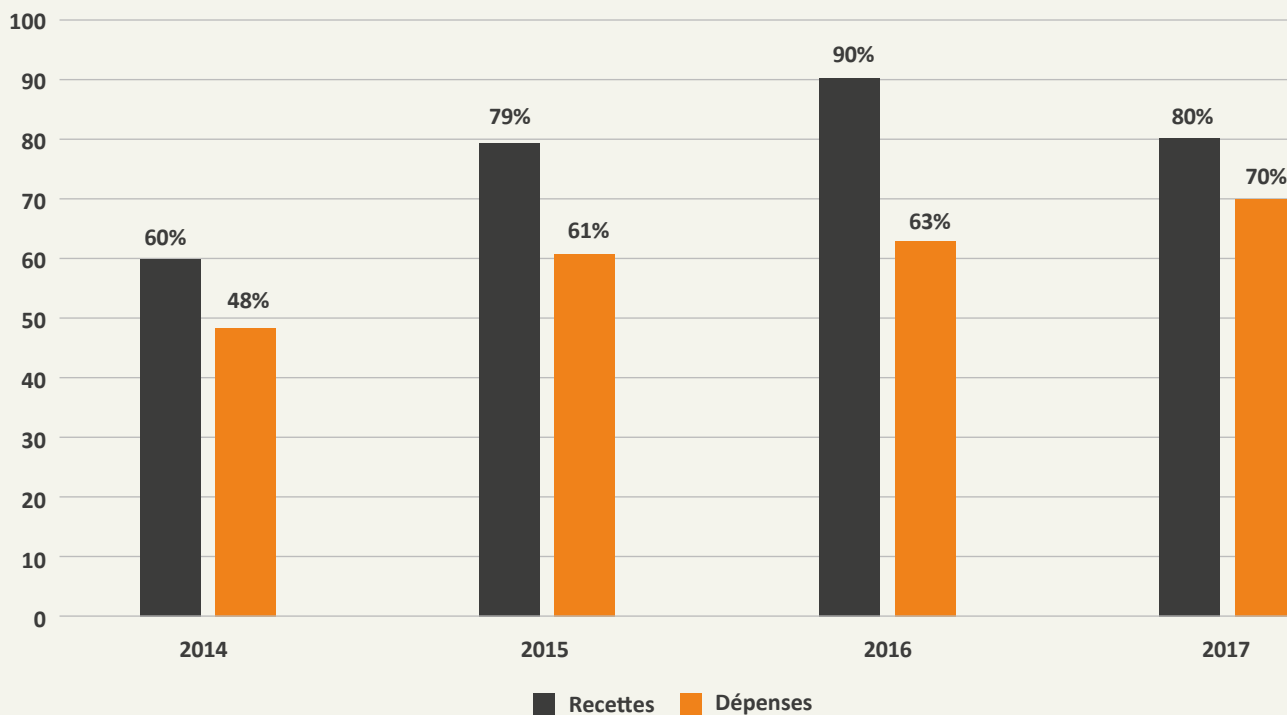
	2015	2016	2017
Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aviation civile et du Désenclavement	5%	0%	73%
Ministère de la Santé, de l'Hygiène publique et de la Population	0%	0%	2%
Ministère des Mines et de la Géologie	24%	0%	2%
Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération	0%	1%	2%
Ministère de l'Habitat et du Logement	4%	11%	6%
Ministère des Finances et du Budget	4%	16%	88%
Ministère de l'Agriculture et du Développement rural	0%	14%	6%
Ministère de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur	0%	0%	81%
Ministère des Arts, du Tourisme, de la Culture et de la Francophonie	0%	10%	3%

ANNEXES

ANNEXE 3 : Pistes de solutions envisagées par l'équipe en septembre

POINT D'ENTRÉE	CAUSES SECONDAIRES	SOLUTIONS ENVISAGÉES
Les procédures de passation des marchés ne sont pas maîtrisées	<ul style="list-style-type: none"> • Les procédures sont lourdes • La durée de rotation des gestionnaires de crédits est faible • Il n'y a pas de qualification adéquate • Les procédures sont énoncées sous forme complexe 	<ul style="list-style-type: none"> • Impliquer la mission de l'IGF sur la simplification de la procédure • Proposer une durée de rotation plus longue • Approuver des qualifications minimales pour les gestionnaires de crédits • Guide méthodologique simplifié
La relation entre le ministère des Finances et les MDA souffre d'un déficit de communication	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de suivi régulier des dossiers par les MDA • Les MDA ne savent pas clairement ce qui est nécessaire • Pas de notification en cas d'insuffisance du dossier • Faible mobilisation des recettes (incivisme fiscal, sécuritaire) • Le plan d'engagement global n'existe pas (aucun suivi du ministère des Finances) 	<ul style="list-style-type: none"> • Exploiter la déviance positive et partager les outils de suivi (TP) • Simplifier la liste de ce qui est nécessaire pour les dossiers • Réfléchir à un système de notification • Simplifier le plan d'engagement global et sensibiliser à ce dernier
Il n'existe pas de redevabilité s'agissant de l'exécution des budgets d'investissement	<ul style="list-style-type: none"> • Les gestionnaires ne sont pas redevables vis-à-vis de la hiérarchie • Le ministre n'est pas redevable devant l'AN • La société civile ne demande pas des comptes à l'exécutif • La Cour des comptes est faiblement opérationnelle • Pas de communication publique sur la sous exécution du budget d'investissement 	<ul style="list-style-type: none"> • Échanger avec la Cour des comptes pour voir l'action qu'elle pourrait mener • Utiliser des moyens pour communiquer sur le problème (par ex., la Haute autorité chargée de la bonne gouvernance) • Création d'un groupe de suivi de l'exécution
Les MDA ne font pas d'études de faisabilité	<ul style="list-style-type: none"> • Le capital humain est faible • Le ministère du Plan ne prend pas en compte ce critère • Il n'y a pas de répertoire d'études de faisabilité • Les MDA ne savent pas qui peut faire ces études • Pas de financement suffisant prévu 	<ul style="list-style-type: none"> • Formation et/ou système d'entraide entre MDA • Créer une base de données avec les études de faisabilité • Les MDA peuvent partager les prestataires pour les études • Ligne « Études de faisabilité DGPE »

ANNEXE 4 : Taux de réalisation des prévisions de recettes et dépenses





SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Remerciements

Cette publication a été préparée par l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) dans le cadre de son programme « Renforcer les compétences en gestion des finances publiques en Afrique ».

Adil Ababou du Secrétariat de CABRI a rédigé l'étude de cas en collaboration avec Freddy-Arsène Kore, Ginette FimboySerefio, Thierry Godefroy Lobaka, Mobiyak Daudeska Dommss Kamndomon, Evariste Dupin Tazao Telegouzou et Patrice Ngouandjika Poumayassi du ministère des Finances et du Budget centrafricain.

CABRI souhaiterait remercier les participants à l'édition 2018 du Programme « Renforcer les compétences en GFP en Afrique » pour leur dévouement au travail et pour leur ouverture d'esprit en ce qui concerne l'adoption d'une approche innovante des réformes de la GFP. CABRI tient à remercier tout particulièrement Alexis Guenengafo, Directeur Général du Budget du ministère des Finances et du Budget en République centrafricaine pour le soutien constant qu'il a apporté au travail de l'équipe.

Pour tout renseignement sur CABRI, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat
Cnr John Vorster & Nellmapius Drive
Centurion, 0062
South Africa
Téléphone : +27 (0)12 492 0022
Email : info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org

Révision par by Laurie Rose-Innes
Production par Simon Chislett et Leith Davis

Le programme « Renforcer les compétences en GFP » est financé par la Banque africaine de développement et la Fondation Bill & Melinda Gates.



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DEVELOPPEMENT

BILL & MELINDA
GATES *foundation*