



FORUM DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU BUDGET DES ETATS MEMBRES D'AFRITAC CENTRE

FoHBAC

DU 18 AU 22 JANVIER 2021

9^{eme}

édition

Thème :
« Etablissements Publics Nationaux
et gestion des finances publiques »

PAYS D'ACCUEIL VIRTUEL
SAO TOME & PRINCIPE

AFRITAC CENTRE EST UNE INITIATIVE DU FMI SOUTENUE PAR LES ETATS MEMBRES
ET LES PARTENAIRES AU DEVELOPEMENT SUIVANTS:



Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands

MEETINGSOLUTION

**ACTES DE LA 9ème EDITION DU FORUM DES HAUTS
FONCTIONNAIRES DU BUDGET DES ETATS MEMBRES
D'AFRITAC CENTRE
Sao Tome & Principe, 18 – 22 janvier 2021
Par visioconférence**

Ce document contient les actes de la 9^{ème} édition du Forum des Hauts Fonctionnaires du Budget des Etats membres d'AFRITAC Centre. Il s'articule de la manière suivante :

- Rapport général des travaux ;
- Les lignes directrices pour la mise en place d'une tutelle financière optimale des établissements publics ;
- Les discours à l'ouverture et à la clôture des assises de la 9^{ème} édition du FoHBAC ;
- Le lien du site web d'AFRITAC Centre pour accéder à la documentation produite au cours de l'atelier (le cahier pédagogique relatif à la tutelle sur les établissements publics et assimilés, les modules thématiques sur format power point élaborés par les animateurs, les présentations sur l'expérience de la Cote d'Ivoire en matière de gouvernance des établissements publics et des sociétés publiques) ;
- Les termes de référence de la 9^{ème} édition du FoHBAC ;
- Le calendrier des travaux de la 9^{ème} édition du FoHBAC ;
- Les résultats de l'évaluation de la 9^{ème} édition du FoHBAC par les participants ;
- La liste des animateurs ;
- La liste des participants.

Table des matières

Introduction	5
I. Cérémonie d'ouverture	5
II. Déroulement des travaux	6
A. Présentation des thématiques	6
Sous thème 1 : Etablissements publics nationaux, acteurs de la mise en œuvre des politiques publiques ministérielles	6
Sous thème 2 : Exercice de la tutelle et outils de supervision	10
Sous thème 3 : Gestion budgétaro-comptable des EPN et sociétés d'Etat	12
B. Présentation des expériences nationales en matière de gouvernance des EPN ..	16
C. Point sur les réformes de la gestion des finances publiques dans les pays membres d'AFRITAC Centre	17
D. Evaluation de la mise en œuvre du plan d'action de la 8^{ème} édition du FoHBAC ..	17
E. Résolutions de la 9^{ème} édition du FoHBAC	17
Les lignes directrices pour la mise en place d'une tutelle financière optimale des établissements publics et sociétés d'Etat	18
Discours à l'ouverture et à la clôture de la 9^{ème} édition du FoHBAC	28
Documentation de la 9^{ème} édition du FoHBAC	28
Termes de référence de la 9^{ème} édition du FoHBAC	27
Evaluation des assises de la 9^{ème} édition du FoHBAC par les participants	35
Liste des animateurs	36
Liste des participants	37

RAPPORT GENERAL DES TRAVAUX

Introduction

Après la 8^{ème} édition qui s'est déroulée à Brazzaville au Congo en 2019, la 9^{ème} édition du Forum des Hauts Fonctionnaires du Budget des Etats membres d'AFRITAC Centre (FoHBAC), parrainée par la République Démocratique de Sao Tome & Principe, s'est déroulée par visioconférence, du 18 au 22 janvier 2021.

Ces assises ont connu la participation des experts de tous les pays membres d'AFRITAC Centre, à savoir : le Burundi, le Cameroun, la République Centrafricaine, le Congo, la République Démocratique du Congo, le Gabon, la Guinée-Equatoriale, Sao Tomé & Principe et le Tchad. La Cote d'Ivoire comme pays invité s'est fait représenter par des hauts cadres du Ministère des Finances et du Budget. Ces assises ont bénéficié de l'encadrement technique des Conseillers résidents en gestion des finances publiques d'AFRITAC Centre, des Experts du Département des finances publiques du Fonds monétaire international et des Experts de la Banque mondiale. Les représentants de la Commission de la CEMAC ont assisté aux travaux comme observateurs.

Placés sous le thème : « **Etablissements Publics Nationaux et gestion des finances publiques** », cette édition avait pour 'objectif principal de sensibiliser les responsables des réformes budgétaires sur les conséquences d'un développement non maîtrisé des Etablissements publics nationaux (EPN) sur les finances publiques. Les travaux ont été structurés autour de trois (3) grands sous-thèmes :

- Etablissements publics nationaux, acteurs de la mise en œuvre des politiques publiques ministérielles ;
- Exercice de la tutelle et outils de supervision ;
- Gestion budgétaro-comptable des Etablissements publics nationaux et sociétés d'Etat.

Ces différents sous-thèmes ont fait l'objet de développements détaillés dans des modules élaborés par les animateurs et complétés par des discussions et des expériences des pays membres et de la Cote d'Ivoire comme invitée.

Le rapport général présente, outre la cérémonie d'ouverture, le déroulement des travaux mettant en perspective une synthèse des modules présentés par les animateurs, les expériences pays en matière de gouvernance des établissements publics, l'état des réformes de la gestion des finances publiques dans les pays membres, l'évaluation de la mise en œuvre du plan d'action de la 8^{ème} édition, les résolutions des participants ainsi que les lignes directrices pour la mise en place progressive d'une tutelle financière optimale des établissements publics.

I. Cérémonie d'ouverture

Trois (3) temps forts ont marqué cette cérémonie : les mots de bienvenue respectifs du Président en exercice du FOHBAC, du Coordonnateur de l'AFRITAC Centre et du représentant du Ministre du plan, des finances et de l'économie bleue de Sao-Tomé et Principe.

Dans son mot de bienvenue, le Président en exercice du FoHBAC, représenté par un haut cadre de l'administration congolaise, a salué et présenté ses vœux les meilleurs pour l'année 2021 à tous les participants et experts. Il a remercié vivement les autorités de Sao Tomé et Principe pour avoir bien voulu accepter d'abriter la neuvième (9) édition du FoHBAC. Il a également exprimé sa gratitude à l'égard des partenaires techniques qui, au côté d'AFRITAC Centre œuvre à l'organisation de ces assises et a souhaité la bienvenue à la délégation

de la Côte d'Ivoire et de la Banque Mondiale pour avoir voulu partagé leur expérience. En poursuivant son propos, le représentant du président du FoHBAC a souligné l'importance du thème de cette édition, qui place ces entités au centre de la mise en œuvre des politiques publiques. Les informations dont elles disposent sont indispensables à la tenue des statistiques des finances publiques.

Il a clôturé son intervention en adressant ses vifs et sincères remerciements à AFRITAC Centre et à tous les partenaires techniques qui soutiennent le FoHBAC.

Prenant la parole à son tour, M. Phillipe EGOUME, Coordonnateur de l'AFRITAC a salué et présenté ses vœux 2021 à tous les participants, sans manquer de remercier particulièrement le Ministre en charge du plan de Sao-Tomé pour avoir accepté de parrainer cette édition. Il a tenu à rappeler qu'il participe au FoHBAC pour la première fois, depuis sa prise de fonction en 2020 et a réitéré l'appui inconditionnel d'AFRITAC Centre aux initiatives de cette plateforme. Il a souhaité la bienvenue aux experts de la Côte d'Ivoire et de la Banque Mondiale pour avoir bien voulu partager leurs expériences.

Dans son discours d'ouverture, le Ministre en charge du Plan, des Finances et de l'Economie Bleue de Sao-Tomé et Principe, représenté par un Haut cadre de son administration, a adressé ses félicitations au Président du FoHBAC sortant et a remercié les autorités de la Côte d'Ivoire ainsi que les experts du FMI, des conseillers résidents d'AFRITAC centre. Il a salué la grande participation des budgétaires des Etats membres d'AFRITAC Centre aux assises de la 9eme édition du FoHBAC, parrainées par la République démocratique de Sao Tomé & Principe, qui pour des raisons liées aux restrictions qu'impose la lutte contre la pandémie de COVID-19, se déroulent à distance, par visioconférence.

II. Déroulement des travaux

A. Présentation des thématiques

1. L'objectif général de cette 9^{ème} édition du FoHBAC est de sensibiliser les responsables des réformes budgétaires sur les conséquences d'un développement non maîtrisé des EPN sur les finances publiques grâce aux échanges sur les conditions et outils à mettre en place pour favoriser un contrôle gouvernemental, parlementaire et juridictionnel systématique des EPN. A cet objectif général sont associés quatre objectifs spécifiques, en l'occurrence :

- Distinguer les différentes natures d'EPN et leur statut ;
- Appréhender les conditions d'exercice des tutelles (technique et financière) sur les EPN ;
- Identifier les missions du Ministère en charge du budget et de la DGB dans le dispositif de suivi des EPN et de leur performance : Contrat de performance
- Concevoir une stratégie de mise en place d'une tutelle financière efficace.

Sous thème 1 : Etablissements publics nationaux, acteurs de la mise en œuvre des politiques publiques ministérielles.

Module 1.1 : Etablissements publics nationaux et gestion des finances publiques : ancrages et repères de gouvernance

2. M. Ephrem Ghonda Makiadi, Conseiller résident en gestion des finances publiques d'AFRITAC Centre, a commencé par dresser les principales constatations sur la gouvernance des établissements publics (EP) dans les pays membres d'AFRITAC Centre et les conséquences sur la gestion des finances publiques avant d'interroger le manuel des statistiques des finances publiques du FMI sur la cartographie du secteur public, en fléchant les EP dans le sous-secteur des administrations publiques. Il a ensuite rappelé le référentiel commun pour toutes les administrations publiques constitué par les textes fondateurs sur la gestion des finances publiques auxquels doivent se conformer tous les autres référentiels spécifiques sur la gouvernance financière des EP. Il a insisté sur la nécessité de construire une politique budgétaire toutes administrations publiques dans le moyen terme qui intègre également les EP et les risques les concernant.

3. Un foisonnement des entités extrabudgétaires, pour la plupart non maîtrisées. La propension à créer les unités extrabudgétaires obéit parfois à des logiques qui ne vont pas toujours dans le sens de l'efficacité dans la livraison des services publics de qualité. Dans certains cas, la volonté de s'exonérer des règles d'exécution budgétaire bien encadrées en est la motivation pour basculer vers le mode transferts et subventions, sans véritablement respecter la frontière entre les services directs des administrations et les véritables unités extrabudgétaires. La conséquence est la réduction des moyens des administrations centrales au profit de ces unités qui bénéficient en plus des attributions de produits, des subventions toujours croissantes qui ne sont pas rapportées dans les états financiers des administrations centrales.

4. Une politique budgétaire toutes administrations publiques doit intégrer également la composante EP. Les EP sont des composantes à part entière des administrations publiques. Leur gouvernance financière doit respecter le référentiel commun en matière de gestion des finances publiques que constituent la loi organique relative aux lois de finances ainsi que ses textes d'application, notamment le règlement général sur la gestion budgétaire et la comptabilité publique. En effet, les EP sont des acteurs de la mise en œuvre des politiques publiques ministérielles de leur tutelle technique.

5. Le cadre législatif et réglementaire de gouvernance des établissements publics est soit à compléter, soit à construire pour bien encadrer les créations d'établissements publics. Les textes législatifs et réglementaires sur la gouvernance financière des EP nécessitent d'être renforcés tant dans leur contenu que dans les modalités de leur mise en œuvre. S'agissant du contenu, il conviendrait que certaines dispositions pertinentes y figurent, notamment sur (i) la définition des EP et la délimitation de leur champ, les conditions de création, les modalités de gouvernance interne, les modalités d'exercice de la tutelle, les relations financières avec l'État et les contrat programme.

6. Des marges existent pour tendre vers les meilleures pratiques de gouvernance des EP. Ce module a permis de restituer l'état de la gouvernance des EP dans les Etats membres sur la base des renseignements recueillies à l'aide des fiches remplies par les pays membres sur les 12 principaux items de gouvernance (textes de base, organisation de la tutelle, acteurs de la gestion financière et comptable, organes de contrôle compétents, répertoire à jour, cartographie des risques, classifications, format-type du budget, plan comptable-type, états financiers, rapport annuel).

Module 1.2 : Création et organisation des établissements publics et des sociétés d'Etat

7. M. Bernard ADANS, expert du Département des finances publiques du FMI, a commencé par donner des précisions préalables sur les frontières entre les EPA, les EPIC et les sociétés nationales, avant d'aborder la notion d'opérateurs dans le droit budgétaire français en apportant des éclaircissements sur les confusions souvent

entretenues entre les opérateurs et les services directs de l'Etat et sur la nécessité de maîtriser la gestion des opérateurs.

8. En ce qui concernent les frontières, on peut distinguer deux catégories d'établissements publics. Il s'agit de : (i) les établissements publics administratifs (EPA) et (ii) les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC). Les sociétés nationales (SN) regroupent, de leur côté, toutes les entités privées intervenant dans le domaine commercial dont le capital social est détenu intégralement, majoritairement ou partiellement par l'Etat. Les liens entre les EP, notamment lorsqu'il s'agit d'EPIC, et les SN étant très forts, il convient de rappeler certaines règles de base.

- Les EPA relèvent du secteur non marchand à la différence des EPIC et des SN qui interviennent dans le secteur marchand.
- Les EPA et les EPIC sont toujours des organismes de droit public, les SN étant soumis au régime privé de droit commun.
- Les EPA et les EPIC ne disposent pas de capital social à la différence des SN, mais de fonds propres.
- Les EPA sont toujours soumis aux règles de la CP, les SN jamais ; les EPIC, selon les pays et/ou les textes, appliquent soit les règles de la CP, soit celles du droit privé.

9. S'agissant de la notion d'opérateurs publics, leurs caractéristiques communes ont été précisées. En effet, en droit budgétaire français, la gestion des services publics de l'Etat peut être exercée soit par les services directs de l'Etat (ses services centraux et/ou déconcentrés), soit par des tiers : les « opérateurs publics » qui ont quatre caractéristiques communes : (i) disposer de la personnalité morale, (ii) mettre en œuvre des politiques publiques, (iii) être financés majoritairement par l'Etat et (iv) être soumis à son contrôle. Les EPA et les EPIC constituent l'essentiel des opérateurs publics (ainsi, en France, 91% des 437 opérateurs publics sont des EP).

10. En ce qui concerne les confusions trop fréquentes entre les opérateurs publics et les services directs de l'Etat, elles concernent l'existence ou non de la personnalité morale. En effet, la personnalité juridique de l'Etat ne peut se diviser, elle est une et entière. Ainsi tout service de l'Etat ou assimilé, comme les fonds (fonds d'intervention, de soutien, d'aide, d'investissement, etc.), même s'il dispose d'une large autonomie financière ou de gestion, fait toujours partie intégrante de l'Etat. Un fonds, par exemple, ne saurait donc bénéficier de subventions ou de transferts de la part de l'Etat car il ne dispose pas d'une personnalité juridique propre à la différence d'un EP. Il convient de préciser que l'existence ou non de la personnalité morale constitue un axe fort de vigilance. Il appartient donc aux tutelles de s'assurer que tous les bénéficiaires de transferts de l'Etat disposent bien de la personnalité juridique.

11. Quant à la nécessité de maîtriser la gestion des opérateurs, il convient de préciser que, même si la création d'un établissement public revient très souvent au pouvoir politique, il est indispensable que les tutelles incitent les pouvoirs publics à mettre en place un environnement réglementaire accordant davantage de souplesse et de liberté de gestion aux responsables des administrations de l'Etat, afin que ces derniers ne soient pas défavorisés par rapport à leurs homologues d'EP et, par là même, incités à externaliser leurs missions. Il importe également :

- de veiller à l'harmonisation des cadres budgétaires et comptables et des règles RH entre l'Etat et ses EP afin d'éviter le contournement des règles en choisissant la structure la moins contraignante ;

- d'instaurer (si cela n'existe pas) des solutions juridiques mieux adaptées à la réalisation de missions transversales ou d'études (cf. la formule des services à compétence nationale - SCN) ou à des coopérations (cf. les GIP ou les GIE).

12. La définition d'un cadre légal sur la création des EP est indispensable. L'idéal est d'aboutir à la définition d'un cadre législatif ou réglementaire sur la création d'EP qui exigerait chaque fois que possible, la mutualisation entre EP ou le recours à des EP déjà existants, et rendrait obligatoires, si la création s'avère indispensable, la production d'une étude d'impact et le choix des solutions les plus souples (exemple, un GIP).

Module 1.3 : Comparaisons internationales sur la gouvernance des EPN en Afrique centrale

13. M. Henri Fortin, Spécialiste en Chef en Gestion Financière Région Afrique à la Banque Mondiale a rappelé les principes fondamentaux de la gouvernance des entreprises publiques, qui sont basés sur une forte autonomie de gestion, un mode de gestion calqué sur celui d'une entreprise privée et une neutralité de l'Etat. Il a également rappelé le rôle de l'Etat actionnaire à travers les quatre fonctions principales de l'Etat actionnaire vis-à-vis de EEP par la nomination des administrateurs, les orientations stratégiques, le suivi et la réédition des comptes.

14. La gouvernance des entreprises et établissements publics (EEP) constitue un enjeu majeur de politique publique pour la plupart des pays en développement. En effet, une gestion rigoureuse, saine et transparente des EEP permet d'assurer une bonne qualité des services aux populations, de renforcer l'attractivité du marché local pour les investisseurs et de préserver ou d'améliorer l'équilibre des finances publiques, tout en contribuant aux efforts pour la bonne gouvernance dans chaque pays.

15. Le modèle de gouvernance moderne des EEP qui fait l'objet d'un large consensus par la plupart des pays repose sur trois principes principaux. Le premier est l'autonomie de gestion, encadrée dans des domaines précis (comme les tarifs publics ou les engagements qui renforceraient l'exposition de l'Etat). Le second est mode de gestion calqué sur celui d'une entreprise privée, ou qui s'en inspire fortement, avec notamment un impératif de rentabilité ou a minima couverture des coûts, une forte transparence et la redevabilité des organes de gestion et d'administration vis-à-vis de l'Etat actionnaire. Le troisième principe est la neutralité de l'Etat vis-à-vis d'éventuels concurrents privés.

16. La gouvernance des entreprises publiques repose sur cinq piliers principaux : (i) un cadre juridique des EEP complet et cohérent ; (ii) une fonction d'Etat actionnaire clairement défini, visible et qui bénéficie de ressources suffisantes ; (iii) une gestion moderne de la performance qui associe le personnel de l'entreprise à son succès ; (iv) des organes de gestion et d'administration compétents et (v) une reddition de compte et une transparence exigeantes. D'autres thèmes spécifiques sont en outre importants à considérer, notamment si l'entreprise est cotée en bourse, si elle intervient dans le secteur financier, ou si elle opère dans un secteur qui exige de lourds investissements en infrastructures.

17. Au sein de l'EEP, une information financière pertinente, complète, fiable et disponible à temps est cruciale car, sans elle, ni l'Etat ni les organes de gouvernance ne sont en mesure de remplir leur rôle. Cette information en outre au cœur de la gestion de la performance et de la transparence. Assurer une bonne qualité d'information financière et comptable des EEP constitue un grand défi. En effet, la qualité des états financiers des EEP est globalement très inégale, avec notamment une information en annexe de portée souvent limitée, des rapports d'auditeurs externes ou commissaires aux comptes assortis très fréquemment de réserves,

lesquelles donnent rarement à un suivi attentif, des retards importants dans la production et dans la communication des états financiers et la quasi-absence d'information semestrielle.

Sous thème 2 : Exercice de la tutelle et outils de supervision

Module 2.1 : Organisation de la tutelle technique et financière des EPN et des sociétés d'Etat

18. M. Bernard ADANS, expert du Département des finances publiques du FMI, a mis l'accent sur les différentes formes de la tutelle, le champ d'intervention de la tutelle financière, la capacité financière des établissements publics à gérer le quotidien, la promotion du dialogue de gestion, l'utilisation d'un tableau de bord et la nécessaire coordination des tutelles.

19. La tutelle de l'Etat sur les EP poursuit deux objectifs conjoints : le respect de la réglementation et la bonne application des objectifs stratégiques qui ont été fixés.

20. Sur les différentes formes de la tutelle, on distingue traditionnellement **la tutelle technique** qui fixe et contrôle les conditions dans lesquelles le service public doit s'exercer (elle relève du ministère *métier*) de **la tutelle financière** (exercée par la DAF et le ministère du budget/DGB/DGCP) qui s'assure de la pérennité financière de la structure et détermine le niveau des ressources à allouer. C'est la raison pour laquelle la tutelle financière intègre toujours le contrôle financier qui est, plus particulièrement, chargé des questions d'ordre budgétaire. Dans une acceptation plus large, la tutelle financière implique d'autres acteurs, comme le comptable public et les corps d'inspection, voire même les commissaires aux comptes et/ou le comité d'audit, s'ils existent. Dans les sociétés nationales, la tutelle a un côté moins juridique du fait de l'absence d'un budget formalisé. Elle est davantage portée sur les questions économiques sectorielles avec un regard attentif sur les résultats et la performance obtenus ainsi que sur « *la continuité de l'exploitation* ».

21. S'agissant du champ d'intervention de la tutelle financière, il convient de noter que la tutelle financière doit occuper tout le champ d'un EP : ses volets budgétaires, mais pas seulement. Il lui faut aussi s'intéresser aux questions RH (évolution et maîtrise des emplois et de la masse salariale), comptables (comptabilité des engagements, comptabilités générale, analytique, matières, etc.), patrimoniales (surveillance des actifs et des passifs, notamment la dette financière et la dette garantie), etc. L'action de la tutelle financière ne saurait être uniforme. Elle doit être adaptée au niveau de maîtrise de l'EP dans sa gestion.

22. En ce qui concerne la capacité financière des EP à gérer le quotidien, la priorité de la tutelle financière est de s'assurer que les organismes sont en capacité d'assumer les fonctions budgétaires et comptables de base. Elle doit donc se concentrer sur les points fondamentaux suivants :

- La construction du budget, le respect des plafonds de crédits et le niveau des restes à réaliser et des reports ;
- Le paiement des dépenses aux « *bons créanciers* » et le suivi des restes à payer ;
- Le recouvrement des recettes et l'évolution des restes à recouvrer ;
- La trésorerie disponible et le solde du compte au Trésor.

Tant que ces éléments ne sont pas maîtrisés correctement par l'entité, il est vain de vouloir aller au-delà. Toute l'action de la tutelle devra donc se concentrer sur l'accompagnement de l'organisme et sa mise à niveau.

23. La tutelle financière devra également promouvoir le dialogue de gestion. Le « *dialogue de gestion* » est l'expression d'une autre forme de tutelle financière basée sur une confiance réciproque et le partage d'informations. Il implique une grande maturité de part et d'autre. La condition indispensable au dialogue de

gestion est la capacité de l'organisme à « documenter » et à valoriser (de manière de plus en plus fiable et exhaustive) ses expressions de besoins en les cantonnant, dans un premier temps, sur le court terme (annuel et infra-annuel) pour les étendre ensuite progressivement à un horizon plus large (triennal, si possible). La mise en place d'une telle approche conduit à dépasser le contrôle ponctuel des actes pour s'intéresser à la « *soutenabilité* » budgétaire et financière de l'entité, ce qui nécessite d'établir des relations beaucoup plus équilibrées de manière à pouvoir rechercher, de concert, les meilleures adéquations possibles entre les missions assignées à l'établissement et les façons de les financer.

24. Sur le plan des outils à la disposition de la tutelle financière, le tableau de bord des tutelles financières occupe une place de choix. En effet, une bonne tutelle ne peut se faire sans s'appuyer sur des outils ad hoc de suivi. En ces domaines, l'objectif n°1 est de disposer d'une liste à jour des organismes constituant le portefeuille de contrôle, afin de pouvoir ensuite hiérarchiser les actions et cibler les interventions sur les entités présentant les plus forts enjeux et/ou risques financiers. Une fois les organismes sensibles identifiés, il convient ensuite de rassembler, pour chacun d'entre eux, le maximum d'informations (composition du CA, PV du CA, situations budgétaires et comptables, etc.). Ce travail de recollement doit aussi intégrer tous les signaux faibles (relances, retards dans la production de documents, erreurs récurrentes, etc.) ou forts (absence de budget, dysfonctionnement du CA, déficits, etc.) pour moduler et cibler leurs interventions. Ce travail peut se faire de façon très simple, à partir d'un cahier ou d'un tableur ; l'essentiel est que le support existe et qu'il soit exploité. Par la suite, il pourra progressivement s'étoffer jusqu'à constituer un « infocentre » permettant le partage des informations avec toutes les composantes de la tutelle et, pourquoi pas, in fine, avec les organismes eux-mêmes.

25. Quant à l'indispensable coordination des tutelles, il convient de noter que, de façon générale, la coordination des tutelles est largement défailante. Une telle situation est inacceptable car elle contribue à décrédibiliser les tutelles vis-à-vis des organismes et à rendre l'action de l'Etat inefficace. Les acteurs de la tutelle ne se connaissent pas, ou très mal. Ils ont souvent des attentes différentes avec des objectifs pas toujours concordants, des demandes trop souvent redondantes, etc. Un des axes forts et prioritaires dans l'exercice des tutelles doit donc être la rationalisation et l'optimisation de leurs interventions. En ce domaine, toutes les approches doivent être explorées. Elles passent par une information systématique des mouvements de personnes au sein des tutelles, l'organisation régulière de points de rencontre (a minima, avant chaque CA), la définition de plans d'actions concertés, la rédaction d'un guide des tutelles, la communication systématique des observations et des suites qui y ont été données, etc.

Module 2.2 : Les Outils de suivi des Etablissements Publics et le reporting annuel

26., M. Abdoulaye Touré, Conseiller résident en gestion des finances publiques du Département des finances publiques du FMI auprès du Directeur général du Budget de la République du Sénégal, a édifié les participants sur la tutelle et sa portée, l'organisation de la tutelle financière au sein de la DGB, la documentation budgétaire sur les résultats des EPN, les enjeux d'une tutelle ainsi que sur les outils pour assurer le suivi.

27. Une propension incontrôlée des EPN est observée dans plusieurs pays. Les EPN ont connu une croissance fulgurante dans les pays soit dans le cadre de la recherche de l'efficacité dans la réalisation des missions de services publics ou, dans d'autres cas plus courants, pour échapper aux contraintes fortes de réalisation des missions de services publics dans le budget général. Le sous-secteur des administrations publiques constitué par les EPN a pris une importance non négligeable et inquiétante. En effet, la plupart des évaluations de performance de la gestion des finances publiques dans de nombreux pays attestent de

l'inexistence ou de la faiblesse des tutelles techniques et financières. Les informations financières sur les EPN ne sont pas rapportées au gouvernement et au parlement.

28. Les deux tutelles, technique et financière, doivent être prévues par les textes relatifs aux statuts des EPN et dans leurs textes de création et d'organisation. Cette précaution permet d'éviter les abus des autorités de tutelle qui le plus souvent confondent les EPN avec les services en régie ou avec les services directs de l'administration centrale disposant d'une autonomie financière sans pour autant avoir une personnalité juridique distincte de l'Etat.

29. Les conditions afférentes à l'autonomie doivent être bien précisées. Tout cela dans l'optique de s'assurer de la réalisation des missions de services publics à travers un mode de gestion spécifique qui garantisse une plus grande efficacité.

30. Les instruments d'exercice de la tutelle financière doivent être en place. Le suivi des EPN passe par plusieurs instruments à commencer d'abord par l'exercice effectif de la tutelle et la tenue régulière des instances de gestion. Dans les conditions de l'exercice de la tutelle, il convient de préciser les actes des organes de gestion des EPN nécessitant une autorisation préalable et ceux nécessitant une autorisation expresse des tutelles. Par ailleurs la contractualisation soit à travers les contrats de performance ou les contrats plans permettent de faciliter l'exercice de la tutelle et surtout de mieux suivre les EPN dans leurs missions.

Sous thème 3 : Gestion budgétaire-comptable des EPN et sociétés d'Etat

Module 3.1 : Comptabilité des EPN et sociétés d'Etat

31. M. Blaise YEHOUNOU, Conseiller résident AFRITAC-Centre a rappelé les principaux critères de la soumission de la comptabilité des Etablissements publics ou non aux règles de la comptabilité publique, en vue de l'exercice de la tutelle financière. Cette comptabilité se fonde essentiellement sur le cadre harmonisé de gestion des finances publiques en zone CEMAC, notamment la directive relative au règlement général sur la comptabilité publique.

32. La présentation sur la comptabilité des EP a souligné les principaux critères de leur soumission ou non aux règles de la comptabilité publique, en vue de l'exercice de la tutelle financière. Elle se fonde essentiellement sur le cadre harmonisé de gestion des finances publiques en zone CEMAC, notamment la directive relative au règlement général sur la comptabilité publique.

33. Les différents types de comptabilités devant être tenues par les EP pour permettre l'exercice de la tutelle financière ont été évoquées : (i) la comptabilité budgétaire ; (ii) la comptabilité générale ; (iii) la comptabilité des matières ; et (iv) la comptabilité d'analyse des coûts. Les interactions entre les différentes comptabilités dont la comptabilité générale est le pivot, permet à la tutelle financière d'apprécier la qualité de la gestion financière et comptable des EP et des sociétés d'Etat (SE).

34. Une cartographie des EP est indispensable. Il a été mis en relief les prérequis pour l'exercice d'une tutelle financière efficace, notamment la mise en place d'une cartographie des EP pour une meilleure connaissance des EP sous tutelle de l'Etat, une claire distinction entre Etablissements publics administratifs (EPA),

Etablissements publics industriels et commerciaux (EPIC) et Sociétés d'Etat (SE) pour mieux appréhender leur mode de gestion.

35. Les outils d'analyse financière doivent être harmonisés. Pour faciliter la transparence, la sincérité et la fidélité des données financières des EP et SE, il est nécessaire de veiller à l'harmonisation des outils d'analyse financière : le cadre comptable, la balance des comptes, le bilan, le compte de résultat et le tableau de flux de trésorerie.

36. M. Matthieu Sarda, Conseiller résident en comptabilité et gestion de la trésorerie du Département des finances publiques du FMI, a complété le module consacré à la gestion budgétaro-comptable par une présentation qui a rappelé les dispositions pertinentes de la directive portant règlement général sur la comptabilité publique de la CEMAC qui encadrent la comptabilité des établissements publics avant d'établir un constat sur leur mise en œuvre.

37. La tenue de la comptabilité générale des EP est de la responsabilité des comptables publics. A cet effet, les agents comptables des EP sont des comptables principaux qui doivent produire leurs comptes au juge des comptes et tenir une comptabilité dont les normes et plan comptables s'inspirent de ceux de l'Etat. Ils sont soumis aux contrôles administratifs et juridictionnels prévus par les législations ou réglementations nationales. Cependant, cette comptabilité est dans la plupart de pays très embryonnaire, parfois tenue manuellement ou sur Excel et ne permet pas de répondre aux principes de sincérité, d'exhaustivité, de transparence, de pérennité et d'irréversibilité de l'information comptable posés par les principes comptables et les directives communautaires.

38. Les EP sont tenus de déposer leurs fonds au Trésor ou dans un compte ouvert à la Banque centrale. Cette exigence promeut l'établissement du compte unique du Trésor et une gestion harmonieuse des disponibilités du Trésor. Cependant, dans de nombreux pays, les EP disposent de comptes ouverts au sein de banques commerciales.

Module 3.2 : Etablissements publics et sociétés d'Etat : l'apport de la comptabilité générale dans l'exercice de la tutelle financière

39. M. Bernard ADANS, expert du Département des finances publiques du FMI, a fait un bref rappel sur la comptabilité générale notamment sur les éléments du bilan et du compte de résultats. Il a insisté sur les éléments de la comptabilité générale dans l'exercice de la tutelle financière : l'information financière et les comptes des entités publiques, l'alignement de la comptabilité publique sur les principes comptables de l'entreprise, la comptabilité générale, l'ordonnateur et le comptable public, la tutelle financière face à la comptabilité générale et l'exploitation des états financiers par la tutelle financière. Il a terminé son intervention par une présentation du tableau du Bilan et du compte de résultats.

40. L'exploitation de la comptabilité générale : un nouvel espace d'exploration pour les tutelles. Le modèle comptable de l'entreprise est, désormais, la règle pour la plupart des Etats et leurs opérateurs. Par voie de conséquence, les états financiers des EP doivent fournir des informations de même nature et de même qualité (une information *régulière, sincère et fidèle*) que celles qui apparaissent dans les comptes des entités privées.

41. Dans ce nouveau contexte, la tutelle ne saurait se dispenser d'attacher aux comptes la même importance que celle qu'elle accorde aux documents budgétaires. La tutelle doit aujourd'hui élargir sa vision de l'exécution budgétaire. Il lui faut toujours regarder la bonne consommation des crédits mais, en plus, appréhender l'impact de l'exécution du budget sur le patrimoine de l'entité public. Cette approche duale ne peut que conforter l'efficacité de la tutelle car elle dispose désormais, au travers des comptes, de toute une série d'informations lui permettant d'appréhender la sincérité budgétaire et la soutenabilité des demandes de crédits. Aussi, est-il vivement conseillé d'apporter une lecture attentive aux comptes des EP et d'exiger des explications ou des commentaires supplémentaires si ceux qui figurent dans l'annexe apparaissent insuffisants.

42. L'information financière, à chaque clôture de période, est réunie dans trois documents qui forment un « tout indissociable » :

- **Le bilan** qui présente les deux composantes du patrimoine : le passif (le cumul des ressources reçues) et l'actif (l'emploi des ressources) ;
- **Le compte de résultat (CR)** qui fait apparaître l'impact (positif ou négatif) de l'exécution du budget sur le patrimoine de l'entité (donc sur le bilan) ; et
- **L'annexe** qui apporte une information complémentaire au bilan et au CR.

43. L'exploitation des états financiers par la tutelle doit s'adosser sur certains points pertinents. Parmi les points d'attention prioritaires à porter sur les états financiers figurent :

- **Le résultat de l'exercice** : son sens (bénéfice ou pertes), sa conformité par rapport aux prévisions, son évolution comparée sur trois exercices, etc. ;
- **Le rapprochement des résultats comptable et budgétaire** (+ les dépenses et recettes d'investissement – les opérations d'ordre)
- **L'excédent brut d'exploitation (EBE)** qui fait apparaître les ressources disponibles une fois toutes les dépenses courantes décaissées. Il s'agit d'un indicateur très précieux sur les marges de manœuvre financières de l'organisme ;
- **L'évolution et la composition des fonds propres** en haut du bilan, au passif ;
- **Les immobilisations corporelles et leur rapprochement avec l'état de l'actif et les travaux d'investissement** exécutés budgétairement au cours de l'exercice,
- **Les comptes de tiers** (clients, fournisseurs et de régularisation). Les informations contenues dans ces comptes sont à exploiter en priorité par la tutelle. Toutes les turpitudes budgétaires s'y retrouvent (restes à payer, à recouvrer, dépense et recettes à régulariser, etc.) ;
- **Les comptes de trésorerie**, y compris la trésorerie négative (ligne de trésorerie, découverts, etc.).

Module 3.3 : L'information financière relative aux établissements publics et aux sociétés d'Etat dans la documentation budgétaire (Cas de la France)

44. M. Bernard ADANS, expert FMI, a circonscrit son intervention sur les informations contenues dans les projets de lois de finances initiales et lois de règlement, et l'information budgétaire pluriannuelle. Il a rappelé qu'en France, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 a prévu un certain nombre de documents à joindre aux projets de lois de finances, qu'elles soient initiales ou de règlement.

Les informations contenues dans le projet de loi de finances initial (PLFI) concernent les projets annuels de performance (PAP), le rapport annuel sur les opérateurs et le rapport concernant l'Etat actionnaire.

45. En ce qui concerne les PAP, les opérateurs publics de l'Etat étant obligatoirement rattachés à un (ou plusieurs) programme(s), les informations les concernant figurent donc dans chacun des programmes concernés. Ils se retrouvent ainsi inclus dans les PAP figurant dans une annexe (de couleur bleue, comme celle de PLFI) dont le contenu devient obligatoire à l'issue du vote définitif de la LFI. Les engagements de performance fixés dans les PAP portent sur trois types d'objectifs : (i) l'efficacité socio-économique, (ii) la qualité du service rendu et (iii) l'efficience.

46. Quant au rapport annuel sur les opérateurs (annexe de couleur jaune), il s'agit d'un document annexé au PLFI faisant apparaître la liste actualisée des opérateurs de l'Etat, les crédits et/ou « ressources affectées » dont ils bénéficient, le total des emplois rémunérés et, pour chacun des opérateurs, le détail de leur situation patrimoniale et de leurs engagements hors bilan.

47. S'agissant du rapport de l'Etat actionnaire, il est établi par l'Agence des participations de l'Etat rattachée au ministre de l'économie. En 2020, le portefeuille de l'Etat comportait 85 entités (EPIC et sociétés) dont les comptes combinés s'élevaient à 84,5 Md€.

Les informations contenues dans les projets de lois de règlement (PLR) concernent les rapports annuels de performance (RAP) et le Compte général de l'Etat (CGE).

48. En ce qui concerne les RAP, ils rendent compte pour chaque programme des résultats obtenus sur la base des indicateurs établis par les PAP. Les opérateurs de l'Etat sont ainsi tenus de communiquer au Parlement le résultat de leurs actions et l'évolution de leur performance.

49. S'agissant du CGE, le poste « immobilisations financières » (le compte 26) à l'actif du bilan de l'Etat et sa note explicative donnent le montant cumulé des situations nettes des entités contrôlées par l'Etat, de celles contrôlées à 100% comme les EPA et les EPIC, comme de celles contrôlées majoritairement (les sociétés nationales).

Les informations contenues dans d'autres documents budgétaires participent également de l'information financière.

50. Au-delà des projets de lois de finances, d'autres informations sont (ou peuvent être) également données au Parlement et aux citoyens sur les opérateurs publics, il en va ainsi lors du « *débat d'orientation budgétaire* » ou du « *cadrage triennal des perspectives budgétaires de l'Etat* ».

Module 3.4 : Pluriannualité budgétaire et établissements publics nationaux

51. M. Séverin Yves KAMGNA, Conseiller AFRITAC Centre, a rappelé les innovations du cadre harmonisé des finances publiques en matière de pluriannualité budgétaire. Il a ensuite indiqué les implications de cette pluriannualité budgétaire sur le suivi des EPN et les conditions pour assurer la crédibilité du cadre pluriannuel des EPN.

52. La programmation budgétaire dans le moyen terme est prévue dans les lois organiques relatives aux lois de finances. En effet, dans les pays membres d'AFRITAC Centre, les lois organiques relatives aux lois de finances prévoient l'élaboration de la loi de finances de l'année par référence à une programmation budgétaire triennale (PBT). Celle-ci actualisée chaque année, donne une orientation sur le profil des recettes et des financements mobilisables, ainsi que les plafonds des dépenses publiques sur une base triennale semi-

glissante, ferme, mais modulable. Cette programmation triennale a pour objet de : soutenir la pérennité des politiques publiques ; accroître l'efficacité de l'allocation des ressources budgétaires ; améliorer les conditions de préparation de la loi de finances ; et octroyer une meilleure visibilité aux gestionnaires.

53. La PBT concerne tout le secteur public, aussi bien les budgets des ministères que ceux des EEP soumis à leur tutelle et bénéficiant de ressources affectées ou de subventions de l'Etat. Ainsi, comme pour les autres administrations publiques, la PBT des EPN devraient contribuer à assurer une stabilité macroéconomique de l'Etat et une allocation stratégique des ressources par i) la fixation du niveau des ressources compatible avec les objectifs économiques et budgétaires ; la répartition des plafonds de dépenses (par secteurs/ ministères) en fonction des politiques et stratégies à MT; la réelle implication des ministères sectoriels et entités sous tutelles (EPN...), pour que ces derniers fassent valoir leurs cadres de dépenses à MT, et en retour ont l'assurance sur le MT de la disponibilité des ressources pour poursuivre leurs politiques et actions ; et l'allocation des ressources en fonction des résultats et performances visés.

54. La maîtrise des risques budgétaires des EPN est un enjeu pour la crédibilité du budget de l'Etat. Pour assurer la crédibilité du PBT des EPN et limiter l'exposition aux risques budgétaires liées à ces entités, il conviendrait notamment de i) prendre en compte explicitement et rigoureusement dans le processus de préparation du budget, la dynamique des EPN; ii) tenir compte de l'exécution passée et des engagements existants de ces entités ; iii) appliquer les principes de sincérité, de prudence, de réalisme et de cohérence dans les projections financières et les cibles de performance des EPN ; iv) mettre en place un cadre pertinent de suivi des EPN ; et v) élaborer un rapport annuel sur les EPN avec une dimension prospective (cadre à moyen terme).

B. Présentation des expériences nationales en matière de gouvernance des EPN

55. Les pays participants au présent forum ont été invités à partager leurs expériences autour des thématiques contenues dans le tableau ci-après. Ces présentations ont été suivies des discussions et échanges qui ont permis d'identifier les bonnes pratiques et les faiblesses, et de formuler entre pairs des propositions d'amélioration.

Pays	Sous-thèmes
RDC	Les règles régissant les conditions de création et d'organisation des EPN (EPA, EPIC) et des Sociétés d'Etat
RCA	
Cote d'Ivoire	
Cameroun	Organisation de la tutelle technique et financière des EPN et répartition des tâches
Burundi	
Sao Tome & Principe	
Gabon	
Guinée Equatoriale	
Cote d'Ivoire	
Congo	L'information financière relative aux EPN et aux sociétés d'Etat dans la documentation budgétaire : projet de LFI et projet de LR
Gabon	
Cote d'Ivoire	

Tchad	La programmation budgétaire pluriannuelle (CBMT et CDMT) des EPN et des sociétés d'Etat
Cote d'Ivoire	

C. Point sur les réformes de la gestion des finances publiques dans les pays membres d'AFRITAC Centre

56. Des échanges ont été organisés sur la mise en œuvre des réformes de la gestion des finances publiques dans les pays membres. Les différents pays ont fait le tour de table sur la situation des réformes des finances publiques. Les présentations se sont articulées autour des points suivants : (i) rapport de mise en œuvre de la stratégie de réforme – pays ; (ii) programmation et budgétisation ; (iii) exécution budgétaire, (iv) comptabilité, (v) gestion de la trésorerie et compte unique du Trésor ; (vi) risques budgétaires et (vii) cadre institutionnel de gestion des finances publiques.

D. Evaluation de la mise en œuvre du plan d'action de la 8^{ème} édition du FoHBAC

57. Le plan d'action n'a pas connu une mise en œuvre satisfaisante. A l'issue de la 8^{ème} édition du FoHBAC tenue à Brazzaville en 2019, les participants avaient adopté un plan d'action triennal sur la budgétisation sensible au genre. L'évaluation de la mise en œuvre des recommandations de cette édition, notamment la feuille de route de la budgétisation sensible au genre, a démontré que ce plan était très ambitieux au point que sa mise en œuvre n'est pas satisfaisante.

58. Le Cameroun a entrepris des actions dont la consolidation pour servir de modèle. Disposant d'une stratégie sur le genre depuis quelques années, sa budgétisation a tardé à se mettre en place faute d'outils budgétaires méthodologiques pour la soutenir et l'absence d'une forte implication de la Direction générale du Budget pour le pilotage des aspects budgétaires. Quelques avancées sont enregistrées, notamment l'élaboration d'un projet de décret pour encadrer la budgétisation sensible au genre. En outre, avec l'appui de la GIZ, de l'ONU FEMMES et d'AFRITAC Centre, un guide méthodologique de budgétisation sensible au genre est en cours d'élaboration pour doter ce pays des instruments et outils en vue d'asseoir une méthodologie et une démarche solides, impliquant tous les acteurs et qui s'intègrent dans le processus budgétaire d'ensemble. Cette expérience du Cameroun a été partagée avec les participants et servira de modèle pour les échanges entre pairs, afin de promouvoir la budgétisation sensible au genre dans les pays membres.

E. Résolutions de la 9^{ème} édition du FoHBAC

59. Aux termes des travaux de la 9^{ème} édition du FoHBAC, les participants ont pris les résolutions suivantes :

- 1- La désignation du Directeur général du Budget de Sao Tomé & Principe pour assurer la présidence du FoHBAC jusqu'à la prochaine édition ;**
- 2- L'organisation de la 10^{ème} édition du FoHBAC à Sao Tomé & Principe ;**
- 3- L'adoption d'un cahier pédagogique relatif à l'exercice de la tutelle sur les établissements publics nationaux et assimilés ;**

4- L'adoption des lignes directrices pour la mise en place d'une tutelle financière optimale des EPN et sociétés d'Etat.

Rapport établi le 22 janvier 2021

Equipe de rédaction du rapport

Coordonnateur :

Ephrem Ghonda MAKIADI,

Conseiller résident en gestion des finances publiques, AFRITAC
Centre

Rapporteur Général :

Thibaut BOUMEKOUNDOU, République du Congo

Membres :

Séverin KAMGNA, Conseiller résident en gestion des finances
publiques, AFRITAC Centre

Blaise YEHOUENOU, Conseiller résident en gestion des
finances publiques, AFRITAC Centre

LES LIGNES DIRECTRICES POUR LA MISE EN PLACE D'UNE TUTELLE FINANCIERE OPTIMALE DES ETABLISSEMENTS PUBLICS ET SOCIETES D'ETAT

A l'issue des travaux de la 9^{ème} édition du Forum des Hauts Fonctionnaires du Budget des Etats membres d'AFRITAC Centre dont le thème a été « Etablissements publics nationaux et gestion des finances publiques », il a été convenu de décliner des lignes directrices pour guider l'action des représentants des Etats membres pour assurer une démarche consensuelle de progrès dans la gouvernance des établissements publics au cours des douze prochains mois.

Sur le plan du cadre législatif et réglementaire

1. Faire la revue du dispositif légal existant qui encadre les établissements publics, afin de vérifier qu'il comprend bien l'ensemble des dispositions garantissant une gouvernance efficace des établissements publics.
Acteur : DGB, la soumettre au Ministre des finances et du budget, en vue de préparer des enrichissements au cadre existant par des textes complémentaires appropriés législatifs ou réglementaires.
2. Réaliser un recensement exhaustif des établissements publics, en partant de ceux qui sont bénéficiaires des subventions du budget de l'Etat et l'étendre progressivement par la collecte des actes de création.
Acteurs : DGB, Ministères de tutelle technique, Corps de contrôle avec actualisation annuelle du recensement.

Sur le plan institutionnel et organisationnel

1. Organiser l'exercice de la tutelle financière au sein de la DGB : (i) modification de la structure organisationnelle pour une prise en charge affichée et affirmée de cette fonction dans une direction ou un service comme interlocuteur des établissements publics, (ii) analyse consignée dans des documents bien établis des budgets prévisionnels, (iii) analyse des dossiers soumis à l'approbation, à l'autorisation préalable et à titre d'information du ministre, (iv) préparation des CA et AG, encadrement des administrateurs représentant le ministère des finances et du budget dans la participation aux sessions des CA, etc.), (v) réglementation des délais de tenue des réunions statutaires des organes de gouvernance et (vi) possibilité d'envisager de créer une DG pour le suivi des participations de l'Etat et des Entreprises publiques si la taille du portefeuille l'exige.
Acteur : DGB/Ministre du Budget
2. Réaliser un recensement exhaustif des principaux bénéficiaires des subventions du budget de l'Etat, afin d'identifier les différentes catégories de bénéficiaires et prendre les décisions qui s'imposent à l'égard de ceux qui ne devraient pas en bénéficier.
Acteur : DGB/Ministre du Budget

Sur le plan opérationnel

1. Fixer par un texte approprié du Ministre du Budget, le format harmonisé de présentation du budget (annuel et triennal) des établissements publics avec une bonne application de la nomenclature budgétaire – classification économique tant en recettes qu'en dépenses.
Acteur : DGB.
2. Fixer le format des états de la comptabilité budgétaire : les états de développement des recettes et des dépenses et la personne qualifiée à les produire (contrôleur budgétaire ou autre acteur selon les particularités des pays),
Acteur : DGB.
3. Fixer dans un texte approprié du Ministre des finances, le plan comptable référentiel pour les établissements publics, prenant en compte les spécificités des établissements publics.
Acteur : DGTCP.
4. Définir les formats des états de la comptabilité générale : états financiers (balance générale des comptes, bilan, compte de résultat) et documents figurant dans l'annexe.
Acteur : DGTCP.
5. Commencer à renseigner les données budgétaires et comptables des établissements publics comme annexe à la documentation budgétaire destinée au Parlement. (Rapport annuel sur le portefeuille de l'Etat et/ou Rapport annuel sur le suivi des services publics personnalisés).
Acteur : DGB.
6. Réaliser une cartographie des risques budgétaires et financiers des établissements publics : commencer par les établissements publics à fort enjeu et poursuivre pour les autres.
Acteur : DGB.

Le 22 Janvier 2021

DISCOURS A L'OUVERTURE ET A LA CLOTURE DE LA 9^{ème} EDITION DU FoHBAC

Discours du Président en exercice du FoHBAC à la cérémonie d'ouverture du Forum

Monsieur le Ministre du Plan, des Finances et de l'Economie Bleue de la République de Sao Tomé & Principe ;
Monsieur le coordonnateur d'AFRITAC Centre ;
Monsieur le représentant de la CEMAC ;
Mesdames et Messieurs les membres et participants du FoHBAC, en vos rangs et qualités ;

C'est avec un réel plaisir et un grand honneur que je prends la parole au nom du directeur général du budget empêché, président du forum des hauts Fonctionnaires du Budget des Etats membres d'AFRITAC Centre, pour vous saluer et vous présenter mes vœux les meilleurs pour l'année 2021.

Permettez-moi d'exprimer ma gratitude à l'égard de nos partenaires techniques qui, au côté d'AFRITAC Centre œuvrent à l'organisation de ces assises. Votre présence à nos côtés témoigne bien votre engagement à appuyer les Gouvernement à moderniser la gestion de nos finances publiques. Je voudrais à cette occasion également remercier vivement les autorités de SAO TOME et Principe pour avoir bien voulu accepter d'arbitrer la 9^{ème} édition du FoHBAC et à l'ensemble des membres du FoHBAC, pour l'engagement et le sens de la coopération dont ils ont fait montre dans la matérialisation de la poursuite de ce vaste chantier des réformes des finances publiques. Vous avez su porter haut les voix respectives de vos Etats. A nos invités et experts, aux noms de mes pairs je vous adresse mes sincères remerciements pour avoir, en dépit de vos agendas chargés, tenu à participer à la 9^{ème} édition du FoHBAC.

Mesdames et messieurs,

Je constate avec entière satisfaction que depuis la déclaration de Brazzaville en 2010, relative à la création de cette plateforme d'échange entre les budgétaires des pays membres de l'AFRITAC Centre, des avancées significatives et indispensables ont été accomplis. Cet organe est devenu un cadre de référence en matière de discussions et de partage d'expériences sur des thématiques ayant un impact important sur la gouvernance macrobudgétaire dans nos pays. Cet apport se traduit dans la qualité des conseils que nos cadres nous apportent au quotidien sur le pilotage des réformes de la gestion des finances publiques qui nécessitent, à bien des égards, notre forte implication dans le cadre de nos fonctions administratives. Je ne peux que vous en féliciter et vous encourager à poursuivre avec sérénité vos activités sous l'encadrement bien apprécié de l'AFRITAC Centre.

Mesdames et messieurs,

La 9^{ème} édition qui se tient sous le thème « Finances Publiques et Gestion des Etablissement publics nationaux » et dont l'objectif principal est d'améliorer l'exercice de la tutelle et le suivi des Etablissements publics ainsi que des entreprises publiques en vue de renforcer l'efficacité des finances publiques, place ces entités au centre de la mise en œuvre des politiques publiques. Ces établissements disposent des informations

budgétaires importantes mais qui sont quasi absentes dans la documentation budgétaire. Ces informations sont indispensables à la tenue des statistiques de finances publiques et à la gestion de la trésorerie de l'Etat.

Mesdames et messieurs,

Au cours de ce mandat qui s'achève dans un contexte particulier marqué par la crise sanitaire de COVID-19, tout n'a pas été sans peine. Toutefois, permettez-moi de vous partager mon plaisir de constater notre détermination à aller toujours de l'avant à la lumière de ces résultats qui témoignent avant toute chose de la valeur du travail que nous avons accompli.

Mon pays a pris le flambeau de la présidence du FoHBAC au lendemain de la tenue à Brazzaville en 2019 de la 8ème édition dont le thème a porté sur la « budgétisation sensible au genre » ; un sujet d'actualité visant à trouver des voies et moyens pour réduire les inégalités dans les réponses budgétaires aux enjeux de développement de nos pays. Il me revient qu'une feuille de route a été élaborée à ce sujet et dont la mise en œuvre devrait permettre à nos pays de progresser dans la budgétisation sensible au genre. Un point d'étape sera certainement fait au cours des prochains jours.

Depuis février 2020, le monde a été secoué par la pandémie de coronavirus dont la lutte se mène sur tous les fronts. En plus du front sanitaire, le véhicule budgétaire en constitue un autre front car sollicité par des dépenses imprévues de toutes sortes dans un environnement dont la contrainte majeure est le maintien de la stabilité macroéconomique.

Cher collègue, directeur général du budget de Sao Tomé & Principe,

Ces assises se tiennent dans un environnement très difficile qui ne nous permet pas d'avoir des réunions en présentielle comme nous en avons l'habitude. C'est dans ce contexte que je vous passerai formellement le témoin à l'issue de ce forum pour en assurer la présidence. Le rendez-vous initialement prévu en mars 2020 à Sao Tomé & Principe ayant été reporté suite à la survenance de la pandémie de COVID-19. Je resterais, toutefois, disponible pour vous accompagner durant votre mandat comme vous l'avez fait durant le mien et celui de mes prédécesseurs.

Monsieur le Coordonnateur d'AFRITAC Centre,

Permettez-moi de saisir cette occasion pour réitérer mon engagement personnel et celui de mes autres collègues à soutenir toutes les initiatives visant à promouvoir cette plateforme d'échanges entre les budgétaires de la Sous-région. J'adresse une fois de plus mes sincères remerciements à AFRITAC Centre et à tous les partenaires techniques qui soutiennent le FoHBAC, merci pour votre soutien sans cesse inlassable.

Mesdames et Messieurs les membres du FoHBAC,

Tout en souhaitant que les travaux de cette réunion annuelle qui se tiennent par visioconférence, en dépit du contexte actuel, nous permettent de nous enrichir davantage à travers des échanges que j'espère fructueux et empreints de sérénité. Je ne saurais terminer mon propos sans souhaiter aux animateurs et aux participants plein succès à nos travaux et une fois encore mes vœux les meilleurs.

Je vous remercie.

Discours du Coordonnateur AFC à la cérémonie d'ouverture du Forum

Monsieur le Ministre du Plan, des Finances et de l'Economie Bleue de la République de Sao Tomé & Principe ;
Monsieur le Président du FoHBAC ;
Monsieur le Représentant de la CEMAC ;
Mesdames et messieurs les Membres et Participants du FoHBAC, en vos rangs et qualités ;

Au nom du Centre Régional d'Assistance Technique du Fonds monétaire international pour l'Afrique Centrale, je voudrais vous saluer et vous présenter mes vœux les meilleurs pour l'année 2021. Je vous remercie d'avoir bien voulu, en ce début d'année, participer à la 9^{ème} édition du Forum des Hauts Fonctionnaires du Budget de l'AFRITAC Centre, édition parrainée par la République de Sao Tome & Principe. Je voudrais particulièrement remercier Monsieur le Ministre du Plan, des Finances et de l'Economie Bleue de la République de Sao Tomé & Principe, qui assurera désormais la présidence du FoHBAC en prenant la main à la République du Congo qui a eu à abriter la 8^{ème} édition sur site à Brazzaville. Contrairement aux précédentes éditions qui se sont toutes déroulées sur site, la présente est organisée à distance, par visioconférence, afin de se conformer aux restrictions que nous imposent la lutte contre la pandémie de COVID-19.

Comme vous pouvez le constater, cette édition constitue la première à laquelle je prends part depuis que j'ai rejoint AFRITAC Centre comme Directeur - Coordonnateur. C'est donc avec un réel plaisir que je prends la parole à cette occasion pour vous assurer de mon appui inconditionnel aux activités de cette plateforme qui présente l'avantage de réunir annuellement les cadres de la Sous-Région couverte par AFRITAC Centre pour discuter, dialoguer, échanger sur les bonnes pratiques et des thématiques d'actualités sur la gestion des finances publiques. C'est véritablement un réseau des praticiens de la gestion des finances publiques que le Fonds monétaire international promeut et qu'AFRITAC Centre se fait le devoir d'encadrer en mettant à contribution les ressources humaines et financières nécessaires pour l'épanouissement de cette plateforme.

C'est dans ce cadre que la présente édition bénéficie de l'encadrement technique des conseillers résidents du Centre, ainsi que des experts du Département des finances publiques et de l'appui logistique du personnel administratif du Centre. Cette édition bénéficie également de l'appui des Experts de la Banque mondiale qui ont bien voulu accepter de s'associer à AFRITAC Centre pour partager leur expérience et contribuer à faire avancer les réformes de la gestion des finances publiques dans la Sous-Région. Je salue également la participation des cadres des pays membres d'AFRITAC Centre qui ont accepté de préparer des contributions sur les expériences de leurs pays en rapport avec la thématique de cette édition, en l'occurrence « Etablissements publics nationaux et gestion des finances publiques ». Permettez-moi de souhaiter également la bienvenue à la délégation de la Côte d'Ivoire qui a accepté de partager son expérience dans la gouvernance des établissements publics nationaux.

Comme vous le savez, la problématique de la transparence de la gestion des finances publiques et de l'exhaustivité des informations budgétaires, fait l'objet d'évaluations, notamment par des indicateurs pertinents de la méthodologie PEFA. Cependant, les résultats globaux des évaluations PEFA conduites dans les pays de la Sous-Région mentionnent que ces pays se situent en deca de bonnes pratiques. Mon souhait est qu'à la fin de cette édition du FoHBAC, vous puissiez convenir des voies et moyens pour améliorer progressivement cette situation. Je reste convaincu que cette édition se déroulera dans de bonnes conditions en utilisant les technologies qui nous permettent, depuis quelques temps, d'organiser des séminaires, ateliers et conférences à distance et par visioconférence. A cet effet, je souhaite plein succès à vos travaux.
Je vous remercie.

Discours du Ministre du Plan, des Finances et de l'Economie Bleue de la République Démocratique de Sao Tome & Principe à la cérémonie d'ouverture du Forum

Monsieur le Président du FoHBAC ;

Monsieur le Représentant de la CEMAC ;

Monsieur le Coordonnateur d'AFRITAC Centre ;

Mesdames et messieurs les Membres et Participants du FoHBAC, en vos rangs et qualités ;

Les autorités de Sao Tomé & Principe sont très honorées du choix que les membres du FoHBAC ont fait de désigner notre pays pour assurer le parrainage de la 9^{ème} édition dont les assises, initialement prévues sur site en mars 2020, n'ont pas pu se tenir, suite à la survenance de la pandémie de COVID-19 dont la lutte se poursuit encore, avec sa cohorte de mesures préventives et des restrictions sanitaires qu'elle nous impose.

A présent que les organisateurs ont opté pour que ce forum se tienne à distance et par visioconférence, nous sommes heureux d'assumer votre choix afin d'encourager et de promouvoir cette rencontre annuelle des professionnels en charge des réformes budgétaires et comptables dans les neuf (9) pays couverts par AFRITAC Centre que sont : le Burundi , le Cameroun , le Congo , le Gabon, la Guinée Equatoriale, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, Sao Tome & Principe et le Tchad.

En effet, les objectifs du FoHBAC tels qu'ils ressortent de ses actes fondateurs de septembre 2010 sont nobles. Ils méritent un soutien inconditionnel de la part de l'ensemble des ministres de la sous-région ayant les finances et le budget dans leurs attributions, afin de les consolider pour permettre à nos pays de progresser dans la mise en œuvre des réformes visant à améliorer la gouvernance des finances publiques. A titre de rappel, le FoHBAC vise (i) à faciliter les échanges d'expérience entre les hauts fonctionnaires du budget sur la mise en œuvre et l'évolution des réformes budgétaires ; (ii) à créer entre les pays les conditions d'une véritable coopération dans le domaine des Réformes budgétaires ; (iii) à favoriser l'accès à la documentation des pays membres ; et (iv) à promouvoir dans la sous-région des pôles d'excellence dans les différents domaines de la gestion budgétaire.

Mesdames et messieurs,

Je suis particulièrement intéressé par le thème de cette édition qui traite un aspect important de la gouvernance publique, en l'occurrence les établissements publics nationaux dont la propension exige un encadrement adéquat et une supervision efficiente, afin qu'ils répondent aux objectifs de politique publique pour lesquels ils sont créés et qu'ils dénouent leurs activités en toute transparence et dans le respect des lois et règlements régissant la gestion des finances publiques.

D'aucuns n'ignorent que les résultats des évaluations récentes des systèmes de gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA de la plupart des pays de la sous-région, laissent entrevoir l'ampleur des opérations des démembrements de l'administration centrale non rapportées dans les états financiers de l'Etat. Ces lacunes représenteraient de plus en plus un risque réel pour les finances publiques. Par conséquent, des améliorations substantielles sont attendues du contrôle et de la surveillance des établissements publics nationaux. C'est tout l'enjeu du thème de cette édition du FoHBAC dont l'objectif général est d'améliorer l'efficacité des finances publiques par l'exercice de la tutelle et le suivi des Etablissements publics nationaux, en mettant à contribution le partage d'expérience sur les procédures et les outils favorisant un contrôle gouvernemental, parlementaire, juridictionnel systématique des Etablissements publics nationaux.

Chers participants ;

J'ai bien relevé que la 8^{ème} Edition du forum tenue en République du Congo en mars 2019 a traité d'un thème tout aussi important en lien avec la mise en œuvre des politiques publiques à savoir « la budgétisation sensible au genre ». Il est attendu des membres du forum de faire une évaluation de l'état de mise en œuvre de la feuille de route sur la question adoptée à Brazzaville en mars 2019. Je vois à travers les deux (2) thèmes des deux éditions une parfaite articulation entre la recherche de l'efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques et le renforcement des mécanismes de maîtrise des finances des autres administrations publiques.

Les divers systèmes de gestion des finances publiques issus de diverses expériences dans nos différents pays sont un gage de réussite de cette 9^{ème} édition du forum. Cette diversité est loin d'être une entrave mais une source majeure d'inspiration et d'enrichissement pour tous.

Tout en remerciant le Coordonnateur d'AFRITAC Centre pour le soutien à cette initiative d'échanges entre pairs que représente le FoHBAC, j'adresse mes félicitations au président sortant pour tous les appuis dont ce forum a pu bénéficier lors de la 8^{ème} édition à Brazzaville en mars 2019.

Je remercie également les autorités de la République de Côte d'Ivoire dont les représentants ont bien voulu prendre part à ces assises pour partager leurs expériences sur le thème avec leurs homologues de l'Afrique centrale. J'adresse aussi mes remerciements aux Conseillers et Experts d'AFRITAC Centre mobilisés pour encadrer le présent forum, sans pour autant oublier de saluer la participation massive des représentants des pays membres d'AFRITAC Centre qui continuent à honorer leurs engagements dans le cadre de cette initiative.

En vous souhaitant un plein succès à vos travaux, je déclare ouverts les travaux de la 9^{ème} Edition du Forum des Hauts Fonctionnaires du Budget des pays membres d'AFRITAC Centre.

Je vous remercie.

Discours du Ministre du Plan, des Finances et de l'Economie Bleue de la République Démocratique de Sao Tome & Principe à la cérémonie de clôture du Forum

Monsieur le Président du FoHBAC ou son représentant ;

Monsieur le Représentant de la CEMAC ;

Monsieur le Coordonnateur d'AFRITAC Centre ou son représentant ;

Mesdames et messieurs les Membres et Participants du FoHBAC, en vos rangs et qualités ;

C'est avec un réel plaisir que je prends la parole à l'issue des travaux de la 9^{ème} édition du Forum des Hauts Fonctionnaires du Budget des Etats membres d'AFRITAC Centre, édition que mon pays a eu l'honneur de parrainer.

Je note avec satisfaction que les travaux se sont déroulés dans de bonnes conditions, avec des contributions intéressantes tant dans les différents modules délivrés par les animateurs que par les questions suscitées lors des débats et discussions. Les présentations faites par les Etats membres ont fait état des marges de progression pour nous rapprocher des standards en matière de gouvernance des établissements publics nationaux ; surtout au regard de l'expérience très enrichissante de la Côte d'Ivoire qui a été partagée avec suffisamment de clarté et de pertinence par les cadres de ce pays, invités pour la circonstance.

Il me revient que la participation a été soutenue tout au long de ces cinq jours d'intenses activités. Pour un forum qui s'est déroulé à distance et par visioconférence pour autant de jours, ceci démontre à suffisance l'intérêt que les uns et les autres accordent à cette plateforme qui est un véritable centre d'intérêt pour les professionnels des finances publiques dans la sous-région de l'Afrique centrale.

A présent que je prends la présidence du Forum des Hauts Fonctionnaires du Budget des Etats membres d'AFRITAC Centre, je peux vous assurer que je ne ménagerai aucun effort pour promouvoir, autant que possible, le rayonnement du FoHBAC. Je me ferai le devoir de vous accompagner durant mon mandat, notamment en vous encourageant de mettre en place les résolutions de cette 9^{ème} édition, marquée du sceau de la République Démocratique de Sao Tomé & Principe, pour qu'à l'heure du bilan, dans les douze prochains mois, nous puissions constater ensemble, des progrès dans la gouvernance des établissements publics dans nos pays respectifs.

Permettez-moi de saisir cette occasion pour remercier la République du Congo pour avoir bien conduit les choses durant son mandat. Je compte sur son soutien et sur celui des autres collègues Ministres ayant en charge les finances et le budget de l'Afrique centrale pour promouvoir le rayonnement de cette plateforme.

Pour finir, j'adresse mes remerciements à AFRITAC Centre, et particulièrement à son Coordonnateur, à ses conseillers et à ses experts qui se sont mobilisés pour assurer la réussite de cette activité. Mes remerciements vont également à la Banque mondiale et à la Cote d'Ivoire et au CHU Jeanne Ebori de Libreville, dont la participation a été remarquable. Pour les cadres de la Côte d'Ivoire, je leur demande de transmettre mes remerciements à mon collègue le Ministre du Budget et du Portefeuille de l'Etat pour cette collaboration.

Chers participants, le FoHBAC. C'est votre plateforme. La qualité de ses activités est le seul ferment pour porter haut l'étendard de la sous-région dans les questions de gestion des finances publiques. Je vous encourage à maintenir cet élan et vous remercie pour votre participation à cette 9^{ème} édition.

Sur ce, je déclare clos les travaux de la 9^{ème} édition du FoHBAC.

Je vous remercie.

DOCUMENTATION DE LA 9^{ème} EDITION DU FoHBAC

**CAHIER PEDAGOGIQUE RELATIF A L'EXERCICE DE LA TUTELLE
SUR LES ETABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX ET ASSIMILES**

**LES MODULES THEMATIQUES PRESENTES PAR LES
ANIMATEURS**

**L'EXPERIENCE DE LA COTE D'IVOIRE SUR LA GOUVERNANCE
DES ETABLISSEMENTS ET SOCIETES PUBLICS**

***Prière cliquer sur le lien ci-après pour accéder aux fichiers contenant ces documents
(Cf. lien à insérer pour renvoyer sur le site d'AFC sur les actes de la 9^{ème} édition du
FoHBAC)***

Termes de référence de la 9^{ème} édition du FoHBAC



9^{ème} Edition du Forum des Hauts Fonctionnaires du Budget de l'Afrique Centrale

Thème : « Etablissements Publics Nationaux et gestion des finances publiques »

Du 18 au 22 janvier 2021

SAO TOME (à distance par visioconférence)

Pays et Institution concernés : Burundi, Cameroun, Gabon, Guinée Equatoriale, République Centrafricaine, République Démocratique du Congo, République du Congo, Tchad, Sao Tomé & Príncipe et la Commission de la CEMAC.

Dates et lieu du séminaire : Du lundi 18 au vendredi 22 janvier 2021 à Sao Tomé & Príncipe (par visioconférence).

Composition de l'équipe d'animation : Conseillers Résidents, Experts FMI, ONUFEMME, 1 Pays Invité (Cote d'Ivoire), Pole PNUD de Dakar, interprètes lusophone et hispanique.

Participants : Trois (3) personnes par pays :

- Le Directeur Général du Budget ou son adjoint ;
- Le responsable de la réforme budgétaire ;
- Un représentant du service en charge de la tutelle financière des établissements publics au Ministère en charge du budget.

Contexte

L'amélioration de l'exhaustivité du budget pour assurer un contrôle plus efficace des finances publiques est un défi majeur de la gouvernance économique et financière dans les pays de la zone AFRITAC Centre. L'exhaustivité de l'information budgétaire détermine l'efficacité du contrôle de la sincérité du Budget de l'Etat.

Dans la plupart des pays, les informations budgétaires et comptables disponibles sont celles en lien avec le budget général : les institutions, les ministères, les administrations nationales et déconcentrées donc de l'Etat central. Cependant, l'Etat dispose de nombreux démembrements constitués des établissements publics nationaux (EPN). L'ensemble forme l'administration centrale. Les informations sur les EPN sont indispensables à la tenue des statistiques de finances publiques

et plus précisément le tableau des opérations financières de l'Etat qui est une annexe au projet de loi de finances.

Dans la quasi-totalité des pays qui se sont soumis à l'évaluation PEFA, la part des opérations budgétaires et financières de l'Etat central non rapportées dans les états financiers dépasse les 10% qui correspond au niveau le plus bas de performance relative à cet indicateur.

La non-maitrise de l'évolution des services publics se traduisant par la multiplication non maitrisée d'unités administratives extra budgétaires et la débudgétisation de recettes fiscales ou parafiscales au profit desdites unités ressortent comme la principale source de risques sur la soutenabilité des finances publiques et l'efficacité des politiques publiques.

Au nombre des problèmes qui se posent par rapport à la gouvernance des EPN, il conviendrait de noter :

- L'absence d'un cadre institutionnel optimal pour encadrer la création des EPN ;
- La confusion dans les statuts des différentes natures d'EPN : EPA et EPIC ;
- La perception de l'autonomie des établissements publics comme une indépendance vis-à-vis de l'Etat central et de ses comptes ;
- La faiblesse de la tutelle technique (des ministères de tutelle) et financière (du ministère du budget) et donc du contrôle administratif sur lesdits établissements ;
- La faiblesse du contrôle externe (parlementaire et juridictionnel) sur les EPN ;
- La faiblesse de la fonction de suivi des EPN dans les administrations budgétaires (centrales et sectorielles) ;
- L'absence d'harmonie entre le calendrier budgétaire de l'Etat et celui des EPN.

Globalement, les textes régissant les budgets des EPN doivent s'inspirer du régime financier de l'Etat. A cet effet, toutes les opérations relatives aux recettes, aux dépenses et au financement des budgets des administrations publiques doivent être soumises à un triple contrôle : démocratique, juridictionnel et administratif.

Objectif général

- Sensibiliser les responsables des réformes budgétaires sur les conséquences d'un développement non maitrisé des EPN sur les finances publiques grâce aux échanges sur les conditions et outils à mettre en place pour favoriser un contrôle gouvernemental, parlementaire et juridictionnel systématique des EPN.

Objectifs spécifiques

- Distinguer les différentes natures d'EPN et leur statut ;
- Appréhender les conditions d'exercice des tutelles (technique et financière) sur les EPN ;
- Identifier les missions du Ministère en charge du budget et de la DGB dans le dispositif de suivi des EPN et de leur performance : Contrat de performance
- Concevoir une stratégie de mise en place d'une tutelle financière efficace.

Résultats attendus

- Une meilleure connaissance des principes et condition de création de l'établissement public comme mode de gestion des services publics.

- Une sensibilisation des participants à une approche plus pro active des services financiers dans l'appréciation de l'opportunité ou non de la création d'entité dotée de l'autonomie financière.
- Identifications des conditions de mise en place de la tutelle technique et financière.
- Partage d'expérience sur la documentation budgétaire et comptable relative aux EPN.

Déroulement des travaux

➤ Organisation matérielle de l'activité

Par suite des restrictions sanitaires que commande la lutte contre la pandémie de COVID-19, la 9ème édition du FoHBAC se tiendra à distance par visioconférence sous le parrainage de la République de Sao Tome & Principe.

Durant les cinq (05) jours, des séances seront organisées pour une durée maximale de trois heures par jour, de manière à maintenir une attention soutenue des participants sur les différentes thématiques qui seront développées.

La plateforme et le lien pour se connecter seront communiqués à bonne date à tous les participants pour leur permettre de participer aux travaux du forum. Les assistants d'AFRITAC Centre seront à leur disposition pour régler les difficultés éventuelles de connexion.

L'animation journalière des travaux sera assurée par une personne ressource d'un pays membre d'AFRITAC Centre assisté par un rapporteur avec pour responsabilité de restituer, le jour suivant aux participants, la synthèse des activités de la journée couverte.

Chaque pays membres aura l'occasion de présenter son expérience dans la gouvernance des EPN.

➤ Supports pédagogiques

Les animateurs délivreront leurs présentations par power point. Elles seront mises à la disposition des participants. En plus de ces présentations en diapositives, il sera mis à la disposition des participants un cahier pédagogique sur l'exercice de la tutelle sur les EPN et assimilés qui apporte des clarifications sur les notions de base de la gouvernance de ces derniers, notamment les modes de gestion des services publics, la création d'entités indépendantes et la rationalisation de l'action de l'État, l'organisation et les missions de la tutelle technique et financière, l'apport de la comptabilité générale dans l'exercice de la tutelle et l'information financière sur les EPN comme annexe aux projets de loi de finances.

Sous-thème 1 : EPN : acteurs de la mise en œuvre des politiques publiques ministérielles

Ce sous-thème met l'accent sur la gestion des finances publiques toutes administrations publiques, afin de disposer des leviers pour maîtriser la soutenabilité des finances publiques. Elle recentre la problématique de création des EPN comme des acteurs de la mise en œuvre des politiques publiques des ministères auprès desquels ils sont rattachés. A cet effet, la mission de service public qui leur est confiée devra se dénouer dans le respect des dispositions légales et réglementaires régissant la gestion des finances publiques ; et les textes de création devront s'y référer expressément et de manière explicite.

Le sous-thème permettra de répondre aux questions suivantes :

- Qu'est-ce qu'un établissement public ? En quoi ce distingue-t-il des autres modes de gestion des services publics ?
- Quelles sont les différentes catégories d'établissement public et quelle est la portée de la distinction ?

Il sera abordé à travers deux modules :

Module 1.1 : EPN et la gestion des finances publiques : encrages et repères de gouvernance.

Module 1.2 : Modes de gestion, typologie et règles régissant les conditions création, d'organisation et de fonctionnement des EPN : *EPA, EPIC et assimilés*

Module 1.3 : Synthèse et comparaisons internationales sur la gouvernance des EPN en Afrique Centrale

Expériences Pays : RDC, RCA et Côte d'Ivoire (pays invité).

Sous-thème 2 : L'exercice de la tutelle et les outils de supervision des EPN

Ce sous thème met l'accent sur les modalités d'exercice de la tutelle tant financière que technique en vue d'améliorer la supervision des EPN. Il va jeter les fondements sur l'organisation de la tutelle et la complémentarité à promouvoir entre les deux tutelles. Il mettra en exergue les acteurs impliqués ainsi que les outils à mettre en place pour une supervision renforcée.

Ce sous-thème permettra de répondre aux questions suivantes :

- Quels sont les acteurs de la fonction budgétaire et comptable dans un EPN, les états financiers et leurs contenus, les délais et calendrier de production
- Comment est-ce que la tutelle financière et technique est organisée, quel est son contenu comment s'exerce-t-elle ?
- Quelles sont les responsabilités du Ministère de tutelle technique et le ministre en charge de la tutelle financière

Il sera abordé à travers deux modules :

Module 2.1 : Organisation de la tutelle financière et de la tutelle technique des EPN.

Module 2.2 : Outils de supervision des EPN et des sociétés d'Etat.

Expériences pays : Burundi, Cameroun, Sao Tome & Principe, Gabon, Guinée Equatoriale et Côte d'Ivoire (pays invité).

Sous-thème 3 : La gestion budgétaire-comptable des EPN et sociétés d'Etat

Ce sous-thème traitera des aspects liés à la gestion budgétaire et comptable des organismes publics en ligne avec les règles et normes applicables à l'Etat. Il aborde le processus budgétaire de la préparation à son adoption par les organes délibérants et approbation par la tutelle, en passant par les procédures de son exécution, a la tenue de la comptabilité et à la production des états financiers. Il aborde également la nécessité de documenter les annexes au projet de loi de finances et de loi de règlement des informations financières sur les EPN.

Il sera abordé à travers quatre modules :

Module 3.1 : La comptabilité des EPN et sociétés d'Etat.

Module 3.2 : Les EPN et les sociétés d'Etat : l'apport de la comptabilité générale des organismes publics dans l'exercice de la tutelle financière.

Module 3.3 : L'information financière relative aux EPN et aux sociétés d'Etat dans la documentation budgétaire : projet de lois de finances de l'année et projet de loi de règlement.

Expériences pays : Gabon, Congo et Côte d'Ivoire (pays invité).

Module 3.4 : La programmation budgétaire pluriannuelle (CBMT et CDMT) et les EPN et les sociétés d'Etat.

Expériences pays : Tchad.

Travaux de Groupe :

Les participants seront répartis en groupes pour échanger, sous la modération des animateurs, sur l'élaboration d'une stratégie de mise en place de la tutelle technique et financière des EPN.

Point d'étape et perspectives de la réforme de la gestion des finances publiques dans les pays membres

Les pays participants feront chacun une communication sur l'état de mise en œuvre des réformes de finances publiques, les principaux résultats obtenus, les difficultés et les perspectives. Chaque pays présentera en même l'état de mise en œuvre des recommandations de la 8^{ème} édition.

Calendrier des travaux



*9^{ème} édition du Forum des Hauts fonctionnaires du Budget des États d'AFRITAC Centre
Du 18 au 22 janvier 2021 par visioconférence*

THEME GENERAL DU FORUM

« Etablissement publics nationaux et gestion des finances publiques »

HORAIRE	ACTIVITES	RESPONSABLES
Lundi, 18 janvier 2021		
13h30-14h00	Connexion des participants au lien WebEx dédié au Forum, accueil et accréditation par les organisateurs	AFC-Larissa/Laetitia & Gildas
14h00-14h30	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg); font-weight: bold; margin-right: 10px;">Cérémonie d'ouverture</div> <div> <p>Ouverture du Forum :</p> <ul style="list-style-type: none"> Mots de bienvenue du président du FOHBAC Allocution du Coordonnateur de l'AFRITAC Centre Discours du Ministre du Plan, des Finances et de l'Economie Bleue de Sao Tomé et Principe ou son Représentant </div> </div>	<ul style="list-style-type: none"> -Ministre du Plan, des Finances et de l'Economie Bleue de Sao Tomé et Principe ou son Représentant -Président du FoHBAC -Coordonnateur AFC
14h30-14h45	Introduction générale	<p>Présentation de l'Agenda de la 9^{ème} édition du forum</p> <p>Président : Cameroun Rapporteur : Congo Modérateur : B. YEHOUENOU (Conseiller AFC)</p>
14h45-15h30	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg); font-weight: bold; margin-right: 10px;">Sous-thème 1 : EPN – ACTEURS DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES MINISTERIELLES</div> <div> <p>Module 1.1 : EPN et gestion des finances publiques (15 minutes)</p> <p>Module 1.2 : Les règles régissant les conditions de création et d'organisation des EPN (EPA, EPIC) et des Sociétés d'Etat (15 minutes)</p> <p>Module 1.3 : Comparaisons internationales sur la gouvernance des EPN en Afrique centrale</p> </div> </div>	<p>E. Ghonda MAKIADI (Conseiller AFC)</p> <p>B. ADANS (Expert FMI)</p> <p>H. FORTIN, (Spécialiste Principal en gestion financière, BM)</p>
15h30-16h00	Débat questions-réponses	
16h00-16h45	<p>Expériences pays membres : RDC (15 minutes)</p> <p>Expérience pays membres : RCA (15 minutes)</p> <p>Expérience pays Invité : Côte d'Ivoire (15 minutes)</p>	<p>Participants Pays</p> <p>Participants Pays</p> <p>Pays Invité</p>
16h45-17h00	Débat questions-réponses	

HORAIRE	ACTIVITES	RESPONSABLES
Mardi, 19 janvier 2021		
14h00-14h15		Compte Rendu J-1
		Rapporteur J-1 Président : RDC Rapporteur : RCA
14h15-14h45	Sous thème 2 : EXERCICE DE LA TUTELLE ET OUTILS DE SUPERVISION	Module 2.1 : Organisation de la tutelle financière et technique des EPN et des sociétés d'Etat : répartition des tâches (15 minutes)
		Module 2.2 : Outils de supervision des EPN et des sociétés d'Etat : Budgets et états financiers, Cartographie des risques, Contrats plans/contrats de performance dans le cadre du budget programme (15 minutes)
14h45-16h15		Expérience pays invité : Cote d'Ivoire (15 minutes) Expérience pays membre : Cameroun (15 minutes) Expérience pays membre : Burundi (15 minutes) Expérience pays membre : STP (15 minutes) Expérience pays membres : Gabon (15 minutes) Expérience pays membres : Guinée Equatoriale (15 minutes)
16h15-17h00		Débat questions-réponses
Mercredi, 20 janvier 2021		
14h00-14h30		Compte Rendu J-1
		Rapporteur J-1 Président : Gabon Rapporteur : Tchad
14h30-15h00	Sous thème 3 : GESTION BUDGETAIRE-COMPTABLE DES EPN ET SOCIÉTÉS D' ETAT	Module 3.1 : La comptabilité des EPN et sociétés d'Etat (15 minutes)
		Module 3.2 : Les EPN et les sociétés d'Etat : l'apport de la comptabilité générale des organismes publics dans l'exercice de la tutelle financière (15 minutes)
15h00-15h30		Débat questions-réponses
15h30-15h45		Module 3.3 : L'information financière relative aux EPN et aux sociétés d'Etat dans la documentation budgétaire : projet de lois de finances de l'année et projet de loi de règlement
15h45-16h30		Expériences pays membres : Gabon (15 minutes) Expérience pays membre : Congo (15 minutes) Expérience pays invité : Cote d'Ivoire (15 minutes)
16h30-17h00		Débat questions-réponses
Jeudi, 21 janvier 2021		
14h00-14h15		Compte Rendu J-1
		Rapporteur J-1 Président : Guinée Equatoriale Rapporteur : RCA

HORAIRE		ACTIVITES	RESPONSABLES
14h15-14h30	Sous thème 3 : GESTION BUDGETARO- COMPTABLE DES EPN ET SOCIETES D' ETAT (suite)	Module 3.4 : La programmation budgétaire pluriannuelle (CBMT et CDMT) des EPN et des sociétés d'Etat Questions et débats	S. KAMGNA (Conseiller AFC)
14h30-15h00		Expérience pays membre : Tchad (15 minutes) Expérience pays invité : Cote d'Ivoire (15 minutes)	Participants Pays Participants Pays
15h00-15h20		Débat questions-réponses	
15h20-16h00	POINT D' ETAPE ET PERSPECTIVES DES REFORMES DE LA GFP DANS LES PAYS MEMBRES	Point de l'Etat de mise en œuvre des recommandations de la 8^{ème} édition	Tous les participants
16h00-17h00		Point des reformes de finances publiques, les contraintes et les perspectives à moyen terme Travaux de groupe	Tous les participants
Vendredi, 22 janvier 2021			
14h00-14h15		Compte rendu J-1	Rapporteur J-1 Président : RCA Rapporteur : RDC
14h15-15h15		Travaux de groupe sur la stratégie de mise en place d'une tutelle financière optimale	Tous les participants
15h15-15h45		Restitution des travaux de groupes	Tous les participants
15h45-16h30		Finalisation du rapport	Rapporteur Général : STP/Congo
16h30-16h45		Evaluation du forum	Tous les participants
16h45-17h00		Présentation et approbation du rapport Discours du nouveau Président Mot de clôture	

EVALUATION DES ASSISES DE LA 9^{ème} EDITION DU FoHBAC PAR LES PARTICIPANTS

Questionnaire d'évaluation et résultats

N0	Questions	Score moyen sur 5
1.	Avez-vous trouvé le thème du forum approprié ?	4.2
2.	Comment avez-vous apprécié le contenu des présentations et la manière dont elles ont été délivrées ?	4.0
3.	Le format du forum vous a-t-il satisfait ?	3.7
4.	Comment avez-vous apprécié les animateurs et leur interaction avec les participants ?	4.0
5.	Les connaissances partagées au cours du forum sont-elles utiles dans votre travail au quotidien ?	4.2
6.	Comment avez-vous apprécié l'organisation du forum en mode visioconférence ?	3.6
7.	Les arrangements administratifs pour l'organisation du forum vous ont-ils donné satisfaction ?	3.6
	Score global moyen	4.0

LISTE DES ANIMATEURS

A. AFRITAC Centre et Département des finances publiques du FMI

- **M. Ephrem Ghonda MAKIADI**, Conseiller résident en gestion des finances publiques, AFRITAC Centre
- **M. Severin Yves KAMGNA**, Conseiller résident en gestion macroéconomique et macrobudgétaire, AFRITAC Centre
- **M. Blaise N. YEHOUEOU**, Conseiller résident en gestion des finances publiques, AFRITAC Centre
- **M. Matthieu SARDA**, Conseiller résident en comptabilité et gestion de la trésorerie, Département des finances publiques du FMI
- **M. Bernard ADANS**, Expert du Département des finances publiques du FMI

B. BANQUE MONDIALE

- **M. Henri FORTIN**, Spécialiste en gestion financière de la Banque mondiale

C. INVITES - Côte-d'Ivoire

- **M. Cisse MAKHETE**, Sous-Directeur, Systèmes d'Information et Communication
- **M. Calixte AMONKAN**, Sous-Directeur, Direction du contrôle budgétaire
-

LISTE DES PARTICIPANTS

		Nom	Titre	Département	Pays	Adresse email
1	Mr	ADOUMA Mahamat Saleh	Directeur Général des services du budget	Ministère des Finances et du Budget	TCHAD	adouma.mhts1@gmail.com
2	Mr	SALEH Abakar Zene	Directeur Général Adjoint des services du budget	Idem	TCHAD	salahabakar0@gmail.com
3	Mr	ABDARAHMANE Khalifa Mahamat	Chef de division chargé des Entreprises publics et participations de l'Etat	Idem	TCHAD	kabdarahmane@gmail.com
4	Mr	ABDALLAH Taha	Directeur Exécutif	Idem	TCHAD	atahaouda@yahoo.fr
5	Ms	NGO KOMOL Epse BOUMSONG Sophie	Chef de Division de la Réforme Budgétaire	Idem	CAMEROUN	boumsongsofie@yahoo.fr
6	Ms	MENGUELE Judith Clairence	Chef de Service Division des Participations et des Contributions	Idem	CAMEROUN	jcmenguele@hotmail.fr
7	Mr	ONDOA Frederic Jean Marie	Chargé études assistant	Direction Générale du Budget et des Finances	CAMEROUN	ofjm2013@gmail.com
8	Ms	MANOMBA Epse MOULOINGUI Natacha	Directeur Adjoint	Idem	GABON	nmanomba@yahoo.fr
9	Mr	CARRERAS CODERCH Lluís	Directeur Général	CHU Mère et Enfants Fondation Jeanne Ebori	GABON	carreraslluis@yahoo.es

		Nom	Titre	Département	Pays	Adresse email
10	Mr	MBOULA Serge Armand	Chargé d'études	Direction Générale du Budget et des Finances	GABON	sergearmandm2@gmail.com
11	Mme	Géraldine LONGHO	Chargée d'études	Idem	GABON	geraldinelongho@hotmail.com
12		Guy-Armand MOUKANGI	Chargée d'études	Idem	GABON	guyarmandg@yahoo.fr
13	Ms	BIYOGO NABUENDI Antonia Nchama	Coordonnateur de la Réforme Budgétaire	Ministère des Finances, de l'Economie et de la Planification	GEQ	anbiyogo@ucm.es
14	Mr	ABAGA NKAKA Cirilo Nguema	Chef d'analyse et de la Prévision économique	Idem	GEQ	cirilonguema@gmail.com
15	Mr	MERINO TOME Jose Luis	Technicien	Idem	GEQ	awalpalea@hotmail.com
16	Ms	MIKO BILOGO Esperanciana Delicia Obono	Economiste	Idem	GEQ	talicia_61@hotmail.com
17	Mr	MAMBO SABANA Simon	Chef de service du Budget	Idem	GEQ	simambosa@gmail.com
18	Mr	IPODO NZINGOU Saturnin	Directeur de la Centralisation Comptable	Ministère des Finances et du Budget - DGTCP	CONGO	ip.nzingousaturnin@gmail.com
19	Mr	BOUMEKOUNDOU M EMIKI Thibaut Davy	Chef de service études de cadrage	Direction Générale du Budget	CONGO	emiki2014@gmail.com
20	Mr	KOUKANGUISSA Serge	Directeur	Idem	CONGO	sergekouks@gmail.com
21	Mr	NDIZEYE Charles	Directeur Général des Finances Publiques	Ministère des Finances, du Budget et de la Coopération et Développement Economique	BURUNDI	charles.ndizeye@gmail.com

		Nom	Titre	Département	Pays	Adresse email
22	Mr	NDAYISENGA Dieudonné	Chef de bureau suivi-évaluation	Idem	BURUNDI	ndadieu2003@yahoo.fr
23	Mr	NSENGIYUMVA Emmanuel	Chef de service Exécution et contrôle Budgétaire	Idem	BURUNDI	nsengiyumvaemmanuel1986@gmail.com
24	Mr	NGANAWARA Franck-Antony	Expert	Cellule chargée des réformes économiques et financières	RCA	fanganawara@gmail.com
25	Mr	MAMADOU Fidèle Samuel	Chef de service	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique	RCA	mafisam73@yahoo.fr
26	Mr	NGOUANDJIKA POUMAYASSI Patrice	Chef de Service d'Animation et du Pilotage du Réseau des Contrôleurs Financiers	Ministère des Finances et du Budget	RCA	ngouandjika.patrice@yahoo.com
27		Eric NADJIBE			RCA	ericnadjibe@gmail.com
28	Mr	VANGU-KI-NSONGO Baby	Coordonnateur Adjoint	Comité d'Orientation de la Réforme des Finances publiques	RDC	babyvangu@gmail.com
29	Mr	NGOY MONZANGA Blaise	Coordonnateur au Secteur infrastructures de base	Conseil Supérieur du Portefeuille	RDC	blaisengoyalose01@gmail.com
30	Mr	MUKUNGILWA LUTULILWA Martin	Chef de Division	Ministère du Budget	RDC	mukungilwamartin@gmail.com
31	Mr	CISSE Makhete Saley	Sous-Directeur, Système d'Information, relations	Ministère auprès du Premier Ministre chargé	COTE D'IVOIRE	ms.cisse@dgpe.gouv.ci

		Nom	Titre	Département	Pays	Adresse email
			Publiques, Communication	du Budget et du Portefeuille de l'Etat		
32	Mr	AMONKAN Kodjala Kassi Calixte	Sous-Directeur	Direction Générale du Budget et des Finances	COTE D'IVOIRE	kassicalixte@hotmail.fr
33	Mr	MENGARA MBOTE Christ Noé	Chef de service Finances Publiques	CEMAC	CEMAC	noembote@gmail.com
34	Mr	Ginésio Valentim Afonso da Mata	Directeur du Bureau des études et des politiques économiques	Ministère de la Planification, des Finances et de l'Economie bleue	SAO TOME	ginesiodamata@yahoo.com
35	Mr	WAGNER SOARES PIRES FERNANDES	Directeur	Idem	SAO TOME	wag_fernandes@outlook.com
36	Mr	Cerineu Campos Renner	Chef du département des programmes	Idem	SAO TOME	ceri_gentleman@yahoo.com
37	Mr	Ana Maria da Conceição Silveira	Directeur du Bureau de réforme des finances publiques	Idem	SAO TOME	
38	Mr	Zózimo Amadeus do Nascimento	Chargé de la surveillance financière des entités publiques	Idem	SAO TOME	
39	Mr	Amadeus do Nascimento Zózimo	Technicien supérieur	Idem	SAO TOME	zimodeu@yahoo.com
40	Mr	Pedro Thomas		Idem	SAO TOME	pedro.tomas@pestana.com

**FORUM DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU BUDGET
DE L'AFRIQUE CENTRALE**

(9^{ème} édition – janvier 2021)

**« FINANCES PUBLIQUES ET GESTION ETABLISSEMENTS PUBLICS
NATIONAUX »**

CAHIER PÉDAGOGIQUE

**L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS
NATIONAUX ET ASSIMILÉS**

Bernard ADANS

Expert FMI

Attention, le présent document ne traite pas de l'exercice de la tutelle de l'Etat sur les sociétés nationales car les problématiques et l'environnement ne sont pas les mêmes que pour les établissements publics. La problématique budgétaire n'existe pas et l'exercice de la tutelle est beaucoup plus souples et moins formelle que pour les EP. En revanche, la dimension « continuité de l'exploitation », endettement et relations avec les tiers revêtent une importance particulière.

Néanmoins, l'essentiel des recommandations formulées pour les établissements publics est transposable aux entités privées contrôlées par l'Etat (sociétés mixtes, sociétés nationales, régies industrielles ou commerciales, etc.).

Il en va notamment :

- du recensement et de l'actualisation régulière du **portefeuille des sociétés et des participations**,

- de la constitution d'un **dossier permanent et actualisé** comportant les données essentielles de l'entité : textes relatifs à sa création, statuts, montant et composition de son capital social, informations sur son actionnariat et sa gouvernance, composition du CA, liste des représentants de l'Etat, collection des bilans, comptes de résultats et annexes, évolution des résultats, du chiffre d'affaire et de la trésorerie, montant des subventions, transferts, prêts et avances versés par l'Etat et d'autres entités publiques, niveau des créances et des dettes, qualité du contrôle interne, rapports des commissaires aux comptes et d'audit, etc.,

- du suivi de la **transmission régulière des pièces aux tutelles** (délibérations du CA, documents financiers, rapports de gestion, réponses aux demandes des tutelles, retards récurrents dans la communication des pièces, etc.)

- de la création d'un **point d'entrée unique** sur le suivi des sociétés nationales, via, par exemple, la création d'une direction des participations de l'Etat,

- de l'indispensable **coordination des tutelles**

- et de la définition d'une **politique de l'Etat actionnaire**.

SOMMAIRE

I - Les différents modes de gestion des services publics

- 1 - La gestion directe par l'Etat
- 2 - La gestion confiée à des opérateurs publics

II - Les opérateurs publics et la rationalisation de l'action de l'Etat

- 1 - La création et l'organisation des principaux opérateurs publics de l'Etat
- 2 - Les opérateurs publics et la rationalisation de l'action de l'Etat

III - La tutelle technique et financière de l'Etat sur ses opérateurs

- 1 - La tutelle de l'Etat sur les établissements publics
- 2 - Les principaux interlocuteurs de la tutelle financière
- 3 - Le champ d'intervention de la tutelle financière
- 4 - L'exercice de la tutelle et du contrôle financier

IV - L'apport de la comptabilité générale dans l'exercice de la tutelle

- 1 - La comptabilité générale et la problématique comptable des entités publiques
- 2 - La tutelle financière et la comptabilité générale
- 3 - L'exploitation des états financiers par les tutelles

V - L'information financière annuelle et pluriannuelle sur les opérateurs publics : l'exemple de la France

- 1 - Les informations contenues dans les projets de lois de finances
- 2 - Les informations contenues dans les projets de loi de règlement
- 3 - L'information budgétaire pluriannuelle

Annexes :

- n°1. Principaux textes relatifs au régime budgétaire et comptable de l'Etat et de ses établissements publics

- n°2. Le contrôle financier : vers un véritable contrôle des risques budgétaires

- n°3. Les acteurs de la tutelle et du contrôle des organismes

- n°4. Comparatif et exemples de SCN et de GIP

- n°5. L'infocentre de la DGFIP pour les EPN

- n°6. Le contrôle des tutelles sur les subventions et les transferts

- n°7. Les entreprises publiques et l'Agence des participations de l'Etat (France)

- n°8. Extrait de la conférence « Les entretiens du Conseil d'Etat en droit public économique » du 10 juin 2016 sur les entreprises publiques

I - Les différents modes de gestion des services publics

1 - La gestion directe par l'Etat

- 1.1 - Les services traditionnels de l'Etat
- 1.2 - Les services à compétence nationale (SCN)

2 - La gestion par des entités autres que l'Etat

- 2.1 - La gestion par d'autres entités publiques
- 2.2 - La gestion par des entreprises publiques et sociétés nationales
- 2.3 - La gestion déléguée à des sociétés privées : la délégation de service public et le contrat de partenariat public-privé (pour mémoire)
- 2.4 - La problématique des associations et autres entités de droit privé

1 - La gestion directe des services publics par l'Etat

1.1 - Les services traditionnels de l'Etat

Chaque ministère dispose de services centraux et, pour la plupart d'entre eux, de services déconcentrés. Ces services ne bénéficient pas d'autre personnalité juridique que celle de l'Etat, ils le représentent et l'engagent juridiquement. Les opérations de recettes ou de dépenses qu'ils exécutent sont intégrées dans ses comptabilités (budgétaire et générale) et apparaissent comme telles dans la loi de règlement et ses annexes.

Les ministères sont structurés en directions, service et bureaux et disposent souvent de directions déconcentrées au niveau local (région ou département).

Attention : les services de l'Etat non dotés de la personnalité morale ne doivent jamais être assimilés à des établissements publics. Ainsi, et quelle que soit l'appellation retenue (fonds, régie, office, etc.), ils ne sauraient bénéficier de subventions ou de transferts de l'Etat.

Il est d'ailleurs très vivement recommandé aux tutelles financières de se procurer, par ministère, la liste des bénéficiaires de telles dépenses afin de pouvoir initier les mesures de sensibilisation et de régularisation qui s'imposent.

A côté de cette organisation traditionnelle, depuis quelques années déjà, en France, une autre forme de service s'est développée pour donner plus de souplesse aux administrations et éviter la multiplication d'organismes indépendants : le service à compétence nationale (SCN)

1.2 - Les services à compétence nationale (SCN)

Des services à compétence nationale peuvent ainsi être instaurés pour réaliser des missions techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services, ainsi que « *toute autre mission à caractère opérationnel, présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés* ».

Il s'agit là de services qui se situent à mi-chemin entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées. Les SCN ont toujours un caractère national (à la différence des services déconcentrés) et des compétences dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial. Ils ne disposent jamais d'une personnalité morale propre (cf. décret du 9 mai 1997 modifié par le décret du 30 juillet 2008).

Ils sont créés par décret s'ils sont directement rattachés au ministre, et par arrêté du ministre dont ils relèvent lorsqu'ils sont placés auprès d'un directeur d'administration centrale, un chef de service ou un sous-directeur. Les SCN placés sous l'autorité d'un ministre bénéficient d'une large autonomie.

Le texte fondateur (le décret ou l'arrêté) fixe les missions dévolues au service et son organisation générale.

Attention : des services directs de l'Etat peuvent revêtir différentes appellations. Outre les directions et les services, il existe aussi d'autres dénominations possibles : agence, centre national, fonds, office, pôle, etc.

Ces appellations ne changent en rien leur statut juridique. A défaut de personnalité juridique propre, expressément attribuée, (v. infra), ils constituent des services directs de l'Etat et soumis aux mêmes règles.

Ainsi, ils ne sauraient recevoir de subventions ou de transferts de la part de ce dernier.

Voir sur ce sujet l'annexe n°6

2 - La gestion par des entités autres que l'Etat

2.1 - La gestion par des entités publiques indépendantes de l'Etat : la notion d'opérateur public

Là encore, les appellations et les statuts juridiques des entités concernées sont nombreux : établissements publics, régies, associations, etc. Telle est la raison pour laquelle, en France, depuis la publication de la LOLF en 2001, le terme « d'opérateur public » a été retenu, même s'il n'a pas véritablement de base juridique.

Le trait commun à toutes ces entités regroupées sous le terme générique « d'opérateur public » est :

- de disposer d'une personnalité juridique propre (i.e. différente de celle de l'Etat) ;
- de participer à la mise en œuvre de politiques publiques définies par l'État ;
- de bénéficier d'un financement assuré majoritairement par l'Etat soit directement, sous la forme de subventions budgétaires, soit indirectement, via la mise à disposition de ressources affectées (essentiellement de nature fiscales ou parafiscales) ;
- de contribuer à l'efficacité de la dépense publique, d'où l'application aux opérateurs publics des règles relatives à la performance de l'Etat (v. infra le point 5, sur les informations figurant dans les lois de finances)
- et d'être soumis à la tutelle, technique et financière, de l'Etat.

Parmi toutes ces entités, les établissements publics nationaux représentent la part dominante.

2.1.1 - Les établissements publics

Un établissement public (EP) est une personne morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière pour réaliser une ou plusieurs missions d'intérêt général.

Les trois grands principes qui régissent les établissements publics :

- **l'autonomie juridique** qui a pour objet d'assurer aux établissements leur indépendance par rapport aux services de l'Etat. Cette autonomie se manifeste notamment par l'existence d'une gouvernance propre et aussi par une autonomie financière et patrimoniale ;

- **le rattachement à une entité publique**, l'Etat en l'occurrence, qui exerce la tutelle et le contrôle de l'établissement public ;

- **la spécialité** : les compétences d'un établissement public sont limitativement énumérées (pas de clause générale de compétence) ; il ne peut agir que dans les domaines définis par son texte fondateur.

Les établissements publics peuvent être soit administratifs, soit industriels et commerciaux, soit mixtes.

La distinction entre les établissements publics administratifs (EPA) et les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC)

Les EPIC se distinguent des EPA par le fait qu'ils interviennent dans des secteurs marchands et concurrentiels. Cette distinction conduit à différencier les EPIC des EPA dans quatre domaines :

- **le droit applicable et la juridiction compétente** pour en constater l'application (partage droit public/droit privé pour les EPIC) ;

- **le régime financier et comptable** de l'établissement (par exemple, des crédits limitatifs pour les EPA, le plus souvent évaluatifs pour les EPIC) ;

- **le régime de tutelle et de contrôle** avec (selon les pays) un partage des tâches entre contrôle financier et contrôle économique et, souvent, de plus grandes marges de manœuvre et d'autonomie pour les EPIC ;

- **le statut du personnel** : public pour les EPA, privé pour les EPIC (sauf pour la gouvernance et l'agent comptable s'il en existe un).

Cela étant, la distinction entre EPA et EPIC est souvent loin d'être claire. Très souvent, il convient d'établir un faisceau d'indices pour différencier les premiers des seconds.

Point important : les EPA et les EPIC, en tant que personnes morales de droit public, ne disposent pas, à la différence des entreprises publiques, d'un capital social divisé en parts ou en actions.

2.1.2 - Les solutions alternatives aux établissements publics : les groupements d'intérêt public ou économique

En France, les *groupements d'intérêts* constituent une catégorie de personnes morales (public ou privé) qui offre un cadre plus souple que celui des EPA et des EPIC. Ils sont particulièrement utiles pour mettre en commun (et/ou externaliser) certaines activités. En revanche, ces groupements ne sont pas autorisés à poursuivre un but lucratif.

- **Les groupements d'intérêt public (GIP)** sont des personnes morales de **droit public** dotées de l'autonomie administrative et financière

Ils ont pour finalité première de faire coopérer des personnes morales de droit public ou de droit privé entre elles pour exercer conjointement, pendant une durée déterminée,

des activités d'intérêt général à but non lucratif et mettre en commun les moyens nécessaires à leur exercice (différence avec les GIE). L'objet des GIP peut ainsi être très large (voir les exemples en annexes n°4)

- Les groupements d'intérêt économique (GIE)

Les GIE sont des personnes morales de **droit privé**, qui peuvent être constitués, avec ou sans capital, pour une durée déterminée. Bien qu'immatriculés au registre du commerce, ils peuvent être tout à la fois civils ou commerciaux selon l'activité qu'ils exercent.

L'objet d'un GIP est de faciliter (ou de développer) la coopération économique entre des personnes de droit public et de droit privé à la condition que cette activité ne génère pas de bénéfice (sauf à titre accessoire et de façon marginale).

La création d'un GIE permet à des entités de gérer en commun des activités économiques qui ont un caractère auxiliaire à leurs activités principales, par exemple, l'organisation de colloques, le développement et le déploiement de système d'information, l'organisation de travaux de recherche, etc. (v. infra).

2.1.3 - Les autorités administratives indépendantes (AAI)

Les autorités administratives indépendantes sont définies par la jurisprudence comme des organismes administratifs qui, tout en agissant au nom de l'État, disposent d'un réel pouvoir tout en ne relevant pas de l'autorité du gouvernement.

Les contours des autorités administratives indépendantes sont aussi divers que peuvent l'être leurs domaines d'activité, leurs règles de composition et de fonctionnement, ou leurs pouvoirs. Certaines autorités sont dotées de la personnalité morale publique alors que d'autres en demeurent privées.

Le trait commun de ces autorités réside dans les fortes garanties d'indépendance dont elles bénéficient dans l'exercice de certaines missions de service public.

Attention, même si la création des AAI relève de décisions politiques et échappe de ce fait aux autorités de tutelle, il est quand même important de rappeler que :

- les AAI ne constituent pas de nouvelles formes d'action administrative, ni le moyen de s'affranchir de la tutelle de l'Etat***

et que l'indépendance évoquée ne doit correspondre qu'à la recherche de l'impartialité indispensable pour conduire :

- des missions de régulation dans des secteurs ouverts à la concurrence (notamment lorsque des opérateurs historiques sont encore détenus ou contrôlés par l'Etat)***
- ou des activités de protection des droits fondamentaux.***

2.2 - La gestion par des entreprises publiques et sociétés nationales

Parmi les **entreprises publiques** figurent les sociétés nationales dont le capital est intégralement contrôlé par l'Etat et les **sociétés d'économie mixte** dont le capital est détenu en majorité par une ou plusieurs personnes publiques.

A côté de ces entreprises, le portefeuille des **participations de l'Etat** peut aussi contenir des entreprises privées dans les quelles il détient des participations minoritaires.

La politique de l'Etat actionnaire, la tutelle et le contrôle de ces entités font l'objet de règles spécifiques, différentes de celles régissant les EPA et les opérateurs de l'Etat.

Si elles ne relèvent donc pas directement du présent forum, la problématique de la tutelle sur les entreprises et les sociétés nationales rejoint très souvent celle des opérateurs publics, notamment lorsque ces derniers interviennent dans des domaines industriels. Par ailleurs, la transformation d'EPIC ou de GIP en sociétés commerciales (et inversement) est un phénomène relativement fréquent.

Par ailleurs, comme mentionné dans le préambule au présent cahier, l'exercice de la tutelle sur des entreprises ou des sociétés ne diffère guère sur le fond de celle portant sur les établissements publics (et assimilés). Nombre de recommandations formulées pour le secteur non marchand peuvent être reprises pour les entités publiques ou privées intervenant dans des domaines concurrentiels.

2.3 - La gestion déléguée à des sociétés privées : la délégation de service public et le partenariat public-privé (pour mémoire)

- La gestion déléguée

La gestion d'un service public peut également être déléguée à travers un contrat : il s'agit alors de **délégations de service public** qui peuvent non seulement prendre la forme de **contrats d'affermage** ou de **concession**, mais aussi de **contrats de partenariat public-privé**.

Quelques précisions :

- dans le cas de la **concession**, le concédant, l'Etat (ou une collectivité locale) charge, via une convention, une personne morale de droit privé appelée concessionnaire, de **faire fonctionner** un service public.

Le concessionnaire se rémunère au moyen de redevances perçues sur les usagers, en contrepartie, il accepte les frais et les risques de cette gestion ;

- dans le cas de **l'affermage**, le contractant, le fermier, s'engage à **gérer un service public**, à ses risques et périls, contre une rémunération versée par les usagers.

En effet, à la différence de la concession, les ouvrages nécessaires à l'exploitation du service sont remis au fermier par l'autorité délégante. En contrepartie, ce dernier lui reverse une redevance (un droit d'utilisation) destinée à contribuer à l'amortissement des investissements qu'elle a réalisés.

- Le contrat de partenariat public-privé (PPP)

Le contrat de PPP est un contrat administratif par lequel l'Etat (ou un de ses établissements publics) confie à un tiers, pour une période déterminée une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'équipements nécessaires au service public ainsi que tout ou partie de leur financement, à l'exception de toute participation au capital.

Les modalités de contrôle des gestions déléguées obéissent à des règles particulières très éloignées des dispositifs courants de tutelle et/ou de contrôle budgétaire.

2.4 - La problématique des associations et autres entités de droit privé

Les associations sont des personnes morales de droit privé qui mettent en commun leur connaissance ou leur activité dans un but autre que de partager les bénéfices ; elles sont régies, en France, par le code civil.

En principe, sauf conditions particulières prévues par le législateur (cf. les associations reconnues d'utilité publique), elles n'ont pas vocation à participer à la gestion publique.

Attention, le recours à des associations est toujours problématique car il constitue des démembrements de l'administration sans les contreparties de contrôle et de tutelle.

Mal maîtrisé, il peut conduire ainsi à la perte de la maîtrise de l'activité considérée par les services de l'Etat tout en empêchant de faire prévaloir l'intérêt public.

Les associations sont également le terrain de prédilection des gestions de fait, c'est à dire de la gestion de deniers publics par une personne physique ou morale n'ayant pas la qualité pour la faire.

Pour toutes ces raisons, le recours à des associations (en dehors du cas des associations reconnues d'utilité publique) ne doit être que très exceptionnel, à défaut de tout autres formules comme les GIP ou les GIE.

Pour avoir une vision précise du poids des associations dans un secteur particulier, il est vivement recommandé aux autorités chargées des tutelles et des contrôles de se faire établir régulièrement (par ordre d'importance, par ministère, directions, services, etc.) la liste des subventions et autres transferts versés par l'Etat ou un de ses établissements publics à des associations ou à des entités privées.

II – Les opérateurs publics et la rationalisation de l’action de l’Etat

1 – La création et l’organisation des principaux opérateurs publics de l’Etat

- 1.1 - Les établissements publics nationaux
- 1.2 - Les groupements d’intérêt public (GIP)
- 1.3 - Les groupements d’intérêt économique (GIE)

2 – Les opérateurs publics et la rationalisation de l’action de l’Etat

- 2.1 – Le recensement et l’actualisation des textes relatifs aux opérateurs publics
- 2.2 – L’élaboration d’une doctrine officielle sur le recours aux opérateurs publics
- 2.3 - Le suivi des opérateurs publics et la coordination des tutelles étatiques

1 – La création et l’organisation des principaux opérateurs publics de l’Etat

Normalement, il appartient aux différents services de l’Etat, ses services centraux et ses services déconcentrés, voire des « *fonds* » ou autres structures équivalentes (v. annexe n°6), de mettre en œuvre les politiques prévues et arrêtées par les lois de finances. Etant parties intégrantes de l’Etat, ces structures partagent la personnalité juridique de ce dernier. Elles n’ont pas d’existence juridique propre. Leur création, leur organisation, leur suppression sont décidées librement par voie réglementaire (décret ou arrêté)

Toutefois, pour des raisons d’efficacité, l’Etat peut externaliser l’exécution de certaines de ses missions de service public en les confiant, sous son contrôle à des entités tierces, fréquemment appelées « opérateurs publics ». Parmi ces derniers, les établissements publics occupent une place dominante, laissant aux groupements et, éventuellement à certaines associations, une place marginale.

1.1 - Les établissements publics nationaux

1.1.1 - Les autorités compétentes pour créer des établissements publics

En général, il y a un partage entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire dans le processus de création des établissements publics ; le cadre juridique appartenant au domaine de la loi et la décision de création, au domaine réglementaire (par décret).

Ainsi, en France, c’est la loi qui fixe « *les règles relatives à la création des catégories d’établissements publics* », elle détermine le régime juridique des différentes catégories d’établissement publics, leurs spécificités et leurs modes de fonctionnement. Elle distingue ainsi, parmi les établissements publics nationaux, les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST), les universités, et assimilées qualifiées d’établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), les musées nationaux, etc.

Sur ces bases législatives, il revient ensuite au Gouvernement de créer, par décret, le ou les établissements publics en question. A noter toutefois que s’il lui est interdit de créer un établissement public dont la catégorie n’aurait pas été préalablement prévu par une loi, l’inverse est possible. Il arrive fréquemment, en effet, que le Parlement définisse une

nouvelle classification d'établissement public en créant, dans le même temps, les organismes correspondants.

1.1.2 - La création, la fusion, la transformation ou la suppression d'un établissement public

Un établissement public peut être créé ex nihilo, mais aussi par regroupement d'organismes ou par transformation d'entités existantes.

L'autorité compétente pour supprimer, fusionner, ou changer le statut d'un établissement public est celle qui l'a créé. La suppression ou la transformation d'un établissement public implique n'est jamais une opération facile à mener car elle implique de traiter simultanément le devenir de son personnel et de son patrimoine et, le cas échéant, la transmission (dévolution) de ses droits et de ses obligations.

En France, la suppression d'un établissement public entraîne qui génère un transfert de propriété du secteur publique vers le secteur privé implique obligatoirement l'autorisation du législateur

1.1.3 - La statut d'un établissement public : l'exigence de la personnalité morale de droit public

La reconnaissance de la personnalité juridique est la condition nécessaire à l'existence d'un établissement public. Ce critère permet ainsi d'écarter du régime des établissements publics toutes les structures administratives dotées d'une certaine autonomie (financière ou non) comme, par exemple, les fonds d'interventions (v. annexe n°6) et tous les services directs de l'Etat, même bénéficiant d'une très large autonomie de gestion (par exemple, en France, les service à compétence nationale)

Disposant de la personnalité juridique, un établissement public devient ainsi personnellement responsable de tous ses actes ; il bénéficie de l'autonomie financière (existence d'un budget spécifique) et possède un patrimoine propre (donc des actifs et des passifs).

A noter qu'il est généralement soumis aux réglementations afférentes aux entités publiques de droit commun, notamment à celles relatives à la commande publique.

1.14 - La gouvernance et le pilotage d'un établissement public sont partagés entre le conseil d'administration et, selon les cas, un PDG ou un directeur général et, éventuellement, des directeurs généraux délégués.

Pour les établissements relevant des règles de la comptabilité publique, les fonctions financières sont partagées entre les services de l'ordonnateur et ceux de l'agent comptable (v. infra).

1.2 - Les groupements d'intérêt public (GIP)

Le GIP est une option juridique qui présente l'avantage de concilier les principes fondamentaux d'organisation régissant les personnes morales de droit public (notamment, en matière de contrôle) avec la souplesse de gestion indispensable à une structure de coopération, notamment lorsque des personnes morales de droit privé en sont membres.

Un GIP est groupement exclusivement des personnes morales dont, au moins, une personne morale de droit public.

Attention, il n'est pas toujours nécessaire d'avoir recours à un GIP pour qu'une personne de droit public puisse coopérer avec des tiers publics et/ou privés. Cette coopération peut aussi s'effectuer de manière plus souple (surtout si elle n'a pas vocation à perdurer) via un **groupement d'intérêt économique** (v. infra). Cependant, dès lors qu'il existe une nécessité d'instaurer une coopération stable et durable entre plusieurs organismes avec des mises de moyens en commun, le recours à un GIP devient alors obligatoire

1.2.1 - La création d'un GIP résulte d'un accord entre plusieurs personnes morales qui se concrétise dans une convention établie entre ses futurs membres. La publication de la convention, par voie d'arrêté, constitue la création du GIP.

1.2.2 - Les objectifs poursuivis par le GIP, **les actions** à mener, **les moyens** sur plusieurs années pour les réaliser et **l'organisation** retenue sont fixés par la convention constitutive.

1.2.3 - La rédaction de la convention constitutive est laissée à l'appréciation des membres du groupement. Toutefois, cette liberté est encadrée de deux manières. D'une part, elle est soumise à l'approbation des tutelles et d'autre part, elle doit contenir les mentions obligatoires prévues par les textes régissant les GIP (nature des activités, poursuivies, gouvernance et organisation du GIP, etc.).

1.2.4 - Le fonctionnement du GIP

En matière de personnel, le principe retenu est que les membres du GIP mettent à disposition leurs personnels (par voie de détachement). En complément, le GIP peut recruter du personnel en propre.

Les GIP sont soumis aux règles de la comptabilité publique si les membres du groupement en expriment le choix ou si tous ses membres sont des personnes morales de droit public, sinon, ils appliquent les règles de la comptabilité privée.

Un GIP doit nécessairement poursuivre « *une mission d'intérêt général* », c'est une notion souple qui, en France, est interprétée au cas par cas. En revanche, l'activité d'un GIP ne doit jamais revêtir un caractère lucratif (à titre principal).

1.3 - Les groupements d'intérêt économique (GIE)

1.3.1 - La création d'un GIE nécessite la signature d'un contrat entre ses différents membres. La décision de créer ou d'adhérer à un GIE doit, en principe, être approuvée par la tutelle.

1.3.2 - L'obligation de poursuivre une activité économique

Compte tenu de la définition du GIE, il est indispensable que les futurs membres envisagent d'exercer une activité économique sans qu'il soit pour autant nécessaire que cette dernière poursuive un but lucratif (exemple, organisation d'un colloque sur un thème de recherche scientifique).

En matière d'établissements publics nationaux, l'obligation d'exercer une activité économique ne pose aucun problème pour les EPIC. Il en va de même pour les EPA dans

la mesure où ils sont généralement autorisés, à titre marginal, à exercer des activités de nature commerciale ; il leur est également possible de créer ou d'appartenir à un GIE pour assurer plus efficacement certaines activités relevant du secteur marchand.

1.3.3 - Le fonctionnement d'un GIE

L'organisation d'un GIE est définie par le « contrat institutif ». L'assemblée générale dispose des pouvoirs les plus larges dans la mesure où elle est habilitée à prendre toutes les décisions du GIE dans les conditions déterminées par le contrat fondateur.

L'administration d'un GIE est assumée par une ou plusieurs personnes nommées par l'assemblée générale, ces dernières pouvant être choisies parmi les membres du GIE, ou en dehors (sous réserve d'incompatibilité résultant d'autres textes).

La comptabilité du GIE est toujours tenue selon les règles du droit privé.

2 - Les opérateurs publics et la rationalisation de l'action de l'Etat

La multiplication non maîtrisée d'organismes autonomes, indépendants des services des ministères, nuit gravement à l'efficacité de l'action de l'Etat, à la bonne utilisation des deniers publics et à la transparence financière.

Les démembrements de l'Etat portent non seulement atteinte aux principes budgétaires de l'unité et de l'universalité mais aussi à ceux relatifs à la spécialité des crédits (via, par exemple, des pratiques de transferts globaux de crédits) et à la sincérité budgétaire.

Par ailleurs, un nombre trop élevé de services publics distincts de ceux de l'Etat rigidifie l'exécution budgétaire, complexifie la gestion de la trésorerie de l'Etat et accroît les coûts d'infrastructure.

Si la décision de créer un organisme indépendant de l'Etat relève très souvent des élus et de la sphère politique, **cela ne saurait pour autant dispenser les responsables des finances de l'Etat de leurs responsabilités** et, notamment, celles d'établir **un cadre juridique adapté aux besoins et aux attentes d'une gestion publique modernisée, c'est-à-dire une gestion publique liant la responsabilité des acteurs publics à davantage de liberté et d'autonomie.**

Une telle démarche implique d'engager un certain nombre de travaux de fond dont trois en particulier : la revue et le toilettage de la réglementation existante, l'élaboration d'une doctrine officielle de création de services publics et la modernisation de l'exercice de la tutelle.

2.1 - Le recollement et l'actualisation des textes relatifs aux opérateurs publics

En ce domaine, la progressivité doit être la règle.

2.1.1 - Le recensement des textes relatifs à la création et aux modes de fonctionnement des services publics

Ce travail doit être exhaustif et concerner toutes les parties pouvant gérer un service public : administrations centrales et déconcentrées, services dotés de la personnalité morale (EPA, EPIC, groupement), sociétés publiques, concession, affermage, etc.

2.1.2 - La constitution d'un tableau comparatif

Une fois la phase de collecte effectuée, l'étape suivante doit déboucher sur l'établissement d'un **tableau de synthèse**, préalable indispensable pour ensuite

- **toiletter la réglementation** et lui donner (ou redonner) une cohérence car elle est, trop souvent, le fruit d'une sédimentation de textes pris au fil de l'eau, sans véritables lignes directrices ;

- **accorder davantage d'autonomie** dans les prises de décisions aux responsables des services directs (centraux et déconcentrés) de l'Etat afin qu'ils ne soient pas défavorisés par rapport à leurs collègues externalisés.

2.1.3 - L'harmonisation des règles entre l'Etat et ses établissements

Les pouvoirs publics doivent, en parallèle, s'attacher à mettre fin aux principales raisons qui motivent les demandes d'externalisation.

Deux points méritent une attention toute particulière.

- **L'alignement du cadre budgétaire des opérateurs sur celui de l'Etat** afin d'éviter des lignes de fuite permettant à certains gestionnaires publics de s'abstraire de contraintes budgétaires et comptables imposées à l'Etat et qu'ils jugent trop contraignantes

- **L'harmonisation des règles de gestion RH**, la création d'un établissement ne devant pas servir de prétexte pour s'affranchir des grilles de rémunérations de l'Etat et obtenir ainsi des avantages dérogatoires au reste de la fonction publique de l'Etat.

2.1.4 - La communication sur la réglementation avec l'établissement d'un « *vade mecum* des services publics de l'Etat »

La quatrième étape de la démarche consiste à élaborer **un guide** rédigé sous une forme de fiches (afin de faciliter l'actualisation) destinées à présenter, sous un format facile à consulter, les différentes formules de gestion d'un service public avec leurs avantages et leurs inconvénients.

La constitution d'un tel répertoire constitue la base indispensable pour faire évoluer les esprits et rationaliser les pratiques.

2.2 - L'élaboration d'une doctrine officielle sur le recours aux opérateurs publics

La phase ultime de la démarche est la définition d'une doctrine officielle sur le recours aux opérateurs publics et à la création de nouvelles structures.

Parmi les pistes possibles, il pourrait être exigé, qu'avant toute demande d'externalisation d'un service public de l'Etat, il soit :

- produit une **étude d'impact** destinée à mesurer l'importance des coûts induits et à montrer en quoi le transfert à un tiers de l'action de l'Etat est de nature à améliorer la qualité du service rendu au citoyen (ou à l'utilisateur) et à rendre l'action de l'Etat plus efficace et performante (diminution des coûts, économies d'échelle et rationalisation, professionnalisme accru avec plus de compétences et d'expertises, etc.) ;

- effectué une **recherche de mutualisation** avec une structure ou établissement déjà existant.

Si la création s'avère incontournable, il pourrait alors être demandé de retenir la formule la plus souple et la moins rigide, par exemple, un service à compétence nationale (SCN) si la formule existe, ou, en cas de partenariat, un GIP, voire un GIE.

2.3 – Les tutelles et le suivi des opérateurs publics

- Le recensement des opérateurs de l'Etat et la constitution d'une base de données

Si les travaux évoqués précédemment peuvent être conduits à des rythmes différents selon les circonstances et les environnements, l'établissement d'une **liste** (par ministères) **des opérateurs publics** existants, classés par catégories (EPA, EPIC, GIP, GIE, association, etc.) et régulièrement actualisée, constitue en revanche une priorité absolue pour les tutelles et le contrôle financier.

L'établissement d'une telle liste permet de construire progressivement une **base de données** en se focalisant, dans un premier temps, sur les organismes à forts enjeux (financiers, stratégiques et/ou politiques).

Les informations à recueillir doivent être financières (montants des subventions et des transferts reçus de l'Etat, informations sur la situation budgétaire, et patrimoniale, taux de consommation des crédits, importance des reports, évolutions des résultats, de la trésorerie etc.), mais pas seulement.

D'autres informations doivent y figurer, notamment toutes celles portant sur le conseil d'administration (sa composition, son installation, PV de séance, administrateurs représentants de l'Etat, etc.), la gouvernance de l'organisme, les objectifs qui lui ont été assignés, les résultats obtenus, etc.

- La coordination des tutelles

L'exercice de la tutelle sur les opérateurs publics est toujours un exercice délicat, encore plus lorsque l'organisme a un poids financier et/ou politique qui dépasse celui de son ministère de rattachement. Mais il ne faut pas non plus que les tutelles complexifient leur travail par manque de coordination et d'échanges.

Il est donc essentiel que les tutelles, qu'elles soient financières ou techniques apprennent à **travailler ensemble**, à **se coordonner**, à définir des objectifs communs (annuels et pluriannuels), **a minima, qu'elles se concertent avant chaque conseil d'administration pour arrêter des positions communes.**

- La création d'un bureau ministériel des opérateurs

La création, dans les principaux ministères techniques, de structures ou de bureaux spécialement affectés au suivi des organismes constitue un moyen très efficace pour rationaliser les interventions de l'Etat et ses relations avec ses opérateurs.

Un tel bureau permet d'établir un point unique d'entrée et de collecte d'informations. Il assure une pérennité dans le suivi et le pilotage des organismes. Reste à voir son positionnement, la direction des affaires financières apparaissant souvent comme la mieux placée pour l'héberger.

1 - La tutelle de l'Etat sur les établissements publics

- 1.1 - La notion de tutelle : les tutelles technique et financière
- 1.2 - Les acteurs de la tutelle financière et du contrôle financier

2 - Les principaux interlocuteurs de la tutelle financière

- 2.1 - La gouvernance des établissements
- 2.2 - Les producteurs de l'information financière

3 - Le champ d'intervention de la tutelle financière

- 3.1 - Le processus budgétaire : de l'approbation des budgets aux comptes financiers
- 3.2 - Le suivi de la performance financière des organismes
- 3.3 - La transparence financière **et la qualité de l'information**

4 - L'exercice de la tutelle et du contrôle financier

- 4.1 - Le contrôle des décisions et des nominations
- 4.2 - Le contrôle budgétaire
- 4.3 - L'organisation du dialogue de gestion avec les organismes
- 4.4 - La coordination des tutelles financières et du contrôle financier

1 - La tutelle de l'Etat sur les établissements publics (et assimilés)

1.1 - La notion de tutelle : les tutelles technique et financière

Le terme de tutelle exercée par l'Etat vis-à-vis de ses établissements publics et des opérateurs recouvre l'ensemble des actions visant à maîtriser le suivi stratégique, administratif et financier des organismes chargés de mettre en œuvre la ou les missions de service public qu'il leur a confiées. La tutelle sur les organismes dépendant de l'Etat présente plusieurs aspects, elle peut porter sur le cœur du métier de l'entité concernée, ou se limiter aux seuls volets financiers.

1.1.1 - Tutelle technique et tutelle financière

Un établissement public national a pour mission de gérer des services publics (principe de spécialité) pour le compte de l'Etat. Ayant ainsi délégué une partie de ses compétences, il lui revient ensuite de s'assurer que les activités sont exercées conformément à ses directives. Tel est l'objet premier de la **tutelle technique**.

L'Etat doit aussi s'assurer que les organismes disposent des ressources nécessaires pour exercer leurs missions et que celles-ci sont utilisées de manière efficace et performante ; ce point relève plus spécialement de la **tutelle financière**. Cette dernière est exercée conjointement par les directions du ministère des finances (essentiellement par la direction du budget), le contrôle financier (ou budgétaire) et les directions des finances des ministères techniques concernés.

1.1.2 - Tutelle financière et contrôle budgétaire

De manière générale, la **tutelle financière** a un champ d'intervention très large. Elle se traduit notamment par le fait qu'un certain nombre d'actes pris par les opérateurs publics ne peuvent être mis en oeuvre sans son approbation (expresse ou implicite, a priori ou a posteriori). Elle porte à la fois sur la stratégie de l'établissement, ses plans de développement, le cadrage budgétaire, le recours à l'emprunt et, de façon générale, sur tout ce qui touche à la situation financière et patrimoniale d'un organisme.

Le **contrôle budgétaire** a un domaine d'action plus circonscrit. Il se focalise sur l'exécution du budget et le respect de la réglementation.

A noter, que l'approche du contrôle budgétaire tend de plus en plus à dépasser le contrôle sur les actes budgétaires pour élargir son champ d'intervention en incluant la continuité de l'activité de l'organisme au regard de l'autorisation budgétaire et de la qualité de la comptabilité budgétaire. Ainsi, en France (cf. article 221 du GBCP), le contrôle budgétaire a désormais pour objet « *d'apprécier le caractère soutenable de la gestion et de contribuer à l'identification et à la prévention des risques financiers, directs ou indirects auxquels l'organisme est susceptible d'être confronté, ainsi qu'à l'évaluation de la performance de l'organisme au regard des moyens qui lui sont alloués.* »

1.2 - Les principaux intervenants dans l'exercice de la tutelle et du contrôle financier (voir annexe n°3)

1.2.1 - Les acteurs de la tutelle

- Les ministères et le contrôle financier

La tutelle de l'Etat sur ses opérateurs relève de la compétence des directions d'administration centrale (directions « métier » et direction des affaires financières) des ministères et des directions du ministère des finances (la direction du budget mais pas toujours, car d'autres directions peuvent aussi intervenir : directions de la CP, du Trésor, des participations, du patrimoine, etc.).

- Les services du contrôle financier (ou budgétaire)

Les contrôleurs financiers interviennent plus spécifiquement sur la tutelle budgétaire et, de plus en plus, sur l'évaluation de la soutenabilité, l'identification et la prévention des risques ainsi que sur l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense.

Le contrôle financier s'exerce à tous les niveaux de l'administration de l'Etat (au niveau central comme au niveau déconcentré) et auprès de ses opérateurs EPA, EPIC, etc., entreprises nationales, sous certaines conditions.

Selon les pays, le contrôle financier est rattaché, soit au ministre des finances, soit directement auprès du Premier ministre (ce qui est parfois source de complications supplémentaires).

1.2.2 - Les autres participants à l'exercice de la tutelle

Parmi les autres participants à la tutelle et aux contrôles figurent :

- **les représentants de l'Etat** au sein du conseil d'administration et au comité d'audit (s'il en existe un) ;
- **l'agent comptable** avec sa double casquette de garant de la régularité et de teneur des comptes ;

- **le commissaire aux comptes** (s'il existe), les résultats de ses diligences constituant des informations précieuses pour les tutelles ;
- et tous **les corps d'inspection générale et d'audit** de l'Etat, sans oublier le **juge des comptes**.

2 - Les principaux interlocuteurs de la tutelle financière

2.1 – La gouvernance des établissements

2.1.1 - Le conseil d'administration (CA)

Il arrête la politique de l'établissement et maîtrise toute la vie financière d'un établissement public : du vote des budgets jusqu'à l'approbation des comptes financiers.

Le conseil d'administration peut également conforter son rôle dans le domaine de la transparence financière en créant un comité d'audit. Présidé par un membre du CA, ce comité joue un rôle d'alerte en s'assurant de la pertinence de l'information patrimoniale produite, de la maîtrise des risques ou de la qualité du contrôle interne.

A noter que le contrôleur financier et le comptable peuvent demander à faire partie de ce comité d'audit.

Attention, en raison du rôle central joué par le CA, sa composition et la désignation des représentants de l'Etat doivent faire l'objet d'une attention particulière de la part des tutelles qui doivent également s'assurer de son bon fonctionnement : son installation, la nomination du président, la tenue régulière de réunions, la rédaction et l'approbation des procès verbaux etc.

2.1.2 – La direction générale (PDG, directeur général, directeur général délégués, etc.)

Le directeur de l'organisme peut, selon les statuts de l'établissement, présider également le conseil d'administration ; dans tous les cas, il en est membre de droit (comme le contrôleur financier et l'agent comptable).

Les modalités de nomination du DG (ou du PDG) varient selon les organismes, mais il est, en général, nommé par le gouvernement (ou avec son accord préalable). Il représente juridiquement l'établissement, et il décline sa stratégie à court et moyen termes conformément aux directives ministérielles qui sont contenues dans sa lettre de mission (v. infra).

Sur le plan financier, le DG (ou le PDG) arrête la stratégie annuelle et pluriannuelle de l'établissement et sa programmation, il prépare les projets de budget et les soumet à ses tutelles et au CA avant d'en piloter l'exécution en sa qualité d'ordonnateur des recettes et des dépenses de l'établissement.

2.1.3 - La direction des affaires financières (DAF)

Bras opérationnel du DG en matière financière, le DAF est le directeur fonctionnel en charge de l'instruction et du pilotage de toutes les questions économiques, financières et budgétaires de l'établissement : la programmation, le dialogue de gestion et la préparation des budgets, l'allocation des moyens aux services, le suivi des consommations et des reports des crédits, la tenue de la comptabilité budgétaire, le contrôle de gestion, les relations avec les tutelles, etc.

Selon les organismes, le périmètre des DAF s'étend aussi :

- à la gestion des actifs, notamment celle du parc immobilier,
- au suivi des actifs incorporels (par exemple, la gestion des concessions, des licences, des droits et des brevets) et financiers (suivi des participations et des filiale), des stocks ou de la trésorerie ;
- la politique des achats : fixation des règles, mutualisation et rationalisation de la commande de l'établissement, dématérialisation des commandes et de la facturation, etc.

2.1.4 - La direction des ressources humaines (DRH)

Le poids de la masse salariale dans le budget donne au DRH une place importante dans la fonction financière d'un établissement public.

Dans son secteur, le rôle du DRH est équivalent à celui du DAF. Il lui revient à cet effet d'organiser la programmation pluriannuelle des flux de personnels et les prévisions des crédits correspondantes, leur suivi infra-annuel, leur ajustement en fin d'année (reports, charges à payer), de suivre éventuellement les plafonds d'emplois, etc.

2.1.5 - Les autres directions fonctionnelles

A côté de la DAF et de la DRH, d'autres directions doivent intéresser la tutelle financière, notamment la **direction des affaires juridiques** (connaissance des risques et des contentieux en cours) ainsi que la **direction des systèmes d'information**.

Attention : *l'impact budgétaire et comptable des dépenses RH sur l'équilibre financier des établissements doit inciter les tutelles à renforcer leur attention sur les conditions d'exercice de la fonction RH, notamment sur ses méthodes de prévisions d'emplois et sur les processus de clôture (de gestion et d'exercice) mis en place afin de s'assurer que toutes les charges de personnels de l'année sont bien imputées sur l'exercice et non reportées sur l'exercice suivant.*

2.2 - Les producteurs de l'information financière

Dans le passé, la question de la tenue des comptes et de la production financière posait relativement peu de difficultés. La fonction comptable était occupée par le comptable public. Il s'agissait pour lui de faire apparaître, dans ses comptes, les opérations de recettes et de dépenses initiées par l'ordonnateur qu'il avait jugées régulièrement conformes aux textes (les prises en charge comptables) ainsi que les encaissements et les décaissements réalisés au cours de l'année.

L'introduction d'une comptabilité en droits constatés conduit à changer de paradigme. Les comptes ne sont plus seulement ceux de l'ordonnateur (comptabilité administrative ou budgétaire) et ceux du comptable (comptabilité générale), mais ceux de l'entité publique elle-même en tant que personne morale. Il s'agit pour elle de faire apparaître, à la clôture des comptes, son résultat et l'évolution de sa situation patrimoniale et, bien souvent désormais, de faire valider l'exhaustivité et la qualité de ces données par un auditeur indépendant. Cette évolution tend à restreindre la place du comptable public dans la production de l'information financière au profit de l'ordonnateur qui occupe désormais une place centrale dans la production de l'information financière.

2.2.1 – Le teneur des comptes de l'entité

Selon les établissements, le teneur des comptes est, soit un agent comptable, soit le chef du service comptabilité (qui peut être rattaché ou non au DAF).

Le contrôle de la régularité des opérations est plus marqué dans une agence comptable que dans un service comptabilité du fait de la responsabilité (RPP) pesant sur le comptable public. A l'inverse, un chef de service comptabilité a davantage tendance à se concentrer (comme dans les entreprises) sur les problématiques de qualité des comptes et de communication financière.

En principe, l'existence d'une agence comptable est la règle, sauf dans certains EPIC et GIE où la dimension commerciale prédomine.

Dans tous les cas, la fonction comptable doit rendre régulièrement des comptes au CA et aux tutelles. Il lui appartient, à cet effet, d'établir des restitutions périodiques et, a minima, les états financiers annuels accompagnés de commentaires détaillés et du rapport de présentation du directeur général.

2.2.2 - L'ordonnateur : l'acteur clef de la fonction comptable

La répartition des fonctions entre l'ordonnateur et le comptable public dans le domaine comptable est entrain d'évoluer rapidement en faveur de l'ordonnateur.

En effet, la généralisation aux Etats et, par voie de conséquence, à leurs établissements publics, de la comptabilité d'exercice place désormais l'ordonnateur au cœur des problématiques comptables du fait de son monopole en matière d'engagement (la commande), de service fait (constatation et acceptation du service fait) , de liquidation (réception et contrôle des factures) et de mandatement.

De plus, sa position prééminente dans la gouvernance de l'établissement lui confère une responsabilité majeure dans l'organisation des chaînes de travail, le recensement et la valorisation des risques et des provisions ainsi que dans l'organisation du contrôle interne budgétaire et comptable.

Inversement, du fait d'une lecture inchangée de l'application du principe de la séparation des fonctions de l'ordonnateur et du comptable public, ce dernier, bien qu'étant toujours officiellement chargé de la tenue des comptes et de leur qualité, voit son rôle s'amenuiser dans la mesure où il ne dispose pas d'un droit de regard général sur la fiabilité des procédures mises en place par l'ordonnateur, ni sur l'efficacité du contrôle interne, notamment dans sa partie amont qui lui échappe totalement.

Attention, pour toutes les raisons qui viennent d'être évoquées, **les tutelles ne doivent pas hésiter à regarder la façon dont l'ordonnateur organise les processus de recettes** (notamment, le rythme d'émission des titres) **et de dépenses**, particulièrement pour tout ce qui concerne le traitement des factures (cf. la problématique des factures dans les tiroirs, les retards de paiement).

Il est également intéressant de se faire produire régulièrement les courriers de relances adressés par les fournisseurs aux établissements et/ou (en cas de difficultés avérées) de prendre contact avec eux (cf. les approches dites de « circularisation » utilisée par les commissaires aux comptes) pour déterminer l'importance des dettes de l'organisme.

3 - Le champ d'intervention de la tutelle financière

Dans la mesure où la finalité de la tutelle financière de l'Etat vise le pilotage budgétaire et comptable des organismes ainsi que la surveillance de leur gestion financière, il lui faut disposer d'une vision complète sur trois domaines principaux : le suivi budgétaire, l'appréciation de la gestion et la communication financière

3.1- Le processus budgétaire: de l'approbation des budgets aux comptes financiers

La tutelle financière et le contrôle financier se focalisent à juste titre sur la préparation et le vote du budget primitif (ou initial) voté en début d'exercice ; attention toutefois à ne pas négliger les autres budgets et, surtout, les comptes rendus d'exécution de fin d'exercice.

Traditionnellement le projet budget était examiné sous un angle très formel : respect des plafonds de recettes et de dépenses fixés dans les lettres de cadrage, respect des équilibres budgétaires, remplissage des formulaires et documents exigés par la réglementation, etc.

L'approche de la tutelle financière tend toutefois à devenir plus qualitative pour s'intéresser à la qualité et à l'exhaustivité des données qui lui sont communiquées et, plus récemment encore, à la sincérité et à la soutenabilité des projets de budgets et de décisions modificatives.

3.1.1 - Les notions de sincérité et de soutenabilité budgétaires

- **Le principe de sincérité**, nouveau principe budgétaire, implique de regarder le budget et le compte financier avec un regard nouveau en s'interrogeant sur la « bonne foi » de l'organisme dans ses présentations et ses demandes, sur la façon dont sont valorisées les prévisions de recettes, sur le caractère réaliste des prévisions, sur la cohérence des chiffres, notamment au regard de sa situation de trésorerie, des flux prévisionnels d'encaissement et de décaissement, et des engagements déjà pris.

- **La notion de soutenabilité budgétaire** conduit la tutelle financière à dépasser la dimension annuelle de l'autorisation budgétaire pour s'interroger sur la *capacité durable* d'un organisme à conserver (à court et moyen termes) les marges de manœuvre budgétaires et financières suffisantes pour lui permettre d'exercer de manière pérenne l'ensemble des missions qui lui ont confiées par l'Etat.

3.1.2 - Les comptes rendus de l'exécution budgétaire

Les résultats de l'exécution du budget et l'évolution de la situation patrimoniale d'un organisme public sont soumis, chaque année, à l'approbation du conseil d'administration et des tutelles ; généralement ces comptes rendus figurent dans un document unique appelé « *compte financier* ».

Quelle que soit la façon dont ils sont établis, les documents de synthèse financière produits en fin d'exercice (compte financier, compte administratif et compte de gestion, compte rendu de gestion, etc.) comprennent :

- le **rapport de gestion** du DG commentant l'exécution budgétaire ;
- des **développements sur la consommation des crédits**, sur les autorisations d'engagements, les restes à payer et à encaisser, les reports, etc. ;

- les **faits marquants et principaux évènements** survenus au cours de l'exercice ;
- des **états comptables** : la balance des comptes, le bilan, le compte de résultat, l'annexe (dont le tableau des flux de trésorerie) accompagnés, éventuellement, du rapport des commissaires aux comptes.

L'expérience montre que, malheureusement, trop souvent ces documents demeurent insuffisamment (ou inégalement) exploités par les tutelles et le contrôle financier. Par ailleurs, lorsqu'ils les lisent, ces derniers se focalisent sur certains domaines sans s'attacher sans s'attacher à en faire une lecture transversale. Rares, par exemple, sont ceux qui s'astreignent à opérer systématiquement des rapprochements (et à analyser les écarts constatés) entre :

- les prévisions et les réalisations ;
- le résultat budgétaire et le résultat comptable ;
- les différents états de restes (à engager, à mandater, à payer, à encaisser, etc.) ;
- les restitutions budgétaires et les flux de trésorerie, etc.

Attention : la préparation du budget focalise, à juste titre, l'attention des tutelles financières. Il serait opportun qu'il en soit de même pour l'examen des comptes financiers (et assimilés).

Leur lecture de ces derniers, trop souvent négligée, fait, en effet, apparaître le degré de maîtrise financière d'un établissement et permet d'orienter le contrôle sur les risques et les enjeux. L'exploitation des comptes financiers constitue également un très bon indicateur pour apprécier la sincérité et l'exactitude des prévisions budgétaires.

Enfin, l'examen de la comptabilité générale est tout aussi indispensable car elle apporte une autre vision sur la situation budgétaire et les risques de l'organisme. Elle fournit également des indicateurs précieux sur les capacités de gestion de ses dirigeants.

3.2 - Le suivi de la performance financière des organismes

La plupart des pays dans le monde, s'efforce actuellement de faire passer le gestion publique d'une logique de moyens à une logique de résultats. Ainsi, les autorisations budgétaires, regroupées au sein de programmes, sont fréquemment assorties d'objectifs et d'indicateurs de performance destinés à rendre compte des résultats obtenus.

Cette évolution se traduit notamment :

- dans la restructuration des budgets, articulés autour d'une double approche par destination (ou par fonction) et par nature ;
- par la « responsabilisation » des gestionnaires publics : la contrepartie aux objectifs à atteindre étant une plus grande liberté et souplesse de gestion et des contrôles a posteriori.

3.2.1 - Les indicateurs de performance

Les indicateurs de performance adossés aux autorisations budgétaires visent, peu ou prou, à appréhender l'impact de l'action publique sous trois axes différents :

- son **efficacité socio-économique (le point de vue du citoyen)**, c'est-à-dire l'incidence de la dépense pour son destinataire, par exemple, le taux d'insertion des jeunes diplômés trois ans après leur sortie de formation initiale ;

- la **qualité du service rendu (le point de vue de l'utilisateur)** au bénéficiaire, par exemple, l'évolution des délais d'obtention d'un passeport ;
- l'**efficacité de la gestion (le point de vue du contribuable)** pour l'Etat : la recherche du meilleur rapport entre le coût de l'action et son efficacité, c'est-à-dire, la recherche d'une meilleure productivité de la dépense publique, par exemple, la généralisation de la retenue de l'impôt à la source.

Ces indicateurs fixés, a priori, lors du vote du budget permettent a posteriori (en cours et en fin d'année) de comparer les prévisions aux réalisations et, par là même, d'ajuster régulièrement la gestion pour la rendre plus performante.

Dans un tel contexte, la tutelle doit désormais se mettre en capacité :

- d'accompagner les gestionnaires dans leurs efforts de modernisation (ce qui signifie connaître leurs forces et leurs faiblesses pour personnaliser les interventions et les soutiens) ;
- de moduler ses interventions auprès des organismes en fonction des résultats obtenus (soit en intensifiant ses actions, soit en révisant les objectifs s'ils s'avèrent trop ambitieux ou irréalisables et d'en tirer les conséquences pour l'avenir).

3.2.2 - Les outils de gestion

Pour les tutelles, le corollaire d'une plus grande liberté accordée aux gestionnaires publics est la mise en place, au sein des organismes d'outils de gestion appropriés, le contrôle de gestion et le suivi des coûts.

- **Le contrôle de gestion** conforte les capacités de pilotage des organismes en leur permet d'améliorer au fil de l'eau les écarts constatés entre les objectifs assignés, les moyens engagés et les résultats obtenus.
- **La comptabilité analytique** permet de connaître les coûts afférents aux actions qui sont menées, informations particulièrement utiles pour éclairer les décisions de gestion et les choix budgétaires.

Attention, le contrôle de gestion comme la connaissance des coûts ne nécessitent pas obligatoirement des investissements (humains et financiers) importants.

De manière générale, il faut éviter la tentation du perfectionnisme et de l'exactitude.

Mieux vaut des outils simples et efficaces qui s'améliorent et s'enrichissent au fil du temps que des projets lourds et onéreux qui mettent des années à se déployer.

Ainsi :

- ***pour le contrôle de gestion***, la mise en place de quelques indicateurs suffit, bien souvent, pour apprécier la trajectoire poursuivie par l'organisme et réorienter les actions ;
- ***pour la connaissance des coûts***, le préalable indispensable est déjà la valorisation de l'exhaustivité des charges, y compris les dotations aux amortissements.

S'agissant de la comptabilité analytique, il faut, là encore, éviter de monter « des usines à gaz » avec des objectifs de précision totalement inutiles. Mieux vaut avoir une idée approximative des principaux coûts et en tirer les conséquences opérationnelles que de rechercher une exhaustivité et une exactitude aussi inutiles qu'onéreuses.

3.3 – La transparence financière et la qualité de l'information

3.3.1 – La transparence de la vie publique

La transparence financière est devenue un impératif pour le secteur privé comme pour le secteur public. Toutes les entités sont ainsi tenues de faire évoluer leurs restitutions comptables en s'alignant sur les meilleures pratiques en la matière.

Ainsi en est-il du respect de certains principes généraux, notamment, ceux relatifs à la « régularité », à la « sincérité » et à « la fidélité ».

- **La régularité** qu'elle soit budgétaire ou comptable correspond à la correcte application des règles et des procédures en vigueur.

- **La sincérité budgétaire** s'apprécie « *compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* » (LOLF). Elle signifie que les informations fournies doivent être non seulement conformes aux règles applicables mais aussi exhaustives, cohérentes et exactes.

- **La sincérité comptable** est *"l'application de bonne foi des règles en fonction de la connaissance que les responsables des comptes doivent avoir de la réalité et de l'importance des opérations, événements ... Les informations doivent donner à leurs utilisateurs une description adéquate, loyale, claire, précise et complète ..."*

- **La fidélité** (budgétaire ou comptable) est d'une autre nature. Ce principe correspond à un état d'esprit: celui de communiquer en toute bonne foi (CA, tutelles, usagers, etc.), l'information la plus utile et pertinente.

3.3.2 - Le contrôle interne budgétaire et comptable

L'application des principes de régularité, de sincérité et de fidélité constitue la base d'une information financière de qualité. La méthode la plus efficace pour atteindre ces objectifs est de mettre en place une démarche de *contrôle interne*.

Là encore, cette dernière n'implique pas obligatoirement un investissement de départ considérable. Dans un premier temps, il s'agit de généraliser des pratiques déjà existantes (par exemple, l'exploitation systématique des balances) en les **formalisant** par écrit et en organisant la **traçabilité** des contrôles effectués (par exemple, en exigeant que chaque balance soit numérotée et signée par la personne qui l'a vérifiée, que les observations formulées soient systématiquement consignées sur un support ad hoc afin de suivre les rectifications opérées et les suites qui y ont été données).

L'objet et, par là même l'intérêt, du contrôle interne est de **donner l'assurance** :

- que les processus mis en place sont adaptés à la situation, qu'ils couvrent les principaux cas rencontrés, qu'ils sont formalisés ;
- que les principaux risques sont identifiés et gérés.

Les perspectives de certification de la comptabilité générale imposent désormais à déployer une approche de contrôle interne.

- Le contrôle interne comptable (CIC)

Le CIC est un système d'organisation qui inclut les procédures :

- de traitement des opérations de recettes et de dépenses ;
- de vérification du bon traitement de l'information financière et comptable (les points clefs de contrôle).

Le CIC pour finalité de sauvegarder le patrimoine (les actifs), par la mise en œuvre de procédures évitant les erreurs, les fraudes et les détournements.

Le contrôle interne s'étend également à la maîtrise des risques, ces derniers se définissant comme « *tout événement, tout comportement, toute situation qui peut affecter la réalisation des objectifs* ». Les risques peuvent être organisationnels, opérationnels, juridiques, comptables ou financiers.

- Le contrôle interne budgétaire (CIB)

Le CIB poursuit deux objectifs principaux :

- la qualité de la comptabilité budgétaire
- et la soutenabilité budgétaire.

- Le CIB et le CIC sont complémentaires :

- le CIB se focalise sur l'exécution du budget, la mise en place des crédits et l'engagement des dépenses

- et il s'appuie sur les travaux du CIC portant sur la qualité des paiements, des recouvrements et des rattachements. Fiabilisant les dépenses, le CIB contribue, en retour, à la qualité du CIC.

A noter que le déploiement du contrôle interne budgétaire et comptable profite à tous les acteurs de la gestion publique.

Pour la gouvernance des organismes, il sécurise le pilotage de la gestion et minimise l'impact des risques.

Pour les tutelles, il apporte une meilleure connaissance des enjeux et des risques financiers et leur permet de tisser des liens de confiance avec les organismes (v. infra).

4 - L'exercice de la tutelle et du contrôle financier

L'exercice de la tutelle financière revêt des formes très diverses, variables selon les pays et les circonstances. Elle n'en présente pas moins des caractéristiques communes.

4.1. - Le contrôle des décisions et des nominations

4.1.1 - Le contrôle des actes

Ce contrôle peut être a priori, a posteriori, ou mixte.

Pour ce faire, les tutelles sont destinataires, selon les cas, soit de tous les actes pris par les entités publiques : délibérations du conseil d'administration, arrêté du directeur général, etc., soit des plus importants d'entre eux.

Certains actes ne peuvent être exécutoires qu'après avoir été validés expressément (souvent les décisions ayant un impact budgétaire important), d'autres peuvent l'être de manière implicite (sauf opposition expresse ou à l'expiration d'un délais).

Le contrôle sur les actes est généralement un contrôle global portant à la fois sur la légalité et sur l'opportunité.

4.1.2 - Le contrôle des nominations

Il revient aux autorités de tutelle de nommer (ou de participer au processus de nomination) les membres du conseil d'administration et, selon les cas, son président. Elles interviennent également dans les processus de nomination de la gouvernance de

l'organisme et son agent comptable. Par voie de conséquence, elles sont également légitimes (ou proposer) pour demander leur suspension, leur mutation ou leur révocation.

Il appartient également aux tutelles de donner à la gouvernance de l'établissement des directives claires et précises sur les objectifs à attendre et les résultats à obtenir. A cet effet, la rédaction, préalablement à la prise de fonction des principaux dirigeants, d'une **lettre de mission** avec des objectifs clairs et quantifiés constitue une pratique vertueuse à généraliser.

Il en va de même pour l'indexation d'une part variable de la rémunération des cadres dirigeants en fonction d'indicateurs préfixés.

On ne saurait insister auprès des tutelles, sur l'importance à accorder :
- ***aux choix des représentants de l'Etat au conseil d'administration***
- ***et à la formation à dispenser aux nouveaux administrateurs et aux principaux dirigeants lors de leur installation.***

4.2- Le contrôle budgétaire

4.2.1 - Le contrôle budgétaire proprement dit

Le contrôle budgétaire est exercée soit conjointement par les tutelles financières (direction du budget et DAF) et les contrôleurs financiers, soit séparément.

En général, les premières interviennent davantage en amont du vote du budget, sur les questions macro-budgétaires, les grands équilibres financiers et les cadrages avec les lois de finances, les seconds ayant le plus souvent des actions plus ciblées sur les projets de budget proprement dits, sur son vote et sur l'exécution budgétaire (y compris sur les processus de fin de gestion et de reports de crédits).

4.2.2 - La maîtrise des emplois et de la masse salariale

La masse salariale (rémunérations principales, primes, indemnités, impôts et taxes sur les salaires, etc.) représente généralement le poste le plus important du budget, elle doit donc faire l'objet d'une attention particulière.

Le contrôle porte, sur la régularité des recrutements et l'évolution de la masse salariale, il peut également concerner les plafonds et les catégories d'emplois, voire même les projections de la masse salariale.

Comme exposé précédemment, le contrôle financier, dès lors que les fondamentaux sont respectés (respect de la masse salariale, existence d'un processus de paye fiable, maîtrise des reports en fin d'exercice, etc.) doit progressivement étendre le champ de ses investigations à la soutenabilité de la trajectoire des emplois et à leur financement.

Parfois pour contourner le caractère limitatif des crédits, les DRH ont tendance à reporter sur la gestion suivante le paiement de certaines dépenses : primes, heures supplémentaires ou avantages divers. Aussi est-il vivement recommandé de regarder la façon dont ces charges sont enregistrées dans les états budgétaires et comptables et de s'assurer de l'exhaustivité des enregistrements.

PS : l'analyse des régularisations de paye effectuées au cours du premier trimestre N+1 permet facilement d'apprécier le degré de maîtrise de l'établissement sur sa masse salariale et sur la sincérité des restitutions qu'il produit.

4.3 – L'organisation du dialogue de gestion avec les organismes

4.3.1 – Les préalables au dialogue de gestion

On ne saurait à nouveau insister sur la progressivité des démarches à engager en ce domaine.

La recherche d'une plus grande efficacité de la dépense publique, la mesure de la performance, l'appréciation de la sincérité et de la soutenabilité budgétaires, la transparence financière et comptable constituent des objectifs incontestables.

Ils ne sauraient toutefois occulter le principal : le caractère limitatif des autorisations budgétaire, l'émission régulière des titres de recettes et leur recouvrement rapide, le paiement de toutes les dépenses au bon créancier, le suivi de la trésorerie, etc.

Ce n'est que si ces fondamentaux sont maîtrisés qu'il est alors raisonnable de passer aux étapes suivantes.

Dans le cas inverse, il est du devoir des tutelles financières d'accompagner les organismes et de les aider à atteindre le minimum requis : formation, rédaction de procédures, parrainage par un autre organisme, demande de changement de chefs de services ou de renforcement d'équipe, etc.

4.3.2 – Le dialogue de gestion

Le dialogue de gestion, en France, est correspond à « *l'ensemble des processus d'échanges entre deux niveaux hiérarchiques ou managériaux relatifs aux volumes de moyens et aux objectifs assignés* ». Concrètement, il s'agit d'instaurer entre l'entité et sa tutelle de nouvelles modalités d'échange, moins hiérarchiques, moins formelles en s'appuyant sur des constats partagés et des objectifs pluriannuels fixés de concert.

Un tel dialogue implique la production d'une information fiable et régulière. Pour ce faire, l'entité doit progressivement, et en accord avec sa tutelle, se mettre en capacité de produire une analyse complète de ses résultats et de sa situation patrimoniale : niveau des fonds propres, composition et évolution des actifs et des passifs, projections de trésorerie, cartographie des risques, etc.

En simplifiant, cette démarche implique que l'organisme soit en capacité de :

- documenter les lignes budgétaires pour crédibiliser ses demandes de financement, c'est-à-dire expliciter, de manière chiffrée et argumentée, ses choix stratégiques et les hypothèses sur lesquelles sont établies ses prévisions budgétaires et ses demandes de crédit ;

- donner des perspectives à moyen terme (en général sur trois ans) sur l'évolution de ses dépenses et de ses recettes en les accompagnant de plans prévisionnels de trésorerie,

- donc, in fine, de disposer d'une organisation (humaine et informatique) qui soit en mesure d'établir des programmations crédibles, ajustées régulièrement en fonction de la trajectoire poursuivie.

Il s'agit là d'une démarche de long terme nécessitant une confiance partagée entre l'organisme et sa tutelle.

La progressivité indispensable en la matière peut être envisagée de plusieurs façons par la tutelle financière :

- au sein d'un organisme, elle peut porter sur le champ et le nombre des informations demandées
- au sein d'un portefeuille d'organismes, sur les entités volontaires et les mieux organisées, de manière à que ces dernières servent de modèles et d'appui à la dynamique de changement à insuffler.

4.3.3 - La tutelle et le suivi des établissements : la construction d'un tableau de bord stratégique

- Le recollement des informations relatives aux établissements

Pour faciliter la démarche des tutelles, il est ici proposé quelques pistes pour les aider à construire un outil de suivi de leurs établissements. Pour ce faire, il est important qu'elles ouvrent d'ouvrir, par établissement, un fichier comportant diverses rubriques, notamment sur :

- les **principales caractéristiques** de l'établissement : description de son activité, des moyens mis sa disposition (dotations, immobilisations, nombre d'emplois, etc.) ;
- **son organisation interne** : existence d'organigrammes fonctionnels, poids et évolution des fonctions supports, automatisation et productivité, qualité et efficacité des systèmes d'information, etc. ;
- **ses principales données budgétaires et financières** : montant des subventions et transferts reçus, le poids des ressources propres, montant des budgets, du bilan et du compte de résultat, évolution de leurs principaux postes en distinguant le fonctionnement (charges de personnel, autres charges courantes, frais financiers, etc.) des dépenses d'investissement, poids de la dette, la situation vis-à-vis des fournisseurs et des créanciers, etc.
- **l'évaluation et l'analyse de ses résultats** : analyse et comparaisons des résultats budgétaires et comptables, performance budgétaire, taux d'exécution des crédits, montant et évolution des reports et des restes à réaliser, montant des restes à payer et à recouvrer, équilibre financier, évolution des fonds propres, du fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie, etc. ;
- **la maîtrise de sa gestion financière** : production de tableaux de bord, programmations infra et pluriannuelles des recettes et des dépenses, organisation de la commande et politique d'achat, existence d'un contrôle de gestion, fréquence des retards et des relances adressés, qualité de l'information communiquée (fréquence des erreurs, des incohérences, des oublis, etc.), existence d'un contrôle de gestion ;
- **la maîtrise de ses risques et sa soutenabilité budgétaire et financière** : existence et qualité du contrôle interne budgétaire et comptable, établissement de cartographies des risques, montant des contentieux en cours, litiges avec des fournisseurs, montant des dépenses versées à des cabinets d'avocats, niveau des provisions pour risques et charges, etc.

- La construction d'un tableau de bord stratégique

L'objectif à atteindre est l'établissement (à terme) d'un tableau de bord partagé non seulement par les tutelles (technique et financière), mais aussi et, surtout, avec l'établissement lui-même.

C'est la condition indispensable pour envisager un changement d'échelle dans la tutelle financière et lui donner une dimension stratégique et pluriannuelle qui se pourra se concrétiser, par exemple, par :

- la signature de véritables contrats de performance, fixant les priorités et les objectifs à atteindre (objectifs d'efficacité, d'efficience et de qualité de service) et de définir les indicateurs de suivi ;

- des obligations de transparence renforcée avec des points de rencontre infra-annuel formalisés

- et, en contrepartie, des marges de manœuvre élargies pour les gestionnaires d'établissement : fongibilité des crédits, budgets pluriannuels, plus grandes libertés dans la gestion courante : transformation d'emplois, facilités de recrutement, etc.

4.4 - La coordination des tutelles financières et du contrôle financier

L'organisation des tutelles varie beaucoup d'un pays à l'autre, voire même d'un ministère à un autre. Il est donc difficile de dresser un tableau exhaustif de la réalité, en revanche, en revanche trop souvent, on constate l'absence de coordination des tutelles, qu'elles soient techniques ou financières.

Cette situation est catastrophique pour l'Etat. Elle génère fréquemment, des prises de position divergentes conduisant même à des rivalités ouvertes entre les tutelles (tutelle technique vs tutelle financière, tutelle financière vs contrôle financier, etc.) qui portent atteintes à la préservation des intérêts de l'Etat et qui bénéficient, le plus souvent, aux organismes et qui en jouent.

Si le constat de ces divergences est facile à faire, les solutions pour les résorber sont beaucoup moins évidentes tant les dimensions humaines occupent, en ces domaines, une place importante.

A minima, on ne peut que conseiller aux acteurs de la tutelle, s'ils ne le font déjà, de faire l'effort de se connaître et de se rencontrer régulièrement (a minima, avant la tenue de chaque CA) afin qu'ils s'accordent sur des objectifs communs et des méthodes de contrôle partagées.

Parmi les mesures pouvant être prises, un des moyens les plus opérants est la création, au sein de chacune des DAF des ministères métiers, d'un bureau spécialement dédié au suivi de ses opérateurs publics. L'intérêt de cette mesure est d'établir un point d'entrée unique, à même de centraliser les demandes et de conserver la documentation sur les établissements en relation avec le ministère concerné.

D - L'apport de la comptabilité générale dans l'exercice de la tutelle

1 - La comptabilité générale et la problématique comptable des entités publiques

- 1.1 - La place de la comptabilité dans les entités publiques
- 1.2 - Les entités publiques face à la comptabilité d'entreprise

2 - La tutelle financière et la comptabilité générale

- 2.1 - Le double positionnement de la tutelle financière : le budgétaire et le comptable
- 2.2 - Les comptes des établissements publics

3. L'exploitation des états financiers par les tutelles

- 3.1 - L'exploitation du bilan :
- 3.3 - L'exploitation du compte de résultat
- 3.3 - L'exploitation du compte de résultat
- 3.4 - L'exploitation des autres comptabilités

1 - La comptabilité générale et la problématique comptable des entités publiques

Les exigences en matière de transparence financière poussent progressivement les Etats à mettre en place des comptabilités inspirées du modèle de l'entreprise afin de donner une image *régulière, sincère et fidèle* de leurs résultats et de leur situation patrimoniale.

Les établissements publics constituent des actifs *contrôlés* par l'Etat, par conséquent, leur valorisation doit apparaître directement (via leur situation nette) soit indirectement (via des méthodes de regroupement de comptes) dans son bilan.

Par ailleurs, l'impact patrimonial des établissements publics sur les comptes de l'Etat étant jugé *significatif* par les certificateurs, il en résulte que la qualité de leurs comptes impacte directement ceux de l'Etat.

En conséquence, les établissements publics se trouvent tenus d'appliquer les mêmes principes et règles comptables que ceux de l'Etat.

1.1 - Les entités publiques et la comptabilité

Les entités publiques soumises aux règles de la comptabilité publique (Etat, EPN, hôpitaux, collectivités locales) utilisent deux comptabilités : une comptabilité budgétaire et une comptabilité générale.

1.1.1 - La comptabilité budgétaire

La comptabilité budgétaire, parfois appelée comptabilité administrative, est une comptabilité en partie simple, placée sous la responsabilité de l'ordonnateur. Elle a pour objet de suivre la consommation des autorisations des budgétaires et leur caractère limitatif. L'organisation de la comptabilité budgétaire est donc intimement liée à la structuration du budget.

Elle comporte généralement deux volets, l'un destiné au suivi des engagements de dépenses, l'autre, au suivi des émissions des titres de recettes et des émissions des mandats de dépenses.

1.1.2 - La comptabilité générale

La comptabilité générale est une comptabilité en partie double tenue par le comptable public. Elle a un champ plus large que la comptabilité budgétaire dans la mesure où elle retrace non seulement l'exécution du budget, mais aussi l'impact de cette dernière sur le patrimoine de l'entité (éléments du bilan et compte de résultat)

- Le résultat budgétaire et le résultat comptable

Le résultat budgétaire correspond au solde entre les recettes et les dépenses budgétaires. Peu ou prou, ce solde correspond à la différence entre les encaissements et les décaissements constatés au cours de l'année civile, sans distinction entre le fonctionnement et l'investissement.

Le résultat comptable, de son côté, correspond à la différence entre les charges et les produits de l'exercice, c'est-à-dire les flux d'opérations (dites de fonctionnement en langage budgétaire) qui sont retracés dans le compte de résultat de l'exercice.

Les charges et les produits intègrent à la fois des opérations donnant lieu à des mouvements de trésorerie immédiats (par exemple, le règlement de la paye et des fournisseurs ou l'encaissement des recettes) et d'autres non, elles sont parfois appelées « *opérations d'ordre* » (par exemple, les dotations annuelles aux amortissements et aux provisions).

Le résultat budgétaire étant, par construction, différent du résultat comptable, **le passage du résultat comptable au résultat budgétaire** s'obtient en retranchant à ce dernier les opérations d'ordre (i.e. sans décaissement immédiat) et en y ajoutant l'impact des opérations de recettes et de dépenses d'investissement. Et, inversement pour passer du résultat comptable au résultat budgétaire

1.2 - Les entités publiques face à la comptabilité d'entreprise

1.2.1 - L'évolution de la comptabilité générale des entités publiques

Historiquement, la comptabilité générale du comptable public a été conçue pour permettre au juge des comptes de mettre en jeu la responsabilité personnelle du comptable public dans la mesure où sa comptabilité ne doit comporter que les seules opérations qu'il a accepté de prendre en charge et qu'il a payé au véritable créancier (idem pour les recettes).

Au fil du temps, la comptabilité générale s'est enrichie d'éléments issus de la comptabilité commerciale, notamment pour mieux suivre les relations avec les tiers (restes à payer et à recouvrer, etc.) et les contreparties des opérations de trésorerie.

Aujourd'hui, le rapprochement avec le secteur privé s'achève dans la mesure où les Etats utilisent, les uns après les autres, des *comptabilités en droits constatés* dont les règles sont celles des entreprises « *sous réserve des spécificités liées à l'action publique* ».

- La comptabilité des entreprises et les spécificités de l'action publique

Une comptabilité *en droits constatés* (ou comptabilité d'entreprise, comptabilité d'engagement, ou *accrual accounting*, etc.) est une comptabilité qui retrace tous les

droits et obligations nés au cours d'un exercice. De ce fait elle implique de procéder, à chaque clôture d'exercice, au rattachement des charges et des produits, au recensement et à la valorisation des risques ainsi qu'à la constatation des dotations annuelles aux amortissements et aux provisions.

Dans les cas où une approche en droits constatés s'applique, les entités publiques doivent alors s'aligner sur les principes généraux de la comptabilité privée (régularité, sincérité, fidélité, exhaustivité, etc.), sous certaines réserves (les *spécificités de l'action publique*) liées à l'exercice de missions régaliennes, par exemple, le versement de subventions et de transferts ou l'encaissement de prélèvements obligatoires (i.e. des opérations sans contrepartie directe)

- Les limites du modèle des entreprises appliquées aux entités publiques

Le modèle comptable des entreprises a été retenu par défaut, car il n'existe pas d'autres modèles comptables aussi complets et cohérents dans la sphère publique. Il permet d'obtenir des informations sur la composition et l'évolution des actifs et des passifs des entités publiques. De plus, l'utilisation de ce modèle fiabilise l'enregistrement et le rattachement des charges et des produits à l'exercice.

Il n'en présente pas moins des limites, notamment lorsqu'il s'agit d'établir les documents de synthèse de clôture : le bilan, le compte de résultat et l'annexe.

Les principaux actifs d'un Etat ne peut apparaître à son bilan car les « *potentiels de services* » ou « *les flux potentiels de trésorerie future qu'ils génèrent* » ne peuvent être valorisés avec suffisamment de fiabilité. Il en est ainsi des actifs incorporels qui ne peuvent intégrer la capacité d'un Etat à lever l'impôt.

De même, le compte de résultat se trouve dans l'incapacité de rendre compte de la performance financière d'une entité publique (sauf, pour celles qui interviennent dans des secteurs marchands) du fait de l'absence de lien direct entre les produits reçus et les charges (les recettes reçues par une universités, par exemple, ne sont pas directement liées aux nombres d'étudiants inscrits, ni au nombre d'heures de cours dispensées).

2. La tutelle financière et la comptabilité générale

2.1 - Le double positionnement d'une tutelle performante : le budgétaire et le comptable

Une tutelle financière efficace ne saurait ignorer la comptabilité générale d'une entité publique qui est le reflet direct de l'exécution des budgets.

De plus, la logique de la nouvelle gestion publique impose de sortir de la distinction traditionnelle entre le budget, domaine de l'ordonnateur, et la comptabilité, domaine du comptable public. Cette séparation est aujourd'hui dépassée du fait de l'utilisation d'outils dont la logique repose sur le suivi des événements de gestion : de leur naissance jusqu'à leur enregistrement dans les comptabilités.

Dans un tel environnement, l'information devient « *budgetaro-comptable* ». Selon l'angle sous lequel (et quand) on la regarde, elle est soit de nature budgétaire (par exemple, l'engagement et la commande), soit comptable (par exemple, la constatation du service fait), soit mixte (quand la consommation des crédits correspond aux décaissements).

2.2 - La notion de comptes en comptabilité générale

2.2.1 - Les comptes sont constitués du bilan, du compte de résultat et de l'annexe.

- **Le bilan** est un tableau à deux colonnes (avec à gauche, l'*actif* et, à droite, le *passif*) qui décrit le patrimoine d'une entité sous deux angles différents.

Le passif décrit l'ensemble des *ressources* reçues par l'entité depuis sa création (logique de stocks) : les *apports* ou *fonds de dotation* (équivalent du capital dans une entreprise), les bénéfices et les pertes accumulés, les ressources à long terme (les emprunts), les relations avec les créanciers (ex., délais fournisseur) et les facilités de trésorerie (lignes de trésorerie, etc.).

L'actif décrit l'*emploi*, i.e. l'usage qui est fait des ressources (là encore en termes de stocks, pondérés par la pratique de l'amortissement). L'actif fait apparaître successivement les immobilisations, les stocks, les relations avec les débiteurs (ex., délais accordés) et les liquidités en banque ou en caisse.

NB : il résulte de la construction d'un bilan qu'il est obligatoirement équilibré : le total des actifs étant, par définition, toujours égal au total des passifs.

- Le compte de résultat

Le compte de résultat est un démembrement provisoire (le temps de la durée d'un exercice) du bilan qui permet d'isoler les flux d'évènements, qui au cours de l'exercice, vont générer des diminutions (les *charges*) et des augmentations de patrimoine (les *produits*) pour en dégager, en permanence, le solde. Si le solde est positif (excédent de produits sur les charges), il s'agit d'une *bénéfice*, d'une *perte* dans le cas inverse.

A la clôture de l'exercice, après l'approbation des comptes, les bénéfices ou les pertes apparaissant au compte de résultat sont reportés au passif du bilan pour en rétablir l'équilibre.

Les charges comprennent les consommations courantes et les charges de personnels nécessaires au fonctionnement de l'entité ; s'y ajoutent les frais financiers et des opérations d'ordre (dotations amortissements et provisions).

Les produits correspondent aux subventions de fonctionnement reçues, aux ressources propres et à des reprises sur provisions, etc.

- L'annexe

L'annexe se place au même niveau que le bilan et le compte de résultat. Elle constitue **un tout indissociable** des comptes d'une entité.

L'annexe joue un rôle très important en terme de compréhension et de lisibilité des comptes. Elle explique comment le bilan et le compte de résultat sont construits, les changements de méthodes comptables et les faits marquants de l'exercice.

Elle explicite aussi des évènements qui ne peuvent être valorisés dans les comptes (fautes de précisions suffisantes ou par manque de référence à un marché) mais qui sont indispensables pour donner une image sincère et fidèle de la situation financière d'une entité.

3.1 - L'exploitation du bilan

Le patrimoine d'une entité (publique ou privée) correspond à l'ensemble des biens dont elle a le contrôle et de ses dettes vis-à-vis des tiers.

Le bilan classe les éléments du patrimoine en **cinq classes de comptes**.

3.1.1 - Les fonds propres et la dette (classe 1) sont des comptes de passif qui apportent une information sur les ressources et les financements externes à long terme qui ont été reçues par l'entité.

Les éléments qui figurent au sein de la classe 1 ne sont pas homogènes dans la mesure où y figurent d'une part, le détail des financements qu'elle a reçus pour exercer ses activités, les réserves et le résultat de l'exercice et, d'autre part, ses dettes financières (pour les organismes habilités à emprunter).

Pour rappel, les établissements publics et assimilés ne disposent pas de capital, mais de « **fonds propres** », terme qui regroupe toutes les ressources qui contribuent au financement permanent de leur activité.

La classe 1 permet d'appréhender la **situation nette** (le solde patrimonial), élément clef pour appréhender les marges de manœuvre financière d'un organisme et l'adéquation de sa situation financière par rapport aux missions qui lui sont confiées (point clef de la soutenabilité).

Attention : dans l'hypothèse où un établissement est autorisé à emprunter, il convient toujours de regarder les conditions d'emprunts (taux, devises, différés de remboursement ou d'amortissement, outils de couverture, etc.

Ne pas oublier également de regarder le montant de dette garantie et le niveau de risques potentiels encourus.

3.1.2 - Les immobilisations (classe 2)

Les immobilisations sont des comptes d'actif qui donnent le détail et les montants (brut et net) des trois catégories d'**immobilisations contrôlées** par une entité : les immobilisations incorporelles, corporelles et financières.

Vis-à-vis des immobilisations, le contrôle financier doit notamment :

- s'assurer de la cohérence entre le bilan et les états budgétaires, les dépenses d'investissement, les états d'inventaire, les tableaux de propriétés, les listes de véhicules, etc. ;

- regarder les écarts existants entre le montant des dotations aux amortissements et les flux d'investissement de l'exercice afin de savoir si l'établissement maintient, ou non, son potentiel de services (i.e. ses capacités à assumer ses missions) ;

- suivre le rythme des mises en service des nouveaux équipements par rapport à l'évolution du poste travaux en cours au bilan (compte 23).

3.1.3 - Les stocks (classe 3) :

Sauf le cas de certains EPIC et hôpitaux, les comptes de stocks n'ont a priori pas d'importance significative et ne méritent pas de commentaires particuliers.

3.1.4 - Les comptes de tiers (classe 4)

Les comptes de tiers apparaissent à l'actif comme au passif. Ils sont de deux natures différentes. Certains décrivent les **relations financières avec les tiers** (créanciers, à l'actif et fournisseurs, au passif) et d'autres les **opérations à régulariser** (à l'actif, comme au passif).

Attention : les comptes de tiers doivent faire l'objet d'une vigilance constante. Toutes les turpitudes budgétaires se cachent derrière ces comptes.

- Ils informent sur les conditions de rattachement des charges et des produits ainsi que sur les restes (RAP et RAR).

- Les comptes de tiers intègrent les comptes de régularisation et les comptes d'imputations provisoires. Ces comptes sont les réceptacles de toutes les opérations de recettes et de dépenses en attente d'imputation définitive (absence de PJ, absence de références, insuffisance de crédits, litiges avec les fournisseurs, etc.).

3.1.5 - Les comptes financiers (classe 5)

Ils se retrouvent à l'actif : compte au Trésor, CCP, banques, caisse, etc.) et au passif : lignes de trésorerie, découverts bancaires, facilités de trésorerie, etc.).

Les comptes de classe 5 permettent de reconstituer, en termes encaissements/décaissement l'exécution du budget. Le tableau de flux de trésorerie, s'il est produit, permet de distinguer les flux de trésorerie liés aux opérations de fonctionnement de ceux afférents aux opérations d'investissement.

Ils permettent aussi d'établir (et de contrôler) les tableaux de trésorerie (en exécuté, comme en prévisionnel).

3.1.6 - L'équilibre financier de l'entité

Au delà de l'examen individuel des postes du bilan, l'analyse du bilan permet d'appréhender l'équilibre financier de l'organisme contrôlé.

Le point de départ de l'analyse repose sur **l'égalité $FR = BFR + T$** , correspondant à l'équilibre global entre le haut et le bas du bilan.

- FR étant le fonds de roulement, il correspond au solde des comptes du haut du bilan (solde des comptes des classes 1,2 et 3).

- BFR correspond le besoin en FR et T, à la trésorerie (des comptes de bas de bilan, classes 4 et 5).

3.2 - L'exploitation du compte de résultat

3.2.1 - La lecture du compte de résultat

De son côté, le compte de résultat donne des informations la nature et la répartition des charges et des produits, c'est-à-dire les dépenses et les recettes de fonctionnement ou courantes.

La lecture du compte de résultat apporte des informations très utiles sur la gestion de l'organisme et l'évolution de ses charges. Il permet aussi de dégager des notions très importantes via la construction de soldes intermédiaires. Parmi ces dernier, « **l'excédent**

brut d'exploitation » est particulièrement intéressant car il fait apparaître le solde des ressources disponibles une fois couvertes les charges courantes de l'établissement.

Au de là de ces analyses, le résultat de ce tableau qui correspond au résultat comptable, de l'exercice, même s'il renseigne imparfaitement sur la performance financière de l'organisme, doit faire l'objet d'une attention particulière : sens et importance du solde, évolution par rapport aux années précédentes, écarts par rapport aux prévisions, rapprochement avec le résultat budgétaire, etc.

3.2.2 - L'appréciation des risques

En parallèle avec le bilan, il est également indispensable d'apprécier, au travers du compte de résultat, l'importance des **risques financiers** encourus par l'organisme. Et la façon dont ils sont gérés : montant et évolution des dotations aux provisions, restes à recouvrer, restes à payer, évolution des contentieux et des dépenses d'avocats, montant des pénalités versées pour retards dans les paiements, solde des comptes bancaires, recours à des lignes de trésorerie, évolution des créances douteuses et irrécouvrables, etc.

Ce travail d'analyse doit déboucher sur l'appréciation de la pertinence et de l'efficacité du contrôle interne comptable et budgétaire.

Voir également, s'il existe une cartographie des risques. Si oui, comment elle a été établie et si elle est utilisée ?

3.3 - L'exploitation de l'annexe

L'annexe constitue pour un lecteur attentif une source d'informations très utile pour les raisons déjà évoquées précédemment, mais pas seulement. En effet, certains organismes, obligés par la réglementation de mentionner certaines informations dans l'annexe, peuvent être tentés de les rendre les moins visibles possible, surtout lorsqu'elle ne leur est pas favorable.

Les tutelles doivent aussi exiger des organismes qu'ils utilisent pleinement les potentialités de l'annexe pour faciliter la lecture et la compréhension de leurs comptes.

Par ailleurs l'annexe constitue, pour un organisme et sa tutelle, le point d'entrée très intéressant pour engager une démarche de transparence financière (surtout en l'absence de données chiffrées exhaustives ou suffisamment fiables), indispensable pour instaurer une confiance réciproque.

3.4 - L'exploitation des autres comptabilités

Les données contenues dans les comptabilités budgétaire et générale des entités publiques peuvent alimenter d'autres comptabilités, notamment :

- **la comptabilité d'analyse des coûts des actions publiques** qui a pour objectif de reconstituer l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement engagées sur les politiques publiques (sorte de *coût budgétaire complet*) ;

- **la comptabilité analytique** est d'une autre nature. C'est un outil interne de gestion qui permet d'exploiter la consommation des charges (donc aucune dépense d'investissement) pour dégager des coûts qui vont ensuite permettre d'identifier des zones de performance et de non-performance.

Attention, une comptabilité analytique n'a de sens que si le suivi et la valorisation des charges sont correctement maîtrisés par l'entité.

Attention également à ne pas complexifier inutilement la démarche de valorisation des coûts, mieux vaut une approximation rapide qu'une estimation parfaite mais tardive.

En conclusion :

La lecture des comptes des établissements publics renforce l'efficacité de la tutelle financière (et technique !). Une bonne appréciation de la qualité de la situation budgétaire des organismes ne peut exister sans s'appuyer sur l'examen attentif de leurs comptes. Ces derniers permettent, en effet, de croiser les informations de nature budgétaire fournies par les organismes et d'apprécier le niveau de maîtrise financière de leurs dirigeants.

Une tutelle orientée sur l'analyse de la performance, la sincérité, la soutenabilité ou le pilotage stratégique des organismes ne saurait se passer de la comptabilité.

Une tutelle modernisée doit marcher sur deux pieds : un pied budgétaire et un pied comptable. Ne pas vouloir le faire, ne peut apporter que des déconvenues assorties de gaspillages de deniers publics.

E - L'information financière annuelle et pluriannuelle sur les opérateurs publics : l'exemple de la France

1 - Les informations contenues dans les projets de lois de finances

1.1 - Le projet annuel de performance (PAP)

1.2 - Le *jaune* des opérateurs

1.3 - L'Etat actionnaire

2 - Les informations contenues dans les projets de lois de règlement (l'exemple de la France)

2.1 - Les rapports annuels de performances » (RAP)

2.2 - Les autres documents annexés au PLR relatifs aux opérateurs : les états financiers et comptables de fin d'exercice

3 - L'information budgétaire pluriannuelle

L'objectif des annexes budgétaires aux lois de finances est de rendre l'information financière plus transparente et accessible aux parlementaires comme aux citoyens. Il est donc légitime qu'elles accordent une place particulière aux opérateurs de l'Etat tant les volumes financiers les concernant sont conséquents et significatifs.

La liste de ces annexes est normalement fixée par les lois organiques relatives au budget.

Quelques précisions sur les documents qui accompagnent, en France, le projet de loi de finances

Les annexes au projet de loi de finances (PLF) se distinguent par la couleur de leur couverture. Figurent ainsi :

- **les annexes explicatives "bleues"**, elles sont **obligatoires** ; leur liste est limitativement fixée par la loi organique. Leur objet est d'expliciter le PLF en donnant le détail des crédits pour chaque mission du budget général, ainsi que pour les budgets annexes et les différents comptes spéciaux du Trésor. **Partie intégrante du projet budgétaire**, les bleus doivent être déposés en même temps que le PLF par le Gouvernement. Les **bleus sont modifiables par les parlementaires** dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir d'amendement. Une fois le PLF adopté, elles acquièrent valeur législative. Les objectifs des programmes et les indicateurs de performance dans les projets annuels de performances (PAP) apparaissent dans les bleus.

- **les annexes générales "jaunes"** résultent, pour l'essentiel, des **demandes de rapport formulées par le Parlement**. Elles concernent des domaines extrêmement variés (effort financier de l'État en faveur de politiques publiques ou des collectivités territoriales, État actionnaire, associations financées par l'État, personnels affectés dans les cabinets ministériels, etc.).

- **les annexes "orange budgétaires"** permettent de retracer les crédits de **politiques publiques transversales** qui ne peuvent être constituées en mission (par ex. politique de la ville, de sécurité routière, etc.).

1 – Les informations contenues dans les projets de lois de finances

Les opérateurs de l'Etat reçoivent l'essentiel de leur financement du budget général de l'Etat sous la forme d'une « *subvention pour charges de service public* » (SCSP). Il s'agit de subventions globalisées, exclusivement réservés aux opérateurs publics de l'Etat, destinées à couvrir leurs dépenses d'exploitation courante (personnels et fonctionnement).

A l'exception de certaines opérations spécifiques (notamment, le financement de gros investissements), les SCSP représentent les seuls liens financiers entre l'Etat et ses opérateurs.

La loi relative aux lois de finances (LOLF) a prévu une information spécifique sur les opérateurs publics. Elle apparaît dans deux documents annexés aux lois de finances (initiale et rectificatives).

1.1 - Le Projet Annuel de Performance (PAP)

Les PAP, qui figurent dans les *bleus budgétaires* (couleur de certaines annexes au PLF), retracent pour chacun des programmes inclus dans une mission, l'évolution des crédits (en N+1 des crédits par rapport aux dépenses de l'année N-1 et aux crédits disponibles de l'année N), en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure.

Au travers ces documents, le gouvernement doit justifier chaque année le montant des crédits demandé au premier euro tout en précisant les modifications apportées par rapport aux années précédentes. Chaque PAP doit aussi présenter la stratégie poursuivie, les objectifs des politiques publiques et les résultats attendus mesurés au moyen d'indicateurs.

Les PAP correspondent à des engagements sur des résultats. Les responsables des programmes et, indirectement les dirigeants des opérateurs publics (ces derniers étant obligatoirement rattachés à un programme), doivent ainsi expliquer leur stratégie budgétaire, motiver leurs demandes de financement et s'accorder sur les objectifs attendus.

Comme mentionné précédemment, cette justification est structurée autour par **trois types d'objectifs** qui expriment les priorités stratégiques assignées à chacun des opérateurs publics. Coexistent ainsi :

- des **objectifs d'efficacité socio-économique** qui expriment les bénéfices attendus des politiques publiques du point de **vue du citoyen** (par exemple, délai de délivrance d'un passeport);
- des **objectifs de qualité du service** vus du **coté des usagers** (par exemple : rendre des jugements de qualité dans des délais raisonnables pour le programme "Justice judiciaire");
- et des **objectifs d'efficience** qui rendent compte aux **contribuables** sous un angle « coût/avantages » (le meilleur service au moindre coût).

Les objectifs des projets annuels de performances (PAP) se répartissent ensuite en **objectifs opérationnels**, qui sont **déclinés à leur tour par chacun des opérateurs publics** chargés de mettre en œuvre le programme concerné.

1.2 - Le *jaune* des opérateurs

A coté des PAP, le gouvernement français est également tenu de déposer, chaque année, sous forme d'une annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un **rapport récapitulatif** (par mission et programme) **l'ensemble des opérateurs** (ou par catégories d'opérateurs) **de l'État** ainsi que les crédits et/ou les impositions affectées qui leur sont destinés.

Le rapport présente aussi, à titre indicatif, le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers.

Cette annexe intègre également une dimension comptable puisqu'elle retrace la situation patrimoniale des opérateurs et le détail de leurs engagements hors bilan.

Enfin, le *jaune* présente les données d'exécution, portant sur les **trois derniers exercices**, relatives :

- aux crédits ou impositions affectées aux opérateurs ;
- à leurs ressources propres ;
- aux emplois rémunérés par eux ainsi qu'aux emplois sous plafond ;
- à leur masse salariale ;
- à leur trésorerie ;
- à la surface utile brute de leur parc immobilier ainsi qu'au rapport entre le nombre de postes de travail et la surface utile nette du parc.

Il donne aussi **la liste des opérateurs** supprimés ou créés au cours de l'année précédant le dépôt du projet de loi de finances de l'année.

Le *jaune* fournit ainsi une image complète sur :

- le paysage des opérateurs de l'Etat au cours de l'année ;
- la démarche de rationalisation du paysage des opérateurs ;
- les financements de l'Etat et les emplois des opérateurs ;
- les cadres de gouvernance et de gestion ;
- les budgets initiaux des opérateurs de l'Etat.

1.3 - Le rapport relatif à l'Etat actionnaire

Élaboré par l'*Agence des participations de l'État* (APE), le rapport relatif à l'Etat actionnaire présente les chiffres clés et les faits marquants relatifs à l'activité de ce service à compétence nationale directement rattaché au ministre chargé de l'économie et des finances (Cf. annexe n°7).

L'APE assure le suivi des **85 entreprises stratégiques** qui composait en 2020 le portefeuille de l'État actionnaire.

Le rapport annuel de l'APE, joint au projet de loi de finances, présente :

- l'analyse de la situation économique, à la clôture du dernier exercice de toutes les entités significatives, établissements et sociétés, cotées et non cotées, contrôlées par l'Etat ;
- les comptes combinés de toutes ces entités significatives en exposant également leur situation financière (dont la valeur totale était estimée, **au 30 juin 2020, à 84,5 Md€**), y compris leurs engagements hors bilan, leur évolution prévisible ainsi que les événements importants survenus entre la date de clôture de l'exercice de combinaison et la date à laquelle les comptes combinés ont été établis ;
- les opérations de transfert au secteur privé ;

- les produits encaissés par l'Etat en cours d'exercice et leur utilisation ;
- les éléments concernant la stratégie commerciale et industrielle ainsi que la politique de l'emploi des entreprises publiques.

2 - Les informations contenues dans les projets de lois de finances

2.1 - Les rapports annuels de performances » (RAP)

Les RAP sont le prolongement naturel des PAP.

Annexés (pour chaque programme) à la loi de règlement, ils rendent compte de l'exécution des engagements pris dans les projets annuels de performances (PAP) au moment du vote du budget.

Les établissements publics sont ainsi tenus de présenter et d'expliquer (via les indicateurs fixés dans les PAP), les réalisations qui ont été effectuées avec les ressources qu'ils ont reçues de l'Etat. Ils permettent ainsi d'apprécier la qualité de la gestion des établissements dans la mise en œuvre de la politique du gouvernement..

Les RAP sont ainsi la contrepartie de la plus grande autonomie accordée aux gestionnaires publics par la LOLF. Il leur faut désormais rendre compte au Parlement de leurs actions au travers des RAP et démontrer la pertinence des choix qui ont été faits lors du dialogue de gestion qu'ils ont eu avec leurs tutelles.

2.2 - Les autres documents annexés au PLR relatifs aux opérateurs : les états financiers et comptables de fin d'exercice.

En plus des données budgétaires, le projet de loi de règlement doit aussi comporter des annexes explicatives sur les résultats de l'Etat et l'évolution de sa situation patrimoniale.

Ces états financiers annuels qui comprennent la **balance générale des comptes**, le **compte de résultat**, le **bilan** et l'**annexe**, plus une **évaluation des engagements hors bilan** de l'Etat.

A noter, qu'en France, les participations financières des entités contrôlées par l'Etat sont évaluées dans le compte « *immobilisations financières* » (compte 26) du bilan de l'Etat par équivalence en application des dispositions du Recueil des normes comptables de l'Etat (cf. la norme 7). La norme d'équivalence correspond à la *situation nette* des opérateurs publics de l'Etat.

Au 31 décembre 2019, les principales entités contrôlées par l'Etat (une quarantaine ayant un impact jugé significatif) s'établissait à **167 Md€** (contre 163 en 2018).

3 - L'information budgétaire pluriannuelle

Au delà, l'objectif poursuivi par la LOLF est de dépasser l'annualité (cadre temporel indispensable à l'autorisation budgétaire) pour la replacer dans une perspective plus large.

Ainsi, comme pour les services de l'Etat, les opérateurs publics ont ainsi vu leurs marges de manœuvre budgétaires et leur liberté de gestion recadrées dans un environnement à moyen terme : un cadrage pluriannuel, des contrats d'objectifs et des lettres de mission.

3.1 - Le cadrage triennal des perspectives budgétaires

Mis en place en 2008, le **budget pluriannuel de l'Etat** français vise à sécuriser la trajectoire des finances publiques sur une période de trois ans en fixant un plafond global de dépenses par missions (donc, in fine, par programmes).

Etant financés majoritairement par l'Etat et figurant au sein des programmes, les établissements publics ont été obligés de rentrer dans cette démarche et de fournir à leurs tutelles un cadrage triennal de leurs propres perspectives budgétaires. Dans ce cadre, le budget annuel de l'organisme correspond à la partie de la programmation correspondant à l'exercice considéré.

3.2 - Les contrats d'objectifs et de performance

Un contrat d'objectifs et de performance est un document établi conjointement par l'établissement avec ses tutelles. Il fixe à l'organisme les différents objectifs à atteindre sur une période donnée, en contrepartie, ce dernier dispose d'une plus grande visibilité sur ses allocations budgétaires (emplois et ressources) sur la période couverte par le contrat.

Les dispositions contenues dans ce contrat peuvent être « *modifiées chaque année par un avenant en cohérence avec le dialogue de gestion et les grandes orientations budgétaires de l'établissement.* »

3.3 - Les lettres de mission

Les lettres de mission participent également à une même logique pluriannuelle.

La lettre de mission est un document adressé par la tutelle au responsable (PDG, DG) d'un établissement public lors de sa prise de fonction. Elle lui indique de quelle façon et avec quels moyens il doit conduire les missions qui leur sont confiées. Très souvent, elles conditionnent sa rémunération à la réalisation des objectifs qui leur sont signifiés.

ANNEXE n°1

PRINCIPAUX TEXTES RELATIFS AU RÉGIME BUDGÉTAIRE ET COMPTABLES DE L'ÉTAT ET DE SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS (France)

D'une façon générale, l'essentiel des informations relatives à la gestion budgétaire et comptable de l'Etat et des établissements publics se trouve sur le site de la direction du budget : cf. le site www.performance-publique.budget.gouv.fr.

Ce site, établi en partenariat avec la direction générale des finances publiques (DGFIP), comporte les rubriques suivantes :

- La direction du budget
- Finances publiques
- Budget et comptes de l'État
- Performance et gestion publiques
- Cadre de la gestion publique
- Documents budgétaires
- Ressources documentaires

➤ **Sur le site Légifrance www.legifrance.gouv.fr**

Légifrance est le site web officiel du gouvernement français pour la diffusion des textes législatifs et réglementaires et des décisions de justice des cours suprêmes et d'appel de droit français

- **La loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances de l'Etat (LOLF), « la Constitution financière de l'Etat »**

- **Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP)**. Ce décret qui remplace le décret du 29 décembre 1962 relatif aux règles de la comptabilité publique comprend quatre titres dont un consacré aux principes fondamentaux (titre I), un autre à la gestion budgétaire et comptable de l'Etat (titre II) et un troisième à la gestion budgétaire et comptables des établissements publics (titre III)

➤ **Sur le site de la performance publique : www.performance-publique.budget.gouv.fr**

- **Le recueil des règles budgétaires des organismes (RRBO)**

Ce recueil précise les modalités d'application du décret GBCP pour les organismes soumis aux dispositions de ses titres I et III. La dernière version, publiée au journal officiel du 2 août 2019, prend en compte les modifications du décret GBCP, et notamment celles relatives aux nouvelles dispositions de simplification du cadre de la gestion budgétaire. Il intègre et modifie également le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnels (DPGECP) et précise des points de doctrine budgétaire sur certains actes de gestion.

- Le cadre de référence interministériel du contrôle interne financier

L'arrêté du 18 décembre 2018 relatif au cadre de référence du contrôle interne financier acte la fusion des cadres de références existant en la matière : celui relatif au contrôle interne budgétaire et celui relatif au contrôle interne comptable. Désormais, il n'existe plus qu'un seul document commun aux questions financières.

- La circulaire relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'État pour 2020

Tous les ans, la direction du budget et la DGFIP établissent une circulaire qui précise la doctrine budgétaire et comptable appliquée aux organismes, dans le prolongement de la réglementation édictée dans le recueil des normes comptables des établissements publics nationaux et le recueil des règles budgétaires des organismes, respectivement publiés par voie d'arrêtés le 1er juillet et le 7 août 2015.

Cette circulaire est publiée généralement en août N-1 de façon pour aider les organismes à élaborer leur projet de budget N et à préparer les opérations de fin de gestion et de clôture de l'exercice N-1.

- **Sur le site du *Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP)* : www.economie.gouv.fr**

- Le cadre conceptuel des comptes publics

Le cadre conceptuel est un document de principes dans la mesure où il présente et explicite les concepts sous-jacents aux normes comptables des entités publiques. Ces éléments de « doctrine » comptable s'inscrivent dans le contexte juridique français, dans lequel la Constitution elle-même pose une exigence de qualité des comptes des administrations publiques. Ce cadre n'est pas lui-même une norme comptable mais un document de référence destiné à guider le travail de normalisation dans un souci de cohérence des normes entre elles et, dans la mesure du possible, de convergence de ces dernières entre les différentes entités publiques.

- le Recueil des normes comptables de l'Etat (RNCE)

Le RNCE qui regroupe les normes comptables applicables à l'État, est composé d'une introduction, de 19 normes comptables et d'un glossaire.

- le Recueil des normes comptables des établissements publics nationaux (RNCEP)

Le RNCEP qui regroupe les normes comptables applicables aux organismes visés à l'article 1^{er}, alinéas 4 à 6, du décret GBCP du 7 novembre 2012 GBCP, à l'exclusion des organismes de sécurité sociale.

ANNEXE n°2

LE CONTRÔLE FINANCIER : VERS UN VÉRITABLE CONTRÔLE DES RISQUES BUDGÉTAIRES (extrait du site La performance publique)

Cf. www.performance-publique.budget.fr

La rénovation du contrôle financier réalisée par le décret du 27 janvier 2005 vise à créer les conditions de l'équilibre entre le respect de l'autonomie des gestionnaires et le maintien d'un instrument de contrôle indispensable au pilotage des finances publiques, impliquant une évolution du contrôle financier vers un contrôle du risque budgétaire.

I - Des objectifs centrés sur la prévention des risques budgétaires

La mise en œuvre de la LOLF a induit la nécessité de rénover en profondeur l'institution du contrôle financier. Précédemment doté de larges pouvoirs de contrôle a priori institués par la loi du 10 août 1922, le contrôle financier s'était orienté vers un contrôle de régularité des actes d'engagement. Le contrôle financier est dorénavant recentré sur la maîtrise de l'exécution des lois de finances, à travers notamment l'identification et la prévention des risques budgétaires ainsi que sur la qualité de la comptabilité budgétaire. Lorsque des projets d'actes sont soumis à son visa, le contrôleur budgétaire les examine au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits et des emplois, de l'exactitude de l'évaluation et de leur impact sur les finances publiques. Toutefois, les projets d'actes de recrutement ou de gestion de personnel soumis à visa ou à avis préalable sont de nature à comporter des conséquences budgétaires importantes pour l'année en cours ou pour les années suivantes, sont examinés au regard des dispositions statutaires ou indemnitaires qui leur sont applicables.

II – La finalité du contrôle financier consiste notamment :

Le contrôle financier consiste

- à viser la programmation budgétaire initiale (PBI) des ministères et à apporter un avis de soutenabilité sur les budgets opérationnels de programme (BOP) ;
- à assurer un suivi budgétaire des engagements des ministères (visa ou avis a priori de certains actes en fonction des seuils fixés par arrêté) ;
- à informer chaque ministre et le ministre chargé du budget sur les risques financiers liés à l'exécution budgétaire.

Ainsi un visa a priori est requis dans seulement trois situations :

- document annuel de programmation budgétaire initiale (PBI) des ministères incluant une réserve de précaution en vue d'une régulation budgétaire en cours de gestion ;
- toute proposition susceptible de diminuer cette réserve de précaution ;
- actes d'engagement des dépenses présentant un enjeu budgétaire majeur.

En fonction des modalités fixées dans les arrêtés ministériels de contrôle, le contrôleur peut procéder à l'examen a posteriori de certains actes et effectuer des évaluations des circuits et procédures en vigueur dans les ministères.

III - Les modalités de contrôle financier

L'exercice du contrôle financier consiste à :

- **examiner**, avant le début de l'exercice budgétaire, les documents prévisionnels de gestion au regard de leur « soutenabilité budgétaire » appréciée sur la base, notamment, de deux critères essentiels :

- la prise en compte de la mise en réserve de crédits, prévue par la LOLF et présentée au Parlement en annexe du projet de loi de finances, afin de faire face à d'éventuels aléas de gestion

- la couverture des dépenses obligatoires et inéluctables.

- **contrôler**, soit au moyen d'un visa, soit d'un avis préalable, les actes de dépense les plus importants, sur la base de critères budgétaires et non plus réglementaires.

Des seuils déterminent, par ministère, les actes de dépense qui sont examinés par le contrôleur budgétaire. La liste des actes soumis à son examen préalable est modulable, en fonction de la situation de chaque ministère, et plus précisément de la mise en place dans les services d'un contrôle interne.

- **suivre l'exécution budgétaire**, afin d'alerter le gestionnaire et la direction du Budget de l'existence de risques budgétaires.

- **donner un avis** sur les redéploiements de crédits en cours de gestion.

Grâce à un dialogue de gestion approfondi avec les responsables de programme et les responsables des budgets opérationnels de programme (BOP), le contrôle financier contribue à l'amélioration de la gestion en régime LOLF.

IV - Les acteurs du contrôle financier

En administration centrale : le CBCM

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) est placé auprès d'un ministère et représentant le ministre chargé du budget (lien avec fiche CBCM).

En région : le contrôleur budgétaire en région

Le CBR est placé auprès du directeur régional des finances publiques.

Les décrets relatifs à la réforme du contrôle financier :

- **Le décret du 27 janvier 2005** réformant le contrôle financier au sein des administrations de l'État organise, le contrôle financier dans le nouvel univers de la LOLF.

- **Le décret du 4 juillet 2005** prévoit l'application du nouveau dispositif de contrôle financier aux établissements publics administratifs de l'État, selon des modalités fixées par arrêté conjoint du ministre du Budget et du ministre dont relève l'établissement.

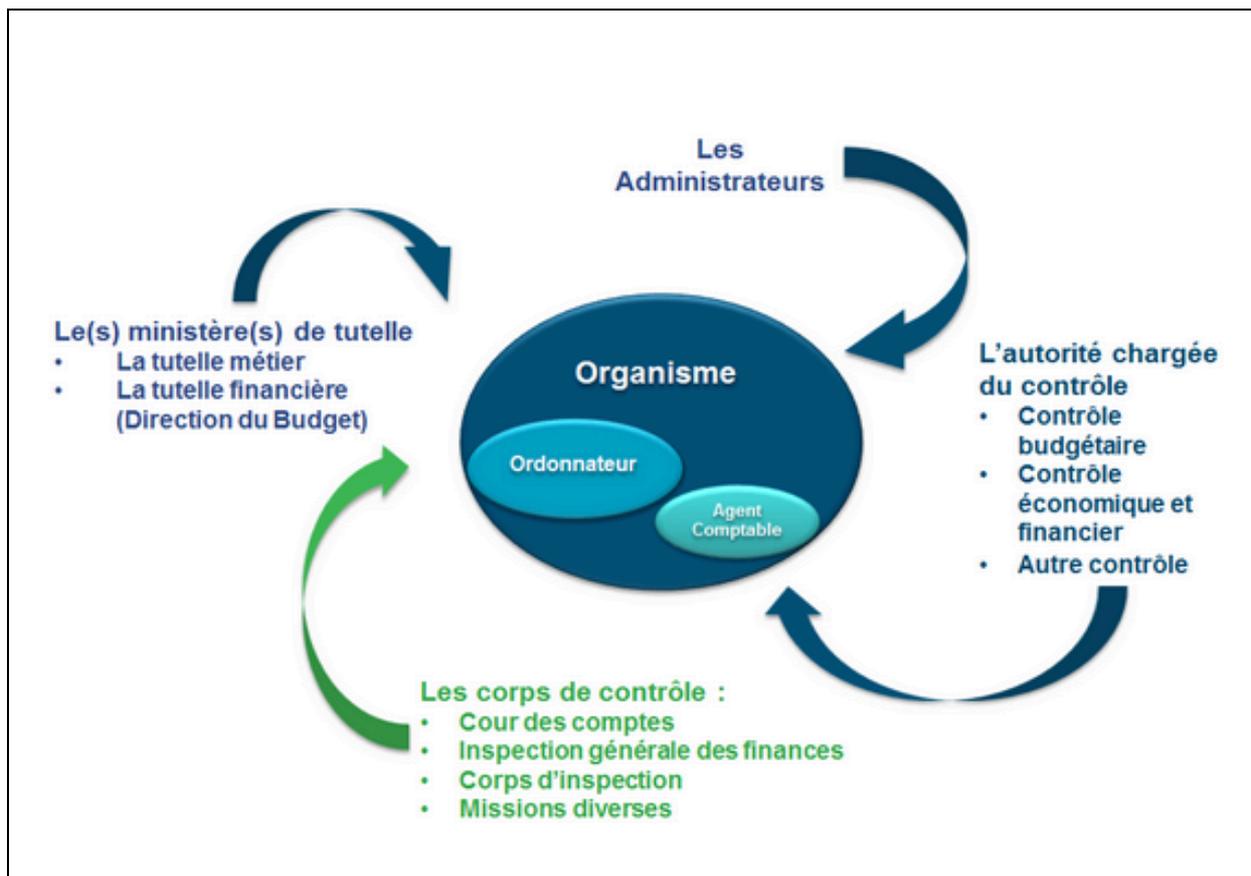
ANNEXE n°3

LES ACTEURS DE LA TUTELLE ET DU CONTRÔLE DES ORGANISMES (France)

Cf. budget.gouv.fr - « La plateforme des finances publiques, du budget de l'État et de la performance publique »

www.performance-publique.budget.fr

Les différents acteurs exerçant la tutelle et le contrôle intervenant dans le pilotage et la surveillance de la gestion budgétaire et comptable des organismes publics permettent à l'Etat de disposer d'une vision complète de la situation et des enjeux et, le cas échéant, d'intervenir de façon adaptée.



I - Les administrateurs

L'organe délibérant (conseil d'administration ou équivalent) a pour objet premier l'administration et la gouvernance de l'organisme - corollaire de l'autonomie de gestion qui est un des attributs de la personnalité juridique. La fonction d'administrateur se définit par le fait de disposer d'une voix délibérative. Au sein des organes délibérants,

les administrateurs définissent et approuvent les orientations et certains actes particuliers de l'organisme, notamment en matière budgétaire (budget initial, budget(s) rectificatif(s) et compte financier). Différentes catégories d'autorités peuvent être administrateur : ministre, représentant du personnel de l'organisme, personnalités qualifiées, élus locaux.

La composition de l'organe délibérant et les matières sur lesquelles portent ces délibérations sont fixées dans le texte institutif de l'organisme.

II - Les autorités en charge de la tutelle

La tutelle est une fonction d'encadrement de l'exercice de l'autonomie de gestion d'un organisme, constitué sous la forme d'une personne morale distincte de celle qui en exerce la tutelle (l'État, une collectivité territoriale, etc.).

La tutelle est la contrepartie du financement public ou de la capacité à facturer des services auprès des usagers que la puissance publique accorde pour la mise en œuvre d'une mission de service public ou de tout ou partie d'une politique publique. Elle se traduit notamment par le fait qu'**un certain nombre d'actes de ces personnes morales ne peuvent être mis en œuvre que s'ils ont été approuvés par l'autorité de tutelle.**

Les textes institutifs des organismes définissent les autorités en charge de la tutelle. Par ailleurs, l'article 174 du décret GBCP dispose que le ministre chargé du budget est tutelle financière des organismes soumis au titre I et III (en totalité ou en partie) du décret GBCP, sauf disposition législative contraire.

Cas particuliers d'exercice de la tutelle :

- la notion de tutelle n'est pas applicable aux GIP (*Cf. Avis relatif aux Groupements d'Intérêts Publics, Conseil d'État, 15 septembre 2015*) ;

- Les EPSCP sont soumis à un régime particulier défini par le code de l'Éducation. Ce code confie au recteur (ou au ministre chargé de l'Enseignement Supérieur) des fonctions comparables à celles d'une tutelle.

III - Les autorités en charge du contrôle

La fonction du contrôle est complémentaire de celle exercée par la tutelle. La soumission au contrôle est précisée dans le texte institutif de l'organisme ou dans un texte particulier. Les formes de ce contrôle sont principalement de deux types : le contrôle budgétaire et le contrôle économique et financier.

3.1 - Le contrôle budgétaire (CB) : En application des dispositions de l'article 221 du décret GBCP le contrôle budgétaire porte sur l'exécution du budget et revêt deux principaux objets :

- apprécier le caractère soutenable de la gestion au regard de l'autorisation budgétaire et de la qualité de la comptabilité budgétaire ;

- contribuer à l'identification et à la prévention des risques financiers directs ou indirects auxquels l'organisme est susceptible d'être confronté, ainsi qu'à l'évaluation de la performance de l'organisme au regard des moyens qui lui sont alloués.

Les autorités susceptibles d'exercer le CB :

- les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) ;

- les responsables des missions de service du contrôle général, économique et financiers (CGEFI) ;

- les directeurs régionaux des finances publiques (DRFIP) représentés par les contrôleurs budgétaires régionaux (CBR).

3.2 - Le contrôle économique et financier (CEF)

En application des dispositions de l'article 5 du décret du 26 mai 1995, le contrôle économique et financier porte sur l'activité économique et la gestion financière des organismes qui en relèvent, et a pour objet d'analyser les risques et d'évaluer les performances de ces organismes en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'Etat.

Les autorités susceptibles d'exercer le CEF :

- par principe: les responsables des missions de service du contrôle général, économique et financiers (CGEFI) ;

- par exception: Les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), les directeurs régionaux des finances publiques (DRFIP), directeurs départementaux des finances publiques (DDFIP).

ANNEXE n°4

COMPARATIF GIP/GIE/ASSOCIATION (France)

(Cf. site : www.performance-publique.budget.gouv.fr)

QUELQUES EXEMPLES DE SERVICES À COMPÉTENCE NATIONALE ET GIP (France)

➤ **Exemples de SCN :**

- L'Agence du patrimoine immatériel de l'État
- Les Archives nationales
- Le Mobilier national
- Le service des achats de l'État (avant sa transformation en direction)
- L'Opérateur national de paye (avant sa transformation en Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines, lui-même SCN)
- Le Service des retraites de l'État
- L'Agence des participations de l'État
- L'Agence France Trésor

➤ **-Exemples de GIP :**

- Agence nationale du sport - ANS
- Pôle universitaire de Lyon, transformé en établissement public de coopération scientifique sous le nom d'Université de Lyon
- Agences régionales de l'hospitalisation, remplacées par les agences régionales de santé qui sont des établissements publics
- GIP Info Retraite
- GIP France Haras
- RENATER (Réseau national de télécommunications pour la technologie, l'enseignement et la recherche)
- l'AMUE (Agence de mutualisation des universités et des établissements)
- Pôle international de la Préhistoire
- Agence du service civique
- Institut National du Cancer
- GIP Jeux équestres mondiaux 2014 (GIP JEM 2014)
- GIP Guichet Entreprises
- GIP Modernisation des déclarations sociales

ANNEXE N°5

L'INFOCENTRE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES (DGFIP) SUR LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX

Parmi ses nombreuses missions, la DGFIP qui relève du ministère chargé du Budget et des comptes publics assume les fonctions de « *comptable centralisateur des comptes de l'Etat* ». A ce titre, il lui revient à ce titre d'organiser la suivi comptable des participations de l'Etat (suivi comptable des sociétés nationales* mais aussi des établissements publics nationaux et assimilés) et d'établir, chaque année, la situation du compte 26 « *immobilisations financières* » dans le *compte général de l'Etat*.

Pendant très longtemps, la DGFIP a été confrontée au décalage important existant entre la date d'arrêté des comptes de l'Etat et ceux de ses établissements publics (un décalage d'une, voire parfois de deux années). Pour y remédier, elle a créé, au début des années 2000, un infocentre spécialement dédié au suivi des EPN (EPA/EPIC/GIP).

Cet infocentre des EPN est une application informatique permettant actuellement de centraliser les données financières d'environ 1 500 organismes publics soumis à la comptabilité publique. Elle est utilisée par les agents comptables mais également par des corps de contrôle, les services des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), de la direction du Budget, les ministères de tutelle et la Cour des comptes..

Cet infocentre, aujourd'hui, centralise et exploite automatiquement les balances mensuelles et annuelles des opérateurs publics de l'Etat. Il dispose ainsi en temps réel de toutes les données générales relatives aux établissements publics (par exemple, le ,budgets annexes) ainsi que de tous les comptes financiers des établissements publics qui ont l'obligation, depuis l'arrêté du 15 mars 2017, de les transférer de manière dématérialisée.

* La tutelle sur les sociétés nationales et le suivi des droits de l'Etat actionnaire relève de la compétence de l'**Agence des participations de l'Etat** placée auprès du ministre de l'économie et des finances (cf. <https://www.economie.gouv.fr/agence-participations-etat>). V. infra annexe n°7

ANNEXE N°6

LE CONTRÔLE DES TUTELLES SUR LES SUBVENTIONS ET LES TRANSFERTS

Le versement par l'Etat des subventions et des transferts constitue un point majeur d'attention pour les tutelles car les montants financiers en jeux sont, en général, très significatifs.

Cette problématique appelle des précisions sur trois points essentiels : la distinction entre les subventions et les transferts, la nature des bénéficiaires de telles dépenses et l'impact patrimonial des versements en capital.

I – La distinction entre une subvention et un transfert

Les subventions et les transferts sont des notions très proches dans la mesure où ils correspondent à des versements en numéraires, donc à des charges, effectués au profit de tiers. En fait, seule la qualification des activités économiques poursuivies par ces derniers les distingue.

1.1 - Des opérations de dépenses de même nature : des charges, quelles que soient la nature des dépenses en question

La définition des subventions et des transferts fait consensus. Il s'agit de **dépenses en nature, sans contrepartie directe**.

Cette absence de contrepartie générant un « *appauvrissement* » du patrimoine de la partie versante, ces dépenses constituent donc pour l'Etat des **charges** (qui apparaissent dans son compte de résultat), qu'il s'agisse de **fonctionnement** (i.e. des versements destinés à compenser le coût de fonctionnement des missions de service public assumés par le tiers) **ou** de transferts ou de subventions **d'investissement** (i.e. des versements destinés à financer la réalisation d'un équipement ou d'une immobilisation)

Attention, également, aux confusions liées aux termes utilisés : les subventions et les transferts se traduisent toujours **par des flux financiers réels** (i.e. impliquant des mouvements de trésorerie). Ce type d'opérations ne saurait donc être confondu avec les notions de « transferts » et de « virements » qui correspondent à des ajustements techniques effectués à l'intérieur d'un budget.

1.2 – Subventions et transferts : activités marchandes et non marchandes

La distinction entre subvention et transfert, par contre, n'est jamais facile à opérer tant les textes mélangent ces deux notions en utilisant l'une pour définir l'autre, et inversement.

En fait, pour les distinguer, il convient de se référer au *manuel de statistiques de finances publiques* 2014 du FMI (cf. § 6.84 et suivants) qui indique que « *les **subventions** sont des transferts courants sans contrepartie que les unités d'administration publique effectuent en faveur d'entreprises (...). En revanche, les **transferts** des unités d'administration*

publique aux **ménages** (...) aux **institutions sans but lucratif** au service des ménages, sont à enregistrer en prestations sociales ou en transferts (...) ».

Il ressort ainsi que :

- le terme « **subvention** » s'applique aux versements sans contreparties directes effectués au profit d'entités relevant du **secteur marchand et concurrentiel**, c'est-à-dire les entreprises privées (industrielles, commerciales, bancaires, etc.), les sociétés nationales ou d'économie mixte, les EPIC, les régies industrielles, etc.

- et celui de « **transfert** », aux versements sans contreparties directes au profit d'entités (publiques ou privées) appartenant au **secteur non marchand** : les administrations publiques (Etat, EPA, établissements hospitaliers et médico-sociaux, etc.), les ménages, les organismes internationaux, etc.

II – Les bénéficiaires de subventions et de transferts de l'Etat

Les subventions et les transferts sont dépenses effectuées au profit de tiers à la partie versante. Ainsi, il est impossible de se faire des versements à soi-même : **le bénéficiaire d'une subvention ou d'un transfert ne peut être qu'une autre entité juridique.**

2.1 – Rappel sur la notion de personnalité juridique

Une personne morale est un groupement ayant une existence juridique propre lui conférant, à ce titre, des droits et des obligations. Elle se voit ainsi attribuer un nom, un patrimoine, des sources de financement, ainsi que la capacité d'agir en justice ou de conclure des contrats. Une personne morale est une entité juridique à part entière : elle est distincte des personnes physiques ou morales qui l'ont créée.

A l'exception de l'Etat (et de certaines collectivités locales) qui a une personnalité juridique *sui generis*, toute personne morale doit faire obligatoirement l'objet d'un acte de création qui définit son objet et son statut ; pour les entités publiques, ce dernier revêt la forme d'une loi, d'un décret ou d'une délibération.

2.2 - L'Etat et ses services

Pour les juristes, les budgétaires et les comptables, l'Etat est une entité publique chargée de mettre en œuvre les politiques publiques décidées par les représentants du peuple souverain. Pour ce faire, *l'Etat gestionnaire* dispose d'une personnalité juridique et de services centraux et déconcentrés.

Une personnalité juridique est indivisible. Les services (centraux et déconcentrés), de l'Etat gestionnaire qui constituent ses bras fonctionnels et opérationnels, ne sauraient donc avoir d'existence juridique propre, même s'ils disposent d'une large autonomie de gestion. **Il est donc impossible à l'Etat de verser à ses propres services (v. infra) des subventions ou des transferts.**

2.3 – L'Etat et ses opérateurs

En dehors de ses propres services, l'Etat peut décider de confier la réalisation de certaines de ses missions à d'autres personnes morales. Ces dernières, généralement appelées « *opérateurs publics* », disposent de la personnalité juridique.

2.1.2 - La personnalité juridique et la problématique des « *fonds* »

Come indiqué précédemment, seules des personnes physiques (les ménages) et les personnes morales, de droit privé (entreprises) ou de droit public (établissements

publics, GIP, collectivités locales, etc.) peuvent être bénéficiaires de subventions ou de transferts de la part de l'Etat. Ainsi, les services des administrations centrales, les services déconcentrés de l'Etat, les services non personnalisés de l'Etat (SNPE) et ses services à l'étranger sont exclus de ces dispositifs. Il en va de même des « *fonds* » et assimilés.

Le « *fonds* », en droit budgétaire, est une notion extrêmement fluctuante et imprécise.

Son statut juridique est d'ailleurs rarement défini par les textes ; ses usages et ses finalités très divers. Les « *fonds* » sont le plus souvent des supports techniques utilisés pour isoler, flécher ou affecter des ressources destinées à des opérations précisément identifiées.

Sauf rares exceptions, un fonds (fonds d'intervention, d'appui, de recherche, de soutien, d'assistance, etc., fonds mis à disposition de la Présidence, du Gouvernement, etc.) ou assimilé (fondation, office, agence, etc.) ne sont **pas dotés de la personnalité juridique**.

Ils ne répondent donc pas aux critères exigés pour être bénéficiaire de transferts ou de subventions de l'Etat.

Dans l'hypothèse où de telles opérations apparaîtraient dans les budgets, il importe aux tutelles financières de mettre en œuvre tous les moyens à leur disposition pour faire cesser de telles pratiques et opérer les reclassements nécessaires.

III . Les transferts en capital et les dépenses directes d'investissement de l'Etat

3.1 - Les transferts en capital et les dépenses directes d'investissement de l'Etat

L'Etat est régulièrement amené à financer des opérations qui modifient la valeur et la consistance de son patrimoine. Il en est ainsi lorsqu'il construit des routes, réalise des ouvrages d'art ou aménage des bâtiments.

L'Etat peut conduire lui même ces opérations d'investissement et les faire apparaître comme telles dans ses comptes (au passif de son bilan).

L'Etat peut aussi en confier la réalisation à des tiers qui vont alors agir pour son compte et sous son contrôle. Dans cette hypothèse, les versements effectués par l'Etat à des tiers ne constituent **pas des dépenses de subventions ou de transferts en capital** (des charges), **mais des dépenses d'investissement** à suivre en « *opérations pour compte de tiers* » chez l'opérateur (il s'agit d'une opération non budgétaire neutre sur le résultat).

Une fois réceptionnées, (et sous réserve que les immobilisations reçues soient sous le contrôle effectif de l'Etat), ces immobilisations doivent être inscrites à l'**actif de l'Etat**.

3.2 - Le classement et l'imputation des dépenses de transferts sociaux et de soutiens économiques distribués par les opérateurs

La question de l'impact patrimonial des aides et des soutiens de l'Etat distribués par les opérateurs se pose également.

Pour l'Etat, de tels versements constituent toujours des dépenses de fonctionnement à imputer aux comptes 63 « *subventions* » ou 64 « *transferts* » dans son compte de résultat.

Pour les opérateurs publics en charge de la redistribution des aides, il convient de s'interroger de savoir s'ils agissent pour leur « *compte propre* » (c'est-à-dire en leur

nom), ou bien s'ils agissent pour le compte de l'Etat. Dans ce cas, le critère à retenir est celui des marges de manœuvre laissées par l'Etat aux opérateurs.

- **Si l'opérateur dispose d'une large autonomie** dans la distribution des aides et des soutiens, les versements qu'il réalise au profit des bénéficiaires doivent être considérés comme effectués « *pour compte propre* » et, sous réserve de la réalisation du service fait, être comptabilisés dans son compte de résultat.

- **Si l'opérateur public n'est qu'un simple intermédiaire technique** de redistribution (absence de marge d'appréciation et d'autonomie dans la prise de décision), les versements, chez ce dernier, sont comptabilisés en comptes de tiers. Ils sont sans incidence sur son compte de résultat.

ANNEXE n°7

Les entreprises publiques et l'Agence des participations de l'Etat (APE)

I – La définition d'une entreprise publique

Une entreprise publique est une "*entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante, du fait de la propriété, de la participation financière, ou des règles qui la régissent*" (directive de la Commission européenne du 25 juin 1980). L'INSEE complète cette définition en indiquant que l'Etat doit « *disposer soit de la majorité du capital, soit de la majorité des voix attachées aux parts émises.* »

Il en est ainsi d'une entité privée vis-à-vis de laquelle l'Etat :

- détient la majorité du capital ;
- dispose de la majorité des voix dans les organes de décision ;
- peut désigner plus de la moitié des membres de son conseil d'administration (ou de surveillance de l'entité) et/ou intervenir sur la nomination des principaux membres de sa gouvernance.

En France, il n'existe pas de définition juridique précise d'une entreprise publique, c'est une notion qui évolue selon le temps et les circonstances : v. infra un extrait "*Des entretiens du Conseil d'État* » du 10 juin 2016 consacrés aux entreprises publiques.

Parmi les entités publiques intervenant dans les domaines industriel et commercial, figurent :

- des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) ;
- les sociétés nationales qui sont de droit privé et dont le capital est détenu entièrement par l'Etat ;
- les sociétés d'économie mixte, dont le capital est détenu en majorité par une ou plusieurs entités publiques (Etat, établissement public, collectivités locales, etc.).

Les participations de l'Etat, en France, sont gérées, depuis 2004, par l'*Agence des participations de l'Etat (APE)*.

II - L'agence des participations de l'Etat (France)

L'agence des participations de l'État est un service à compétence nationale qui a été créé en septembre 2004 (décret du 9 septembre 2004) pour clarifier le rôle d'actionnaire de l'État en tant qu'investisseur en fonds propres dans des entreprises jugées stratégiques par l'État, pour stabiliser leur capital ou les accompagner dans leur développement ou leur transformation.

L'APE, placée sous la tutelle du Ministre de l'économie et des finances, est chargée de gérer les participations de l'État dans les entreprises et organismes contrôlés ou détenus, majoritairement ou non, directement ou indirectement, par l'État.

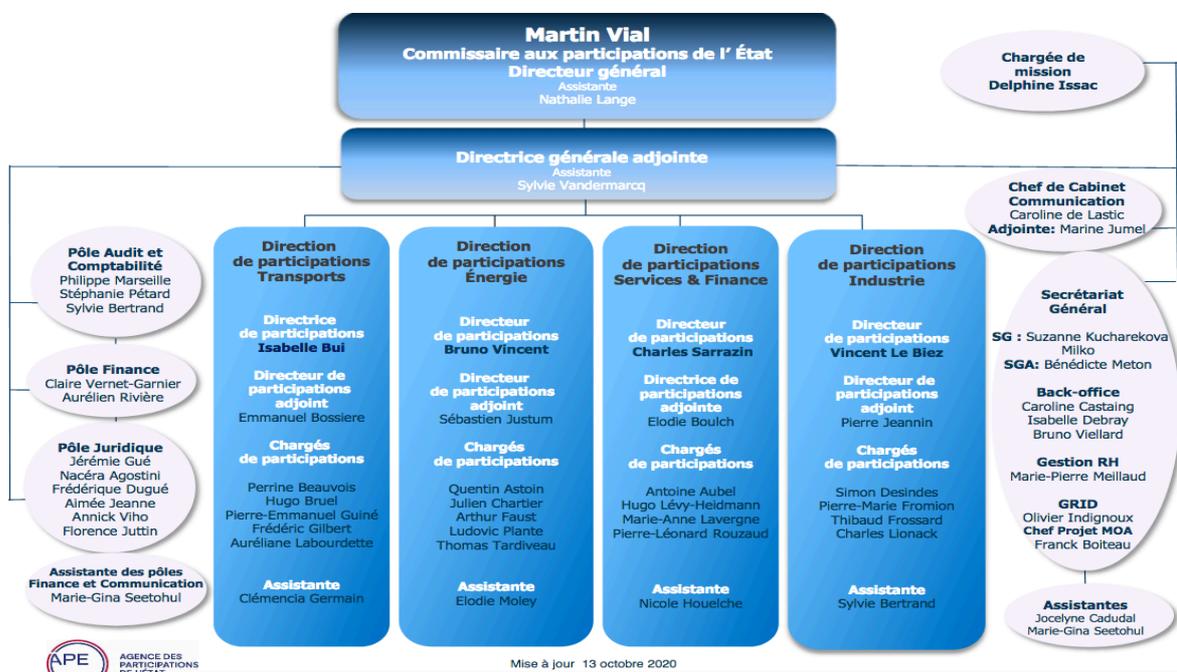
Les missions officielle de l'APE consistent à :

- incarner les intérêts patrimoniaux de l'État dans sa politique de gestion
- favoriser la performance économique des entreprises, leur rentabilité et leur valorisation sur le long terme
- promouvoir le rôle d'actionnaire avisé de l'État dans les instances de gouvernance des entreprises
- gérer le portefeuille de participations à travers les opérations d'acquisition, de fusion ou de rapprochement actionnariaux
- encourager l'exemplarité en matière de rémunération, d'égalité et de responsabilité sociale et environnementale

En 2020, 85 entreprises relevaient de son périmètre.

Le montant des comptes combinés de l'APE en 2020 s'élevait à plus de 84 milliard d'euros.

2.1 - L'organigramme de l'APE



2.2 - Le périmètre des participations de l'Etat

En 2020, 85 entreprises apparaissaient dans le portefeuille des participations de l'Etat français. Elles sont réparties en quatre secteurs.

INDUSTRIES

Automobile

RENAULT (15,24 %)

Défense et aéronautique

AIRBUS GROUP (10,98 %)

DCI

GIAT INDUSTRIES NEXTER

NAVAL GROUP (62,33 %)

ODAS

SAFRAN (11,05 %)

SOGEPA

THALES (25,83 %)

TSA

Autres industries

CHANTIERS DE L'ATLANTIQUE

LFB

MONNAIE DE PARIS

ÉNERGIE

AREVA

EDF

ENGIE (23,86 %)

ERAMET (25,74 %)

FSI-EQUATION

ORANO

TECHNICATOME

TRANSPORTS

Aérien

AÉROPORT DE PARIS

AÉROPORT DE MARSEILLE

AÉROPORT DE BORDEAUX-MÉRIGNAC

AÉROPORT DE LA RÉUNION

AÉROPORT DE LA MARTINIQUE

AÉROPORT DE MONTPELLIER-MÉDITERRANÉE

AÉROPORT DE STRASBOURG

ENTZHEIM

AÉROPORT DE LA GUADELOUPE

AIR FRANCE-KLM (14,33 %)

Autoroutes

CAISSE NATIONALE DES

AUTOROUTES

FDPITMA-ATMB-SFTRF

Ferroviaire

RATP

SNCF

Maritime et portuaire

GRAND PORT MARITIME DE

MARSEILLE

GRAND PORT MARITIME DU HAVRE

GRAND PORT MARITIME DE

DUNKERQUE

GRAND PORT MARITIME DE ROUEN

GRAND PORT MARITIME DE NANTES

SAINT-NAZAIRE

GRAND PORT MARITIME DE

LA ROCHELLE

GRAND PORT MARITIME DE

BORDEAUX

GRAND PORT MARITIME DE LA
MARTINIQUE

GRAND PORT MARITIME
DE LA RÉUNION

GRAND PORT MARITIME
DE LA GUADELOUPE

PORT AUTONOME DE PARIS

SERVICES

Télécom / Numérique / Médias

ARTE FRANCE

FRANCE TÉLÉVISIONS

FRANCE MEDIAS MONDE

IMPRIMERIE NATIONALE

LA FRANÇAISE DES JEUX (21,91 %)

ORANGE (13,44 %)

RADIO FRANCE

Services financiers

EPIC BPIFRANCE

DEXIA (46,81 %)

SFIL

SPPE

Autres services

LA POSTE

SEMMARIS (33,34 %)

SOCIÉTÉ POUR LE LOGEMENT

INTERMÉDIAIRE

SOVAFIM

Entités en fin d'activité - Défaillance

CDR

SGGP

2.3 - Le rapport d'activité 2020 de l'APE

Cf. : <https://www.economie.gouv.fr/agence-participations-etat>

ANNEXE n° 8

I – Extrait de la conférence « Les entretiens du Conseil d'État en droit public économique » du 10 juin 2016.

(<https://www.conseil-etat.fr>)

Les entreprises publiques

(Conseil d'État, vendredi 10 juin 2016)

NB. Cette intervention date de 2016, mais elle conserve toute sa pertinence dans le nouveau contexte généré par la pandémie actuelle (B.A).

Introduction de la conférence par Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État

Mesdames et Messieurs,

Chers collègues,

Je vous remercie de votre présence à ces douzièmes *Entretiens du Conseil d'État en droit public économique*, dont l'objectif est, depuis maintenant presque neuf ans, d'être un lieu d'échange avec tous les acteurs de l'évolution du droit et de la vie publique, dans laquelle le Conseil d'État joue un rôle aussi bien par ses fonctions juridictionnelles que consultatives.

Le sujet de nos travaux aujourd'hui – les entreprises publiques – aurait pu susciter, il y a quelques années, l'étonnement, voire une certaine nostalgie, tant cette forme d'intervention publique paraissait vouée à un irrémédiable déclin. Or l'avenir a détrompé les prophètes ou les Cassandre de la privatisation inéluctable de ces entreprises. Le poids du secteur public dans l'économie française, en valeur ajoutée, est stable depuis dix ans autour d'une valeur de 5%. De même, depuis 2005, les effectifs salariés des entreprises publiques sont stables à un peu moins de 800 000 personnes et le nombre des entreprises publiques a même constamment augmenté.

Selon l'INSEE, fin 2014, la France comptait 1 632 sociétés dont le capital est détenu majoritairement par l'État, directement ou indirectement par les filiales de groupes publics. Cette stabilité ne saurait toutefois dissimuler une diversification croissante de leur régime juridique et une plus forte convergence avec les structures de droit privé.

L'entreprise publique est un protégé juridique sans définition unique. En cela, nous n'avons pas beaucoup progressé depuis la période qui précéda les vagues de privatisation. Le professeur Pierre Delvolvé écrivait en 1984 : « *Il n'y a pas de catégorie juridique qui constitue l'entreprise publique ; il y a des entreprises publiques, il n'y a pas l'entreprise publique* ». Dans ses fonctions juridictionnelles et consultatives, le Conseil d'État utilise quant à lui depuis longtemps un critère d'appartenance au secteur public simple, souple – car prenant en compte les cas de cession d'actifs – et largement partagé, en particulier par le Conseil constitutionnel, pour l'interprétation de l'article 34 de la Constitution : **une entreprise, qui n'est pas une personne publique, appartient au secteur public, si la majorité au moins de son capital est détenue, directement ou indirectement, par des personnes publiques.**

Nous commencerons donc par rendre compte de la diversité croissante des formes d'entreprises publiques, en particulier des formes capitalistiques de droit privé (I). Cette diversité, si elle est ordonnée à une stratégie globale et réglée d'une manière efficace, reste un atout pour l'action économique des personnes publiques (II).

Cette action n'a pas vocation à disparaître ou à se réduire à une peau de chagrin. Dans un monde globalisé, traversé par d'importantes transformations technologiques et industrielles, elle conserve son irréductible spécificité et toute sa légitimité. L'entreprise publique reste un de ses instruments d'avenir. Car, par la diversité de ses formes, elle défend des intérêts qui transcendent les besoins d'une seule entreprise, d'une seule filière, d'un seul secteur. Elle porte l'ambition d'une vision globale, cohérente et stratégique de notre économie, dans laquelle l'État n'est certes plus le principal producteur de biens et de services, mais dans laquelle il doit intervenir pour préserver les fondements de notre souveraineté économique, actionner de nouveaux leviers de croissance et d'innovation et promouvoir la compétitivité de nos entreprises.

I. Depuis trente ans, le régime juridique des entreprises publiques s'est nettement diversifié et il a davantage emprunté les structures de droit privé.

A. Ce double mouvement de diversification et de privatisation est le fruit d'une lente sédimentation historique, qui a débuté à la fin des années 1980.

Pendant longtemps, l'État n'avait le choix pour la mise en œuvre de ses activités économiques qu'entre **trois principales formes d'intervention : l'exploitation par ses propres services avec la régie ; l'exploitation confiée à l'un de ses démembrements avec les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) ; l'exploitation déléguée à un partenaire privé avec les délégations de service public.**

Ces formes d'intervention se sont diversifiées avec la montée en puissance de l'actionnariat public, c'est-à-dire la **création de sociétés commerciales régies par le livre II du code de commerce et dotées d'un capital détenu au moins partiellement par des personnes publiques.**

Corrélativement, il faut distinguer **trois formes de « privatisation »** – terme dont la technicité est au moins aussi forte que la charge idéologique :

- **la privatisation de la propriété** d'une entreprise publique – comme cela a été le cas à partir de 1986 et tout au long des années 1990 et 2000, notamment pour de grands groupes industriels et bancaires - ;

- **la privatisation du statut** d'une entreprise publique avec la transformation d'EPIC historiques en sociétés anonymes, comme par exemple, dans la période récente, France Telecom en 1996, EDF-GDF en 2004, Aéroports de Paris en 2005 et La Poste en 2010 ;

- enfin, **la privatisation du capital** de sociétés publiques qui, sans opérer un transfert du secteur public vers le secteur privé, se traduit par une ouverture minoritaire à l'actionnariat privé – comme cela a été le cas à EDF, dont le capital a été ouvert à hauteur de 15,5%. Cette ouverture est dans certains cas encadrée par un seuil minimal de détention publique fixé par la loi – ce seuil est par exemple de 70% pour EDF, de 50% pour ADP et 33% pour GDF-Suez.

Il en résulte une **grande diversité de sociétés à participation publique**. Cette diversité se retrouve aussi au niveau local avec différentes formes de sociétés

commerciales. Elles sont soit intégralement contrôlées par des personnes publiques – c'est le cas des sociétés publiques locales (SPL) et des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) créées en 2010[12] -, soit ouvertes aux capitaux privés avec une participation publique majoritaire obligatoire (c'est le cas des sociétés d'économie mixte locale – SEML – créées en 1983 et rénovées en 2002) ou avec une participation publique qui peut être minoritaire : c'est le cas des sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP) créées en 2014.

B. Cette hétérogénéité du régime juridique des entreprises publiques résulte de la conjonction de plusieurs facteurs juridiques, économiques et financiers.

Les facteurs juridiques tiennent à l'affirmation des exigences du droit de la concurrence. Les institutions de l'Union européenne, attentives à ce que ni la propriété des entreprises, ni les droits qui leur sont accordés, ne faussent la concurrence, ont **soumis les entreprises publiques au droit des pratiques anticoncurrentielles, au contrôle des concentrations et au droit des aides d'État.**

Le droit de l'Union européenne a ainsi conduit à une **banalisation du régime juridique des entreprises publiques** et à leur soumission à des contraintes particulièrement strictes. L'une des plus récentes illustrations de ce mouvement réside dans l'arrêt du 3 avril 2014 par lequel la Cour de justice de l'Union européenne a estimé que le statut d'EPIC dont bénéficiait La Poste lui assurait une garantie implicite et illimitée de l'État assimilable à une aide d'État au sens de l'article 107 TFUE. Cette jurisprudence intervient, alors que le législateur a retenu un schéma original pour le groupe SNCF, qui a choisi de filialiser un établissement public.

L'influence du droit de la concurrence n'est toutefois ni univoque, ni par principe hostile à l'entreprise publique. Les principes d'autonomie institutionnelle et de neutralité à l'égard du régime de propriété publique ne sauraient être vidés de leur substance en droit de l'Union par les principes d'égalité de traitement et de libre concurrence. Par ailleurs, le droit de la concurrence admet depuis longtemps des **aménagement justifiés par des motifs d'intérêt économique général**, qu'il s'agisse de droits exclusifs ou de compensations liées à des charges de service public. Il reconnaît aussi aux États la possibilité de **protéger certains intérêts stratégiques et d'adopter des mesures restrictives pour des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique**, par exemple en soumettant à un régime d'autorisation certains investissements étrangers ou certaines exportations sensibles, ou encore en permettant à l'État de détenir – il est vrai sous des conditions particulièrement strictes- des actions spécifiques au sein d'entreprises du secteur privé ou encore de disposer d'un commissaire du Gouvernement dans l'organe de gouvernance des établissements publics ou des entreprises à capitaux publics. Il existe donc des marges nationales d'appréciation, d'intervention et d'action, dont il faut avoir conscience et qu'il convient de pleinement utiliser et, au besoin, défendre d'une manière constructive.

En dehors de ces facteurs juridiques, d'autres éléments ont joué en faveur d'une plus grande diversité des formes d'entreprise publique.

D'une part, **le facteur financier**, car les sociétés commerciales sont ouvertes, à la différence des EPIC, aux capitaux privés et elles disposent ainsi de plus grandes marges de manœuvre, de la possibilité de lever des capitaux sur les marchés financiers et, par conséquent, de plus grandes capacités d'investissement et d'expansion.

D'autre part, des **facteurs économiques**, car l'ouverture au secteur privé permet de nouer des partenariats utiles à l'acquisition de nouvelles technologies, au rachat d'entreprises et au développement gisements de croissance.

Par ailleurs, des **facteurs institutionnels et administratifs**, car **les formes traditionnelles de contrôle et de tutelle publics restent lourdes et contraignantes, même si elles ont été rénovées depuis quelques années.**

D'une manière générale, la transformation des entreprises publiques reflète la redéfinition des missions confiées à l'État au sein d'une économie de marché.

L'État intervient directement sur les marchés pour **acquérir des biens et services** en tant que commanditaire ou pour en proposer en tant qu'opérateur économique. Il lui revient alors de réaliser **l'égalité de traitement dans la conduite des procédures de commande publique ou de se comporter en égal concurrent** dans la compétition économique.

Mais, en sus, l'État agit, en tant que **régulateur, sur le fonctionnement des marchés**, qu'il fixe leurs règles générales de fonctionnement ou qu'il assure au jour le jour leur application en délivrant des autorisations ou en prenant des injonctions, des directives ou des mesures d'orientation relevant du droit souple.

Enfin, l'État agit de plus en plus comme un **actionnaire**, gérant d'une manière active un large **portefeuille de participations majoritaires, mais aussi minoritaires.**

Par conséquent, nos analyses doivent s'inscrire dans le cadre d'une réflexion générale sur la nature, le périmètre et les instruments de l'action économique de l'État ainsi que sur la séparation, l'articulation et la mise en cohérence de ses différentes missions de prestation et de régulation.

II. Notre conviction est que l'État a vocation à rester, grâce à une stratégie et des structures renouvelées, un acteur économique de premier rang avec les entreprises publiques.

B - L'avenir de l'entreprise publique dépend de notre capacité à concevoir et mettre en œuvre une stratégie de promotion de nos intérêts nationaux.

Dans un contexte marqué par d'importantes transitions économiques, technologiques et industrielles, l'État doit disposer d'une **ligne de conduite claire, structurée et ambitieuse**, au sein de laquelle l'entreprise publique a toute sa place. Dans ce cadre qu'ont explicité en 2014 les lignes directrices de l'État actionnaire, **plusieurs objectifs sont poursuivis.**

Le premier est d'assurer un haut niveau de **contrôle des entreprises et des secteurs stratégiques**, particulièrement sensibles du point de vue de la souveraineté. L'État a ainsi récemment pesé dans la restructuration de la filière nucléaire française en lien étroit avec les sociétés Areva, EDF et Engie et il a aussi consolidé les industries du secteur de la défense en permettant le rapprochement des sociétés Nexter et KMW.

Le deuxième objectif consiste à garantir la **satisfaction des besoins fondamentaux du pays**, qu'il s'agisse des infrastructures de base et des services publics essentiels dans les domaines des transports, de l'éducation, de la santé ou de la solidarité.

Le troisième objectif est d'accompagner la **création, la consolidation et l'expansion internationale des entreprises relevant des filières déterminantes** pour la

croissance économique nationale, grâce à des prêts ou des prises de participation publics. Au sein des entreprises publiques, l'État ne doit pas agir passivement, en se bornant à exercer ses pouvoirs de nomination, d'approbation des comptes ou de suivi financier ; il doit jouer un rôle actif d'animation, de modernisation et de pilotage prospectif au service des intérêts sociaux de l'entreprise, mais aussi des intérêts nationaux. Il concourt à cet égard à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi de plans d'investissement et de transformation des modèles économiques de long terme – l'État a ainsi accompagné en 2014 La Poste dans la conception de son plan « *La Poste 2020* ». Lorsque le capital des sociétés publiques a été ouvert, l'État associe les actionnaires privés minoritaires à la vie de l'entreprise. Il doit respecter les droits de ces minoritaires, prendre en compte leurs points de vue et leurs intérêts, les associer autant que possible aux grandes décisions stratégiques et leur rendre des comptes sur les résultats obtenus. L'exemplarité de l'État actionnaire tient ainsi à sa capacité de rassemblement et de gestion collégiale et dynamique de ses entreprises.

Enfin, en quatrième objectif, l'État intervient ponctuellement dans des **opérations de sauvetage d'entreprises** dont la défaillance présenterait des conséquences systémiques sur l'économie nationale ou européenne.

La diversité de ces objectifs marque la spécificité irréductible de l'entrepreneur et de l'actionnaire publics. Leurs interventions ne sauraient être déterminées selon la seule logique de **rentabilité économique ou financière** ; celle-ci ne doit pas être ignorée, car, dans ces temps de disette budgétaire, le bon usage des deniers publics est devenu impérieux. Mais la performance, c'est aussi et surtout **viser et satisfaire des objectifs de souveraineté, de compétitivité et d'attractivité économiques**.

L'État est ainsi à la fois garant de la souveraineté, responsable de politiques macro-et micro-économiques, régulateur, actionnaire, client, fournisseur et garant de l'équilibre des comptes publics. Le grand défi de l'État est, par conséquent, **d'assurer à tout moment la conciliation entre des objectifs divers et variés, parfois totalement incompatibles entre eux ou, à tout le moins, souvent non convergents ou contradictoires**.

Les risques de conflits entre les multiples intérêts publics en présence ou entre intérêts publics et privés ne sont donc pas minces et ils impliquent des arbitrages délicats.

B. Pour y parvenir, l'État dispose de structures dédiées à la gestion de ses participations ainsi que de règles rénovées de gouvernance et d'opération sur le capital des entreprises publiques.

L'État actionnaire dispose en effet de deux outils complémentaires avec **l'Agence des participations de l'État (APE)** créée en 2004 et la **Banque publique d'investissement (BPI)** instituée en 2012 – cette dernière privilégiant les prises de participations minoritaires, spécialement dans les PME, avec une perspective de sortie après une étape de leur développement, de leur croissance internationale ou de leur consolidation.

Par ailleurs, l'ordonnance du 20 août 2014 ratifiée et partiellement modifiée par la loi du 6 août 2015 dite « loi Macron », a rénové les règles de gouvernance des sociétés à participation publique et le régime des opérations sur leur capital. Il a en effet été mis fin aux règles spéciales relatives à la taille de leur conseil d'administration et les conditions de nomination des membres désignés ou proposés par l'État ont été clarifiées, en recherchant un équilibre entre la souplesse des règles de droit commun et les

spécificités découlant de leur contrôle public, comme par exemple la « règle du tiers » pour la représentation des salariés.

La même réforme a permis de sécuriser et d'assouplir, dans le respect des principes constitutionnels, les opérations de cession de participations publiques, selon le rang des sociétés et les procédures de cession. Le présent colloque sera l'occasion de revenir en détail sur les apports et la mise en œuvre de cette réforme, comme sur l'application des dispositions de la loi dite « Florange » relatives à l'attribution de droits de vote doubles en faveur de l'actionnariat de longue durée dans les entreprises françaises.

L'entreprise publique est aujourd'hui entrée dans une période qui n'est plus celle d'une critique radicale de l'intervention économique de l'État mais, au contraire, celle de la révélation, notamment après la crise de 2008, de l'impérieuse nécessité de son **rôle de stratège**.

Ce nouveau contexte nous invite à réexaminer les objectifs qui sont assignés à l'entreprise publique, la pertinence, la soutenabilité et l'efficacité de son régime juridique, l'articulation des actions locales et nationales ainsi que la conciliation entre les intérêts publics et les intérêts publics et privés qui sont en jeu au sein des entreprises publiques et dans le rapport de celles-ci à leurs concurrentes opérant sur les mêmes marchés.

Tel est l'objet du présent colloque que je remercie les sections du rapport et des études, des finances et des travaux publics d'avoir organisé dans le cadre des *Entretiens du Conseil d'État en droit public économique*. Je remercie aussi vivement les intervenants, les présidents des quatre tables rondes, Jean Gaeremynck, Philippe Martin, Patrick Gérard et Martine Lombard, ainsi que le commissaire général à l'investissement, M. Louis Schweitzer, qui nous font l'honneur de partager avec nous les fruits de leurs expériences et de leurs réflexions.



AFRITAC Centre

Fonds Monétaire International - FMI
Centre Régional d'Assistance Technique pour l'Afrique Centrale
Renforcer les capacités macroéconomiques d'Afrique centrale



Forum des Hauts Fonctionnaires du Budget d'AFC

Etablissements publics nationaux et gestion des finances publiques

Ephrem Ghonda Makiadi

Conseiller résident en gestion des finances publiques

SAO TOME & PRINCIPE (par visioconférence)

18 – 22 janvier 2021



Déroulé de la présentation



Introduction

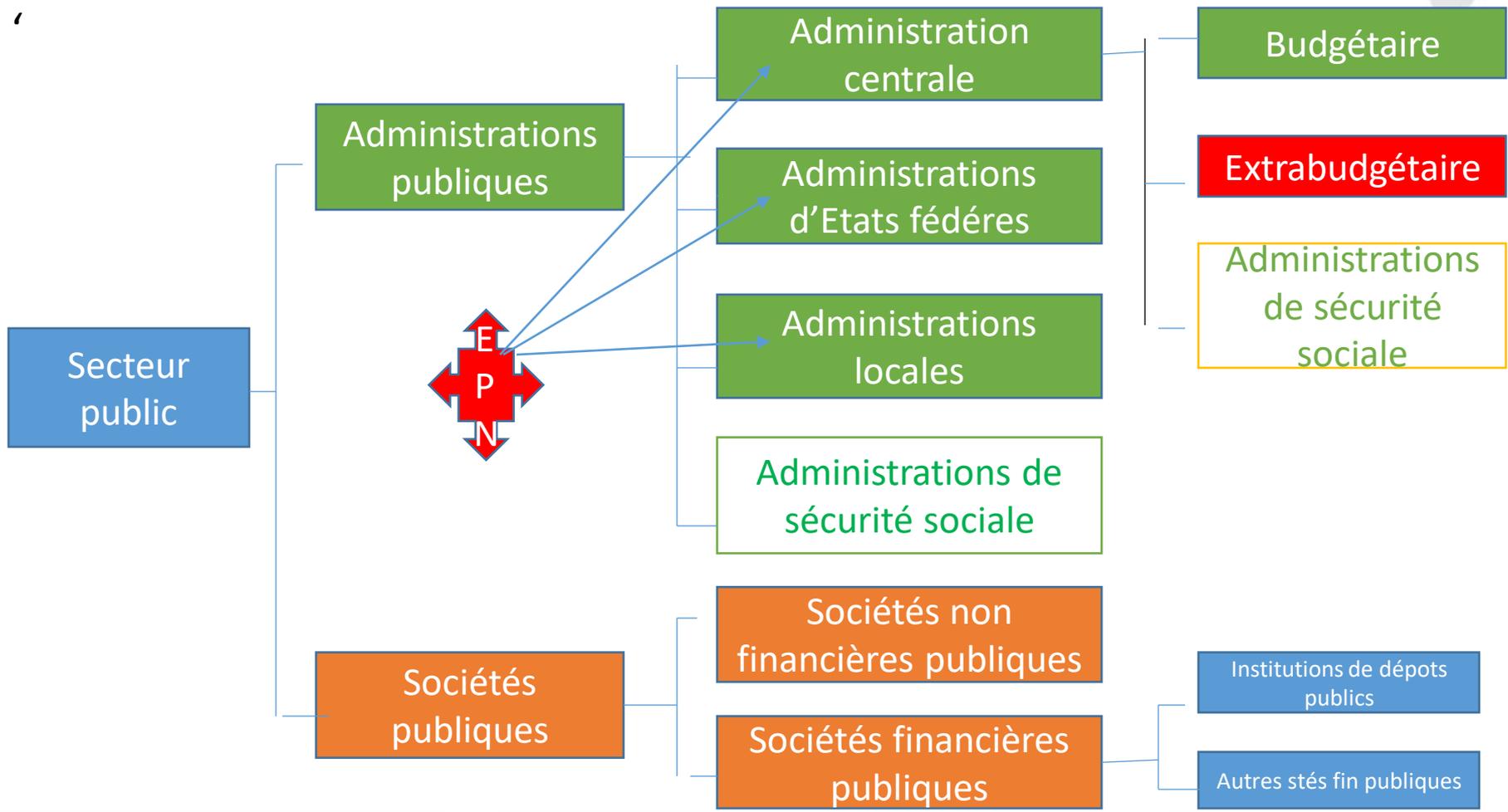
- I. La cartographie du secteur public : un fléchage sur les EPN au sein des administrations publiques
- II. Un référentiel législatif et réglementaire de la gestion des finances commun et spécifique
- III. Une politique budgétaire toutes APU intégrant les risques budgétaires de l'ensemble du secteur public
- IV. Une partie intégrante des états financiers ex-post de l'administration centrale

Introduction



Principaux constats	Principales conséquences de la prolifération des EPN
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Un cadre législatif et réglementaire soit à construire, soit à améliorer, soit à faire appliquer, notamment pour encadrer les créations d'EPN 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Une forte augmentation des dépenses de transfert et de subvention souvent sans aucune règle ou principe d'allocation rationnelle
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Une faiblesse institutionnelle tant au niveau central que sectoriel ne permettant pas un exercice satisfaisant de la tutelle 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Une augmentation des risques de soutenabilité sur le Budget de l'Etat
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Un calendrier budgétaire déphasé par rapport au calendrier budgétaire de l'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Une multiplicité d'établissements publics ne disposant d'aucune ressource propre et dépendante totalement des subventions de l'Etat
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Une démarcation insuffisante entre EPN, services publics, fonds et certaines entreprises publiques 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Un affaiblissement des administrations centrales amputées d'une partie de leurs attributions et missions
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Une propension à échapper aux contraintes d'exécution des budgets publics tant en termes de procédures de gestion que de contrôle 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le recrutement parallèle d'effectif imputé sur la subvention de l'Etat sans l'avis des administrations de tutelle rendant la subvention rigide
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Un reporting quasi inexistant des opérations des EPN en annexe aux états financiers ex-post de l'Etat 	<p style="text-align: right;">3</p>

I- Cartographie du secteur public : un fléchage sur les EPN au sein des administrations publiques



I- Cartographie du secteur public : un fléchage sur les EPN au sein des administrations publiques



Etablissements publics : un contenu précis du sous-secteur « administrations publiques » du secteur public et une définition opérationnelle

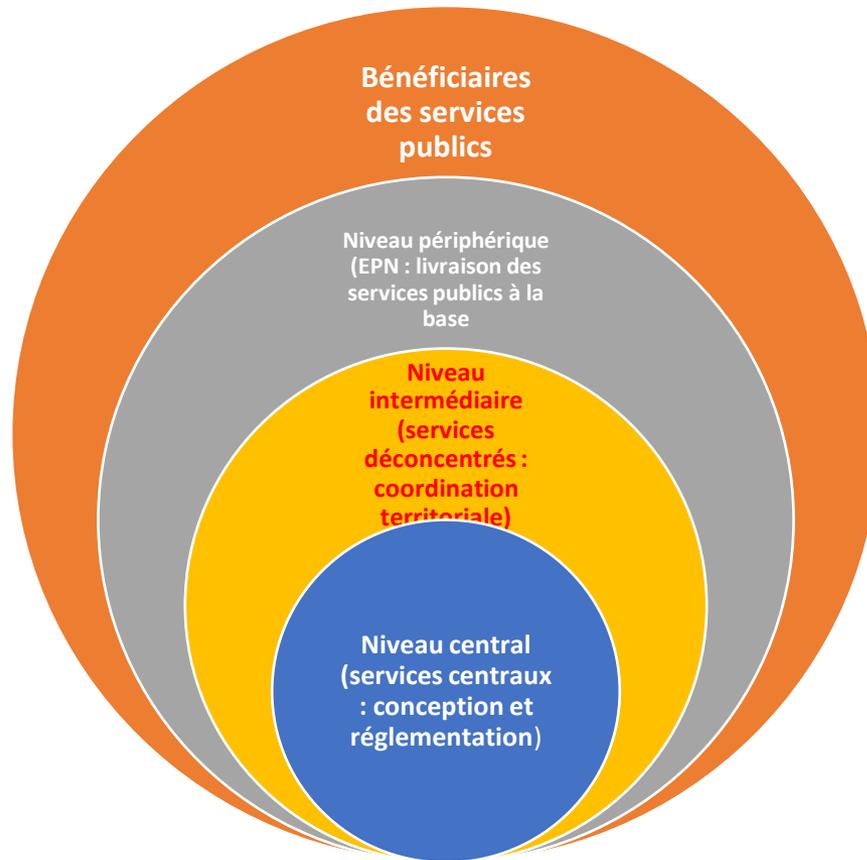
Contenu du sous-secteur des administrations publiques	Définition opérationnelle des établissements publics
<p>Toutes les unités d'administration publique et toutes les institutions sans but lucratif, <u>non marchandes résidentes contrôlées par des unités d'administration publique</u></p>	<p>Un établissement public (EP) est une personne morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière pour réaliser une ou plusieurs missions d'intérêt général.</p>
	<p>Trois caractéristiques majeures commandent les établissements publics</p> <ul style="list-style-type: none"> - Autonomie juridique - Rattachement a une entité publique - Spécialité
	<p>Un patrimoine d'affectation reçu de l'Etat</p> <p>Ressources financières provenant principalement des subventions du budget de l'Etat, et accessoirement des recettes diverses; étant donné le caractère non marchand de sa production</p>
	<p>Par suite de leur autonomie juridique, ils constituent des unités extra-budgétaires des administrations auxquelles ils sont rattachés.</p>



I- Cartographie du secteur public : un fléchage sur les EPN au sein des administrations publiques



EPN : opérateur de proximité pour la livraison des services publics



II- Un référentiel législatif et réglementaire commun et spécifique en matière de GFP



2-1. Un référentiel commun en matière de GFP

Ce référentiel est constitué par la loi organique relative aux lois de finances, le règlement général sur la comptabilité publique, le code de transparence dans la GFP, la loi sur les marchés publics

- Cycle budgétaire et autorités approbatrices
- Format du budget et nomenclature budgétaire
- Acteurs, règles et procédures d'exécution du budget
- Normes, plan et restitutions comptables (états financiers)

II- Un référentiel législatif et réglementaire commun et spécifique en matière de GFP



2-2. Un référentiel spécifique pour la gouvernance des EPN

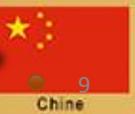
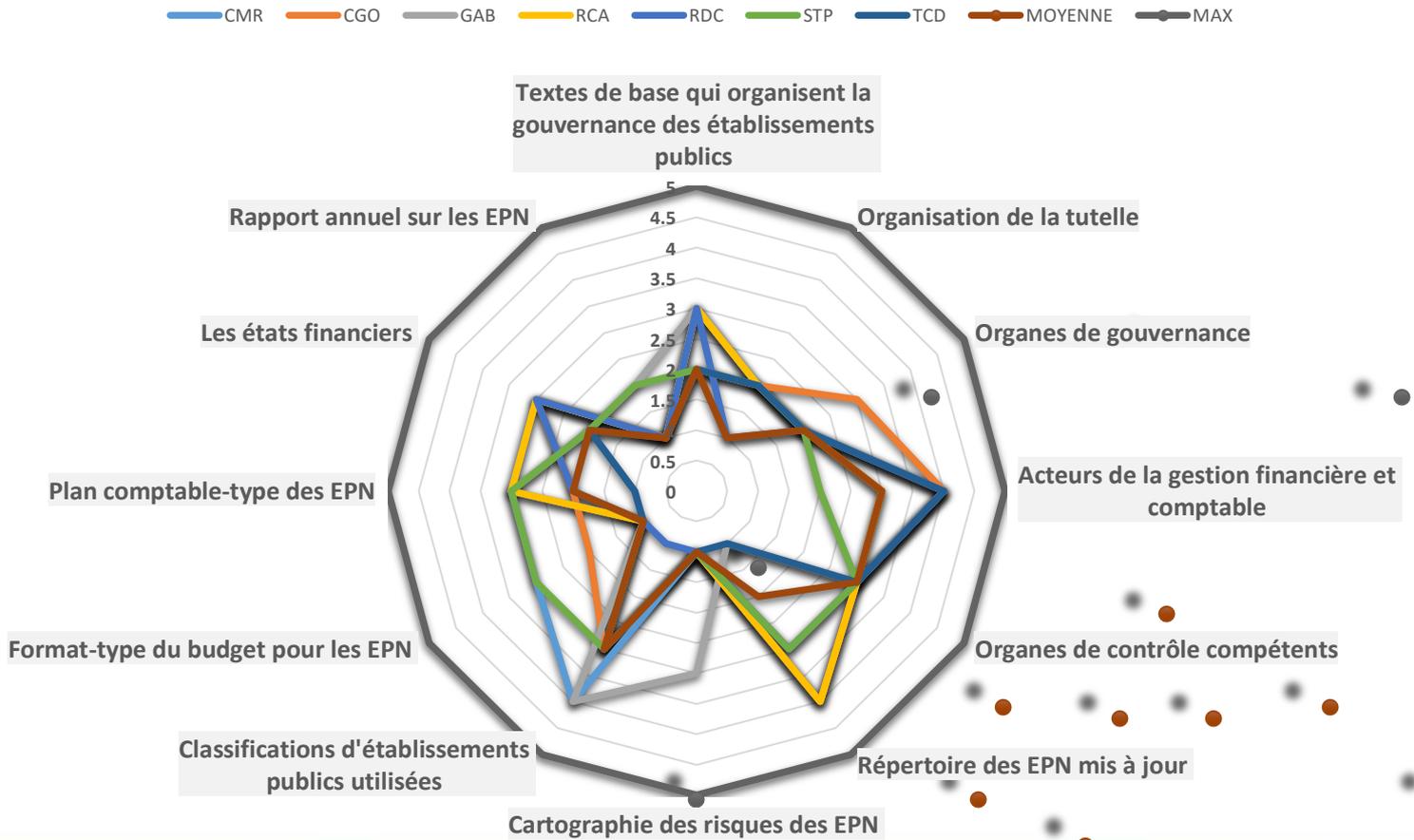
Ce référentiel est constitué par un texte de nature législative (la loi sur la gouvernance des EPN) et d'autres textes d'application dont les dispositions en matière de GFP doivent être en ligne avec le référentiel commun en matière de GFP

- Délimitation du champ
- Conditions de création
- Modalités de gouvernance interne
- Modalités d'exercice de la tutelle
- Relations financières avec l'Etat
- Contrat programme
- Contrôle

II- Un référentiel législatif et réglementaire commun et spécifique en matière de GFP



GOUVERNANCE DES EPN DANS LES PAYS MEMBRES D'AFRITAC CENTRE



III- Une politique budgétaire toutes APU



3-1. Les EPN participants de la politique budgétaire

Le titre I de la directive sur les lois de finances encadre les **budgets de toutes les APU au sens du MSFP 2014 du FMI.**

La politique budgétaire est désormais arrêtée sur l'ensemble des finances publiques (article 1^{er} de la Directive LdF)

La soutenabilité budgétaire est désormais appréciée sur l'ensemble des finances publiques (article 7 de la Directive LdF). Elle intègre les risques budgétaires de l'ensemble du secteur public, notamment les EPN et les sociétés publiques.

III- Une politique budgétaire toutes APU



3-1. Les EPN participants de la politique budgétaire (suite)

La stratégie budgétaire de MT doit se faire toutes APU intégrant tous les organismes publics : Etat, EPN, collectivités locales et organismes de sécurité sociale

La prise en compte des EPN dans la trajectoire de MT des FP implique une meilleure connaissance de leurs ressources (propres et subventions) et de leurs dépenses avec une visibilité sur les dettes vis-à-vis des fournisseurs et autres prestataires (risques)

La participation des EPN dans le processus budgétaire de l'Etat pour une meilleure évaluation des besoins en subvention

III- Une politique budgétaire toutes APU



3-2. Encadrement des budgets publics

Le CBMT a une vocation de cadrage global de l'ensemble des recettes et des dépenses **des administrations publiques** sur une période triennale glissante (article 8 de la directive LdF).

Administrations publiques au sens du MSFP du FMI 2014 : y compris les EPN a tous les niveaux des APU, soumis a la loi organique relative aux LdF et au RGCP.

Une intégration des risques budgétaires des APU, mais aussi des autres composantes du secteur public hors APU.

Une définition globale des déficits publics qui ne se limite pas seulement a la composante « administration centrale », budget de l'Etat.

III- Une politique budgétaire toutes APU



3-2. Encadrement des budgets publics (suite)

Les principes budgétaires et fiscaux applicables a l'Etat le sont également pour les EPN : contenu des budgets tant en recettes qu'en dépenses, principes budgétaires, attribution des produits, etc.

Point d'attention : la maitrise des unités extrabudgétaires des APU, notamment les EPN, se positionne comme un des leviers importants de la GFP.

IV- Une partie intégrante des états financiers ex-post de l'administration centrale



Les états financiers ex post des administrations publiques soumis au gouvernement doivent couvrir toutes activités budgétaires et extra budgétaires de l'administration centrale.

L'indicateur PEFA PI-6 évalue cette pratique comme suit :

- Le % des dépenses non comptabilisées dans les états financiers de l'Etat et la note équivalente (1% A; 5% B; 10% C; > 10% D)
- Le % des recettes non comptabilisées dans les états financiers de l'Etat et la note équivalente (1%A; 5%B; 10% C> 10% D)
- La soumission des états financiers des unités extra budgétaires dans les délais variant entre 3 mois A, 6 mois B ; 9 mois C et > à 9 mois D .

Point d'attention : Globalement, les pays de la zone AFRITAC centre ont tous la note D.





Merci



Page Facebook de l'AFRITAC Centre
<https://www.facebook.com/AFRITACcentre/>



Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade



Comparaisons Internationales sur la Gouvernance des Entreprises Publiques en Afrique Centrale

FoHBAC – 9^{ème} édition – São Tomé e Príncipe

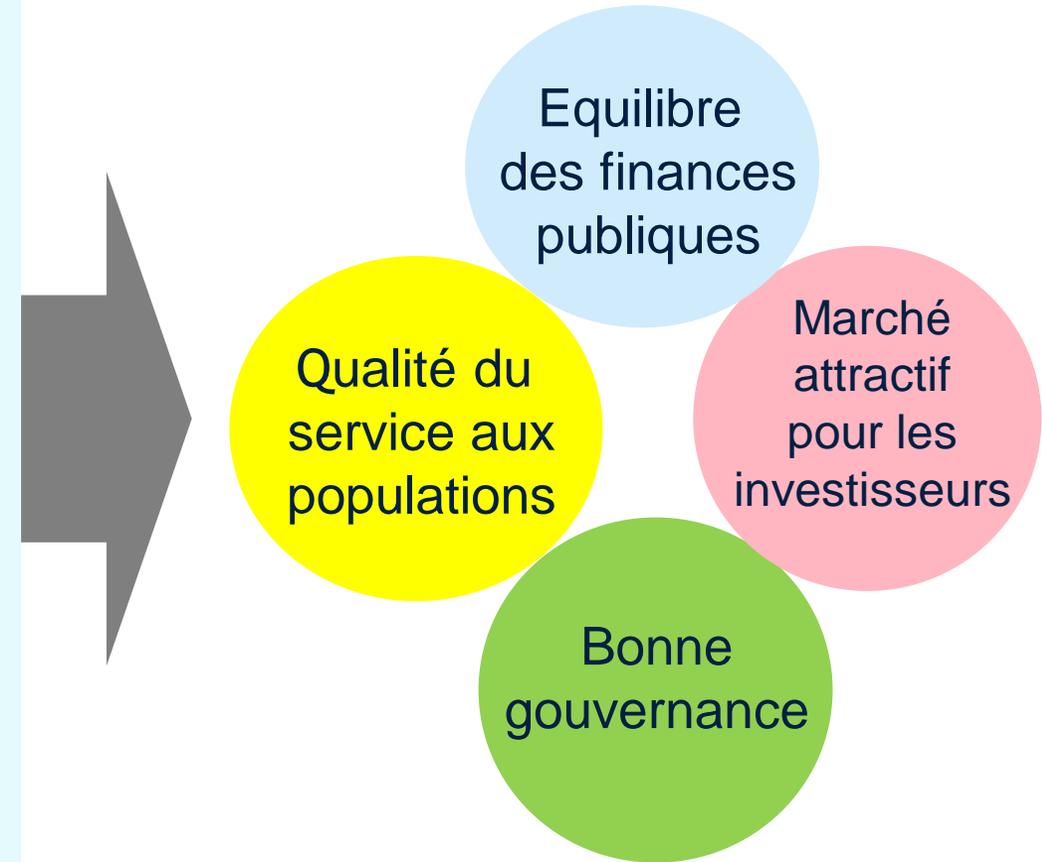


LA BANQUE MONDIALE
BIRD • IDA | GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

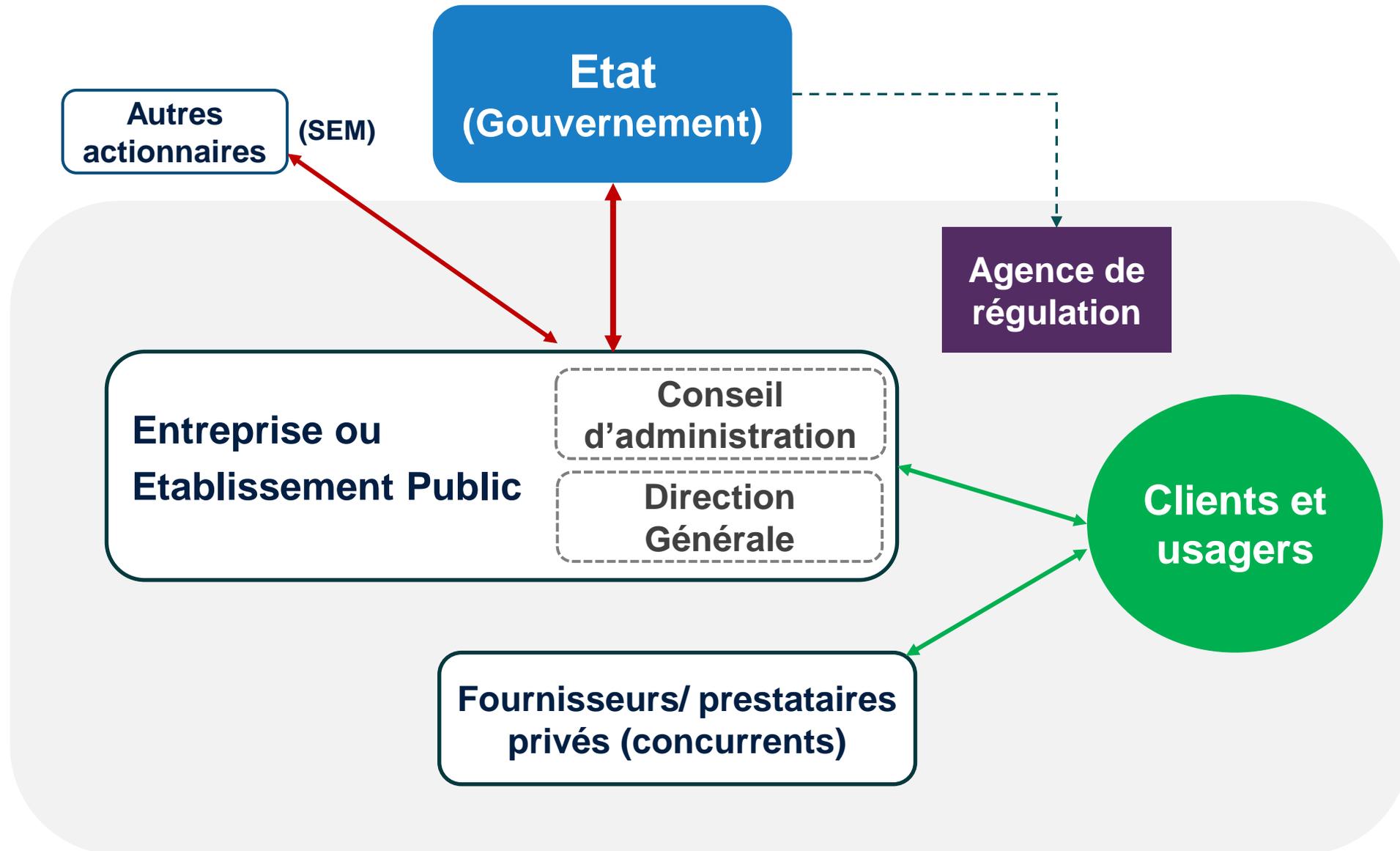
Henri Fortin
Spécialiste en Chef en Gestion Financière
Région Afrique
18 janvier 2021

Principes fondamentaux de la gouvernance des entreprises publiques

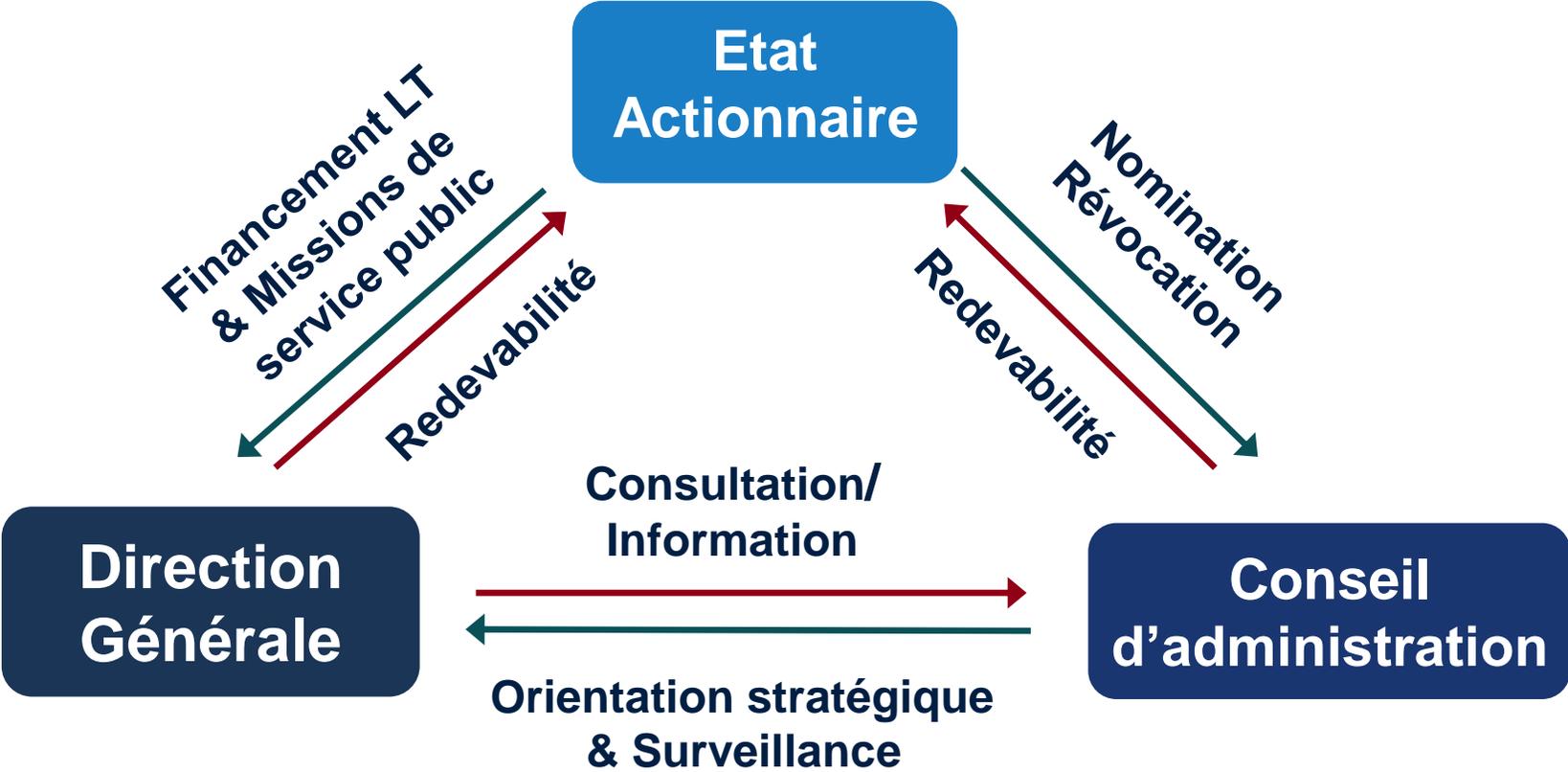
- Forte **autonomie de gestion**, encadrée dans des domaines précis, par ex.
 - Tarifs (dans un contexte de monopole)
 - Engagements financiers
- Mode de gestion calqué sur celui d'une entreprise privée (ou s'en inspirant fortement)
 - **Rentabilité** (ou *a minima* couverture des coûts)
 - **Transparence**
 - **Redevabilité** vis-à-vis de l'Etat actionnaire
- **Neutralité de l'Etat** vis-à-vis d'éventuels concurrents privés



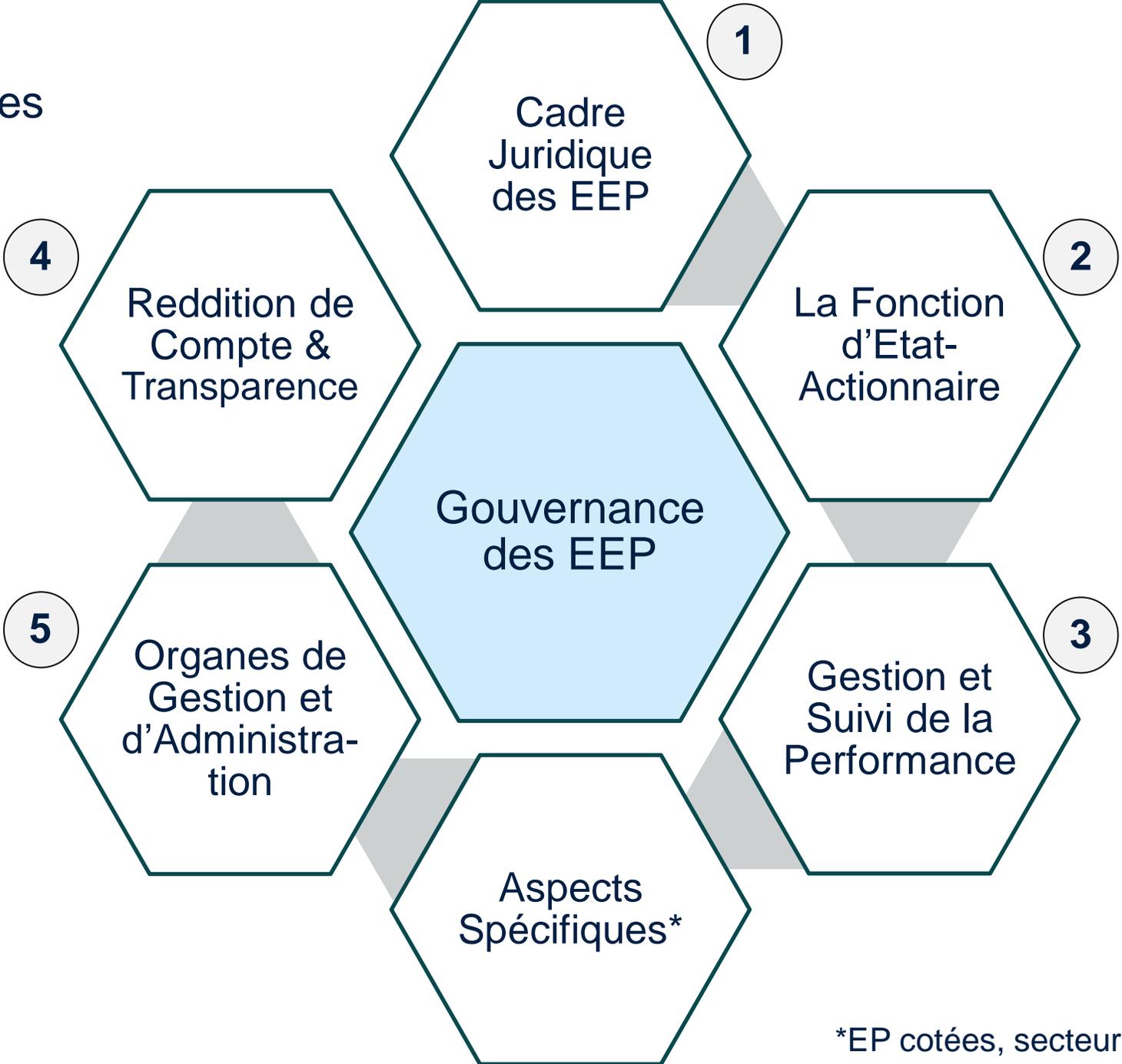
Cartographie simplifiée de la gouvernance des entreprises et établissements publics



La logique de la gouvernance d'entreprise, dans le contexte du secteur public



Gouvernance des Entreprises Publiques Aspects Principaux



*EP cotées, secteur financier, etc.



1 Cadre Juridique – Points-clés

- La bonne gouvernance des EP repose sur un cadre juridique et réglementaire solide
 - Complet – qui assure qu’il n’existe pas de vide juridique
 - Cohérent – obligations claires et non contradictoires, s’appuyant sur le droit commercial et le code national de gouvernement d’entreprise
 - Facilitant le respect et l’application des règles.
- Forme juridique des entreprises publiques
 - La société anonyme ou équivalent est la forme juridique à privilégier. Elle est impérative pour les EP intervenant dans des secteurs concurrentiels
 - Cf. expérience de la RDC qui a systématiquement transformé ses EP structurantes à partir de 2009



2 Rôle de l'Etat actionnaire

Quatre fonctions principales de l'Etat-actionnaire vis-à-vis des EEP

- 1) **Nommer** les administrateurs et les auditeurs indépendants
- 2) **Exprimer ses attentes** vis-à-vis des EEP en termes de grandes orientations stratégiques
- 3) **Assurer le suivi** de la situation financière et de la performance
- 4) **Informier** le Parlement et le public sur la situation des EEP

L'exercice de ce rôle présente dans la pratique plusieurs difficultés importantes

- Ces fonctions sont souvent assignées à plusieurs institutions, avec une coordination limitée
- La « tutelle financière » n'est pas toujours dotée des pouvoirs suffisants pour exercer ces fonctions
- Absence de sanctions pour non-respect par les EEP de leurs obligations (ex. reporting)
- Exercer ces fonctions exige des compétences spécifiques (financières, juridiques) et donc des moyens humains dont le gouvernement est souvent démuné



Pistes d'amélioration de la fonction d'Etat-actionnaire

Solutions plus simples

- Etablir une unité dédiée au suivi des EEP au sein du ministère des finances
- Recenser l'ensemble des participations de l'Etat
- Etablir des programmes de formation des équipes du MFB en charge de la tutelle financière
- Constituer une base de données comptables sur les EEP (Excel)
- Mettre en place des mécanismes de coordination entre institutions gouvernementales (ou « tutelles »)

Solutions plus complexes

- Etablir une entité chargée de la fonction d'Etat-actionnaire (ex. APE France)
- Recruter des experts ayant des compétences spécifiques (ex. analyste financier)
- Développer un vivier d'administrateurs
- Automatiser le reporting des EEP auprès de l'Etat
- Incorporer des indicateurs de performance opérationnelle à la base de données sur les EEP



3 Gestion et Suivi de la Performance

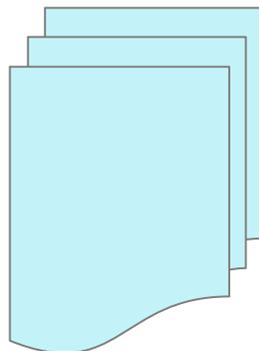
- Importance d'une bonne **planification stratégique**
 - Définir une stratégie pour l'entité, sous la houlette du conseil d'administration
 - Etablir des indicateurs de performance pertinents reposant sur un système d'information fiable et efficace
- Identifier les **obligations de service public** et assurer aux entités parapubliques des **revenus** suffisants à sa rentabilité
 - Garantie des tarifs raisonnables aux EP en situation de monopole
 - L'Etat doit payer les prestations que les EP lui fournissent
- Les **contrats-plans** peuvent constituer un outil efficace d'amélioration de la performance, pour autant qu'ils soient bien conçus (ex. nombre limité d'indicateurs) et que des mécanismes soient en place pour assurer leur mise en œuvre effective
- Impliquer le personnel de l'entité et l'associer à la réussite au travers d'incitations



4 Information financière et redevabilité des EEP

- Sans information financière **pertinente, complète et fiable**, le conseil d'administration est incapable de remplir son rôle de façon effective
- De même, l'Etat a besoin d'une information pertinente, complète et fiable pour :
 - Assurer le suivi de la situation financière et des risques que les EEP font peser sur les finances publiques (en particulier les passifs éventuels)
 - Evaluer les budgets annuels qui lui sont soumis
 - S'assurer que les plans d'investissements et engagements financiers qui s'y rapportent sont compatibles avec la situation financière de l'entité
 - Etablir le rapport annuel de l'Etat actionnaire

Quelle
information
financière ?



Etats financiers annuels
Rapports de gestion
Rapports d'audit s'y rapportant



Information financière et redevabilité des EEP

Difficultés fréquemment rencontrées

- Qualité très inégale des états financiers des EEP et des rapports agrégés
 - Information en annexe souvent limitée
 - Les auditeurs externes ou commissaires aux comptes assortissent très fréquemment leurs opinions de réserves
 - Ces réserves n'occasionnent que rarement une réaction du conseil d'administration et ne donnent que rarement lieu à un suivi
- Retards importants dans la production et la communication des états financiers
- Manque de transparence : peu d'information publiée sur le web
- Information semestrielle très rarement produite



Pistes d'amélioration de l'information financière des EEP

Solutions plus simples

- S'assurer que les réserves formulées par les auditeurs externes donne lieu à la préparation d'un plan d'action et s'assurer de sa mise en œuvre effective
- Idem pour les recommandations des auditeurs sur le contrôle interne
- Offrir des cycles de formation aux équipes comptables et financières
- Etablir une base de données Excel avec les informations comptables de l'ensemble du portefeuille d'EEP

Solutions plus complexes

- Etablir des comités d'audit (pour les plus grandes EEP)
- Requérir des auditeurs externes qu'ils adoptent le modèle de rapport de certification ISA 701 résumant les principaux points d'audit
- Mettre en œuvre un système « ERP »
- Intégrer les données comptables et financières des EEP au système de reporting du secteur public



5 Organes d'administration et de gestion

- **Le conseil d'administration** dispose notamment des pouvoirs suivants :
 - précise les objectifs de la société et l'orientation qui doit être donnée à son administration
 - exerce un contrôle permanent de la gestion assurée (...) par le DG
 - arrête les comptes de chaque exercice
- **Le directeur général**
 - assure la direction générale de la société
 - la représente dans ses rapports avec les tiers

(Acte Uniforme OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique)



Conseils d'administration : de nombreux défis



- L'exercice de la fonction d'administrateur exige un important **investissement de temps et d'efforts**, et donc une forte disponibilité de leur part
- Il implique aussi une **bonne connaissance du mode de fonctionnement de l'entité**, de son secteur d'activité et de sujets techniques spécifiques (dans le domaine de la finance, du droit, etc.)
- **Attentes souvent imprécises** ou ambitieuses à l'égard des administrateurs
- Le conseil étant un organe collégial, la qualité de ses délibérations dépend en partie de la **diversité des profils** des administrateurs
- La capacité du conseil d'agir de façon **indépendante** vis-à-vis de l'Etat est souvent en pratique limitée
- Un nombre trop élevé d'administrateurs contribue à alourdir le fonctionnement du conseil



Pistes de renforcement des organes d'administration et de gestion

Solutions plus simples

- Former les administrateurs
 - Formation initiale (“intégration”)
 - Formation continue, ateliers
- Développer un guide de l'administrateur des EP
- Etablir un dialogue régulier entre le conseil et les auditeurs externes

Solutions plus complexes

- Comités spécialisés
- Administrateurs indépendants
- Appui technique par l'instance en charge de la fonction actionnariale de l'Etat
- Évaluation périodique des hauts dirigeants et administrateurs
- Contrats de performance avec chacun des hauts dirigeants (DG, DGA, DAF, etc.)



Merci de votre attention !

hfortin@worldbank.org

FoHBAC – 9^{ème} édition – São Tomé e Príncipe



LA BANQUE MONDIALE
BIRD • IDA | GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

Henri Fortin
Spécialiste en Chef en Gestion Financière
Région Afrique
18 janvier 2021



AFRITAC Centre

Fonds Monétaire International - FMI

Centre Régional d'Assistance Technique pour l'Afrique Centrale

Renforcer les capacités macroéconomiques d'Afrique centrale



MODULE 1.2

CRÉATION ET ORGANISATION DES ETABLISSEMENTS PUBLICS ET DES SOCIÉTÉS D'ETAT

BERNARD ADANS
Expert FMI

SAO – TOME ET PRINCIPE

18 AU 22 JANVIER 2021





LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'ETAT

- ❑ La gestion des services publics publiques de l'Etat
- ❑ La personnalité morale : une notion mal maitrisée, source de confusions
- ❑ Les conditions de créations et d'organisation des EPN



Union Européenne



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada
Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada



german
cooperation



Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade



Banque
européenne
d'investissement



Chine



□ La gestion des services publics publiques de l'Etat

Après avoir été votés par le Parlement, les dispositions contenues dans les projets de lois de finances doivent être mises en œuvre par l'Etat.

➤ L'exécution directe des politiques publiques par l'Etat et ses services

Les services directs de l'Etat revêtent différentes formes : services centraux, services déconcentrés, services dotés d'une plus ou moins grande autonomie et liberté de gestion : services à compétence nationale, fonds, agence, etc.

➤ L'externalisation de l'exécution des politiques publiques

Pour diverses raisons (efficacité, performance, technicité, etc.), l'Etat peut confier l'exercice de certaines de ses missions à d'autres entités : EPA, EPIC, GIP, GIE, associations, fondations, régies personnalisées, sociétés nationales, sociétés mixtes, etc.





□ La gestion des services publics publiques de l'Etat (suite)

➤ La notion d'opérateur public

Opérateur public : un terme générique qui recouvre l'extrême diversité des entités susceptibles de mettre en oeuvre des politiques publiques et qui ont pour caractéristiques communes :

- **d'être dotées de la personnalité juridique** (publique ou privée) ;
- **de mettre en œuvre des politiques publiques** (non marchandes et marchandes) ;
- **d'être financées majoritairement par l'Etat** (plus de 50% de financement)
- **et d'être contrôlées par ce dernier** (y compris sur la performance).



❑ La personnalité morale : une notion mal maîtrisée, source de confusions

Seul l'Etat (et, éventuellement, les collectivités locales) **dispose de façon « sui generis » de la personnalité morale ; toutes les autres entités doivent l'acquérir via un acte créateur** (une loi ou un décret).

➤ La personnalité juridique (PJ)

Les attributs de la PJ se traduisent, notamment, par la capacité à :

- **agir seul dans un domaine d'activité spécifique** (l'objet de l'entité) ;
- **posséder un nom et un domicile ;**
- **disposer d'un patrimoine** (i.e. de droits et de dettes) ;
- **être juridiquement et financièrement responsable.**



❑ La personnalité morale : une notion mal maîtrisée, source de confusions (suite)

➤ La personnalité morale de l'Etat ne se divise pas

Ainsi, l'Etat ne saurait avoir des droits et des obligations vis-à-vis de lui-même.

Par voie de conséquences, l'Etat ne peut, par exemple, verser des subventions ou des transferts à ses propres services dès lors qu'ils ne disposent pas de la personnalité morale.

La problématique des «*fonds*» : fonds d'intervention, fonds d'investissement, fonds de secours, fonds de soutien, fonds gouvernementaux, etc.



□ Les conditions de créations et d'organisation des EPN

➤ Une compétence partagée entre le Parlement et le gouvernement

- La fixation du cadre juridique : la loi
- La décision de création : le décret (ou la loi)

➤ La maîtrise de la création des établissements publics

Au delà du politique ... des marges de manœuvre pour l'administration

1°) La modernisation des pratiques et le toilettage de la réglementation :

- le recensement et la révision éventuelle des textes ;
- l'harmonisation des règles (budgétaires, comptables, RH et rémunérations, etc.) entre l'Etat et ses opérateurs ;
- la responsabilisation des gestionnaires publics en phase avec la nouvelle logique de la gestion publique (une confiance basée sur la réalisation d'objectifs préfixés).



❑ Les conditions de créations et d'organisation des EPN (suite)

2°) La recherche de solutions alternatives à l'externalisation : les services dotés d'une autonomie de gestion (ex. SCN) ou d'une autonomie financière (de type « agence »), etc.

3°) L'optimisation de l'externalisation de l'action de l'Etat : la mutualisation ou le regroupement d'E.P. existants,

4°) La recherche des formules les plus souples ou/et les moins pérennes : la création de GIP ou de GIE, etc.

5°) La définition d'une doctrine officielle de création :

- la rédaction d'un *Guide de gestion des services publics de l'Etat*
- l'obligation d'études d'impact avant toute nouvelle création



Merci

 Page Facebook de l'AFRITAC Centre
<https://www.facebook.com/AFRITACcentre/>





AFRITAC Centre

Fonds Monétaire International - FMI

Centre Régional d'Assistance Technique pour l'Afrique Centrale

Renforcer les capacités macroéconomiques d'Afrique centrale



MODULE 2.1

L'ORGANISATION DE LA TUTELLE TECHNIQUE ET FINANCIÈRE DES ETABLISSEMENTS PUBLICS ET DES SOCIÉTÉS D'ETAT

BERNARD ADANS
Expert FMI

SAO – TOME ET PRINCIPE

18 AU 22 JANVIER 2021





L'ORGANISATION DE LA TUTELLE DE L'ETAT SUR SES OPÉRATEURS

- Les acteurs de la tutelle technique et financière
- Les interlocuteurs de la tutelle financière
- Le champ d'intervention de la tutelle financière
- L'exercice de la tutelle financière
- L'indispensable coordination des tutelles



□ Les acteurs de la tutelle financière

➤ La tutelle technique et la tutelle financière

- La tutelle technique porte sur le cœur du métier de l'opérateur : la santé, l'enseignement, la conservation des œuvres d'art, la recherche, etc.

- La tutelle financière porte, à la fois, sur la situation financière et la pérennité financière de l'opérateur, et sur son budget et sa bonne exécution.

➤ La tutelle métier est exercée par les ministères (et les responsables de programme) concernés. Elle fixe les conditions dans lesquelles le service public doit s'exercer.

➤ La tutelle financière est exercée par la DAF du ministère métier, le ministère du budget (et/ou de l'économie) et le contrôle financier (ou budgétaire).

➤ Les autres acteurs de la tutelle financière : les représentants de l'Etat au CA, l'agent comptable, le CAC, les corps d'inspection et d'audit.



□ Les interlocuteurs de la tutelle financière

➤ La gouvernance de l'opérateur :

- le CA et son président,
- la direction générale de l'entité : PDG, DG, DGA, etc.

➤ Les directions fonctionnelles :

- la **DAF** (y compris pour la gestion des actifs incorporels, corporels et financiers, trésorerie, politique des achats) ...
- ... mais aussi la **DRH**,
- la direction des affaires juridiques et la direction informatique.

➤ Les responsables de l'information financière : le teneur des comptes (l'agent comptable ou le comptable), et (s'ils existent) les **CAC** et le comité d'audit.



□ Le champ d'intervention de la tutelle financière

➤ Le processus budgétaire : de l'approbation des budgets aux comptes financiers

- La tutelle financière intervient sur l'ensemble du cycle financiers budgétaire : de la fixation des enveloppes budgétaires à la reddition des comptes (administratifs et comptables) et l'approbation des résultats.
- Le rôle spécifique du contrôle financier (ou budgétaire) : de la conformité des actes au suivi de la sincérité et de la soutenabilité budgétaires.
- L'importance des restitutions budgétaires et comptables annuelle : le « *compte financier* », l'indicateur de la maîtrise budgétaire



❑ Le champ d'intervention de la tutelle financière (suite)

➤ Le contrôle de la performance financière des organismes

Les trois dimensions de la performance : l'efficacité socio-économique (les résultats obtenus sur le fond), la qualité du service rendu à l'utilisateur et l'efficience de la gestion (le rapport entre le coût le service rendu).

➤ L'appréciation de la maîtrise de la gestion par l'organisme :

... des délais de réponse ... à la généralisation du contrôle interne et du recensement des risques.

➤ Le suivi de la qualité de l'information financière et de la continuité de l'activité

L'examen des comptes et des grands équilibres financiers en rapport avec celui de la sincérité et de la soutenabilité budgétaires.



□ L'exercice de la tutelle financière

- Les contrôles a priori et a posteriori sur les actes et les nominations
... une graduation en fonction des organismes et/ou des risques
- Le contrôle budgétaire « traditionnel » :
le contrôle sur le budget, son exécution et la maîtrise de la masse salariale
- Le « dialogue de gestion » : un changement d'attitude, le passage de la défiance à la confiance
 - le préalables au dialogue de gestion : la bonne maîtrise des processus de base ;
 - la production d'une information financière fiable et régulière ;
 - la capacité de documenter les lignes et les demandes budgétaires ...
 - ... jusqu'au partage des données.



❑ L'établissement d'un tableau de suivi des organismes

➤ Une démarche progressive

La priorité : disposer au plus vite d'une liste, à jour, des organismes à contrôler pour, ensuite, se concentrer sur les enjeux et les risques (financiers, budgétaires, sociaux, politiques, etc.).

➤ Les principales étapes de la construction du tableau de bord :

- le recensement et la hiérarchisation des organismes ;
 - le recollement progressif des informations (principales données, évaluation et analyse des résultats, des organismes, maîtrise de la gestion financière et budgétaire, retards dans le production de documents et relances, sincérité, soutenabilité, etc.) ;
- **Le tableau de bord : le passage d'un support papier à un suivi informatisé, partagé et enrichi avec les tutelles, et ... avec les organismes eux-mêmes.**



□ L'indispensable coordination des tutelles

➤ Une constance : l'absence de dialogue et de concertation :

- entre les tutelles technique et financière
- entre les tutelles et les représentants de l'Etat au sein des CA
- entre les tutelles financières elles mêmes : DAF, direction du budget, contrôle financier, agent comptable, etc.

➤ Les voies d'évolution possibles :

- le « bon sens » : déjà se connaître, se rencontrer, se concerter, etc.
- ;
- une répartition claire des interventions de chacun ;
 - l'échange des informations : le stade ultime, l'élaboration d'un outil partagé d'informations (type infocentre) ;
 - ... sans oublier la création d'un bureau des opérateurs dans les principaux ministères métiers : un point d'entrée unique



Merci



Page Facebook de l'AFRITAC Centre
<https://www.facebook.com/AFRITACcentre/>



Department of Foreign Affairs and Trade



Chine



AFRITAC Centre

Fonds Monétaire International - FMI
Centre Régional d'Assistance Technique pour l'Afrique Centrale
Renforcer les capacités macroéconomiques d'Afrique centrale



**Forum des Hauts fonctionnaires du Budget des Pays Membres
d'AFRITAC Centre
Module 2.2**

Les Outils de suivi des Etablissements Publics et le *reporting* annuel
ABDOULAYE TOURE
CONSEILLER GESTION DES FINANCES PUBLIQUES (SENEGAL)

VISIOCONFERENCE

18 AU 22 JANVIER 2021



SOMMAIRE



- I. Introduction**
- II. Cartographie des fonctions de contrôle et de suivi des EPN**
- III. La Tutelle et sa portée**
- IV. Organisation de la fonction de tutelle financière a la DGB**
- V. Enjeux du suivi des risques budgétaires des EPN**
- VI. La contractualisation : Le contrat plan Etat Etablissement Public**
- VII. La documentation budgétaire sur les EPN**

Introduction



- Une gestion de services publics en régie s'accommode bien avec un contrôle hiérarchique permanent et quotidien.
- Une gestion de service public par une personne morale autre que l'Etat est complexe. Les préoccupations suivantes se posent :
 - Comment exercer un contrôle dans la mise en œuvre de la mission de service public sans entraver l'autonomie de gestion et la responsabilité des instances de direction de la personne morale en charge de la mise en œuvre de la mission de service public ?
 - Comment éviter que la tutelle technique et financière ne soient une ingérence permanente de nature à paralyser les activités de la personne morale en charge de délivrer le service public ?

Toute tutelle ou suivi induit un dialogue de gestion.

Introduction



Ce dialogue doit être formalisé. Les pratiques de gestion moderne préconisent la contractualisation entre la tutelle et la personne morale en charge de la mission de service public .

Ci-dessous les objectifs de la contractualisation :

1- Formaliser les relations entre les deux personnes morales en fixant le champ du dialogue, les responsabilités et les mécanismes de suivi.

2- Identifier les objectifs stratégiques , les objectifs opérationnels , les activités pertinentes, les indicateurs de suivi et le chronogramme de mise en œuvre des missions.

3- Identifier les moyens humains matériels et financiers pour la réalisation des objectifs du service public et les attentes au niveau de chaque partie prenante dans un cadre pluriannuel.

II- LA CARTOGRAPHIE DES FONCTIONS DE CONTROLE ET DE SUIVI DES ETABLISSEMENTS PUBLICS



Clarifier les rôles en droit (textes législatifs et réglementaires) et dans la pratique, pour exercer un cadrage et un contrôle réels des entités publiques (entreprises et établissements).

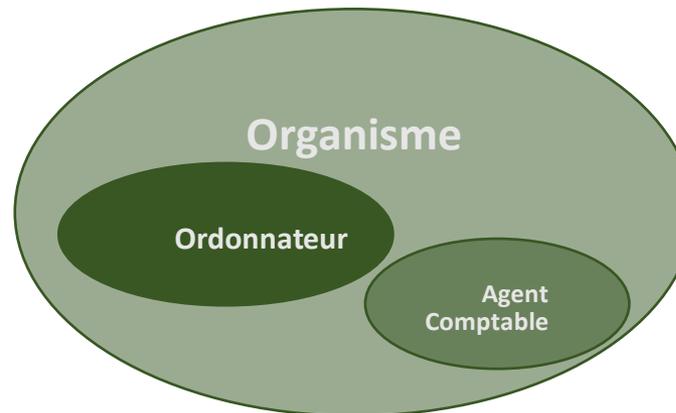
Les Administrateurs

Définition des orientations stratégiques de l'organisme et adoption des délibérations pour leur mise en œuvre

Les tutelles métier & financière

Contrepartie du financement public ou de la capacité à facturer des services auprès des usagers pour la mise en œuvre d'une mission de service public

- **Rôle d'approbation** : contrôle de certains actes de l'organisme, en droit et en opportunité
- **Rôle d'orientation et de conseil** : cadrage des instruments de pilotage, via une contractualisation, et vérification de l'atteinte des objectifs



L'autorité chargée du contrôle financier

Un contrôle :

- Sur pièce et sur place
- A priori et a posteriori

Les corps de contrôle

- Cour des comptes
- Inspection générale des finances
- Corps d'inspection
- Missions diverses

5

III- LA TUTELLE ET SA PORTEE



- La **tutelle** est une forme de pouvoir exercée par une personne morale de droit public, appelée autorité de tutelle, sur une autre : collectivité publique , établissement public.
- Le pouvoir de tutelle comprend l'ensemble des moyens de contrôle réglementaires dont dispose cette autorité sur l'entité sous tutelle, en vue de la maintenir dans le respect de la loi, et de faire prévaloir un intérêt public supérieur.
- Les textes normatifs sur les conditions de création et d'organisation des établissements publics déterminent les principes de la tutelle technique et de la tutelle financière.



LA PORTEE DE LA TUTELLE



L'autorité chargée des attributions de Tutelle sur l'Etablissement Public National est garante:

- De la réalisation de la mission de service confiée à l'Etablissement ;
- Du respect par l'Etablissement Public National des textes organiques, du statut, des accords et conventions ;
- Du patrimoine de l'Etablissement Public

L'autorité de Tutelle notifie périodiquement à l'Etablissement Public sous sa surveillance l'orientation et le contenu des objectifs sectoriels à poursuivre dans le cadre du plan national de développement et précise la politique économique, sociale et financière de l'Etat, à mettre en œuvre.

Les actes d'organisation et de gestion des Etablissements Publics Nationaux sont soumis à autorisation préalable ou approbation expresse de l'autorité de Tutelle que dans les cas formellement prévues dans la présente Loi.

- L'autorisation préalable ou l'approbation expresse est demandée par voie de requête du Directeur Général.
- Un délai est fixé à l'autorité de Tutelle à compter de la date de réception de la requête pour notifier son autorisation, son approbation expresse ou son refus d'autorisation ou d'approbation.
- Passé ce délai, l'autorisation ou l'approbation est considérée comme acquise.

MODALITE 1 : l'autorisation préalable



L'autorisation préalable est obligatoire pour les cas suivants:

- les emprunts à plus d'un an ;
- les dons et les legs assortis de conditions et charges ;
- les aliénations des biens immeubles faisant partie du patrimoine ;
- la signature de toute convention ou contrat dépassant les limites fixées par le texte organique de l'Etablissement Public ;
- l'ouverture de tout compte pour le placement des avoirs, valeurs et disponibilités financières à l'exception des banques, établissements financiers ou des compagnies d'assurances ou sociétés immobilières de l'Etat.
- les participations financières et l'émission d'emprunts obligataires ;
- les créations d'antennes de l'Etablissement Public.

MODALITE 2 : L'autorisation expresse



L'approbation expresse est obligatoire pour les actes suivants :

- les rapports annuels du Conseil d'Administration ;
- l'affectation des résultats ;
- l'aliénation des biens meubles acquis sur subvention de l'Etat ;
- le budget annuel ;
- le programme annuel d'activités;
- le plan de recrutement du personnel ;
- le règlement intérieur du service ;
- le règlement intérieur du Conseil d'Administration ;
- les conventions passées entre les Administrateurs, le Directeur Général et l'Etablissement Public .

IV- L'ORGANISATION DE LA TUTELLE FINANCIERE DANS UNE DGB



Création de la fonction de la tutelle au niveau de la DGB

Prévoir dans l'organisation de la DGB les attributions relatives à l'exercice de la tutelle pour le compte du ministre

Mettre en place les procédures d'interaction entre les EPN et la tutelle financière

Développer l'expertise et la cohérence du suivi

- Former les agents à l'expertise comptable, juridique, financière
- Créer un pôle en charge de la doctrine et de la réglementation (règles financières, suivi des effectifs, etc.), qui échange avec le réseau du contrôle financier
- Participer à la contractualisation, en lien avec les tutelles métiers

Articuler la procédure budgétaire de l'Etat avec le processus décisionnel au sein des entités publiques

- Assurer la cohérence entre lois de finances et budgets des établissements publics (subventions, taxes affectées)
- Actualiser régulièrement les prévisions de recettes de l'Etat (dividendes, recettes fiscales)

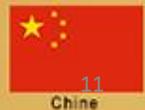
V- CONTRAT PLAN : INSTRUMENT DE CONTRÔLE DE LA TUTELLE



Le contrat plan est une forme de contractualisation financière entre l'Etat et différentes personnes morales de droit public ou de droit privé en vue de la réalisation d'un ensemble d'interventions de mission de services publics.

Dans de nombreux pays le contrat plan est devenu l'outil pour encadrer les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales et fixer les conditions de réalisations des missions de service public entre les parties prenantes.

L'outil a été largement utilisé dans beaucoup de pays sous d'autres formes pour convenir entre acteurs des conditions de réalisation des missions de service public.



cadre stratégique du contrat plan



- **OBJET ET DUREE DU CONTRAT PLAN**
- **ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES A MOYEN TERME**

Cet état des lieux consiste en une analyse du contexte comprise et partagée par toutes les parties au contrat plan. Il est établi sur la base d'un bilan synthétique et une évaluation de la mise en œuvre de la mission de services publics objet du contrat plan et recherche d'indicateurs pertinents de référence.

- Il est procédé à une analyse des spécificités internes de la mission de service public (forces/faiblesses), externes (opportunités, contraintes) ;
- déterminer les priorités et les axes de progrès, en concertation, et mettre en place les groupes de trav
- **OBJECTIFS A COURT ET MOYEN TERMES (à axer sur les actions prioritaires)**

Exemples

Rendements agricoles ;

Productions agricoles ;

Aménagements agricoles ;

Infrastructures agricoles ;

Désenclavement des sites de production pour l'écoulement de la production agricole

- **ACTIONS /ACTIVITES : Vulgarisation des techniques, alphabétisation conseil des paysans , mise à disposition des intrants agricoles , aménagement et entretien des infrastructures de production.**

moyens nécessaires pour la réalisation du contrat plan



- **Dotation initiale en équipements;**
- **Dotation des ressources humaines (mise à disposition des fonctionnaires);**
- **Subvention d'exploitation ciblée ou non de l'Etat;**
- **Ressources propres de l'Etablissement ;**
- **Autres (à spécifier);**
- **Programmation pluriannuelle des moyens et de leur utilisation**

Engagements des Parties



- **ENGAGEMENTS DE LA PERSONNE MORALE** (en termes de résultats et d'apports financiers , matériels etc.).

- **ENGAGEMENTS DES BENEFICIAIRES /USAGERS** (à centrer sur les résultats).

Participation aux couts en nature ou espèce

Paieiment régulier des redevances

- **ENGAGEMENTS DE L'ETAT** (en termes financiers en spécifiant)

- * **Fonctionnement ;**

- * **Investissement ;**



V-DISPOSITIF DE SUIVI EVALUATION DU CONTRAT PLAN



- Instance de suivi technique : comité de suivi du contrat plan et sa composition (usagers, services techniques de l'Etat intéressé par la mission de service public).
- Identification des supports de suivi et les délais de mise à disposition (activités et chronogramme de mise en œuvre et les rapports d'activités).
- Périodicité des réunions et des visites de terrain.

LA DOCUMENTATION BUDGETAIRE SUR LES RESULTATS DES ETABLISSEMENTS PUBLICS



➤ Homogénéiser les formats de *reporting* financier

- Définir réglementairement la liste des documents à fournir à l'appui des budgets et des comptes financiers, ainsi que les délais de transmission aux tutelles
- Circulariser des formats-types de compte de résultat, de tableau de trésorerie, etc.
- Articuler comptabilité budgétaire et comptabilité générale



Union Européenne



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada
Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada



16
Chine

LA DOCUMENTATION BUDGETAIRE SUR LES RESULTATS DES ETABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX



Intégrer les données collectées dans les documents budgétaires

- En rattachant les entités aux programmes / politiques publiques auxquels ils contribuent
- Au-delà des subventions versées par le budget, faire figurer dans la documentation l'intégralité des recettes (ressources propres, fiscalité affectée) et des dépenses
- Leur associer des indicateurs de performance pour évaluer leur contribution **aux politiques publiques**

LA DOCUMENTATION BUDGETAIRE SUR LES RESULTATS DES ETABLISSEMENTS PUBLICS



Publier en annexe des projets de lois de finances un document de synthèse sur les entités publiques, qui présente :

- Le périmètre des établissements publics;
- Les relations financières entre l'Etat et ces entités;
- Pour chaque entité, un compte rendu opérationnel et financier (chiffre d'affaires, résultat) et des objectifs pour l'année à venir;
- Les stratégies sectorielles : agriculture, énergie, tourisme, etc.
- Les chantiers transversaux de gouvernance, de normalisation comptable, de rationalisation;
- Une information sur la politique de gestion des risques



Merci



Page Facebook de l'AFRITAC Centre
<https://www.facebook.com/AFRITACcentre/>



Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade



Chine



AFRITAC Centre

Fonds Monétaire International - FMI
Centre Régional d'Assistance Technique pour l'Afrique Centrale
Renforcer les capacités macroéconomiques d'Afrique centrale



9^{ème} Edition du forum des hauts fonctionnaires du Budget des
Etats d'AFRITAC centre

MODULE 3.1
COMPTABILITE DES ETABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX ET DES SOCIETES D'ETAT

BLAISE YEHOUENOU
Conseiller AFRITAC Centre

SAO – TOME ET PRINCIPE

18 AU 22 JANVIER 2021



Sommaire



INTRODUCTION

- A) PRINCIPES GENERAUX
- B) FONDEMENT JURIDIQUE DE LA COMPTABILITE DES EPN EN ZONE CEMAC
- C) TYPES DE COMPTABILITES DES EPN
- D) COMPTABILITE GENERALE, SUPPORT DU SYSTEME COMPTABLE DES EPN
- E) DEFIS A RELEVER





Introduction

« Un établissement public est une personne morale de droit public financée par des fonds publics et qui doit remplir une mission d'intérêt général. Les établissements publics se distinguent des entreprises publiques qui sont des personnes morales de droit privé à capitaux publics poursuivant un objectif lucratif.

Les domaines d'intervention des établissements publics sont variés, mais la plupart remplissent une mission de nature économique ou sociale. Il peut s'agir du domaine de la santé, de l'enseignement, de la culture, de l'économie (EPIC).»



Introduction

Certains établissements ont un caractère unique, tandis que d'autres font partie d'une catégorie d'établissements de même statut, soumis à une législation commune : par exemple les universités appartiennent malgré leurs différences à une catégorie définie par un corpus de textes de loi, décrets ou directives ; tandis que les musées sont définis par des textes similaires comme ayant un caractère particulier.

Au-delà de la multiplicité des dénominations, des caractères généraux à tous les établissements publics peuvent être dégagés. Si les normes auxquelles sont soumis les établissements publics varient de l'un à l'autre, la jurisprudence et la doctrine dégagent deux types principaux d'établissements publics : les EPA et les EPIC.



Introduction

Cependant, certains établissements publics exercent conjointement des missions de service public à caractère administratif et des missions de service public à caractère industriel et commercial.





➤ Pourquoi les EPN sont-ils soumis aux règles de la comptabilité publique?

En raison de leur :

- **Objet** : mission d'intérêt général, le mobile de leur création n'est pas la recherche du profit
- **Source de financement** : fonds publics

En raison du régime juridique applicable:

- droit public
- règles de la comptabilité publique : (separation des fonctions d'ordonnateur et de comptable par exemple);
- obligation de déposer leur fonds au Trésor public, en contrepartie de quoi ils bénéficient de la protection financière de l'Etat.
- statut de la fonction publique au personnel et accessoirement application du droit de travail privé (convention collective)



➤ Pourquoi les EPN sont-ils soumis aux règles de la comptabilité publique?

En raison de leur :

- **régime de tutelle et de contrôle:** tutelle technique et financière

➤ Cas des EPIC par rapport aux Sociétés d'Etat (SE)

- **Objet :** économique, recherche du profit
- **Source de financement :** fonds publics alors que pour les SE des fonds publics peuvent concourir avec des fonds privés pour former le capital social.



➤ Cas des EPIC par rapport aux Sociétés d'Etat (SE)

En raison du régime juridique applicable:

- droit privé et parfois public selon le régime juridique de l'activité
- Règles de la comptabilité d'entreprise;
- statut du personnel: conventionnel.

➤ Différences fondamentales entre EPIC et Sociétés d'Etat (SE)

- les EPIC sont des personnes morales de droit public alors que les SE sont des personnes morales de droit privé;
- les EPIC ne disposent pas de capital social comme les SE.



➤ Dispositions de la directive RGCP relatives à la comptabilité des EP

Article 1er détermine :

- Les principes généraux de la comptabilité publique applicables aux Etats membres de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale, aux collectivités territoriales décentralisées et aux établissements publics nationaux et locaux à caractère administratif respectifs ;
- Les règles spécifiques applicables à la comptabilité de l'Etat et aux Etablissements publics à caractère administratif qui lui sont rattachés.

Les personnes morales visées au présent article sont, au titre de la présente directive, désignées sous le terme « organismes publics »

FONDEMENT JURIDIQUE DE LA COMPTABILITE DES EPN EN ZONE CEMAC



Dispositions de la directive RGCP relatives à la comptabilité des EPN

Article 97 :

Les opérations de recettes, de dépenses, de trésorerie et de financement sont autorisées par le conseil d'administration ou l'organe délibérant de l'établissement.

Article 107 :

L'agent comptable tient la comptabilité générale de l'établissement.

Le cadre comptable de l'établissement s'inspire du plan comptable de l'Etat. Il est établi par l'ordonnateur et l'agent comptable et soumis à l'approbation du ministre chargé des finances et des autorités nationales chargées de la normalisation comptable des administrations publiques.



FONDEMENT JURIDIQUE DE LA COMPTABILITE DES EPN EN ZONE CEMAC



Dispositions de la directive RGCP relatives à la comptabilité des EPN

Article 108 :

A la fin de chaque exercice, l'agent comptable élabore le compte de gestion de l'établissement pour l'exercice écoulé.

Ce compte de gestion comprend :

- la balance générale des comptes ;
- le développement des dépenses et des recettes budgétaires ;
- les états financiers de l'établissement constitués du bilan, du compte de résultats, du tableau des flux de trésorerie et de l'état annexé et de la balance des comptes des valeurs inactives

Article 109 :

Le compte administratif et le compte de gestion du comptable sont soumis à l'approbation du conseil d'administration dans les conditions fixées par les réglementations nationales sur ces établissements.

Les comptes approuvés sont transmis à la Cour des comptes pour jugement.



TYPES DE COMPTABILITES DES EPN



A l'instar de l'Etat, le système de comptabilité des EPN doit comprendre 4 types de comptabilités retenues par les directives de la CEMAC :

- comptabilité budgétaire ;
- comptabilité générale
- comptabilité des matières
- comptabilité d'analyse des coûts

Les interactions entre ces différentes comptabilités dont la comptabilité générale est le pivot permet à la tutelle d'apprécier la qualité de la gestion financière et comptable des EPN.

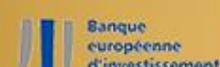


TYPES DE COMPTABILITES DES EPN



La comptabilité budgétaire destinée à suivre l'exécution du budget et le caractère limitatif des crédits. Cette comptabilité encore appelée comptabilité administrative (car relevant de la responsabilité de l'ordonnateur), se subdivise souvent en deux sous parties avec une comptabilité des engagements et une comptabilité des crédits de paiement.

La comptabilité générale relève de la compétence du comptable public qu'il partage désormais avec l'ordonnateur. Reflet exact de la comptabilité budgétaire, elle est toutefois plus développée en ce sens qu'elle est tenue en partie double et qu'elle comporte des informations sur l'ensemble des droits et obligations (patrimoine) des EPN.





La comptabilité des matières relève des ordonnateurs et leurs gestionnaires qui ont besoin d'avoir une connaissance fine des immobilisations et des stocks mis à leur disposition. Elle concourt à une meilleure expression des besoins (soutenabilité budgétaire) et à la justification du haut du bilan (sincérité dans le cadre de la certification des comptes).

La comptabilité d'analyse des coûts relève également des ordonnateurs pour appréhender le coût réel des politiques publiques opérationnelles (partie évaluation financière des PAP et des RAP).



Union Européenne



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada
Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada



Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade



Banque
européenne
d'investissement



Chine



L'existence d'un système de comptabilité est indispensable à l'exercice de la tutelle financière des EPN. Aussi faut-il disposer d'une connaissance exhaustive les EPN relevant de la sphère de la tutelle pour exercer au mieux la mission de surveillance dont elle à la charge.

Pré-requis pour l'exercice d'une tutelle financière efficace

- Mise en place d'une cartographie des EPN en vue d'/de :
 - avoir une meilleure connaissance du nombre d'EPN sous tutelle de l'Etat
 - distinguer entre EPA, EPIC et SE
 - appréhender leur mode de gestion



Outils indispensables à l'exercice de la surveillance des EPN

Pour faciliter la transparence, la sincérité, la fidélité et assurer comparabilité des données:

➤ Harmonisation des outils de gestion financière des EPN et leurs formats de présentation:

- le cadre comptable en définissant le structure minimale commune
- la balance des comptes
- la présentation du bilan, du compte de résultat
- le tableau de flux de trésorerie, et
- l'annexe explicative minimale.



Outils indispensables à l'exercice de la surveillance des EPN

Pour faciliter la transparence, la sincérité, la fidélité et assurer comparabilité des données:

- Alignement du calendrier clôture des comptes et de production des états financiers des EPN avec le calendrier de clôture des comptes de l'Etat.
- Définition un calendrier de transmission infra-annuelle des informations financières à la tutelle.



Actions de reformes

➤ Réformer le système comptabilité des EPN et le mettre à niveau par rapport à celui de l'Etat, en:

- Rénovant le cadre normatif de gestion financière et comptable des EPN
- Mettant en place les processus et procédures budgétaires et comptables impactant les différentes comptabilités, si possible instantanément;
- Développant un système d'information intégré et partagé entre les ordonnateurs et les comptables.

➤ Disposer d'un plan de conduite de changement comprenant 3 axes d'intervention:

- Action de sensibilisation
- Action de communication
- Plan de formation et/ou de qualification des ressources humaines



Union Européenne



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada
Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada



german
cooperation



Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade



Banque
européenne
d'investissement



Chine



Merci



Page Facebook de l'AFRITAC Centre
<https://www.facebook.com/AFRITACcentre/>



Department of Foreign Affairs and Trade



Chine



AFRITAC Centre

Fonds Monétaire International - FMI

Centre Régional d'Assistance Technique pour l'Afrique Centrale

Renforcer les capacités macroéconomiques d'Afrique centrale



MODULE 3.2

LES ETABLISSEMENTS PUBLICS ET LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT : l'apport de la comptabilité générale dans l'exercice de la tutelle financière

BERNARD ADANS
Expert FMI

SAO – TOME ET PRINCIPE

18 AU 22 JANVIER 2021





L'APPORT DE LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR LES OPERATEURS PUBLICS

- Rappels sur le comptabilité générale
- L'information financière et les comptes des entités publiques
- L'alignement de la comptabilité publique sur les principes comptables de l'entreprise
- La comptabilité patrimoniale, l'ordonnateur, le comptable public
- La tutelle financière face à la comptabilité générale
- L'exploitation des états financiers par la tutelle financière



Le bilan

Le patrimoine (une logique de stocks)

ACTIF

- Immobilisations (classe 2)
- Stocks (classe 3)
- Tiers (créanciers) classe 4
- C/ financiers (classe 5)

= Total des emplois

PASSIF

- Fonds propres
- Dettes financières à LT (Classe 1)
- Tiers (fournisseurs) classe 4)
- C/ financiers (classe 5)

= Total des ressources

=



Union Européenne



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada
Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada



Department of Foreign Affairs and Trade



Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade



Banque
européenne
d'investissement



Chine



Le compte de résultat

La mesure de la performance financière

CHARGES (classe 6)

- Achats
- Dépenses de personnel
- Impôts et taxes
- (...)
- Frais financiers
- Charges exceptionnelles

Si charges > produits =
pertes de l'exercice

PRODUITS (classe 7)

- Produits
- (...)
- (...)
- Produits financiers
- Produits exceptionnels

Si produits > charges =
bénéfices de l'exercice

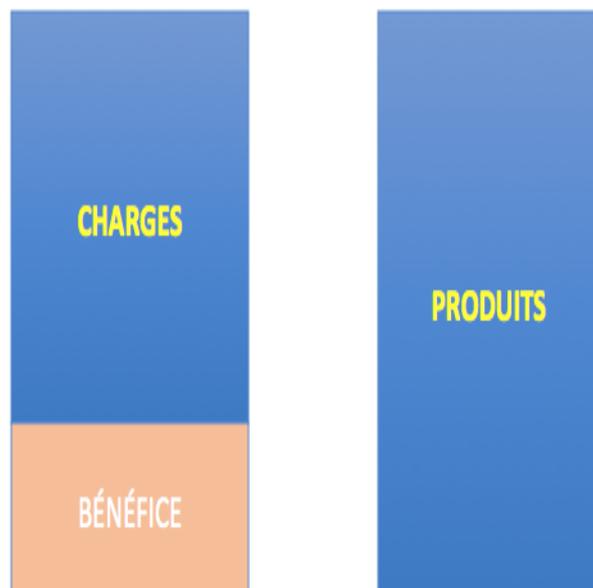
Le bénéfice ou les pertes permettent de rééquilibrer le compte de résultat

Tec RE r ésultats

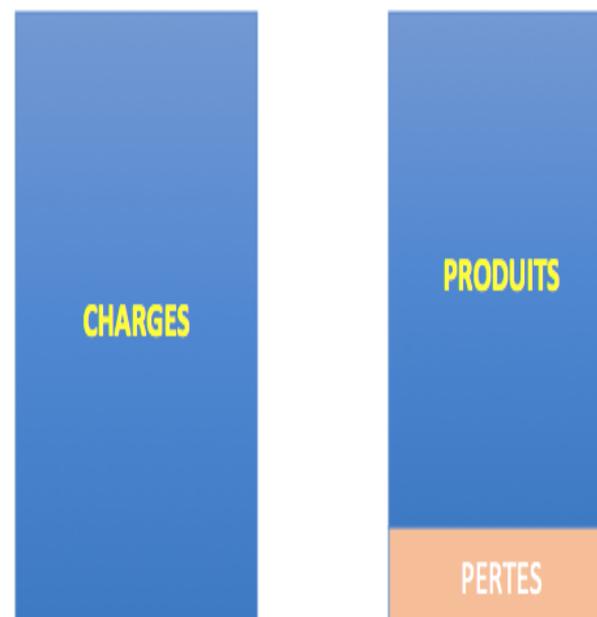
RAPPELS SUR LA COMPTABILITE GENERALE



Compte de résultat positif



Compte de résultat négatif



RAPPELS SUR LA COMPTABILITE GENERALE



BILAN	
Actif	Passif
Immobilisations Bâtiments / terrains Matériels Informatique	Capitaux propres Capital Réserves
Stocks Matières premières Encours Produits finis	
Clients	Emprunts long terme
	Dettes CT + Fournisseurs

BILAN	
Actif	Passif
Stocks Matières premières Encours Produits finis	Besoin en Fonds de Roulement
Clients	
	Fournisseurs



❑ L'information financière et les comptes des entités publiques

➤ Les comptes des entités : la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale

- Des outils d'information complémentaires avec des objectifs différents : le suivi de l'exécution du budget et son impact sur le patrimoine de l'entité.

- L'importance d'une approche duale « *budgetaro-comptable* » : les deux faces d'un budget.

➤ La transparence de la vie financière : un nouvel objectif assigné à la comptabilité publique (à côté du contrôle de la régularité).

- Les limites du système traditionnel : une information patrimoniale insuffisante (pas de rattachement à l'exercice, pas de dotations aux amortissements et aux provisions, absence de recensement et valorisation des actifs et des passifs, etc.).

- Une nouvelle approche comptable pour une plus grande sincérité budgétaire.





❑ L'alignement de la comptabilité publique sur les principes comptables de l'entreprise

➤ Les grands principes comptables : *régularité, sincérité, fidélité, etc.*

- L'objectif : donner une *image fidèle* des résultats et de la situation patrimoniale.

➤ Un alignement « *sous réserve de la spécificité de l'action publique* » :

- La problématique des prélèvements obligatoires (impôts et taxes) et des dépenses « sans contreparties directes (les subventions et les transferts).

➤ Les limites de l'alignement comptable sur le modèle de l'entreprise

- L'absence de capital social, la difficulté à mesurer la performance financière (les limites du compte de résultat), la problématique du bilan et la difficulté à valoriser le potentiel fiscal.



□ La comptabilité générale, l'ordonnateur et le comptable public

- **Un changement de paradigme : le passage de la comptabilité de l'ordonnateur (la comptabilité administrative) ou du comptable public (le compte de gestion) à la comptabilité générale de l'entité publique : les états financiers.**
- **Une information sur la situation patrimoniale de l'entité publique : la constatation exhaustive des droits et obligations nés au cours de l'exercice**
- **La comptabilité : un domaine qui n'est plus l'apanage du comptable public, mais une compétence partagée avec l'ordonnateur**
- **Le rôle clef de l'ordonnateur dans la tenue et la qualité des comptes : son monopole sur l'engagement (la commande), la constatation et l'acceptation du service fait, le traitement des factures, le recensement et la valorisation des risques, etc.**



Union Européenne



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada
Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada



german
cooperation



Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade



Banque
européenne
d'investissement



Chine



❑ La tutelle financière face à la comptabilité générale

➤ La comptabilité générale : un autre aperçu de l'exécution budgétaire

- La comptabilité générale est la principale source d'information sur la situation financière d'une entité et l'évolution de ses grands équilibres financiers.

- La comptabilité générale : la mesure de l'impact patrimonial du budget

➤ Les états financiers d'une entité forment un *tout indissociable* composé du :

- du *bilan* qui présente les deux composantes du patrimoine : le passif (le cumul des ressources reçues) et l'actif (l'emploi des ressources) ;

- du *compte de résultat* qui fait apparaître l'impact (positif ou négatif) de l'exécution du budget sur le patrimoine de l'entité (un enrichissement ou un appauvrissement)

- et de *l'annexe* qui apporte une information complémentaire au bilan et au compte de résultat.



Union Européenne



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada
Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada



german
cooperation



Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade



Banque
européenne
d'investissement



Chine



❑ L'exploitation des états financiers par la tutelle financière

➤ Le bilan :

- le haut de bilan : au passif, les fonds propres et la dette financière (pour les organismes autorisés à emprunter), à l'actif, les immobilisations ;
- le bas de bilan (à l'actif et au passif) : les restes à recouvrer (A) et à payer (P), les C/ de régularisation et la trésorerie (A et P) ;
- l'équilibre entre le haut et la bas du bilan : le *fonds de roulement* (FR), le *besoin en fonds de roulement* (BFR) et la *trésorerie* (T), l'importance de l'égalité $FR = BFR + T$.

➤ Le compte de résultat :

- l'explicitation du passage du résultat comptable au résultat budgétaire
- la connaissance et l'analyse des charges (SIG et l'EBE) : point de départ de la connaissance de la gestion et des coûts

➤ L'annexe : une mine d'informations trop peu exploitée

L'APPORT DE LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE



1. LE BILAN

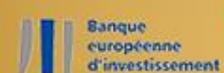
1.1. Présentation

BILAN							
ACTIF	Exercice N			Exercice N-1	PASSIF	Exercice N	Exercice N-1
	Brut	Amortissement Dépréciation	Net	Net			
ACTIF IMMOBILISÉ Immobilisations incorporelles Immobilisations corporelles Terrains Constructions ... Immobilisations financières					FONDS PROPRES Financements reçus Financement de l'actif par l'État Financement de l'actif par des tiers Réserves Report à nouveau Résultat de l'exercice (bénéfice ou perte)		
					TOTAL FONDS PROPRES		
					PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES Provisions pour risques Provisions pour charges		
TOTAL ACTIF IMMOBILISÉ					TOTAL PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES		
					DETTES FINANCIÈRES Emprunts obligataires Emprunts souscrits auprès des établissements financiers Dettes financières et autres emprunts		
					TOTAL DES DETTES FINANCIÈRES		

L'APPORT DE LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE



<p>ACTIF CIRCULANT</p> <p>Stocks</p> <p>Créances</p> <p>Créances sur des entités publiques (État, autres entités publiques) des organismes internationaux et la Commission européenne</p> <p>Créances sur les clients et comptes rattachés</p> <p>Créances sur les redevables (produits de la fiscalité affectée)</p> <p>Avances et acomptes versés par l'organisme</p> <p>Créances correspondant à des opérations pour compte de tiers (dispositifs d'intervention)</p> <p>Créances sur les autres débiteurs</p> <p>Charges constatées d'avance</p>				<p>DETTES NON FINANCIÈRES</p> <p>Dettes fournisseurs et comptes rattachés</p> <p>Dettes fiscales et sociales</p> <p>Avances et acomptes reçus</p> <p>Dettes correspondant à des opérations pour compte de tiers (dispositifs d'intervention)</p> <p>Autres dettes non financières</p> <p>Produits constatés d'avance</p>		
<p>TOTAL ACTIF CIRCULANT (HORS TRÉSORERIE)</p>				<p>TOTAL DETTES NON FINANCIÈRES</p>		
<p>TRÉSORERIE</p> <p>Valeurs mobilières de placement</p> <p>Disponibilités</p> <p>Autres</p>				<p>TRÉSORERIE</p> <p>Autres éléments de trésorerie passive</p>		
<p>TOTAL TRÉSORERIE</p>				<p>TOTAL TRÉSORERIE</p>		
<p>Comptes de régularisation Écarts de conversion Actif</p>				<p>Comptes de régularisation Écarts de conversion Passif</p>		
<p>TOTAL GÉNÉRAL</p>				<p>TOTAL GÉNÉRAL</p>		





2. LE COMPTE DE RÉSULTAT

2.1. Présentation

2.1.1. Présentation sous forme de tableau

COMPTE DE RÉSULTAT					
CHARGES	Exercice N	Exercice N-1	PRODUITS	Exercice N	Exercice N-1
CHARGES DE FONCTIONNEMENT Achats Consommation de marchandises et d'approvisionnements, réalisation de travaux et consommation directe de services par l'organisme au titre de son activité ainsi que les charges liées à la variation des stocks Charges de personnel <i>Salaires, traitements et rémunérations diverses</i> <i>Charges sociales</i> <i>Intéressement et participation</i> <i>Autres charges de personnel</i> Autres charges de fonctionnement (dont pertes sur créances irrécouvrables) Dotation aux amortissements, dépréciations, provisions et valeurs nettes comptables des actifs cédés TOTAL CHARGES DE FONCTIONNEMENT			PRODUITS DE FONCTIONNEMENT Produits sans contrepartie directe (ou subventions et produits assimilés) Subventions pour charges de service public Subventions de fonctionnement en provenance de l'État et des autres entités publiques Subventions spécifiquement affectées au financement de certaines charges d'intervention en provenance de l'État et des autres entités publiques Dons et legs Produits de la fiscalité affectée		
CHARGES D'INTERVENTION Dispositifs d'intervention pour compte propre <i>Transferts aux ménages</i> <i>Transferts aux entreprises</i> <i>Transferts aux collectivités territoriales</i> <i>Transferts aux autres collectivités</i> Charges résultant de la mise en jeu de la garantie de l'organisme Dotations aux provisions et dépréciations TOTAL CHARGES D'INTERVENTION			Produits avec contrepartie directe (ou produits directs d'activité) Ventes de biens ou prestations de services Produits des cessions d'éléments d'actif Autres produits de gestion Production stockée et immobilisée Produits perçus en vertu d'un contrat concourant à la réalisation d'un service public Autres produits Reprises sur amortissements, dépréciations et provisions (produits de fonctionnement) Reprises du financement rattaché à un actif		



L'APPORT DE LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE



TOTAL CHARGES DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION			TOTAL PRODUITS DE FONCTIONNEMENT		
CHARGES FINANCIÈRES Charges d'intérêts Charges nettes sur cessions de valeurs mobilières de placement Pertes de change Autres charges financières Dotations aux amortissements, dépréciations et aux provisions financières			PRODUITS FINANCIERS Produits des participations et prêts Produits nets sur cessions des immobilisations financières Intérêts sur créances non immobilisées Produits des valeurs mobilières de placement et de la trésorerie Produits nets sur cessions de valeurs mobilières de placement Gains de change Autres produits financiers Reprises sur amortissements, dépréciations et provisions financières		
TOTAL CHARGES FINANCIÈRES			TOTAL PRODUITS FINANCIERS		
Impôt sur les sociétés					
RÉSULTAT DE L'ACTIVITÉ (BÉNÉFICE)			RÉSULTAT DE L'ACTIVITÉ (PERTE)		
TOTAL CHARGES			TOTAL PRODUITS		





Merci



Page Facebook de l'AFRITAC Centre
<https://www.facebook.com/AFRITACcentre/>



Department of Foreign Affairs and Trade



Chine



AFRITAC Centre

Fonds Monétaire International - FMI
Centre Régional d'Assistance Technique pour l'Afrique Centrale
Renforcer les capacités macroéconomiques d'Afrique centrale



MODULE 3.3

L'INFORMATION FINANCIÈRE RELATIVE AUX ETABLISSEMENTS PUBLICS ET AUX SOCIÉTÉS D'ETAT DANS LA DOCUMENTATION BUDGÉTAIRE (l'exemple de la France)

BERNARD ADANS
Expert FMI

SAO – TOME ET PRINCIPE

18 AU 22 JANVIER 2021





L'INFORMATION FINANCIÈRE RELATIVE AUX ETABLISSEMENTS PUBLICS ET AUX SOCIÉTÉS D'ETAT (l'exemple de la France)

- Les informations contenues dans les projets de lois de finances
- Les informations contenues dans les projets de lois de règlement
- L'information budgétaire pluriannuelle
- L'infocentre de la DGFIP
- Les opérateurs publics en quelques chiffres



❑ Les informations contenues dans les projets de lois de finances (PLF)

NB : depuis la LOLF, le PLF est présenté par missions, programmes, actions et voté par programme (lui même divisé en actions).

- **Différentes annexes sont jointes au PLF ; selon leur objet, elles ont une couleur différente : bleue, jaune ou orange**
- **Le projet annuel de performance (PAP) : une annexe bleue, donc obligatoire**
 - **Chaque programme est assorti d'un PAP**
 - **Le PAP correspond à des engagements pris sur trois types d'objectifs portant sur l'efficacité socio-économique, la qualité du service rendu et l'efficacité.**
 - **Les dotations budgétaires afférentes aux opérateurs (483) sont rattachées aux programmes (56) ; chaque opérateur partage donc les objectifs fixés par le PAP.**



❑ Les informations contenues dans les projets de lois de finances (PLF) (suite)

➤ **Le *jaune* des opérateurs : un rapport récapitulatif faisant apparaître :**

- la liste des opérateurs de l'Etat ;
 - les crédits et/ou « ressources affectées » dont ils bénéficient ;
 - le total des emplois rémunérés (par eux ou mis à leur disposition par des tiers) ;
 - la situation patrimoniale des opérateurs et le détail de leurs engagements hors bilan
- + diverses informations budgétaires et financières (ressources propres, trésorerie, etc.) sur les trois derniers exercices



❑ Les informations contenues dans les projets de lois de finances (PLF) (suite)

➤ Le rapport de l'Etat actionnaire :

- est établi par *l'agence des participations de l'Etat* (APE) : un SCN rattaché auprès du ministre de l'économie ;
- porte sur un portefeuille de 85 entités (EPIC et sociétés) en 2020
- et fait apparaître les comptes combinés du portefeuille (84,5 Md€), les événements importants survenus au cours de l'exercice et la stratégie industrielle et commerciale des organismes détenus.

NB : si des EPIC, comme les ports maritimes, sont pris en compte dans le portefeuille de l'Etat, d'autres EPIC n'étant pas dans un secteur concurrentiel n'y figurent pas (exemple, *La Réunion des musées nationaux* ou *l'établissement de Versailles*).



❑ Les informations contenues dans les projets de lois de règlement (PLR)

➤ Les rapports annuels de performance (RAP) :

- en annexes au PLR, les RAP rendent compte (pour chaque programme) des résultats obtenus à partir des indicateurs fixés par les PAP

- les RAP sont la contrepartie de la plus grande autonomie accordée aux gestionnaires publics

➤ Les autres documents annexés au PLR relatifs aux opérateurs publics

- Une annexe sur les résultats de l'Etat et sur l'évolution de sa situation patrimoniale : le CGE (bilan, CDR, Annexe et engagement HB + la certification des C/, etc.)

- Les *immobilisations financières* (le compte 26) du bilan de l'Etat : la situation nette des opérateurs publics



□ L'information budgétaire pluriannuelle

- Le dépassement du cadre budgétaire annuel
- Le cadrage triennal des perspectives budgétaires
 - Le budget pluriannuel de l'Etat (depuis 2008)
 - Objectif : sécuriser la trajectoire budgétaire de l'Etat
 - Une obligation qui s'applique également aux opérateurs de l'Etat
- Les contrats d'objectifs et de performance : la suite naturelle du dialogue de gestion, des objectifs à atteindre sur trois ans et une plus grande visibilité sur les allocations budgétaires à venir.
- Les lettres de mission adressées aux dirigeants des opérateurs publics lors de leur prise de fonction.



□ L'infocentre sur les établissements public de la DGFIP

- La DGFIP : le « *comptable centralisateur des comptes de l'Etat* »
- La problématique du compte 26 « *participations financières* » dans le bilan de l'Etat et les décalages d'exercice
- Une application informatique qui permet de centraliser les données **obligatoirement dématérialisées** (balances mensuelles et annuelles) transmises par les opérateurs publics (1500) soumis aux règles de la CP.





❑ Les opérateurs publics en quelques chiffres :

- En 2020, 437 opérateurs (560 en 2012, 649 en 2008) rattachés à 56 programmes
- Sur les 437 opérateurs :
 - EPA : 51%
 - EPCSCP (universités) : 32%
 - EPIC : 8%
 - GIP : 2%
 - Association : 1%
- Total des crédits budgétaires et des recettes affectés : 63Md€ (LFI 2020) dont 30 Md€ de SCSP, 15,4Md€ de transferts, 0,6Md€ de dotation en fonds propres et 17,6Md€ de taxes affectées.
- 478 000 équivalents temps plein travaillés (ETPT)



Union Européenne



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada
Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada



Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade

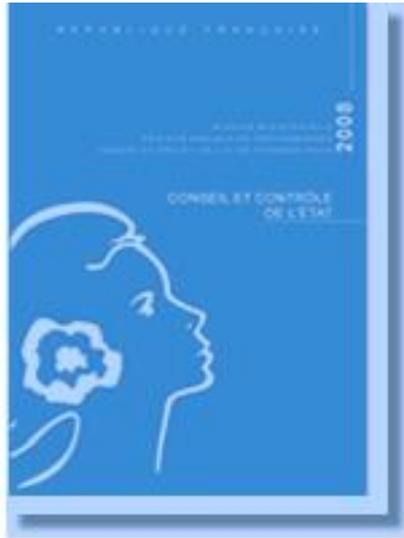


Banque
européenne
d'investissement



Chine

L'INFORMATION FINANCIÈRE DES E.P. ET S.E. DANS LES P.L.F. ET P.L.R.



Union Européenne



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada
Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada



german
cooperation



Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade



Banque
européenne
d'investissement



Chine



Merci



Page Facebook de l'AFRITAC Centre
<https://www.facebook.com/AFRITACcentre/>



Department of Foreign Affairs and Trade



Chine



AFRITAC Centre

Fonds Monétaire International - FMI
Centre Régional d'Assistance Technique pour l'Afrique Centrale
Renforcer les capacités macroéconomiques d'Afrique centrale



9^{ème} Edition du forum des hauts fonctionnaires du Budget des
Etats d'AFRITAC centre

MODULE 3.4
**PLURIANNUALITE BUDGETAIRE ET ETABLISSEMENTS PUBLICS
NATIONAUX**

SEVERIN YVES KAMGNA
Conseiller AFRITAC Centre

18-22 janvier 2021



OBJECTIF DE LA COMMUNICATION



- Faire prendre conscience du contexte actuel dans lequel les travaux d'élaboration du budget de l'Etat sont effectués.
- En particulier:
 - Les innovations du cadre harmonisé des finances publiques en matière de pluri-annualité budgétaire
 - Les implications de cette pluri-annualité budgétaire sur le suivi des EPN
 - Les points d'attention pour assurer la crédibilité du cadre pluriannuel des EPN

PLAN DE LA COMMUNICATION



- I. Pluriannualité budgétaire : exigences legales et caractéristiques**
- II. Implications de la pluriannualité budgétaire sur le suivi des EPN**
- III. Comment assurer la crédibilité du cadre pluriannuel des EPN?**

PLURIANNUALITE BUDGÉTAIRE

CONCEPTS

(1/6)



- La programmation budgétaire pluriannuelle des dépenses, consiste à **fixer des plafonds sur une base triennale semi-glissante, c.-à-d. ferme** (sinon ce serait un exercice vain), **mais modulable**.
 - Le plafond de dépenses globales est fixé pour trois années. Il est également déterminé des plafonds de dépenses par missions sur les 3 années, révisables, dans le respect du plafond global.
 - Des plafonds sont fixés par programmes ; ils sont fermes la première année (car ils ont vocation à être repris en loi de finances initiale), mais révisables les deux années suivantes dans le respect, le cas échéant, des autres plafonds fermes.
- Le **budget reste annuel**, car seule la loi de finances annuelle qui est votée par le Parlement a une valeur obligatoire et une force contraignante



PLURIANNUALITÉ BUDGÉTAIRE

EXIGENCES LÉGALES - CARACTÉRISTIQUES DU CBMT/CDMT (2/6)



Art 8-9 de la Directive CEMAC sur les LF

Annexe obligatoire au PLF n+1 déposée au
Parlement

Pas de CBMT : difficile
de justifier le PLF

Outil de programmation budgétaire glissant portant sur, au
minimum, trois années

Est mis à jours tous
les ans et en cours
d'année

Sert de référence pour l'élaboration annuelle de la loi de
finances n+1

Ressources du CBMT :
LFI
Dépenses du CBMT :
LFI

Fixe les plafonds de dépenses pour l'élaboration des CDMT

Allocation du CBMT =
crédits du CDMT

Il doit être produit annuellement, validé par le Gouvernement et transmis
au Parlement pour l'organisation du Débat d'orientation budgétaire (DOB)
avant la fin du premier semestre (30 juin) de chaque année (en zone
CEMAC).

CBMT : document de
la procédure
budgétaire

Art. des LOLF des pays



Union Européenne



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada
Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada



german
cooperation



Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade



Banque
européenne
d'investissement



Chine

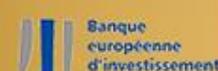
PLURIANNUALITE BUDGÉTAIRE

OBJECTIFS

(3/6)



- Les lois organiques relatives aux lois de finances (LOLF) des pays membres d'AFRITAC Centre prévoient l'élaboration de la loi de finances de l'année par référence à une programmation budgétaire triennale (PBT). Cette PBT a pour objectifs de :
 - **Soutenir la pérennité des politiques publiques** en s'assurant de la compatibilité de leur impact budgétaire futur avec les possibilités financières de l'Etat et le cadre macro-économique ;
 - **Accroître l'efficacité de l'allocation des ressources budgétaires** en renforçant le lien entre les stratégies sectorielles et le budget annuel ;
 - **Améliorer les conditions de préparation de la loi de finances** en l'inscrivant dans un horizon de trois ans glissant tout en tenant compte des impératifs de maîtrise des équilibres fondamentaux
 - **Octroyer une meilleure visibilité aux gestionnaires** pour gérer leurs programmes en fournissant un outil à moyen terme pour le suivi de la performance des politiques publiques.



PLURIANNUALITÉ BUDGÉTAIRE

FORMAT ET CONTENU DU CBMT/CDMT

(4/6)



2021

Année sur laquelle porte la programmation

2020

Année durant laquelle est préparée la programmation ou le budget

2021

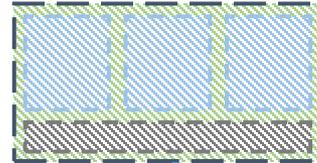
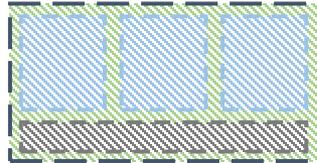
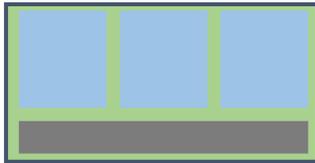
2022

2023

2024

2025

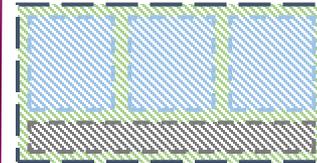
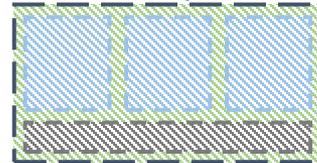
2020



En 2020, on élabore le CBMT 2021-2023, le PLF 2021 reprend la première année du CBMT

2021

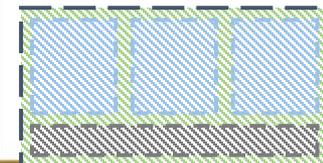
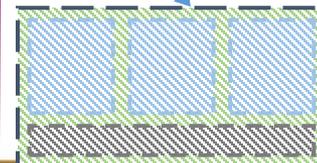
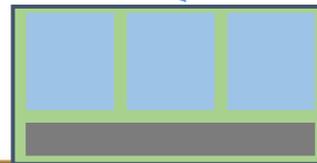
En 2020, le CBMT 2021-2023 est préparé, le PLF 2021 en reprend la première année



Les années 2023 et 2024 du CBMT servent de référence pour la négociation

2022

En 2021, le CBMT 2022-2024 est préparé, le PLF 2022 en reprend la première année, les années 2023 et 2024 du CBMT servent de référence pour la négociation du nouveau CBMT



PLURIANNUALITE BUDGÉTAIRE

FORMAT ET CONTENU DU CBMT

(5/6)



- **Le CBMT comprend trois composantes essentielles : Recettes, Dépenses, Financement**
- **1^{ère} composante du CBMT : un profil triennal de recettes**
 - **L'ensemble des recettes publiques doit être pris en compte**
 - La crédibilité des projections de recettes est essentielle à la fiabilité du CBMT
 - Les recettes recouvrent les recettes fiscales, les recettes non fiscales et les dons
- **2^{ème} composante du CBMT : un profil triennal de dépenses**
 - **L'ensemble des dépenses publiques doit être pris en compte**
 - **L'année n+1 constitue un plafond ferme de dépense que le PLF doit respecter**
- **3^{ème} composante du CBMT : un profil triennal de financement**
 - La trajectoire de financement intègre le déficit budgétaire (ou les excédents budgétaires), les emprunts et les avances de la banque centrale
 - Le solde du CBMT doit être un solde toutes administrations publiques
 - Faire apparaître un solde « hors aides » permettrait une plus grande stabilité

PLURIANNUALITE BUDGÉTAIRE

FORMAT ET CONTENU DU CBMT /CDMT

(6/6)



- **Les Cadres à moyen terme sont glissants et actualisés chaque année.** Ainsi, les données de la première année sont celles du projet de loi de finances et les données afférentes aux deux années suivantes sont indicatives mais doivent être réalistes. Il fait ainsi l'objet d'une actualisation annuelle faisant ressortir les écarts par rapport aux prévisions initiales.
- **Il concerne toute le secteur public, aussi bien les budgets des ministères que les établissements et entreprises publics soumis à leur tutelle et bénéficiant de ressources affectées ou de subventions de l'Etat.**



CADRAGE A MT DES EPN

PRINCIPES : COHÉRENCE

(1/6)



- Les Cadres à moyen terme (MT) des EPN, comme pour les autres administrations publiques, devraient contribuer à assurer une stabilité macroéconomique de l'Etat et une allocation stratégique des ressources par:
 - Fixation du niveau des ressources compatible avec les objectifs économiques et budgétaires.
 - Répartition des plafonds de dépenses (par secteurs/ ministères) en fonction des politiques et stratégies à MT;
 - Réelle implication des ministères sectoriels **et entités sous tutelles (EPN...)**, car ils font valoir leurs cadres de dépenses à MT, et en retour ont l'assurance sur le MT de la disponibilité des ressources pour poursuivre leurs politiques et actions
 - Allocation des ressources plus étroitement aux résultats

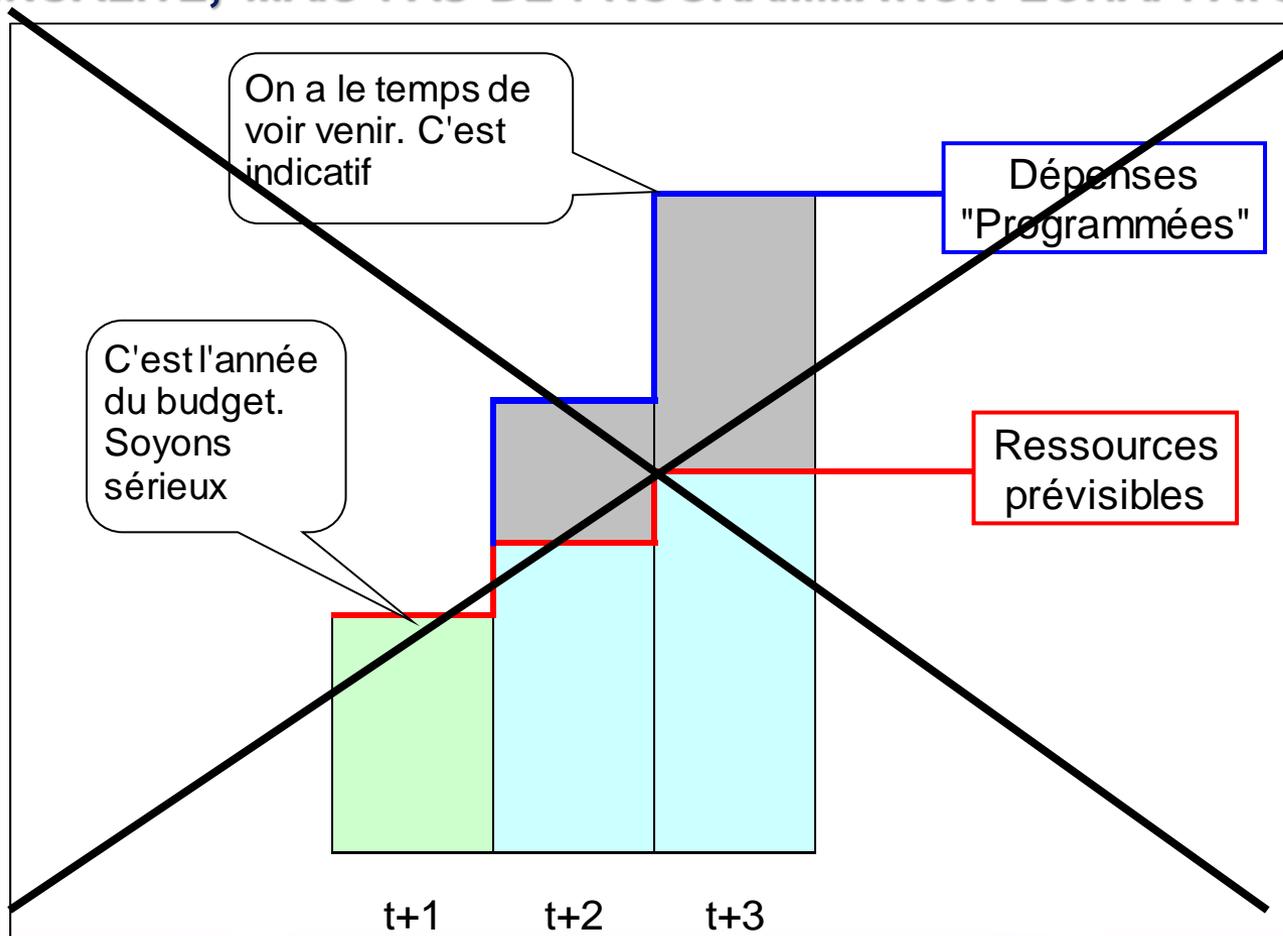
CADRAGE A MT DES EPN

PRINCIPES : PERTINENCE

(2/6)



PLURIANNUALITÉ, MAIS PAS DE PROGRAMMATION ÉCHAPPATOIRE!



CADRAGE A MT DES EPN

PRINCIPES : JUSTIFICATION

(3/6)



• Evaluation des Charges

- Sur la base des actions et des résultats attendus (Justification sur les outputs)
- Justification sur les inputs (salaire,...)
- Evaluation pluriannuelle (n+1 → n+3)

• Evaluation des recettes:

- Sur la base des hypothèses macroéconomiques et microéconomiques crédibles
- Évaluation du rendement et de l'impact des mesures nouvelles
- Évaluation pluriannuelle (n; n+1 → n+3)

• Evaluation du besoin/capacité de financement nécessitant (ou non) un transfert de l'Etat

CADRAGE A MT DES EPN

PRINCIPES : JUSTIFICATION

(4/6)



- **Analyse de sensibilité et des risques budgétaires**
qui s'entendent des facteurs qui engendrent des écarts significatifs entre les prévisions et les résultats budgétaires.
- **Ces écarts peuvent résulter :**
 - d'une vision incomplète de la position budgétaire de l'État
 - exemple: (les révisions des données sur le déficit et la dette des administrations publiques; prise en compte d'obligations cachées ou implicites envers les sociétés publiques, les PPP et d'autres entités publiques auparavant en dehors du périmètre des administrations publiques);
 - de chocs exogènes sur les finances publiques, à la suite par exemple de crises et autres catastrophes naturelles ;
 - ou de modifications endogènes des paramètres de la politique budgétaire (par exemple de mesures non prévues prises)



Union Européenne



Chine

CADRAGE A MT DES EPN

ILLUSTRATION

(5/6)



Illustration : Simulations des transferts annuels en faveur de la Régie nationale des transports

	2019 (estimation)	Hypothèses de projection	2020 (projetés) Tarif inchangé	2020 (projetés) Tarif révisé	2021 Tarif inchangé	2021 Tarif révisé	2022 Tarif inchangé	2022 Tarif révisé
<i>(En milliards d'unités monétaires nationales)</i>								
Recettes	30		33.1	38.9	36.5	42.0	40.2	45.3
Base : passagers-déplacements	1	5	1.05	1.05	1.10	1.10	1.16	1.16
Tarif moyen par déplacement	30	5	31.50	37.06	33.08	38.10	34.73	39.14
Charges	46		48.9	48.9	52.0	52.0	55.3	55.3
dont : Main-d'œuvre	20	8	21.6	21.6	23.3	23.3	25.2	25.2
Carburant	10	5	10.5	10.5	11.0	11.0	11.6	11.6
Entretien	6	5	6.3	6.3	6.6	6.6	6.9	6.9
Dépenses en capital	5	5	5.3	5.3	5.5	5.5	5.8	5.8
Autres dépenses	5	5	5.3	5.3	5.5	5.5	5.8	5.8
Pertes = transfert public	-16		-15.8	-10.0	-15.5	-10.0	-15.1	-10.0
Information supplémentaire								
élasticité de prix de la demande				-0.2		-0.2		-0.2
Ajustement tarifaire, en pourcentage				18%		15%		13%
Augmentation des recettes pour maintenir les transferts à 10 milliards par an sur le moyen terme (2020-2022)				-5.8		-5.5		-5.1

CADRAGE A MT DES EPN

PRESENTATION PAR FAMILLE DES EPN

(6/6)



	N-1 LF	N Projections initiales	N PLF	N+1 Projections	N+2 Projections
FAMILLE 1					
Recettes Globales					
Dépenses de Fonctionnement ou d'Exploitation Dépenses de Personnel Autres dépenses de fonctionnement ou d'exploitation					
Dépenses d'Investissement ou d'équipement					
FAMILLE 2					
Recettes Globales					
Dépenses de Fonctionnement ou d'Exploitation Dépenses de Personnel Autres dépenses de fonctionnement ou d'exploitation					
Dépenses d'Investissement ou d'équipement					
FAMILLE ...⁴					



COMMENT ASSURER LA CRÉDIBILITÉ DU CADRE PLURIANNUEL DES EPN ?

(1/5)



1. Assurer une prise en compte explicite et rigoureuse de la dynamique des EPN dans le processus de préparation du budget

- Un encadrement strict des travaux de cadrage
- Rendre obligatoire la transparence de l'exercice:
 - Diffusion des hypothèses de projection
 - Associer le maximum d'acteurs et d'administrations économiques et financières
- Obligation d'exhaustivité: présentation des indicateurs de performance et de suivi des EPN

2. Assurer le respect des contraintes macroéconomiques et financières

- Garantir les équilibres macroéconomiques
- Développer des approches de programmation et de budgétisation descendantes (top-down) en complément de l'approche ascendante de prise en compte des contraintes des EPN (Bottom-Up)
- Prendre en compte les règles budgétaires et les priorités/orientations de politique économiques et financière nationale et régionale (cf. critères de surveillance multilatérale...)



Union Européenne



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada
Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada



german
cooperation



Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade



Banque
européenne
d'investissement



16
Chine

COMMENT ASSURER LA CRÉDIBILITÉ DU CADRE PLURIANNUEL DES EPN ?

(2/5)



3. Tenir compte de l'exécution passée et des engagements existants :

- Lors de la préparation du cadre prendre en compte :
 - L'exécution financière passée
 - Les résultats obtenus (importance des RAP)
 - L'incidence future des engagements existants dont les coûts futurs des projets d'investissement en cours (Ex. conférences sur le « tendancier »)

4. Appliquer le principe de sincérité:

- La sincérité des prévisions budgétaires s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler
- Le contrôle du respect du principe de sincérité → **contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation**
 - Objectif: établir une distinction entre l'erreur « normale » et celle qui relève à l'évidence d'une certaine mauvaise foi.
 - Les prévisions doivent être cohérentes : Ne pas utiliser des projections divergentes ou incohérentes pour justifier une hausse ou une reconduction



Union Européenne



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada
Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada



german
cooperation



Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade



Banque
européenne
d'investissement



17
Chine

COMMENT ASSURER LA CRÉDIBILITÉ DU CADRE PLURIANNUEL DES EPN ?

(3/5)



5. Appliquer le principe de prudence et de réalisme:

- adopter des hypothèses prudentes et réalistes en matière de recettes;
- adopter de principes et de normes transparentes en matière d'hypothèses de projection

6. Assurer la cohérence entre projections financières et cibles de performance

- Comment les cibles des indicateurs seront atteintes?
Besoins financiers et mesures non financières

COMMENT ASSURER LA CRÉDIBILITÉ DU CADRE PLURIANNUEL DES EPN ?

(4/5)



7. Mettre en place un cadre pertinent de suivi des EPN:

- **Coordination importante**
 - Nombreux acteurs ; Echanges au sein de l'ensemble de la sphère publique
- **Echange d'informations**
 - Informations spécifiques ; Temporalité; Définition du contenu, de la fréquence et de la forme
- **Suivi dynamique**
 - Nouvelles conditions économiques
 - Nouvelles mesures
- **Responsabilité d'une entité**
 - A définir en fonction des particularités et contexte pays
- **Nécessité d'indicateurs ou d'outils de suivi et de projection des performances**
 - contrats de performance, contrats-plan, plan stratégique, plan de moyen-terme, lettre de mission, contrats d'objectifs et de moyens, etc.
 - Prise en compte et suivi des flux financiers
 - Prise en compte et suivi des risques budgétaires
 - Prise en compte et suivi des objectifs liés aux finances publiques

COMMENT ASSURER LA CRÉDIBILITÉ DU CADRE PLURIANNUEL DES EPN ?

(5/5)



8. Elaborer le rapport annuel sur les EPN avec une dimension prospective (cadrage a moyen terme) et un contenu prenant en compte:

1. Les réalisations de l'exercice budgétaire :

- Performance opérationnelle ;
- Performance financière : (i) indicateurs de résultat ; (ii) structure financière ; (iii) trésorerie et placements ;
- Relations financières avec l'État : (i) transferts ; (ii) produits ; (iii) contribution fiscale ; (iv) garanties reçues ; (v) activités quasi-budgétaires ; (vi) autres (dettes et créances réciproques, etc.)
- **Perspectives stratégiques et financières: prospective, quantitative, articulation autour des objectifs, indicateurs associés, liens avec les contrats de performances**
- Analyse des risques: présentations des actions et du suivi, matrices des risques.

2. La gouvernance des EPN:

- Faits marquants et Réformes.

3. La contribution aux politiques publiques et au développement économique :

- Indicateurs de poids économique du portefeuille, investissements, échanges extérieurs...



Merci



Annexes



Union Européenne



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada
Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada



Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade



Banque
européenne
d'investissement



Chine

Lectures et documents



- Royaume du Maroc: Guide de programmation budgétaire triennale, 2019; <http://lof.finances.gov.ma/fr/documentation-publications/rapports-et-guides>
- R. Allen, M. Alves, How to Improve the Financial Oversight of Public Corporations, IMF, 2016.
- Medium Term Budget Policy Statement 2018, National Treasury Republic of South Africa.
- Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OCDE, <http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-SOEs.htm>
- IMF, Analyzing and Managing Fiscal Risks – Best Practices, IMF, 2016. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf>
- Fiscal Transparency Handbook, FMI, 2018
- Risk Management by State-Owned Enterprises and their Ownership, OCDE, 2016



EXEMPLE DE RAPPORT ANNUEL SUR LES EPN



Maroc : Rapport sur les établissements et entreprises publiques annexé au PLF (Maroc)

- Chiffres fournis pour l'exécuté N-1, le prévisionnel N et N+1
- Périmètre
 - Listes des entreprises et établissements
 - Autorisations de créations de filiales et prises de participation
- Récapitulatif détaillé
 - Produits des entreprises publiques au profit du budget général
 - Transferts de l'Etat (équipement, fonctionnement, capital)
 - Investissements par secteurs
- Informations détaillées : compte-rendu d'activité et financier, éléments prévisionnels

FICHE SIGNALÉTIQUE DES PRINCIPAUX EEP

SIGLE	CDG GROUPE		رمز المؤسسة
	صندوق الإيداع و التدبير		اسم المؤسسة
RAISON SOCIALE	CAISSE DE DEPOT ET DE GESTION		
CAPITAL SOCIAL	MILLIERS DE DH	12.304.794	رأس المال الأجمالي آلاف الدراهم
DATE DE CREATION		10/02/1959	تاريخ التأسيس
STATUT JURIDIQUE	Etablissement Public	مؤسسة عمومية	الطبيعة القانونية
		مؤسسة بنكية	نشاط المؤسسة
ACTIVITE	BANCAIRE		
PARTICIPATION PUBLIQUE	TOTALE	100,00%	الإجمالية
	DIRECTE	100,00%	المباشرة
	INDIRECTE	-	غير المباشرة

Milliers DH	2015	2014	2013	بالآلاف الدراهم
Effectif	309	293	304	عدد المستخدمين
Charges de personnel	1 696 640	1 700 284	1 747 687	تكاليف المستخدمين
Charges d'exploitation HD	3 209 762	2 918 581	2 923 605	تكاليف الاستغلال
Chiffre d'Affaires	7 230 042	5 666 264	5 796 203	رقم المعاملات
Valeur ajoutée	6 902 643	5 443 240	5 831 171	القيمة المضافة
Impôt sur les Sociétés	537 605	106 196	0	الضريبة على الشركات
Résultat net	755 487	682 317	964 392	الناتج الصافي
CAF	2 254 136	951 005	557 633	قدرة التمويل الذاتي
Total actif	205 970 020	201 837 588	186 601 867	مجموع الأصول
Fonds propres	19 482 018	22 728 647	19 456 689	الأموال الذاتية
Dettes de financement	41 082 634	42 944 778	43 375 580	ديون التمويل
Investissements	13 379 000	6 000 000	10 500 000	الاستثمارات

Gouvernance	الحكامة			عدد الدورات
Nombre de réunions	2015	2014	2013	
Comité de surveillance	4	4	4	مجلس المداولة
Comité d'audit	4	4	4	لجنة التدقيق
Comité des investissements	1	-	-	لجنة الاستثمارات
Comité des risques	-	-	-	لجنة المخاطر
Comité des nominations et rémunérations	-	-	-	لجنة التعيينات والتعويضات
Certification des comptes	oui - نعم	oui - نعم	oui - نعم	المصادقة على الحسابات

Faits Marquants

- Déploiement d'un nouveau cadre prudentiel du groupe CDG
- Elaboration d'un manuel de communication financière qui assure la conformité aux dispositions légales et réglementaires auxquelles la CDG est assujettie

أهم الأحداث

- تفعيل الإطار الإحزاري لمجموعة صندوق الإيداع والتدبير
- إعداد دليل التواصل المالي الذي يضمن احترام المتطلبات القانونية والتنظيمية التي يخضع لها الصندوق

Annexe: Choix des indicateurs



- Définition de la performance selon l'entité considérée (Viabilité de la structure)
- Réponse à un besoin identifié; suivi de l'endettement ? Définition d'une politique de dividendes? Impacts des politiques publiques ?
- Quelle périodicité ?
- Facilité d'exploitation et pertinence
- Quel *reporting* interne ? Disponibilités des données ?
- ...

Annexe: Type d'indicateur (1)



Performance financière

Bénéfice avant impôts = Revenus – Total des charges (sans impôts)

Marge bénéficiaire d'exploitation = (bénéfice opérationnel avant intérêts et taxes / produits d'exploitation) x 100

Taux de recouvrement = (produits d'exploitation / charges d'exploitation) x 100

Rendement des actifs d'exploitation = (Bénéfice avant intérêts et taxes / moyenne actifs d'exploitation) x 100

Retour sur les capitaux propres totaux = (Bénéfice opérationnel après taxes / capitaux propres moyens) x 100

Rendement des capitaux propres (sur la base des actifs et passifs d'exploitation) = (Bénéfice opérationnel après taxes / capitaux propres moyens sur la base des actifs et passifs d'exploitation) x 100

Rapport des flux de trésorerie d'exploitation aux ventes = (Flux de trésorerie d'exploitation / bénéfice opérationnel) x 100

Annexe: Types d'indicateurs (2)



Risques financiers

Dette sur capitaux propres = (dette / capitaux propres sur la base des actifs et passifs d'exploitation) x 100

Dette sur actifs d'exploitation = (dette / actifs d'exploitation moyens) x 100

Rapport du passifs aux capitaux propres = (Total des passifs / Capitaux propres totaux) x 100

Rapport du passif opérationnel aux capitaux propres = (Passif opérationnel / capitaux propres sur la base des actifs et passifs d'exploitation) x 100

Taux de couverture des intérêts = (Bénéfice avant intérêts et taxes / intérêts débiteurs bruts) x 100

Rapport des actifs courants aux passifs courants = (actifs opérationnels courants / passif opérationnel courant) x 100

Levier d'endettement = (actifs opérationnels totaux / capitaux propres sur la base des actifs et passifs d'exploitation) x 100

Couverture de la dette de court terme = (flux de trésorerie d'exploitation / passif courant) x 100

Annexe: Types d'indicateur (3)



Relations financières avec le budget

Rapport des dividendes aux capitaux propres = (Dividendes payés / capitaux propres sur la base des actifs et passifs d'exploitation) x 100

Taux de distribution des dividendes = (Dividendes payés / Bénéfice après impôts) x 100

Charge d'impôt sur le résultat = Valeur des impôts sur le résultat payé par l'entreprise (ou charges équivalentes à cet impôt).

Il est également possible de considérer l'ensemble des impôts et taxes payés par l'entreprise.

Rapport des subventions au résultat = (subventions versées [en particulier celles pour couvrir les déficits opérationnels] / Résultat) x 100

Obligations de service public = Total des sommes versées par le gouvernement à l'entreprise publique pour l'accomplissement de missions de service public (ou d'activités non commerciales exigées par le gouvernement)

Diverses sources de risques budgétaires liés aux EPN



Les risques liés aux EPN sont divers:

- Garanties explicites, rétrocession, dettes croisées ;
- Garanties implicites (perception tant par les dirigeants des entreprises que par les créanciers)
- Variations dans les recettes fiscales, les royalties, les dividendes
- Variation de la valeur patrimoniale des entreprises publiques et des capitaux propres de ces dernières
- Besoin de capitaux propres
- Besoin de subventions (fonctionnement, équilibre, investissement,...)
- Sauvetage et recapitalisation
- Revenus exceptionnels (privatisation)
- Impact sur la trésorerie
- Classification des entités
- Normes comptables

Evaluation de l'activité des EPN



- De nombreux instruments (contrats de performance, contrats-plan, plan stratégique, plan de moyen-terme, lettre de mission, contrats d'objectifs et de moyens,...) existent pour encadrer le suivi des entreprises publiques et l'atteinte des objectifs stratégiques définis en lien avec l'Etat (normalement par l'intermédiaire du conseil d'administration).
- Ces instruments ne doivent pas être confondus ou être mobilisés pour répondre à des objectifs qu'ils peineraient à encadrer correctement.
- La mobilisation des outils les plus adéquats permet d'éviter des doublons qui entraînent des besoins en ressources humaines et financières. Il importe donc de définir *ex ante* les objectifs recherchés.
- L'usage et la mise en œuvre de ces outils doivent impliquer, dès les premières étapes, l'ensemble des parties prenantes (ensemble des parties concernées au sein de l'Etat central, entreprise publique, éventuellement autres parties) sous peine de mal appréhender l'ensemble des contraintes.

Nombreuses difficultés



Accessibilité de
l'information

Disponibilité et
exhaustivité de
l'information

Coordination des
différentes
parties prenantes

Nécessité d'une
transparence
accrue

Suivi sur le long
terme



AFRITAC Centre

Fonds Monétaire International - FMI

Centre Régional d'Assistance Technique pour l'Afrique Centrale

Renforcer les capacités macroéconomiques d'Afrique centrale



9^{ème} Edition du forum des hauts fonctionnaires du Budget des Etats d'AFRITAC centre

Problématiques spécifiques aux EPA

Matthieu SARDA

Conseiller Résident République du Congo / République Centrafricaine

18-22 janvier 2021



RAPPELS DIRECTIVES CEMAC RGCP 19/12/2011:



- **Article 95 :**
 - ✓ les agents comptables des EPN sont des comptables principaux (possibilité de désigner des comptables secondaires ou des mandataires),
- **Article 103 :**
 - ✓ les fonds de l'établissement public sont déposés chez le comptable au Trésor public ou dans un compte ouvert à la BEAC,
- **Article 107 :**
 - ✓ l'agent comptable tient la comptabilité générale de l'Etablissement.
 - ✓ Le cadre comptable de l'Etablissement s'inspire du PCE,
- **Article 109 :** les comptes approuvés sont transmis à la Cour des Comptes pour jugement,
- **Article 110 :** les agents comptables sont soumis aux contrôles administratifs et juridictionnels prévus par les législations ou réglementations nationales.

CONSTATS (1/3)



- La comptabilité des EPA est, dans la plupart des pays, embryonnaire, ie tenue en base caisse,
- La tenue de cette comptabilité est effectuée dans la plupart des cas :
 - Soit sous format papier via un journal grand livre,
 - Soit via Excel
- L'absence de tenue satisfaisante de la comptabilité ne permet pas de répondre aux principes de sincérité, d'exhaustivité, de transparence, de pérennité et d'irréversibilité de l'information comptable posés par les principes comptables et les directives communautaires.

Constats (2/3)



- **Dans de nombreux pays, les EPA disposent de comptes ouverts au sein de banques commerciales :**
 - ✓ coût d'opportunité pour l'Etat,
 - ✓ risques liés aux éventuels découverts et emprunts contractés par l'EPA (passifs implicites pour l'Etat),
 - ✓ Défiance envers les prestations proposées par le Trésor
- **Méconnaissance des ressources propres encaissées par les EPA (droits d'inscription, frais d'hospitalisation, etc...)**

Constats (3/3)



- **Le processus de nomination des agents comptables est prévu dans les RGCP nationaux, mais pas toujours mis en oeuvre :**
 - ✓ Problème d'articulation des contrôles entre le trésor et l'agent comptable,
 - ✓ Problème de responsabilité des agents comptables vis-à-vis du juge des comptes
- **Risque de méconnaissance de la population exacte des EPA : textes non actualisés, etc...**
- **Formation insuffisante des agents comptables**

Questions aux participants :



- Une instruction comptable destinée aux EPA a-t-elle été rédigée?
- Comment est tenue la comptabilité au sein des EP?
- Les EP disposent-t-ils de comptes ouverts au sein des banques commerciales? De comptes de DFT?
- A t on une connaissance précise des encours des EP au sein des banques commerciales? Du montant des découverts et prêts éventuellement contractés?
- A t on une connaissance précise du nombre d'EP? De leur répartition par catégorie?
- Un agent comptable a t il été nommé pour chaque établissement?



Merci de votre attention



Union Européenne



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada
Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada



Chine



Annexe à la Loi de Finance : Situation Economique et Financière des entreprises du portefeuille de l'Etat

Contenu, processus d'élaboration, avancées

*Forum des Hauts Fonctionnaires du Budget des pays d'Afritac Centre
Janvier 2021*

Agenda

Cadre réglementaire

Evolution de la SEF

Processus d'élaboration

SEF 2018-2019

Perspectives

Cadre réglementaire

Lois n°97-519 et n°97-520 du 04 septembre 1997

 **Loi n 2020-626 du 14 aout 2020** portant définition et organisation des sociétés d'Etat

Loi N 2020-886 du 21 octobre 2020 relative aux sociétés à participation financière publique

 Ces lois font **obligation, au Ministère assurant la tutelle financière desdites sociétés, de soumettre la situation des entreprises publiques au contrôle parlementaire.**

 A ce titre, il est communiqué à l'Assemblée Nationale, **en annexe à la Loi des Finances, un rapport sur la situation économique et financière desdites sociétés correspondant à l'exercice comptable n-1.**

Cadre réglementaire

un rapport régi par les lois

Ce rapport présente :

- ✓ la **liste exhaustive** de toutes les entreprises publiques visées par les Lois précitées ;
- ✓ la situation des **résultats par entreprise publique** pour l'exercice social antérieur comparée à celle de l'exercice écoulé ;
- ✓ les mouvements de **privatisation** ;
- ✓ les **variations de capital** ;
- ✓ les **engagements financiers** des entreprises publiques vis-à-vis de l'Etat ;
- ✓ les **subventions** et les aides accordées par l'Etat aux entreprises publiques
- ✓ **Les résultats prévisionnels.**

Agenda

Cadre réglementaire

Evolution de la SEF

Processus d'élaboration

SEF 2018-2019

Perspectives

Evolution de la SEF

un rapport en perpétuel évolution...

2015



- + Chiffres clés
- + Valorisation

2016



- + Nouveau format
- Code couleur
- Structuration document
- Graph perform. technique/opérationnelle
- Graph performance portefeuille
- Encadrés

- + Faits marquants
- Communication Conseil Ministres

- + Nouvelle segmentation et structuration portefeuille

5 segments
5 secteurs
11 sous-secteurs

- + Rapport annuel de la DGPE



2017



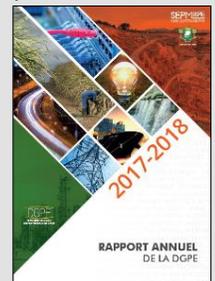
- + Impact des entreprises sur le développement de la Côte d'Ivoire

Place importante dans le PND 2016-2020
Contribution dans la mise en œuvre des objectifs de développement en 2017

- + Performance prévisionnelle au titre de l'exercice 2018

Situation globale
Contributions par niveau de participation
Dividendes prévisionnels
Recettes de privatisation prévisionnelles

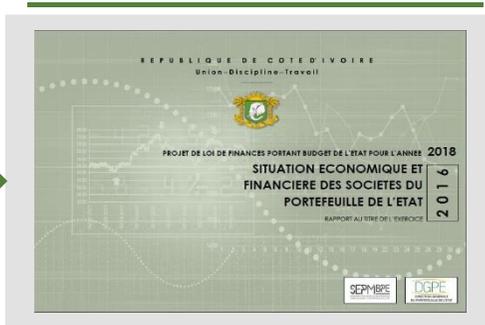
- + Rapport annuel de la DGPE



Evolution de la SEF

un rapport en perpétuel évolution...

2016



+ Nouveau format

Code couleur
Structuration document
Graph perform. technique/opérationnelle
Graph performance portefeuille
Encadrés

+ Faits marquants

Communication Conseil Ministres

+ Nouvelle segmentation et structuration portefeuille

5 segments
5 secteurs
11 sous-secteurs

+ Rapport annuel de la DGPE



2017



+ impact des entreprises sur le développement de la Côte d'Ivoire

Place importante dans le PND 2016-2020
Contribution dans la mise en œuvre des objectifs de développement en 2017

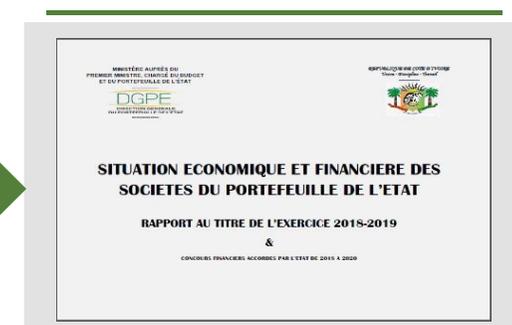
+ performance prévisionnelle au titre de l'exercice 2018

Situation globale
Contributions par niveau de participation
Dividendes prévisionnels
Recettes de privatisation prévisionnelles

+ Rapport annuel de la DGPE



2018



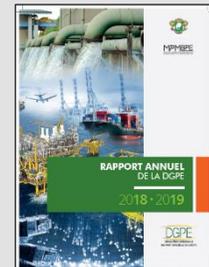
+ impact des entreprises sur le développement de la Côte d'Ivoire et des conditions de vies des population

Réalisation des entreprises publiques dans le cadre des objectifs de développement de la CI

+ Segmentation favorisant l'ajout d'un nouveau secteur

12 sous-secteurs au lieu de 11

+ Rapport annuel de la DGPE



Agenda

Cadre réglementaire

Evolution de la SEF

Processus d'élaboration

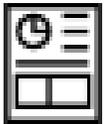
SEF 2018-2019

Perspectives

Processus d'élaboration

un rapport utilisant plusieurs outils ...

outils



Fiches
Signalétique
PV de CA & AG



Rapport de
gestion



Rapport des
commissaires
aux comptes



Etats financiers
Liasse Fiscale



Lois de finances



Budget
(SODE&SPFPma)

Document portant sur des informations sur la structure d'ordre :

- **Générales sur la société** : Capital social , Adresse, Principaux Dirigeants, Effectifs, Administrateurs, Répartition du Capital , Prise de Participations dans d'autres sociétés en, Commissaires aux Comptes, Correspondant de la DGPE dans la société
- **Financières**: Activité, Résultats et Indicateurs Financiers (en millions de francs CFA), Dividendes (Montants en milliers de francs CFA), Engagements Financiers à l'égard de l'Etat (en francs CFA), Subventions reçues par la société (en francs CFA), Evolution des capitaux propres

Processus d'élaboration

un rapport consensuel intégrant toutes les parties ...

Parties-prenantes



Processus d'élaboration

un rapport élaboré en six mois...

Calendrier

Activités	Mois	Jan	Fév	Mar	Avr	Mai	Jun	Jul	Aou	Sep	Oct	Nov	Dec
OUTILS	Fiche signalétique & Pv CA et Pv AG			▶									
	Rapport Gestion, CAC, Etat Fin.			▶									
				▶									
SECTORIELS	Actualisation base sectorielle			▶									
	Fiches entreprises			▶									
	Panorama sectoriel						▶						
FINANCE	Consolidation bases & Fiche Ent & Pan.			▶									
	SEF						▶						
	Synthèse SEF							▶					
RP	Graphisme, production, publication Distribution aux partenaires, grand public									▶			

Agenda

Cadre réglementaire

Evolution de la SEF

Processus d'élaboration

SEF 2019

Perspectives

Focus sur la SEF

un rapport de plus de 8 parties...

ZOOM SEF 2019

Chiffres clés



Faits marquants



Activités menées

Amélioration de la Gouvernance et de la performance des entreprises publiques

Performance globale

Performance financière
Valorisation
Impact développemental
Performances prévisionnelles

Enjeux liés aux finances publiq.

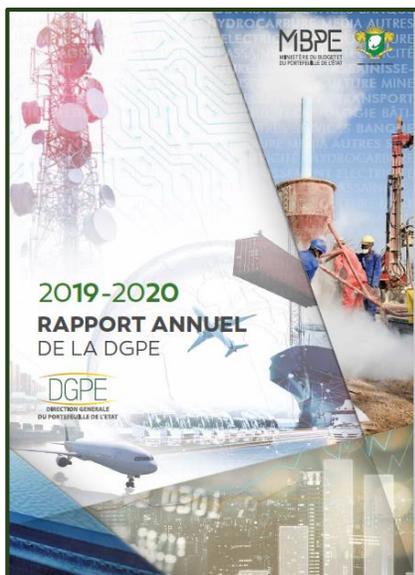
Recettes fiscales (impôt tax, bic)
Recettes non fiscales (dividendes)
Soutien de l'Etat (subvention)

Présentations sectorielles et Fiches entreprises

Panoramas sectoriels
Fiche Entreprise

Annexes

Liste exhaustive
Résultat par ent (CA, RN, Subv.)
Dividendes



Focus sur la fiche entreprise 2018

...

Fiche Entreprise

1-LOGO

2-NOM ET SIGLE

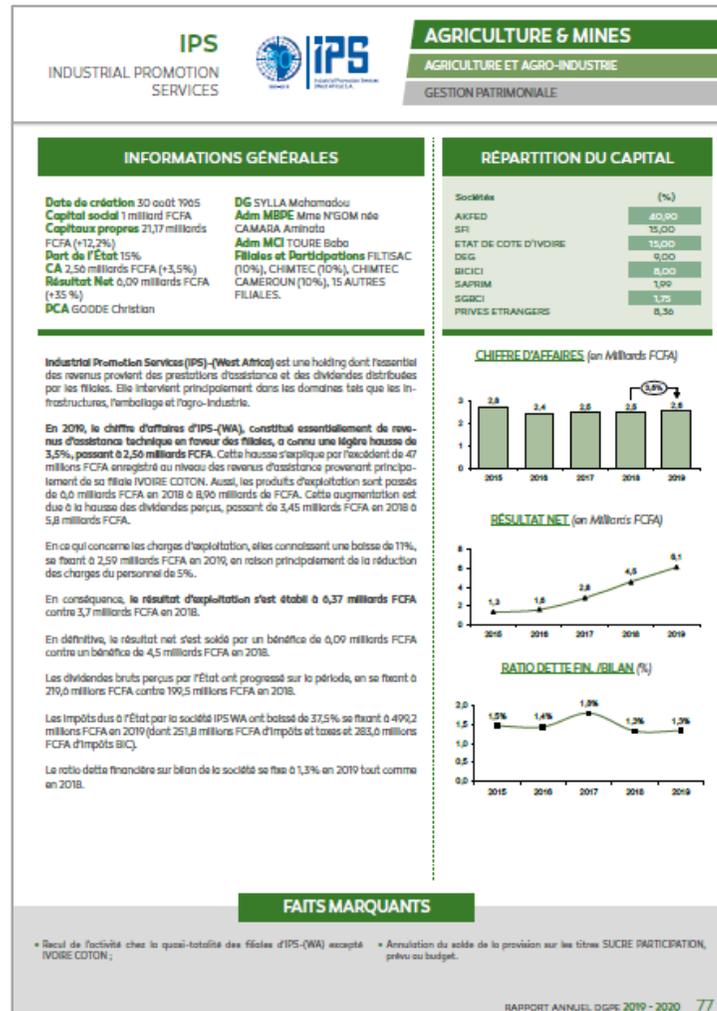
3-SECTEUR

4-SEGMENT

5-SOUS-SECTEUR

6-INFORMATIONS GÉNÉRALES

Date de création
Capital social - Part de l'Etat
Capitaux propres
Chiffre d'Affaires
Résultat Net
Subv d'investissement - Subv d'exploitation
Dividendes - Dividendes nets d'IRVM
PCA
DG
Adm MBPE
Adm Ministère Technique
Effectif
filiales et participations



7-RÉPARTITION DU CAPITAL

Sociétés et parts au sein de ladite entreprise

8-FAITS MARQUANTS

Sociétés et parts au sein de ladite entreprise

9-CORPS

Présentation de l'entreprise
Bilan opérationnel
Point sur l'activité commerciale
Situation financière de la société
(résultat d'exploitation , résultat net, impôt dus, etc)
Dettes financières et ratio perspectives

10-GRAPHIQUES

Activité opérationnel ou performance
Chiffre d'affaires
Résultat net
Subvention
Ratio d'endettement

Merci
pour votre attention



Direction Générale du Portefeuille de l'État
+225 20211594 / 20210772 www.dgpe.gouv.ci



REPUBLIQUE DE CÔTE D'IVOIRE
Union – Discipline - Travail

FORUM DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU BUDGET DES ETATS D'AFRITAC CENTRE 9ème EDITION PAR VIDEOCONFERENCE, DU 18 AU 22 JANVIER 2021

Document d'élaboration du budget des Etablissements Publics Nationaux

Amonkan Calixte DGBF| DCB Janvier 2021

L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

- 1- l'apport des systèmes d'information
 - a- les systèmes informations budgétaires
 - b- les systèmes informations comptables
- 2- la contribution des rapports des acteurs
 - a- les informations de l'Ordonnateur
 - b- les informations de l'Agent Comptable
 - c- les informations du Contrôleur Budgétaire
- 2- l'apport de la DGBF (DBE DCB)

PROJET DE BUDGET DE L'INFDDS 2021-RESSOURCES

	NATURE DE DEPENSE	NATURE ECONOMIQUE / ACTIVITE	BUDGET 2020 (A)	DEMANDE DE FINANCEMENT 2021 (B)		PROJECTION (C)				ENVELOPPE + RP + IR 2021 (D)	ECART 2020 E = B2 - D
				AE (B1)	CP (B2)	2022 (C1)		2023 (C2)			
						AE	CP	AE	CP		
BUDGET GENERAL (BG)	TRANSFERT	641 11 : Transferts pour dépenses de personnel	658 045 043	658 045 043	658 045 043	658 045 043	658 045 043	658 045 043	658 045 043	0	
		641 2: Transferts pour achat de biens et services	145 676 505	195 747 702	195 747 702	455 365 453	455 365 453	475 351 317	475 351 317	195 747 702	0
		641 3: Transferts pour dépenses en capital	15 500 000	63 800 000	63 800 000	39 844 000	39 844 000	40 919 320	40 919 320	63 800 000	0
		645 3: Pécules et indemnités aux stagiaires et élèves	636 634 184	636 634 184	636 634 184	636 634 184	636 634 184	636 634 184	636 634 184	636 634 184	0
	INVESTISSEMENT	232 5: Cités universitaires et grandes écoles	0	221 168 884	221 168 884	325 381 314	325 381 314	0	0	221 168 884	0
TOTAL RESSOURCES BG (1)			1 455 855 732	1 775 395 813	1 775 395 813	2 115 269 994	2 115 269 994	1 810 949 864	1 810 949 864	1 775 395 813	0
RESSOURCES PROPRES (RP)		702 9: Autres prestations - Services vendus	222 949 000	383 444 000	383 444 000	383 444 000	383 444 000	383 444 000	383 444 000	383 444 000	0
INTEGRATION RESSOURCES (IR)		759 1: Emissions sur gestions antérieures	446 000 000	350 000 000	350 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000	350 000 000	0
TOTAL RESSOURCES PROPRES ET INTEGRATION (2)			668 949 000	733 444 000	733 444 000	483 444 000	483 444 000	483 444 000	483 444 000	733 444 000	0
TOTAL GENERAL (1 + 2)			2 124 804 732	2 508 839 813	2 508 839 813	2 598 713 994	2 598 713 994	2 294 393 864	2 294 393 864	2 508 839 813	0

PROJET DE BUDGET DE L'INFDDS 2021-RESSOURCES

NATURE ECONOMIQUE	BUDGET ACTUEL 2020 (A)	EXECUTION AU 30/06/2020 (B)	DEMANDE DE RESSOURCES 2021 (C)	PROJECTION (D)		ENVELOPPE + RP 2021 (E)	INTEGRATION DE RESSOURCES (F)	ECART 2021 (G = C - E - F)	JUSTIFICATIFS
				2022 (D1)	2023 (D2)				
702 Ventes de prestations de service	222 949 000	0	383 444 000	383 444 000	383 444 000	383 444 000		0	
759 1 Emissions sur gestions antérieures	446 000 000	0	350 000 000	100 000 000	100 000 000		350 000 000	0	
641 11 : Tranferts pour dépenses de personnel	658 045 043	0	658 045 043	658 045 043	658 045 043	658 045 043		0	
641 2: Transferts pour achat de biens et services	145 676 505	0	195 747 702	455 365 453	475 351 317	145 676 505		50 071 197	
641 3: Transferts pour dépenses en capital	15 500 000	0	63 800 000	39 844 000	40 919 320	15 500 000		48 300 000	
645 3: Pécules et indemnités aux stagiaires et élèves	636 634 184	0	636 634 184	636 634 184	636 634 184	636 634 184		0	
Investissement	0	0	221 168 884	325 381 314	0	0		221 168 884	
TOTAL RESSOURCES	2 124 804 732	0	2 508 839 813	2 598 713 994	2 294 393 864	1 839 299 732	350 000 000	319 540 081	

PROJET DE BUDGET DE L'INFDDS 2021-EMPLOIS

LIBELLE	BUDGET ACTUEL 2020 (A)	EXECUTION AU 30/06/2020 (B)	DEMANDE DE FINANCEMENT 2021 (C)		PROJECTION (D)				ENVELOPPE + RP 2021 (E)	INTEGRATION DE RESSOURCES (F)	ECART 2021 (G = C2 - E - F)	JUSTIFICATIFS
					2022 (D1)		2023 (D2)					
					AE (C1)	CP (C2)	AE	CP				
BIENS ET SERVICES	1 408 604 925	0	1 651 036 745	1 651 036 745	1 636 698 496	1 636 698 496	1 657 759 680	1 657 759 680	1 202 665 548	350 000 000	98 371 197	Ici, AE = CP
Activité 1 : Organiser la formation initiale et continue des étudiants dans le domaine social	580 877 847	0	667 321 702	667 321 702	648 025 353	648 025 353	663 979 694	663 979 694	404 470 505	211 527 702	51 323 495	
601 Matières, matériels et fournitures	167 500 000	0	213 000 000	213 000 000	219 390 000	219 390 000	225 971 700	225 971 700	115 000 000	62 000 000	36 000 000	
Activité 2 : Payer les dépenses de personnel, d'abonnement et d'assurance	732 045 043	0	733 315 043	733 315 043	735 573 143	735 573 143	737 898 986	737 898 986	699 195 043	34 120 000	0	
661 Traitement et salaires en espèces	658 045 043	0	658 045 043	658 045 043	658 045 043	658 045 043	658 045 043	658 045 043	658 045 043	0	0	
INVESTISSEMENT	79 565 623	0	221 168 884	221 168 884	325 381 314	325 381 314	0	0	0	0	221 168 884	Ici, AE différent de CP
Activité A1.1 : Réhabiliter les bâtiments de l'INFS	79 565 623	0	221 168 884	221 168 884	325 381 314	325 381 314	0	0	0	0	221 168 884	
232 Bâtiments administratifs à usage de logement	79 565 623	0	221 168 884	221 168 884	325 381 314	325 381 314	0	0	0	0	221 168 884	
TOTAL EMPLOIS	2 124 804 732	0	2 508 839 813	2 508 839 813	2 598 713 994	2 598 713 994	2 294 393 864	2 294 393 864	1 839 299 732	350 000 000	319 540 081	



Les règles régissant les conditions de création et d'organisation des EPN

Forum des Hauts Fonctionnaires du Budget
des pays d'Afritac Centre Janvier 2021

Les règles régissant les conditions de création et d'organisation des EPN

- Dispositif légal et réglementaire
 - La loi 2020-627 du 14 août 2020 fixant les règles générales relatives aux EPN et portant création de catégories d'établissements publics
 - Le décret 2019-755 du 18 septembre 2019 portant attributions des membres du gouvernement
 - **Le décret 2016-869** du 03 nov. 2016 portant Organisation du ministère auprès du Premier Ministre, chargé du Budget et du Portefeuille de l'Etat
- Le rôle de la DCB
 - Analyse des projets de création d'EPN
 - L'avis technique de la DCB
- L'action commune de la tutelle
- L'action du MBPE

Les règles régissant les conditions de création et d'organisation des EPN

- **Dispositif légal et réglementaire**

- **Le décret 2019-755** du 18 septembre 2019 portant attributions des membres du gouvernement
- Sont placés sous la tutelle technique, le contrôle et le suivi des Ministres, les Sociétés d'Etat, les Sociétés à participation financière publique, les Etablissements Publics Nationaux et les agences d'exécution dont les missions entrent dans le cadre de leurs attributions. (Déc 2019-755 Art 52)
 - **L'initiative de création d'un EPN relève de chaque politique sectorielle** conformément à son champ de compétence défini par le décret 2019-755 ;
 - Cette initiative est **soumise à l'avis préalable du Ministre du Budget en sa qualité de tutelle financière.**

Les règles régissant les conditions de création et d'organisation des EPN

- **Dispositif légal et réglementaire**
 - **Le décret 2016-869** du 03 nov. 2016 portant Organisation du ministère auprès du Premier Ministre, chargé du Budget et du Portefeuille de l'Etat
 - La Direction du Contrôle Budgétaire au sein de Direction Générale du Budget et des Finances est chargée de **l'ensemble des contrôles découlant de la tutelle économique et financière exercée par le Ministre en charge du budget sur les Etablissements Publics Nationaux (EPN)**. (Déc déc. 2016-869 Art 53)
 - Elle reçoit **tous les projets de création d'établissement soumis à l'avis préalable du Ministre du Budget** en sa qualité de tutelle financière, pour analyse.

Les règles régissant les conditions de création et d'organisation des EPN

- **Le rôle de la DCB**
 - Analyse des projets de création d'EPN
 - Analyse de conformité aux dispositions légales et réglementaires;
 - Analyse budgétaire et financière;
 - Résultat de l'analyse : l'avis technique de la DCB
 - Note technique à l'attention du MBPE;
 - Le cas échéant formulation d'observations préalables à soumettre à la tutelle technique;

Les règles régissant les conditions de création et d'organisation des EPN

- **L'action commune de la tutelle**
 - Tout projet de création d'établissement fait l'objet d'une présentation conjointe des tutelles technique et financière;
 - Après avis de conformité de la DCB, le MBPE vise le projet de création;
 - **Aucun projet de création ne peut aboutir sans cet avis et le visa du MBPE.**

Les règles régissant les conditions de création et d'organisation des EPN

- **L'action du MBPE**

- Mise en place d'un mécanisme de veille avec une alerte sous forme de note au Premier Ministre sur l'environnement global des EPN;
- Initiative de tout **projet de restructuration de l'ensemble des EPN**, le cas échéant, sous la houlette du Premier Ministre.
 - Réduction du portefeuille;
 - Fusion d'établissement;
 - Transfert d'activités.



Entreprises Publiques:

Caractéristiques, conditions de création, organisation

*Forum des Hauts Fonctionnaires du Budget des pays d'Afritac Centre
Janvier 2021*

Objectifs



Présenter le portefeuille et la structure en charge de sa gestion



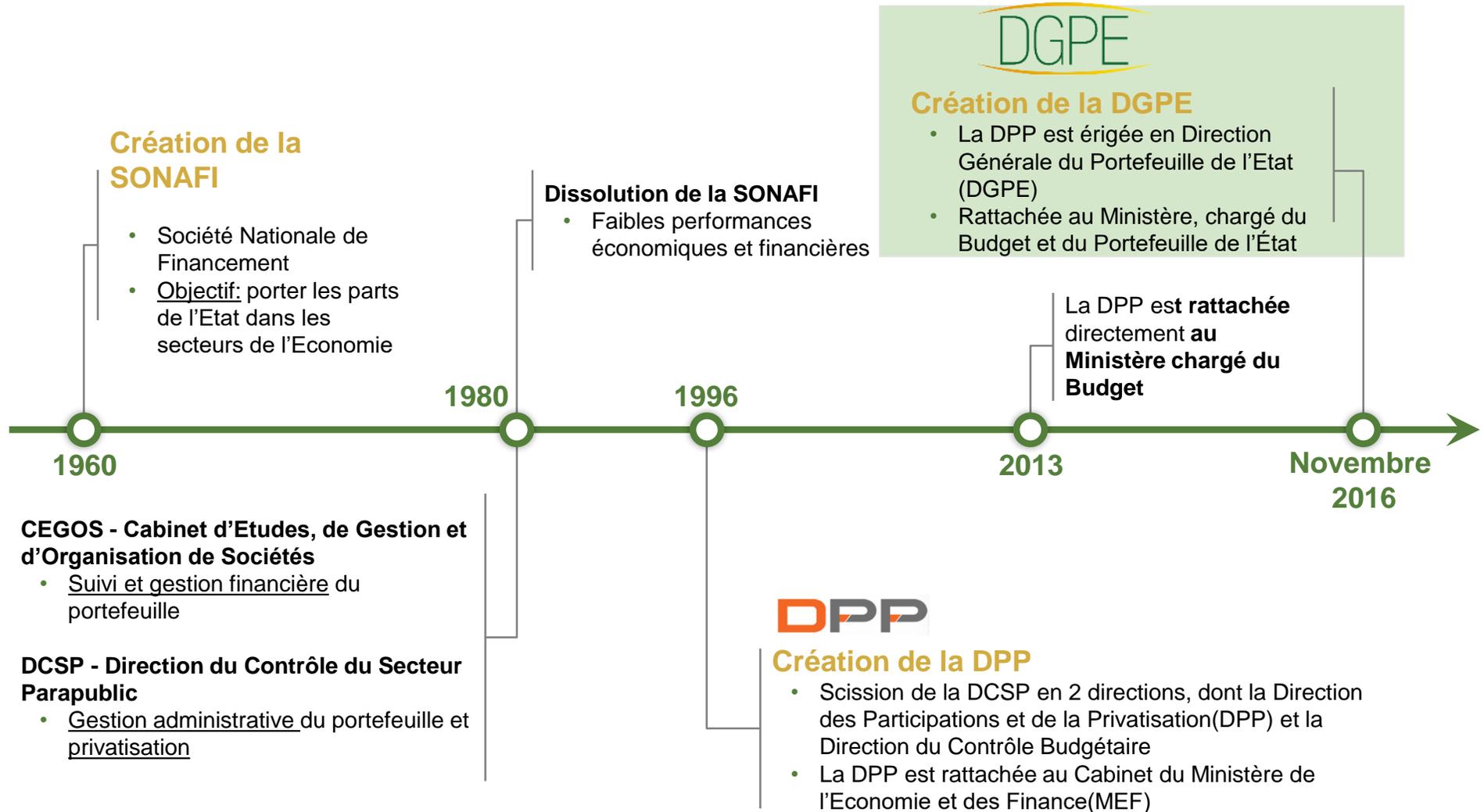
Présenter les caractéristiques des entreprises publiques et les conditions de création

Agenda

Présentation de la DGPE

Caractéristiques de l'entreprise publique et modalités de création

La structure en charge de la gestion du portefeuille de l'Etat a connu plusieurs mutations depuis l'indépendance



Des missions recadrées pour une gestion optimale du portefeuille de l'État

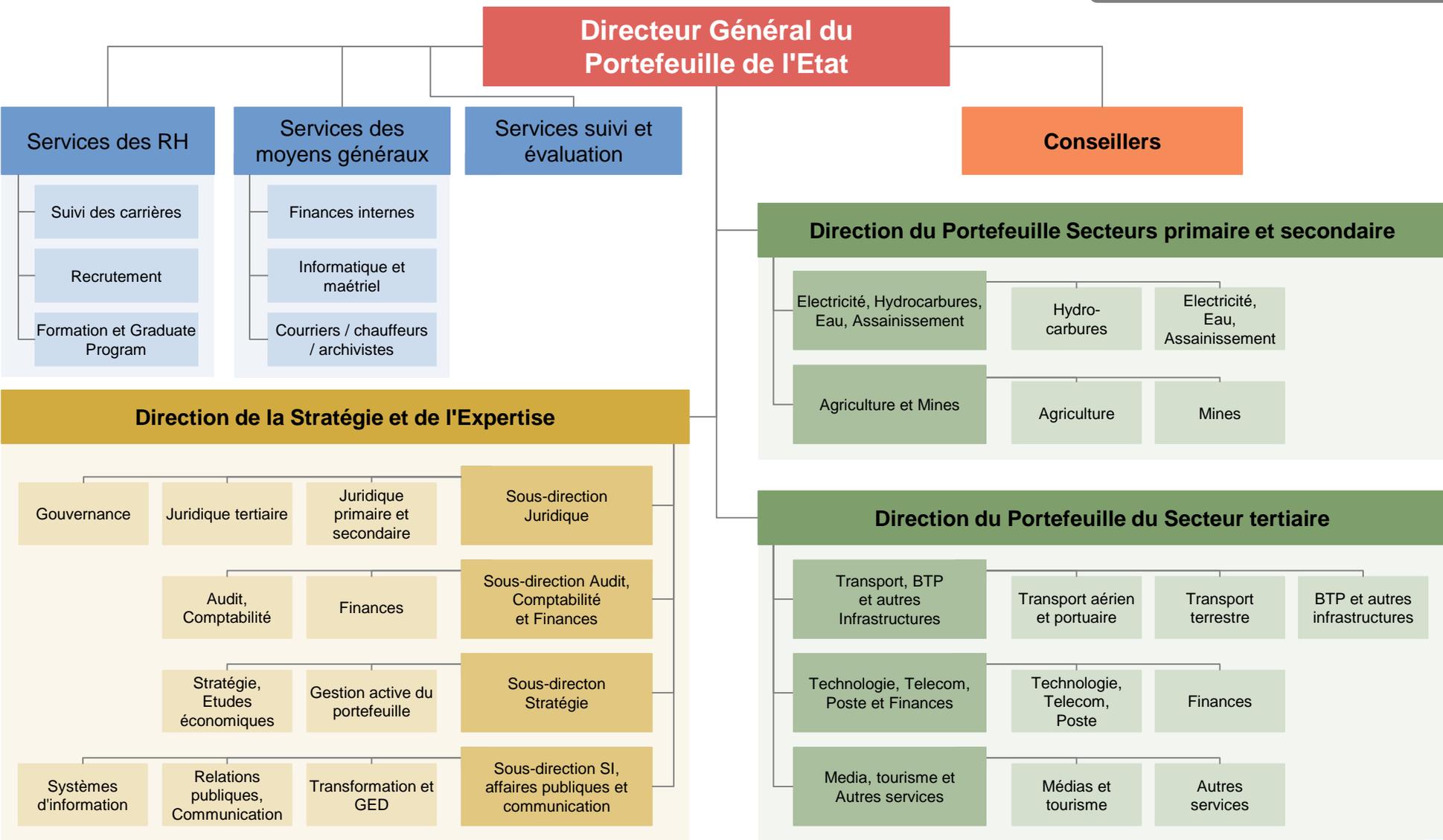
Missions

- 1 Elaboration et mise en œuvre d'une **stratégie de gestion du portefeuille de l'Etat**
- 2 Mise en œuvre de la position de l'Etat actionnaire
- 3 Exercice de la tutelle financière et **coordination de l'exercice de la tutelle**
- 4 Analyse de la situation économique et financière du portefeuille de l'Etat, élaboration et **maintien d'un système cohérent de mesure des performances du portefeuille de l'Etat**
- 5 **Suivi de l'endettement** des entreprises publiques
- 6 Préparation des **plans de désengagement et de restructuration du portefeuille**
- 7 **Suivi de la gestion de la liquidation**
- 8 **Représentation de l'Etat** dans les assemblées constitutives, les assemblées générales et les conseils d'administration
- 9 **Simplification et modernisation des règles de gouvernance**



Une organisation sectorielle incluant deux (2) directions sectorielles et un pôle d'expertise

141 agents



La stratégie 2016-20 s'est articulée autour d'une vision, trois (3) objectifs clés, quatre (4) piliers

Vision

*Pilotage proactif et influent des entreprises publiques ivoiriennes
qui permet d'assurer les objectifs clés de l'Etat actionnaire, dans le cadre d'une gouvernance exemplaire*

*Utiliser efficacement les
deniers publics*

*Assurer efficacement le service public ou
impact dév. selon le PND*

Valoriser le patrimoine

1 Gestion active du portefeuille

*Appliquer des principes de
participation (entrée / sortie
du portefeuille) en fonction
des segments*

2 Pilotage exigeant des entreprises

*Fixer et faire le suivi
d'objectifs différenciés en
fonction des segments*

3 Organisation experte

*Développer une connaissance
des entreprises suivies, des
problématiques des secteurs et
un savoir-faire fonctionnel*

4 Gouvernance équilibrée

*Inspirée des meilleures
pratiques et qui promeut la
performance*

RH : une fonction forte permettant le recrutement, la formation, la rétention et/ou reconversion des meilleurs talents du pays

SI : des outils informatiques permettant la collecte efficace et rapide des informations nécessaires au suivi et aux analyses

Procédures : des procédures et indicateurs faciles d'utilisation et différenciés pour chaque segment du portefeuille

Sécurité juridique: des décisions qui respectent les textes de lois et décrets, et sont donc inattaquables

Un portefeuille de 82 sociétés, 624 Mds FCFA de capital consolidé, ~1534 FCFA de valorisation

82 sociétés

- 26** sociétés d'Etat
- 15** SPFP majoritaire
- 06** SPFP minoritaires, avec minorité de blocage
- 35** SPFP minoritaire

Participation Publique

- 624 Mds** de capital consolidé des entreprises dont
- 424 Mds** de participation financière publique soit
- 67,8%** de taux de participation

Contribution

~1534 Mds FCFA de valorisation en 2019 (*hors structures non commerciales*)

1/3 des investissements prévus dans le PND

Chiffre d'affaires global 2019 > **5063 Mds (~20% du PIB)**

Résultat net global 2019 > **439 Mds**

24 Mds de dividendes au titre de l'exercice 2019

Des participations dans tous les secteurs clés de l'économie

Hydro-carbures	Eau & Electricité	Mines	Bat. & Infra.	Agriculture	Finance	Services	TMT	Transport
Upstream et downstream	Production et distribution	Exploration et exploitation	Construction et gestion	Agriculture et Agrobusiness	Banque, etc.	Gestion, etc.	Tech, Media, Telecom	Opérateurs de transport
    	   	      	                	        	     	   	        	    

Agenda

Présentation de la DGPE

Caractéristiques de l'entreprise publique et modalités de création

De manière générale, l'exercice de la tutelle s'applique aux sociétés d'Etat et sociétés à participation financière publique

Le portefeuille de l'État

- Société d'Etat (SODE) détenue à 100%;
- Sociétés à participation financière publique (SPFP)
 - majoritaire;
 - minoritaire avec minorité de blocage;
 - minoritaire.

Notion de société contrôlée

Loi n 2020-626 du 14 août 2020 portant définition et organisation des sociétés d'Etat

- L'Etat y exerce directement ou indirectement une influence dominante du fait:
- *de la majorité du capital (niveau de participation);*
 - *de la majorité des voix attachées aux actions ou titres représentatifs du capital,*
 - *de la capacité de désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration.*

Entreprise publique

- Société d'Etat (SODE) détenue à 100%;
- Sociétés à participation financière publique (SPFP) majoritaire
- *les Sociétés à participation financière publique (SPFP) minoritaires contrôlées par l'Etat*

Les principes de gouvernance des sociétés privées sont applicables aux entreprises publiques

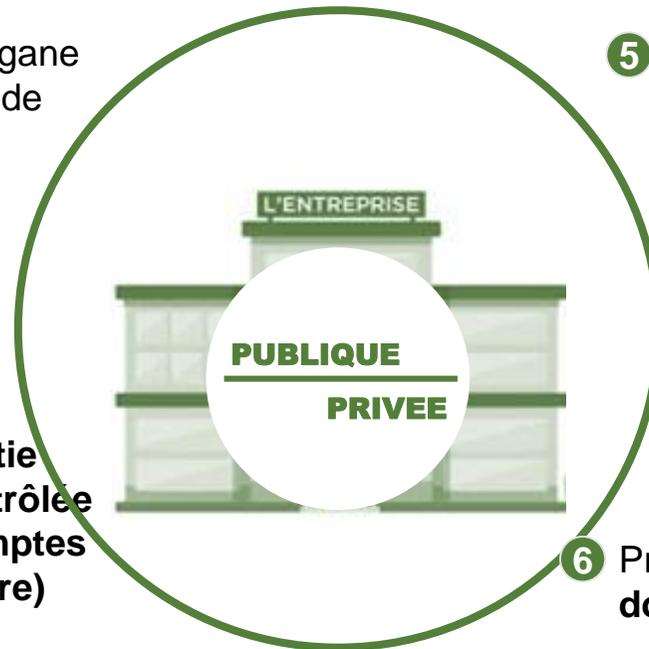
Les entreprises publiques ivoiriennes obéissent quasiment aux mêmes règles d'organisation et de fonctionnement applicables aux entreprises privées

1 **Assemblée Générale des Actionnaires**-
organe suprême du schéma de gouvernance

2 **Conseil d'administration** - organe
collégial chargé du contrôle et de
l'orientation stratégique

3 **Direction générale** - gestion
quotidienne de l'entreprise

4 entreprise publique est **assujettie**
à la comptabilité privée et contrôlée
par des Commissaires aux comptes
(nommés par la tutelle financière)



5 Les **dirigeants sont soumis aux mêmes types de responsabilités et obligations** conformément aux dispositions légales en vigueur:

- responsabilités individuelle et collective, civile et pénale
- astreints aux obligations de confidentialité etc

6 Production des **mêmes types de documents**:

- états financiers de fin d'exercice
- rapports de gestion ...

Les entreprises publiques sont soumises à des normes additionnelles

Textes à valeur communautaire et supranationale



l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique (AUSCGIE), à titre principal

&

Textes internes à valeur législative et réglementaire

Loi n 2020-626 du 14 août 2020 portant définition et organisation des sociétés d'Etat

et

Loi N 2020-886 du 21 octobre 2020 relative aux sociétés à participation financière publique

Plusieurs autres actes réglementaires (décrets, arrêtés et circulaires)

- **la circulaire n°001-2011 du 15 juillet 2011** relative à l'harmonisation des conditions de service et de rémunération des dirigeants sociaux
- **la circulaire n°10/MPMB/DPP du 18 décembre 2014** relative aux règles de gouvernance
- **l'arrêté n°399/MPMB/DPP du 1er juin 2015, modifié en 2019** portant fixation du seuil d'emprunt et de garanties des sociétés d'État
- **la circulaire n°003 SEPMBPE/DGPE du 08 août 2018** relative aux mesures d'anticipation et de gestion des risques financiers et de gouvernance liés aux entreprises publiques
- **etc.**



Les conditions de création sont clarifiées dans les lois

Loi n 2020-626 du 14 aout 2020 portant définition et organisation des sociétés d'Etat

Création de sociétés d'Etat

- *La société d'Etat est créée par décret pris en Conseil des Ministres sur rapport conjoint des ministres de tutelle technique et financière*
- *La création est obligatoirement précédée d'une étude de faisabilité, assortie d'un plan d'affaires quinquennal justifiant l'opportunité*
- *Les conclusions de l'étude validée par les ministres de tutelle technique et financière*

Loi N 2020-886 du 21 octobre 2020 relative aux sociétés à participation financière publique

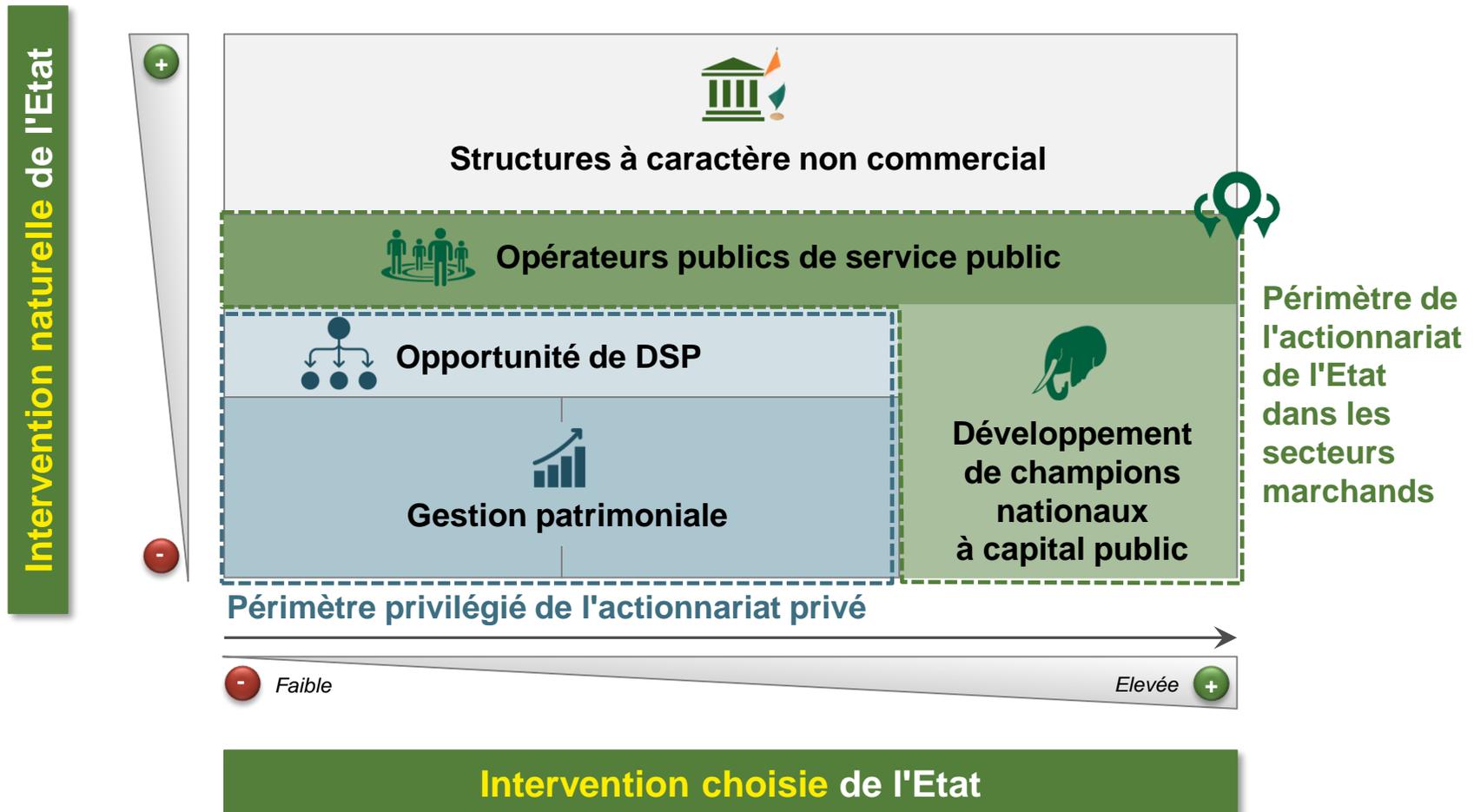
Prise de participation financière publique

- *Autorisée par décret*
- *Autorisée par le Ministre chargé du portefeuille de l'Etat lorsqu'il s'agit d'une augmentation de la participation financière publique qui n'a pas pour conséquence le franchissement du seuil du tiers de la détention du capital social ou des droits de vote*

Ces conditions de créations doivent s'accompagner de principes additionnels

Une segmentation du portefeuille pour catégoriser les entreprises publiques...

5 segments identifiés en fonction de 2 critères
(intervention naturelle et intervention choisie)



... et définir des principes pour encadrer la présence de l'État dans chaque segment

	Objectif	Principes de participation	
 <p>Structures non commerciales</p>	Être le facilitateur et exécutant de la politique publique	Périmètre privilégié pour l'intervention de l'Etat	Périmètre pour la création et la prise de participation publique
 <p>Opérateurs publics de service public</p>	Exercer une activité de service public avec un contrôle direct exercé par l'Etat	Investissement public naturel... <ul style="list-style-type: none"> Participation publique majoritaire ...mais délégation si capacité d'un tiers à assurer le service à moindre coût / meilleur service	
 <p>Champions nationaux publics</p>	Développer un secteur stratégique	Participation publique majoritaire temporaire pour développer un secteur <ul style="list-style-type: none"> Sortie à maturité du secteur et appui via d'autres leviers e.g., ZES, incitations fiscales 	
 <p>Opportunité de DSP</p>	Exercer une activité de service public via un mécanisme privé	Objectif final de transfert vers le secteur privé dans le contexte de la politique de désengagement... <ul style="list-style-type: none"> Privatisation ou délégation de service public ...ou investissement visant le retour sur investissement	
 <p>Gestion patrimoniale</p>	Générer des dividendes et maximiser la valorisation de l'investissement de l'Etat actionnaire	pas vocation à la création ou prise de participation publique	

... permettant la clarification de principes pour la création de société et prise de participation publique

Communication en Conseil des Ministres du 09 janvier 2019
relative aux principes de prises de participation dans les entreprises

Objectif

Asseoir d'avantage les principes de prise de participation publique sur les problématiques d'optimalité financière et les objectifs développementaux du pays

5 conditions pour l'Etat pour la création d'une entreprise

- *Facilité l'exécution de la politique publique*
- *Assurer les missions d'intérêt public, sauf si le secteur privé a une meilleure capacité à exécuter le service à moindre coût et/ou avec une meilleure qualité de service;*
- *Assurer des missions d'« autorités déléguées » en charge de veiller au respect des engagements des délégataires de service public*
- *Aider au développement d'un secteur stratégique*
- *Intervenir ponctuellement pour la restructuration d'entités, afin d'atténuer certains risques sociaux ou économiques importants.*

Perspectives: Une nouvelle stratégie 21-25 en cours d'adoption pour un impact développemental réaffirmé du portefeuille

Une nouvelle Vision :
La DGPE, accélérateur de développement

UN POSITIONNEMENT INSTITUTIONNEL RENFORCÉ

Missions & Prérogatives renforcées

Réaménagement ciblé du périmètre

STRATÉGIE DE PORTEFEUILLE ALIGNÉE AVEC LES BESOINS DE DÉVELOPPEMENT

Investissement dans
les actifs
stratégiques

Nouvelles activités
catalysantes

Optimisation de la
performance

Désengagement
actifs non
stratégiques

Synergies inter-
entité

MISE À NIVEAU DES CAPACITÉS INTERNES ET DES MODES DE GESTION

Gouvernance des entités

Pilotage & gestion des entités
sectorielles

Organisation & Capacités internes

MERCI



Entreprises Publiques:

Organisation et modalités d'exercice de la tutelle

*Forum des Hauts Fonctionnaires du Budget des pays d'Afritac Centre
Janvier 2021*

Objectifs



Présenter les rôles de la tutelle sur les entreprises publiques



Présenter les modalités d'exercice de la tutelle et le dispositif de pilotage de la performance

Agenda

Présentation du modèle d'exercice de la tutelle

Modalités de l'exercice de la tutelle

Dispositif de pilotage de la performance

Cinq (5) modèles d'exercice de la tutelle

Les entreprises publiques en Côte d'Ivoire sont soumises à une double tutelle

Modèles	Description	Ex. de pays
Tutelle centralisée	<ul style="list-style-type: none"> • Une institution exerce la mission d'Etat-actionnaire (agence spécialisée ou ministère désigné) • Les objectifs financiers, les questions techniques et opérationnelles, et le processus de suivi de la performance sont toutes menées par l'organisme central • Les membres du CA sont nommés de différentes manières, mais la contribution essentielle provient de l'unité centrale 	
Agence de coordination	<ul style="list-style-type: none"> • Des unités gouvernementales spécialisées jouent le rôle « d'agences de coordination » • Elles exercent une fonction consultative auprès des autres ministères « actionnaires » sur des questions techniques et opérationnelles • Leur mandat consiste principalement à suivre la performance des entreprises publiques 	
Tutelles uniques, mais séparées	<ul style="list-style-type: none"> • Des portefeuilles séparés d'entreprises publiques, supervisés par des institutions différentes • Un seul organisme gouvernemental est impliqué dans la tutelle de chaque catégorie d'entreprises publiques 	
Double tutelle Côte d'Ivoire	<ul style="list-style-type: none"> • Deux institutions gouvernementales exercent la propriété de l'État <ul style="list-style-type: none"> • Une tutelle technique qui formule la stratégie opérationnelle • Une tutelle financière qui fixe les objectifs financiers 	
Tutelle décentralisée	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune institution / acteur étatique n'agit seule sur les responsabilités de la fonction de propriété • les ministères techniques dirigent de facto les entreprises publiques comme une extension de leurs pouvoirs ministériels • Pour chacune des responsabilités de la fonction de propriété, une unité ou une combinaison d'unités de l'Etat jouent le rôle 	

Une clarification des rôles des tutelles a été effectuée



Loi n 2020-626 du 14 août 2020 portant définition et organisation des sociétés d'Etat
Loi N 2020-886 du 21 octobre 2020 relative aux sociétés à participation financière publique



**TUTELLE
TECHNIQUE**

Ministère dont dépend l'activité principale de la société

- **contrôle de la conformité des activités aux orientations sectorielles du Gouvernement.**

- actes d'autorisation et d'approbation, en vue de s'assurer que l'objet social ou les activités de la société sont effectués selon les priorités et les objectifs sectoriels du Gouvernement



**TUTELLE
FINANCIERE**

Ministre chargé du Budget et du Portefeuille de l'Etat

- **contrôle de l'utilisation optimale des ressources, de la rentabilité des activités et de la viabilité de la société.**

- approbation des budgets;
- approbation des comptes à l'AGO;
- suivi de l'endettement;
- audit financiers, de gestion ;
- désignation des Commissaires aux Comptes (SODE);
- etc.

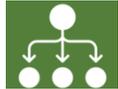
La coordination de l'exercice des tutelles est assurée par la tutelle financière

Des missions de la DGPE ont été revues pour une meilleure coordination de l'exercice de la tutelle



Décret du 3 novembre 2016 portant organisation du Ministère MBPE
Décret portant attributions du Gouvernement

Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de gestion du portefeuille de l'Etat, conforme aux objectifs sociaux et économiques



- Responsabilisation clarifiée de la tutelle financière pour mener la réflexion stratégique pour la gestion du portefeuille de l'État;
- Clarification au sein du gouvernement des orientations stratégiques se rapportant à la gestion des entreprises publiques.

Proposer et mettre en œuvre la position de l'Etat actionnaire, en ce qui concerne la stratégie des EP



- mise en place d'un cadre d'intervention de l'État hors conseils d'administration pour encadrer certaines problématiques (endettement, cessions d'actifs, prises de participations)
- concilier les objectifs de performance technique et ceux de rentabilité financière assignés aux sociétés et la signature conjointe des contrats de performances

Simplifier et moderniser les règles de gouvernance des entreprises publiques



- Garante de la bonne gouvernance du portefeuille de l'État, cette prérogative se caractérise, notamment, par
- le suivi du fonctionnement des Conseils d'Administration par les services du Ministre en charge du Portefeuille de l'Etat, en vue de prévenir l'exercice de mandats irréguliers ou d'éviter les vacances de postes d'administrateurs, à travers l'initiative du renouvellement des mandats

Agenda

Présentation du modèle d'exercice de la tutelle

Modalités de l'exercice de la tutelle

Dispositif de pilotage de la performance

Cinq (5) textes réglementaires encadrent la communication financière entre les entreprises publiques et la tutelle

1 l'Acte Uniforme **2** Loi n 2020-626 et N 2020-886

portant définition et organisation des SODE et SPFP

➤ **Obligation de transmettre :**

- **Le budget annuel**
- **Les états financiers de synthèse au plus tard le 30 juin de chaque année**
- **Les rapports des CAC et rapport de gestion au plus tard le 30 juin de chaque année**
- **Le bilan de gouvernance**

➤ **Publication du bilan dans un journal d'annonces légales au plus tard un mois après son approbation**

3 Circulaire du 18 déc. 2014

relative aux règles de gouvernance (...) et de gestion des entreprises publiques

➤ **Obligation de transmettre :**

- **Le plan prévisionnel d'audits du Conseil d'Administration au plus tard le 31 décembre de chaque année**
- **Les PV de Conseil d'administration au plus tard avant le prochain conseil**
- **Obligation de mettre en place un Comité d'Audit et de Gestion des Risques au sein des Conseils d'Administration:**
 - **Etc.**

4 Circulaire du 08 août 2018

relative aux mesures d'anticipation et de gestion des risques financiers et de gouvernance

➤ **Obligation de transmettre :**

- **Le projet de Budget annuel, au plus tard le 31 décembre de chaque année**
- **Les rapports d'exécution budgétaire, tableaux de trésorerie et situation d'endettement au plus tard 30 jours après la fin de chaque trimestre**
- **Etc.**

Des canevas élaborés pour faciliter la production par les EP et la consolidation par la tutelle

Le canevas du Budget annuel



Le Budget est la formalisation comptable et financière du plan d'actions de la société sur un exercice

Le canevas du rapport d'exécution budgétaire



Le Rapport d'exécution budgétaire est un document de suivi et de pilotage de la performance, pour confronter les prévisions budgétaires aux réalisations. (Inclut la trésorerie, et l'endettement .)

Le canevas du bilan de gouvernance annuel



Le Bilan de gouvernance annuel est un document de suivi du processus de surveillance et de contrôle de l'entreprise

Le renforcement du cadre d'échanges avec les Administrateurs représentant la tutelle financière

1 Une plateforme mise en place pour la transmission d'information des conseils d'administration (ordre du jour, sollicitation d'avis du ministre, décisions etc)

2 Identification de points focaux à la DGPE

 Administrateur ...	Direction	Portefeuille du Secteur TERTIAIRE
Tutelle technique MCENUP	Secteur:	Techno, Télécom, Poste et Finan.
Part Etat 100% ●	Sous secteur:	Telecom, Télécom et Poste
	Segment	Opérateurs publics de services publics 

Points focaux DGPE 	Nom & Prénom(s)	Fonction	Contacts
	...	Directeur Général du Portefeuille de l'Etat	e-mail
	...	Directeur du Portefeuille Secteur Tertiaire	e-mail
	...	Chargé d'études technologie, télécom et poste	e-mail

Feuille de route 2014: Prise d'une circulaire pour un meilleur fonctionnement des organes sociaux des EP

Obligation	Objectifs	Résultats
<p>Élaboration d'un règlement intérieur du Conseil d'Administration</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Préciser les compétences spécifiques du Conseil d'administration, son fonctionnement • Délimiter clairement des pouvoirs • Clarifier la relation du Conseil d'administration avec l'Etat-actionnaire 	<p>A ce jour, tous les Conseils d'administration des SODE et des SPFP majoritaires possèdent un règlement intérieur.</p>
<p>Mise en place d'un Comité d'Audit et de Gestion des Risques</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Optimiser la communication financière et favoriser les systèmes de contrôle efficaces • Faciliter les prises de décisions des Conseils d'Administration sur les questions d'audit interne et externe, de contrôle interne et d'information financière • Intégrer au sein des sociétés les meilleures pratiques en terme de gestion des risques 	<p>A ce jour, les CAGR ont été installés dans l'ensemble des Conseils d'Administration concernés</p> <p>Un séminaire de formation organisé pour renforcer les capacités des Administrateurs, membres des Comités d'Audit et de Gestion des Risques</p>
<p>Élaboration d'un bilan annuel de gouvernance</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer l'information de l'Etat-Actionnaire concernant l'ensemble des activités menées par le Conseil d'administration et les différents Comités Spécialisés • S'assurer du respect par la société des réglementations et bonnes pratiques, notamment en matière de passation de marché public, politiques de filialisation, octroi de dons etc. 	<p>L'ensemble des sociétés communiquent annuellement leur bilan de gouvernance</p> <p>Un bilan consolidé est produit par la DGPE et communiqué pour une présentation en Conseil des Ministres</p>

Des modalités d'encadrement de l'endettement définies en 2015 et actualisées en 2019

Arrêté n°0225/SEPMBPE/DGPE du 08 avril 2019 portant fixation du seuil d'emprunt et de garanties des sociétés d'État



Objectif: Définir le seuil au-delà duquel (**emprunt \geq seuil d'emprunt**) tout emprunt contracté par une société d'Etat doit être soumis à l'autorisation préalable du Ministre chargé du Budget et du Portefeuille de l'Etat

Sociétés du secteur marchand

Seuil d'emprunt = (Solde 1 + Solde 2) / 2

Solde 1:

- Capitaux propres - Emprunts
ou
- Zéro (0), si les capitaux propres sont inférieurs aux emprunts

Solde 2:

- 4 * EBE - Emprunts
ou
- Zéro (0), si le montant correspondant à 4 fois l'EBE est inférieur aux emprunts

Sociétés du secteur non marchand

Taux de couverture du service de la dette supérieur ou égal à 1,2

Ressources collectées

— Charges de fonctionnement et d'investissements

— Variation du BFR

Service de la dette

Un programme de certification des Administrateurs représentant l'État mis en place



- **Un programme de certification obligatoire**, inspiré des meilleures pratiques observées à l'échelle internationale
- Mis en place en relation avec l'**Institut National des Administrateurs de Côte d'Ivoire**



Objectifs

Renforcer la qualité de la gouvernance des entreprises publiques



Cibles

Administrateurs représentant l'Etat dans les sociétés du portefeuille de l'Etat



Résultats

280 Administrateurs formés en matière de:

- Gouvernance
- Finances, audit et contrôle interne
- Leadership, stratégie, et responsabilité sociétale et environnementale



Des mesures incitatives avec un « prix d'excellence » de la gouvernance et de la performance des EP

48 sociétés cibles

● **27 SODE**

● **13 SPFP majoritaire**

● **8 SPFP minoritaire, bénéficiant du soutien financier de l'Etat ou étant sous le contrôle de l'Etat**

Performance économique et financière

Dirigeants sociaux de l'entreprise publique qui aura réalisé la meilleure performance économique et financière durant les trois (3) derniers exercices

Entreprises publiques intervenant dans un secteur marchand (y compris les banques)

Efficacité du CA

Conseil d'Administration de l'entreprise publique qui aura le meilleur fonctionnement au regard des dispositions légales et réglementaires en vigueur

« Super prix » de la gouvernance

Dirigeants de l'entreprise publique qui aura été nommée dans au moins l'un des deux (2) premiers prix et qui aura la meilleure notation en matière de respect des indicateurs spécifiques à la gouvernance.

Une réforme du cadre juridique des entreprises publiques finalisée



Deux (2) lois

- 1 **Loi SODE:** loi portant définition et organisation des sociétés d'Etat
- 2 **Loi SPFP:** loi relative aux sociétés à participation financière publique

Avec les innovations se rapportant à...

1. La précision de la **politique de création** des sociétés d'Etat (étude de faisabilité et plan d'affaires justifiant de l'opportunité et de l'intérêt économique)
2. La redéfinition de la **notion de participation financière publique** (qui s'étend désormais aux participations prises par toutes les entités publiques de droit privé aux participations prises dans les sociétés internationales)
3. L'instauration d'un meilleur suivi des **conventions règlementées**
4. etc

Agenda

Présentation du modèle d'exercice de la tutelle

Modalités de l'exercice de la tutelle

Dispositif de pilotage de la performance

Des principes de gestion différenciés définis pour un suivi adéquat de la performance des EP

	Objectif	Principes de gestion
 <p>Structures non commerciales</p>	<p>Être le facilitateur et exécutant de la politique publique</p>	<p>"Optimisation budgétaire"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suivi budgétaire (subvention) • Suivi opérationnel (qualité de services, engagements)
 <p>Opérateurs publics de service public</p>	<p>Exercer une activité de service public avec un contrôle direct exercé par l'Etat</p>	<p>" Optimisation budgétaire "</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bonne situation financière • Performance opérationnelle <p>"Objectifs stratégiques de l'Etat"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Service public <i>ou</i> • Enjeux de développement <p>"Optimisation patrimoniale"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Valorisation de l'actif
 <p>Champions nationaux publics</p>	<p>Développer un secteur stratégique</p>	<p>" Optimisation patrimoniale "</p> <p>" respect des engagements "</p> <ul style="list-style-type: none"> – e.g., fréquence de trains
 <p>Opportunité de DSP</p>	<p>Exercer une activité de service public via un mécanisme privé</p>	<p>" Optimisation patrimoniale "</p> <p>" respect des engagements "</p> <ul style="list-style-type: none"> – e.g., fréquence de trains
 <p>Gestion patrimoniale</p>	<p>Générer des dividendes et maximiser la valorisation de l'investissement de l'Etat actionnaire</p>	<p>" Optimisation patrimoniale "</p>

Un processus structuré pour le pilotage proactif de la performance de chaque entreprise publique

Etape 1

Identification à 360°



- Développer une connaissance approfondie de l'entreprise à travers les fiches d'identification

Etape 2

Indicateur de performance



- Clarifier les responsabilités par entreprise, et identifier les indicateurs de performance des entreprises

Etape 4

Plan d'action



- Elaborer les plans d'action par la DGPE pour la mise en œuvre des leviers (axes) d'amélioration, à l'issue de discussion avec les entreprises sur les indicateurs et leviers d'amélioration identifiés par la DGPE

Etape 5

Contrat de performance



- La signature de contrat d'objectif de performance (COP) entre les l'Etat et les sociétés visant à renforcer l'action des dites entreprises dans le programme de développement initié par l'Etat

Des contrats de performance en phase de généralisation afin d'asseoir davantage les objectifs de performance



Un Accord entre l'Etat et l'entreprise, publique, visant à déterminer des objectifs à atteindre par les entreprises sur une période donnée

Le contrat de performance définit :

- **des objectifs quantifiables** (techniques, économiques et financiers) à atteindre à une **échéance pluriannuelle** (de 3 à 5 ans) par l'entreprise publique ;
- les **engagements de l'Etat et de l'entreprise publique** sous forme d'un programme d'actions ;
- les **moyens** pour atteindre lesdits objectifs ;
- les modalités de **suivi** de leur exécution ;
- les **sanctions** en cas de manquement.

Vingt-cinq (25) contrats de performance signés à ce jour

Un cadre d'anticipation et de gestion des risques liés aux entreprises publiques a été mis en place...

Circulaire n°003 SEMBPE/DGPE du 08 aout 2018 relative aux mesures d'anticipation et de gestion des risques financiers et de gouvernance liés aux entreprises publiques

simulation et priorisation des risques

Outil de suivi infra-annuel

évaluation des risques liés à l'endettement

Direction Générale du Portefeuille de l'État (DGPE)
sise au 14^{ème} étage Tour C, Cité Administrative, Abidjan Plateau
Tel. : (225) 20 21 15 94 / 20 21 07 72 / Fax : (225) 20 21 59 83
www.dgpe.gouv.ci

Direction Générale du Portefeuille de l'État (DGPE)
Tel. : (225) 20 21 15 94 / 20 21 07 72 / Fax : (225) 20 21 59 83
www.dgpe.gouv.ci

codepret	codepret
AFD-1937	BEI-1937
BOAD-1936	AFC-2018
AFREXIMBANK-2014	AFREXIMBANK-2015

Probabilité de défaut par année

Année	Probabilité de défaut (%)
An01	6,8%
An02	13,7%
An03	19,0%
An04	22,7%

Identifier les risques à moyen et long termes

Effectuer des simulations pour évaluer l'impact de certaines variables sur la performance des entreprises

Suivi trimestriel

Anticiper sur les risques liés aux fonds propres, à la trésorerie et à l'endettement pouvant impacter le budget de l'État (besoin de restructuration, subvention, appel à la garantie étatique)

Attribuer une notation financière interne aux sociétés

Evaluer la probabilité de défaut

Evaluer la perte en cas de défaut

... et soutenu par un renforcement du contrôle suivant des principes pour la modulation des audits

Trois (3) critères pour la modulation (conditions et fréquences) des audits des entreprises publiques

Critère 1:

*Audit au moins une fois
chaque trois (3) ans*

Critère 2 :

*Audit des entreprises
ayant un déficit sur deux
exercices consécutifs*

Critère 3:

*Audit des entreprises
présentant un risque
budgétaire important*

Une communication régulière en Conseil des Ministre est effectuée sur les résultats des audits

Une amélioration continue de la performance financière du portefeuille et des dividendes perçus par l'Etat



Une amélioration de la performance du portefeuille de l'Etat ...



+33%

Augmentation du CA du portefeuille 2015-19



x6

Augmentation du Résultat Net du portefeuille 2015-19

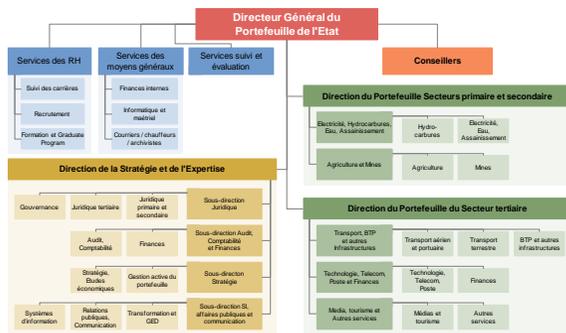


x4

Augmentation des dividendes de l'Etat sur le portefeuille 2015-18

La mise en œuvre des réformes favorisée par l'amélioration du cadre organisationnel

Réorganisation sectorielle



Renforcement des capacités des agents



Programme de montée en compétence sur des problématiques diverses (Analyse de la performance d'une entreprise, Analyse du secteur et du marché, Analyse des risques inhérents à un investissement ou un projet, PowerPoint: Le langage des slides etc.)

Amélioration des processus

Processus clés	Statut	Responsable	Caractéristiques
1 Approbation budgétaire des entreprises publiques	1 Déclaration des documents par les secteurs/ Non coordination du processus par le TD Audit	1 Audit comptabilité	Secteur responsable pour chaque entreprise
2 Recueil des crédits budgétaires des entreprises publiques	1 Processus séquentiel mais courtiers initiés par les sections et non le TD Audit	1 Audit comptabilité	Secteur responsable pour chaque entreprise
3 Suivi de l'opération budgétaire	1 Pas de validation du service Audit	1 Service Audit, section comptabilité	Secteur responsable pour chaque entreprise
4 Commentaire aux comptes (cette ligne)	1 Activité non pilotée par le responsable délégué	1 Audit comptabilité	Secteur responsable pour chaque entreprise
5 Audit des entreprises par des professionnels indépendants (autres contractés)	1 Activité non pilotée par le responsable délégué	1 Audit comptabilité	Secteur responsable pour chaque entreprise
6 Mission de contrôle des entreprises réalisées par le COPF	1 Processus respecté mais avec du retard	1 Audit comptabilité	Secteur responsable pour chaque entreprise
7 Situation économique préliminaire	1	1 Finances	Secteur responsable pour chaque entreprise
8 Rédaction du rapport sur la situation économique et financière du portefeuille	1 Processus respecté	1 Finances	Secteur responsable pour chaque entreprise
9 Revue stratégique du portefeuille de l'Etat	1 Activité non réalisée	1	Juridique, Gouvernance, Audit, comptabilité

Activer Wind

Processus clés internes détaillés/clarifiés
Clarification des tâches

MERCI



Les règles régissant les conditions de création et d'organisation des EPN

Forum des Hauts Fonctionnaires du Budget
des pays d'Afritac Centre Janvier 2021

Les règles régissant les conditions de création et d'organisation des EPN

- Dispositif légal et réglementaire
 - La loi 2020-627 du 14 août 2020 fixant les règles générales relatives aux EPN et portant création de catégories d'établissements publics
 - Le décret 2019-755 du 18 septembre 2019 portant attributions des membres du gouvernement
 - **Le décret 2016-869** du 03 nov. 2016 portant Organisation du ministère auprès du Premier Ministre, chargé du Budget et du Portefeuille de l'Etat
- Le rôle de la DCB
 - Analyse des projets de création d'EPN
 - L'avis technique de la DCB
- L'action commune de la tutelle
- L'action du MBPE

Les règles régissant les conditions de création et d'organisation des EPN

- **Dispositif légal et réglementaire**

- **Le décret 2019-755** du 18 septembre 2019 portant attributions des membres du gouvernement
- Sont placés sous la tutelle technique, le contrôle et le suivi des Ministres, les Sociétés d'Etat, les Sociétés à participation financière publique, les Etablissements Publics Nationaux et les agences d'exécution dont les missions entrent dans le cadre de leurs attributions. (Déc 2019-755 Art 52)
 - **L'initiative de création d'un EPN relève de chaque politique sectorielle** conformément à son champ de compétence défini par le décret 2019-755 ;
 - Cette initiative est **soumise à l'avis préalable du Ministre du Budget en sa qualité de tutelle financière.**

Les règles régissant les conditions de création et d'organisation des EPN

- **Dispositif légal et réglementaire**
 - **Le décret 2016-869** du 03 nov. 2016 portant Organisation du ministère auprès du Premier Ministre, chargé du Budget et du Portefeuille de l'Etat
 - La Direction du Contrôle Budgétaire au sein de Direction Générale du Budget et des Finances est chargée de **l'ensemble des contrôles découlant de la tutelle économique et financière exercée par le Ministre en charge du budget sur les Etablissements Publics Nationaux (EPN)**. (Déc déc. 2016-869 Art 53)
 - Elle reçoit **tous les projets de création d'établissement soumis à l'avis préalable du Ministre du Budget** en sa qualité de tutelle financière, pour analyse.

Les règles régissant les conditions de création et d'organisation des EPN

- **Le rôle de la DCB**
 - Analyse des projets de création d'EPN
 - Analyse de conformité aux dispositions légales et réglementaires;
 - Analyse budgétaire et financière;
 - Résultat de l'analyse : l'avis technique de la DCB
 - Note technique à l'attention du MBPE;
 - Le cas échéant formulation d'observations préalables à soumettre à la tutelle technique;

Les règles régissant les conditions de création et d'organisation des EPN

- **L'action commune de la tutelle**
 - Tout projet de création d'établissement fait l'objet d'une présentation conjointe des tutelles technique et financière;
 - Après avis de conformité de la DCB, le MBPE vise le projet de création;
 - **Aucun projet de création ne peut aboutir sans cet avis et le visa du MBPE.**

Les règles régissant les conditions de création et d'organisation des EPN

- **L'action du MBPE**

- Mise en place d'un mécanisme de veille avec une alerte sous forme de note au Premier Ministre sur l'environnement global des EPN;
- Initiative de tout **projet de restructuration de l'ensemble des EPN**, le cas échéant, sous la houlette du Premier Ministre.
 - Réduction du portefeuille;
 - Fusion d'établissement;
 - Transfert d'activités.



REPUBLIQUE DE CÔTE D'IVOIRE
Union – Discipline - Travail

FORUM DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU BUDGET DES ETATS D'AFRITAC CENTRE 9ème EDITION PAR VIDEOCONFERENCE, DU 18 AU 22 JANVIER 2021

Organisation et contenu de la tutelle financière des Etablissements Publics Nationaux

Amonkan Calixte DGBF| DCB Janvier 2021

I- ORGANISATION DE LA TUTELLE FINANCIERE

- 1 **Le Ministre du Budget et du Portefeuille de l'Etat;**
- 2 **La Direction Générale du Budget et des Finances;**
- 3 **La Direction du Contrôle Budgétaire;**
- 4 **La Direction Générale des Marchés Publics.**

II- MISE EN ŒUVRE DE LA TUTELLE FINANCIERE

- 1 **L'environnement et le cadre conceptuel et juridique;**
- 2 **Les organes;**
- 3 **La gestion et les moyens;**

MISSIONS DU MBPE

- 1 Exercice de la tutelle financière sur les Etablissements Publics Nationaux, les Sociétés d'Etat et les Sociétés à participation financière publique et les personnes morales de droit privé ; (DGPE-DGBF/DCB)**
- 2 Représentation de l'Etat dans les Conseils de gestion des Etablissements Publics Nationaux en liaison avec le Ministre chargé de l'Economie et des Finances et les Ministres chargés de la tutelle technique ; (DGBF/DCB)**
- 3 Gestion de la liquidation des Etablissements Publics Nationaux, en liaison avec le Ministère de l'Economie et des Finances, et gestion de la liquidation des biens immobiliers, en liaison avec le Ministre chargé de la Construction. (DGBF/DCB)**

MISSIONS DU MBPE

- 4 **Contrôle budgétaire permanent des Etablissements Publics Nationaux et approbation de leurs comptes; (Conseil de Gestion-DGBF/DCB)**
- 5 **Approbation des marchés publics et des baux devant être passés par l'Etat. (DGMP)**

Coordination des Tutelles

Tutelle Technique

Tutelle Financière

**DGBF/
Direction
du Contrôle
Budgétaire**



EPN 1

EPN 2

EPN..

EPN n

ATTRIBUTION DE LA DCB

La Direction du Contrôle Budgétaire (DCB) au sein de Direction Générale du Budget et des Finances est chargée de **l'ensemble des contrôles découlant de la tutelle économique et financière exercée par le Ministre en charge du budget sur les Etablissements Publics Nationaux (EPN)**. (art.53 déc. 2016-869 du 03 nov. 2016 portant Organisation du ministère auprès du Premier Ministre, chargé du Budget et du Portefeuille de l'Etat)

ATTRIBUTION DE LA DCB

- 1 veiller à l'application et au respect des dispositions législatives et réglementaires et proposer, au besoin, dans un souci d'efficacité des modifications à la réglementation en vigueur ;
- 2 évaluer et analyser la gestion budgétaire et financière des EPN en liaison avec les autres structures tutélaires, au moyen d'un dispositif budgétaire, comptable et informatique.
- 3 Coordonner les activités des Contrôleurs Budgétaires nommés auprès des Etablissements Publics Nationaux (EPN).

ATTRIBUTION DE LA DCB

- 1 Elle peut demander aux établissements publics nationaux, tous documents ou informations, lui permettant d'exercer sa mission de contrôle budgétaire et d'en rendre compte au ministre du budget.
- 2 Elle tient informé régulièrement le ministre en charge du Budget de l'état d'avancement de sa mission de contrôle.
- 3 Elle participe à l'élaboration du budget, en liaison avec les services concernés du ministère de l'Economie et des Finances et du ministère du plan et suit l'élaboration des prévisions de recettes fiscales, ainsi que leur répartition entre budgets.

ATTRIBUTION DE LA DCB

- 4 Elle assure un suivi, d'un point de vue global et synthétique, de l'exécution des budgets des établissements publics, tant en recettes qu'en dépenses. Elle exploite à cet effet toutes informations utiles en provenance des autres services du ministère en particulier des services du Trésor, du ministère du plan etc.
- 5 Elle centralise également les rapports des contrôleurs budgétaires et ceux des représentants du ministre dans les Conseils de Gestion, qu'elle suscite si nécessaire. Elle en fait la synthèse pour le ministre ;
- 6 Elle suit les modifications des budgets des établissements publics nationaux en cours de gestion et fait toutes observations nécessaires et souhaitables à ce sujet ;

ATTRIBUTION DE LA DCB

7 Elle accorde une attention particulière aux problèmes qui seraient susceptibles de mettre en péril les équilibres budgétaires et en informe le ministre sans délai. Elle suit l'évolution d'ensemble de ces équilibres budgétaires, tant au plan rétrospectif que prévisionnel ;

8 Elle participe à cet effet à l'examen des charges récurrentes des opérations d'investissement public et, plus généralement, contribue à la coordination des dépenses d'investissement et à l'examen des implications budgétaires des interventions de l'Etat ;

ATTRIBUTION DE LA DCB

9 Elle participe à l'élaboration de l'annexe à la loi de Finances sur les établissements publics, et à celle relative au catalogue des mesures nouvelles, en liaison avec les autres services concernés ;

10 Elle élabore à l'attention du ministre toutes notes et rapports de synthèse qui lui sont demandés ou qu'il juge nécessaire pour son information.

COORDINATION DE LA TUTELLE DES EPN

La Direction du Contrôle Budgétaire au sein de Direction Générale du Budget et des Finances est chargée de **La coordination de l'ensemble des actions nécessaires à l'exercice de la tutelle administrative et technique et de la tutelle économique et financière exercée par le ministre en charge de la tutelle économique et financière.**

(art.7 loi. 2020-627 du 14 août 2020.)

COORDINATION DE LA TUTELLE DES EPN

- 1 **Application à tous les EPN des dispositions législatives et réglementaires les régissant et la mise en harmonie de leur mode d'organisation et de fonctionnement avec lesdites dispositions ;**
- 2 **Revue et évaluation des actes de gestion;**
- 3 **Contrôle de la création, de la transformation, de la fusion ou de la scission d'EPN;**
- 4 **Contrôle du transfert d'activités, de la dissolution et de la liquidation des EPN;**

COORDINATION DE LA TUTELLE DES EPN

- 5 **Analyse et formulation de propositions adaptées à la résolution des difficultés d'ordre général ou particulier posées, le cas échéant, par l'application des dispositions en vigueur.**

LA DIRECTION GENERALE DES MARCHES PUBLICS (DGMP)

- 1 Le Système Intégré de Gestion des Marchés Publics (SIGMAP).
- 2 L'organisation des marchés publics (les cellules de passation) et le contrôle des marchés publics.
- 3 L'Autorité Nationale de Régulation des marchés Publics (ANRMP).

II- MISE EN ŒUVRE DE LA TUTELLE FINANCIERE

1 L'environnement et le cadre conceptuel et juridique;

- a. le modèle économique**
- b. l'architecture juridique**

2 Les organes;

- a. le Conseil de Gestion**
- b. le Contrôle budgétaire**

3 La gestion et les moyens;

II- MISE EN ŒUVRE DE LA TUTELLE FINANCIERE

- 3 La gestion et les moyens;**
 - a. le budget**
 - b. les Ressources Humaines**
 - c. le patrimoine**

II- MISE EN ŒUVRE DE LA TUTELLE FINANCIERE

1

Le budget des EPN (élaboration)

- Il s'élabore dans les mêmes conditions que le budget de l'Etat;
- La nomenclature budgétaire est unique;
- L'avis du Contrôleur Budgétaire est exigé par la conférence budgétaire;
- La masse salariale des EPN qui figure dans l'annexe à la loi de finances doit être conforme à la stratégie globale de l'Etat. Elle élaborée lors de la concertation avec l'ensemble des EPN par la DCB en liaison avec la Direction de la Solde.

II- MISE EN ŒUVRE DE LA TUTELLE FINANCIERE

1

Le budget des EPN (exécution)

- L'action des Contrôleurs Budgétaires;
- L'action de la DCB;
 - Le suivi trimestriel du budget;
 - Les rapports trimestriels et annuel;
 - Les missions de supervision et d'assistance aux acteurs (Ordonnateur et Contrôleur Budgétaire);
 - Le rapport de mission de supervision;
 - Les CCM.la conférence budgétaire.

II- MISE EN ŒUVRE DE LA TUTELLE FINANCIERE

2

Les Ressources Humaines EPN

- Il est composé majoritairement de fonctionnaires et de contractuels;
- La Direction de la Solde est **opérateur unique** qui gère l'ensemble des fonctionnaires pour le compte de chaque EPN;
- Un suivi trimestriel de la masse salariale des EPN par la DCB;
- Un contrôle de la rémunération des personnes sous contrat ainsi que des avantages accordés aux agents.

II- MISE EN ŒUVRE DE LA TUTELLE FINANCIERE

3

Le patrimoine des EPN

- L'ensemble du patrimoine fait l'objet d'une gestion centralisée par la Direction du Patrimoine de l'Etat (DPE) en liaison avec la DCB;
- Les acquisitions de biens sont transmises par les Contrôleurs Budgétaires à la DCB qui les communique à la DPE après compilation et vérification d'usage;
- Les EPN restent responsable de leur biens et patrimoine.

JE VOUS

REMERCIE



Entreprises Publiques: Portée des contrats de performance pluriannuels

*Forum des Hauts Fonctionnaires du Budget des pays d'Afritac Centre
Janvier 2021*

Objectifs

- Présenter le contexte, les objectifs et enjeux des contrats de performance entre l'État et les entreprises publiques
- Présenter les différentes étapes et différents acteurs
- Préciser les dispositions à prendre par chacun des acteurs ainsi que le dispositif de suivi du MBPE pour la mise en œuvre du processus de généralisation

Agenda

Contexte et enjeux

Modalités de mise en œuvre

Implication des parties prenantes

La stratégie préconise une gouvernance équilibrée des entreprises publiques et qui promeut la performance

Recherche d'équilibre entre les différentes fonctions de l'État...

- ✓ Garant des équilibres budgétaires et financiers
- ✓ Responsable de la mise en œuvre des politiques sectorielles
- ✓ Gestionnaire des droits attachés aux participations et droits qu'il détient de façon adaptée à la structure juridique de chaque entité

...pour l'atteinte des objectifs clés de l'État Actionnaire

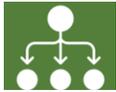
- ✓ Utiliser efficacement les deniers publics
- ✓ Assurer efficacement le service public ou impact développemental selon le PND
- ✓ Valoriser le patrimoine

Nécessité du contrôle contractuel, mécanisme de contrôle organisant les rapports entre l'Etat et les EP aux moyens de conventions

Trois (3) modalités dans la typologie des conventions constituant le contrôle contractuel

1

Le contrat de délégation de service public



- Convention par laquelle l'Etat confie la gestion d'un service public dont il a la responsabilité à un délégataire de service public
- Mode de rémunération particulier substantiellement lié aux résultats d'exécution du service
- **Modalité limitée à l'existence d'une mission de service public**

2

Le contrat d'équilibre économique et financier



- Contrat entre l'Etat et une entreprise publique en vue de rétablir l'équilibre économique et financier mis à mal par l'exécution d'une activité demandée par l'Etat dans des conditions économiques et financières exorbitantes de droit commun
- **Modalité de convention peu utilisée, mais qui permet de juguler des situations difficiles**

3

Le contrat d'objectifs et de performance



- Accord visant à déterminer des objectifs opérationnels, techniques, économiques et financières à atteindre par les entreprises sur une période
- **Modalité pouvant concerner toutes les entreprises du portefeuille**

Définition: Un accord entre l'Etat et l'entreprise définissant des objectifs et engagements réciproques



**Un Accord entre l'Etat
et l'entreprise,
notamment publique,
visant à déterminer
des objectifs à
atteindre par les
entreprises sur une
période donnée**

Le contrat de performance définit :

- **des objectifs quantifiables** (techniques, économiques et financiers) à atteindre à une **échéance pluriannuelle** (de 3 à 5 ans) par l'entreprise publique ;
- les **engagements de l'Etat et de l'entreprise publique** sous forme d'un programme d'actions ;
- les **moyens** pour atteindre lesdits objectifs ;
- les modalités de **suivi** de leur exécution ;
- les **sanctions** en cas de manquement.

Des avantages du contrat de performance à trois (3) niveaux



Etat

Optimisation des transferts budgétaires Etat-Entreprise publiques

Prise en compte de sa politique sectorielle

Accompagnement des libéralisations et des restructurations

Préparation à la privatisation/ouverture du capital



Entreprise

Meilleure planification de ses activités

Amélioration de ses performances dans la durée

Redimensionnement du programme d'investissement



Populations, Partenaires

Amélioration de la qualité des prestations de l'entreprise publique

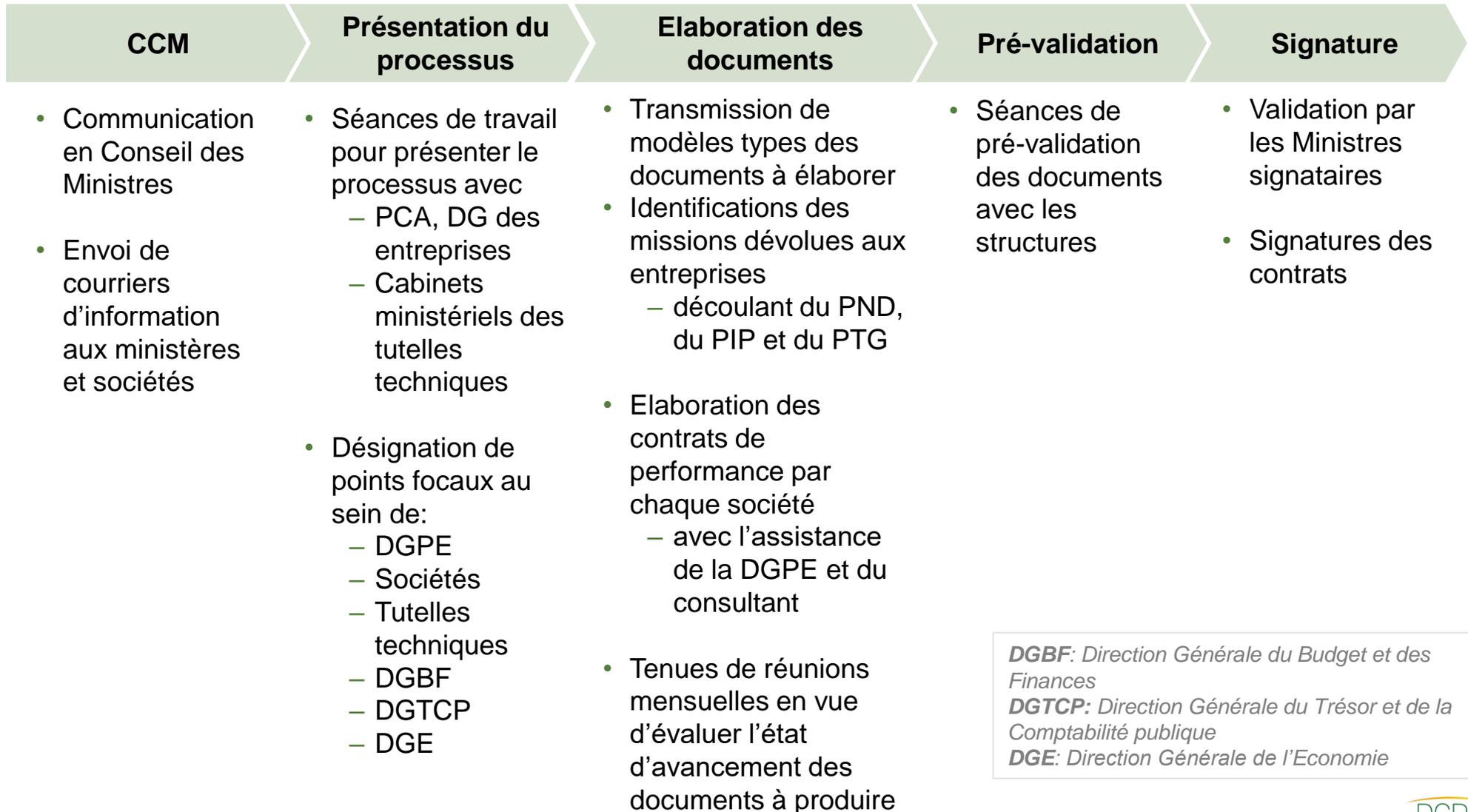
Agenda

Contexte et enjeux

Modalités de mise en œuvre

Implication des parties prenante

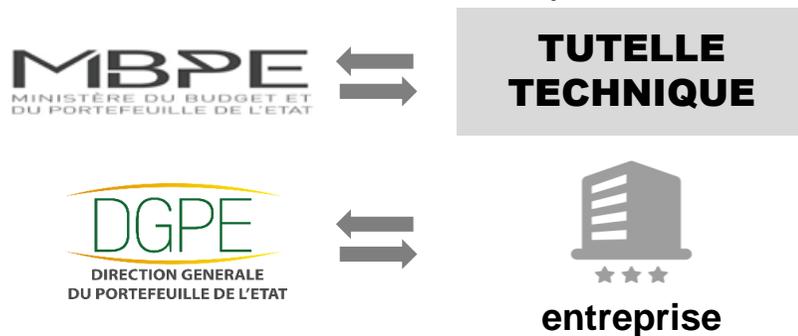
La tutelle financière conduit un processus en cinq (5) étapes éprouvées dans une phase pilote



DGBF: Direction Générale du Budget et des Finances
DGTCP: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité publique
DGE: Direction Générale de l'Economie

Plusieurs acteurs impliqués dans la préparation ayant des rôles préalablement définis...

- **Le MBPE** coordonne le processus et met à la disposition des sociétés un projet type des documents à produire
- **Chaque société** propose, en liaison avec sa tutelle technique, la section consacrée aux objectifs de performance opérationnelle
- **Une équipe mixte** mise en place pour adapter le projet type de contrat de performance aux domaines d'activités et aux spécificités de chaque entreprise publique composée :



- **La tutelle technique** et l'entreprise ont pour missions de définir les critères techniques devant permettre d'évaluer périodiquement les performances de la société.
- **La tutelle financière** est chargée en liaison avec le Ministère de l'Economie et des Finances de définir les données financières, qui seront ainsi fixées à partir des données techniques.

...permettant la production de trois (3) documents contractuels incluant des indicateurs de suivi

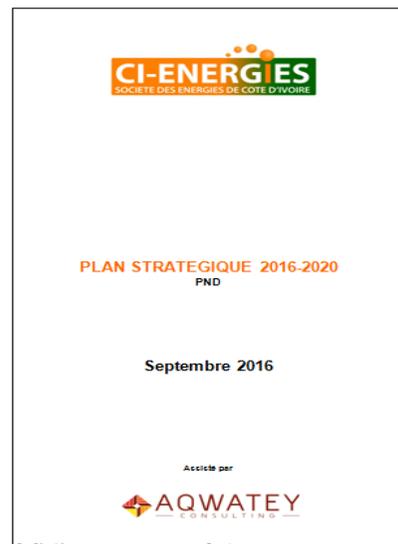
Le contrat

Partie juridique du contrat de performance



Le plan stratégique de l'entreprise

Vision de l'entreprise, axes stratégiques et actions à mener



Le plan d'affaires de l'entreprise

Données financières relatives à la mise en œuvre du plan stratégique

Annexe 1 - Besoins de financement du secteur de l'électricité 2016-2020

FCFA millions	TOTAL 2010-2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BESOINS FINANCIERS							
Investissements							
Investissements en cours de mobilisation	1 465 263	-	-	-	-	-	-
Investissements à mobiliser	1 465 263	1 465 263	1 465 263	1 465 263	1 465 263	1 465 263	1 465 263
Total Investissements	1 465 263						
Recettes							
Recettes en cours de mobilisation	1 465 263	-	-	-	-	-	-
Recettes à mobiliser	1 465 263	1 465 263	1 465 263	1 465 263	1 465 263	1 465 263	1 465 263
Total Recettes	1 465 263						
Recours au financement	0						

Indicateurs permettant d'apprécier la réalisation des objectifs dans le cadre d'un dialogue entre

- Tutelle technique
- Tutelle financière

- Conseil d'Administration
- Direction Générale

- Autres parties prenantes au regard des enjeux

Un tableau des indicateurs de performance faisant partie intégrante du contrat





MBPE
MINISTÈRE DU BUDGET ET
DU PORTEFEUILLE DE L'ETAT

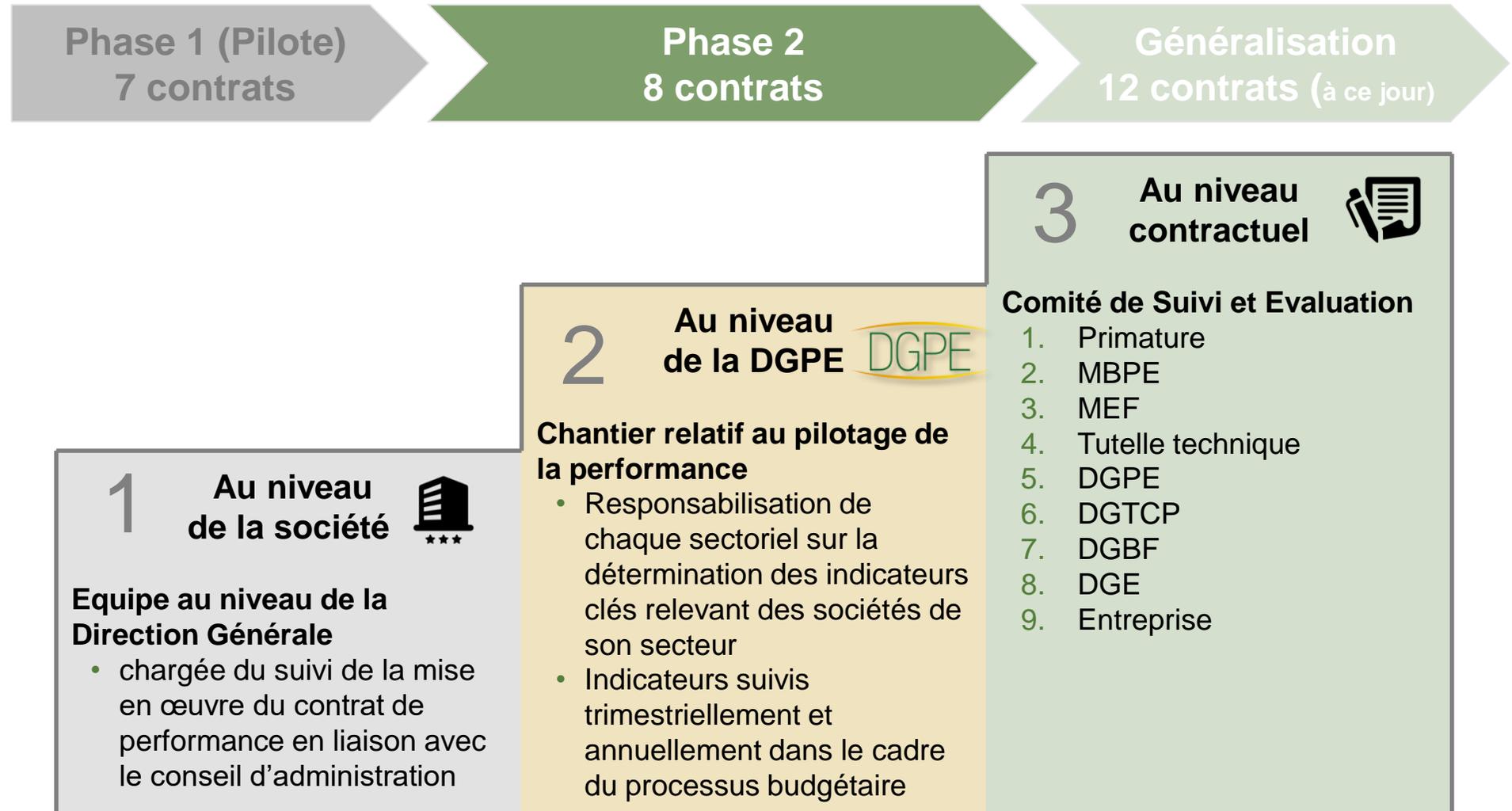


MEF
Ministère de l'Économie
et des Finances

Contrat de performance

Axes stratégiques	Objectif stratégique	Objectifs opérationnels	Indicateurs	Cible 2020	Formules de calcul	Historiques			Cibles annuelles					
									20	20	20	20		
Gouvernance	Améliorer la gouvernance de la Société													

Vingt sept (27) contrats signés à ce jour et un suivi à trois niveaux pour assurer l'atteinte des objectifs fixés



Agenda

Contexte et enjeux

Modalités de mise en œuvre

Implication des parties prenantes

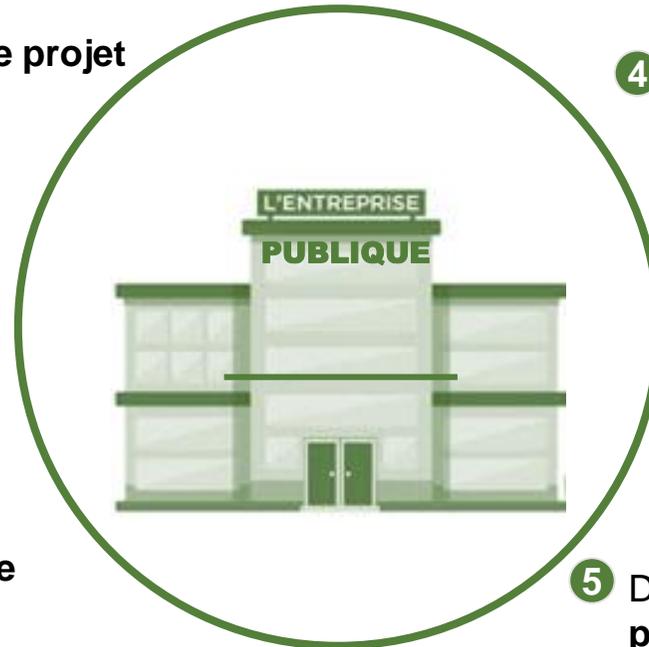
Les entreprises publiques concernées doivent entreprendre (5) actions majeures

Chaque entreprise doit s'approprier le processus d'élaboration des contrats de performances

1 Mettre en place **une équipe projet** et désigner **un point focal**

2 **Identifier** en liaison avec le ministère de tutelle technique les **missions qui lui incombent dans la mise en œuvre du PND**

3 **Élaborer un plan stratégique**



4 **Élaborer un plan d'affaires** décrivant les conditions de mise en œuvre du plan stratégique

5 Définir des **indicateurs de performance pertinents** devant permettre l'évaluation périodique de l'entreprise

Chaque entreprise peut au besoin se faire assister par un conseil dont les missions pourraient être les suivantes



Éventuelles missions d'assistance du consultant de la société cible

Planification stratégique

- Revue du diagnostic général
- Vérification de l'alignement stratégie / politiques publiques
- Revue de la déclinaison de la stratégie en plans d'affaires et programme pluriannuels (3 à 5 ans)
- Définition de stratégie de financement

Elaboration des contrats

- Revue des conventions (de concession de service public généralement) avec l'Etat
- Formalisation des contrats de performance

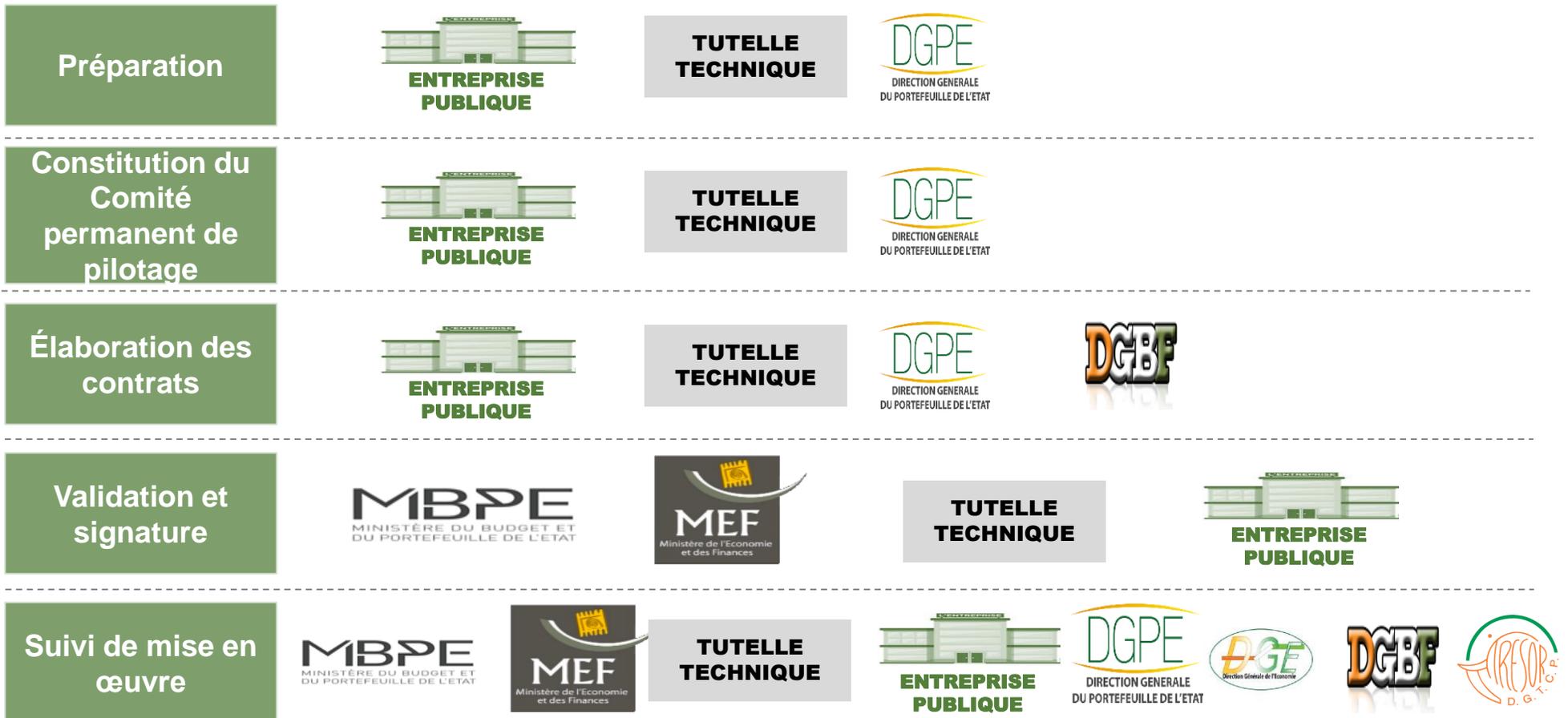
Conception et mise en œuvre du système de pilotage et de gouvernance des contrats

- Conception et opérationnalisation des structures de gouvernance
- Mise en cohérence cadrage budgétaire / contrat de performance
- Conception d'un système de pilotage des performances

L'implication de tous les acteurs est nécessaire pour la conduite du processus



Implication des acteurs dans les étapes majeures



JE VOUS REMERCIE