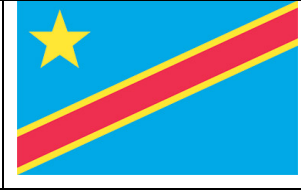




Le présent rapport, financé par l'Union européenne, a été réalisé et validé par les autorités nationales et les partenaires au développement.



# MESURE DE LA PERFORMANCE DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

SELON LA METHODOLOGIE PEFA<sup>1</sup>

Mars 2008

---

<sup>1</sup> Le PEFA est un partenariat soutenu par la Banque mondiale, le FMI, la Commission européenne, le Département pour le développement international du Royaume-Uni, le Ministère français des affaires étrangères, le Ministère norvégien des affaires étrangères, le Secrétariat d'Etat aux affaires économiques de la Suisse et le Partenariat stratégique avec l'Afrique. La présente analyse pour la RDC a été financé par la Commission européenne.

Le texte intégral du PEFA en version électronique ainsi qu'un résumé exécutif peut être télécharger à l'adresse suivante <http://www.delcod.ec.europa.eu/>

# Avant-propos

Le PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability – Dépenses publiques et responsabilité financière) est un programme de partenariat entre plusieurs institutions, qui est parrainé par : La Banque mondiale, Le Fonds monétaire international, La Commission européenne, Le Département pour le développement international du Royaume-Uni, Le Ministère français des Affaires étrangères, Le Ministère des Affaires étrangères du Royaume de Norvège, Le Secrétariat d'État aux Affaires économiques de la Suisse, Le Partenariat stratégique avec l'Afrique.

Ce rapport a été préparé sur un financement de l'Union européenne par Monsieur Jean Mathis, professeur à l'Université de Paris-Dauphine (chef de la mission), Monsieur Alain Kashoba, chef de division au Ministère du budget, mis à la disposition de l'Union européenne pour le temps de la mission, Monsieur Jean-Marcel Warnier, Trésorier principal du Trésor français. Il a reçu l'aide de Monsieur Jérôme Dendura, sur un financement de la Coopération suédoise. La mission tient à remercier l'administration de la République du Congo pour l'accueil et la disponibilité qu'elle lui a réservé, ainsi que les membres de la Délégation de l'Union européenne qui ont suivi régulièrement l'avancement du travail.

# Table des matières

	Page
Résumé de l'évaluation.....	6
1. Introduction .....	25
2. Données générales sur le pays .....	29
2.1. La situation économique du pays.....	29
2.2. Les objectifs budgétaires .....	31
2.3. Le cadre juridique et institutionnel pour la gestion des finances publiques.....	35
3. Evaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques.....	43
3.1. Crédibilité du budget .....	44
3.2. Exhaustivité et transparence .....	64
3.3. Budgétisation fondée sur les politiques nationales .....	107
3.4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget .....	121
3.5. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers.....	195
3.6. Surveillance et vérification externe.....	208
3.7. Pratiques des bailleurs de fonds .....	226
3.8. Questions particulières au pays.....	240
3.9. Synthèse des notes.....	243
4. Le processus gouvernemental de réformes.....	244
4.1. Description des réformes récentes ou en cours.....	244
4.2. Facteurs institutionnels contribuant à la planification et à la mise en œuvre des réformes.....	245
Documents consultés .....	246
Personnes rencontrées.....	251

## Liste des abréviations

AFD	Agence Française de Développement
ANAPI	Agence NAtionale pour la Promotion des Investissements
ANR	Agence Nationale de Renseignement
APNURC	Appui au Programme National d'Urgence de Renforcement des Capacités
ASDI	Agence Suédoise de Coopération au Développement International
BCECO	Bureau Central de Coordination
BCMI	Bureau de Coordination des Marchés d'Infrastructures
BIVAC	Bureau of Inspection, Valuation, Assesment, and Control
BPO	Budget pour ordre
BTC	Bureau Technique de Contrôle
BTC	Bureau Technique de Contrôle (Ministère des infrastructures et des travaux publics)
CADECO	CAisse générale D'Epargne du COngo
CCI	Cellule de Coordination des Infrastructures
CCP	Cellule de Coordination du Programme de réhabilitation du secteur agricole et rural
CCRE	Comité de Coordination des Ressources Extérieures
CDI	Centre des impôts
CDPI	Commission de la Dette Publique Intérieure
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CII	Commission Interministérielle Informatique
CIS	Centre des impôts synthétiques
COFED	Cellule d'appui à l'Ordonnateur national du FED
COFOG	(En anglais) ou CFAP en Français : Classification Fonctionnelle des Administrations Publiques
CONADER	COmité NAtional de DEMobilisation et de Réinsertion
COPEMECO	COnfédération des PEtites et Moyennes Entreprises du COngo
COPIREP	COmité de PIlotage et de Réforme des Entreprises Publiques
COREMAP	COmission de REforme des MArchés Publics
CPAR	Country Procurement Assessment Review
CPCC	Conseil Permanent de la Comptabilité au Congo
CPPG	Comité de Pilotage du Programme du Gouvernement
CTR	Comité Technique de suivi des Réformes
DCP	Direction du Contrôle Budgétaire
DEMIAP	DEtection MIlitaire des Activités anti Patrie
DEP	Direction des études et de la planification
DEP	Directeur des études et de la planification
DGI	Direction Générale des Impôts
DGM	Direction Générale des Migrations
DGRAD	Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales
DIGCC	Direction de l'Intendance Générale et des Crédits Centralisés
DMP	Direction des Marchés Publics
DPSB	Direction de la Préparation et du Suivi du Budget
DRGC	Direction de la Reddition Générale des Comptes
DSCRIP	Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté
DTO	Directeur du Trésor et de l'Ordonnancement
DTO	Direction du Trésor et de l'Ordonnancement
EAD	Entité Administrative Décentralisée
ECOFIN	Commission de l'économie et des finances de l'Assemblée nationale ou Commission économique, financière et de bonne gouvernance du Sénat
EDLP	Etat De Liquidation de la dépense Publique
ESO	Etat des Sommes à Ordonnancer
ETD	Entité Territoriale Décentralisée
FC	Franc congolais
FEC	Fédération des Entreprises Congolaises
FENAPEC	FEdération Nationale des Artisans, Petites et moyennes Entreprises Congolaises
FPI	Fonds pour la Promotion Industrielle
ICA	Impôt sur le chiffre d'affaires
IGF	Inspection Générale des Finances

ITIE	Initiative pour la Transparence des Industries Extractives
JICA	Japanese International Cooperation Agency
MAD	Mise A Disposition
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour le Congo
NU	Nouvelle Unité
OCC	Office de Contrôle Congolais
OD	Ordonnateur Délégué
OFIDA	Office des Douanes
OGEDep	Office de GEStion de la DEtte Publique
OGEFREM	Office de GEStion du FRet Maritime
OMD	Organisation Mondiale des Douanes
ONATRA	Office NATIONAL des TRANsports
OPI	Ordre de Paiement Informatisé
PAP	Plan d'Action Prioritaire
PER	Public Expenditure Review
PIP	Programme d'Investissements Publics
PMURR	Programme Multisectoriel d'Urgence de Réhabilitation et Reconstruction
PNMLS	Programme National Multisectoriel de Lutte contre le Sida
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSSF	Programme Suivi par les Services du FMI
PTS	Procédure Transitoire Simplifiée
PAAA	Programme d'Urgence pour l'Autosuffisance Alimentaire
PAAACV	Programme d'Urgence et d'Appui à l'Amélioration des Conditions de Vie
PUSPRES	Programme d'Urgence et de Soutien au Processus de Réunification Economique et Sociale
RENAPI	REgie Nationale d'APprovisionnement et d'Imprimerie
SECOPE	SErvice de COntôle de la Paie des Enseignants
SECOPEP	SErvice de COntôle de la Paie des Enseignants Provincial
SENAREC	SEcrétariat NATIONAL d'Appui au Renforcement des Capacités
SNCC	Société Nationale des Chemins de fer Congolais
SNEL	Société Nationale d' ELelectricité
SONAS	Société NAtionale d'Assurance
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
UCOP	Unité de COordination des Projets de réunification économique et sociale
UCP	Unité de Coordination des Projets du Ministère de la santé
UNOPS	United Nations Operations Service
UPPE – SRP	Unité de Pilotage du Processus d'Elaboration de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté

# Résumé de l'évaluation

## Evaluation synthétique de la performance de la gestion des finances publiques

### **Crédibilité du budget**

La crédibilité du budget est limitée pour plusieurs raisons, mais essentiellement en lien avec une exécution qui ne tient que peu de compte des autorisations budgétaires et qui laisse de nombreux services de l'administration sans les ressources budgétisées alors que, à l'inverse, certaines entités bénéficient de fortes sur-exécutions.

Le budget sur ressources propres a été, **en dépenses**, sur-exécuté de 15 à 20%, au cours des deux derniers exercices, 2005 et 2006.

A ce constat, il convient d'ajouter que, la plupart des années, le budget fait l'objet d'une révision législative (le budget aménagé – 2005 est, par exception, un exercice sans réaménagement du budget). La procédure budgétaire semble, du reste, menée dans l'idée qu'il y aura un budget aménagé, pour tenir compte des événements plus ou moins imprévisibles qui pourront survenir après le vote de la loi de finances.

La crédibilité du document budgétaire est également entamée par le fait que seule une partie des ressources de l'aide internationale figure dans le budget. Les politiques publiques sont alors difficilement lisibles au travers de la documentation budgétaire.

La comparaison prévisions/exécution du budget sur ressources propres pose un certain nombre de problèmes de nature statistique, qui sont évoqués dans le corps du texte.

Peut-être plus graves que l'exécution imparfaite du budget tous secteurs confondus sont les forts écarts entre la **composition des dépenses par ministère et institution**, telles que prévues par le budget et telle qu'exécutées. Les 10 ministères ou institutions les plus sur-exécutés l'ont été à des taux compris entre 202% et 518% en 2004, 159% et 566% en 2005, et 241% et 890% en 2006. Les 10 ministères ou institutions les plus sous-exécutées l'ont été à des taux compris entre 13% et 17% en 2004, 5% et 31% en 2005, et 6% et 35% en 2006.

Par ailleurs, les deux secteurs fondamentaux du point de vue de la réduction de la pauvreté, celui de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel et celui de la Santé, sont fortement sous-exécutés.

A un niveau plus fin que celui des ministères et institutions, c'est-à-dire à celui des services, centraux ou déconcentrés, les informations rassemblées par la *Direction de la reddition générale des comptes* permettent de constater que les budgets des cabinets des ministres et des secrétariats généraux sont en général sur-exécutés tandis que certaines directions et les services déconcentrés ne reçoivent que très peu.

Les **recettes** sont sur-exécutées de l'ordre de entre 5% et 15% pour des raisons qui sont variables selon les années : sous-estimation de telle ou telle recette, en particulier les versements des pétroliers-producteurs, bonne performance de telle ou telle régie, inflation, mécanisme de rétrocessions aux régies qui perçoivent un bonus en cas de dépassement des prévisions.

Les prévisions de recettes sont relativement bien organisées entre les régies et la *Direction de la préparation et du suivi du budget*. Le Parlement joue un rôle important en la matière ; il majore généralement les prévisions du gouvernement.

Le **suivi des arriérés de paiement** sur les dépenses (hors principal de la dette) se fait dans une grande confusion.

Les arriérés intérieurs antérieurs à 2001 ont fait l'objet d'un audit par un cabinet international, puis d'une négociation de décote par un autre cabinet international, puis d'un audit complémentaire par un troisième cabinet. Ces cabinets ont travaillé sur la base d'informations très imparfaites qui rendent le résultat final contestable.

Une *Commission de la dette publique intérieure* a été créée, chargée du service de la dette intérieure. Un quatrième cabinet a été désigné pour auditer les opérations de paiement ; il semble avoir émis des réserves.

Au-delà de 2001, les arriérés de paiement sont non mesurables en 2002 et 2003. Ils le deviennent à partir de 2004 dans le cadre de la *Chaîne informatisée de la dépense publique*. Plusieurs problèmes se posent néanmoins. Les dossiers non réglés en fin d'année sont retournés aux gestionnaires. Il existe une incertitude sur la répartition de ces dossiers entre ceux pour lesquels il y a service fait et ceux pour lesquels ce n'est pas le cas. Il existe également des divergences entre les estimations de la *Direction du contrôle budgétaire*, les restes à payer de la chaîne de la dépense et les restes à payer des *états de suivi budgétaire*.

### **Exhaustivité et transparence**

La transparence budgétaire bénéficie d'une bonne documentation budgétaire, plus à l'intention du Parlement que du public, et d'une bonne nomenclature budgétaire. Elle est victime de l'importance des dépenses publiques hors budget et du peu de confiance que les entités décentralisées peuvent placer dans les prévisions budgétaires qui les concernent.

Les recettes et les dépenses du budget sont présentées dans la Documentation budgétaire établie à l'intention du Parlement.

Les **recettes** sont présentées dans une nomenclature équivalente à celle du Manuel de statistiques de finances publiques du FMI.

Les **dépenses** sont présentées en prévision selon plusieurs nomenclatures, par nature, par ministère et institution, par fonction et sous-fonction. Cette dernière nomenclature est identique à celle du Manuel sus-mentionné.

En exécution, le bon d'engagement de la dépense inclut une codification détaillée qui permet, en particulier, une transition, par le biais d'une table de passage, à la nomenclature des fonctions et sous-fonctions.

Les dépenses de lutte contre la pauvreté sont isolées aussi bien en prévision qu'en exécution.

La **documentation budgétaire** fournie au Parlement est volumineuse (une douzaine de volumes). Le *Document n°1* en fournit une synthèse qui permet au lecteur pressé ou peu averti d'acquérir une connaissance rapide du budget. Si les stratégies des politiques publiques sont peu présentes dans cette documentation, elle n'en est pas moins très complète en matière de recettes et de dépenses ainsi que de méthodologie de prévision des recettes.

Les **dépenses et recettes hors budget** sont nombreuses.

Les **organismes auxiliaires**, qui ont dans la plupart des cas la nature d'établissement public, mais parfois celle d'association, apparaissent dans le budget pour la subvention qu'ils reçoivent de l'Etat. Il n'existe pas de *reporting* de ces organismes qui ferait apparaître leurs ressources propres et la nature de leurs dépenses.

Différentes entités exécutent des **politiques publiques sans avoir aucun lien financier avec l'Etat** (Office de contrôle congolais – OCC – Office de gestion du fret maritime – OGEFREM).

Les **services au public**, tels que l'enseignement et la santé, **sont largement hors budget**, essentiellement financés par les usagers ou les bailleurs, qu'il s'agisse du fonctionnement ou des salaires.

Il existe toute une **parafiscalité non connue**, taxes diverses instituées par divers services en province (péages, droit de sorties du bois, ...).

Il existe de **nombreux comptes en banques commerciales ouverts par des administrations**, sans autorisation du Ministre des finances.

L'**aide internationale** est **mal prévue** au budget et **mal reportée** en exécution, malgré l'importance des agences d'exécution en RDC. Ces agences sont théoriquement des entités de l'administration.

Les **relations entre l'Etat, les Provinces et les Entités territoriales décentralisées (ETD)**, sont en pleine évolution.

Les Provinces et ETD bénéficient, au titre des recettes, des impôts dont l'Etat leur a cédé le bénéfice (par exemple l'impôt sur les véhicules), de taxes et redevances directement perçues par elles (par exemple des taxes de péages ou des taxes d'exposition foraine) et, enfin, de rétrocessions des ressources à caractère national, dont la Constitution fixe le taux à 40%, non remis en question par le projet de loi de décentralisation.

Ces rétrocessions, destinées tant aux provinces qu'aux ETD, sont loin d'être exécutées comme prévues au budget, tant globalement qu'au niveau des répartitions entre provinces et, à l'intérieur des provinces, entre la province et les ETD.

A cette exécution très imparfaite vient s'ajouter des prévisions budgétaires réalisées sans concertation avec les provinces et disponibles trop tardivement pour qu'elles puissent en tenir compte dans l'élaboration de leurs budgets.

**Les entités du secteur public autres que l'Etat sont nombreuses.**

Plus d'une cinquantaine d'**entreprises publiques** (les entreprises publiques incluent des entités qui ont en fait la nature d'établissement public et qui seront qualifiés comme tels dès que les projets de loi sur *la modernisation du cadre juridique et institutionnel régissant les entreprises publiques* auront été votés). Ces entreprises publiques sont, en principe, suivies par le Ministère du portefeuille et le Conseil permanent de la comptabilité au Congo. Dans les faits, ces deux entités ne reçoivent que très partiellement et avec retard les comptes de ces entreprises et ne peuvent les consolider. Un objectif du Ministère du portefeuille est d'assigner aux entreprises publiques des avances sur dividendes. On admet que les trois quarts des entreprises publiques sont quasiment en état de cessation de paiement.

Les **sociétés d'économie mixte**, qui sont près d'une quarantaine, sont, vis-à-vis du Ministère du portefeuille, dans la même situation que les entreprises publiques : peu de suivi des comptes, assignation d'avances sur dividendes. Elles sont cependant en bien meilleur état financier que les entreprises publiques.

Les **Provinces et ETD** n'ont pas jusqu'à présent emprunté. Elles pourraient le faire sous certaines conditions de contrôle des ministères de l'intérieur, du plan, et des finances. Dans le cadre de la loi sur la décentralisation, ces garde-fou risquent de disparaître, sinon pour les ETD, du moins pour les Provinces.

Les principales informations budgétaires ainsi que celles relatives aux attributions des marchés publics sont **rarement accessibles au public** et, quand elles le sont (ce qui est le cas des Etats de suivi budgétaire), avec retard.



## **Budgétisation fondée sur des politiques nationales**

La documentation de la procédure budgétaire fournie par le Ministère du budget est complète et de qualité, mais le déroulement de la procédure souffre de diverses insuffisances : retards, manque de capacité des ministères sectoriels, manque de confiance de ces ministères dans l'exécution du budget, qui diminue leur motivation à consacrer des moyens à l'élaboration de leur budget et à participer à la procédure budgétaire.

Les politiques nationales sont insuffisamment converties en plans d'action pour pouvoir être la base de l'élaboration du budget.

Les documents qui organisent et accompagnent la **procédure budgétaire** sont de qualité.

La circulaire budgétaire est détaillée ; elle contient de nombreuses informations utiles aux ministères pour préparer leur projet de budget ; elle contient également le calendrier budgétaire.

La Direction de la préparation et du suivi du budget (DPSB) prépare un budget configuré qui est une prévision budgétaire agrégée.

Les défaillances de la procédure viennent d'une mise en œuvre imparfaite des instructions de la circulaire budgétaire et du manque de capacité ou de motivation des ministères.

Le calendrier n'est pas respecté. La loi de finances n'a jamais été votée avant le mois de janvier, sauf pour l'exercice 2008.

Les ministères n'attachent pas à l'élaboration du budget une importance suffisante, compte tenu d'une part de la part prépondérante tenue par le Ministère du budget, d'autre part du peu de confiance qu'ils ont dans l'exécution du budget. De plus, ils ne disposent pas, dans bien des cas, de l'organisation et des ressources humaines nécessaires à la préparation du budget. Il n'existe pas dans les ministères de *Direction des affaires financières*, mais uniquement une *Direction des services généraux* et, en son sein, une *Division financière*.

La qualité des conférences budgétaires souffre de l'absence de lien entre les stratégies de politique publique et le budget. Elle est très variable d'une année à l'autre. Il arrive que les conférences ne se tiennent pas ou ne concernent qu'un nombre limité de ministères.

L'envoi de deux lettres plafonds, l'une pour les plafonds indicatifs, l'autre pour les plafonds définitifs, prévu dans son principe, n'a pas toujours lieu.

La participation du Ministère du plan à l'élaboration du budget est limitée par le fait qu'elle ne concerne essentiellement que l'investissement sur ressources propres. De plus, les discussions budgétaires entre les ministères sectoriels et le Ministère du plan revêtent un caractère relativement formel compte tenu de la quasi non-exécution du budget d'investissement sur ressources propres.

Il n'y a pas de **prévisions budgétaires pluriannuelles**, en lien avec le fait que peu de secteurs ont élaboré des documents de stratégie sectorielle qui permettraient d'élaborer un Cadre de dépenses à moyen terme.

Il n'y a pas, pour l'heure, d'analyse de la **soutenabilité de la dette**.

## **Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget**

La fiscalité et la douane souffrent de divers maux : législation éparse, codification non mise à jour ou non adoptée, procédures de recours non organisées, recours non suivis, multiplicité des recettes parafiscales, "tracasseries", retard dans l'immatriculation des contribuables, insuffisance du contrôle fiscal et du contrôle douanier, abus des opérations douanières sous régime d'exception.

Les mises à disposition des crédits aux ministères en cours d'année sont entachées du même manque de crédibilité que les autorisations budgétaires.

Les comptes bancaires des organismes publics sont nombreux et non consolidés.

La paye est caractérisée par une connaissance très imparfaite des agents publics et la pratique des enveloppes globales non nominatives.

La chaîne de la dépense souffre de l'importance des procédures exceptionnelles.

Peu de marchés publics sont attribués et exécutés dans le respect des règles.

Les contrôles des corps de contrôle sont peu suivis d'effet.

La **transparence des obligations fiscales et douanières** est entachée par l'absence de la mise à jour du code des impôts, qui date de septembre 2003, et l'absence d'adoption par le Parlement du code des douanes, élaboré depuis 2003. La législation douanière est fort ancienne et éparse.

Les *recettes administratives, judiciaires, domaniales et des participations* sont du ressort de la direction du même nom (DGRAD). La diversité des recettes collectées repose sur une multitude de règlements qui rend l'information du public difficile.

En matière de prélèvements à la porte, la confusion est accrue par leur multiplicité. Les prélèvements de la Douane sont, dans l'ensemble des prélèvements à la porte, minoritaires. Beaucoup de ces prélèvements sont réalisés en dehors de tout texte les établissant. Au total, il existe près d'une vingtaine de prélèvements à la porte.

Les recours en matière fiscale ne sont pas suivis, sauf ceux qui concernent la Direction des grandes entreprises (DGE).

La législation douanière prévoit un mécanisme de recours auprès d'un Conseil d'Appel, qui n'a jamais été organisé. Seul le système du recours administratif fonctionne actuellement.

Il existe peu de recours administratifs à la DGRAD.

Les "tracasseries" du fait des régies financières sont rapportées par de nombreux milieux : les parlementaires (et en particulier le Président de l'Assemblée nationale), la Fédération des entreprises congolaises, la presse (presque quotidiennement), les opérateurs individuellement.

Le processus d'**immatriculation** des contribuables a pris beaucoup de retard. L'immatriculation directe n'est possible qu'en un très petit nombre de services fiscaux. Dans la plupart des cas, il faut remplir une fiche qui est envoyée à la *Direction de la taxation*, en charge de l'immatriculation.

La *Direction de la taxation* non seulement affecte le numéro impôt, mais affecte le contribuable à tel ou tel service fiscal. Cette orientation présente des graves défaillances, en particulier une orientation trop rare vers la *Direction des grandes entreprises*.

Le numéro impôt n'est pas exigé, contrairement à la réglementation en vigueur, par la Douane, qui ne le renseigne même pas sur ses relevés de paiement.

Les services du Budget, de la Comptabilité Publique, du Trésor et des Marchés publics ne sont pas reliés au fichier des contribuables.

Les pénalités pour non-immatriculation, prévues par les textes, n'ont jamais été appliquées.

La *Direction du contrôle fiscal* de la Direction générale des impôts n'est pas opérationnelle. Elle n'effectue aucun contrôle.

La *Brigade douanière* est plus freinée qu'encouragée dans sa mission de contrôle.

Compte tenu du système de la déclaration auto-liquidative qui caractérise la fiscalité, les restes à recouvrer sont liés essentiellement aux déclarations non suivies de paiement ou aux redressements à l'issue de contrôle. Des missions de la *Direction générale des impôts* et de l'*Inspection générale des finances* ont conclu à une minorité de cotes recouvrables.

Les problèmes de recouvrement douanier concernent essentiellement les régimes d'exception.

Les régimes d'exception (enlèvements d'urgence, entrepôts fictifs, ...) donnent lieu à des opérations qui ne sont pas apurées correctement. C'est une de formes les plus importantes de la fraude à l'importation.

Les exonérations font perdre près de 30% des recettes potentielles. Elles sont, pour une part égale à un peu plus de 10%, accordées sur interventions plus haut placées.

Depuis 2002, les droits et taxes sont versés directement par les redevables auprès du système bancaire et porté au crédit d'un compte du Trésor à la Banque centrale.

L'absence d'un réel système d'information comptable au sein des régies de recettes rend toute contestation des chiffres de la Banque centrale impossible.

Le **plan de trésorerie trimestriel** glissant est révisable le 25 de chaque mois. Le plan est approuvé par les ministres des finances et du budget et transmis à la *Direction du contrôle budgétaire*. Compte tenu de l'importance des dépenses "urgentes" directement exécutées par la Banque centrale sur instruction ministérielle, l'utilité du plan de trésorerie est limitée.

Le **plan d'engagement** est établi par la *Direction du contrôle budgétaire*, en conformité avec le plan de trésorerie et dans une relative concertation avec les ministères dépensiers. Selon les ministères sectoriels, le manque de crédibilité attaché aux autorisations budgétaires de la loi de finances s'étend aux plans d'engagement budgétaire. L'exécution du plan budgétaire par administration fait apparaître un large éventail de sur et sous-exécutions.

Les données sur la **dette extérieure** peuvent être considérées comme complètes et fiables. Les données sur la **dette intérieure** présentent les graves insuffisances évoquées plus haut.

Les **comptes des organismes publics** soit à la Banque centrale, soit dans les banques commerciales sont très nombreux. Plusieurs listes de ces comptes sont en circulation.

Les sous-comptes du Trésor à la Banque centrale ne représentent qu'une petite partie des comptes publics ouverts dans ses livres. Ils sont consolidés avec les comptes des Ministères et Institutions au sens financier du terme, ce qui signifie que les intérêts débiteurs sont calculés sur le solde global de l'ensemble des comptes.

Le montant prévisionnel des **emprunts** de l'Etat figure dans la loi de finances. Le suivi des **garanties** accordées par l'Etat est suivi par l'*Office de gestion de la dette publique* (OGEDP). Il n'existe pas de liste des garanties accordées.

Deux institutions tiennent des **fichiers de personnel**, la *Fonction publique* et la *Direction de la paie* du Ministère du budget. Dans chacune de ces deux institutions coexistent

pour l'instant deux fichiers, un ancien d'avant le recensement et un nouveau d'après le recensement.

La *Fonction publique*, qui ne gère ni les militaires, ni les policiers, ni les institutions, ni les enseignants, ni les personnels de santé en vertu de statuts particuliers, est en charge du fichier nominatif des autres fonctionnaires. Ce fichier est très fortement dégradé, ce qui a amené les autorités à lancer une opération de recensement de « toute » la fonction publique (hors police et armée), le but étant de réduire la masse salariale.

Le recensement n'a pas pris en compte près de 135 000 agents correspondant aux nouvelles unités (NU), agents non matriculés ayant fait l'objet de décision « locales » de recrutement, parfois depuis plus de dix ans.

Le *nouveau fichier de la fonction publique*, mis à jour en fonction des travaux de recensement comporte environ 375 000 fonctionnaires civils (régime général et spécifiques).

Les fichiers de la Direction de la paie, *fichiers "paie"*, ne concernent que les seuls agents de Kinshasa gérés par la fonction publique. Le *nouveau fichier paie* ou *fichier PTS* est mouvementé par la *Direction de la Paie*, sur la base d'informations transmises par la *Fonction Publique*. Ce fichier comporte 47 581 agents qui sont actuellement traités dans la nouvelle application PTS (Procédure Transitoire Simplifiée). Ce chiffre représente les agents recensés à Kinshasa et qui figuraient sur la paie du mois de mars 2005.

Les nouveaux fichiers Fonction publique et "PTS" sont tous deux issus du recensement. Ils sont cependant très différents dans la mesure où le *nouveau fichier "paie"* ne contient qu'environ 15% du *nouveau fichier Fonction publique*.

La *Direction de la paie* continue d'utiliser l'ancien Fichier et le nouveau fichier « PTS ». Depuis le mois d'août la paie est effectuée selon la procédure PTS pour ce qui est du salaire de base, mais l'ancien fichier de la *Direction de la paie* continue d'être utilisée pour les indemnités ainsi que pour les retraités.

Rien ne permet de garantir que, retraités mis à part, ce sont exactement les mêmes agents qui sont rémunérés par le nouveau et par l'ancien fichier (le premier pour le salaire de base et le second pour les primes). Il n'y a en effet pas d'interface entre les deux fichiers de sorte que, même en l'absence de toute manipulation volontaire, il n'y a sans doute pas de possibilité de garantir techniquement qu'il en est bien ainsi.

Le *fichier de la fonction publique* a été totalement remanié après les opérations d'identification de la première phase du recensement. Il est modifié en fonction des sanctions opérées sur les dossiers litigieux et sur des validations des recours des agents « omis ».

Le *nouveau fichier de la Direction de la paie (fichier PTS)* est modifié par les informaticiens de la cellule PTS sur la base d'états fournis par la Fonction publique et après rapprochement avec les états de la paie de mars 2005.

La *Division du contrôle* au sein de la *Direction de la paie* assure un contrôle permanent sur les mouvements des éléments de liquidation de la paie opérés par les divisions de liquidation. C'est le seul contrôle interne sur la solde, il devrait être complété par des missions de contrôle de la paie en vue de préserver l'intégrité de la solde telle que liquidée par cette direction.

Il faut distinguer les *états de paye* (ou listes de paye) et les *états liquidatifs*.

L'*état liquidatif* est l'état signé par le Ministre du budget et vaut liquidation de la paye. Il s'agit d'un document d'une centaine de pages où ne figure aucune liste nominative mais uniquement des montants par service. Il traite de l'ensemble de la fonction publique (hors armée et police).

Les *états de paye* sont des listes nominatives ; à chaque nom sont associés plusieurs montants à payer (salaire de base, diverses indemnités). Les *états de paye* sont donc un développement nominatif de l'*état de liquidation*.

Cependant, il n'existe d'état de paye que pour les agents identifiés par la *Direction de la paye* (et qui sont maintenant dans le nouveau fichier "paie" PTS).

En particulier, il n'existe pas d'états de paie pour le paiement des salaires en province.

Les provinces reçoivent ainsi des enveloppes sans liste nominative, réparties par service. Les autorités locales sont alors libres de la répartition nominative.

Les provinces ne respectent même pas la répartition par service de l'état liquidatif. Les états de paye que les autorités locales sont susceptibles d'établir ne parviennent à la *Direction de la paie*, malgré plusieurs relances, qu'en très petit nombre.

Ceux qui parviennent des provinces, comme d'ailleurs ceux qui parviennent de Kinshasa sont toujours exécutés à 100% (les états d'épargne sont signés manifestement par une même personne pour plusieurs bénéficiaires).

Rien ne permet d'affirmer que les agents payés sont réellement en activité. Aucun contrôle n'est exercé sur les comptes de la paye que sont les billeteurs.

Par ailleurs, les agents se plaignent des retards dans les paiements et de ne pas recevoir la totalité de leur paye, en particulier dans les provinces.

**A partir de la paye de février 2008, un certain nombre de modifications sont apportées à la procédure de la paye.** La fonction publique a transmis, depuis le mois d'octobre 2007, pour être intégrée à la paye de février, une liste de 375 664 noms (hors police, armée et institutions) destinée à effectuer une paye nominative. Cette liste résulte d'un achèvement du recensement sur la base d'une méthode simplifiée dans laquelle chaque agent remplit une fiche. La rapidité de cette opération de "recensement simplifié" permet de s'interroger sur sa qualité et sur la pérennité de la nouvelle liste. A partir du mois de février 2008, l'actuel *fichier PTS*, qui avait fait l'objet d'un début d'utilisation d'août 2007 à janvier 2008, ne sera plus utilisé, mais délaissé au profit du *fichier "février 2008"* en attendant d'être, en principe, le futur fichier de la paie. Il n'y aura donc plus, en principe (sauf armée police et institutions), de paiement des salaires par enveloppe, mais une paie totalement nominative.

Le **système de passation des marchés publics** est essentiellement régi par des textes de 1959, aujourd'hui obsolètes et ne permettant pas la transparence, l'économie et l'efficacité qui caractérisent les systèmes modernes de passation des marchés publics.

Dans les faits, le fournisseur choisi est presque toujours celui qui a été désigné par le ministère sectoriel, quel que soit le prix proposé.

Contrairement aux textes en vigueur, le dossier n'est jamais transmis à la Cour des Comptes.

L'audit relatif aux dépenses sur ressources PPTE a constaté sur un échantillon de dossiers que plus de la moitié des marchés publics étaient non conformes.

Ce rapport confirme l'opinion des responsables rencontrés selon laquelle « les marchés publics » sont attribués selon la volonté (en fait, le fruit de la négociation) des gestionnaires de crédit, le Conseil des Adjudications ne faisant qu'avaliser ces décisions.

Bien que prévue par les textes en vigueur, les soumissionnaires n'ont jamais eu une possibilité de recours car l'organe chargé de les examiner – le Conseil supérieur des Adjudications – n'a jamais été mis en place. Face aux difficultés de faire aboutir un dossier en justice, les soumissionnaires et les titulaires de marchés se sont résignés à ne jamais faire de réclamation. Il n'y a jamais de recours devant les tribunaux.

Depuis l'exercice 2003 une **chaîne informatique de la dépense publique** a été mise en place. Elle devait être l'élément déterminant pour la réhabilitation des quatre phases de la dépense : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement, le paiement.

La procédure normale de la dépense est une procédure classique qui suit les quatre phases de la dépense.

A côté de la procédure normale coexistent des procédures d'exception, ou du moins des procédures particulières :

- Procédure due à la nature de certaines dépenses ;
- Procédure d'urgence ;
- Paie des agents de l'Etat ;
- Dépenses sur ressources extérieures ;
- Paiement de la dette extérieure ;
- Charges communes
- Les dépenses totalement hors chaîne
- Mise à disposition (MAD).

Les **procédures liées à la nature « sensible » de certaines dépenses** sont initiées directement par les cabinets des ministères des Finances et du Budget, l'ordonnancement peut être demandé directement à la *Direction du Trésor et de l'ordonnancement* (DTO). Mais la majorité de ces dépenses est exécutée « hors chaîne », par le simple dépôt à la *Banque centrale du Congo* (BCC) d'une correspondance du Ministre des finances. Ces dépenses s'imputent sur des comptes d'avance de la BCC au Trésor. Elles doivent faire l'objet de l'émission d'un *Ordre de paiement informatisé* (OPI) de régularisation. Les soldes figurant sur les comptes d'avance correspondraient à d'anciennes opérations. La BCC communique régulièrement les opérations effectuées sur les comptes d'avance à la DTO. Il y a, pour ces dépenses, absence totale de contrôle, étant précisé que certaines de ces dépenses ne sont jamais régularisées dans la chaîne informatisée, tout en étant prises en compte au niveau des paiements.

La **procédure d'urgence** peut être déclenchée par le gestionnaire de crédit ou par les Ministres des Finances ou du Budget. Dans les deux cas, l'établissement d'un bon d'engagement « DPE » – dépenses par procédure d'exception – est obligatoire. Après saisie, il est transmis (sans pièces justificatives) personnellement à l'Ordonnateur délégué qui l'exécute sans contrôle et sans possibilité de rejet.

La procédure d'urgence court-circuite le contrôleur budgétaire affecté, alors que c'est l'élément du contrôle de la dépense le plus à même de vérifier le « service fait ».

Tous les ministères dépensiers ont déclaré que, dans les faits, seul ce type de procédure peut conduire à une exécution réelle de la dépense. Les dépenses de fonctionnement dont l'engagement est demandé par les services selon la procédure normale ne parviennent pratiquement jamais au stade du paiement.

La procédure d'urgence est largement utilisée pour les frais de transport et les missions, les soins médicaux, ... par les cabinets des ministres, ce qui explique la sur-exécution des budgets de fonctionnement de certains ministères simultanément au peu de fonctionnement, voire au zéro fonctionnement qui arrive dans les ministères.

L'urgence, on a vu plus haut les dérives actuelles dans l'utilisation de cette procédure, peut conduire à des **dépenses totalement « hors chaîne »** ; le Ministre des Finances établit un ordonnancement manuel et un transfert de l'ordre de paiement à la BCC également manuel. Les engagements « manuels », en fait une correspondance du Ministre à la Banque Centrale, ne font l'objet d'aucun contrôle. Ces dépenses doivent ensuite entrer dans la chaîne par régularisation. Il semble que la majorité de ces dépenses fassent l'objet d'une intégration dans la chaîne de la dépense, cependant certaines ne sont pas régularisées et sont toujours en "suspens" à la Banque centrale.

Les dépenses de fonctionnement courant de certaines entités, Budgets Annexes, Provinces, Cabinets de ministres, et institutions politiques sont financées par le biais de la procédure de la **Mise à Disposition des Fonds** (MAD). La MAD est une procédure d'octroi d'avance de fonds permettant aux services de faire face à des dépenses de fonctionnement dont la nature et l'imputation budgétaire sont bien connues. Le renouvellement d'une MAD ne peut se faire que sur envoi à posteriori à la DCB des justificatifs (factures certifiées) du contenu de la MAD précédente. Dans la pratique courante, les fonds octroyés conformément à cette procédure ne sont pas ventilés par nature de dépenses. Le contrôle, à la réception des pièces justificatives, des crédits disponibles notamment n'a plus aucun sens. Se pose également le problème de la comptabilisation budgétaire des opérations ; la nature des dépenses n'est pas détaillée correctement dans la demande de MAD et elle ne correspond jamais à la réalité des dépenses effectuées.

Les **procédures de dépenses exceptionnelles** contenues dans le manuel de procédure de dépenses sont définies relativement précisément. Ce n'est pas le cas de ses conditions d'utilisation, ce qui donne une marge importante pour une utilisation excessive de la procédure des dépenses dérogatoires.

Les données fournies dans le corps du texte font apparaître clairement la faible part des dépenses payées dans la cadre de la procédure standard, elle est passée, en montant, de 0,1% en 2004 à 10,7% en 2005 pour retomber à 4,1% en 2006 et 4,5% en 2007.

Dans le même temps les dépenses exécutées en procédure d'urgence représentaient 30,5% en 2004, 37,4% en 2005, 43,6% en 2006 et 42,5% en 2007.

Les raisons de cette déviation aux procédures standard d'exécution des dépenses seraient liées à l'idée selon laquelle la désignation d'une dépense comme étant d'urgence est le seul moyen de garantir son exécution et ce, dans un délai acceptable.

Le contrôle du service fait est problématique. Sauf en de rares cas, le contrôle du service fait soit ne figure pas dans le dossier, soit est fictif, pratiquement aucun fournisseur n'acceptant de livrer des marchandises sans avoir été payé. A titre d'exemple, le Bureau technique de contrôle (BTC) du Ministère des travaux publics et infrastructures est en charge du **contrôle de l'exécution des marchés** du ressort du ministère.

Les états de suivi des marchés établis régulièrement par ce Bureau font apparaître le très petit nombre des marchés présentant les deux caractéristiques suivantes :

- exécution physique supérieure à l'exécution financière (en %) ;
- travaux en cours d'exécution.

Ces marchés sont les seuls qui correspondent au respect de la règle du paiement après service fait.

Il n'existe pas de véritable réseau de comptables publics

*Conclusion* : Les contrôles postérieurs à l'engagement n'apportent aucune garantie supplémentaire pour les dépenses traitées dans la chaîne informatisée de la dépense publique. Les dépenses payées dans le cadre des procédures exceptionnelles, qui devraient être contrôlées à posteriori, ne subissent aucun contrôle.

L'étude de l'utilisation des ressources PPTE réalisée par un cabinet de consultants (Cauditec, Mai 2007) a porté sur les années 2003-2004-2005. Elle a fait apparaître une majorité de dépenses irrégulières. Le Ministre du budget a publié les principales conclusions et recommandations du rapport sur son site internet, ainsi que ses propres commentaires. On peut y constater, en général, un accord du Ministre avec les conclusions du consultant.

Il existe, dans le domaine des finances publiques, principalement **deux corps d'inspection**, celui de l'*Inspection générale des finances* et celui des *Contrôleurs des finances* de la *Division des services extérieurs de contrôle* de la *Direction de la comptabilité publique*.

L'**Inspection général des finances** dispose d'un droit très large de contrôle de tous les organismes publics et de tout organisme recevant des fonds publics. Elle présente la particularité de *pouvoir procéder à toute mission de contre-vérification, au second degré, de toutes les situations douanières, fiscales ou parafiscales des contribuables ou redevables d'impôts, droits, taxes ou redevances*.

Les missions de l'IGF ont été orientées, au cours de l'année 2006, pour plus de la moitié, vers le contrôle de la dépense et des Régies de recettes après que des critiques aient été émises à l'encontre d'un programme de contrôle trop orienté vers les entreprises publiques.

Le suivi des recommandations de l'Inspection générale des finances n'est pas effectif.

La **Division des services extérieurs de contrôle** de la *Direction de la comptabilité publique* regroupe les *Contrôleurs des finances* dont la mission, définie par l'article 52 du Règlement général de la comptabilité publique, est de vérifier l'exécution et la réalisation de toutes les opérations de recettes et de dépenses effectuées par les comptables.

Les Contrôleurs financiers contrôlent sur place les postes comptables. Ils se déplacent sur la base d'un ordre de mission signé du Ministre des finances. Depuis l'année 2006, les ordres de mission sollicités n'ont pas été obtenus et les Contrôleurs financiers sont restés inactifs.

### **Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers**

La *Direction du Trésor et de l'ordonnancement* vient seulement de débiter la mise en place d'une comptabilité. Les seules informations comptables fiables sont celles des encaissements et décaissements par la Banque centrale, caissier de l'Etat.

Le *reporting* des ressources des petites entités (écoles primaires et centres de santé) est pratiquement inexistant, comme l'est, du reste, les ressources qu'elles reçoivent de l'Etat.

Les *états de suivi budgétaire* sont issus de la chaîne de la dépense. Ils font l'objet de corrections qui conduisent à les rendre disponibles avec un retard limité.

L'*Arrêt des comptes* annuel, réalisé par la *Direction de la reddition générale des comptes* dans des conditions rendues difficiles par l'état du réseau des comptables publics est une source précieuse quant aux ressources effectives des services à un niveau détaillé, en particulier au sein des ministères ou dans les provinces (services déconcentrés).

La Banque Centrale est le caissier de l'état. A ce titre elle tient le compte général du Trésor et ses sous-comptes. Si **rapprochement** il devait y avoir, ce pourrait être avec les comptes de l'Etat tenus par la *Division de la Comptabilité Centrale* de la *Direction du Trésor et de l'ordonnancement*. De création récente (2005), cette Division est en pleine évolution. Pour l'heure, les comptes de l'Etat sont, en l'état actuel du système comptable, par construction identiques au compte du Trésor à la Banque centrale.

Les différents comptes ouverts à la BCC au nom des administrations ne font l'objet d'aucun rapprochement avec les services des ministères du budget et des finances.

Les nombreux comptes ouverts par des organismes publics dans les banques commerciales ne font l'objet d'aucun rapprochement.

Les **écoles primaires** sont financées largement par les parents.

La tenue de la comptabilité des écoles et des réseaux est soit faible soit inexistante.



Par ailleurs, des abus ont été constatés notamment par les directeurs d'écoles qui détournent à des fins privés les fonds collectés.

La contribution de l'Etat au fonctionnement des écoles, pour faible qu'elle soit, donne lieu à de nombreux abus.

Les Directeur d'école sont censés tenir un livre de caisse pour enregistrer les revenus et les frais déboursés et doivent conserver les pièces justificatives. Les livres de caisse ne sont pas toujours tenus et certains « livres de caisse » ne permettent pas de retracer les revenus et les dépenses. Quoi qu'il en soit, ces livres de caisse ne remontent pas à un niveau supérieur et a fortiori au niveau central.

Le paiement des frais de fonctionnement a donné lieu à nombre de pratiques frauduleuses et des malversations. Ces faits ont été relevés lors de visites dans les écoles réalisées à l'occasion d'enquêtes sur le terrain.

Malgré une stratégie du **secteur de la Santé**, élaborée dans la logique du DSRP, le budget du Département n'inclut pas distinctement les charges de fonctionnement des unités de base.

Les dotations au profit des zones de santé primaire n'apparaissent dans le budget 2006 que dans les dépenses financées au titre de l'initiative PPTE.

Dans le cadre de cette initiative, les engagements de crédit affectées à des unités expressément répertoriées, et qui figure en annexe des dépenses PPTE dans le budget, se font globalement et correspondent à des procédures de marchés publics de fournitures. Les difficultés de communication empêche une délégation en province, l'administration procéderait donc à des achats groupés pour le compte de toutes les entités du ministère.

Les médicaments et autres fournitures médicales sont stockées dans l'entrepôt central du ministère situé au sein de l'Hôpital Général. Ils sont distribués en tant que de besoin et compte tenu des possibilités d'acheminement. Les exemples de sorties de fournitures cités (remise à des députés retournant dans leur circonscription, prélèvement pour répondre à l'urgence de la catastrophe ferroviaire, ...) incitent à penser que peu, et de façon totalement inégalitaire, parvient aux unités de base.

Quoi qu'il en soit, il n'existe au niveau central aucun *reporting* des médicaments et fournitures disponibles dans les centres de santé primaires.

Les **rapports d'exécution produits en cours d'année** peuvent l'être par les ministères sectoriels ou par le Ministère du budget.

Les ministères n'établissent pas en temps opportun de rapports sur l'exécution de la dépense de leurs services, notamment sur la situation des engagements, des ordonnancements et des paiements, et pour les principales rubriques et catégories de dépense du budget.

Les *états de suivi budgétaire* – ESB – (créés en 2003) sont édités par l'informatique de la chaîne de la dépense. Les données présentes dans la base de données de la chaîne sont soit celles qui y sont entrées lors d'opérations de dépense, aux différents stades de la dépense (engagement, liquidation, ordonnancement et paiement), soit les dépenses qui n'ont pas été exécutées selon la procédure habituelle de la chaîne de la dépense et qui sont :

1. Les dépenses sur ressources propres qui suivent des procédures exceptionnelles et sont régularisées *ex post* sur la chaîne.

2. Les dépenses sur financement extérieur, qui sont introduites dans la chaîne aux fins de *reporting*. Sont prises en compte les dépenses communiquées par les principales agences d'exécution.

L'informatique de la chaîne de la dépense est donc à la fois une application de gestion de la dépense et une application de base de données destinée à des éditions d'états d'exécution budgétaire.

Les ESB peuvent être édités à tout moment ; les retards concernent les données intégrées aux fins de régularisation ou de *reporting*.

La chaîne de la dépense permet des éditions selon toutes sortes de format. A côté des ESB disponibles, d'autres formes d'état d'exécution sont donc possibles.

La présentation standard des ESB souffre d'une incohérence avec la présentation de la loi de finances quant à la nomenclature par nature en 8 catégories, qui est celle des ESB, et la nomenclature par nature (rubriques) de la loi de finances.

De plus les crédits votés qui figurent dans les ESB ne séparent pas le financement sur ressources propres du financement sur ressources extérieures. Ces deux particularités des ESB disponibles font qu'il est très difficile de suivre l'exécution du budget autrement qu'à un niveau très global.

Cependant, les ESB pourraient être édités dans la nomenclature de la loi de finances.

Les ESB ne sont pas diffusés spontanément sous format papier. Ils sont disponibles sur demande dans un délai de trois mois.

Ils sont disponibles sur *internet* dans des présentations plus simples que le contenu standard, dans un délai de trois mois.

Le suivi des **recettes** est réalisé par la DPSB.

La Banque centrale tient la comptabilité des encaissements. Les Régies proposent des chiffres généralement supérieurs à ceux de la Banque centrale. La *Commission de conciliation*, formée de représentants des Régies et de la Banque centrale, parvient à un accord sur les chiffres.

L'incertitude sur les recettes est accrue par le fait qu'il existe également des divergences entre les chiffres des services d'assiette et la DGRAD.

Un état de suivi des recettes est disponible à la DPSB dans un délai d'un mois, sur la base des conciliations BCC/Régies. Les Régies fournissent des états par nature pour la DGI et l'OFIDA et par ministère pour la DGRAD dans un délai de trois mois. La DGRAD n'a pas la capacité de fournir un état par nature (en partie compte tenu du grand nombre de taxes qu'elle recouvre – de l'ordre de 1000).

L'**Arrêt des comptes** est élaboré par la *Direction de la reddition générale des comptes* (DRGC) du Ministère des finances. Pour les exercices 2002, 2003 et 2004, il a été transmis à la Cour des comptes dans un délai d'environ une année.

L'*Arrêt des comptes* est une opération très lourde, pour laquelle la DRGC est confrontée aux insuffisances du réseau comptable. Elle collecte des informations auprès d'un grand nombre de services. Il ne lui est pas possible de s'appuyer sur les seules comptabilités des comptables, incomplètes, souvent non communiquées, incohérentes avec les données de caisse de la Banque centrale. Aussi, l'*Arrêt des comptes* est-il une combinaison de données comptables et de données statistiques, entachée par l'incertitude qui naît de la réconciliation de chiffres souvent assez différents (tels que ceux des Régies et les encaissements correspondants à la Banque centrale).

Malgré ces difficultés, et malgré des moyens matériels limités, la DRGC rend le compte de l'Etat dans le délai légal (au plus tard le 30 juin à la Cour des comptes et à l'ouverture de la session budgétaire au Parlement).

Le niveau de détail est au moins celui de la présentation budgétaire au niveau le plus détaillé, parfois plus. En particulier, les rétrocessions aux EAD, qui ne sont pas détaillées par nature dans la Loi de finances, le sont dans l'Arrêt des comptes de la *Direction de la reddition générale des comptes*.

L'Arrêt des comptes est ainsi une source précieuse quant aux ressources effectives des services à un niveau détaillé, en particulier au sein des ministères ou dans les provinces (services déconcentrés).

### **Surveillance et vérification externe**

La Cour des comptes n'exerce pas le contrôle juridictionnel des comptables. Elle produit des rapports sur l'exécution du budget et des rapports particuliers.

Les commissions ECOFIN de l'Assemblée nationale et du Sénat examinent le projet de loi de finances et produisent des rapports. Le retard de la procédure budgétaire au niveau du gouvernement fait que tant les commissions ECOFIN que les assemblées plénières disposent de délais réduits.

Le Parlement n'a pas encore voté de loi de règlement.

La **Cour des comptes** relève de l'Assemblée nationale, mais dépend du Ministère du budget pour son budget et pour le financement de ses missions. Si le Président de la Cour est libre de décider des ordres de mission qu'il établit à l'intention des auditeurs, ceux-ci ne permettent une mission effective (surtout dans les provinces) que s'ils sont validés par le Ministère du budget qui, seul, peut assurer le financement des missions. Dans plusieurs cas, un blocage à ce niveau a été constaté.

Les missions de la Cour peuvent être réparties en :

- le contrôle administratif de l'exécution du budget ;
- le contrôle juridictionnel des comptables ;
- le contrôle des organismes publics autres que l'Etat ;
- le rapport sur l'exécution du budget ;
- les rapports particuliers de la Cour des comptes ;
- les contrôles à la demande du gouvernement.

En ce qui concerne le **contrôle de l'exécution du budget**, en cas de désajustement entre le rythme des recettes et celui des dépenses, la Cour peut faire des observations par lettre adressée au Ministre des finances.

Compte tenu de la non transmission des pièces par les comptables et de l'insuffisance de ses ressources humaines, la Cour n'exerce pas le **contrôle juridictionnel**.

La Cour des comptes n'a pas les moyens de contrôler les **entités territoriales décentralisées** (au nombre de 845). Elle a contrôlé, ou débuté le contrôle, de 16 **entreprises publiques** en 2006.

Le dernier **rapport sur l'exécution du budget** concerne l'exercice 2004. Le rapport sur l'exercice 2005 est en préparation ; le projet de loi de règlement a été reçu à la fin décembre 2006. Le projet de loi de règlement de 2006 a été reçu en août 2007 ; il aurait dû l'être au 30 juin 2007.

La Cour produit des **rapports particuliers**, souvent à la suite de l'examen du projet de loi de règlement et des documents annexes transmis par le Gouvernement. Ces rapports sont peu nombreux. Le journal officiel du 21 juin 2005 a publié quatre rapports particuliers produits par la Cour, datés de 1996 et 2003.

Le gouvernement confie à la Cour, une ou deux fois par an, une **mission de contrôle**. Ainsi, en 2007, le Gouvernement a demandé à la Cour d'exécuter deux missions :

- l'audit des dépenses publiques effectuées durant la période du 1<sup>er</sup> décembre 2006 au 28 février 2007 et déterminer les biens et services effectivement fournis et les restes à payer en 2007 ;

- l'audit de la gestion des fonds PPTTE du début 2003 à avril 2007.

La **loi de finances** est souvent qualifiée de loi budgétaire dans la mesure où elle ne traite que du budget. Les autres dispositions de nature financière (notamment la fiscalité) font l'objet de lois séparées.

Le projet de loi de finances est déposé sur le bureau du Parlement et la documentation budgétaire est remise aux députés et aux sénateurs. A partir de là, les procédures d'examen et d'adoption de la loi diffèrent selon la chambre.

La **procédure budgétaire à l'Assemblée nationale** donne lieu à deux votes, le vote de recevabilité du projet de budget et le vote d'adoption de la loi. Entre ces deux votes intervient la Commission économie et finances (ECOFIN). L'Assemblée a la possibilité de suivre l'exécution du budget.

La recevabilité du budget n'est pas fondée sur un examen détaillé du budget, mais sur des considérations qui tiennent à :

- la cohérence entre le budget et la stratégie affichée par le gouvernement (programme du Gouvernement sur 5 ans) ;
- la cohérence entre les dépenses, les recettes et le cadrage macroéconomique ;
- la cohérence entre les allocations entre les ministères et les stratégies de réduction de la pauvreté.

Au vu des réponses du gouvernement aux questions posées au Premier Ministre, les députés votent la recevabilité du projet de budget tout en attirant l'attention de la Commission Economie et Finances sur les aspects insatisfaisants du projet de budget.

Jusqu'ici, la recevabilité n'a jamais été refusée au Gouvernement.

La *Commission Economie et Finances* examine le projet de budget et rédige un rapport. Pour les exercices 2005 et 2006, elle a disposé d'environ deux semaines, huit jours seulement pour l'exercice 2007.

La Commission formule des amendements destinés à être présentés à l'assemblée plénière. Pour l'exercice 2007, elle a proposé des augmentations de recettes de l'ordre de 400 millions de \$.

Les conclusions des travaux de la Commission sont présentées par son président à l'assemblée plénière. Un débat public (télévisé) se tient alors, qui dure un ou deux jours. Il est suivi du vote.

Jusqu'ici, l'Assemblée nationale n'était pas associée au suivi du budget. Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale a été modifié en 2007 et prévoit que, chaque trimestre, le Gouvernement transmet à l'Assemblée nationale un rapport d'exécution du budget. Bien qu'une disposition du règlement intérieur n'engage pas le Gouvernement, celui-ci a approuvé le principe. Pour l'instant, ces rapports n'ont pas été produits.

La *Commission économique, financière et de bonne gouvernance*, ECOFIN du **Sénat**, examine le projet de budget et rédige un rapport.

Le Sénat n'intervient, en matière de loi de finances, qu'en deuxième lecture.

Le Premier Ministre vient, comme il l'a fait devant l'Assemblée nationale, présenter devant le Sénat le projet de loi de finances.

La Commission ECOFIN du Sénat se réunit et auditionne, comme celle de l'Assemblée nationale, ministres et directeurs. Elle dispose cependant de moins de temps que cette dernière. Les débats en plénière sont, comme dans le cas de l'Assemblée nationale, publics (télévisés).

En cas de désaccord entre le Sénat et l'Assemblée nationale sur les amendements à apporter au projet de loi, une Commission mixte paritaire se réunit.

Depuis 2001, la loi de finances n'a jamais été promulguée avant le début de l'exercice, sauf pour l'exercice 2008, de sorte que le gouvernement a toujours eu recours aux crédits provisoires. Sauf en 2007 (pour l'exercice 2007), une loi de crédits provisoires a toujours été déposée par le Gouvernement et votée dans les quinze jours. La simplicité de la loi en question, qui autorise le Gouvernement à dépenser chaque mois un douzième du budget de l'année précédente, fait que le Parlement vote la loi sans délai et pratiquement sans débat.

En 2007, compte tenu des circonstances exceptionnelles, le Gouvernement n'a pas sollicité l'autorisation parlementaire et le Président de la République a autorisé le Gouvernement à exécuter le budget par douzième. La mise en place du Sénat au mois de mars 2007 aurait rendu légalement contestable un vote de la loi des crédits provisoires par la seule Assemblée nationale.

Les **autorisations de crédits votées** par le Parlement peuvent être **modifiées** de plusieurs façons.

Le budget aménagé est autorisé par une loi de finances rectificative sur la base de nouvelles prévisions de recettes et de dépenses, ainsi que du choix d'un nouveau solde budgétaire. Il y a eu des budgets aménagés en 2004 et 2006, pas en 2005.

Les transferts (entre deux ministères différents) et virements (à l'intérieur d'un même ministère) sont autorisés par arrêté du Ministre du budget.

Dans les faits, les transferts sont inexistantes et les virements peu nombreux, alors que l'étendue des sur et sous-exécution aurait laissé penser le contraire.

**L'Assemblée nationale est destinataire de tous les rapports de la Cour des comptes, et en particulier du rapport d'exécution du budget.**

A la date d'aujourd'hui, le Parlement n'a pas encore voté de loi de règlement, en partie parce que la mise en place du Sénat n'a eu lieu que récemment. Le Parlement dispose des projets de loi de règlement des exercices 2003 et 2004, ainsi que des observations de la Cour des comptes.

Cependant, si le Parlement n'a pas voté de loi de règlement *au sens strict du terme*, il a voté une *loi relative à l'arrêt des comptes et règlement définitif du budget de l'Etat*, sans avoir reçu les observations de la Cour. Ainsi, l'exercice 2003 a donné lieu à un vote en novembre 2004.

### **Pratique des bailleurs de fonds**

Après un arrêt de l'aide en 1993, celle-ci a repris en 2001. Beaucoup de bailleurs de fonds ont alors suivi le choix de l'exécution par des agences d'exécution, plus développée en RDC que dans d'autres pays. Les agences d'exécution sont juridiquement sous la tutelle d'un ministère, même si, pour l'exécution des programmes financés par les bailleurs, elles obéissent aux procédures de ces derniers. Les agences ont été initiées largement par la Banque Mondiale qui a joué un rôle prépondérant en acheminant des sommes importantes à la RDC dans l'intention de soutenir le processus de paix et de reconstruction.

L'analyse de la gestion de l'aide extérieure en RDC pour les indicateurs D-1 à D-3 a donc retenu cette structure, *bailleurs – agences d'exécution*, pour l'analyse et l'obtention des

données. Ces données ont été difficiles à collecter, ce qui représente en soi, un premier constat qui indique les difficultés de gestion de l'information, nécessaire à la gestion de l'aide et à la coordination des interventions.

Les bailleurs qui ont initié ces agences ou ceux qui recourent à leurs services peuvent être fondés à penser que la communication d'information relative à l'aide en direction des ministères, et en particulier le Ministère du budget, est à la charge des agences, d'autant qu'elles sont plus que sous la tutelle d'un ministère, mais, en théorie, un service du ministère.

Compte tenu de l'importance des financements des agences par les bailleurs de fonds, et compte tenu de la petite ampleur de la tâche de communication de prévision et de *reporting* budgétaire, on pourrait penser que la responsabilité de la non communication n'est pas imputable aux bailleurs, mais aux agences, parties intégrantes de l'administration.

Le choix a été fait de ne pas prendre parti dans ce problème d'attribution de responsabilité et de considérer que les notes des indicateurs D1 à D3 concernent le système conjoint de gestion de l'aide, par les bailleurs et par le gouvernement. Pour évaluer les indicateurs D-1 à D-3 on a donc cherché à agréger :

- les principales agences ;
- les principaux bailleurs à exécution directe.

Il n'y a pas d'appui budgétaire (non ciblé) en RDC en 2006 et 2007. Il y a eu très peu d'aide budgétaire en 2004 et 2005 (la France pour 5 millions d'euros chaque année).

Les plans d'investissement des agences, ainsi que ceux des bailleurs à exécution directe ne sont pas reflétés dans les budgets annuels. Le Ministère du budget ne tient compte, lors de la préparation du budget, que des informations communiquées par les trois principales agences. Il faut cependant noter que les données de prévision budgétaire ont été fournies par les bailleurs lors d'un exercice coordonné par le PNUD en 2007.

Au niveau du *reporting*, le Ministère du budget n'obtient des informations de façon régulière que de deux ou trois agences d'exécution.

Les agences d'exécution ainsi que les bailleurs à exécution directe n'ont pas recours aux procédures nationales lors de l'exécution de l'aide.

## Evaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques

Les faiblesses de la gestion publique influent sur les objectifs d'une bonne gestion des finances publiques (discipline budgétaire, allocation stratégique, et efficience). Le tableau qui suit propose quelques effets des premières sur les seconds.

	<b>Discipline budgétaire</b>	<b>Allocation stratégique des ressources</b>	<b>Mise à disposition efficiente des services</b>
<b>Crédibilité du budget</b>	Les recettes sont sous-estimées. La composition des dépenses par ministère ou institution est très différente de la prévision budgétaire. Les arriérés sont mal suivis.	L'allocation des ressources entre les ministères, telle que prévue par la loi de finances initiale, n'est pas respectée. Selon les ministères, on constate des sur ou sous-exécutions. De plus, à l'intérieur des ministères, la composition des dépenses exécutées diffère largement de la prévision, en général au profit des cabinets et secrétariats généraux.	Les services opérationnels ne reçoivent pas les dépenses de fonctionnement qui leur permettraient de remplir leur mission.

<b>Exhaustivité et transparence</b>	Les prévisions budgétaires font l'objet d'une information relativement complète du Parlement, mais non du public. Il existe de nombreuses recettes et dépenses hors budget. Les services publics (éducation, santé) sont pratiquement hors budget. Les établissements et les entreprises publics ne sont pas suivis.	L'allocation stratégique telle qu'elle figure dans la loi de finances est largement modifiée par l'importance du hors-budget, en particulier en ce qui concerne les services publics.	L'efficacité des services est compromise par l'importance du hors-budget, mal contrôlé et mal coordonné avec le budget. La participation des établissements et entreprises publics aux politiques publiques n'est pas organisée.
<b>Budgétisation fondée sur des politiques nationales</b>	La circulaire budgétaire est complète et organise la procédure budgétaire. Celle-ci souffre cependant de retards et du manque de motivation des ministères sectoriels à participer à des prévisions budgétaires qui seront mal exécutées. Il n'y a pas de lien organisé entre les stratégies gouvernementale et sectorielles et le budget.	L'allocation stratégique ne peut être réalisée au niveau du budget compte tenu de l'absence de stratégie sectorielle de la plupart des ministères, ainsi que de l'absence de perspectives pluriannuelles.	La procédure budgétaire ne traite pas de l'efficacité de la dépense. Les ministères ne proposent pas de liens intrants/produits, pas plus que d'estimations des charges récurrentes des investissements.
<b>Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</b>	Des plans d'engagement sont communiqués régulièrement aux ministères, mais ceux-ci n'y attachent qu'une crédibilité limitée. Le contrôle de la dépense, que ce soit au niveau du service fait ou à celui du respect des règles de passation des marchés, est déficient.	La régulation budgétaire s'opère essentiellement par le blocage des dépenses qui suivent la procédure normale. L'orientation des dépenses en procédure d'urgence ou hors chaîne vers certains types de dépense fait que l'allocation stratégique n'est pas respectée.	Les ministères se plaignent des restrictions qui leur sont imposées au niveau de la chaîne de la dépense, et qui touchent en particulier les dépenses de fonctionnement des services. Les déficiences du contrôle du service fait ainsi que le non respect des règles de passation des marchés ne peut que conduire à une faible efficacité de la dépense.
<b>Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers</b>	La Direction du Trésor et de l'ordonnancement vient seulement de débiter la mise en place d'une comptabilité. Le <i>reporting</i> des ressources des petites entités (écoles primaires et centres de santé) est pratiquement inexistant. Les <i>états de suivi budgétaire</i> sont issus de la chaîne de la dépense. Ils font l'objet de corrections qui conduisent à les rendre disponibles avec un retard limité. L' <i>Arrêt des comptes</i> annuel est réalisé par la <i>Direction de la reddition générale des comptes</i> dans des conditions rendues difficiles par l'état du réseau des comptables publics.	Le <i>reporting</i> assuré par le <i>états de suivi budgétaire</i> selon diverses nomenclatures (en particulier par fonction et sous-fonction) permet, avec un certain retard, de rendre compte de l'allocation stratégique au niveau de l'exécution. Annuellement, les travaux de la <i>Direction de la reddition générale des comptes</i> sont une source précieuse quant aux ressources effectives des services à un niveau détaillé, en particulier au sein des ministères ou dans les provinces (services déconcentrés).	Il n'existe pas d'informations centralisées sur les ressources à disposition des unités de base. Le suivi de l'exécution du budget est essentiellement budgétaire. Il n'existe pas d'indicateurs infra annuels de suivi de l'efficacité des programmes et de l'efficacité des services.
<b>Surveillance et vérification externe</b>	La Cour des comptes établit un rapport sur l'exécution du budget, avec retard, mais qui contient des commentaires pertinents. Le Parlement, par le biais de ses commissions ECOFIN, procède à un examen attentif du projet de loi de finances et émet des observations. Il n'y a pas encore eu de vote de la loi de règlement.	Lors de l'examen de la loi de finances, le Parlement s'intéresse aux allocations sectorielles et propose des modifications mineures. Il propose des modifications plus substantielles des recettes.	Le Parlement n'est pas à même de procéder à un contrôle de la dépense à un niveau d'analyse suffisant pour juger de l'efficacité de la dépense. Le bon usage des fonds publics n'est pas encore suffisamment contrôlé par le contrôle externe

## **Perspectives concernant la planification et la mise en œuvre des réformes**

Le processus gouvernemental des réformes est analysé à la section 4. Il fait apparaître qu'il manque sans doute une vision à la fois globale et de long terme en matière de conception et de mise en œuvre des réformes. Celles-ci s'inscrivent dans trois documents (le Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR), le Programme Suivi par les Services du FMI (PSSF), et le Programme d'Action Prioritaire du Gouvernement (PAP)).

Ces trois documents ne semblent pas totalement coordonnés et sont plus des plans d'action à relativement court terme que des visions stratégiques. Le PAP contient une proposition d'élaboration d'un plan triennal de réformes des finances publiques. Il faut donc attendre l'élaboration de ce plan pour juger de la capacité des dispositifs mis en place aux fins des réformes.

Il convient cependant de noter le rôle important joué en matière d'impulsion des réformes par le Comité Technique de suivi des Réformes (CTR), pour l'heure cheville ouvrière du programme des réformes engagées.



# 1. Introduction

L'engagement de la République démocratique du Congo (RDC) dans un processus de réformes des finances publiques a conduit à réaliser une évaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA, dont les caractéristiques présentent un certain nombre d'avantages, en particulier la possibilité d'un suivi périodique des progrès réalisés. Une organisation des travaux a été mise en place qui a permis un maximum de concertation et la réalisation conjointe des travaux entre la mission et l'administration. Les analyses qui ont été menées couvrent l'essentiel du champ des administrations publiques.

## **La nécessité d'une réforme des finances publiques de la République démocratique du Congo**

La gestion des finances publiques de la RDC souffre de divers dysfonctionnements, liés en partie à l'ancienneté des procédures mises en place, ainsi que l'atteste celle des textes de référence en la matière, et, bien sûr, aux années de guerre civile, de 1998 à 2002.

Aussi, les bailleurs de fonds ont-ils, de façon concertée, souhaité que qu'un état des lieux des finances publiques soit réalisé.

Une première action a été menée par la Banque Mondiale avec le lancement, début 2005, d'une analyse complète des finances publiques selon la méthodologie CFAA (Evaluation de la gestion des finances publiques et pratiques comptables du secteur privé) qui a fait ressortir des faiblesses structurelles et des risques financiers élevés.

Une deuxième action a été la réalisation de revues sectorielles des finances publiques dans les domaines, notamment, de la santé (Banque Mondiale), de l'éducation (Banque Mondiale), et de la réforme du secteur de la sécurité (Département du Développement International – Coopération britannique) ; les rapports sont en cours de finalisation.

Une troisième action est menée aujourd'hui qui consiste en une évaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA (Union européenne). Celle-ci présente un certain nombre de caractéristiques qui la rendent complémentaire des actions précédentes.

## **La méthodologie PEFA**

La méthodologie PEFA, qui est mise en œuvre dans ce rapport, présente plusieurs caractéristiques qui la distinguent d'exercices voisins :

1. Son objectif est de proposer un constat de la performance de la gestion des finances publiques. Le PEFA n'émet aucune recommandation au sujet des réformes à engager et n'essaye pas d'évaluer l'impact potentiel des réformes en cours sur la performance de la gestion des finances publiques. Il mentionne néanmoins les réformes en cours ou prévues.

2. Le PEFA n'analyse pas la politique budgétaire au sens de l'opportunité de telles ou telles dépenses.

3. La méthodologie PEFA est normalisée sur la base de 31 indicateurs de la gestion des finances publiques qu'il convient de documenter puis de noter avec toute l'objectivité possible.

L'intérêt de la normalisation de l'évaluation est triple :

1. Recherche d'une relative exhaustivité, l'ensemble des critères couvrant le mieux possible l'ensemble du champ des finances publiques.

2. Recherche d'une objectivité, là encore bien sûr relative.

**3. Comparabilité dans l'espace et dans le temps.** Les performances de la gestion des finances publiques peuvent être comparées d'un pays à l'autre et, pour un même pays d'un instant à un autre. Un intervalle de deux à trois ans entre deux réalisations de l'exercice dans un même pays semble une bonne durée.

Le PEFA, s'il ne propose aucune recommandation, est cependant un des éléments qui conduiront aux propositions de réforme de la gestion des finances publiques.

## **L'organisation de l'évaluation**

La mission a débuté par un atelier qui a rassemblé l'administration et les bailleurs de fonds. Son objet était double : présenter la méthodologie PEFA à ceux qui ne la connaissaient pas et préparer l'évaluation.

Cet atelier a permis, en particulier, d'identifier les administrations concernées par chaque indicateur. Le résultat de cette identification est fourni dans le tableau en fin de section.

Afin de permettre le maximum de concertation au cours de l'exercice, il a été décidé que la mission d'évaluation PEFA aurait lieu en deux temps. A l'issue d'une première partie de la mission, un rapport incomplet a été soumis à l'administration pour observations et compléments sous forme de documents, de commentaires ou de calculs. La deuxième partie de la mission a été mise à profit pour tenir compte des observations de l'administration, intégrer les compléments apportés et compléter les investigations de la mission.

La mission de l'Union européenne a procédé à un grand nombre d'auditions de cadres de l'administration, à des niveaux de responsabilité variable, des Directeurs de cabinet ou Directeurs à des responsables placés sous leur responsabilité et plus proches de la réalisation effective des opérations.

Les visites ont été rendues au Ministère des finances et du budget, mais également aux Ministères techniques ainsi qu'auprès de diverses institutions, telles que les institutions de contrôle, ou les bailleurs de fonds.

La mission a également entendu des opérateurs économiques, dont on sait qu'ils sont parties prenantes aux finances publiques, en tant que fournisseurs de l'Etat ou pourvoyeurs de recettes.

Elle a, par ailleurs, mis à profit tant les rapports existants dans le domaine de l'économie et des finances publiques, que la documentation qui lui a été fournie par les administrations.

De même que la mission avait débuté par un atelier de préparation, elle s'est achevée par un atelier de restitution qui a permis de valider le document après prise en compte d'un certain nombre de modifications et compléments proposés par les représentants de l'administration.

## **Le périmètre de l'évaluation**

Les dépenses publiques sont engagées par le pays soit au niveau des Ministères, soit à celui des Entités administratives décentralisées (EAD).

Ces dernières ont bénéficié, en 2006, de subventions du budget de l'Etat (sous forme de rétrocession de recettes fiscales) à un niveau proche de 7% du total des dépenses du budget sur ressources propres, hors dette publique et frais financiers.

La part de ces EAD dans les finances publiques de la RDC est appelée à croître lorsque sera votée et mise en œuvre la loi en projet sur la décentralisation. Aussi, dans la suite du texte, une attention particulière a été portée aux finances publiques de EAD, dans leur rapport avec le budget de l'Etat.



		Cabinet M.budget	Cabinet M.finances	DPSB	DTO	D.Compta. publique	D.de l'intendance gén.	Contrôle budgétaire	D. Reddition des comptes	D. paie	Fonction publique	D.de la prog. et d la bud.	D.des études macro.	DG.Impôts	OFIDA	BIVAC	DGRAD	OGEDEP	Com. de la dette pub.int.	Banque centr. du Congo	D. de la coor.des rel.ext.	Cour des comptes	IGF	Contrôleurs des finances	Enquêteurs budgétaires	D.de l'identific. des opér.	Co.de l'éla.du pla de tr.	D.des marchés publics	Conseil des adjudications	Ministère de l'intérieur	Ministère du portefeuille	CPCC	Parlement	Ministères techniques			
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses																																				
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties																																				
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie																																				
PI-19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics																																				
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales																																				
PI-21	Efficacité du système de vérif. interne																																				
	<b>Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers</b>																																				
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes																																				
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires																																				
PI-24	Qual. et respect des délais des rap. d'exéc. budgétaire produits en cours d'année																																				
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels																																				
	<b>Surveillance et vérification externes</b>																																				
PI-26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe																																				
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif																																				
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif																																				
	<b>PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS</b>																																				
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct																																				
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents																																				
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales																																				

## 2. Données générales sur le pays

### 2.1 La situation économique du pays

Le contexte national est analysé avant que ne soient présentés le programmes de réformes du gouvernement et la logique des réformes du système de gestion des finances publiques.

#### Le contexte national

La RDC est un pays de 63 millions d'habitants, victime d'un grave conflit à partir de 1998, au cours duquel plus de 3 millions de personnes auraient trouvé la mort. En 1999, un accord de cessez-le-feu a été conclu qui n'a conduit à un arrêt partiel des hostilités qu'à partir de 2001. Un accord de paix a été signé en 2003. Les élections de 2006 ont conduit à la mise en place d'un gouvernement de coalition en 2007.

De cette situation résulte une très forte incidence de la pauvreté puisque les enquêtes menées à l'occasion de la rédaction du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ont conduit à évaluer à plus de 70% la proportion de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté.

Pendant le conflit, l'inflation a atteint des sommets de près de 200% en 1996 et en 2000. Depuis 2001, le gouvernement met en œuvre un programme de stabilisation macroéconomique et de réformes structurelles qui a permis de stabiliser l'inflation et de passer de taux de croissance du PIB négatifs à des taux positifs. Le tableau 2.1.1 rend compte de cette évolution.

**Tableau 2.1.1 – Taux de croissance du PIB et inflation (en %)**

Années	2003	2004	2005	2006
Taux de croissance du PIB	5,8	6,6	6,5	4,9
Taux de croissance de l'indice des prix à la consommation	4,4	9,2	21,3	18,2

Source : FMI.

La RDC est un pays particulièrement riche en ressources minières. Ses gisements de cuivre, de cobalt et de coltan sont les plus importants du continent. Ses réserves de diamant et de pétrole sont encore largement inexploitées.

Comme dans nombre d'autres pays d'Afrique, ces ressources ont, pour l'heure, été parmi les facteurs des conflits que le pays a connu et qui ont provoqué l'effondrement de la production du secteur minier de 25% du PIB au milieu des années 1980 à 7% en 2001 (chiffres relatifs au secteur formel). La fin de la majeure partie des conflits a permis une remontée de ce taux à 11% en 2006.

La RDC reste cependant un pays essentiellement agricole, comme le fait apparaître le tableau 2.1.2. La part des mines reste inférieur à 10% (avec, éventuellement un problème de sous-estimation statistique due à la fraude dans le secteur minier). La part de l'industrie manufacturière est d'à peine plus de 5%.

**Tableau 2.1.2 – Contribution des différents secteurs au produit intérieur brut (année 2006 – en %)**

<b>1. AGRICULTURE, CHASSE, SYLVICULTURE ET PECHE</b>	44.9%
<b>2. INDUSTRIES</b>	22.5%
1. Activités extractives et métallurgiques	8.4%
2. Activités de fabrication	5.4%
3. Electricité, gaz et eau	4.1%
4. Construction	4.5%
<b>3. SERVICES</b>	29.0%
1. Commerce	15.5%
2. Transport, entreposage et communications	4.1%
3. Services marchands	4.9%
4. Administration publique et sécurité sociale	4.5%
<b>S/TOTAL VALEUR AJOUTEE AU COUT DES FACTEURS</b>	96.4%
Production imputée de services bancaires	-0.4%
Droits et taxes à l'importation	4.0%
<b>PRODUIT INTERIEUR BRUT AU PRIX DU MARCHE</b>	100.0%

Source : Banque Centrale du Congo.

Des évolutions notables sont observées, comme permet de le constater la lecture du tableau 2.1.3, en particulier la croissance rapide de l'investissement et, dans une moindre mesure, des exportations. La balance des biens et services s'améliore peu, en cohérence avec la croissance de l'investissement, gros utilisateur de biens importés, mais demeure à un niveau faiblement négatif.

**Tableau 2.1.3 – Utilisation du produit intérieur brut (en %)**

Années	2002	2003	2004	2005	2006
CONSOMMATION DES MENAGES	82.6%	91.4%	74.9%	68.3%	68.3%
CONSOMMATION PUBLIQUE	5.2%	6.4%	8.3%	9.6%	9.6%
FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE	8.6%	10.8%	18.5%	20.2%	25.1%
VARIATION DES STOCKS	0.7%	1.2%	1.2%	1.2%	0.3%
EXPORTATIONS DES BIENS ET SERVICES	24.4%	37.6%	35.1%	34.9%	39.0%
IMPORTATIONS DES BIENS ET SERVICES	21.5%	47.5%	38.0%	34.3%	42.4%
EXPORTATIONS NETTES DES BIENS ET SERV.	2.9%	-9.9%	-2.8%	0.6%	-3.4%
<b>PRODUIT INTERIEUR BRUT</b>	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Source : Banque Centrale du Congo.

Une caractéristique du pays, très importante du point de vue des finances publiques, est l'étendue du pays, de l'ordre de celle de l'Europe occidentale, associée à une absence totale de services postaux et une infrastructure routière limitée et très dégradée. La communication entre le centre et la périphérie (par exemple lors de la préparation du budget ou lors de la paye des fonctionnaires) ou en sens inverse (notamment pour tout ce qui est compte rendu des comptables ou autres *reporting*) est rendue très difficile, pour ne pas dire impossible.

### **Le programme de réforme global des autorités nationales**

La RDC s'est engagée depuis 2003 dans un vaste programme de réformes. D'importantes réformes institutionnelles ont été engagées et pour certaines achevées à l'instar de la promulgation d'une nouvelle constitution, de l'organisation d'élections démocratiques aboutissant à la mise en place d'une nouvelle Assemblée Nationale et d'un Sénat.

Tous les programmes adoptés par le Gouvernement depuis cette date consacrent une large part à l'assainissement de la gestion des Finances publiques.

La réforme qui, dans les quelques années à venir, aura sans doute le plus fort impact en matière de finances publiques est la décentralisation. Celle-ci se traduira par un transfert très important aux entités décentralisées à la fois de ressources et de charges.

## La logique des réformes du système de gestion des finances publiques

Les réformes en matière de gestion des finances publiques de la RDC ont pour ambition d'être globales, c'est-à-dire de traiter à peu près tous les aspects des finances publiques : chaîne de la dépense, marchés publics, régies financières, élaboration du budget, institutions de contrôle, ... Il est vrai que la gestion des finances publiques en RDC souffre d'insuffisance dans à peu près tous les domaines.

Cependant, les effets de la décentralisation sur la gestion des finances publiques, qui seront majeurs, n'ont pas, pour l'heure, fait l'objet d'études suffisamment approfondies. Il en résulte que ce pan de la réforme des finances publiques reste très largement à élaborer.

## 2.2 Les objectifs budgétaires

Le budget de la RDC présente plusieurs caractéristiques spécifiques qui apparaissent à la lecture du tableau 2.2.1.

La part des recettes (hors dons) en % du PIB est particulièrement faible, bien qu'en relativement rapide augmentation. Elle est un peu inférieure à 13% en 2006. La croissance des recettes, ainsi que leur surexécution sont en partie dues à celle du prix du pétrole ; les recettes du secteur pétrolier représente, en 2006, environ le quart des recettes. La fiscalité liée aux mines et à la forêt est très faible malgré de fortes potentialités fiscales et non fiscales.

**Tableau 2.2.1 – Budget de l'administration centrale**

BUDGET DE L'ADMINISTRATION CENTRALE (milliards de FC et % du PIB)											
	2004			2005			2006			2007	
	Prévision	Exécution	Prév. en % PIB	Prévision	Exécution	Prév. en % PIB	Prévision	Exécution	Prév. en % PIB	Prévision	Prév. en % PIB
<b>Recettes totales</b>	335	306	14.6%	603	575	17.9%	863	715	21.6%	1034	20.7%
- Recettes internes	227	244	9.9%	338	389	10.0%	496	534	12.4%	671	13.5%
- Dons (y.c. ppte)	108	62	4.7%	265	186	7.9%	367	181	9.2%	363	7.3%
<b>Dép. totales (hors am. dette)</b>	582	397	25.3%	764	550	22.7%	1033	1024	25.8%	1114	22.3%
- Dép. totales hors intérêts	549	358	23.9%	699	513	20.8%	934	919	23.3%	967	19.4%
- Charges d'intérêt	33	39	1.4%	64	37	1.9%	99	105	2.5%	147	2.9%
			-								
<b>Déficit global (dons compris)</b>	-246	-91	10.7%	-161	26	-4.8%	-170	-308	-4.2%	-80	-1.6%
<b>Déficit primaire</b>	-214	-52	-9.3%	-96	63	-2.9%	-70	-204	-1.8%	66	1.3%
<b>Besoin de financement</b>	246	91	10.7%	161	-26	4.8%	170	308	4.2%	80	1.6%

Source : indicateurs PI-1 et PI-3.

Les dons représentent une part importante des recettes totales. Ils ont financé principalement les élections de l'année 2006 ainsi que le programme de démobilisation, de désarmement et de réinsertion.

L'Etat sous-exécute légèrement ses dépenses, mais, l'indicateur PI-1 en rend compte, surexécute ses dépenses sur ressources propres.

Les dépenses de l'Etat par rapport au PIB sont à un niveau faible comparé à celui de la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne.

Les dépenses en capital sur ressources propres (en part de l'ensemble des dépenses) sont particulièrement faibles, telles qu'elles apparaissent, en prévision, dans le tableau 2.2.2. Elles le sont encore plus en exécution (voir l'indicateur PI-1).

La part des rémunérations augmente de façon rapide. Les accords conclus par le gouvernement en 2007 avec les enseignants ne peuvent que conduire qu'à une poursuite de la tendance, inscrite d'ailleurs au budget 2007. Les niveaux des salaires en RDC sont cependant parmi les plus faibles du monde. Ce qui explique un grand nombre de mécanismes de recherche de compléments de salaires par les fonctionnaires (voir l'indicateur PI-18).

Les transferts et subventions incluent le financement des services déconcentrés ainsi que les transferts vers les entités décentralisées.

Plus d'information sont disponibles dans la suite du texte, à l'occasion de l'examen des indicateurs.

**Tableau 2.2.2 – Dotations budgétaires par classification économique**

<b>DOTATIONS BUDGETAIRES PAR CLASSIFICATION ECONOMIQUE</b>				
<b>en % des dépenses totales</b>				
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>DEPENSES COURANTES</b>	52.4%	32.6%	32.6%	41.9%
Rémunérations	19.5%	17.0%	16.5%	22.9%
Biens, matériel et prestations	14.2%	10.5%	11.1%	11.6%
Transferts et subventions	18.7%	5.1%	4.9%	7.4%
<b>DETTE PUB. ET FRAIS FIN.</b>	21.7%	21.3%	23.4%	31.4%
<b>DEPENSES PPTE</b>	*	3.8%	3.6%	0.0%
<b>DEPENSES D'INVESTISSEMENT</b>	25.8%	39.7%	23.2%	20.7%
Ress. propres		1.7%	2.3%	3.8%
Ress. extér.		38.0%	21.0%	16.9%
<b>DEPENSES EXCEPTIONNELLES</b>		2.7%	17.2%	6.0%
Ressources propres		2.7%	3.9%	2.6%
Ressources extérieures		0.0%	13.3%	3.3%
<b>DEPENSES TOTALES</b>	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Source : indicateurs PI-1.

\* Les dépenses PPTE sont, en 2004, réparties dans les différentes catégories de dépense.

La répartition des dotations budgétaires par ministère et institution, retracée au tableau 2.2.3, permet de constater la concentration des crédits (sur ressources propres) sur certains ministères ou institutions et leur dispersion sur les autres.

Le Ministère des finances reste un gros bénéficiaire de crédit, même après déduction du service de la dette, qui compte pour 74% de sa dotation en 2006.

Les ministères ou institutions qui comptent chacun pour au moins 2% du total représentent, en 2006, 81% des autorisations de crédit : il s'agit des *dépenses communes*, de la *défense*, des *finances*, de la *santé*, de l'*enseignement primaire, secondaire et professionnel*, de l'*enseignement supérieur et universitaire*, de la *fonction publique*, et de la *police*.

Le poids de la fonction publique s'explique par l'imputation qui lui est faite des salaires versés aux fonctionnaires d'un certain nombre d'administrations déconcentrées.

La santé et l'enseignement réunis comptent pour 17% des autorisations budgétaires. On verra dans la suite que ce pourcentage diminue très fortement en exécution.



**Tableau 2.2.3 – Dotations budgétaires par ministère et institution (ressources propres)**

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<i>Administration</i>	%	%	%
9 DÉPENSES COMMUNES	5.13%	4.55%	3.38%
10 PRÉSIDENTE DE LA REPUBLIQUE	2.49%	2.54%	1.95%
11 VICE-PRESIDENCE / COMMISSION POLITIQUE	0.23%	0.15%	0.06%
12 SERVICE NATIONAL	0.11%	0.07%	0.11%
13 VICE-PRESIDENCE / COMMISSION ECOFIN	0.24%	0.15%	0.06%
14 VICE-PRES. COM. SOCIO-CULTURELLE	0.23%	0.15%	0.06%
15 CHANCELLERIE DES ORDRES NATIONAUX	0.04%	0.03%	0.03%
16 VICE-PRES. / COM. RECONSTR. ET DEV.	0.23%	0.15%	0.06%
18 ASSEMBLEE NATIONALE	1.58%	1.27%	1.35%
19 SENAT	0.59%	0.44%	0.64%
20 POUVOIR JUDICIAIRE	0.56%	0.78%	1.16%
21 SECRÉTARIAT DU GOUVERNEMENT	0.59%	0.50%	0.43%
22 AFFAIRES ETRANGERES	0.66%	1.02%	0.79%
23 COOPÉRATION INTERNATIONALE	0.04%	0.02%	0.03%
25 INTERIEUR	4.50%	3.99%	1.13%
26 RELATIONS AVEC LES PAR. POLIT. / ADM.	0.00%	0.00%	0.00%
27 DEFENSE	9.45%	9.28%	7.82%
28 ANCIENS COMBATTANTS	0.07%	0.05%	0.06%
29 ECONOMIE	0.11%	0.09%	0.06%
30 FINANCES	41.83%	43.17%	43.48%
31 BUDGET	1.11%	0.92%	0.78%
32 PLAN	0.30%	0.16%	0.41%
33 RECONSTRUCTION	0.05%	0.04%	0.00%
34 JUSTICE ET GARDE DES SCEAUX	0.28%	0.21%	0.18%
35 REFORMES INSTITUTIONNELLES / ADMIN.	0.00%	0.01%	0.00%
36 RELATIONS AVEC LE PARL. / ADMIN.	0.00%	0.00%	0.00%
37 SANTE PUBLIQUE	3.95%	3.29%	3.80%
38 ENSEIG. PRIM., SEC. ET PROF.	6.50%	7.79%	10.59%
39 COM. NAT. POUR L'UNESCO / ADMIN.	0.02%	0.02%	0.02%
40 ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET UNIVERSITAIRE	2.69%	2.84%	2.86%
41 RECHERCHE SCIENTIFIQUE	0.41%	0.51%	0.47%
42 TRAVAUX PUBLICS	1.83%	1.03%	1.32%
43 URBANISME ET HABITAT	0.92%	0.45%	0.66%
44 AGRICULTURE, ELEVAGE ET PÊCHE	2.15%	1.19%	1.18%
45 DEVELOPPEMENT RURAL	1.48%	0.71%	0.66%
46 INDUSTRIE / PME	0.27%	0.25%	0.15%
47 COMMERCE	0.07%	0.05%	0.04%
48 MINES	0.07%	0.11%	0.09%
49 HYDROCARBURES / ADMINISTRATION	0.02%	0.02%	0.01%
50 ENERGIE	1.53%	0.82%	0.83%
51 TRANSPORTS	0.28%	0.13%	0.32%
52 POSTES, TELEPH. ET TELECOM.	0.10%	0.05%	0.13%
53 PRESSE ET INFORMATION	0.21%	0.36%	0.33%
54 DROITS HUMAINS	0.06%	0.04%	0.03%
55 AFFAIRES FONCIERES	0.11%	0.10%	0.10%
56 ENVIRONNEMENT	0.50%	0.37%	0.43%
57 TOURISME	0.08%	0.05%	0.07%
58 CULTURE ET ARTS	0.15%	0.13%	0.09%
59 JEUNESSE	0.11%	0.21%	0.12%
60 SPORTS ET LOISIRS / ADMINISTRATION	0.35%	0.35%	0.19%
61 FONCTION PUBLIQUE	2.15%	5.48%	5.88%
62 TRAVAIL	0.34%	0.20%	0.17%
63 PREVOYANCE SOCIALE / ADMINISTRATION	0.06%	0.04%	0.03%
64 AFFAIRES SOCIALES	1.16%	0.77%	0.33%
65 CONDITION FÉMININE ET FAMILLE	0.17%	0.11%	0.09%
66 ADMIN. DE L'ASSEMBLEE NATIONALE	0.04%	0.08%	0.15%
67 ADMINISTRATION DU SENAT	0.04%	0.04%	0.12%
69 COOPÉRATION RÉGIONALE	0.03%	0.11%	0.11%
70 SOLIDARITÉ ET AFFAIRES HUMANITAIRES	0.87%	0.42%	0.13%
74 PORTEFEUILLE	0.14%	0.13%	0.18%
76 COUR DES COMPTES	0.11%	0.11%	0.09%
77 COMMISSION ELECTORALE INDEPENDANTE	0.25%	1.57%	0.84%
78 OBS. NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME	0.09%	0.07%	0.07%
79 COMMISSION VERITE ET RECONCILIATION	0.10%	0.08%	0.08%
80 HAUTE AUTORITE DES MEDIAS	0.09%	0.06%	0.11%
81 COM. DE L'ETH. ET DE LA LUT. CON. LA COR.	0.09%	0.08%	0.08%
82 DELEGA. GENERALE A LA FRANCOPHONIE	0.00%	0.01%	0.02%
83 DELEGATION DE LA MONUC	0.00%	0.01%	0.02%
84 POLICE NATIONALE	0.00%	0.00%	2.78%
85 DIRECTION GÉNÉRALE DE MIGRATION	0.00%	0.00%	0.21%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>

A la fin de l'année 2006, la dette extérieure publique est estimée à 11,4 milliards de dollars, dont 4,5 vis-à-vis des institutions multilatérales et plus de 6 vis-à-vis du Club de Paris.

La RDC est parvenu au point de décision de l'initiative PPTE. Il en est résulté un certain nombre d'allègements de dette tant avec les principaux créanciers multilatéraux qu'avec des créanciers commerciaux et avec les créanciers du Club de Paris. Néanmoins, la RDC n'a pu honorer ses obligations au titre du service de la dette envers certains créanciers depuis juillet 2006.

## 2.3 Le cadre juridique est institutionnel de la gestion des finances publiques

### Le cadre juridique

Le cadre juridique de la gestion des finances publiques est relativement ancien, hormis la Constitution, qui ne propose, en la matière, que des orientations générales. La *loi financière* et le *Règlement général sur la comptabilité publique* sont anciens et, pour ce dernier, peu connu et peu appliqué. Un certain nombre de textes plus récents couvre une partie du domaine des finances publiques.

#### *La Constitution*

La Constitution de la République du Congo, en date du 18 février 2006, institue les principales institutions de l'Etat et de la décentralisation. Elle contient un certain nombre de dispositions fondamentales en matière de finances publiques, en particulier :

- les conditions du vote de la loi de finances ;
- la partage de la fiscalité entre l'Etat et les provinces ;
- les missions de la Cour des comptes.

L'encadré *La constitution* fournit plus de précisions quant aux dispositions du texte qui ont trait aux finances publiques. Plus de détails concernant les finances publiques décentralisées dans la Constitution seront proposés plus loin.

#### **La Constitution**

L'Assemblée nationale et le Sénat tiennent de plein droit, chaque année, deux sessions ordinaires :

1. la première s'ouvre le 15 mars et se clôture le 15 juin ;
2. la deuxième s'ouvre le 15 septembre et se clôture le 15 décembre.

L'Assemblée nationale et le Sénat votent les projets de lois de finances dans les conditions prévues par la loi organique.

Le projet de loi de finances de l'année est déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le quinze septembre de chaque année.

Les créations et transformations d'emplois publics ne peuvent être opérées hors les prévisions des lois de finances.

Si le projet de loi de finances, déposé dans les délais constitutionnels, n'est pas voté avant l'ouverture du nouvel exercice, il est mis en vigueur par le Président de la République, sur proposition du Gouvernement délibérée en Conseil des ministres compte tenu des amendements votés par chacune des deux chambres.

Si le projet de loi de finances n'a pas été déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Gouvernement demande à l'Assemblée nationale et au Sénat l'ouverture de crédits provisoires.

Si quinze jours avant la fin de la session budgétaire, le Gouvernement n'a pas déposé son projet de budget, il est réputé démissionnaire.

Dans le cas où l'Assemblée nationale ou le Sénat ne se prononcent pas dans les quinze jours sur l'ouverture des crédits provisoires, les dispositions du projet prévoyant ces crédits sont mises en vigueur par le Président de la République sur proposition du Gouvernement délibérée en Conseil des ministres.

Si compte tenu de la procédure ci-dessus prévue, la loi de finances de l'année n'a pu être mise en vigueur au premier jour du mois de février de l'exercice budgétaire, le Président de la République, sur proposition du Gouvernement délibérée en Conseil des ministres, met en exécution le projet de loi de finances, compte tenu des amendements votés par chacune des deux Chambres.

Les amendements au projet de loi de finances ne sont pas recevables lorsque leur adoption a pour conséquence soit une diminution des recettes, soit un accroissement des dépenses, à moins qu'ils ne soient assortis de propositions compensatoires.

Le compte général de la République est soumis chaque année au Parlement par la Cour des comptes avec ses observations.

Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, à savoir celui du pouvoir central et des provinces, est arrêté chaque année par une loi.

La part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40%. Elle est retenue à la source.

La Banque centrale du Congo a pour mission : la garde des fonds publics, ...

La Cour des comptes relève de l'Assemblée nationale.

Le Cour des comptes contrôle, dans les conditions fixées par la loi, la gestion des finances de l'Etat, des biens publics ainsi que les comptes des provinces, des entités territoriales décentralisées ainsi que les organismes publics.

Elle publie, chaque année, un rapport remis au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement.

## ***La loi financière***

La loi financière (loi financière 83/003 du 23 février 1983 modifiée par l'Ordonnance-loi 87/004 du 10 janvier 1987) définit les règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat et des Entités administratives décentralisées (EAD). A côté de dispositions classiques en la matière, on y trouve la liste des recettes des EAD ainsi que l'obligation d'établir chaque année un compte consolidé de l'Etat et des EAD. L'encadré *La Loi financière* fournit plus de précisions.

La loi financière est aujourd'hui largement dépassée. Plusieurs projets de nouvelle loi financière ont été proposés, mais la discussion de ces projets est bloquée, sans doute jusqu'au vote de la loi de décentralisation.

### ***La loi financière***

Le budget de l'Etat comprend : le budget général, les budgets annexes, les budgets pour ordre.

Les budgets annexes sont ceux des organismes auxiliaires de l'Etat et des entreprises publiques à caractère administratif, social ou culturel, scientifique et technique dont l'équilibre est assuré selon le cas par un versement ou une subvention du budget général.

Le budget pour ordre est essentiellement de nature comptable ; il n'ouvre aucun crédit mais énumère les opérations à effectuer pour compte de tiers ou les fonds spéciaux, en dépenses et en recettes, en dehors des opérations budgétaires.

Le budget pour ordre comprend notamment :

- les fonds constitués par les dépôts des tiers dans les caisses du Trésor et devant être restitués : consignations judiciaires, douanières, fiscales et autres ;
- les fonds spéciaux des comptes alimentés par des ressources devant être affectées à des dépenses déterminées.

Les entités administratives décentralisées ne sont autorisées à emprunter que sur le marché financier local et uniquement pour financer des projets d'investissement approuvés par le Commissaire d'Etat à l'Administration du Territoire et le Commissaire d'Etat au Plan.

Le projet de loi budgétaire est accompagné d'un rapport qui analyse les conditions dans lesquelles a été exécuté le budget de l'exercice antérieur.

Les aménagements et rectifications du budget font l'objet d'une loi ou d'une décision budgétaire présentée dans les mêmes formes que la loi ou décision budgétaire annuelle.

Tout virement de crédit du budget des dépenses courantes au budget des dépenses en capital et inversement doit être effectué par le Conseil législatif, l'Assemblée régionale ou les Conseils des autres entités administratives décentralisées.

Le Président de la République peut, sur proposition du Commissaire d'Etat au budget, effectuer des virements parmi les crédits de fonctionnement disponibles mis à la disposition des services centraux, des régions et des sous-régions.

Les ressources des entités administratives décentralisées proviennent notamment :

- des taxes sur les matières premières locales non imposées par l'Etat ;
- des recettes administratives rattachées aux actes générateurs dont la décision relève de leur compétence ;
- des produits des contributions réelles sur les véhicules et la contribution foncière ;
- de la contribution personnelle minimum ;
- des subventions de l'Etat correspondant aux dépenses administratives d'intérêt général à charge du pouvoir central ;
- du fonds de péréquation.

Il est institué un fonds de péréquation destiné à financer les projets d'investissement des entités administratives les moins nanties. Ce fonds est alimenté par :

- les EAD dont les recettes excèdent le revenu moyen national ;
- les subventions annuelles inscrites au budget de l'Etat.

Le Commissaire de l'Etat aux finances et les responsables des EAD établissent annuellement la consolidation des comptes de l'Etat et des EAD qui donne la situation générale du Trésor Public et de la trésorerie des EAD au 31 décembre.

Chaque année, une loi ou une décision arrête le compte général et règle définitivement le budget du dernier exercice clos.

Toutes les recettes et les dépenses de l'Etat et des entités administratives décentralisées doivent être portées dans des comptes qui reprennent les mêmes rubriques que le budget et fournissent les détails de l'exécution des recettes et des dépenses.

Outre les comptes d'exécution du budget prévus à l'article précédent, le Commissaire d'Etat aux Finances et les responsables d'entités administratives décentralisées établissent annuellement la consolidation des comptes de l'Etat et des entités administratives décentralisées qui donnent la situation du Trésor Public et de la trésorerie des entités administratives décentralisées, au 31 décembre.

## ***La loi de décentralisation***

La décentralisation est aujourd'hui régie par la Constitution et par le Décret-loi n°081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la RDC tel que modifié et complété par le Décret-loi 018/2001 du 28 septembre 2001.

A ce texte sera prochainement substitué une loi sur la décentralisation, dans le cadre d'un vaste mouvement de décentralisation, dont un certain nombre de principes sont posés dans la Constitution.

Plus de détails en matière de décentralisation sont fournis dans le cadre de l'indicateur PI-8.

### ***Les textes comptables***

Le *Règlement de la comptabilité publique*, ordonnance 34/242 du 10 juillet 1952, est trop ancien pour être véritablement une base efficace de la mise en œuvre des procédures comptables. Il n'en existe d'ailleurs plus que quelques exemplaires. Il a été complété par l'Ordonnance 73/235 du 18 août 1973 portant création du cadre des comptables publics.

La vraie référence en matière de comptabilité publique est la *Circulaire contenant les instructions d'exécution du budget de l'Etat*, diffusée chaque année après le vote de la loi de finances.

### ***Les textes relatifs aux corps de contrôle***

Les textes qui instituent la *Cour des comptes* et l'*Inspection générale des finances* datent de l'année 1987. Ils ne présentent pas les mêmes impératifs de révision que la *Loi financière* et le *Règlement général sur la comptabilité publique*.

L'Ordonnance-loi n°68-201 du 10 mai 1968 crée le Corps des *Contrôleurs des dépenses engagées* au sein du Ministère des finances. Actuellement, les fonctions des Contrôleurs des dépenses engagées sont exercées par les *Contrôleurs budgétaires affectés* dépendant du Ministère du budget.

### ***Les codes***

Leurs contenus seront précisés à l'occasion de l'analyse des indicateurs concernés. Le code des investissements, le code forestier et le code minier sont récents. Les ordonnances sur les marchés publics datent de 1969 et sont dépassées.

*Le code des investissements.* Il date de l'année 2002. Il confère aux investisseurs des exonérations, essentiellement de taxes à l'importation et à l'exportation.

*Le code forestier.* Il date de l'année 2002. Il pose le principe de l'attribution des concessions forestières et précise la nature des différentes taxes perçues sur les exploitants ainsi que les entités bénéficiaires de ces taxes.

*Le code minier.* Il pose le principe de l'attribution des droits miniers et définit l'ensemble de la fiscalité du secteur.

*Le code des impôts.* En date de l'année 2003, il n'a pas été mis à jour officiellement, mais il existe une mise à jour réalisée à titre personnel par un cadre de la Direction générale des impôts.

*Le code des douanes.* Un projet en date de 2002 est en attente d'examen par le Parlement.

*Le code des marchés publics.* Il est achevé ; il sera prochainement soumis au vote du Parlement.

### ***Les textes relatifs au mode de paiement des dettes envers l'Etat***

Ce sont des textes importants car ils organisent une particularité de l'exécution des recettes de l'Etat en RDC, l'obligation du versement en banque commerciale de toute recette (et non entre les mains du comptable) :

- Décret 007 du 2 février 2002 relatif au mode de paiement des dettes envers l'Etat ;
- Arrêté ministériel 076/CAB/MIN/ECO-FIN & BUD/2002 du 11 février 2002 portant mesures d'application du décret 007/2002 du 2 février 2002 relatif au mode de paiement des dettes envers l'Etat ;
- Circulaire ministérielle 002/CAB/MIN-ECO-FIN & BUD/2002 du 11 février 2002 relative au mode de paiement des dettes envers l'Etat.

### ***Les textes relatifs aux entreprises et établissements publics***

Les entreprises publiques sont régies par un texte ancien, la Loi n°78/002 du 6 janvier 1978 portant dispositions générales applicables aux entreprises publiques. Ce texte présente le défaut de traiter uniformément des entreprises publiques et, sans les nommer, des établissements publics. Il est en cours de révision.

### **Le cadre institutionnel**

- Le cadre institutionnel des finances publiques en RDC est marqué par :
- la coexistence de trois ministères en charge du pilotage des finances publiques, le Ministère des finances, le Ministère du budget, et le Ministère du plan ;
  - des degrés d'autonomie très divers des structures administratives ;
  - le rôle de la Banque centrale en tant que caissier, mais aussi d'une certaine façon comptable de l'Etat ;
  - l'organisation de la déconcentration et de la décentralisation (indissociables l'une de l'autre) des administrations.

### ***Les Ministères en charge des finances publiques***

Ce sont principalement le *Ministère des finances* et le *Ministère du budget*. Le *Ministère du plan* participe à l'élaboration du budget pour ce qui est de l'investissement. Le *Ministère du portefeuille* est en charge de la tutelle et du suivi entreprises publiques (y compris les établissements publics) (concurrentement avec le ministère technique concerné). Le *Ministre de l'économie* est en charge des prévisions macroéconomiques, qui sont également réalisées par la Banque centrale. Le *Ministre du budget* est en charge de l'élaboration du budget et du suivi de son exécution.

La chaîne de la dépense est partagée entre le *Ministère du budget* et le *Ministère des finances* qui intervient en fin de chaîne au niveau de l'ordonnancement et du paiement.

Le *Ministère de budget* établit les états d'exécution du budget. Le *Ministre des finances* établit les comptes de l'Etat.

L'encadré *Organigramme des ministères des finances, du budget et de l'économie* propose l'organigramme des trois ministères, y compris les commissions et comités.

Une particularité de l'organisation des finances publiques congolaises est la réunion dans la même direction, la Direction du Trésor et de l'ordonnancement (DTO), de la fonction d'ordonnateur et de celle de Trésor public.

Une autre particularité est la présence au sein des ministères techniques d'un agent du Ministère du budget, le *sous gestionnaire des crédits*, en charge de l'assistance à la préparation et à l'exécution du budget (en dehors du Contrôleur financier).

Le Comité technique de Suivi des Réformes Economiques (CTR) joue un rôle particulier, de premier plan dans le domaine du suivi et de la mise en œuvre des réformes en matière de finances publiques.

<b>ORGANIGRAMME DES MINISTRE DES FINANCES, DU BUDGET ET DE L'ECONOMIE</b>	
<b>MINISTERE DES FINANCES</b>	<b>MINISTERE DES FINANCES</b>
<b>Cabinet</b>	<b>Structures, Commission et Comités internes</b>
Inspection générale des finances	La Commission interministérielle chargée du suivi des programmes conclus avec les institutions financières, CISPI
<b>I SERVICES DE L'ADMINISTRTION CENTRALE</b>	La Commission de la dette publique intérieure, CDPI
<b>Secrétariat général aux finances</b>	Le Comité technique de suivi des réformes économiques, CTR
Direction des services généraux	Le Groupe sectoriel de travail des finances, GSTF
Direction de la comptabilité publique	La Cellule d'Appui à l'Ordonnateur national du FED, COFED
Direction du Trésor et de l'ordonnancement	Le Comité d'évaluation et de mobilisation des recettes
Direction de l'informatique	Le Comité d'évaluation et de suivi du plan de trésorerie
Direction des études et de la planification	La Commission chargée de la reddition des comptes
Direction de la reddition générale des comptes	La Cellule fiscale des marchés publics à financement extérieur
Ecole nationale des finances	Le Comité de suivi des redevances perçues à l'exportation des produits miniers
	La Commission tarifaire
<b>II SERVICES GENERATEURS DES RECETTES</b>	Le Comité de suivi du contrat BIVAC-OFIDA-OCC
Direction générale des impôts, DGI	Le Comité de coordination de la mise en place de la cellule nationale des renseignements financiers, CENAREF
Office des douanes et accises, OFIDA	La Commission de réconciliation des chiffres du service de la dette
Direction générale des recettes administratives, domaniales et des participations, DGRAD	Conseil permanent de la comptabilité au Congo
	<b>Structures, Commission et Comités ponctuels</b>
<b>MINISTERE DU BUDGET</b>	La Commission d'arbitrage du dossier BCC-IGF
<b>Secrétariat général au budget</b>	La Commission d'examen des dispositions fiscales des conventions minières
Direction des services généraux	La Commission de supervision du contrôle de destination des exonérations ou allègement accordés dans le cadre du Code des investissements, du Code minier ou des ONG
Direction des études et de la planification	La Commission d'examen de la question des contributions de la RDC aux organisations sous-régionales, régionales ou internationales
Direction de la paie	
Direction des marchés publics	<b>Structures, Commission et Comités externes auxquels participe le Ministère des finances</b>
Direction du contrôle budgétaire	Le Conseil de promotion et d'agrément de l'ANAPI
Direction de l'intendance générale et des crédits centralisés	La Commission d'examen des demandes des facilités administratives et fiscales des ONG
Direction de la préparation et du suivi du budget	La Commission d'examen des listes des biens à importer sous le régime privilégié du Code minier
Conseil des adjudications	Le Conseil d'administration de la Gecamines
	Le Conseil d'administration du Fonds social
<b>MINISTERE DE L'ECONOMIE</b>	La Commission budgétaire
<b>Secrétariat général à l'économie</b>	La Commission budgétaire des entités territoriales décentralisées
Direction des études économiques et industrielles	Le Comité de suivi de la structure des prix des produits pétroliers
Direction des approvisionnements et de la concurrence	La Commission de conciliation des chiffres de la DTO avec la province de Kinshasa
Direction de l'identification des opérateurs économiques	La Commission relative à la police industrielle
Direction de la normalisation et de la métrologie	
Direction de la propriété industrielle	
Direction de l'industrie	
Direction de l'inspection économique industrielle	

### ***Les degrés d'autonomie des structures de l'administration***

Les structures de l'administration comporte plus de différents degrés d'autonomie que les administrations de type francophone français (qui, souvent, ne bénéficient que de deux degrés d'autonomie : service non personnalisé et établissement public), et se rapprochent ainsi

des administrations de type francophone belge (dont les services non personnalisés peuvent bénéficier d'une assez large autonomie).

Il est ainsi possible de distinguer cinq catégories de structure administrative.

**1. Les directions traditionnelles** de l'administration qui ne bénéficie pas d'autonomie, que ce soit au plan financier, ou à celui de l'exécution des missions.

**2. Les services de l'Etat qui ont reçu une assez grande autonomie** dans l'exécution de leurs missions, mais restent financièrement très liés à leur ministère de tutelle ; leur budget apparaît détaillé par nature au sein du budget de leur ministère, comme celui d'une direction classique.

*Exemple* : Ministère des finances, Comité technique des réformes.

**3. Les organismes auxiliaires** bénéficient en principe de plus d'autonomie que les services de la catégorie précédente. Ils figurent aux budgets annexes et, à ce titre, reçoivent une subvention qu'ils peuvent utiliser à leur convenance. Ils disposent également de ressources propres.

*Exemple* : Les organismes auxiliaires du Ministère de l'enseignement supérieur et universitaire sont, pour l'essentiel, des établissements d'enseignement, ceux du Ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale, des organismes d'assistance à diverses catégories de bénéficiaires. Les organismes auxiliaires sont de statuts variés. Certains n'ont pas la personnalité morale. Certains sont des ONG (qui ont le statut d'association), d'autres, plus rarement, sont des entreprises publiques (qui ont la nature d'établissement publics).

Parmi les organismes auxiliaires figurent les EX-BPO (ex budget pour ordre) qui, en principe se financent intégralement sur ressources propres. Ils reversent leurs recettes au Trésor et se voit attribuer par l'Etat une subvention d'un montant équivalent.

**4. Les établissements publics**, qui, pour l'heure, en attendant une proche réforme ont le statut d'entreprise publique. A la différence des organismes auxiliaires, ils ont la personnalité juridique, ce qui devrait leur attribuer une grande autonomie.

*Exemple* : on trouve des établissements publics "classiques" tel que l'Institut national de sécurité sociale, mais aussi les Régies financières.

**5. Les commissions, conseils, comités, cellules, groupes** sont des structures qui se superposent à une ou plusieurs directions, n'ont pas d'autonomie particulière et sont en charge d'une mission, souvent permanente, que leur confie le ministre. Ces commissions sont constituées de fonctionnaires d'une ou plusieurs directions. Leur existence peut être justifiée par la nécessité de faire travailler plusieurs directions ou plusieurs administrations, ou par celle d'assurer aux fonctionnaires des indemnités pour un supplément de travail.

L'organisation du travail en commission est, au degré où elle se rencontre en RDC, une particularité de l'organisation administrative du pays. L'encadré *Commissions, conseils, comités, cellules et groupes* présente la plupart des structures actives au sein des ministères qui émergent au budget de l'Etat 2007, ainsi que leur dotations budgétaires, dont le poste le plus important est généralement celui des *primes, gratifications et indemnités non permanentes*. On trouve également dans ce tableau un petit nombre de structure du type 2 (en grisé dans l'encadré). Le budget moyen de ces structures est plusieurs fois celui d'une direction classique.

### ***La Banque centrale du Congo***

La Banque centrale du Congo (BCC) joue un rôle fondamental dans les finances publiques.

Elle est le teneur de compte de l'Etat, au niveau central, et au niveau déconcentré par le biais de ses succursales. C'est là un rôle traditionnel de toute banque centrale.



Elle tient la comptabilité de l'Etat, ou plus précisément des encaissements et décaissements de l'Etat, suppléant ainsi la déficience du réseau des comptables en RDC. Cet état de fait pose le problème de la réconciliation entre les chiffres de la Banque centrale et ceux des services d'assiette ou de dépenses ; ce point sera analysé à l'occasion des indicateurs concernés.

<b>COMMISSIONS, CONSEILS, COMITES, CELLULES ET GROUPES</b>	
<b>MINISTERES</b>	<b>Budget 2007 (FC)</b>
INTERIEUR, DECENTRALISATION ET SECURITE	
Conseil de protection civile	2 640 279
Commission des réfugiés	38 845 355
ECONOMIE	
Commission de suivi des structures de prix	2 116 209
Commission des réformes de la législation économique et commerciale	2 914 489
Cadre permanent de concertation économique	8 177 275
FINANCES	
Commission des redditions générales des comptes	752 209 131
Comité technique des réformes	532 608 204
Commission interministérielle chargée du suivi des programmes avec les institutions	241 692 509
Commission de la dette publique intérieure	228 834 505
Comité de la comptabilité en partie double	82 046 640
Cellule liaison DTO – BCC	39 571 246
Comité Tableau d'opération financière	83 873 438
Comité d'élaboration du plan de trésorerie	169 051 191
Cellule fiscale des marchés publics	11 675 200
Cellule OD du FED	100 400 904
Campagne fiscale	172 890 311
Mandataire BCMI	10 527 147
Conciliation dette extérieure	45 357 397
Cellule de la lutte contre le blanchiment de l'argent	60 240 521
Cellule de la réforme administrative	110 000 000
BUDGET	
Conseil des adjudications	125 696 744
Commission de réforme des marchés publics	9 088 650
Plan d'engagement budgétaire	66 732 759
Comité consultatif de suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté (PPT)	23 238 057
Cellule Etats de suivi budgétaire	352 718 096
Chaîne de la dépense	132 611 410
Cellule de la réforme administrative	56 161 607
Commission d'études sur EX-BPO et BA	36 186 225
Cellule Internet	69 181 188
PLAN	
Comité de conjoncture	2 711 891
Conseil national de planification	2 947 516
Comité d'ajustement structurel	1 001 214
Comité interministériel de pilotage du PMURR	38 095 822
Unité de pilotage du processus DSRP	27 531 938
Cellule réforme administrative	110 000 000
Comité permanent de cadrage macroéconomique	43 669 724
Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en RDC	32 752 293
ENSEIGNEMENTS PRIMAIRE, SECONDAIRE ET PROFESSIONNEL	
Commission nationale de réforme	511 362
AGRICULTURE	
Cellule de réforme administrative	110 000 000
TRANSPORTS ET VOIES DE COMMUNICATION	
Conseil supérieur de l'aviation civile	1 206 031
DROITS HUMAINS	
Comité technique d'élaboration des rapports	4 700 000
FONCTION PUBLIQUE	
Groupe projet fonction publique	120 098 382
Commission de discipline de la fonction publique	93 172 299
INTEGRATION REGIONALE	
Comité préparatoire national de la conf. internati. sur la paix dans la région des grands lacs	68 987 708

Note : dépenses de fonctionnement hors équipements classés en fonctionnement.

Unité autonome permanente disposant de bureaux et de personnels

### ***La déconcentration et de la décentralisation des administrations***

Ce point est reporté à l'indicateur PI-8.

### **3. Evaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques**

Les évaluations des indicateurs sont présentées les unes après les autres. Ainsi que le veut la méthodologie PEFA, on a cherché, pour chaque indicateur, à étayer l'analyse préalable à la notation par des faits concrets et par des informations aussi précises que possible. Il en résulte parfois une relative lourdeur du texte que l'on a cherché à pallier par la mise en encadré d'informations importantes pour la compréhension des finances publiques, mais qui peuvent être omises par un lecteur disposant de peu de temps.

Chaque note est brièvement justifiée dans son cartouche de présentation, pour une lecture à minima du document.

A l'issue de l'analyse des 31 indicateurs répartis dans les sections 1 à 7 une dernière section propose un tableau récapitulatif de la notation.

## 3.1 Crédibilité du budget

### PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Les calculs du taux d'exécution du budget et l'analyse de ces taux sont successivement présentés.

#### Les taux d'exécution du budget

La comparaison entre les dépenses prévues par la loi de finances et les dépenses exécutées est difficile du fait que les *Etats de suivi budgétaire* (ESB) et la *Loi de finances* ne présentent pas les dépenses selon la même nomenclature dès lors que la séparation entre ressources propres et ressources extérieures est souhaitée. La *Loi de finances* propose une nomenclature des dépenses par *rubrique* – environ 10 rubriques, décomposées en environ 40 sous rubriques (le nombre de rubriques peut varier d'une année à l'autre). Les ESB proposent une nomenclature par *nature* – 8 natures de dépenses. Or les ESB ne gardent pas trace du budget initial, mais seulement du budget aménagé. La comparaison *ESB prévision/ESB exécution* n'est donc pas possible si l'on souhaite respecter les exigences de l'indicateur. La comparaison *Loi de finances prévision/ESB exécution* n'étant pas non plus pertinente, compte tenu de ce qui vient d'être dit, une solution a été retenue qui consiste à comparer, en nomenclature loi de finances :

- Le budget en 10 rubriques de la Loi de finances initiale ;
- L'exécution du budget en 10 rubriques de la Documentation budgétaire – Document n°1 – voir l'indicateur PI-6.

Sous des hypothèses faibles, il est possible, dans ces deux documents, d'opérer la séparation *ressources propres / ressources extérieures – projets*. L'encadré *Méthodologie de calcul de l'indicateur PI-1* justifie ce choix.

Le tableau 1.1 propose une présentation de l'ensemble des calculs.

Les budgets hors aide projet et dette sont exécutés au taux de

- 2004 : 70,0% ;
- 2005 : 120,9% ;
- 2006 : 116,1%.

**Notes.** 1. Le Ministère du budget tient compte, dans l'établissement de ses prévisions budgétaires, de l'inflation prévue par le cadrage macroéconomique. Un écart de réalisation peut donc provenir non seulement d'une exécution non conforme, mais aussi d'une inflation non prévue.

2. La plupart des années (ceci n'a pas été le cas de l'exercice 2005), le Ministère du budget prépare et le Parlement vote un budget *aménagé*. Il s'agit en fait du budget d'une deuxième loi de finances relative au même exercice et qui tient compte des événements survenus depuis le vote du budget initial. La méthodologie PEFA impose de recourir au budget initial et non au budget aménagé, ce qui est logique. Il convient cependant, pour être complet, de préciser que, dans la procédure budgétaire en RDC, l'élaboration et le vote du budget initial s'inscrivent dans une optique qui suppose qu'il y aura plus tard au cours de l'exercice un budget aménagé pour tenir compte d'événements nouveaux. Ainsi, les nouvelles institutions mises en place au deuxième semestre 2003 conduisaient presque nécessairement à revoir le budget de l'exercice 2004. L'incertitude quant aux apports de l'aide extérieure est un autre facteur de la révision du budget.

## Méthodologie de calcul de l'indicateur PI-1

Les dépenses par nature des ESB peuvent être séparées en *ressources propres*, *ressources extérieures* et *ressources PPTE*. La distinction *aide projet/aide hors projet* n'est pas disponible. Par ailleurs, une partie des dépenses sur ressources PPTE est comptabilisée dans les dépenses sur ressources propres, sans que l'on connaisse les critères qui ont présidé à la répartition des ressources PPTE entre dépenses PPTE et dépenses sur ressources propres. Enfin, les ESB ne gardent pas trace du budget initial, mais seulement du budget aménagé. Les ESB n'ont donc pas été utilisés.

Les dépenses par rubrique de la Loi de finances sont proposées selon la nomenclature :

- *Dépenses courantes*
- *Dette publique et frais financiers*
- *Dépenses PPTE*
- *Dépenses d'investissement sur ressources propres*
- *Dépenses d'investissements sur ressources extérieures*
- *Dépenses exceptionnelles sur ressources propres*
- *Dépenses exceptionnelles sur ressources extérieures*

Cette présentation pose deux problèmes qui tiennent au contenu exact de la rubrique *Dépenses PPTE* et à celui de la rubrique *Dépense courantes*, qui est la seule à ne pas être réparties en *ressources propres* et *ressources extérieures*.

**La rubrique Dépenses PPTE.** Les dépenses PPTE apparaissent en trois endroits dans les présentations détaillées du budget, par exemple dans le budget 2005:

- deux fois en dépense :
  - les dépenses PPTE "pures" pour 17,5 milliards de FC ;
  - les dépenses d'investissement sur ressources PPTE, pour 13,1 milliards ;
- une fois en recette :
  - les ressources PPTE, pour 88,0 milliards.

La présentation synthétique par rubrique dont il est question ici ne retient à la rubrique *Dépenses PPTE* que la somme des *Dépenses PPTE "pures"* et des *Dépenses PPTE "investissement"*, soit  $17,5 + 13,1 = 30,6$ .

Au niveau détaillé, les dépenses *PPTE investissement* sont classées par ministère et par projet ; il s'agit d'aide projet. Les dépenses *PPTE "pures"* sont classées par ministère et par entité bénéficiaire : entités déconcentrées (hopitaux, ...), organismes divers, par exemple ONG ; on peut penser qu'il s'agit de ressources dont les bailleurs de fonds ont demandé une affectation précise, donc de l'aide projet au sens de la méthodologie PEFA.

Les ressources PPTE qui ne sont pas classées en *PPTE "pures"* ou en *PPTE "investissement"* peuvent être considérées comme de l'aide budgétaire et, par conséquent non incluses dans les calculs de l'indicateur.

**Les Dépenses courantes.** Elles regroupe les trois sous-rubriques : *rémunérations*, *biens matériels et prestations*, et *transferts et subventions*. Elles sont en partie financées par des ressources extérieures, en particulier des ressources PPTE. L'hypothèse est faite qu'il n'y a pas d'aide projet qui finances les dépenses courantes.

Ce qui signifie qu'il n'y a pas d'autres aide projet que celle que l'on trouve dans les trois rubriques :

- *Dépenses PPTE (= PPTE "pure" + PPTE "investissement" ; n'inclut pas les dépenses PPTE-hors projet)*
- *Dépenses d'investissements sur ressources extérieures*
- *Dépenses exceptionnelles sur ressources extérieures*

Les dépenses sur ressources propres hors dette et hors aide projet sont donc la somme des rubriques :

- *Dépenses courantes*
- *Dépenses d'investissement sur ressources propres*
- *Dépenses exceptionnelles sur ressources propres*

Il existe peut être, et c'est là le degré d'approximation du calcul des taux d'exécution retenu, des dépenses financées par de l'aide projet dans les dépenses courantes.

Si l'on fait ce choix de méthode, il est alors possible de trouver l'exécution du budget non pas dans les ESB ni dans la Loi de finances, mais dans la *Documentation budgétaire* qui est transmise au Parlement en accompagnement du projet de Loi de finances (voir l'indicateur PI-6).

La comparaison qui est effectuée est donc entre :

- Le budget en 10 rubriques de la Loi de finances initiale ;
- L'exécution du budget en 10 rubriques de la Documentation budgétaire – Document n°1.

Pour l'exercice 2004, il n'a pas été possible d'appliquer une méthode cohérente. En exécution, les dépenses sur ressources propres retenues sont celles des ESB y compris PPTE et hors toutes ressources extérieures. En prévision, les dépenses retenues sont toutes les rubriques sauf les investissements sur ressources extérieures.

## **Analyse des résultats**

Les résultats peuvent être analysés après avoir été désagrégés par ministère ou par nature. La première désagrégation fait l'objet de l'indicateur suivant. Une désagrégation partielle par nature est celle du tableau 1.1. La lecture de ce tableau fait apparaître qu'un taux de surexécution global cache de fortes disparités selon la nature de la dépense.

Les dépenses de personnel sont à peu près exécutées conformément aux prévisions.

Les dépenses en biens, matériels et prestations (c'est-à-dire les dépenses de fonctionnement) sont celles qui, en 2005 et 2006, conduisent à la surexécution, associées aux rétrocessions aux Régies financières et aux EAD (entités administratives décentralisées) ; cette deuxième surexécution sera analysée plus loin.

L'exercice 2004 a été, contrairement aux exercices précédents, fortement sous-exécuté. Il faut cependant noter qu'il y a là, pour une part un artefact statistique dans la mesure où, pour des raisons expliquées dans l'encadré, il n'a pas été possible de séparer dans les ressources PPTE les parts projets et hors-projets. Or les ressources PPTE ont été très peu exécutées, 4,3 milliards de FC contre 44,3 prévus. Cependant, même en admettant que toutes les ressources PPTE soient "projet", le taux d'exécution du budget passerai de 70% à 78% seulement. Il y a donc une véritable sous-exécution en 2004.

**Tableau 1.1 – Taux d'exécution du budget (milliards de FC)**

	Budget 2005				Budget 2006						Budget 2007	
	Prév. init.	Exécution	Taux ex.	% PIB	Prév. init.	Prév. aménagé	Exécution	Taux exéc. initiale	Taux excc.amén.	% PIB	Prévision	% PIB
<b>DEPENSES COURANTES</b>	<b>262.6</b>	<b>342.6</b>	<b>130.5%</b>	<b>10.18%</b>	<b>354.6</b>	<b>360.9</b>	<b>439.9</b>	<b>124.0%</b>	<b>121.9%</b>	<b>10.99%</b>	<b>501.8</b>	<b>10.06%</b>
Rémunérations	137.4	144.2	104.9%	4.28%	180.0	180.1	189.5	105.3%	105.2%	4.74%	274.3	5.50%
<b>Biens, Matériels et Prestations</b>	<b>84.4</b>	<b>150.6</b>	<b>178.3%</b>	<b>4.47%</b>	<b>121.2</b>	<b>120.3</b>	<b>152.4</b>	<b>125.7%</b>	<b>126.6%</b>	<b>3.81%</b>	<b>139.2</b>	<b>2.79%</b>
Insitutions	19.6	44.1	225.1%	1.31%	21.9	23.5	33.2	151.6%	141.4%	0.83%	29.5	0.59%
Ministères	39.1	75.4	193.0%	2.24%	69.5	65.6	92.1	132.5%	140.3%	2.30%	92.9	1.86%
Services déconcentrés	3.0	0.7	23.7%	0.02%	5.6	5.6	0.2	4.5%	4.5%	0.01%	5.6	0.11%
Dépenses communes	22.8	30.3	133.3%	0.90%	24.2	25.6	26.8	110.7%	104.6%	0.67%	11.2	0.22%
<b>Transferts et subventions</b>	<b>40.7</b>	<b>47.9</b>	<b>117.5%</b>	<b>1.42%</b>	<b>53.4</b>	<b>60.4</b>	<b>98.0</b>	<b>183.6%</b>	<b>162.2%</b>	<b>2.45%</b>	<b>88.3</b>	<b>1.77%</b>
Rétrocessions aux Régies financières	14.6	22.0	151.0%	0.65%	20.3	20.4	30.3	149.4%	148.5%	0.76%	30.0	0.60%
Rétrocessions aux Provinces et ETD	9.4	17.9	189.5%	0.53%	16.7	17.0	34.3	204.7%	201.9%	0.86%	40.1	0.81%
Interventions économiques	1.0	1.0	97.2%	0.03%	3.6	3.6	0.9	24.0%	24.0%	0.02%	2.7	0.05%
Organismes auxiliaires	1.7	1.0	61.1%	0.03%	2.7	9.4	12.7	465.6%	134.8%	0.32%	10.5	0.21%
Déficit BCC	14.0	5.9	42.3%	0.18%	10.0	10.0	19.8	198.2%	198.2%	0.50%	5.0	0.10%
<b>DETTE PUBLIQUE ET FRAIS FINANCIERS</b>	<b>171.4</b>	<b>127.1</b>	<b>74.1%</b>	<b>3.78%</b>	<b>255.1</b>	<b>225.0</b>	<b>93.9</b>	<b>36.8%</b>	<b>41.7%</b>	<b>2.35%</b>	<b>376.4</b>	<b>7.55%</b>
<b>Dette publique</b>	<b>107.0</b>	<b>90.0</b>	<b>84.2%</b>	<b>2.68%</b>	<b>155.8</b>	<b>120.5</b>	<b>64.4</b>	<b>41.3%</b>	<b>53.4%</b>	<b>1.61%</b>	<b>229.8</b>	<b>4.61%</b>
Dette intérieure	19.4	19.9	102.8%	0.59%		13.5	13.3		98.3%	0.33%	27.7	0.55%
Dette extérieure	87.6	70.1	80.0%	2.08%		107.0	51.1		47.7%	1.28%	202.1	4.05%
<b>Frais financiers</b>	<b>64.4</b>	<b>37.1</b>	<b>57.5%</b>	<b>1.10%</b>	<b>99.3</b>	<b>104.5</b>	<b>29.5</b>	<b>29.7%</b>	<b>28.2%</b>	<b>0.74%</b>	<b>146.6</b>	<b>2.94%</b>
Intérieurs		2.1		0.06%		11.1	23.5		211.0%	0.59%	25.1	0.50%
Extérieurs		35.0		1.04%		93.4	6.0		6.5%	0.15%	121.5	2.44%
<b>DEPENSES PPTE</b>	<b>30.6</b>	<b>33.3</b>	<b>108.7%</b>	<b>0.99%</b>	<b>38.9</b>	<b>34.2</b>	<b>31.7</b>	<b>81.6%</b>	<b>93.0%</b>	<b>0.79%</b>	<b>45.0</b>	<b>0.90%</b>
<b>DEPENSES D'INVESTISSEMENTS</b>	<b>320.1</b>	<b>99.6</b>	<b>31.1%</b>	<b>2.96%</b>	<b>253.2</b>	<b>240.6</b>	<b>91.2</b>	<b>36.0%</b>	<b>37.9%</b>	<b>2.28%</b>	<b>247.3</b>	<b>4.96%</b>
<b>Investissements sur ressources propres</b>	<b>13.5</b>	<b>17.1</b>	<b>126.0%</b>	<b>0.51%</b>	<b>24.8</b>	<b>19.6</b>	<b>13.7</b>	<b>55.5%</b>	<b>70.1%</b>	<b>0.34%</b>	<b>45.0</b>	<b>0.90%</b>
Projets PPTE											7.1	0.14%
Autres projets	11.5	16.3	141.7%	0.49%		16.6	13.2		79.3%	0.33%	23.0	0.46%
PUAA	2.0	0.7	35.3%	0.02%	2.0	2.0	0.6	29.2%	29.2%	0.01%	2.0	0.04%
Contrepartie des projets						1.0			0.0%		10.9	0.22%
Appui aux Provinces et aux ETD											2.0	0.04%
<b>Investissements sur ress. extérieures</b>	<b>306.6</b>	<b>82.6</b>	<b>26.9%</b>	<b>2.45%</b>	<b>228.5</b>	<b>221.0</b>	<b>77.4</b>	<b>33.9%</b>	<b>35.0%</b>	<b>1.94%</b>	<b>202.3</b>	<b>4.06%</b>
<b>DEPENSES EXCEPTIONNELLE</b>	<b>21.4</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0%</b>	<b>0.00%</b>	<b>187.5</b>	<b>178.8</b>	<b>36.7</b>	<b>19.5%</b>	<b>20.5%</b>	<b>0.92%</b>	<b>71.4</b>	<b>1.43%</b>
<b>Ressources propres</b>	<b>21.4</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0%</b>	<b>0.00%</b>	<b>43.0</b>	<b>45.9</b>	<b>36.7</b>	<b>85.2%</b>	<b>79.9%</b>	<b>0.92%</b>	<b>31.4</b>	<b>0.63%</b>
Mise à la retraite	21.4		0.0%	0.00%		22.7	0.9		3.8%	0.02%	5.2	0.10%
Financement des réformes											8.5	0.17%
Structure militaire d'intégration (SMI)						10.8	14.9		137.4%	0.37%	4.0	0.08%
Commission élect. nationale indépendante						6.4	9.9		154.2%	0.25%	4.5	0.09%
Intégration de la police						6.0	11.1		184.8%	0.28%	0.0	0.00%
CONADE											1.5	0.03%
Bourses d'études											5.4	0.11%
Appui aux nouvelles institutions											2.4	0.05%
<b>Ressources extérieures</b>				<b>0.00%</b>	<b>144.5</b>	<b>133.0</b>		<b>0.0%</b>	<b>0.0%</b>	<b>0.00%</b>	<b>40.1</b>	<b>0.80%</b>
<b>DEPENSES TOTALES</b>	<b>806.2</b>	<b>602.6</b>	<b>74.8%</b>	<b>17.90%</b>	<b>1 089.4</b>	<b>1 039.6</b>	<b>693.3</b>	<b>63.6%</b>	<b>66.7%</b>	<b>17.33%</b>	<b>1 197.0</b>	<b>24.01%</b>
<b>DEPENSES HORS AIDE PROJ. HORS DET.</b>	<b>297.5</b>	<b>359.7</b>	<b>120.9%</b>		<b>422.4</b>	<b>426.4</b>	<b>490.3</b>	<b>116.1%</b>	<b>115.0%</b>		<b>578.2</b>	

Source : diverses lois de finances, diverses documentations budgétaires.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : <b>D</b>	Justification
<b>D</b>	i) Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives ont pendant deux ou toutes les trois dernières années enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget.	Au cours des trois dernières années, les taux d'exécution du budget sur ressources propres hors dette et frais financiers sont : 2004 : 70,0% 2005 : 120,9% 2006 : 116,1%

## **PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé**

L'analyse de la composition des dépenses par ministère ou institution pose plusieurs problèmes. Le premier est celui des données disponibles, c'est le plus important. Le second est celui des charges communes, qui ne sont pas réparties par ministère.

Les résultats du calcul de l'indicateur sont présentés accompagnés d'un rappel de la méthode de calcul. Leur analyse est ensuite proposée, ainsi qu'une analyse complémentaire à un niveau plus fin basée sur les données de la reddition des comptes.

### **Les données**

Les prévisions de la Loi de finances ne sont pas disponibles dans le croisement *ministère x source de financement* qui permettrait de ne retenir que la source de financement *Ressources propres* (cette décomposition n'est disponible que depuis la loi de finances 2007).

Les ESB fournissent ce croisement en exécution et en prévision, mais seulement pour les budgets aménagés et non pour les budgets initiaux. Le budget de l'exercice 2005 n'a pas été aménagé. Aussi, la méthode de calculs proposée est la suivante : dans le calcul du taux :

$$\begin{aligned} & \text{Taux d'exécution des dépenses par ministère} \\ & = \text{Dépenses par ministère sur ressources propres} - \text{dette et frais financiers} \\ & / \text{Crédits par ministère sur ressources propres} - \text{dettes et frais financiers} \end{aligned}$$

On a considéré que :

$$\text{Dépenses sur ressources propres} = \text{Dépenses totales} - \text{Dépenses d'investissement sur ressources extérieures} - \text{Dépenses exceptionnelles sur ressources extérieures}$$

$$\text{Crédits sur ressources propres} = \text{Crédits totaux} - \text{Crédits d'investissement sur ressources extérieures} - \text{Crédits pour dépenses exceptionnelles sur ressources extérieures.}$$

Par ailleurs, étant donné que la préparation des budgets initiaux s'inscrit toujours dans le cadre d'un budget aménagé (voir indicateur PI-1), un calcul complémentaire a été fait sur la base des crédits aménagés en 2004 et 2006.

### **Les dépenses communes**

Les dépenses communes sont du ressort de la Direction de l'intendance générale et des crédits centralisés du Ministère du budget (DIGCC). Elle a aujourd'hui pour mission de gérer les dépenses qui ne sont pas imputées à un ministère particulier.

Le périmètre des dépenses communes tend à se réduire afin de mieux responsabiliser les ministères. Aujourd'hui, dans le projet de budget 2007, n'apparaissent plus que trois types de dépenses communes, pour un montant total de 11,2 milliards de FC.

Sont également qualifiées de dépenses communes des dépenses qui n'apparaissent pas dans le budget au titre des dépenses communes, mais dans le budget de ministères spécifiés, bien que bénéficiant à l'ensemble des ministères ; la DIGCC n'intervient alors que par sa participation aux prévisions des ministères ou seulement par la centralisation des prévisions des ministères. L'encadré *Les dépenses communes* fait l'état des deux catégories de dépenses communes.

Lors de l'élaboration du budget 2007, à la suite de la mise en place d'une réforme concernant les dépenses communes, les prévisions budgétaires des dépenses communes auraient dû être élaborées par chaque service concerné et envoyées à la Direction de la Préparation et du Suivi du Budget, via la DIGCC pour centralisation, comme indiqué ci-



dessus. Dans les faits, la DIGCC a continué à réaliser les prévisions. La réforme actuelle ne sera opérationnelle que dans le cadre du budget 2008.

Aux fins de calculer les résultats demandés dans le cadre de l'indicateur PI-2, les dépenses communes ont été considérées comme une catégorie supplémentaire, qui vient s'ajouter aux ministères et institutions.

### **Les dépenses communes**

- Frais médicaux et pharmaceutiques, dont la gestion revient au Ministère de la Santé.
- Frais funéraires gérés par le Ministère des Affaires Sociales.
- Carburants gérés par le Ministère des Travaux Publics et Infrastructures, en collaboration avec la Direction de l'Intendance Générale du Ministère du Budget.
- Postes, télécommunications et satellites : les prévisions sont élaborées par le Ministère des PTT, en collaboration avec la Direction de l'Intendance Générale du Ministère du Budget.
- Eau : l'établissement des prévisions relatives à l'eau est de la responsabilité de la Direction de l'Intendance Générale du Ministère du Budget.
- Électricité : l'élaboration des prévisions relatives à l'électricité est de la responsabilité de la Direction de l'Intendance Générale du Ministère du Budget.
- Locations immobilières.
- Imprimés de valeur : les prévisions y relatives seront transmises par le Ministère des Finances et évaluées au regard des besoins des régies et autres services publics.
- Entretien et réparation de véhicules d'Administration Générale : ces prévisions sont élaborées par le Ministère des Travaux Publics et Infrastructures, en collaboration avec la Direction de l'Intendance Générale du Ministère du Budget.

### **Les résultats**

Les résultats du calcul de l'indicateur PI-2 conduisent au tableau 2.1.

**Tableau 2.1 – Déviation par rapport aux prévisions budgétaires (somme des valeurs absolues)**

<b>Déviation par rapport aux prévisions – budget sur ressources propres (somme des valeurs absolues)</b>				
<b>Années</b>		<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Crédits initiaux	<i>Tous ministères et institutions</i>	70%	41%	58%
	Groupe 1	296%	264%	377%
	Groupe 2	15%	20%	23%
Crédits aménagés	<i>Tous ministères et institutions</i>	48%		66%
	Groupe 1	241%		232%
	Groupe 2	12%		27%

<b>Déviation par rapport aux prévisions – budget sur ressources propres (somme des valeurs absolues) en écart par rapport à la déviation de l'indicateur PI-1</b>				
<b>Années</b>		<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Crédits initiaux	<i>Tous ministères et institutions</i>	40%	20%	42%
Crédits aménagés	<i>Tous ministères et institutions</i>	18%		51%

Le résultat du calcul de l'indicateur indiquent une très forte dispersion selon les ministères ou institutions des sur ou sous-exécution, ainsi que l'on peut le constater à la lecture du tableau 2.1.

Au-delà du simple constat du résultat du calcul de l'indicateur PI-2, il est instructif de repérer les lieux ministériels des sur ou sous-exécution. Pour ce faire, les Ministères et Institutions ont été regroupés en deux groupes :

- Groupe 1 : les 10 Ministères et Institutions qui ont été le plus sur-exécutés ;
- Groupe 2 : les 10 Ministères et Institutions qui ont été le plus sous-exécutés.

Les résultats concernant les taux de sur ou sous-exécution sont présentés en valeur moyenne dans le tableau 2.1 et par ministère ou institution dans le tableau 2.2.

Les Ministères les plus concernés dans la lutte contre la pauvreté (Education et Santé) sont systématiquement mentionnés en bas du tableau 2.2 étant donné que la période analysée, 2004-2006, correspond à la mise en œuvre de la stratégie intérimaire de lutte contre la pauvreté (DSRP-I).

**Tableau 2.2 – Taux de sur ou sous-exécution par ministère ou institution**

<b>CREDITS INITIAUX</b>					
<b>GROUPE 1</b>					
<b>2004</b>	<b>TAUX</b>	<b>2005</b>	<b>TAUX</b>	<b>2006</b>	<b>TAUX</b>
SECRÉTAR. DU GOUV.	518,1%	DELEGA. DE LA MONUC	566,2%	MINES	890,4%
ADMINISTRATION DE L'ASSEM. NATIONALE	354,8%	CHANCELLERIE DES ORDRES NATIONAUX	424,0%	VICE-PRESID. / COMMIS. ECOFIN	494,8%
FONCTION PUBLIQUE	328,8%	VICE-PRESIDENCE / COMMISSION ECOFIN	312,1%	VICE-PRESID. / COMMIS. POLITIQUE	379,1%
VICE-PRESIDENCE / COMMISSION ECOFIN	320,9%	AFFAIRES ETRANGERES	219,9%	VICE-PRESID. / COMMIS. RECONSTRUCTION	345,6%
AFFAIRES ETRANGERES	311,1%	ANCIENS COMBAT.	219,5%	VICE-PRESID. COMMIS. SOCIO-CULTURELLE	319,7%
PRÉSIDENTE DE LA REPUBLIQUE	255,2%	SECRÉTARIAT DU GOUVERNEMENT	210,6%	POSTES, TELEPHONES ET TELECOMMUNICATIONS	319,1%
ADMINISTR. DU SENAT	228,1%	PLAN	195,2%	RECONSTRUCTION	281,0%
COOPÉRATION RÉGIONALE	227,4%	DEFENSE	168,9%	SPORTS ET LOISIRS / ADMINISTRATION	254,6%
VICE-PRESIDENCE / COMMISSION POLITIQUE	214,3%	ADMIN. DU SENAT	164,1%	TOURISME	246,7%
VICE-PRESID. COMMIS. SOCIO-CULTURELLE	201,8%	PRESID. DE LA REPUB.	159,4%	FINANCES	241,8%
<b>GROUPE 2</b>					
AFFAIRES SOCIALES	17,5%	INDUSTRIE/PME	31,4%	TRANSPORTS	35,3%
CONDITION FÉMININE ET FAMILLE	17,4%	SERVICE NATIONAL	28,7%	ADMINISTRATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE	34,8%
ENERGIE	16,5%	TRAVAIL	28,4%	SANTE PUBLIQUE	32,4%
URBANISME ET HABITAT	16,3%	CONDITION FEMININE ET FAMILLE	26,0%	AGRICULTURE, ELEVEGE ET PÊCHE	31,1%
DEVELOPPEMENT RURAL	16,2%	AFFAIRES SOCIALES	24,5%	ENERGIE	28,8%
COMMIS. NATION. POUR L'UNESCO / ADMINITR.	16,1%	DEVELOPPEMENT RURAL	19,9%	CONDITION FÉMININE ET FAMILLE	27,8%
ENSEIGNEMENTS PRIMAIRE, SECONDAIRE ET PROFESSIONNEL	14,2%	ENERGIE	18,7%	SERVICE NATIONAL	16,5%
SERVICE NATIONAL	14,1%	AGRIC., ELEV. ET PECHE	13,1%	COOPÉRATION RÉGIONALE	11,9%
PREVOYANCE SOCIALE / ADMINISTRATION	13,5%	RELATIONS AVEC LES PARTIS POLIT./ADM.	7,6%	DEVELOPPEMENT RURAL	9,1%
AGRICULTURE, ELEVEGE ET PÊCHE	13,2%	URBANISME ET HABITAT	4,8%	URBANISME ET HABITAT	6,4%
ENSEIGNEMENTS PRIMAIRE, SECONDAIRE ET PROFESSIONNEL	14,2%	ENSEIGNEMENTS PRIMAIRE, SECONDAIRE ET PROFESSIONNEL	52,6%	ENSEIGNEMENTS PRIMAIRE, SECONDAIRE ET PROFESSIONNEL	57,1%
SANTE PUBLIQUE	21,1%	SANTE PUBLIQUE	38,4%	SANTE PUBLIQUE	32,4%

<b>CREDITS AMENAGES</b>			
<b>GROUPE 1</b>			
<b>2004</b>	<b>TAUX</b>	<b>2006</b>	<b>TAUX</b>
SECRÉTARIAT DU GOUVERNEMENT	518,1%	FINANCES	377,1%
VICE-PRESIDENCE / COMMISSION ECOFIN	320,9%	RECONSTRUCTION	289,6%
FONCTION PUBLIQUE	296,8%	VICE-PRESIDENCE / COMMISSION ECOFIN	229,6%
PRÉSIDENTE DE LA REPUBLIQUE	217,8%	VICE-PRESIDENCE / COMMISSION RECONSTRUCTION	222,1%
VICE-PRESIDENCE / COMMISSION POLITIQUE	214,3%	TOURISME	221,4%

VICE-PRESIDENCE COMMISSION SOCIO-CUL	201,8%	VICE-PRESIDENCE / COMMISSION POLITIQUE	218,9%
VICE-PRESIDENCE / COMMISSION RECONS	188,6%	VICE-PRESIDENCE COMMISSION SOCIO-CULTURELLE	210,6%
ADMINISTRATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE	164,6%	POSTES, TELEPHONES ET TELECOMMUNICATIONS	198,9%
ADMINISTRATION DU SENAT	155,3%	RELATIONS AVEC LE PARLEMENT / ADMINISTRATION	178,5%
SPORTS ET LOISIRS / ADMINISTRATION	130,0%	POLICE NATIONALE	173,2%
<b>GROUPE 2</b>			
COMMISSION NATIONALE POUR L'UNESCO	16,4%	TRAVAIL	39,5%
URBANISME ET HABITAT	16,3%	ENERGIE	38,6%
ENSEIGNEMENTS PRIMAIRE, SECONDAIRE PROF	15,1%	DELEGATION GENERALE A LA FRANCOPHONIE	38,0%
ENVIRONNEMENT	14,8%	AGRICULTURE, ELEVAGE ET PÊCHE	34,4%
MINES	13,7%	CONDITION FÉMININE ET FAMILLE	33,4%
PREVOYANCE SOCIALE / ADMINISTRATION	13,6%	SOLIDARITÉ ET AFFAIRES HUMANITAIRES	31,0%
PORTEFEUILLE	13,4%	SERVICE NATIONAL	18,2%
DEVELOPPEMENT RURAL	9,8%	COOPÉRATION RÉGIONALE	15,8%
ENERGIE	3,2%	DEVELOPPEMENT RURAL	11,2%
COMMISSION ELECTORALE INDEPENDANTE	2,2%	URBANISME ET HABITAT	10,8%
ENSEIGNEMENTS PRIM., SECOND. ET PROF.	15,1%	ENSEIGNEMENTS PRIMAIRE, SECONDAIRE ET PROF.	60,5%
SANTE PUBLIQUE	38,4%	SANTE PUBLIQUE	41,9%

### **Méthode de calcul de l'indicateur PI-2**

L'indicateur vise à décrire la mesure dans laquelle les réaffectations entre les lignes budgétaires administratives ont contribué à la variation des dépenses au-delà de la variation consécutive aux modifications du niveau global des dépenses (mesurée par l'indicateur PI-1)

Le critère utilisé est la variation de la composition des dépenses par rapport à l'écart global des dépenses primaires. La variation de la composition des dépenses est évaluée pour les 19 principaux ministères ou institutions (on y a ajouté les charges communes), tous les autres étant rassemblés dans un vingtième poste unique (les 19 principaux varient d'une année sur l'autre. L'indicateur utilisé est la somme des écarts en valeur absolue entre les prévisions de la loi de finances initiale et l'exécution du budget de ces 20 entités, rapportée aux dépenses totale, le rapport ainsi obtenu étant diminué de la valeur calculée à l'indicateur PI-1.

L'indicateur permet ainsi d'obtenir les calculs annuels de la variance des dépenses pour chaque année.

### **Analyse des résultats**

Le tableau 2.2 présente la tendance des sur-exécutions et des sous-exécutions de la période d'analyse, sur la base des regroupements en deux groupes. La tendance à la sur-exécution est en augmentation. Il s'agit essentiellement des Institutions politiques avec une moyenne d'exécution de 264% (Présidence, Assemblée Nationale... voir tableau 2.2) et quelques ministères stratégiques tels que les Finances, la Défense et la Sécurité).

L'on observe également que les crédits des ministères concernés par la lutte contre la pauvreté (Santé et Education) sont sous-exécutés.

Le tableau 2.3 complète le tableau 2.2 pour les dépenses de fonctionnement.

Les sur-exécutions ne sont pas incompatibles avec les limitations incluses dans la chaîne informatique de la dépense, un certain nombre de procédures de dépense en dehors de la procédure normale impliquant de passer outre, si nécessaire, au verrouillage de la chaîne.

### **Analyse des états de la Reddition des comptes**

L'analyse des données de la Reddition des comptes permet d'aller plus finement dans l'analyse.

A l'intérieur des Ministères, on observe que :

- Les budgets des cabinets du Ministre et ceux du Secrétariat général sont, dans la plupart des ministères mais non dans tous, exécutés (et même sur-exécutés) alors que certaines directions ne reçoivent rien ; il s'agit surtout des frais de missions, primes et indemnités.

- Les budgets de fonctionnement des services parallèles à l'administration classique (Commissions, Comités, Cellules) sont mieux exécutés (souvent en dépassement pour les rubriques telles que les primes) alors que la plupart des directions sont très sous-exécutées.
- Les lignes budgétaires les plus exécutées par ordre d'importance sont (i) les primes et gratifications, (ii) les missions à l'intérieur et à l'extérieur (titres de voyage et frais de mission), et (iii) les fournitures de bureau.

Concernant les *subventions aux services déconcentrés* (qui sont le prolongement de l'administration centrale en province), on observe :

- De faibles taux d'exécution (avec une moyenne du 24% en 2005 hors la province du Katanga) ;
- L'essentiel des subventions vont aux responsables des Institutions en provinces (Cour d'Appel, Cour Militaires, Parquet Généraux, Tribunaux...) pour l'achat des fournitures et du petit matériel de bureau ;
- Les services déconcentrés des administrations classiques ne reçoivent rien pour leur fonctionnement.

**Tableau 2.3 – Exécution du budget de fonctionnement des institutions**

INSTITUTIONS	Taux	INSTITUTIONS	Taux
PRESIDENCE DE LA REP	238,07%	Assemblée Nationale	259,29%
Vice Prés. Comm. Politique	462,81%	Cour Suprême de Justice	206,91%
Vice Prés. Comm. Ecofin	487,44%	Secrétariat du Gouvernement	341,09%
Vice Prés. Comm. SocioCult	196,90%	Commission Electorale Indép	241,35%
Vice Prés. Comm. Recons	145,77%	Cours de Compte	67,58%

### Notation

La notation repose sur le seul critère synthétique prescrit par le PEFA. Pendant les trois périodes ; l'indicateur prend une valeur de loin supérieure au seuil fixé pour la notation D de 10%.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : C	Justification
D	i) Au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses a été pendant au moins deux années supérieure de 10% à l'écart global des dépenses primaires.	La variation de la composition (en écart au résultat de l'indicateur PI-1) a été de 40%, 20% et 42% en 2004, 2005 et 2006.

### PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Le tableau 3.1 propose les recettes prévues et réalisées pour les trois exercices 2004, 2005 et 2006, ainsi que les taux d'exécution qui en résultent. Il fait apparaître que, si les ressources extérieures sont toujours prévues à environ deux fois la réalité future, les ressources intérieures sont surexécutées de l'ordre de 10%.

**Tableau 3.1 – Recettes (milliards de FC)**

	2004			2005			2006		
	Prévis.	Réalis.	Ta. ex.	Prévis.	Réalis.	Ta. ex.	Prévis.	Réalis.	Ta. ex.
<b>RECETTES COURANTES</b>	227.1	243.8	107.4%	337.7	388.9	115.2%	495.7	534.4	107.8%
<b>Recettes fiscales</b>	183.7	191.7	104.3%	255.2	299.9	117.5%	365.3	411.8	112.7%
Recettes des douanes et accises	108.6	104.0	95.8%	139.7	145.4	104.1%	169.8	195.5	115.2%
Recettes des impôts	75.1	87.7	116.7%	90.4	111.4	123.2%	141.0	157.6	111.7%
Recettes des producteurs pétroliers				25.1	43.2	171.9%	54.6	58.8	107.7%
<b>Recettes non fiscales</b>	43.3	52.1	120.2%	82.5	89.0	107.9%	130.3	122.6	94.1%
Recettes administratives	14.7	9.0	61.5%	23.1	20.9	90.7%	37.1	26.2	70.6%
Recettes judiciaires	0.4	0.1	38.9%	1.5	0.2	16.6%	1.3	0.2	15.7%
Recettes domaniales	25.6	40.2	157.1%	19.0	12.1	63.5%	20.8	20.2	96.9%
Recettes des participations	2.7	2.7	100.4%						
Recettes diverses				1.3	0.8	65.6%	1.7	1.2	71.3%
Recettes des producteurs pétroliers				37.7	55.0	145.8%	69.5	74.9	107.7%
<b>RECETTES EXCEPTIONNELLES</b>	255.4	148.7	58.2%	468.5	301.6	64.4%	515.6	250.2	48.5%
Dons projets	63.8	20.8	32.6%	174.3	63.7	36.5%	205.8	38.2	18.5%
Dons budgétaires				2.7	46.7	1722.1%	40.5	38.2	94.3%
Prêts projets	80.5	25.8	32.1%	203.4	115.4	56.7%	148.2	69.2	46.7%
Prêts budgétaires	66.8	60.7	90.8%						
Ressources PPTE	44.3	41.4	93.3%	88.0	75.9	86.2%	121.1	104.6	86.4%
Appuis budgétaires									
<b>RECETTES TOTALES</b>	482.5	392.5	81.3%	806.1	690.5	85.7%	1011.3	784.6	77.6%

Source : diverses lois de finances et documentations budgétaires.

Note : les recettes des pétroliers producteurs en 2004 ne sont pas isolées au sein des recettes fiscales et des recettes non fiscales.

#### *Analyse de la surexécution des recettes*

Il faut noter que, en 2004 et 2005, la surexécution des recettes est entièrement due à la sous-évaluation des recettes en provenance des pétroliers producteurs, qui ont contribué aux recettes de l'Etat pour 33,6 milliards de FC au lieu de 20,3 prévu en 2004 et 98,2 au lieu de 62,8 en 2005.

En 2006, la sur exécution s'explique par les bonnes performances de l'OFIDA et de la DGI.

En principe, l'inflation et l'évolution du change prévues par le cadrage macroéconomique sont intégrées aux prévisions de recettes, comme elles le sont aux prévisions de dépenses, de sorte que l'inflation ne devrait pas être un facteur de surexécution des recettes (le prix à la consommation a augmenté en 2004, 2005 et 2006 de respectivement 4,0%, 21,4% et 13,2%).

Enfin, le mécanisme des rétrocessions aux régies peut les inciter à une sous-estimation des recettes dans la mesure où les régies perçoivent une rétrocession de 5% des recettes recouvrées, pourcentage qui monte à 20% (le bonus) sur les recouvrements au-delà des prévisions.

### ***Les méthodes de prévision des recettes***

Les prévisions de recettes sont le fait à la fois de la DPSB et des régies. La DPSB réalise une première *prévision à politique inchangée* à partir :

- des réalisations du premier semestre ;
- des tendances probables compte tenu des évolutions observées lors des exercices antérieurs ;
- du cadrage macroéconomique (inflation, taux de change, croissance).

Une deuxième prévision est réalisée compte tenu des mesures nouvelles envisagées. Enfin, vient s'ajouter l'*effort des services* (10% ou 15%).

Les Régies réalisent de leur côté des prévisions de recettes. Les méthodes de prévision leur sont proposées dans la circulaire *Instructions relatives à l'élaboration du budget de l'Etat* transmise chaque année au début de la procédure budgétaire (voir l'indicateur PI-11).

Les prévisions de la DPSB et des Régies sont confrontées. Les régies ont tendance à réaliser des prévisions prudentes. Un compromis est trouvé et une note de synthèse rédigée.

Enfin, le parlement, l'Assemblée nationale tout particulièrement, tend à demander, à son tour, un effort supplémentaire aux régies par le vote d'amendements augmentant les recettes. Les montants correspondants sont généralement limités sauf en 2007 où des recettes supplémentaires sont demandées à l'OFIDA (8,7 milliards de FC), à la DGI (26,9), aux pétroliers producteurs (53,5), à la DGRAD (146,6).

Note	Critères minima (Méthode M1) <b>Note globale : A</b>	Justifications
A	i) Au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles n'ont été qu'une seule année inférieures à 97 % des recettes internes prévues au budget initial.	Au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles ont toujours été supérieures aux prévisions du budget initial.

## **PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses**

Les questions du PEFA :

1. Le montant du stock d'arriérés (% des dépenses totales) selon les pratiques locales d'évaluation.
2. La disponibilité des données pour le suivi du stock.

Les arriérés au sens de l'indicateur ne concernent pas le non paiement des amortissements des prêts (dette contractuelle). Sont donc à analyser : les arriérés vis-à-vis des fournisseurs, les arriérés de salaires et de cotisations sociales, les arriérés d'intérêt de la dette publique extérieure et les arriérés de la totalité de la dette intérieure (intérêts et principal), celle-ci n'étant pas contractuelle.

Deux institutions gèrent la dette publique de la RDC, l'Office de Gestion de la Dette Publique (OGEDep) et la Commission de la dette publique intérieure (CDPI).

L'OGEDep ne détient qu'une partie de l'information sur les arriérés. Une autre partie est suivie par la CDPI. Les autres sources qui peuvent être utilisées sont des rapports d'audit ou les états financiers de diverses administrations, en particulier du Ministère des finances et du Ministère du budget.

### ***Plan***

#### ***L'OGEDep***

##### ***Les arriérés intérieurs***

*Avant 2001*

*Après 2001*

##### ***Conclusion***

### **L'OGEDep**

L'Office de Gestion de la Dette Publique a été très largement dessaisie du suivi et du traitement des arriérés intérieurs. Ne suivant que la dette extérieure, elle ne peut rendre compte que de l'accumulation des arriérés de paiement des intérêts de la dette extérieure. L'Office joue cependant un rôle, mineur, dans la gestion de la dette intérieure.

### ***Dette extérieure***

A la date d'octobre 2007, seules les échéances dues aux créanciers du Club de Paris (22 millions de dollars par trimestre) n'avaient pas été honorées pour le 2<sup>ème</sup> semestre 2006 et le premier semestre 2007. Au 30 juin 2007, le montant des intérêts dus s'élève à 231,8 millions de dollars représentant les intérêts échus sur :

- les créanciers du Club de Kinshasa, 149,0 millions de dollars, qui regroupe des créanciers privés non garantis, des prêts bancaires, des prêts de gouvernements non membre du Club de Paris ;
- les créanciers du Club Paris pour 76,4 millions de dollars ;
- la dette due aux anciens propriétaires expropriés lors des opérations de « zairianisation » et de « radicalisation » pour 4,9 millions de dollars ;
- les créanciers multilatéraux pour 1,5 millions de dollars.

La *Division des créances intérieures* de l'OGEDep suit également la situation des créances rétrocedées, la situation des arriérés se présente comme retracée par le tableau 4.1.

**Tableau 4.1** – *Situation des sommes dues par les bénéficiaires des prêts rétrocedés au 31/12/06 en USD*

<i>Entreprises</i>	<b>intérêts</b>	<b>Primes de gestion</b>	<b>Total</b>
<b>REGIDESO</b>	12 610 234	2 905 903	15 516 138
<b>OKIMO</b>	14 919 747	200 718	15 120 465
<b>RVM</b>	8 107 064	416 937	8 524 002
<b>RVF</b>	5 235 252	278 138	5 513 390
<b>OCPT</b>	6 985 461	454 556	7 439 017
<b>SINELAC</b>	33 676 272	830 047	34 506 320
<b>SOCOBE</b>	636 309	2 716	639 026
<b>SNCC</b>	170 550 875	5 421 588	175 972 463
<b>GECAMINES</b>	8 121 001	-	8 121 001
<b>SNEL</b>	16 394 195	2 537 050	18 931 245
<b>STUC</b>	162 337	44 273	206 611
<b>ONATRA</b>	78 948 880	4 957 575	83 906 455
<b>TOTAL</b>	356 347 632	18 049 506	374 397 138

*Note* : les primes de gestion sont dues à l'OGEDep.

### ***Dettes intérieures***

En dehors du suivi de la dette extérieure, l'activité de l'Office se résume à la certification de dettes de l'état présentées spontanément par les créanciers eux mêmes ou parfois sur la requête du Ministre du Budget, et leur inscription sur le grand livre de la dette publique, après avoir procédé au contrôle du non paiement.

**Tableau 4.2** – *Créances certifiées pour la période allant de 2002 à 2006*

<b>Catégorie</b>	<b>Nature</b>	<b>Nb. de créances</b>	<b>montant</b>
I	Dettes financières	5	898 521,00
II	Charges sociales	13	3 912 393,00
III	Travaux publics et génie civil	19	6 177 540,86
IV	Loyers et autres services	102	56 660 860,87
V	Condammations judiciaires et indemnités	49	117 962 224,44
VI	Marchés de fournitures	53	26 528 135,97
<b>TOTAL</b>		<b>239</b>	<b>212 139 656,14</b>

### **Les arriérés intérieurs**

Il convient de distinguer l'avant 2001 de l'après 2001.

#### ***Avant 2001***

La dette intérieure antérieure à 2001, engendrée par des années d'impasses budgétaires annuelles importantes et la suspension de l'aide extérieure, a été ramenée, après l'audit de *Pricewaterhouse* (publié le 28 juillet 2004 au journal officiel – voir l'encadré *Rapport d'audit de la dette publique intérieure au 30 juin 1997*) à 1,159 milliards d'USD (691,9 millions d'USD pour la période antérieure au 30 juin 1997 et 467,5 pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 1997 au 31 décembre 2001). Les recours validés ont porté la dette finale à 1,276 milliards d'USD. Cette dette a été réduite après des négociations avec les créanciers privés conduites par le cabinet *Sterling Merchant Finance*, basées sur une stratégie décidée par le gouvernement, et sanctionnées par un rapport en mars 2005 (891 créanciers représentant 365,63 millions d'USD



ont participé à la négociation et signé des protocoles d'accord avec le gouvernement pour un montant global de 97 millions d'USD, soit un effacement de la dette de l'ordre de 268,63 millions d'USD). Ce chiffre sera augmenté des dettes recensées par l'audit du cabinet *KPMG* qui couvre les zones non recensées (pour cause de guerre) par *Pricewaterhouse*. Cet audit est actuellement bloqué à la suite de la validation de 1200 dossiers (termes du contrat avec le cabinet de consultants) sur 2700 recensés. Ces dossiers analysés représentent un total de 12,183 milliards d'USD. Le cabinet aurait proposé le rejet de plus de 11 milliards d'USD.

#### **Rapport d'audit de la dette publique intérieure au 30 juin 1997**

Price Waterhouse Coopers a audité l'encours de la dette intérieure publique arrêtée au 30 juin 1997 qui, selon le rapport de l'OGEDep sur la certification, comprenait 4 432 dossiers dont 2 139 certifiés et 2 293 rejetés au moment des travaux de certification.

La mission complémentaire de l'auditeur consistait en la certification de la dette intérieure de l'Etat portant sur le complément de 4 064 dossiers. Il n'a obtenu physiquement pour examen que 2 710 dossiers.

L'auditeur fait état d'un certain nombre de difficultés, en particulier :

- L'OGEDep ne dispose pas de registre dans lequel seraient consignés tous les dossiers reçus des différents services de l'Etat et/ou des particuliers. L'absence d'un tel registre ne permet pas de s'assurer que les dossiers transmis à l'OGEDep nous ont été intégralement transmis pour l'audit.

- Nos travaux ont été limités par l'indisponibilité de certaines informations essentielles particulièrement celles relatives aux paiements éventuels. En effet, les situations des ordres de virement reçues à la Direction du Trésor et de l'Ordonnancement ne reprennent pas suffisamment de détails sur les références des dossiers payés pour permettre le rapprochement avec l'encours de la créance au 30 juin 1997. Nos démarches auprès de la Banque centrale en vue de la confirmation des paiements intervenus avant et après le 30 juin 1997 n'ont pas reçu de réponse satisfaisante.

#### **Récapitulatif (en milliers de dollars)**

	<b>Entreprises publiques</b>	<b>Entreprises privées</b>	<b>Particulier</b>	<b>Total</b>
<b>Dettes financières</b>	37 163	10 747	693	48 603
<b>Dettes sociales</b>	3 570	25	50 099	53 694
<b>Dettes marchés de fournitures</b>	13 414	125 877		139 291
<b>Dettes travaux pub. et génie civil</b>	4 885	123 781		128 666
<b>Dettes condamnations judiciaires</b>		137 239	105 300	242 539
<b>Dettes loyers et autres services</b>	1 597	57 941	19 569	79 107
<b>TOTAL</b>	<b>60 629</b>	<b>455 610</b>	<b>175 661</b>	<b>691 900</b>

La commission de la dette publique intérieure (CDPI) (voir l'encadré *Décret présidentiel n° 04/016 du 26 janvier 2004 portant création et organisation de la Commission de la dette publique intérieure*) a géré un crédit de 42,5 millions de dollars, octroyé par la banque Mondiale pour le règlement de la dette commerciale ayant fait l'objet de conventions avec l'Etat (décote allant jusqu'à 90%, étalement...). Les règlements n'ont bénéficié qu'à la catégorie des *entreprises commerciales du secteur privé* (dette initiale : 365 millions d'USD, après décote ramenée à 97 millions d'USD – voir plus haut). Cette opération a fait l'objet d'un audit des opérations de paiement ; le rapport de l'auditeur AUDITEX sur les réponses à ses réserves et observations contenues dans son rapport d'audit final de février 2007 est en cours de rédaction depuis le 29 août 2007.

Pour une prévision budgétaire de 29,4 millions d'USD d'échéances en 2006, seuls 6 millions d'USD ont pu être payés sur le budget de l'Etat.

Aucun paiement n'a été exécuté en 2007 pour une prévision budgétaire de 24,7 millions d'USD. Un financement attendu de 50 millions d'USD est attendu de la Banque Mondiale, il devrait permettre de solder cette catégorie de créanciers.

Les règlements se font dans les conditions décrites dans l'encadré *Paiement des arriérés intérieurs*.

### **Décret présidentiel n° 04/016 du 26 janvier 2004 portant création et organisation de la Commission de la dette publique intérieure**

Article 2 : elle assiste le gouvernement dans la définition des modalités pratiques pour assurer le service de la dette, en proposant : des mesures de restructuration, des stratégies de résorption et en assurant l'évaluation du règlement de la dette intérieure.

Article 3 : elle est composée du Ministre des Finances, président, Ministre du Plan, Vice Président, Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération internationale, Ministre du Budget, Ministre de l'Economie, Ministre de l'Industrie et des PME, Ministre des Mines, Ministre du portefeuille, Ministre des Infrastructures et des Travaux publics, le Conseiller principal au Collège économique et financier du Chef de l'Etat, le Gouverneur de la Banque centrale, l'ADG de l'OGEDEP, le DG de l'ANAPI, trois délégués de la FEC, un délégué de la COPEMECO, un délégué de la FENAPEC.

Article 5 : elle se réunit deux fois par mois (non respecté).

Article 6 : une cellule technique, dont les membres sont nommés par le Ministre des Finances, assiste la commission.

Article 7 : la cellule est composée de délégués des membres de la commission et de deux consultants de la Banque mondiale.

Article 9 : le financement de la commission est assuré par budget de l'état.

Article 10 : la commission est mise en place pour trois ans.

Le mandat de la commission a été prorogé jusqu'au 24 janvier 2009 par le décret présidentiel n° 07/05 du 9 juin 2007.

### **Paiement des arriérés intérieurs (circulaire d'exécution budgétaire 2007)**

Cette part de la dette intérieure représente le solde non honoré de l'exercice 2006 et de l'échéance 2007 de la dette commerciale privée et corrigée de la décote convenue, que la banque Mondiale a accepté de financer.

Il s'agit également de la tranche de la dette sociale ainsi que celle issue des condamnations judiciaires.

Le paiement de ces dépenses s'effectue par bon d'engagement appuyé des pièces justificatives suivantes :

- Liste exhaustive des créanciers de l'Etat telle qu'établie par le négociateur STERLIG MERCHANT FINANCE ;
- Extrait du rapport d'audit PRICE WATERHOUSE tel que publié au journal officiel du 28 juin 2004 ;
- Protocole d'accord entre l'Etat congolais et le créancier ;
- Liste des bénéficiaires éligibles au paiement dans l'année d'exécution de la dépense ;
- Liste des créanciers programmés pour la période.

La CDPI prépare un état exhaustif des échéances à payer et le transmet au Ministre des Finances.

Au début de chaque trimestre, la CDPI communique les échéances de la période au cabinet du ministre des finances.

Sur cette base, le sous-gestionnaire des crédits établit le bon d'engagement qu'il soumet à la signature du Ministre des Finances pour engagement de la dépense.

La coordination entre la CDPI est l'OGEDEP semble insuffisante, en particulier en matière de suivi des paiements des arriérés.

## **Après 2001**

Depuis 2001 la situation est beaucoup plus confuse, il est raisonnable de considérer deux périodes distinctes :

*Pour les années 2002 et 2003.* L'accumulation annuel du stock n'est pas mesurable : absence de chaîne de la dépense, guerre à l'intérieur du pays... Néanmoins la Direction du contrôle budgétaire a produit un « relevé des titres de paiement de l'exercice 2003 à retraiter », qui ne comporte que 20 dépenses pour un total de 248,51 millions de FC. C'est au sein de ces titres et de ces exercices que l'on devrait trouver la majorité des créances « certifiées » par l'OGEDEP.

*Depuis 2004.* La chaîne informatisée de la dépense devrait permettre de déterminer de manière exhaustive et détaillée l'accumulation des arriérés intérieurs. Il n'en est rien pour plusieurs raisons analysées ci-après.

**Les « dossiers retournés ».** A la suite de la mise en place de la Chaîne informatisée de la dépense publique, l'accumulation annuelle d'arriérés pourrait être mesurée sur la base des dossiers retournés en fin d'exercice aux gestionnaires de crédits afin d'être réengagés au titre de l'exercice suivant sur des crédits ouverts à cet effet. Ces dossiers, selon les informations recueillies lors de la mission, pourraient correspondre à des montants très importants (jusqu'à 80% de retour pour les dépenses hors frais de personnel dans certains ministères). L'encadré *Circulaire N°2270/CAB/MIN/BUDGET/Paul/MI/2008* précise la procédure de retour des dossiers.

Tous les dossiers non réglés ont vocation à être retournés, y compris ceux ayant donné lieu à l'émission du titre de paiement (ordre de paiement informatisé – OPI – voir l'indicateur PI-20). Dans la pratique un nombre « réduit » de titres font l'objet d'une « réimputation » par la Direction du contrôle budgétaire (DCB) et la Direction du Trésor et de l'ordonnancement (DTO) et sont ainsi payés sur l'exercice suivant, sans être retournés aux gestionnaires de crédit. Si le paiement peut, en cas de recherche, être rattaché à l'engagement d'origine, un nouvel engagement au titre du nouvel exercice est néanmoins entré dans la chaîne de la dépense.

Les dossiers sont transmis à la DCB par la DTO qui produit des états détaillés.

Mais aucun état n'a été produit pour l'exercice 2004. Il est impossible de reconstituer le montant des impayés de cet exercice et de connaître le détail des titres retournés aux gestionnaires de crédits et encore moins ceux qui ont fait l'objet d'un réengagement lors des années suivantes. Des estimations sur la base des Etats de suivi budgétaire (ESB) ou des chiffres fournis par la Commission informatique interministérielle (CII) ne seraient pas crédibles.

Pour l'exercice 2005, la DCB a produit un état *Relevé des dossiers des dépenses de 2005 avec service fait à retraiter en 2006* de 28 pages détaillant 126 dépenses en différentes monnaies pour un montant de 14,15 milliards de FC. On peut penser que ces titres n'ont pas fait l'objet d'un réengagement en 2006. Ce montant est également très loin des estimations de restes à payer que l'on pourrait faire à partir des ESB ou des chiffres fournis par la CII.

Pour l'exercice 2006 la DCB a élaboré deux documents :

- 1°) Une *Liste de dépenses 2006 liquidées sans service fait et non payées* ;
- 2°) Une *Situation initiale des dépenses 2006 liquidées avec service fait et non payées au 31 janvier 2007 actualisées avec la liste additive provenant de la Direction du Trésor et de l'Ordonnancement*. La liste additive est relative à quelques dossiers en cours de traitement au niveau des cabinets des Ministres des Finances et du Budget à la clôture de l'exercice.

Le premier état s'élève à 15,08 milliards de FC et le second à 21,51, soit un total de 36,59 milliards de FC. Ce dernier chiffre est à rapprocher de celui des ESB qui fait apparaître des restes à payer (hors dette en capital, frais financier et dépenses de personnel) de 65,3 milliards de FC (voir plus loin). Ces états ont été établis sur la base des seuls dossiers « retournés » par la Direction du Trésor.

Le retour des dossiers détenus par la DCB vers les gestionnaires de crédits se ferait au compte goutte, aucun crédit n'étant prévu dans la budget 2007 pour couvrir des paiements sur les arriérés intérieurs. Les services doivent prélever ces réengagements sur leurs crédits 2007 qui sont déjà insuffisants pour les besoins de l'année en cours.

**Le rapprochement des états de la DCB avec les Etats de suivi budgétaire.** Les ESB (tableau 4.3) détaillent les étapes de la chaîne de la dépense. Le montant des restes à payer calculés sur la base des ESB ne correspond pas, et de très loin, à celui des restes à payer des états de la Direction du contrôle budgétaire.

Le tableau 4.4, établi sur la base des informations extraites de la chaîne de la dépense par la CII ne permet pas lui non plus de suivre les arriérés accumulés en fin d'exercice. Les montants liquidés pour les exercices 2004 et 2005 non pas été communiqués, de même que les « dépenses retournées » aux gestionnaires de crédits aux fins de réengagement.

**NB :** on peut s'interroger sur la fiabilité de ces chiffres car, bien qu'extraits en théorie de la même base de données, seuls ceux relatifs aux paiements effectués sont conformes aux ESB. Ce sont, en fait, les seuls chiffres aisément vérifiables, car disponibles auprès de la Banque centrale du Congo.

**Tableau 4.3 – Les étapes de la chaîne de la dépense (source ESB)**

ETAPE DE LA DEPENSE											
	Crédits votés	Engagements	Liquidation	Ordonnancements	Paielements	Paielements/ Crédits	Paielements/ Engagements	Paielements/ Liquidations	Paielements/ Ordonnancements	Ordonnancements- paielements	Liquidations- paielements
NATURE DE LA DEPENSE											
<b>BUDGET 2004 (milliards de FC)</b>											
DETTE PUBLIQUE EN CAPITAL	75.9	47.6	47.5	45.0	41.1	54.2%	86.3%	86.4%	91.3%	3.9	6.4
FRAIS FINANCIERS	18.9	42.9	42.9	40.6	39.0	206.3%	90.9%	90.9%	96.2%	1.5	3.9
DEPENSES DE PERSONNEL	92.3	217.7	217.7	214.5	102.3	110.9%	47.0%	47.0%	47.7%	112.2	115.4
BIENS ET MATERIELS	45.5	91.5	91.0	86.9	45.0	99.1%	49.2%	49.5%	51.8%	41.9	46.0
DEPENSES DE PRESTATIONS TRANSF. ET INTERV. DE L'ETAT	31.4	53.7	53.6	51.3	37.0	117.7%	68.8%	69.0%	72.1%	14.3	16.6
EQUIPEMENTS	120.7	100.1	99.7	97.2	75.4	62.5%	75.3%	75.5%	77.5%	21.9	24.4
CONSTRUCTION	95.6	32.6	32.5	32.1	31.2	32.7%	96.0%	96.0%	97.2%	0.9	1.3
TOTAL	48.1	30.5	30.5	29.0	28.4	58.9%	93.0%	93.0%	97.9%	0.6	2.1
TOTAL	528.3	616.6	615.6	596.7	399.4	75.6%	64.8%	64.9%	66.9%	197.3	216.2
<b>BUDGET 2005 (milliards de FC)</b>											
DETTE PUBLIQUE EN CAPITAL	107.0	103.6	113.7	103.6	90.0	84.2%	87.0%	79.2%	87.0%	13.5	23.7
FRAIS FINANCIERS	64.5	39.3	38.6	39.3	37.2	57.7%	94.6%	96.4%	94.6%	2.1	1.4
DEPENSES DE PERSONNEL	143.5	193.6	173.1	191.1	150.7	105.0%	77.8%	87.0%	78.8%	40.5	22.5
BIENS ET MATERIELS	33.1	84.6	68.9	80.3	69.4	209.8%	82.1%	100.7%	86.4%	10.9	-0.5
DEPENSES DE PRESTATIONS TRANSF. ET INTERV. DE L'ETAT	41.0	57.0	54.0	53.2	52.3	127.6%	91.8%	96.8%	98.4%	0.9	1.7
EQUIPEMENTS	191.8	111.2	100.7	102.3	84.3	44.0%	75.8%	83.8%	82.4%	18.0	16.3
CONSTRUCTION	93.1	71.5	63.4	61.8	60.8	65.3%	85.1%	95.9%	98.5%	0.9	2.6
TOTAL	132.2	62.7	59.2	58.3	57.8	43.7%	92.2%	97.7%	99.2%	0.5	1.3
TOTAL	806.2	723.5	671.6	689.9	602.6	74.8%	83.3%	89.7%	87.3%	87.3	69.0
<b>BUDGET 2006 (milliards de FC)</b>											
DETTE PUBLIQUE EN CAPITAL	120.5	81.9	77.5	76.9	64.9	53.9%	79.3%	83.8%	84.4%	12.0	12.6
FRAIS FINANCIERS	109.6	34.1	34.1	34.1	30.4	27.7%	89.0%	89.0%	89.0%	3.7	3.7
DEPENSES DE PERSONNEL	191.5	202.2	202.1	200.5	195.3	102.0%	96.6%	96.6%	97.4%	5.2	6.8
BIENS ET MATERIELS	30.4	70.7	70.4	63.9	57.9	190.2%	81.8%	82.3%	90.6%	6.0	12.5
DEPENSES DE PRESTATIONS TRANSF. ET INTERV. DE L'ETAT	45.7	41.3	40.7	36.3	35.2	77.0%	85.2%	86.4%	96.9%	1.1	5.5
EQUIPEMENTS	282.5	205.5	205.1	191.3	184.8	65.4%	89.9%	90.1%	96.6%	6.5	20.3
CONSTRUCTION	116.9	61.7	59.5	46.3	45.2	38.6%	73.2%	75.9%	97.6%	1.1	14.3
TOTAL	142.5	100.1	97.7	87.8	85.1	59.7%	85.1%	87.1%	96.9%	2.7	12.6
TOTAL	1039.6	797.5	787.1	737.1	698.8	67.2%	87.6%	88.8%	94.8%	38.4	88.4

Note : ordonnancements de 2004 payés en 2005 : 18,4 milliards de FC.

**Tableau 4.4 – Les étapes de la chaîne de la dépense (source CII) - en milliards de FC**

Année	Dépenses engagées	Dépenses liquidées	Dépenses ordonnancées	Dépenses payées	Dépenses retournées
2004	543,29	ND	509,73	399,42	ND
2005	798,56	ND	762,31	602,62	ND
2006	808,78	748,41	740,24	698,76	ND

**Utilisation des tableaux ESB et CII.** Les informations de ces tableaux, pour indispensables qu'elles soient à une meilleure connaissance des arriérés, sont cependant d'interprétation délicate pour plusieurs raisons :

- Un reste à payer d'un exercice peut, comme on l'a vu, être réengagé l'année suivante, voire plusieurs années de suite avant d'être réglé, il se retrouve ainsi plusieurs fois dans les dossiers retournés ; un même reste à payer peut donc être constaté plusieurs années de suite.
- La plupart des dépenses sont liquidées et ordonnancées avant la constatation du service fait. C'est la raison pour laquelle une commission est mise en place par la DTO pour effectuer les contrôles.
- Un dossier peut donc être retourné et ne pas faire l'objet d'un réengagement.
- D'importantes dépenses sur les charges communes sont payées sous la forme d'un forfait mensuel (Depuis 2005, pour l'électricité 500 000\$ à la SNEL, et pour l'eau 450 000 \$ à la REGIDESO). La dette réelle de l'Etat à l'égard de ces fournisseurs n'est pas retracée dans les comptes publics. Il est probable que malgré le paiement (irrégulier) de ces forfaits, l'état accumule de nouveaux arriérés à l'égard de ces entreprises publiques.
- Les chiffres des paiements incluent, selon la DTO, des paiements relatifs à des dépenses « hors chaîne ». Elles ne sont pas toutes régularisées au cours de l'exercice ou elle ont été réalisées (le sont-elles par la suite ?). La différence entre les montants liquidés et les paiements ne correspond donc pas aux restes à payer en fin d'exercice dans aucun des deux tableaux qui ne sont identiques que sur le niveau des paiements.

**NB :** les chiffres produits par la Division de la Comptabilité de la DTO sont inutilisables aux fins de mesure des arriérés, la comptabilité n'enregistrant les opérations qu'après la validation « finale » de l'ordonnancement et l'émission du titre de paiement. Néanmoins la balance des comptes au 31 décembre 2006 fait apparaître une dégradation d'environ 5 milliards de FC des comptes de la classe 4 (ouverts uniquement pour les créanciers) hors « organismes et pays étrangers ». De l'aveu même des autorités la comptabilité, en partie double, du Trésor est encore « expérimentale ».

***Circulaire N°2270/CAB/MIN/BUDGET/Paul/MI/2008***

***Les dossiers engagés au titre de l'exercice 2007 mais non liquidés par le Ministre du budget au 31 décembre 2007 sont annulés. Ils doivent être transmis aux services gestionnaires par la Direction du Contrôle budgétaire.***

...

***Les dossiers liquidés mais non ordonnancés à la date du 31 décembre 2007 subissent selon le cas, les traitements suivants :***

- 1. Les dossiers sans contrepartie ou sans service fait sont annulés. ...
- 2. Les dossiers avec service fait doivent être retournés par la Direction du Trésor et de l'ordonnancement à la Direction du Contrôle budgétaire, qui les transmettra aux services gestionnaires pour réengagement au titre de l'exercice 2008.

***Les dossiers liquidés, ordonnancés mais non payés au 31 décembre 2007 subissent, selon le cas, les traitements suivants :***

- 1. Idem.
- 2. Idem.
- 3. Les dossiers de l'exercice 2007, en instance de paiement à la Banque Centrale du Congo à ce jour sont annulés et doivent être retournés à la Direction du Trésor et de l'ordonnancement, pour y subir le traitement indiqué ci-dessus

## Conclusion

Les difficultés à évaluer l'accumulation des arriérés, exposées ci-dessus, rendent impossible le suivi du stock en cours et en fin d'année. L'OGEDP, juridiquement en charge de cette fonction, ne peut l'exercer. Seule la CDPI, et pour la seule dette commerciale antérieure à 2001 (recensée, validée et négociée), serait en mesure de communiquer des informations. Elle seule dispose de l'information relative aux paiements effectués sur cette partie de la dette intérieure.

Les services du Ministère des finances et du Ministère du budget ne disposent que de données incomplètes et parfois incohérentes sur les arriérés générés par l'exécution de la dépense publique.

<b>Note</b>	<b>Critères minima (Méthode de notation M1)</b> <b>Note globale : D</b>	<b>Justifications</b>
<b>D</b>	i) Le stock d'arriérés dépasse 10 % des dépenses totales.	i) Le stock des arriérés est impossible à déterminer précisément mais il dépasse très largement les 10% des dépenses annuelles totales.
<b>D</b>	ii) Il n'existe aucune donnée fiable sur le stock d'arriérés pour les deux derniers exercices.	ii) Les données sur l'accumulation des arriérés sur les deux derniers exercices ne sont pas fiables.

## 3.2 Exhaustivité et transparence

### PI-5. Classification du budget

Les recettes et les dépenses sont présentées, en prévision, dans la documentation budgétaire, analysée plus en détail dans le cadre de l'indicateur PI-6, et, en exécution, dans les Etats de suivi budgétaire (ESB), présentés dans les commentaires de l'indicateur PI-24.

#### *Recettes*

Les recettes intérieures du budget sont présentées dans le Document n°1 de la nomenclature budgétaire (voir l'indicateur PI-6 pour une présentation de la Documentation budgétaire) par régies financières et, à l'intérieur de chaque régie, par nature de recette de sorte que l'ensemble est une nomenclature équivalente à la nomenclature des deux premiers niveaux du Manuel de statistiques de finances publiques du FMI.

Les recettes intérieures sont présentées à un niveau beaucoup plus fin par régie et par service administratif dans le Document n°5.

Une nomenclature des recettes strictement conforme au manuel du FMI a été élaborée et un guide d'utilisation est en préparation.

#### *Dépenses*

##### *En prévision*

Les dépenses sont présentées, dans le Document n°1 selon plusieurs nomenclatures :

- par nature, au niveau de la classe et de l'article ;
- par ministère et institution ;
- par fonction et sous-fonction.

Les dépenses de lutte contre la pauvreté et les dépenses PPTE sont isolées et présentées chacune selon les nomenclatures ci-dessus.

D'autres documents de la documentation budgétaire présentent les dépenses par ministère ou institution, par direction et par nature à un niveau relativement fin de détail.

La nomenclature par fonction et sous-fonction est rigoureusement identique à la nomenclature GOFOG du Manuel de statistiques de finances publiques du FMI.

##### *En exécution*

Les fonctions et sous-fonctions sont renseignées par le sous-gestionnaire des crédits (voir plus loin) sur le bon d'engagement sur lequel est codifié en 26 positions l'ensemble des informations suivantes :

Exercice		Grandes fonctions de l'Etat						Section		Chapitre			Article		Littera		Source de fin.	Spécificité	N°Projet			Localisation					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26		

Une table de passage a été établie, qui fait la transition de la codification des *section, chapitre, article et littera* à celle des *fonctions et sous-fonctions*.

Les dépenses totales exécutées sont présentées dans les ESB par fonction et sous-fonction. Les dépenses de lutte contre la pauvreté et les dépenses PPTE sont présentées selon la même nomenclature.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)	Justification
A	i) La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative, économique et sous fonctionnelle, en utilisant les normes GFS/COFOG ou une norme susceptible de fournir une documentation cohérente avec ces normes. (La classification programmatique peut se substituer à une classification sous fonctionnelle, si elle est appliquée avec un niveau de détail correspondant au moins à celui de la classification sous fonctionnelle.)	i) La loi de finances et les états d'exécution budgétaire (ESB) présentent les recettes en une nomenclature proche de celle du Manuel de statistiques de finances publiques ; ils présentent les dépenses par fonction et sous-fonction de la nomenclature GOFOG.  Le passage de la nomenclature budgétaire à la nomenclature GOFOG a fait l'objet de travaux d'élaboration d'une table de passage.



## PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

La documentation budgétaire transmise aux députés et aux sénateurs comporte treize documents. Si elle peut paraître volumineuse, le *Document n°1* en fournit une synthèse qui permet au lecteur pressé ou peu averti d'acquérir une connaissance rapide du budget. Si la stratégie de l'Etat et les politiques publiques sont pratiquement inexistantes dans cet ensemble de documents où les informations chiffrées sont prédominantes, il n'en est pas moins très complet en matière de recettes et de dépenses ainsi que de méthodologie de prévision des recettes.

D'autres documents sont présentés au cours des sous-commissions des commissions ECOFIN du Parlement, qui précisent tel ou tel point insuffisamment développé dans la documentation budgétaire.

L'encadré *Contenu de la documentation budgétaire* précise le contenu de la documentation budgétaire et le tableau 6-1 en propose une évaluation.

**Tableau 6-1** – *Evaluation de la documentation budgétaire*

Document demandé	X = présent	Commentaires
1. les hypothèses macro-économiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change	X	Document n°1.
2. le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue	X	Document n°1.
3. le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue	X	La composition du déficit est précisée par grande masse dans le document n°1 et par projet dans le document n°12.
4. le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours		
5. les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours		Pas de mention des avoirs financiers, qui sont très faibles.
6. l'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget	X (voir ci-après)	Les documents n°1, 3, 4, 5 font apparaître le budget 2005 en prévision, mais non en exécution.
7. le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificatives ou le résultat estimé), présenté sous le même format que la proposition de budget	X	Les documents n°1, 3, 4, 5 et 13 font apparaître le budget aménagé 2006, ainsi que son exécution.
8. le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées (se reporter à l'indicateur PI-5), y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent	X	Document n°1 pour le budget 2005, le budget aménagé 2006 et le budget prévisionnel 2005.
9. l'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense	X pour partie	Les modifications de la politique fiscale et douanière sont incluses dans la méthodologie de prévisions des recettes des documents 3 et 4.

La documentation budgétaire de l'exercice 2007 inclut l'exécution budgétaire 2006 et non celle de 2005 (l'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent) demandé par la méthodologie. Dans la mesure où le vote du budget 2007 a été très tardif (juillet 2007), il était sans doute préférable de procéder ainsi. On a donc considéré que la documentation incluait le document demandé n° 6 ; le retard d'adoption de la loi de finances est évalué par ailleurs.

La documentation budgétaire 2008 est rassemblée en seulement quatre documents (Doc. 1 : Exposé général du projet du budget de l'Etat pour l'exercice 2008 ; Doc. 2 : Exposé des motifs et projet de loi contenant le budget de l'Etat pour l'exercice 2008 ; Doc. 3 : Recettes budget 2008 ; Doc.

4 : Dépenses budget 2008) sans véritable gain de facilité de lecture dans la mesure où la répartition en plusieurs volumes palliait l'absence de table des matières des plus gros volumes de la nouvelle présentation.

**CONTENU DE LA DOCUMENTATION BUDGETAIRE 2007**

**Document n°1 : Exposé général du projet de budget de l'Etat**

- la situation économique pour l'année en cours et les perspectives pour l'exercice budgétaire à venir ;
- le cadrage macroéconomique ;
- les recettes courantes détaillées par régies et par nature, avec le taux de réalisation de l'année écoulée ;
- l'exécution des crédits provisoires par grandes rubriques ;
- les dépenses par nature à un niveau fin ; par ministère ; par fonction et sous-fonction
- les dépenses croisées par fonction, nature (à un niveau agrégé) et ministère ;
- les dépenses de lutte contre la pauvreté par nature à un niveau fin ; par ministère ; par fonction et sous-fonction ;
- les dépenses PPTTE par nature à un niveau fin ; par ministère ; par fonction et sous-fonction.

**Document n°2 : Exposé des motifs et projet de loi contenant le budget de l'Etat**

Ce bref document n'apporte pas d'informations supplémentaires par rapport au Document n°1, dont il présente les grandes masses budgétaires sous forme d'article de loi.

**Document n°3 : Recettes des douanes et accises**

- Méthodologie de prévision détaillée par type de recette.

**Document n°4 : Recettes des impôts**

- Méthodologie de prévision détaillée par type de recette.

**Document n°5 : Canevas des recettes**

- Recettes par nature et par organisme générateur (Régies financières et services administratifs générateurs de recettes).

**Document n°6 : Dépenses de rémunérations**

- Rémunérations par ministère ou institution et par direction.

**Document n°7 : Dépenses de fonctionnement des institutions**

- Dépenses de fonctionnement des institutions par direction et par nature à un niveau moyennement détaillé.

**Document n°8 : Dépenses de fonctionnement des ministères**

- Dépenses de fonctionnement des ministères par direction et par nature à un niveau moyennement détaillé.

**Document n°9 : Subventions aux services déconcentrés et rétrocession aux provinces et ETD**

- Subventions et rétrocessions aux Provinces.
- Subventions aux services déconcentrés par province, district et ville.

**Document n°10 : Autres dépenses courantes**

- Dépenses communes.
- Rétrocessions aux Régies financières.
- Interventions économiques par ministère ou institution et par direction.
- Subvention du déficit BCC.
- Subvention aux organismes auxiliaires par ministère ou institution et par direction.
- Subventions aux ex-BPO par ministère ou institution et par direction.
- Dette publique – dette intérieure par catégorie de créancier ; dette extérieure.
- Frais financiers – dette extérieure ; Banque centrale du Congo.

**Document n°11 : Investissements et dépenses exceptionnelles sur ressources propres**

- Projets sur ressources PPTTE par ministère, direction et nature.
- Projets sur ressources internes par ministère, direction et nature du projet.
- Projets du programme d'urgence d'autosuffisance alimentaire (PUAA) par direction du ministère de l'agriculture et par nature.
- Contrepartie des projets par ministères, direction et nature du projet.
- Projets d'appui aux Provinces et ETD, par province.
- Dépenses exceptionnelles sur ressources propres.

**Document n°12 : Investissements et dépenses exceptionnelles sur ressources extérieures**

- Investissements par ministère et direction ou organisme auxiliaire ou agence d'exécution.
- Dépenses exceptionnelles sur ressources extérieures par ministère et direction.

**Document n°13 : Fiches synthétiques des dépenses par rubriques**

- Dépenses par ministère ou institution et par nature en grandes catégories avec des justifications brèves.

**Document n°14 : Mesures d'accompagnement du projet de budget**

- Diverses mesures dans le domaine des finances publiques, relatives aux recettes, aux dépenses, aux programmes d'investissement du gouvernement, et aux entités administratives décentralisées.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) <b>Note globale : B</b>
<b>B</b>	i) Les documents récents du budget satisfont 5 à 6 des 9 critères d'information.

## **PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale**

L'indicateur s'intéresse aux dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) et aux informations sur les recettes et dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds.

### **Les dépenses extrabudgétaires**

L'indicateur s'intéresse à deux catégories d'opérations (qui relèvent des entités de l'administration centrale au sens du PEFA) :

- les opérations extrabudgétaires, c'est-à-dire *non incluses dans la loi de finances* ;
- les opérations inscrites au budget mais *gérées en dehors du système de gestion et de comptabilité budgétaire de l'administration*, qui comprennent principalement des projets financés par les bailleurs de fonds, mais qui peuvent également inclure des dépenses de l'Etat exécutées en dehors des procédures de contrôle de la dépense budgétaire.

L'indicateur ne note pas l'importance des opérations extrabudgétaires mais l'importance de celles qui sont non rapportées dans les états financiers de fin d'exercice ou, de façon plus large, dans les rapports budgétaires.

La notation relative à l'importance des opérations extrabudgétaires est centrée sur les dépenses extrabudgétaires. Cependant, s'il y a des dépenses extrabudgétaires, c'est souvent parce qu'il y a des recettes extrabudgétaires pour financer ces dépenses extrabudgétaires, de sorte qu'une analyse de ces recettes extrabudgétaires est indispensable à l'évaluation des dépenses extrabudgétaires. Sans préjudice de ce que les dépenses extrabudgétaires peuvent, compte tenu de la fongibilité des ressources, être financées par des ressources budgétaires.

Plusieurs catégories d'entités ou d'opérations peuvent, en RDC, donner lieu à des dépenses et des recettes hors budget, ou hors des règles d'exécution budgétaire :

- les organismes auxiliaires (autre appellation des budgets annexes et fonds spéciaux) ;
- les entités hors budget chargées d'une politique publique ;
- les services publics financés par les usagers ;
- la parafiscalité ;
- les non reversements des Régies ou des services d'assiette ;
- les comptes des administrations en banque commerciale.

### **Les organismes auxiliaires**

La loi financière prévoit que :

- *Les budgets annexes sont ceux des organismes auxiliaires de l'Etat et des entreprises publiques à caractère administratif, social ou culturel, scientifique et technique dont l'équilibre est assuré selon le cas par un versement ou une subvention du budget général.*

- *Le budget pour ordre est essentiellement de nature comptable ; il n'ouvre aucun crédit mais énumère les opérations à effectuer pour compte de tiers ou les fonds spéciaux, en dépenses et en recettes, en dehors des opérations budgétaires.*

Dans les faits, les budgets pour ordre ne correspondaient pas à la définition de la loi financière et recevaient une subvention de l'Etat, en contradiction avec le texte de la loi. Les deux catégories *budget annexe* et *budget pour ordre* (BPO) ont été fondues en une seule : les *organismes auxiliaires*. La Loi de finance isole cependant les ex-BPO parmi les organismes auxiliaires.

Ces organismes auxiliaires sont nombreux ainsi qu'on peut le constater à l'examen du tableau 7.1, qui fait apparaître, pour chaque ministère, le nombre d'organismes auxiliaires sous sa tutelle (Nbre.).

**Tableau 7.1** – *Nombre d'organismes auxiliaires par ministère de tutelle*

Ministère ou institution	Nbre.		Nbre.
Présidence de la République	4	Postes, téléphones et télécommunications	3
Finances	2	Information, presse et communication nationale	5
Budget	1	Affaires foncières	1
Plan	2	Environnement	5
Justice	3	Culture et arts	11
Santé publique	4	Sports et loisirs/administration	2
Enseignement supérieur et universitaire	81	Fonction publique	3
Recherche scientifique	16	Travail	3
Infrastructures, Travaux publics et Reconstruction	6	Prévoyance sociale/administration	1
Développement rural	1	Affaires sociales et solidarité nationale	28
Industrie	3	Condition féminine et famille	3
Mines	5	Portefeuille	2
Energie	1	Petites et moyennes entreprises	1
Transports et voies de communication	5		

Les organismes auxiliaires du Ministère de l'enseignement supérieur et universitaire sont, pour l'essentiel, des établissements d'enseignement, ceux du Ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale, des organismes d'assistance à diverses catégories de bénéficiaires. Le cas des organismes auxiliaires du Ministère de l'enseignement supérieur est traité dans le cadre du paragraphe *Les services au public financés par les usagers*.

Les organismes auxiliaires sont de statuts variés. Certains n'ont pas la personnalité morale. Certains sont des ONG (qui ont le statut d'association), d'autres sont des entreprises publiques (ayant la nature d'établissement public). Ils n'ont pas de comptable public ; l'Etat est représenté au Conseil d'administration lorsqu'il en existe.

La plus grande partie de ces organismes auxiliaires reçoivent des subventions modestes en prévision, entre deux et quatre millions pour ceux qui dépendent du Ministère de l'enseignement supérieur et universitaire, entre un et deux millions pour ceux qui dépendent du Ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale. La plupart du temps, ces prévisions modestes ne sont pas exécutées.

La liste des organismes auxiliaires qui reçoivent plus de 10 millions de FC est fournie par le tableau 7.2.

Ces organismes représentent 95% des subventions aux organismes auxiliaires (y compris ex-BPO) budgétisées en 2007 (9,9/milliards de FC).

Les gros consommateurs de subventions sont les anciens Budgets pour ordre (ex-BPO) qui n'apparaissent dans le budget que pour ordre, c'est-à-dire à la fois, et pour les mêmes montants, en recettes et en dépenses. L'autonomie de ces organismes était telle qu'ils ne rendaient pas compte de l'exécution de leurs budgets. Depuis 2006, ces ex-BPO sont tenus de reverser leurs recettes au Trésor (par le biais de la DGRAD), ce qu'ils ne faisaient pas auparavant ; en contrepartie, le budget leur accorde une subvention, qui peut être importante. Celle-ci leur est payée hors chaîne de la dépense (voir indicateur PI-20) sur la base d'un ordre permanent à la Banque centrale, mensuellement, pour 1/12 de l'autorisation budgétaire ; le gouvernement vient cependant de prendre une décision de suspension de cet ordre permanent.

Jusqu'à l'exercice 2005, ces ex-BPO (qui étaient alors des BPO) ne transmettaient aucun rapport au Ministre du budget. Depuis 2006, ils sont tenus de le faire. Ils n'ont cependant pas encore eu l'occasion de le faire.

**Tableau 7.2 – Liste des organismes auxiliaires recevant plus de 10 millions de FC**

Ministère ou institution	Organisme auxiliaire	Subvention - FC
Présidence de la République	Réserves stratégiques générales	80 000 000
	Journal officiel	75 845 256
	Autorité de régulation des postes	1 403 772 192
Finances	Conseil permanent des comptabilités au Congo	45 525 534
Budget	RENAPI	25 000 000
Plan	Institut national des statistiques	12 025 000
Infrastructures, Trav. pub. et Reconst.	Palais du peuple	23 000 000
	Bureau technique de contrôle	10 490 000
	Office des voiries et drainage	16 470 000
	Office des routes	16 470 000
Santé publique	Direction de l'hygiène aux frontières	75 880 757
Mines	Secrétariat général	212 201 930
	Cellule technique de coord. et de planif. minière	175 070 176
	Cadastre minier	4 785 260 760
	Service d'assis. et d'encad. du Small Scale Mining	504 903 016
	Communauté de base	307 539 804
Energie	Commission nationale pour l'énergie	25 000 000
Poste, téléphones et télécom.	Secrétariat général	203 451 906
	Office congolais des postes et télécom. (OCPT)	701 886 096
Information, presse et com. nationale	Régie nationale des télécom. par satellites	300 276 154
Environnement	Programme national d'assainissement	10 500 000
	Fonds de reconstitution du capital forestier	140 643 625
Tourisme	Secrétariat général	50 612 723
	Office national du tourisme	677 026 029
Portefeuille	Conseil supérieur du portefeuille	25 918 228
Petites et moyennes entreprises	Office de promotion des PME	10 460 000

Les subventions aux organismes auxiliaires représentent près de deux fois le total des subventions aux services déconcentrés dans le budget 2007 (10,5 contre 5,6 milliards de FC).

Les subventions aux organismes auxiliaires ont été exécutées, en 2006, à hauteur de 134,8%, les subventions aux services déconcentrés à hauteur de 4,5% ; soit, en milliards de FC, 0,25 pour les services déconcentrés contre 12,7 pour les organismes auxiliaires.

### **Les organismes auxiliaires et le PEFA**

Les organismes auxiliaires peuvent relever de l'indicateur à un double titre :

- ils bénéficient de ressources extrabudgétaires, en dehors de la subvention de l'Etat ;
- leurs dépenses ne respectent pas les règles de la comptabilité publique.

Ces fonds, qui combinent subventions publiques et fonds privés peuvent être utiles et il peut être souhaitable de les développer. La justification de la qualité d'extrabudgétaire à un organisme auxiliaire ne repose pas sur le principe général d'établissement des organismes auxiliaires, mais sur sa nature exacte. Si l'organisme auxiliaire a été créé pour une mission difficilement réalisable dans le cadre des règles de fonctionnement des services de l'administration et des règles de la comptabilité publique, son existence est justifiée. Toutefois, ces organismes auxiliaires peuvent aussi être un moyen de tourner les règles de la dépense publique ; ils sont alors de purs démembrements de l'administration.

C'est donc au cas par cas que l'on peut considérer qu'un organisme auxiliaire doit être qualifié d'extrabudgétaire ou ne pas l'être.

S'il ne satisfait pas à des règles minimales de *reporting*, et quelle que soit la justification de sa création, il rentre dans le cadre de l'indicateur.

Les organismes auxiliaires apparaissent au budget de l'Etat pour la subvention qu'ils reçoivent. Il sont néanmoins hors budget à plusieurs titres.

1. Les ressources propres des organismes auxiliaires, et donc les dépenses correspondantes, n'apparaissent pas dans le budget. Ceci est irrégulier lorsqu'il n'y a pas de

justifications suffisantes à la création de l'organisme auxiliaire (voir l'encadré *Les organismes auxiliaires et le PEFA*).

Ceci peut être également jugé irrégulier lorsque l'organisme auxiliaire n'a pas la personnalité morale (publique ou privée).

2. Les dépenses et recettes de ces organismes, non seulement n'apparaissent pas dans le budget, mais sont décaissées ou encaissées en dehors des règles de la comptabilité publique.

3. Il n'existe pas de *reporting* de ces organismes qui donne lieu à une consolidation. Ceci est particulièrement vrai des ex-BPO qui, pourtant, participent à l'exécution des politiques publiques.

### ***Les entités hors budget qui exécutent une politique publique***

Plusieurs organismes personnalisés, sans aucun lien financier avec l'Etat, exécutent une politique publique, en particulier prélèvent une taxe parafiscale sous couvert de prestation d'un service, le recours à laquelle est rendu obligatoire par un texte réglementaire.

Il s'agit en particulier de :

- l'Office de contrôle congolais (OCC) ;
- l'Office de Gestion du Fret Maritime (OGEFREM).

Ces deux organismes bénéficient du statut d'entreprise publique. Ils prélèvent des rémunérations pour un service rendu obligatoire par les textes. L'OCC est rémunéré pour le contrôle de la qualité des produits importés. L'OGEFREM assure la tutelle des entreprises de transport maritimes.

### ***Les services au public sont largement hors budget***

On cherche ici à évaluer la façon dont se répartissent les recettes et les dépenses des services au public entre le budget et le hors budget, c'est-à-dire les usagers.

Le fonctionnement des services tournés vers la satisfaction directe des besoins de la population, on peut les appeler les services au public, ne peut, s'ils sont financés par le budget, être inscrit que dans l'une ou l'autre de trois catégories :

- les subventions aux budgets annexes ;
- les dépenses de fonctionnement des ministères ;
- les subventions aux services déconcentrés ;
- les rémunérations.

Les services au public qui figurent dans les budgets annexes sont principalement les instituts d'enseignement supérieur.

### ***Les instituts d'enseignement supérieur***

Les universités et autres instituts d'enseignement supérieur ne reçoivent pas la subvention inscrite au budget à leur intention. La recevraient-ils que cela ne changerait pas grand-chose à leur situation, vu la modicité des sommes en jeu.

Les frais payés par les étudiants financent, pour une moindre part le fonctionnement des universités et, pour une part plus grande une partie des salaires des enseignants, la *motivation*.

### ***Les dépenses de fonctionnement des ministères destinées aux services au public***

La lecture du budget permet de constater la modicité de sa contribution au fonctionnement des services au public.

Les dépenses de *Biens, matériels et prestations* sont, dans les tableaux de la documentation budgétaire, présentées par ministère ou institution et service. Elles incluent les dépenses au profit des unités de prestations de service non personnalisés telles que les établissements d'enseignants secondaires ou primaires, les établissements de santé, de l'hôpital au plus petit centre de santé (la plupart des hôpitaux sont non personnalisés ; seuls deux hôpitaux, personnalisés, reçoivent une subvention – très modeste – au titre d'organisme auxiliaire).

Les dépenses de fonctionnement inscrites au budget sont, vu l'intitulé de la dépense et la modicité des montants, destinés au fonctionnement des services centraux, à l'exception de quelques dépenses qui, bien qu'imputées à des services centraux sont, vu l'importance des montants, manifestement destinés aux unités de prestations de service. Ces cas sont rares. Dans le cas des deux ministères parmi les plus concernés par les prestations de service à la population, on trouve (budget 2007 hors PPTE) :

<b>MINISTERE</b>	<b>SERVICE</b>	<b>LIGNE BUDGETAIRE</b>	<b>MONTANT (FC)</b>
Santé publique	Service généraux et ressources humaines	Fournitures et outils médicaux	1 000 000 000
		Frais médicaux et pharmaceutiques	2 700 000 000
Enseignements primaire, secondaire et professionnel	Service de contrôle de la paie des enseignants (SECOPE)	Matériel éducatif, récréatif, culturel et sportif	1 553 994 391
		Impression, Reproduction, reliure, conservation	1 333 252 630

Il faut noter que les frais médicaux et pharmaceutiques incluent, en dehors de dépenses propres au Ministère de la santé publique, des dépenses communes à l'ensemble des ministères (voir charges communes – indicateur PI-2).

Le budget des dépenses PPTE 2007 fait apparaître très peu de dépenses de fonctionnement, mais pratiquement uniquement des dépenses d'équipements ou de réhabilitation de bâtiments.

### ***Les subventions aux services déconcentrés***

Les *Services déconcentrés* apparaissent dans le budget au titre des *subventions* qu'ils reçoivent et qui, dans la documentation budgétaire, sont détaillés par *Province* et, à l'intérieur de chaque province en *chef-lieu de province, districts et villes*. A chacun de ces niveaux est attribué un montant global, entre 100 et 300 millions de FC pour les chefs-lieux, entre 20 et 80 millions pour les districts et les villes. Kinshasa reçoit de l'ordre de 400 millions de FC.

La comparaison prévision – exécution fait apparaître que les crédits alloués aux services déconcentrés ne sont pratiquement pas exécutés : moins de 5% en 2006.

Il faut reconnaître que le Plan de trésorerie arrêté par le Gouvernement et envoyé au FMI n'accorde pas des crédits importants par rapport aux crédits votés pour ces services.

Il résulte de cette situation que les EAD peuvent être amenées à se substituer à l'Etat, dans une mesure cependant limitée par leur peu de ressources.

Ce sont cependant essentiellement les usagers qui sont amenés à assurer le fonctionnement des services publics. Ainsi l'Etat ne participe plus aux frais de fonctionnement des écoles et des centres de santé hors, dans une faible mesure, les médicaments.

## ***Les rémunérations***

Les rémunérations versées par l'Etat aux agents des services au public ne représentent qu'une petite partie des revenus de ces derniers (ce point sera développé dans le cadre de l'indicateur PI-18).

Les écoles publiques et les écoles agréées représentent à peu près la moitié de l'ensemble des écoles présentes dans le pays. Seuls de l'ordre de 40% des enseignants de ces écoles sont immatriculés. Les versements de salaires par l'Etat sont souvent répartis par le Directeur d'école entre l'ensemble des enseignants, immatriculés, donc reconnus par l'Etat, et non immatriculés. La *motivation* versée par les parents d'élèves représente de l'ordre de 70% du revenu de l'enseignant, le salaire comptant pour environ 30%.

Les hôpitaux et centres de santé facturent leurs prestations au-delà des tarifs prévus dans les barèmes. Le salaire versé par l'Etat aux médecins ne représente qu'une partie très minoritaire de leurs revenus.

La plupart des centres de santé du pays sont appuyés par des bailleurs qui versent des primes représentant de l'ordre de 80% du total salaire de l'Etat + prime du bailleur.

Les brigades de la police des routes n'incluent souvent qu'une minorité d'agents immatriculés.

La modicité des salaires versés par l'Etat, aggravée par une distribution fréquente entre immatriculés et non immatriculés, fait que la véritable motivation de la présence de l'agent à son poste de travail n'est pas son salaire officiel, mais l'ensemble des avantages annexes, motivation et autres, qu'il peut en retirer.

## ***Conclusion de l'analyse du budget***

L'analyse du budget fait apparaître que les unités de prestations de services sont pratiquement sans financement du fonctionnement.

1. Elles n'apparaissent pas dans le budget de fonctionnement des ministères (à l'exception de quelques dépenses bien identifiées).

2. Les services déconcentrés ne peuvent même pas, compte tenu des 248 millions reçus en 2006 pour l'ensemble du territoire, assurer le financement du fonctionnement des divisions déconcentrées.

3. La plupart des entités de prestations de services n'apparaissent pas au titre des organismes auxiliaires, à l'exception notable des établissements d'enseignement supérieur. Au budget du Ministère de la santé publique, n'apparaît qu'un centre de santé et deux hôpitaux, qui reçoivent entre 2 et 3 millions de FC.

Les unités de prestations de services, soit qu'elles ne figurent pas au budget, soit qu'elles se voient allouer des montants faibles qui seront peu exécutés, ne reçoivent pratiquement pas de fonctionnement de l'Etat.

Elles sont alors contraintes de mettre sur pied un système hors budget de recettes et de dépenses, les bénéficiaires assurant le fonctionnement de ces unités. Paiement des soins et des médicaments par les patients. Paiement du fonctionnement des écoles par les parents d'élèves, etc. (Voir les analyses de l'indicateur PI-23).

Ces recettes et dépenses ne sont pas inscrites au budget et, de plus, sont exécutées hors des procédures régulières de recettes et de dépenses, et sont non rapportées.

Il convient de noter que dans l'élaboration de ses prévisions budgétaires, le Ministère de la santé tient plus compte des médicaments et équipements de son secteur que de ceux des centres de santé, des Hôpitaux de référence et les Bureaux de Zones de santé.



## **La parafiscalité non connue**

Il existe dans les provinces toute une parafiscalité non connue des services centraux et non reversée au Trésor. Celle-ci s'est développée durant la période de guerre, durant laquelle les autorités des provinces qui n'étaient plus sous l'autorité du pouvoir central ont édicté des réglementations ; devenues illégales, de nombreux éléments de ces réglementations perdurent.

Les gouverneurs de province établissent parfois de leur propre initiative des taxes, ou augmentent les taux des taxes d'Etat, par exemple sur les produits pétroliers ou sur l'eau.

Par ailleurs, de nombreux services collectent à leur profit toutes sortes de taxes ; ainsi la police perçoit des péages sur les routes d'accès aux marchés, ...

## **Les non reversements des Régies ou des services d'assiette**

Les recettes des Régies peuvent être collectées par remises d'espèces auprès d'un comptable public ou par versement en banque. Elles sont, théoriquement, obligatoirement collectées par versement auprès des banques commerciales, sauf lorsqu'il n'existe pas d'agence bancaire dans la localité. Il semble cependant que des versements en espèces auprès du comptable soient opérés même en présence d'agence bancaire.

Quoi qu'il en soit, les encaissements en espèces donnent lieu à un partage non régulier entre ce qui est conservé par la représentation locale de la Régie, ce qui va à divers destinataires, et ce qui reste pour Kinshasa.

La DGRAD est en charge du recouvrement des recettes administratives des services d'assiette des ministères. Cependant, beaucoup de ministères continuent à collecter des recettes hors de la DGRAD ; ainsi les services en province du ministère de la justice (les tribunaux) collectent des frais de justice sans que les versements ne parviennent ni au ministère central, ni à la DGRAD.

Le cas du non reversement au Trésor des recettes dues par les exploitations minières et forestières est particulièrement important, compte tenu de l'importance des ressources que l'Etat pourrait tirer des richesses du sol et du sous-sol du pays. Il est fait état de nombreux cas de non acheminement des recettes vers le budget de l'Etat. Ce point est développé dans le paragraphe 3.8 *Gestion des recettes dans un pays doté d'importantes ressources naturelles*.

## **Les comptes dans les banques commerciales**

Les comptes ouverts par des administrations auprès de banques commerciales sont nombreux ainsi qu'on peut le constater à la lecture de l'état des comptes non fermés à la fin de 2006 (voir indicateur PI-17).

Ces comptes sont ouverts sans autorisation du Ministère des Finances et les justificatifs d'utilisation des fonds ne sont pas communiqués au Trésor.

La circulaire 004/CAB/MIN/FIN/2005 portant *procédure d'ouverture et de fonctionnement des comptes de l'Etat dans les établissements de crédit en République démocratique du Congo* a pour objet de mettre de l'ordre dans cet ensemble de comptes opaques.

En 2003, un inventaire des comptes de l'Etat dans les banques commerciales a relevé l'existence de plus de 700 comptes, dont beaucoup présentaient des soldes anormaux. Aujourd'hui, le nombre de ces comptes a diminué, mais dépasse la centaine (budgets annexes et comptes de projet exclus).

Une enquête est en cours à la Direction du Trésor et de l'ordonnancement. Elle se heurte à la mauvaise volonté des banques qui, de leur côté, ne savent pas nécessairement qu'un compte ouvert est un compte d'une entité de l'Etat.

Par ailleurs, l'enquête ne concerne que les comptes à Kinshasa. Des entités de l'Etat ont fermé des comptes dans les agences de Kinshasa pour en ouvrir d'autres dans d'autres villes du pays.

La Banque centrale a des difficultés à connaître l'ensemble de ces comptes car, souvent, l'intitulé du compte ne renseigne pas sur le titulaire du compte.

## **Les informations sur les recettes et dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds**

Les informations relatives à l'aide extérieure sont utiles au moment de leur prévision et à celui de leur exécution.

### *Les prévisions d'aide extérieure*

Le Ministère des affaires étrangères signe les conventions d'aide extérieure avec les bailleurs bilatéraux, le Ministère des finances avec les bailleurs multilatéraux.

Il n'existe pas un état de l'ensemble des conventions en cours.

Le Ministère du budget ne dispose, pour ses prévisions budgétaires, que des informations en provenances des trois principales agences d'exécution (BCECO, UCOP, BCMI) ; ce point est développé dans le cadre des indicateurs D1 à D3.

### *L'exécution de l'aide extérieure.*

Les tirages sur les crédits ne sont pas tous connus de l'OGEDEP (Office de gestion de la dette publique), ou le sont avec retard, certains projets effectuant des tirages sans en informer l'OGEDEP.

Le Ministère du plan est assez largement tenu à l'écart du circuit de l'aide extérieure. Les directions sectorielles ne sont que très rarement conviées aux discussions avec les bailleurs de fonds. Le suivi des projets et programmes, physique ou financier, sur place ou sur pièces n'est plus assuré depuis quatre ans.

La Direction de la coordination des ressources extérieures est en charge du Rapport annuel sur le décaissement des aides extérieures. Le dernier rapport disponible est celui de l'année 2005. Les sources d'information sont les bailleurs et leurs agences d'exécution.

Les Etats de suivi budgétaire (ESB) incluent l'aide extérieure, pour la seule partie communiquée par les principales agences d'exécution. Ces informations sont entrées dans la chaîne de la dépense chaque mois (simultanément en engagement, liquidation, ordonnancement et paiement).

La Direction du Trésor et de l'ordonnancement, en charge du suivi des agences, ne reçoit en pratique que des informations de l'UCOP, du BCECO et du BCMI, pour lesquelles elle exerce également sa fonction de suivi des comptes bancaires publics (voir encadré *Le suivi des comptes bancaires des agences d'exécution par la DTO*).

### **Le suivi des comptes bancaires des agences d'exécution par la DTO**

L'**UCOP** ne dispose, en 2006, que d'un compte en banque associé au *don IDA H064*.

Le **BCECO** gère, en 2006, de l'ordre de 30 lignes de financement pour lesquelles la DTO ne recense que partiellement les comptes bancaires correspondants. Les financeurs sont principalement la Banque mondiale, la Bad, l'Agence française de développement et la RDC pour les fonds de contrepartie.

Le **BCMI** ne dispose, en 2006, que d'un compte en banque associé au *crédit 3703 DRC*.

La mauvaise volonté des agences d'exécution à rendre des comptes au Ministère des finances et au Ministère du budget est problématique dans la mesure où il s'agit d'entités publiques de l'Etat de la RDC.

### *Perspectives*

Une base de données de l'aide-projet est en cours de réalisation au Ministère du plan. Ses informations proviendront des agences d'exécution. La base sera alimentée par les Directeur des études et de la planification (DEP). Vient d'être créé un *Secrétariat du suivi des ressources extérieures* chargé d'accompagner le Ministère du plan dans cette tâche. Par la suite, il intégrera éventuellement la Direction de la coordination des ressources extérieures.

<b>Note</b>	<b>Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : D</b>	<b>Justification</b>
<b>D</b>	i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) constitue plus de 10 % des dépenses totales.	i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées est, par définition, difficile à estimer. Une estimation a minima des éléments analysés ci-dessus conduit à une estimation qui ne saurait être inférieure à 10%.
<b>D</b>	ii) Les informations incluses dans les rapports budgétaires sur les projets financés par les bailleurs de fonds laissent sérieusement à désirer et ne couvrent même pas toutes les opérations financées grâce à des emprunts.	ii) Il n'existe pas de <i>reporting</i> périodique de l'exécution de l'aide extérieure. Le ESB n'incluent que ce que les agences d'exécution lui ont fourni.

## **PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales**

La décentralisation est en cours de réforme. La Constitution fixe un certain nombre de règles fondamentales de la décentralisation, qui engagent largement les finances publiques. D'autres textes sont en attente d'être pris, en particulier la loi sur la décentralisation.

L'état actuel de la décentralisation est cependant relativement éloigné de l'objectif de la loi. Il l'est également, en matière de finances publiques, des principes qui régissent la rétrocession des ressources de l'Etat aux provinces (Constitution ou instructions du Ministère du budget).

Déconcentration et décentralisation sont fortement imbriquées. Le Gouverneur de la Province est à la fois chef de l'exécutif décentralisé et le représentant de l'Etat. Les provinces sont obligées de financer pour partie le fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat, compte tenu de la modicité des subventions versées à ces derniers par l'Etat. Aussi traitera-t-on ici principalement de décentralisation, mais, accessoirement, de déconcentration.

### ***Plan***

*Les textes en matière de décentralisation*

*Le décret-loi 081*

*La Constitution*

*L'état actuel de la décentralisation*

*Les recettes des EAD*

*L'élaboration du budget des EAD*

*L'exécution du budget des EAD*

*Les innovations du budget 2008*

*Le projet de réforme de la décentralisation*

## **LES TEXTES EN MATIERE DE DECENTRALISATION**

Pour l'heure, la Constitution est le texte de référence en matière de décentralisation. Une loi de décentralisation sera déposée au Parlement. Elle tiendra compte des conclusions du Forum sur la décentralisation, qui a réuni des représentants du gouvernement, des entités administratives décentralisées (EAD), de la société civile et du Parlement. Cependant, en attente de cette loi, reste en vigueur le Décret-loi 081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la RDC tel que modifié et complété par le Décret-loi 018/2001 du 28 septembre 2001.

Pour bien différencier les trois textes successifs, Décret-loi 081 du 2 juillet 1998, Constitution, et loi en projet, il peut être utile de se référer au graphique 8.1 qui figure la structure de la décentralisation et de la déconcentration prévue par le projet de loi sur la décentralisation.

### ***Le Décret-Loi 081 du 2 juillet 1998***

Il établit une subdivision du pays très proche de celle du projet de loi. La différence principale est la présence dans le Décret-loi du *District* entre la Province et les territoires ; celui-ci disparaît dans le projet de loi comme dans la Constitution, les Districts étant transformés en Province. En dehors de cet échelon supplémentaire, le reste n'est que différence de vocabulaire, les *Communes urbaines* de la nouvelle loi sont appelées *Communes* dans le Décret-loi et les *Commune rurales* sont appelées *Cités*. Cependant le partage *décentralisé/déconcentré* est différent de celui de la nouvelle loi.

Les entités décentralisées sont en nombre beaucoup plus réduit que dans le projet de loi : ce sont, dans le Décret-loi :

- La Province ;
- La Ville ;
- Le Territoire ;
- Les Communes de Kinshasa ;
- Kinshasa.

Le Décret-loi ne parle pas de déconcentration : toutes les autres entités sont des *entités administratives non décentralisées*.

Le Gouverneur de la Province est à la fois le représentant du Gouvernement et autorité provinciale.

### ***La Constitution***

La décentralisation est prévue par la Constitution. Les dispositions constitutionnelles sont rattachées dans l'encadré *La Constitution : dispositions en matière de décentralisation*.

Les entités décentralisées prévues par la Constitution sont celles qui apparaissent en grisé sur le graphique 8.1, donc celles du projet de loi, à ceci près que la Constitution ne distingue pas les communes entre communes urbaines et communes rurales. Par rapport au Décret-loi de 1998, le *territoire* n'est plus décentralisé, toutes les *communes* le deviennent (et pas seulement celles de Kinshasa), ainsi que le *secteur* et la *chefferie*. La Constitution ne traite pas des entités déconcentrées.

Le vocable *entité administrative décentralisée* (EAD) désigne toutes les entités décentralisées, y compris la Province, tandis que *entité territoriale décentralisée* (ETD) désigne les niveaux inférieurs à celui de la Province.

Le statut d'EAD donné à la Province est contesté par ceux qui considèrent qu'il s'agit d'une *entité autonome*.

La Constitution implique un très fort transfert de ressources de l'Etat vers les provinces puisque 40% des recettes à caractère national sont retenues à la source au profit des provinces. Il n'est pas écrit dans la Constitution que chaque province reçoit 40% des recettes collectées sur son territoire, même si le principe de la retenue à la source pourrait appuyer cette interprétation.

La répartition que chaque province peut faire entre l'ensemble des EAD qui la composent n'est pas prévue par la Constitution mais du domaine de la loi de décentralisation à venir.

La Constitution prévoit également un fonds de péréquation entre EAD, à hauteur de 10% des recettes à caractère national revenant à l'Etat.

Ce taux de 10% est à comparer au taux moyen par province résultant de l'application de la règle des 40%, soit, pour 26 provinces,  $40\%/26 = 1,5\%$ . Le fonds de péréquation ne permettrait donc de pallier de façon significative la faiblesse des rétrocessions aux provinces pauvres que si celles-ci étaient en nombre limité.

La Constitution répartit les compétences entre le pouvoir central et les provinces en définissant les matières qui sont de la compétence exclusive du pouvoir central, de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces, et de la compétence exclusive des provinces.

La répartition des compétences ne permet pas clairement d'obtenir une répartition des dépenses. Aux provinces sont souvent attribuées des missions d'organisation (*organisation des services de la médecine curative, organisation et promotion des soins de santé primaires,*

*organisation des campagnes de vaccination)* sans que l'on sache à la charge à quel niveau de gouvernement sont imputés l'exécution et le financement de telle ou telle politique publique (par exception, il est précisé que sont de la compétence des provinces *l'élaboration des programmes agricoles et forestiers et leur exécution*).

La Constitution entretient une certaine ambiguïté en matière de finances publiques quant aux statuts de l'Etat et des Provinces, l'article 175 unifiant les budgets du pouvoir central et des provinces au sein d'une seule loi de finances, et l'article 171 posant le principe de la séparation des finances du pouvoir central et des finances des provinces.

***La Constitution : dispositions en matière de décentralisation***

***Article 2.*** La RDC est composée de la Ville de Kinshasa et de 25 provinces.

***Article 3.*** Les provinces et les entités territoriales décentralisées de la RDC sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux.

*Ces entités territoriales décentralisées sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie.*

*La composition, l'organisation, le fonctionnement de ces entités territoriales décentralisées ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les provinces sont fixés par une loi organique.*

***Article 171.*** Les finances du pouvoir central et celles des provinces sont distinctes.

***Article 175.*** Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, à savoir celui du pouvoir central et des provinces, est arrêté chaque année par une loi.

*La part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40%. Elle est retenue à la source.*

*La loi fixe la nomenclature des autres recettes locales et la modalité de leur répartition.*

***Article 181.*** Il est institué une Caisse nationale de péréquation.

*La Caisse nationale de péréquation a pour mission de financer des projets et programmes d'investissement public en vue d'assurer la solidarité nationale et de corriger le déséquilibre de développement entre les provinces et entre les autres entités territoriales décentralisées.*

*Elle dispose d'un budget alimenté par le Trésor public à concurrence de dix pour cent de la totalité des recettes à caractère national revenant à l'Etat chaque année.*

***Article 195.*** Les institutions provinciales sont l'Assemblée provinciale et le Gouvernement provincial.

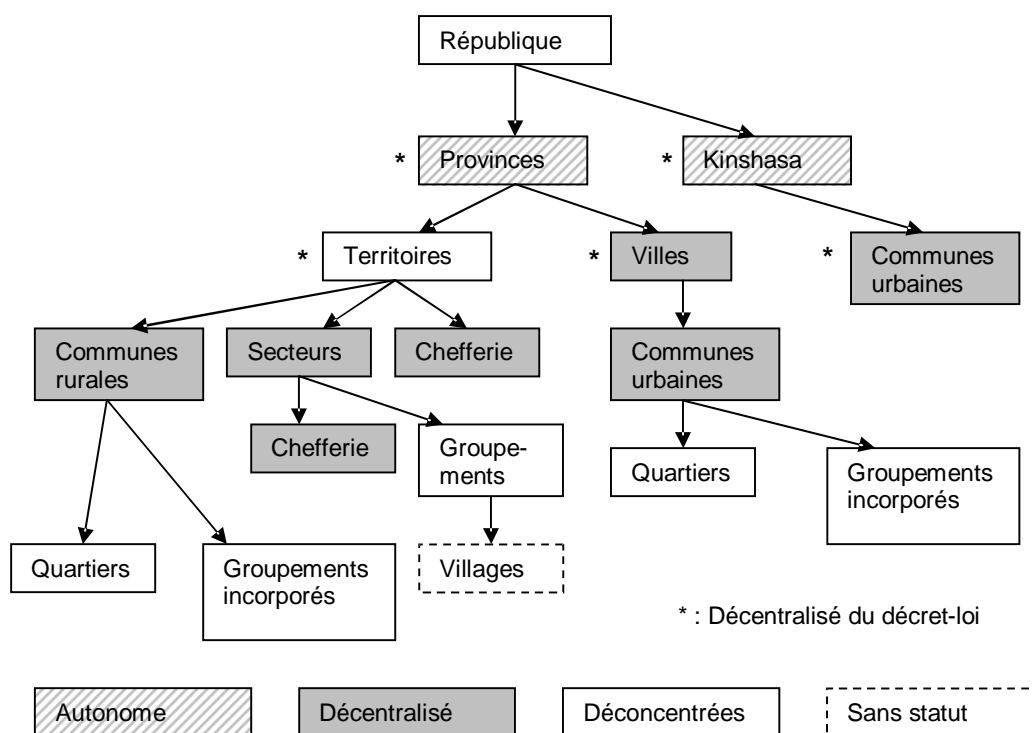
***Article 196.*** Les subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces sont fixées par une loi organique.

***Article 197.*** Le Gouvernement provincial est composée d'un Gouverneur, d'un Vice-Gouverneur et des ministres provinciaux.

*Le Gouverneur et le Vice-Gouverneur sont élus par les députés provinciaux.*

*Les ministres provinciaux sont désignés par le Gouverneur.*

**Graphique 8.1 – Structure de la décentralisation et de la déconcentration – projet de loi**



## L'ETAT ACTUEL DE LA DECENTRALISATION

Aujourd'hui, la structure de la décentralisation prévue par la Constitution n'est pas encore effective. L'ancienne organisation est encore en place qui subdivise le pays en 11 provinces, 25 districts, 20 villes, 97 communes et 145 territoires.

Les échelons déconcentrés et décentralisés de la Province sont les Districts (le district est déconcentré mais non décentralisé), les Villes et les Territoires. La commune, échelon inférieur à la ville, n'a pas d'autonomie, à part dans le cas des communes de Kinshasa.

Les conseils consultatifs des EAD prévus par le décret-loi 081 de 1998 n'ont jamais été nommés.

Les exécutifs sont nommés par le Président de la République sauf les chefs traditionnels, désignés selon la coutume. Le tableau qui suit propose la correspondance entre les entités décentralisées ou déconcentrées et les exécutifs correspondants.

<b>Entité</b>	<b>Exécutif</b>
Province	Gouverneur et vice-gouverneur
District	Commissaire et commissaire-adjoint
Ville	Maire et maire adjoint
Commune	Bourgmestre et bourgmestre-adjoint
Territoire	Administrateur et administrateur assistant
Chefferie	Chef de chefferie
Secteur	Chef de secteur

Seront successivement examinées :

- les recettes des EAD ;
- l'élaboration du budget des EAD ;
- l'exécution du budget des EAD.

## **Les recettes des entités administratives décentralisées**

Les EAD bénéficient de trois types de ressources :

- les impôts dont l'Etat leur a cédé le bénéfice, mais dont il continue à assurer le recouvrement ;
- les taxes et redevances perçues directement par les EAD, selon une liste fixée par l'Etat ;
- la rétrocession d'une partie des recettes à caractère national.

### **Les impôts cédés**

Les EAD bénéficient des impôts qui leur ont été cédés par l'Etat. Prévus par le décret-loi de 1998, leur périmètre a été précisé par l'arrêté interministériel n°002/CABMIN/AFF.-INTER.&FIN/99 du 20 mai 1999 portant *modalités de perception et de répartition des recettes d'intérêt commun et des impôts cédés aux EAD*.

Ces impôts sont recouverts par la DGI ou par la DGRAD. Les provinces ne disposant pas des rôles d'imposition sont dans l'incapacité de contrôler les montants versés sur leurs comptes par la DGI. Les agents des impôts sont peu motivés à recouvrer les impôts cédés ; la rétrocession (voir l'indicateur PI-15) dont ils bénéficient est à un taux plus faible que celle des impôts de l'Etat (3% au lieu de 5%) et sans bonus. Ainsi, les provinces sont restées plusieurs années sans imprimés de vignettes.

Pour améliorer la collecte des impôts cédés, un protocole d'accord a été signé entre les provinces et la DGI aux termes duquel les provinces devaient mettre leurs agents à disposition de la DGI. Ce protocole a été peu appliqué.

Les impôts cédés sont, en particulier :

- l'impôt foncier ; en pratique uniquement dans certaines communes de Kinshasa et quelques grandes villes ; l'impôt foncier des grandes entreprises, collecté par la Direction des grandes entreprises, n'est pas reversé aux EAD ;
- la contribution sur les revenus locatifs des personnes physiques non commerçantes ;
- l'impôt sur les véhicules (vignette) et la taxe spéciale de circulation routière ;
- la taxe de consommation sur la bière et le tabac ; cette taxe représente des montants importants ; elle est perçue par la DGRAD et intégralement versée au budget des EAD dans lesquelles sont situées les usines ;
- la taxe sur les ventes d'or et de diamant d'exploitation artisanale.

Ces recettes sont théoriquement réparties entre les niveaux d'EAD selon la clef de répartition suivante : 40% pour la province, 20% pour la ville et 40% pour les territoires. En ce qui concerne la ville de Kinshasa, la répartition s'effectue à raison de 40% pour la ville et 60% pour les communes. Dans la pratique, l'application de ces textes est faite sur la base de diverses interprétations des besoins des EAD.

Selon les textes, les recettes fiscales des impôts cédés sont perçues par les Régies, versées dans le compte du Trésor, puis reversées aux EAD.

Dans les faits, ainsi que le note la revue Flash-Impôt n°24 du 20 janvier au 3 février 2006, *on constate, en pratique, que ces recettes ne sont plus, comme telles rétrocédées, mais elles passent directement dans les comptes des EAD. L'hôtel de ville de Kinshasa ne lésine pas*



sur les moyens à ce sujet : il indique la banque de son choix, qu'il charge de recueillir les recettes.

La même revue pose la question de savoir si l'impôt sur les concessions minières et d'hydrocarbures ont été cédées. Elles pourraient l'être en tant que "droit réel" et être incluses dans la catégorie "impôt foncier". Quoi qu'il en soit, la revue note que *dans l'hypothèse où l'on considérerait que les recettes de cet impôt n'ont pas été cédées, elles devraient logiquement apparaître dans les statistiques de la DGI. Ce qui n'est pas le cas actuellement.*

## Les taxes et redevances perçues directement par les EAD

Tableau 8.1 – Taxes et redevances perçues par les EAD

Taxes et redevances perçues par les EAD	Province	Villes	Communes	Secteurs et chefferies
<b>TAXES REMUNERATOIRES</b>				
Frais de fonctionnement des jardins d'enfants				
Taxe sur poste de quarantaine				
Produit de vente des publications de l'As. provinc.				
Taxe exposition foraine				
Frais de certificat de non contagiosité				
Frais de certificat de bonne santé				
Taxe péage pont de Matadi				
Frais de carte d'abonnement à une bibliothèque publ.				
Frais de PV de destruction des denrées alim. avariées				
<b>TAXES FISCALES</b>				
Taxe sur permis d'exportation des prod. viv. de pr. nec.				
Taxe sur permis d'exploitation de Rauwolfia				
Taxe sur l'autor. de bâtir des im. autres qu'en étage				
Pourcentage sur vente imm. non enregistrés				
<b>TAXES REMUNERATOIRES</b>				
Taxe sur location échoppe au marché central				
Taxe sur autorisation d'abattage bétails				
Taxe sur utilisation d'installations sanitaires publiques				
Taxe sur actes notariés				
Revenus de location et d'utilisation des compl. sportifs				
Taxe sur étalage diamant et autres minerais d'ex. artis.				
Taxe sur demande d'avis pour racc. d'élec. et d'eau				
Taxe de stationnement au parking public				
<b>TAXES FISCALES</b>				
Taxe sur attestation d'autorisation pour org. de spect.				
Taxe pollution				
Amendes transactionnelles sur l'hygiène				
Taxes sur les casinos				
<b>TAXES REMUNERATOIRES</b>				
Taxe sur attestation de succession				
Taxe sur actes d'Etat civil				
Taxe sur entretien des bêtes prises en divagation				
Taxe sur certificat d'aptitude physique				
Taxe sur enregistrement de parcelle				
Taxe journalière d'étalage aux marchés publics				
Taxe licence de vente des bois. alc. de fab. artis.				
Taxe sur autorisation d'abattage d'arbres				
Patente				
<b>TAXES FISCALES</b>				
Impôt personnel minimum				
Taxe sur vente plaque vélo et chariot				
Taxe unique d'établissement				
<b>TAXES REMUNERATOIRES</b>				
Frais de justice et de proc. devant les tr. coutumiers				
<b>TAXES FISCALES</b>				
Taxe sur autorisation d'abattage palmier				
Amendes et confisc. prononcées par les trib. coutum.				
Taxe sur pirogue				
Taxe sur carte des planteurs et éleveurs				
Taxe sur carte de pêche artisanale				
Taxe sur prod. artisanale des huiles de palme				

Elles sont nombreuses et diffèrent selon le niveau de décentralisation. Le tableau 8.1 propose un état de l'ensemble de ces taxes.

Dans les faits, les EAD ne considèrent pas cette liste comme étant limitative et prélèvent de leur propre initiative de nombreuses autres taxes. Les journaux s'en font régulièrement l'écho. Ainsi dans *l'observateur* du 8 octobre 2007 : *La province de l'Equateur bénéficiera désormais d'une nouvelle taxe d'évacuation du bois. Un protocole d'accord a été signé dans ce sens vendredi dernier entre le gouvernement provincial et les exploitants forestiers de la place. Selon Norbert Endoto, ministre de l'Environnement provincial et les exploitants forestiers de la place, cette taxe entrera en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2007. Elle sera imposée tant sur les grumes que sur le bois scié.*

### **Les rétrocessions et les subventions aux services déconcentrés**

Ce paragraphe traite à la fois des rétrocessions et des subventions aux services déconcentrés, qui sont présentées de façon parallèle dans le budget. Plusieurs niveaux de redistribution sont à prendre en compte :

- entre l'Etat et les provinces ;
- entre les provinces ;
- entre les EAD d'une même province.

Ces répartitions ne sont pas présentées de la même façon ni au même niveau de détail dans les lois de finances 2006 et 2007.

La **loi de finances 2006** répartit la rétrocession aux EAD :

- *Volume II* :
  - par province, pour les 5 % ;
  - par province pour les 15 % ;
  - par province, district et ville pour le total 20 %.
- *Volume III* : par province, district, ville et territoire pour les 5%, accompagné de la justification démographique.

La **loi de finances 2007** répartit la rétrocession aux EAD :

- *Documentation budgétaire* : par province, séparément pour les 5% et les 15% ;
- *Volume II* :
  - par province, pour les 5 % ;
  - par province pour les 15 % ;
- *Volume III* : - par province uniquement pour le total des 20%.

La loi de finances 2007 ne propose donc pas de répartition aux niveaux inférieurs à la province.

Pour chacun de ces niveaux, il convient de distinguer les principes de la réalité.

### ***Entre l'Etat et les provinces***

#### ***Les principes***

Le principe inscrit dans la Constitution (voir plus haut, article 175) est celui d'une rétrocession des ressources à caractère national au taux de 40% + 10%. Son application est pour l'instant suspendue. Les provinces reçoivent des rétrocessions de recettes assises sur les recettes assignées aux Régies financières, aux taux de 20% seulement. La circulaire budgétaire est le seul texte à traiter de cette matière.

Le mode de paiement de ces 20% est en principe le suivant :

- 15% sont retenus à la source selon la procédure suivante : chaque semaine, les délégués des Régies en provinces et les agences de la Banque centrale en provinces arrêtent le montant mobilisé et rétrocèdent les 15% ; c'est la part *automatique* de la rétrocession.
- 5% est payé par la chaîne de la dépense après péréquation : c'est la part *variable*. Elle est théoriquement répartie en fonction du poids démographique des provinces, sans chercher à corriger les inégalités qui pourraient résulter de la répartition des 15%.

Les recettes rétrocédées sont celles des trois régies financières, à l'exclusion des recettes sur les produits pétroliers ainsi que des recouvrements de la DGE. Pour ces derniers jusqu'en 2007 ; à partir de l'exercice 2008, la rétrocession inclue les recettes de la DGE.

Pour les redevances minières et forestières, en principe, 40% sont à rétrocéder à hauteur de 25% pour la province et 15% pour l'entité où est située l'exploitation. Dans les faits, il n'en est rien et les arrêtés du Ministère des finances et du Ministère du budget sont toujours attendus.

### ***La réalité***

Dans les faits, les provinces reçoivent beaucoup moins que prévu par la règle des 20%. En effet, en 2006, le total des rétrocessions toutes provinces confondues représente 8,6% du total des recettes des régies (voir plus loin le tableau 8.3).

En effet, la règle des 20% et le mode de paiement théorique présentés plus haut n'ont pas été appliqués.

Jusqu'en mai 2006, les provinces recevaient une rétrocession de 10%. A partir de juin 2006, le taux de la rétrocession a été porté à 15% dont 10% ont été versé régulièrement et 5% irrégulièrement. Depuis octobre 2006, en lien avec le tarissement de l'appui budgétaire, les provinces reçoivent un forfait nettement inférieur à la rétrocession antérieure, et des versements complémentaires quand la situation de trésorerie le permet.

Le forfait et les versements complémentaires ont été plus ou moins liés au 20% théorique de sorte que les réalisations sont beaucoup plus inégalitaires que les prévisions (voir plus loin).

La réalité est donc éloignée du principe de rétrocession au taux de 20%, a fortiori au taux de 40%.

Le Ministère du budget reconnaît que la règle des 40% est inapplicable pour plusieurs raisons :

- son application conduirait à la disparition des ressources de certaines provinces ;
- la règle elle-même pose des problèmes ; comment, par exemple, affecter des droits d'entrée à telle ou telle province : la province d'entrée, la province de consommation ?
- l'application de la règle ne laisserait plus assez de ressources à l'Etat pour financer les missions de sa compétence et qui sont, dans la Constitution, plus lourdes financièrement que celles qui sont de la compétence des provinces (le seul service de la dette consomme de l'ordre de 50% des ressources propres de l'Etat).

### ***Entre les provinces (rétrocessions et subventions aux services déconcentrés)***

#### ***Prévision***

Les provinces reçoivent, en prévision, au titre de la rétrocession, un montant global, qui n'a pas été discuté avec celles-ci. Ce montant ne correspond pas à la règle des 20%, qui aurait conduit à une situation beaucoup plus inégalitaire que celle qui apparaît à la lecture du tableau 8.2 qui fournit les prévisions budgétaires de l'exercice 2007 des rétrocessions aux provinces ainsi que les subventions aux services déconcentrés de l'Etat. La part des provinces évolue selon les provinces entre 6,3% et 11,3% du total des rétrocessions et subventions aux services déconcentrés toutes provinces confondues.

La dernière colonne du tableau permet de constater que le financement déconcentré, en part du total des financements déconcentré et décentralisé, est relativement peu dispersé d'une province à l'autre (de 9,4% à 14,7%).

#### ***Exécution***

En exécution, les choses sont très différentes. Indépendamment du fait que les provinces reçoivent beaucoup moins que prévu par la règle des 20% (voir plus haut), les rétrocessions aux provinces sont très dispersées, de 0,8% à 45,5%, ainsi que la lecture du tableau 8.3 permet de le constater.

**Tableau 8.2 – Prévisions budgétaires 2007 des rétrocessions aux EAD et des subventions aux services déconcentrés (en millions de FC)**

Provinces	Subvention aux serv. déconc.		Rétroces.		Total		Subv./Total
		%		%		%	
Kinshasa	403,0	7,2%	2 493,2	6,2%	2 896,2	6,3%	13,9%
Bas-Congo	458,3	8,2%	4 424,3	11,0%	4 882,6	10,7%	9,4%
Bandoundu	595,7	10,7%	4 054,2	10,1%	4 649,9	10,2%	12,8%
Equateur	722,4	12,9%	4 220,7	10,5%	4 943,1	10,8%	14,6%
Prov. Orient.	631,4	11,3%	4 165,3	10,4%	4 796,7	10,5%	13,2%
Nord-Kivu	405,8	7,3%	3 050,2	7,6%	3 456,0	7,6%	11,7%
Maniema	279,6	5,0%	2 599,7	6,5%	2 879,3	6,3%	9,7%
Sud-Kivu	291,8	5,2%	2 601,3	6,5%	2 893,1	6,3%	10,1%
Katanga	758,2	13,6%	4 415,4	11,0%	5 173,6	11,3%	14,7%
Kasai Occid.	481,7	8,6%	3 974,4	9,9%	4 456,1	9,7%	10,8%
Kasai Orient.	557,1	10,0%	4 143,2	10,3%	4 700,3	10,3%	11,9%
<b>TOTAL</b>	<b>5 585,0</b>	<b>100,0%</b>	<b>40 141,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>45 726,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>12,2%</b>

Source : Document budgétaire n°9

**Tableau 8.3 – Réalisations budgétaires 2006 des rétrocessions aux EAD et des recettes des régies (en millions de FC)**

	Rétrocessions						Recettes des régies	
	Automat.	%	Variable	%	Total	%		
Kinshasa	13 052	45,3%	2 339	46,5%	15 391	45,5%	OFIDA	195 474
Bas-Congo	7 216	25,0%	355	7,0%	7 570	22,4%	DGI	157 910
Bandoundu	76	0,3%	215	4,3%	292	0,9%	DGRAD	42 262
Equateur	141	0,5%	178	3,5%	319	0,9%	<b>TOTAL</b>	<b>395 646</b>
Maniema	48	0,2%	235	4,7%	283	0,8%		
Sud-Kivu	996	3,5%	249	4,9%	1 245	3,7%		
Nord-Kivu	1 260	4,4%	268	5,3%	1 528	4,5%		
Prov. Orient.	397	1,4%	176	3,5%	573	1,7%		
Katanga	4 867	16,9%	487	9,7%	5 354	15,8%		
Kasai Occid.	231	0,8%	205	4,1%	435	1,3%		
Kasai Orient.	541	1,9%	326	6,5%	867	2,6%		
<b>TOTAL</b>	<b>28 825</b>	<b>100,0%</b>	<b>5 033</b>	<b>100,0%</b>	<b>33 857</b>	<b>100,0%</b>		

Source : DTO

L'explication de l'écart entre les prévisions budgétaires et les réalisations tient à ce qu'il n'y a guère de rapport entre les méthodes de calcul des unes et des autres. Le calcul des prévisions budgétaires des ressources des EAD diffère de celui du calcul des réalisations.

La DPSB doit disposer de prévisions de recettes des régies par province, si elle veut effectuer des prévisions de rétrocession.

La DPSB dispose des réalisations et des prévisions de recettes de la DGI et de l'OFIDA par centre de perception, ce qui permet une agrégation par province. La DGRAD fournit à la DPSB une clef de répartition. Plusieurs problèmes se posent, par exemple :

1. La répartition par province des recettes de la Direction des grandes entreprises (DGE) qui représentent 90% des recettes fiscales ; en fonction du siège sociale, du lieu de production, ... La DGE a tenté une répartition par province qu'elle communique à la DPSB.

2. La répartition des recettes de la DGRAD par province est plus complexe que dans le cas des deux autres régies pour deux raisons :

- l'état du système comptable de la DGRAD ;
- la nature même de l'organisation de l'exécution des recettes administratives, domaniales et judiciaires ; une recette peut être ordonnancée à Kinshasa et payée en province.

### ***Entre les EAD d'une même province (rétrocessions et subventions aux services déconcentrés)***

#### **Subvention aux services déconcentrés**

La subvention pour fonctionnement des services déconcentrés est répartie à l'intérieur des provinces entre les districts et les villes ainsi qu'entre les ministères – *volume III* de la loi de finances – après le vote de la loi de finance qui ne se prononce que sur des montants globaux par province. Concrètement, le Parlement vote sur la *documentation budgétaire*, qui n'inclut pas le détail du *volume III* de la loi de finances. Le tableau 8.4 fournit un exemple de cette répartition. L'encadré *La répartition des ressources entre les entités territoriales décentralisées* précise l'exécution de la répartition.

En exécution, la lecture de l'arrêt des comptes (Direction de la reddition des comptes) permet de constater que les paiements correspondant aux subventions aux services déconcentrés sont, à plus de 90%, à zéro. Les exceptions concernent principalement les cabinets des Gouverneurs et ceux des Commissaires de district ou urbains.

#### **Rétrocessions**

##### **Les principes**

La clef de répartition entre les EAD d'une même province diffère selon l'année. Elle est donnée par la loi de finances et par la circulaire d'exécution budgétaire.

**Loi de finances.** Le *Volume III* de la loi de finances traite, outre de la répartition de la subvention pour services déconcentrés, de la répartition de la rétrocession de 20% accordée aux EAD. On y lit que :

- 15% sont accordés par nivellement automatique en provinces ;
- 5% sont décaissés par péréquation sur base des OV du Ministère des finances.

Les 5% sont répartis par la loi de finances au niveau des entités décentralisées qui prévalent aujourd'hui : provinces (chef-lieu), territoires et villes. Le tableau 8.5 en donne un exemple.

L'Etat répartit (il serait préférable de dire propose aux gouverneurs une répartition) les 15% uniquement jusqu'au niveau district/ville (mais non territoire – voir plus haut).

**Tableau 8.4 – Exemple de répartition de la subvention pour le fonctionnement des services déconcentrés – Loi portant budget de l'Etat pour l'exercice 2006 (en millions de FC).**

<b>PROVINCE DE L'EQUATEUR</b>			
<b>DISTRICT CHEF LIEU</b>	<b>288.7</b>	<b>EPSP</b>	<b>9.8</b>
		Division provinciale	4.8
<b>Intérieur</b>	<b>56.1</b>	6 bureaux (par bureau)	0.8
Cabinet du Gouverneur	17.4	<b>Enseignement sup. et univ.</b>	<b>7.5</b>
Direction de province	14.6	Division académique provinciale	4.2
Division provinciale de l'intérieur	5.1	4 bureaux (par bureau)	0.8
9 Bureaux (par bureau)	0.5	...	
<b>Défense</b>	<b>5.1</b>	<b>DISTRICT DE L'EQUATEUR</b>	<b>97.8</b>
Division provinciale	3.0	<b>Intérieur</b>	<b>13.7</b>
3 bureaux (par bureau)	0.7	Cabinet du Commissaire de District ou Urbain	4.2
<b>Anciens combattants</b>	<b>6.6</b>	Division intérieure de District	2.5
Division provinciale	3.0	Bureau population de district	1.1
5 bureaux (par bureau)	0.7	Bureau état-civil de district	1.1
<b>Economie</b>	<b>7.2</b>	Bureau de l'Administrateur	2.5
Division provinciale	3.6	Bureau population du territoire	2.2
5 bureaux (par bureau)	0.7	...	
<b>Finances</b>	<b>11.0</b>	<b>Finances</b>	<b>5.5</b>
Division provinciale	6.0	Bureau de la comptabilité ou du district de ville	1.7
Bureau provincial des services généraux	0.8	Bureau ordonnancement de District ou Ville	0.8
Bureau provincial de la comptabilité	0.8	Bureau de la comptab. du Territoire ou Commune	1.5
Bureau provincial de l'ordonnancement	0.8	Bureau de l'ordonnanc. du Territoire ou Commune	1.5
Bureau provi. de la brigade de vérif. des comptab.	0.8	<b>Budget</b>	<b>3.7</b>
Bureau provincial de taxation	0.8	Bureau du contrôle de District ou Ville	2.0
Bureau provincial de reddition des comptes	0.8	Bureau du contrôle de Territoire ou Commune	1.7
<b>Budget</b>	<b>13.0</b>	<b>Plan</b>	<b>1.8</b>
Division provinciale	7.2	Bureau Inspecteur de District	1.8
Bureau provinciale des services généraux	0.8	<b>DISTRICT DE TSHUPAHA</b>	<b>83.6</b>
Bureau provincial de préparation et suivi du budget	0.8	...	
Bureau provincial de la paye	0.8	<b>DISTRICT DE MONGALA</b>	<b>41.9</b>
Bureau provincial des marchés	0.8	...	
Bureau provincial du contrôle budgétaire	0.8	<b>DISTRICT DE SUD-UBANGI</b>	<b>55.9</b>
Bureau provincial de l'intendance	0.8	...	
Bureau provincial de l'informatique	0.8	<b>DISTRICT DE NORD-UBANGI</b>	<b>55.9</b>
<b>Plan</b>	<b>7.2</b>	...	
Division provinciale	3.6	<b>VILLE DE MBANDAKA</b>	<b>27.9</b>
5 bureaux (par bureau)	0.7	<b>Finances</b>	<b>1.4</b>
<b>Reconstruction</b>	<b>3.1</b>	Bureau de la comptabilité ou du district de ville	0.4
Division provinciale	1.9	Bureau ordonnancement de District ou Ville	0.2
3 bureaux (par bureau)	0.4	Bureau de la comptab. du Territoire ou Com.	0.4
<b>Justice et garde des sceaux</b>	<b>7.1</b>	Bureau de l'ordon. du Territoire ou Commune	0.4
Division provinciale	3.6	<b>Budget</b>	<b>0.9</b>
3 bureaux (par bureau M)	1.2	Bureau du contrôle de District ou Ville	0.5
<b>Santé publique</b>	<b>10.7</b>	Bureau du contrôle de Territoire ou Commune	0.4
Division provinciale	5.4	...	
5 bureaux (par bureau M)	1.1	<b>VILLE DE ZONGO</b>	<b>27.9</b>
		...	
		<b>VILLE DE GBADOLITE</b>	<b>41.9</b>
		...	
		<b>TOTAL PROVINCE</b>	<b>721.6</b>

Source : loi de finances, volume III.

Note : (par bureau) : la subvention est identique quel que soit le bureau ; (par bureau M) : la subvention est variable selon le bureau, le montant indiqué est une moyenne.

**Circulaire d'exécution budgétaire exercice 2006 :** Le Ministre de l'Intérieur devra fixer la clé de répartition de la rétrocession entre les EAD d'une même Province. Aussi, en vue de permettre au Ministère du Budget d'assurer le suivi régulier de cette catégorie de dépense, les Régies financières en particulier sont tenues impérativement de déposer leurs prévisions 2006, appuyées par des fiches justificatives claires et exhaustives.

**Circulaire d'exécution budgétaire exercice 2007 :** S'agissant de la répartition de la rétrocession entre les E.A.D. d'une même province, elle se fera au prorata du nombre d'habitants. À cet effet, les responsables des E.A.D. (Province, ville, territoire et commune) sont tenus de procéder régulièrement au recensement de la population relevant de leur juridiction et de transmettre les résultats au Ministère de l'Intérieur, Décentralisation et Sécurité. Aussi, en vue de permettre au Ministère du Budget d'assurer le suivi régulier de cette catégorie de dépenses, les Régies financières sont tenues de déposer leurs prévisions 2007, appuyées des fiches justificatives claires et exhaustives. Les responsables des Directions Provinciales des Régies financières devront, avec le concours des Divisions Provinciales du Budget, transmettre au Ministère du Budget (Direction de la Préparation et Suivi du Budget) les statistiques des recettes dues au Trésor Public par nature et par bureau ou ressort fiscal par province et entité.

La répartition entre les niveaux sub-provinciaux est, en 2006, à la discrétion du Ministre de l'intérieur, au prorata de la population en 2007. Dans les fait, c'est, en 2006 comme en 2007 la répartition sur base démographique qui s'applique (voir plus loin). Le recensement de la population qui est demandé dans la circulaire 2007 est totalement hors de portée des administrations.

Par ailleurs, si, dans la circulaire 2007, le principe de la répartition entre les EAD d'une province est clair (sans préjudice de la faisabilité de sa mise en œuvre), celui de la répartition entre la Province et les EAD n'est pas posé.

### La réalité

La réalité est relativement éloignée des principes. Les provinces ne rétrocèdent pas la rétrocession qu'elles reçoivent, bien que la circulaire d'exécution du budget les invite à le faire, rien ne permettant de dire que la proposition de répartition qu'elle contient (en fonction de la démographie – voir plus haut) ne s'applique qu'au 5%. Ainsi, dans le cas de la Province du Bas-Congo, le rapport entre le taux d'exécution de la rétrocession du chef lieu et celui des districts ou des villes est de l'ordre de 80, ainsi que le tableau 8.6 en rend compte.

L'encadré *La répartition des ressources entre les entités territoriales décentralisées* précise l'exécution de la répartition.

#### **La répartition des ressources entre les entités territoriales décentralisées**

**La subvention des services déconcentrés.** La subvention reçue par le service déconcentré de la province est répartie par l'*Ordonnateur délégué (OD) de la province* selon la répartition par service indiquée par le Ministère du budget à Kinshasa. Le *Gouverneur* peut modifier la répartition ; il reçoit par ailleurs une partie de la subvention. L'ambiguïté du statut du Gouverneur apparaît alors : à la fois représentant de l'Etat et chef de l'exécutif décentralisé.

L'*Ordonnateur délégué du district* reçoit des fonds indépendamment de l'*OD de la province*. Il les répartit entre les territoires selon les instructions de Kinshasa. Là encore, l'autorité du district, le *Commissaire de district* peut intervenir.

Les subventions aux services déconcentrés ne descendent pas en dessous du territoire.

**La rétrocession.** Le transfert de la rétrocession aux EAD suit le même circuit que les subventions aux services déconcentrés. L'*Ordonnateur délégué du district* est chargé de la répartition entre les territoires selon les instructions de Kinshasa. Le district n'étant pas une entité déconcentrée, il est hors de la répartition, mais reçoit une rémunération de 2 à 3%. L'*Ordonnateur délégué de la ville* répartit entre la ville et les communes, toujours selon les instructions de Kinshasa.

**Tableau 8.5 – Exemple de répartition de 5% de la rétrocession aux EAD – Loi portant budget de l'Etat pour l'exercice 2006 (en millions de FC – population en milliers d'habitants).**

<b>PROVINCE DE L'EQUATEUR</b>							
<b>ENTITE</b>	<b>STAT. DEMO.</b>	<b>COEF.</b>	<b>MONT.</b>		<b>STAT. DEMO.</b>	<b>COEF.</b>	<b>MONT.</b>
<b>CHEF LIEU EQUATEUR</b>		40%	176.0	<b>District de MONGALA</b>	<b>1 211.3</b>	<b>19.0%</b>	<b>50.3</b>
<b>TERRITOIRES ET VILLES</b>	<b>6 363.3</b>	60%	264.1	Terr. de BONGANDANGA	261.8	4.1%	10.9
<b>District de l'EQUATEUR</b>	<b>1 004.2</b>	<b>15.8%</b>	<b>41.7</b>	Terr. de BUMBA	575.5	9.0%	23.9
Terr. de BASANKUSU	229.8	3.6%	9.5	Terr. de LISALA	374.0	5.9%	15.5
Terr. de BIKORO	244.7	3.8%	10.2	<b>District du SUD-UBANGI</b>	<b>1 903.0</b>	<b>29.9%</b>	<b>79.0</b>
Terr. de BOLOMBA	180.4	2.8%	7.5	Terr. de BUDJALA	345.8	5.4%	14.4
Terr. de BOMONGO	53.9	0.8%	2.2	Terr. de GEMENA	936.9	14.7%	38.9
Terr. d'INGENDE	143.0	2.2%	5.9	Terr. de KUNGU	342.3	5.4%	14.2
Terr. de LOKOLELA	101.4	1.6%	4.2	Terr. de LIBENGE	278.0	4.4%	11.5
Terr. de MAKANZA	51.0	0.8%	2.1	<b>District du NORD-UBANGI</b>	<b>862.3</b>	<b>13.6%</b>	<b>35.8</b>
<b>District de TSUAPA</b>	<b>979.6</b>	<b>15.4%</b>	<b>40.7</b>	Terr. de BOSOBOLO	217.7	3.4%	9.0
Terr. de BEFALE	87.3	1.4%	3.6	Terr. de BUSINGA	373.1	5.9%	15.5
Terr. de BOENDE	244.2	3.8%	10.1	Terr. de MOBAI-MBONGO	61.6	1.0%	2.6
Terr. de BOKUNGU	184.4	2.9%	7.7	Terr. de YAKOMA	209.9	3.3%	8.7
Terr. de DJOLU	189.2	3.0%	7.9	<b>Ville de MBANDAKA</b>	<b>307.7</b>	<b>4.8%</b>	<b>12.8</b>
Terr. d'IKELA	221.6	3.5%	9.2	<b>Ville de ZONGO</b>	<b>26.2</b>	<b>0.4%</b>	<b>1.1</b>
Terr. de MONKOTO	52.9	0.8%	2.2	<b>Ville de GBADOLITE</b>	<b>69.0</b>	<b>1.1%</b>	<b>2.9</b>
				<b>TOTAL PROVINCE</b>	<b>6 363.3</b>	<b>100.0%</b>	<b>440.1</b>

Source : loi de finances, volume III.

**Tableau 8.6 – Exemple d'exécution de la rétrocession de 20% aux niveaux inférieurs – Province du Bas-Congo – Exercice 2005 – FC**

<b>DISTRICT/VILLE</b>	<b>RETROCESSION DE 20%</b>		
	<b>PREVUES</b>	<b>RECUES</b>	<b>TAUX</b>
<b>CHEF LIEU MATADI</b>	322 386 233	5 378 541 258	1668%
<b>DISTRICK BAS FLEUVE</b>	147 098 750	28 170 515	19%
<b>DISTRICK DE CATARACTES</b>	147 098 750	63 000 389	43%
<b>DISTRICK DE LUKAYA</b>	115 895 986	22 880 544	20%
<b>VILLE DE MATADI</b>	80 235 688	15 845 915	20%
<b>VILLE DE BOMA</b>	80 235 688	15 845 915	20%
<b>TOTAL</b>	892 951 095	5 524 284 536	619%

Source : Reddition des comptes

Au total, très peu des fonds publics à la disposition des provinces ou des districts, que ce soit de l'Etat ou des recettes hors Etat, sont dirigé vers les niveaux inférieurs. Les territoires sont ainsi laissés pratiquement sans ressources officielles.

L'Etat est d'ailleurs relativement peu présent à ce niveau. L'Administrateur du territoire, qui représente l'Etat, mais qui est aussi, de fait, une autorité décentralisée, ne dispose souvent qu'un d'un petit bureau, parfois à son domicile.

Les seuls services de l'Etat à peu près installés au niveau du territoire le sont dans les locaux opérationnels tels que centres de santé ou école.

## **L'élaboration du budget**

Sont successivement examinées la procédure budgétaire et les prévisions de recettes.



## ***La procédure budgétaire***

Jusqu'à l'exercice 2006, l'élaboration du budget des provinces était à la charge du Gouverneur est soumis à l'approbation du Ministre de l'intérieur, en charge de la tutelle des EAD. Une commission réunissant des représentants de l'Etat et des provinces examinait les budgets des provinces. Depuis l'exercice 2007, très peu de provinces continuent d'envoyer leur budget au ministère de l'intérieur (trois seulement) ; la Constitution, du reste, a rompu le lien entre les provinces et le Ministère de l'intérieur.

La *circulaire d'élaboration du budget 2007* invite les EAD à élaborer leurs prévisions budgétaires en même temps que les Services centraux et à les faire parvenir au Ministère du budget pour qu'ils puissent être joints au budget de l'Etat. Dans les faits, cette jonction n'est pas réalisée. Le Ministère du budget n'a reçu que peu de budgets des provinces pour l'exercice 2007.

La *circulaire d'élaboration du budget 2008* (voir l'encadré *Instructions relatives à l'élaboration du budget de l'Etat – 2008*) invite les seuls ETD (c'est-à-dire les EAD moins les provinces) à suivre le même chemin, laissant entendre que les provinces sont libres d'organiser l'élaboration de leur budget. Cependant, un autre alinéa de la circulaire impose aux provinces de transmettre leurs budgets au Ministère du budget au plus tard le 1er septembre 2007 pour centralisation avant dépôt unique avec le budget du pouvoir central au Parlement. Presque toutes les provinces ont envoyé des esquisses de leur budget.

La procédure de vote du budget est précisée dans le règlement intérieur des assemblées. La plupart des Assemblées provinciales ont établi leurs Règlements intérieurs en janvier 2007. On y trouve dans presque tous des dispositions relatives à la discussion et au vote de l'édit de Finances proches de celles de la Loi financière nationale, mais très limitées (une page). L'encadré *Un exemple des dispositions financières des Règlements intérieurs des provinces* propose un extrait du Règlement intérieur de la Province de Lumumbashi.

Aucune disposition relative à l'exécution de la dépense n'y figure, pas plus que relative aux relations financières avec les Entités décentralisées de niveau inférieur. Rien n'empêche les Assemblées provinciales de voter des textes portant sur ces matières dans l'avenir.

### ***Un exemple des dispositions financières des Règlements intérieurs des provinces***

#### **Article 137**

Les édits de finances déterminent les ressources et les charges de la Province.

L'Assemblée provinciale vote les projets d'édits de finances dans les conditions prévues pour l'adoption des lois organiques visées à l'article 123 de la Constitution.

Le projet d'édit des finances de l'année, qui comprend notamment le budget, est déposé par le gouvernement provincial sur le Bureau de l'Assemblée provinciale au plus tard le 15 septembre de chaque année.

Les créations et les transformations d'emplois publics provinciaux ne peuvent être opérées hors des prévisions des édits de finances.

...

Si le projet d'édit de finances n'a pas été déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Gouvernement demande à l'Assemblée provinciale l'ouverture de crédits provisoires.

...

#### **Article 198**

La Commission économique et financière recueille trimestriellement les documents et les renseignements relatifs à l'exécution du budget en vue de permettre un contrôle efficace de l'exécution du budget de la Province.

...

La plupart des provinces disposent d'une nomenclature budgétaire simplifiée, telle que par exemple, celle de la Province du Nord-Kivu proposée dans l'encadré *Canevas du budget consolidé 2008 de la Province du Nord-Kivu*.

Les autres niveaux d'EAD, ville, territoire et les communes de Kinshasa élaborent un budget. Les communes autres que celles qui composent Kinshasa ne le font pas car elles ne sont pas autonomes.

Les budgets des autres niveaux d'EAD sont validés par le gouverneur de la province.

Un assez grand nombre d'articles de la Loi financière s'appliquent aux EAD. La loi financière étant muette sur la nomenclature budgétaire si ce n'est à un niveau très agrégé, les budgets des EAD ne sont pas présentés selon la nomenclature du budget de l'Etat.

<b>Canevas du budget consolidé 2008 de la Province du Nord-Kivu</b>	
<b>A. BUDGET DE LA PROVINCE</b>	
<b>I. BUDGET GENERAL</b>	
<b>1. Recettes</b>	
<b>1.1. Recettes courantes</b>	<b>2. Dépenses</b>
1) Recettes à caractère national allouées aux provinces	1) Dette intérieure
2) Recettes d'intérêt commun	2) Frais financiers
3) Recettes spécifiques à la province	3) Dépenses de personnel
<b>1.2. Produits de la Caisse nationale de péréquation</b>	4) Biens et matériels
<b>1.3. Recettes exceptionnelles</b>	5) Dépenses de prestations
1) Emprunts intérieurs	6) Transferts et interventions (rétroces., subv., donat., ...)
2) Dons et legs	7) Dépenses d'équipement
	8) Constructions, réfection, réhabilitation
<b>II. BUDGETS ANNEXES</b>	
<b>III. BUDGETS POUR ORDRE</b>	
<b>IV. DEPENSES ADMINISTRATIVES D'INTERET GENERAL A CHARGE DU POUVOIR CENTRAL ET EN RECETTES, LES SUBVENTIONS DE L'ETAT CORRESPONDANT A CES DEPENSES (Article 3, alinéa 2 de la Loi financière)</b>	

Le calendrier budgétaire est un problème réel pour les provinces. Le budget de l'Etat est adopté trop tardivement pour que les provinces puissent inscrire dans leur budget les ressources prévues dans le budget de l'Etat à leur intention. Certaines souhaiteraient établir un budget aménagé à la suite de la promulgation du budget de l'Etat.

### *Les prévisions de recettes*

Il convient de séparer les recettes sur les ressources de l'Etat des recettes propres.

### *Les recettes sur ressources de l'Etat*

Les EAD ne disposent pas d'informations suffisantes sur les ressources de l'Etat qui seront à leur disposition avant le vote de leur budget. De plus, le projet de budget de l'Etat, disponible trop tardivement, ne fait apparaître, en 2007, en rétrocessions aux EAD, que le montant global affecté à chaque province, alors qu'une répartition entre niveaux inférieurs serait nécessaire à la préparation des budgets de ces niveaux.

### *Les recettes propres*

Les provinces réalisent des prévisions des taxes et redevances perçues à leur profit. Il semble que ces prévisions soient mal assurées et très optimistes. A titre d'exemple, on peut constater à la lecture du tableau 8.7, relatif aux prévisions de recettes de la Province du Nord-Kivu, que de nombreuses prévisions pour 2008, n'ont pas bénéficié, au milieu de 2007, d'un commencement de réalisation.

## L'exécution du budget

L'exécution du budget des EAD n'est pas contrôlée par le pouvoir central.

Jusqu'à l'exercice 2005, les provinces envoyaient un rapport d'exécution de leurs budgets au Ministère de l'intérieur. Ces rapports ne donnaient pas lieu à consolidation des données d'exécution budgétaire. Pour l'exercice 2006, plusieurs provinces n'ont pas envoyé l'exécution de leurs budgets sur la base de l'autonomie nouvelle que leur confère la Constitution.

Presque aucun rapport d'exécution n'est transmis aux provinces par les EAD de niveau inférieur.

**Tableau 8.7 – Prévisions et réalisations des taxes et redevances – Nord Kivu (milliers FC)**

LIBELLE	PREVU 2008	REALISATIONS FIN JUILLET 2007
Impôt sur la superficie des propriétés foncières non bâties	3780	0
Impôt sur la superficie des propriétés foncières bâties	37711	9916
Impôt sur les véhicules	105249	60
Taxe spéciale sur la circulation routière	70166	0
Pénalités sur les impôts réels	5000	0
Impôt sur les revenus locatifs	10750	2407
Taxe sur la consommation de la bière	147257	66671
Taxe sur la consommation du tabac	18750	7884
Taxe sur les boissons importées	15000	0
Taxe sur le tabac importé	5000	0
Carte d'identification des cambistes	14000	0
Taxe sur tissus imprimé		0
Taxe sur friperie	35000	0
Taxe provinciale sur produits pétroliers		0
Taxe sur le produit de transaction de l'or et du diamant	8000	913
Redevance minière sur la production industrielle	1620	0
Autorisation de transfert des minerais vers d'autres provinces	3700	0
Quote part taxe rémunératoire SAESCAM	262500	0
Amendes transactionnelles sur les opérations minières	2000	0
Taxe sur le produit de transaction des autres substances que l'or et le diamant	148630	81502
Taxe sur permis d'exportation des produits vivriers de prem. nécessité	59281	22680
Taxe sur exportation du bois	17246	17528
Taxe provinciale sur import-export en déclaration simplifiée	100000	0
Taxe sur exposition foraine	2512	0
Taxe sur poste quarantaine	7695	2325
Permis de pêche artisanale	4480	0
Licence d'achat des produits	20496	834
Frais de PV de destruction des denrées alimentaires avariées	40	0
Taxe sur la commercialisation du bois	19631	10242
Taxe sur la commercialisation du charbon de bois	11200	300
Taxe sur transport par taxi	109632	14427
Taxe sur le transport des produits	432000	165943
Taxe sur import-export des produits pétroliers informels	4800	0
Taxe sur les bâtiments construits sur le littoral du lac Kivu	22250	0
Frais de certificat de bonne santé	12472	0
Frais de certificat de non contagiosité	650	0
Quotité sur la redevance concession forestière de superficie concédée	36	0
Taxe sur autorisation de bâtir des immeubles autres qu'en étages	17973	4394
Pourcentage sur vente d'immeubles non enregistrés	1250	47
Quotité sur les recettes des rencontres sportives	240	63
OFIDA	6894149	4021586
Rétrocession 40% DGRAD	590217	272318
Rétrocession 40% DGI	940140	578856
Rétrocession 40% DGI/DGE	1104779	0
Intervention fonds social de la République	3672000	0
DONS ET LEGS/AUTRES RECETTES	22500	0
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>14916791</b>	<b>5280905</b>

Deux chaînes de la dépense coexistent en province :

- les dépenses prévues et réalisées sur le budget voté par l'Assemblée Nationale et comprenant tous les services déconcentrés ;
- les dépenses prévues et exécutées sur le budget voté par l'Assemblée Provinciale.

La chaîne de la dépense des provinces est calquée sur celle du niveau central. A titre d'exemple, l'encadré *Circulaire N°01/426/CAB/GP-NK/07 du 11 juillet 2007 contenant l'instruction provisoire relative au circuit financier de l'exécutif provincial du Nord-Kivu* résume le dispositif adopté par la Province du Nord-Kivu.

Cependant, la crédibilité des provinces en tant qu'acheteur et leur capacité à honorer les créances a été réduite au même point que celle de l'Etat de sorte que les dépenses qui sont exécutées correspondent à des engagements qui n'ont pas été exécutés par le contractant.

***Circulaire N°01/426/CAB/GP-NK/07 du 11 juillet 2007 contenant l'instruction provisoire relative au circuit financier de l'exécutif provincial du Nord-Kivu***

**L'engagement et la liquidation**

Le Ministre provincial du budget :

- gère les crédits de la Province ;
- tient la comptabilité des dépenses engagées ;
- assure le suivi de l'exécution du budget (recettes et dépenses).

Le Sous-Gestionnaire des crédits et le Mandataire du budget attachés au cabinet du Gouverneur de Province sont mis à la disposition du Ministre du Budget et ont comme attribution :

a) Sous-Gestionnaire des crédits :

...

- Il prépare divers documents d'engagement à la signature du Ministre provincial du budget ;

...

- Il rassemble tous documents précités dûment enregistrés et les oriente chez le Mandataire du budget pour le visa ;
- Il participe à l'élaboration des prévisions budgétaires de la Province.

b) Mandataire du budget :

...

- Toutes les propositions d'engagement des dépenses, ... doivent être soumises à son visa ;

...

**L'ordonnancement** : est fait par le Gouverneur de la Province. Il est l'ordonnateur principal du budget. Il est assisté par le Ministre provincial des finances qui à cet effet :

...

- Etablit le Plan de trésorerie à soumettre à l'approbation préalable de l'Ordonnateur principal du budget ;
- Etablit le mandat de paiement ;

L'Ordonnateur-Délégué commis au cabinet du Gouverneur est mis à la disposition du Ministre des finances et assure son secrétariat en cette matière.

**Le paiement** : Cette opération est effectuée par le Comptable public principal

Cela signifie que les contrôles fondamentaux du service fait, de son adéquation avec le contrat et du montant dû, ne sont pas des éléments de contrôle de la dépense. La dépense enregistrée dans la comptabilité de la Province n'est donc que le débours enregistré par le Comptable Public.

L'engagement et la liquidation sont des étapes redondantes, pour lesquelles les contrôles sont identiques, lorsqu'ils sont pratiqués. En province, les personnes rencontrées ont clairement indiqué qu'elles n'appliquent pas de contrôle de disponibilité budgétaire mais se bornent à vérifier la conformité de la « dépense » sachant que le budget n'est pas bien planifié, pas suffisant et surtout qu'il n'est pas exécuté à plus de 60%. D'ailleurs, la note *Circuit financier au cabinet du Gouverneur de Province du Nord Kivu* et la Circulaire précitée rappellent les rôles de chaque poste dans la chaîne de la dépense mais ne précisent à aucun moment que la disponibilité budgétaire tant dans le budget que dans le plan de Trésorerie doit être vérifiée avant d'autoriser un engagement. A Goma, cette absence résulte dans une liste des créances à fin 2006 dont le total des montants s'élève à plus de 5 millions de dollars. Les

créances « en souffrance » ne sont payées que lorsque cela est possible, souvent introduite durant l'année fiscale N+1 lorsque de nouvelles liquidités sont perçues.

Pour l'heure, une partie du personnel de la Province en tant qu'entité décentralisée est prise en charge par l'Etat. Ainsi, dans la Province du Nord-Kivu, sur un effectif de fonctionnaires "locaux" de 144, 42 sont payés par l'Etat et 39 sont sous contrat avec la Province.

## LES INOVATIONS DU BUDGET 2008

Le budget 2008 présente deux innovations importantes en matière de décentralisation, relatives à la répartition de la retenue à la source et aux transferts de charges. Il inclut par ailleurs, de façon très rudimentaire, le budget des provinces sur ressources propres.

### *La répartition de la retenue à la source*

La documentation budgétaire remise au Parlement, dans le volume relatif aux recettes, répartit la retenue à la source de 40% en fonction de deux critères : le poids démographique et la capacité de mobilisation (des ressources fiscales, douanières et administratives). Le tableau 8.8 rend compte de cette répartition.

De façon significative, le gouvernement a choisi de privilégier le poids démographique par rapport à la capacité de mobilisation puisque 80% des recettes retenues à la source sont réparties selon la démographie, 20% selon la capacité de mobilisation.

**Tableau 8.8** – Synthèse de la répartition de la retenue de 40% en faveur des provinces et ETD (millions d'habitants – millions de FC)

PROVINCES	Recettes douanières, accisiennes et DGE		Recettes DGI (hors DGE) et DGRAD		Poids démographique et capacité de mobilisation
	Poids démographique	Montant	Capacité de mobilisation (%)	Montant	Total
KINSHASA	7 184	31 259	31	17 578	48 837
BAS-CONGO	3 387	14 739	23	13 206	27 945
BANDUNDU	7 638	33 233	0	165	33 398
EQUATEUR	6 365	27 695	1	298	27 992
PRO. ORIE.	6 733	29 295	1	764	30 059
NORD KIVU	3 398	14 786	3	1 539	16 325
MANIEMA	1 515	6 594	0	133	6 727
SUD KIVU	3 292	14 323	2	1 002	15 325
KATANGA	6 231	27 111	38	21 304	48 415
KASAI OC.	5 327	23 178	1	347	23 525
KASAI OR.	5 875	25 563	1	352	25 915
<b>TOTAL</b>	<b>56 945</b>	<b>247 775</b>	<b>100</b>	<b>56 686</b>	<b>304 461</b>

### *Les transferts de charges*

La documentation budgétaire relative aux dépenses fait apparaître un certain nombre de charges transférées aux provinces, pour un montant égal aux recettes retenues à la source. Le tableau 8.9 en rend compte.

**Tableau 8.9 – Charges transférées aux provinces et aux ETD (millions de FC)**

CHARGES DES REMUNERATIONS TRANSFEREES AUX PROVINCES						Transferts et interventions ETD	Autres dépenses des Provinces	TOTAL GENERAL
Fonction publique <sup>1</sup>	Person. EPSP	Person. Santé	Person. Agricult.	Institutions provinciales	Total Rémunér.			
857	113 800	30 867	7 123	14 574	167 222	64 370	72 870	304 462

A comparer au total des dépenses de personnel du ministère concerné								
	120 519	47 842	8 381					

Note : 1 : Autorités coutumières.

### **Le budget des provinces sur ressources propres**

La documentation budgétaire dans son *Exposé général du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2008*, précise que *En vue d'être conforme aux dispositions constitutionnelles qui stipulent que le Budget général doit contenir le Budget du Pouvoir central et celui des provinces, un montant de 106 993 858 544 FC a été retenu dans le projet de Budget au titre des "recettes propres des provinces"*.

Un même montant est bien sûr inscrit en dépenses des provinces.

Pour rudimentaire qu'elle soit, cette information, jointe au transfert de 40% des recettes à caractère national, qui bien sûr figure au budget, conduit à disposer d'un budget consolidé du gouvernement général (gouvernement central + entités décentralisées), aux ETD près (entités décentralisées de niveau sous-provincial).

## **LE PROJET DE REFORME DE LA DECENTRALISATION**

Le projet de loi organique portant *décentralisation territoriale, administrative et politique de la République démocratique du Congo* est la base du débat qui s'est tenu dans le cadre du Forum sur la décentralisation, du 3 au 5 octobre 2007, puis d'une réunion du Parlement en congrès à partir du 9 octobre 2007.

### **Le projet de loi sur la décentralisation**

Les fondements juridiques du projet de loi sont l'article 3 – alinéa 3 et l'article 196 de la Constitution (voir plus haut).

Le projet de loi définit les différents niveaux de décentralisation et de déconcentration. L'encadré *Projet de loi portant décentralisation territoriale, administrative et politique de la République démocratique du Congo* les mentionne.

Les entités décentralisées et déconcentrées sont, selon la loi, distinctes (voir le graphique 8.1). Cependant, les services de l'Etat continueront d'être présents au sein des unités décentralisées de sorte que le partage décentralisé/déconcentré mériterait d'être précisé.

Les dispositions de finances publiques sont celles de la troisième partie du texte, que l'on trouvera dans l'encadré précité. Elles confirment l'attribution aux Provinces de 40% des ressources à caractère national par le rappel de l'article 175 alinéa 2 de la Constitution et prévoient une répartition des recettes perçues par les provinces à raison de 40% aux Provinces et 60% aux Entités territoriales décentralisées.

La Caisse de péréquation est citée, mais aucune précision supplémentaire n'est apportée.

### **Projet de loi portant décentralisation territoriale, administrative et politique de la République démocratique du Congo**

**Article 7 :** La Province est subdivisée en Villes et Territoires ;

La Ville en Communes urbaines.

La Commune urbaine en quartiers et ou en Groupements incorporés.

Le Territoire en Communes rurales et en Secteurs ou Chefferies.

La Commune Rurale en quartiers et ou en Groupements incorporés.

Le Secteur ou Chefferie en Groupements.

Le Groupement en Villages.

La Ville, la Commune urbaine et rurale, le Secteur et la Chefferie sont des entités territoriales décentralisées.

Le Territoire, le Groupement et le Quartier sont des Entités Territoriales Déconcentrées.

### **TROISIEME PARTIE : DE LA REPARTITION DES RESSOURCES FINANCIERES**

**Article 155 :** La répartition des ressources financières entre le pouvoir central, les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées se fait conformément aux dispositions des articles 175, 181, 202, 203 et 204 de la Constitution.

Ces ressources comprennent :

Les ressources propres,

Les ressources rétrocédées,

Les ressources de la caisse de péréquation,

Les ressources générées par le Partenariat Public Privé,

Les dons et legs.

**Article 156 :** Le transfert des ressources financières inhérentes aux compétences exclusives et /ou concurrentes des provinces et des Entités Territoriales Décentralisées s'accompagne automatiquement du transfert des charges correspondantes.

**Article 157 :** Les recettes perçues par la Province conformément à l'alinéa 2 de l'article 175 de la Constitution sont réparties à raison de :

40 % aux Provinces ;

60 % aux Entités Territoriales Décentralisées.

**Article 158 :** Les budgets des Provinces et des ETD doivent être élaborés conformément à la loi financière en équilibre en recettes et en dépenses.

Le budget de l'Etat est celui du pouvoir central et des provinces (art. 175 de la Constitution). Les budgets prévisionnels et exécutés de l'Etat central et des provinces seront donc consolidés.

La question n'a pas été résolue de la consolidation du budget de la province et des budgets des entités territoriales décentralisées qui la composent.

Le partage des compétences entre l'Etat et les provinces et ETD n'est pas sans ambiguïté. Par ailleurs, le partage des coûts qui résulterait de ce partage des compétences n'a pas été estimé de sorte que la cohérence financière entre le partage des recettes et le partage des charges n'est pas assuré.

Enfin, l'appellation EAD (qui regroupait les provinces et les ETD) n'est plus mentionnée. Il convient donc d'utiliser les termes *provinces* et *ETD*.

### **Le Forum sur la décentralisation**

Les travaux du Forum étaient organisés en quatre commissions. La *Commission sur la décentralisation financière* a arrêté un certain nombre de principes directeurs résumés dans l'encadré *Les principes directeurs arrêtés par la Commission sur la décentralisation financière*. Il apparaît que la répartition des ressources entre les provinces sera moins inégalitaire que ce que l'on pouvait craindre, même si les recettes non douanières liées aux mines et à la forêt semblent affectées aux provinces qui bénéficient de ces richesses du sol.

La disparition du vocable EAD pour désigner tant les provinces que les ETD est consacré par la proposition de la *Commission de clarification des compétences et rôle de l'Etat central, des provinces et des ETD* qui précise que : *les Provinces sont des Etats régionalisés et non des Etats fédérés ni des ETD.*

**Les principes directeurs arrêtés par la Commission sur la décentralisation financière (résumé)**

**S'agissant de la répartition des recettes à caractère national entre l'Etat et les provinces**

- Les 40 % des recettes à caractère national ne peuvent faire l'objet d'aucun débat sous peine de violer les prescrits de la Constitution.
- Le principe de solidarité s'impose dans la répartition des recettes ; ses mécanismes seront déterminés par une commission d'experts du pouvoir central et des provinces. Dans cet ordre d'idées :
  - les recettes des pétroliers producteurs ne feront pas partie de l'enveloppe à répartir, car devant servir notamment à l'amortissement de la dette de l'Etat ;
  - les recettes douanières et accisiennes seront réparties entre toutes les provinces suivant une clé de répartition qui sera proposée par les experts (représentant du pouvoir central et provinces) ;
  - les recettes de la DGI et de la DGRAD pouvant être rattachées à leur lieu de collecte, reviendront de plein droit aux provinces respectives au sein desquelles elles auront été collectées ;
  - les impôts collectés par la Direction des Grandes Entreprises (DGE), assortis de mécanismes compensatoires en faveur des provinces génératrices, seront répartis entre toutes les provinces.

**Quant à la répartition entre les provinces et les ETD des recettes à caractère national**

Une quotité des recettes à caractère national allouées aux provinces sera versée au ETD. Celle-ci devra, d'une part tenir compte des besoins de leur fonctionnement et investissements et, d'autre part, s'inscrire dans un contexte évolutif quant au transfert des compétences et des charges.

**En ce qui concerne la caisse de péréquation**

- Les fonds de cette caisse bénéficient à toutes les provinces et les ETD.
- Les projets éligibles auprès de cette caisse devront s'inscrire dans une démarche qui tienne compte du plan d'aménagement des provinces.
- Les provinces accusant un retard de développement doivent bénéficier de plus de moyens que les autres.

## **Le Congrès du Parlement**

Le Parlement s'est réuni en Congrès pour évaluer les recommandations du Forum.

Il ne s'est pour l'instant penché que sur les aspects de clarification et de transfert des compétences aux ETD, mais pas sur les aspects financiers de la décentralisation, ce qui n'est pas étonnant compte tenu du non-chiffrement du coût des transferts de compétence.



<b>Composante</b>	<b>Critères minima de notation de la composante. Méthode de notation M2 Note globale : D</b>	<b>Justification</b>
i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	<b>Note = D :</b> Aucune partie ou presque de l'affectation horizontale de transferts provenant de l'administration centrale est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles.	L'affectation horizontale des transferts aux EAD souffre de plusieurs carences. 1. La règle des 20%, si elle était appliquée, ne conduirait pas à une très bonne prévision des rétrocessions aux EAD dans la mesure où les prévisions de recettes des régies par province sont peu fiables. 2. La règle des 20% n'est pas respectée et le degré de non-respect est tout à fait imprévisible pour les provinces. Les résultats de l'exécution du budget 2006 montre que la répartition exécutée est sans rapport avec la répartition théorique.
ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations	<b>Note = D :</b> Des estimations fiables sur les transferts sont communiquées après que les budgets des administrations décentralisées ont été finalisés ou les estimations publiées auparavant ne sont pas fiables.	Les informations sur les règles de transferts théoriques sont incluses dans la circulaire budgétaire. Elles sont donc disponibles assez tôt. Cependant, il faut attendre les prévisions de recettes des régies par province pour pouvoir calculer les transferts théoriques aux provinces. Or les prévisions de recettes ne sont disponibles que tardivement.
iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles	<b>Note = D :</b> Des informations budgétaires (au moins ex-post) concordant avec les rapports budgétaires de l'administration centrale sont collectées et consolidées pour moins de 60 % (en valeur) des dépenses des administrations décentralisées OU si ces informations portent sur une proportion plus importante de dépenses, leur consolidation sous forme de rapports annuels est retardée de plus de 24 mois, pour peu qu'elle s'effectue.	Les rapports budgétaires des provinces ne remontent pas tous au niveau central. Ils ne sont pas consolidés, ni entre eux, ni avec le budget de l'Etat.

## **PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public**

Les entités du secteur public autres que l'Etat sont :

- les établissements publics ;
- les entreprises publiques ;
- les sociétés d'économie mixte ;
- les entités administratives décentralisées.

Le cadre juridique de la RDC est caractérisé par l'absence de distinction juridique entre entreprise publique et établissement public. Le texte en la matière est ancien, la loi n°78-002 du 6 janvier 1978 portant dispositions générales applicables aux entreprises publiques. Elle dispose en son article 2 :

*Par Entreprise Publique, il faut entendre tout établissement qui, quelle que soit sa nature,*

*1) est créé et contrôlé par les Pouvoirs Publics pour remplir une tâche d'intérêt général ;*

*2) est créé pour l'exploitation en commun d'un service ou d'une activité donnée à l'initiative :*

*- des Pouvoirs Publics entre eux ;*

*- des personnes morales de droit public entre elles ;*

*- des Pouvoirs Publics en association avec les personnes morales de droit public.*

Le 1) ci-dessus se réfère aux établissements publics, le 2), aux entreprises publiques.

### **Les entreprises publiques**

Il existe en RDC un assez grand nombre d'entreprises publiques, dont certaines ont (voir ci-dessus) la nature d'un établissement public, et le deviendront dans le cadre des nouvelles lois (voir le paragraphe *réformes*).

Le suivi des entreprises publiques est assuré par leur ministère de tutelle, le Ministère du portefeuille, et par le Centre permanent de la comptabilité au Congo (CPCC).

### **Les différentes entreprises publiques**

La diversité des entreprises publiques est assez grande, d'autant qu'elles incluent des entités ayant la nature d'établissement public. Le Ministère du portefeuille tient la liste de ces entreprises. La plupart d'entre elles apparaissent au budget à des titres divers (voir ci-après). Le tableau 9.1 propose la liste du Ministère du portefeuille ainsi que celle du budget.

Les entreprises ayant vocation à devenir établissement public (voir le paragraphe sur les réformes) sont repérées par un intitulé en grisé.

**Tableau 9.1 – Liste des entreprises publiques**

**A. LISTE DU MINISTÈRE DU PORTEFEUILLE**

<b>I. CATEGORIE A</b>			<b>II. CATEGORIE B</b>		
<b>N</b>	<b>ENTREPRISES</b>	<b>Au budget</b>	<b>N</b>	<b>ENTREPRISES</b>	<b>Au budget</b>
1	REGIDESO		1	Office congolais de contrôle (OCC)	
2	Société nationale d'électricité (SNEL)		2	Société nationale d'assurance (SONAS)	
3	Société nationale des chemins de fer congolais (SNCC)	Interventions	3	Institut national de sécurité sociale INSS	
4	Office national de transport (ONATRA)	Interventions	4	Centre d'éval., d'expertise et de certif. des mat. préc. et semi préc. CEEC	
5	GECAMINES		5	Congolaise des hydrocarbures COHYDRO	
6	OFIDA	Interventions + rétrocessions	6	Régie des voies maritimes (RVM)	
7	Régies des voies aériennes (RVA)				
<b>III. CATEGORIE C</b>			<b>V. CATEGORIE E</b>		
<b>N</b>	<b>ENTREPRISES</b>	<b>Au budget</b>	<b>N</b>	<b>ENTREPRISES</b>	<b>Au budget</b>
1	Office de gestion des frets maritimes (OGEFREM)		1	Agence congolaise de presse (ACP)	OA
2	Régie des voies fluviales (RVF)	Interventions	2	Régie nationale des télécommunications par satellite (RENATELSAT)	OA + interventions
3	Fonds de promotion pour l'industrie FPI		3	Radio télévision nationale congolaise (RTNC)	OA + interventions
<b>IV. CATEGORIE D</b>			4	CACAO	
<b>N</b>	<b>ENTREPRISES</b>	<b>Au budget</b>	5	COTONGO	
1	Ligne aérienne congolaise (LAC)		6	CSCO	
2	CITY-TRAIN		7	CSN	
3	AFRIDEX		8	Office national de l'élevage (ONDE)	
4	Office national du café (ONC)		9	PALMECO	
5	Foire internationale de Kinshasa (FIKIN)		10	RSG	
6	Office des biens mal acquis (OBMA)	OA	11	Chemin de fer de l'UELE (CFU)	Interventions
7	HOTEL KARAVIA		12	Entreprise minière de Kinsenge manganèse (EMK-MN)	
8	Institut nationale de préparation professionnelle (INPP)		13	ICCN	
9	Office national de Kilo-Moto (OKIMO)		14	IJZBC	
10	SOSIDER		15	Institut des musées nationaux du Congo IMNC	OA
11	SODIMICO		16	Institut national d'études & de recherches agronomiques (INERA)	OA
12	OGEDEP	Subvention	17	Institut national des statistiques (INS)	OA+ interventions
13	Office congolais des postes et télécom. (OCPT) EX-BPO + interventions		18	Météorologie et communication par satellite (METELSAT)	OA
14	Compagnie maritime du Congo CMDC		19	Office de promotion des petites et moyennes entreprises (OPEC)	OA
15	Caisse d'épargne du Congo (CADECO)	Interventions	20	Régie nationale d'approvisionnement et d'imprimerie RENAPI	OA
16	Office national du tourisme (ONT)		21	Office des voiries et drainages (OVD)	OA+ interventions
	Nature d'un établissement public	Dividendes	22	OFFICE DES ROUTES (OR)	Subvention

**B. AU BUDGET HORS LISTE DU MINISTÈRE DU PORTEFEUILLE**

SOCIETE MINIERE DE BAKWANGA (MIBA)
<b>Entreprises publiques ayant vocation à devenir établissements publics</b>
AGENCE NATIONALE POUR LA PROMOTION DES INVESTISSEMENTS (ANAPI)
BANQUE CENTRALE DU CONGO (BCC)

*Note* : La colonne Au budget indique la façon dont l'entreprise publique concernée apparaît dans le budget. OA = organisme auxiliaire.

Catégories : A = chiffre d'affaires mensuel (CAM) supérieur à 3,5 millions de \$ ; B = CAM compris entre 1 et 3,5 millions de \$ ; C = CAM compris entre 300 000 \$ et 1 million de \$ ; D: non retenu dans les catégories précédentes et n'émerge pas au budget de l'Etat ; E = activité en veilleuse.

Les entreprises publiques peuvent apparaître au budget à divers titres (mentionnés dans la colonne *au budget* du tableau 9.1).

- *Recettes de l'Etat – Ministère du portefeuille – Entreprises publiques – Dividendes* ; c'est le cas le plus courant, les entreprises publiques étant tenues de verser des dividendes à l'Etat, même en l'absence de tout bénéfice. Ce cas est repéré en grisé dans la colonne Au budget du tableau 9.1.

- Organismes auxiliaires ou ex-BPO. L'entreprise publique reçoit alors des *subventions aux organismes auxiliaires*.

- Diverses autres catégories de dépenses, notamment *subventions* et *interventions*.

- *Rétrocessions* s'agissant des régies financières.

Elles peuvent également apparaître au titre des rémunérations, en particulier s'agissant d'entreprises publiques ayant la nature d'établissement public. Ce point n'a pas été repris sur le tableau 9.1.

Lorsque la colonne au budget est vide (ni grisé, ni inscription) l'entreprise est listée par le Ministère du portefeuille, mais n'apparaît pas dans le budget.

**Note** : les régies financières bénéficient de deux statuts. L'OFIDA est une entreprise publique (ayant la nature d'un établissement public). La DGRAD et la DGI ont le statut de *service public doté de l'autonomie administrative et financière*.

### **Le Conseil permanent de la comptabilité au Congo**

Le Conseil permanent de la comptabilité au Congo (CPCC) a été créé par l'ordonnance 75/024 du 3 février 1975 portant création d'un conseil permanent de la comptabilité au Zaïre et organisé par l'ordonnance 78/164 du 21 avril 1978 portant organisation et fonctionnement du Conseil permanent de la comptabilité au Zaïre.

Initialement, ses missions étaient :

- 1° la conception et la gestion du système comptable congolais ;
- 2° l'organisation et le fonctionnement de la centrale nationale des bilans ;
- 3° la diffusion exclusive des imprimés du Plan comptable général congolais.

Depuis lors, d'autres missions lui ont été assignées :

- 1° la certification des comptes des entreprises publiques (loi 78/002) ;
- 2° l'avis sur tout texte juridique touchant directement ou indirectement à la matière comptable en RDC ;
- 3° la réalisation du plan comptable de l'Etat.

Dans le cadre de sa mission de certification, le CPCC exerce les fonctions de commissaire aux comptes auprès des entreprises publiques, à parité avec l'Inspection générale des finances.

Dans les faits, la plupart des entreprises publiques n'envoient pas leurs comptes annuels ou avec beaucoup de retard et le CPCC ne certifie qu'une dizaine de comptes d'entreprises publiques.

**Note** : toutes les entreprises, ainsi que les ONG, sont tenues, pour peu qu'elles soient soumises à l'obligation de tenir une comptabilité, de déposer leurs comptes auprès du CPCC, dans le cadre de sa mission de gestion de la centrale nationale des bilans.

### **Le Ministère du portefeuille**

Le Ministère du portefeuille tient la liste des entreprises publiques avec, pour chaque entreprise, la part détenue par l'Etat et le texte de base qui établit cette participation.

Il tient également un état des recettes de participations, c'est-à-dire, des avances sur dividendes des entreprises publiques. Le taux de réalisation des assignations est de 41% pour

2006. Beaucoup d'entreprises ne sont pas en état de payer des dividendes, pas plus que des avances sur dividendes, du simple fait qu'elles ne sont pas bénéficiaires.

Les entreprises publiques sont en effet très mal gérées. A titre d'exemple, la Congolaise des hydrocarbures, COHYDRO, emploie cinq fois l'effectif de l'ensemble du secteur alors qu'elle ne détient que 3% de la part du marché.

On admet que les trois quarts des entreprises publiques sont quasiment en état de cessation de paiement.

Le Ministère du portefeuille assure la tutelle des entreprises publiques. Il leur assigne des avances de dividendes. Celles-ci, cependant, ne lui communiquent pas toutes leurs comptes et souvent avec un grand retard. Le Ministère du portefeuille ne peut alors établir un état consolidé des entreprises publiques.

La seule information chiffrée sur la situation d'endettement des entreprises publiques concerne leur solde débiteur vis-à-vis de la Direction des grandes entreprises de la DGI. Au 9 octobre 2007, 28 entreprises publiques étaient débitrices vis-à-vis du fisc pour un montant total de 270,6 millions de FC. Les plus gros débiteurs étant :

ENTREPRISES	DETTE FISC.	ENTREPRISES	DETTE FISC.
GECAMINES	65,8	REGIDESO	85,6
MINIERE DE BAKUNGA	46,1	REGIES DES VOIES AERIENNES	19,9
SOCIETE NATIONALE D'ELEC.	22,0		

## **Réforme**

Quatre projets de lois sont en préparation sur la modernisation du cadre juridique et institutionnel régissant les entreprises publiques (et les établissements publics). Ces projets introduisent la séparation entre entreprise publique et établissement public, organisent la privatisation des entreprises publiques, traitent des matières relatives aux établissements publics, et organisent la tutelle des entreprises publiques qui subsisteront après le désengagement (partiel) de l'Etat. L'encadré *Les projets de loi sur la modernisation du cadre juridique et institutionnel régissant les entreprises publiques* précise l'ensemble du dispositif.

### **Les projets de loi sur la modernisation du cadre juridique et institutionnel régissant les entreprises publiques**

Quatre projets de loi sont en préparation sur la modernisation du cadre juridique et institutionnel régissant les entreprises publiques.

1. *Projet de loi portant transformation des entreprises publiques.* Le projet de loi introduit la distinction entre :

- Entreprise publique : toute structure mise sur pied pour produire des biens et rendre des services, constituée suivant les dispositions de la Loi 78/002 du 6 janvier 1978.
- Etablissement public : toute structure dotée de la personnalité juridique ainsi que de l'autonomie de gestion, créée par l'Etat ou par une entité administrative décentralisée en vue de remplir une mission de service public.
- Service public : toute organisation ou activité administrative, relevant de l'administration publique et non dotée d'une autonomie de gestion et de fonctionnement.

Le projet propose de transformer les entreprises publiques du secteur marchand (c'est-à-dire, en fait, les entreprises publiques qui n'ont pas la nature d'établissement public) en sociétés commerciales, et de transformer en établissements publics les *entreprises publiques dont les activités sont, soit non lucratives et non concurrentielles, soit dans le prolongement de celles de l'Administration publique, soit ayant un caractère de régulation, ou bénéficiant d'une parafiscalité.*

2. *Projet de loi portant modalités relatives au désengagement de l'Etat des entreprises du portefeuille.* Le projet de loi organise le désengagement de l'Etat de la gestion ou du capital d'une entreprise du Portefeuille, c'est-à-dire de toute société dans laquelle l'Etat, une entité territoriale décentralisée ou toute personne morale de droit public détient une participation.

La gestion du désengagement de l'Etat est assurée par le Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises Publiques (COPIREP), institué par le Décret n°136/2002 du 30 octobre 2002 tel que modifié et complété à ce jour. Le projet de loi précise les tâches du COPIREP.

**3. Projet de loi portant dispositions générales applicables aux Etablissements publics.** Le projet de loi remédie au défaut de la loi n°78/002 qui assujettissait les Etablissements publics (plus précisément les Entreprises publiques ayant, du fait de leur mission, la nature d'Etablissement public) aux mêmes contraintes que les structures opérant dans le secteur marchand.

Le projet de loi traite de : la définition et les caractères généraux de l'Etablissement public, ses structures organisationnelles, sa tutelle, son personnel, et le mode de sa dissolution.

**4. Projet de loi portant organisation et gestion du portefeuille de l'Etat.** Le projet a pour objet de régler l'organisation et la gestion des entreprises et participations du Portefeuille de l'Etat que celui-ci pourrait conserver au terme du processus de désengagement.

Le Ministre ayant le Portefeuille dans ses attributions se voit confier le rôle de définition et d'exécution de la politique de l'Etat en matière du Portefeuille.

## Les sociétés d'économie mixte

Les listes des sociétés d'économie mixte peuvent, comme celles des entreprises publiques, être trouvées au Ministère du portefeuille. Elles sont suivies par le Ministère du portefeuille.

### Les différentes sociétés d'économie mixte

**Tableau 9.2 – Liste des sociétés d'économie mixte**

Sociétés d'économie mixte de la liste du Ministère du portefeuille					
N°	SOCIETES MIXTES	Au budget	N°	SOCIETES MIXTES	Au budget
1	FINA-CONGO		18	Banque commerciale du Congo (BCDC)	
2	SHELL/RDC		19	Société nationale de loterie (SONAL)	
3	SOCIR		20	SOFIDE	
4	COBIL		21	Société Gén. de Gestion Immobilière	
5	SONANGOL		22	STUC	
6	SEP-CONGO		23	AMICONGO	
7	CINAT		24	Congo Korea Télécom	
8	CILU		25	Congo Chine Télécom (CCT)	
9	CHANIMETAL		26	Grand Hôtel de Kinshasa	
10	Sucrière de KWILU-NGONGO		27	MIBA	
11	Sucrerie de Kiliba		28	Société Minière de Goma	
12	MIDEMA		29	SOMIKIVU	
13	GRELKA		30	SOMICO	
14	Pastor. du haut Lomami KIABUKWA		31	CONGO ETAIN	
15	SOCOPE		32	LIREX	
16	SODÉFOR		33	Groupe on shore PERENCO-REP	
17	Plantat. et Huilerie Lever du Congo		34	Tour Hôtel	

Sociétés d'économie mixte au budget et non dans la liste du Ministère du portefeuille	
TEIKOKU	SOTEXKI
SOCOREP	MWANDA OIL COMPANY (EX GROUPE OFF SHORE CHEVRON)
SOREPCO	Union des banques congolaises (UBC)

*Note* : les sociétés d'économie mixte peuvent apparaître au budget au titre *Recettes de l'Etat – Ministère du portefeuille – Entreprises publiques – Dividendes* ; elles sont alors en grisé dans la colonne "Au budget".

La liste des sociétés d'économie mixte peut être trouvée en deux endroits :

- au Ministère du portefeuille ;
- à la lecture du budget qui fournit une liste différente.

Le tableau 9.2 propose les deux listes.

### **Le Ministère du portefeuille**

Là encore, le Ministère du portefeuille suit les dividendes assignés aux sociétés d'économie mixte et les dividendes qu'elles versent. Il n'y a pas de suivi des comptes ni de consolidation.

Les sociétés d'économie mixte sont en bien meilleur état financier que les sociétés publiques. Elles versent à l'Etat 5,6 milliards de FC tandis que les entreprises publiques versent 0,84 milliards de FC.

### **Les entités administratives décentralisées**

Le risque pour l'Etat de la gestion des entités administratives décentralisées peut être évalué sous trois angles, celui du suivi de la situation budgétaire, celui des emprunts de ces entités et celui de leurs arriérés de paiement.

### **Suivi de la situation budgétaire**

Voir indicateur PI-8

### **Emprunts**

La loi financière dispose en son article 9 que les EAD ne sont autorisées à emprunter que sur le marché financier local et uniquement pour financer des projets d'investissement approuvés par le Ministre de l'intérieur, de la décentralisation et de la sécurité et le Ministre du plan ; l'autorisation d'emprunt est soumise à l'approbation du Ministre des Finances et du Ministre du Budget.

Aujourd'hui, aucune EAD n'a emprunté, plus par refus des banques devant le risque encouru que par le fait des garde-fous de la loi financière.

Le projet de loi de décentralisation définit les compétences des EAD d'une part au niveau de la définition de leur compétence, par type d'EAD, d'autre part à celui des compétences exclusives des EAD, avec une très forte redondance. En matière d'emprunt, les deux parties du texte incluent :

<b>COMPETENCE DES EAD</b>	
Province	Pas de mention des emprunts.
Ville	- la dette publique urbaine dans le respect de la procédure nationale en la matière.
Commune urbaine	- la dette publique municipale ; - les emprunts intérieurs pour les besoins municipaux (dans le respect de la procédure nationale et provinciale en la matière).
Commune rurale	- aucune disposition.
Secteur et chefferie	- la dette publique locale dans le respect de la procédure nationale ; - les emprunts intérieurs pour les besoins locaux dans le respect de la législation nationale et provinciale en la matière.

### **COMPETENCE EXCLUSIVE DES EAD**

Provinces	- la dette publique provinciale ; - les emprunts intérieurs pour les besoins des provinces.
Entités territoriales décentralisées	- la dette publique locale dans le respect de la procédure provinciale et nationale en la matière - les emprunts publics locaux dans le respect de la procédure provinciale et nationale en la matière.

Par respect de la procédure nationale, il faut sans doute entendre celui des dispositions de la loi financière applicable aux emprunts de l'Etat, ce qui constitue un garde-fou substantiel. Par contre, il apparaît que les emprunts des provinces ne sont soumis à aucune autorisation du Gouvernement central. Le risque alors est significatif que des provinces empruntent à des bailleurs de fonds à la marge des comportements des bailleurs de fonds multilatéraux ou bilatéraux traditionnels, surtout si ces emprunts sont associés à l'accès à des ressources minières ou forestières.

### Arriérés

Il y aurait des arriérés des provinces, estimés à 10% des dépenses courantes provinciales dans le rapport *Assistance technique sur la décentralisation fiscale, FMI/RDC Juillet 2004*. Les principales causes de la survenue des arriérés évoquées dans le rapport sont :

- la surestimation des rétrocessions par les autorités locales ;
- le non paiement des subventions aux services déconcentrés ;
- des dépenses programmées excessives.

Une autre catégorie d'arriérés concerne les dépenses des provinces à la charge de l'Etat : hébergement des troupes, accueil des officiels en mission, ...

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : D	Justifications
D	i) Les agences publiques autonomes et les entreprises publiques ne font pas l'objet d'un suivi annuel ou le suivi assuré est largement incomplet. ii) La situation budgétaire des administrations décentralisées ne fait l'objet d'aucun suivi annuel ou le suivi assuré est largement incomplet.	i) Les entreprises publiques (qui, en RDC, incluent les établissements publics) font l'objet d'un suivi très incomplet (très peu de comptes disponibles au Conseil permanent de la comptabilité au Congo ou au Ministère du portefeuille, disponibles avec un grand retard et non consolidés).
D	ii) La situation budgétaire des administrations décentralisées ne fait l'objet d'aucun suivi annuel ou le suivi assuré est largement incomplet.	ii) Depuis l'exercice 2007, les provinces n'envoient pratiquement plus leur budget au gouvernement central bien que sa présentation conjointe avec celui de ce dernier soit prévue par les textes. La même chose vaut pour les états d'exécution. La nouvelle loi de décentralisation permettra aux provinces d'emprunter sans contrôle de l'Etat.



## PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires

Critère	Commentaires	Satisf. du crit. = X
i) Les documents de budget annuel : le public peut obtenir un jeu complet de documents par des moyens appropriés au moment de leur présentation au Parlement ;	i) Les documents de budget annuel ne sont pas disponibles au public sur le site internet du Ministère du budget au moment de leur présentation au Parlement. Il existe néanmoins une documentation budgétaire, plutôt destinée au Parlement, dont on a dit (voir l'indicateur PI-6) qu'elle était complète et de qualité.	
ii) Les rapports intra-annuels sur l'exécution du budget : les rapports sont régulièrement mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans un délai d'un mois après leur finalisation ;	ii) Les états de suivi budgétaire sont analysés dans le cadre de l'indicateur PI-24. Il pose des problèmes de cohérence avec la loi de finances, qui ont été exposés dans le cadre de l'indicateur PI-1, mais leur principal défaut, du point de vue du critère ii), est celui du délai de mise à disposition, trois mois au lieu d'un.	
iii) Les états financiers de fin d'exercice : les états financiers sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification des comptes ;	iii) Les états financiers de fin d'exercice, en admettant qu'il s'agisse de l'arrêt des comptes, sont achevés dans un délai légèrement inférieur à une année. Ils ne sont pas communiqués au public, mais à la Cour des comptes (voir l'indicateur PI-25).	
iv) Les rapports de vérification externe : tous les rapports sur les opérations consolidées de l'Etat sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification ;	iv) Les rapports de vérification externe, en dehors des rapports sur l'exécution du budget, sont peu nombreux et publiés avec grand retard. La dernière et unique publication est celle du journal officiel du 21 juin 2005 qui contient deux rapports de 1996 et deux référés de 2003. Les rapports d'exécution budgétaire sont publiés dans des délais après l'achèvement de la vérification supérieurs à six mois (les rapports sur les redditions des comptes 2003 et 2004 ont été publiés respectivement au Journal officiel des 24 juin 2005 et décembre 2005).	
v) L'attribution des marchés : l'attribution de tous les marchés d'une valeur supérieure à l'équivalent de 100 000 dollars environ fait l'objet de publication au moins tous les trimestres par des moyens appropriés ;	v) L'attribution des marchés ne fait pas l'objet de publication. (voir l'indicateur PI-19).	
vi) Les ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base : les informations sont rendues publiques par des moyens appropriés au moins tous les ans ou fournies sur demande, en ce qui concerne les unités chargées de la prestation des services essentiels ayant une couverture nationale dans au moins deux secteurs (comme les écoles primaires ou les centres de santé primaire).	vi) Il n'existe pas d'informations satisfaisantes non publiques et encore moins publiques sur les ressources mises à la disposition des unités de prestations des services de base (voir l'indicateur PI-23).	

<b>Note</b>	<b>Critères minima (Méthode de notation M1)</b> <b>Note globale : D</b>
<b>D</b>	i) L'administration ne met à la disposition du public aucun des 6 éléments d'information cités.

### 3.3 Budgétisation fondée sur des politiques nationales

#### PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

La préparation du budget est sous la responsabilité du Ministère du budget et, dans une moindre mesure, du Ministère du plan. La procédure budgétaire est mise en œuvre par la Direction de la préparation et du suivi du budget (DPSB) du Ministère du budget.

La procédure budgétaire (de nouveau suivie depuis 2001) débute par l'élaboration du cadrage macroéconomique. Elle se poursuit par la diffusion de la circulaire budgétaire, qui inclut le calendrier budgétaire.

Elle se poursuit par l'élaboration d'une préfiguration du budget, à la charge du Ministère du budget, dont, certaines années, sont déduits des plafonds indicatifs.

Les Ministères élaborent alors leurs budgets sous ou hors contrainte des plafonds.

Le Ministère du budget intervient à nouveau pour traiter les projets de budget en provenance des ministères et organiser, à des degrés variables selon les années, des conférences budgétaires à l'issue desquelles les plafonds définitifs sont arrêtés.

Après le vote de la loi de finances, les ministères reçoivent des instructions d'exécution ainsi que la répartition des crédits à un niveau fin par nature.

A côté du Ministère du budget, le Ministère du plan intervient dans l'élaboration du budget d'investissement.

#### *Plan*

*La circulaire budgétaire*

*Le calendrier budgétaire*

*La préfiguration du budget*

*La communication des plafonds indicatifs*

*La procédure budgétaire à l'intérieur des ministères*

*Le travail de la Direction de l'élaboration et du suivi du budget*

*La fixation des enveloppes définitives*

*L'adoption du projet de budget par le gouvernement*

*Après le vote de la loi de finances*

*Le Ministère du plan*

#### **La circulaire budgétaire**

La circulaire du Ministère du budget *Instructions relatives à l'élaboration du budget de l'Etat* est un document relativement détaillé, qui traite des objectifs de la politique économique, du cadrage macroéconomique, de l'évaluation des recettes par régie, de l'évaluation des dépenses par catégorie de dépense, du budget des administrations centrales, des budgets des services auxiliaires, des budgets des services déconcentrés.

La circulaire propose une liste relativement détaillée des politiques publiques à mettre en œuvre au cours de l'année à venir, sans qu'il s'agisse d'un plan d'action.

Elle propose également des méthodes de prévision des recettes et des dépenses, par catégorie.

La circulaire budgétaire est plus précise sur les méthodes de prévision de recettes que de dépenses. Les dépenses bénéficient plus d'un rappel de leur contenu que de conseils de prévision. On peut cependant considérer que la prévision des dépenses par les ministères

souffre plus de l'absence de plans d'action sectoriels découlant du DSCRП que d'une éventuelle insuffisance de la circulaire budgétaire.

La circulaire est insuffisamment diffusée dans toutes les directions, parfois par manque de moyens de reproduction.

L'encadré *Instructions relatives à l'élaboration du budget de l'Etat* fournit quelques extraits de la circulaire relative à l'exercice 2008. Celle-ci présente, par rapports à celles relatives aux exercices précédents, la particularité d'être la première à être contrainte de traiter des finances publiques de la décentralisation, dans la mesure où les provinces disposent d'Assemblées provinciales en charge de voter les budgets provinciaux. Ces questions ont été analysées dans le cadre de l'indicateur PI-8.

### ***Instructions relatives à l'élaboration du budget de l'Etat – 2008 (avec rappel de certains éléments de la circulaire 2007)***

#### **1. Objectifs de la politique économique et budgétaire en 2008**

Le budget de l'Etat pour l'exercice 2008 s'inscrit dans le cadre de la poursuite de la mise en œuvre du DSCRП dont les principaux piliers sont exécutés à travers le programme de stabilisation macroéconomique à moyen terme ainsi que les programmes et projets sectoriels, résumés particulièrement pour 2008 dans le Programme d'Actions Prioritaires (PAP), en attendant la finalisation du plan d'action triennal de mise en application du DSCRП.

#### **2. Directives d'ordre général**

*Conformité au DSCRП, au programme du Gouvernement et aux 5 chantiers du chef de l'Etat  
Cadre macroéconomique et budgétaire pour 2008  
Calendrier d'élaboration du Budget 2008*

Le budget de l'Etat étant composé du budget du pouvoir central et de celui des provinces, celles-ci devront réajuster les calendriers de préparation des budgets des Provinces et ETD et de vote par les assemblées provinciales pour permettre la présentation de la loi de finances en temps utile, en respect du principe d'unicité budgétaire préconisé par le législateur.

*Approbation des prévisions budgétaires 2008*

Les prévisions budgétaires doivent être approuvées par l'Autorité compétente de l'Institution ou du Ministère pour les services centraux, et par le Gouverneur de Province pour les services déconcentrés.

**Circulaire 2007.** Les Entités Administratives Décentralisées (E.A.D.) sont invitées à élaborer leurs prévisions budgétaires en même temps que les Services Centraux. Après leur adoption par les organes délibérants compétents, les Budgets des E.A.D. seront transmis au Ministère du Budget pour être joints au Budget de l'État.

**Circulaire 2008.** Les Entités Territoriales Décentralisées (E.T.D.) sont invitées à élaborer leurs prévisions budgétaires en même temps que les Services Centraux. Après leur adoption par les organes délibérants compétents, celles-ci seront transmises au Ministère du Budget pour être jointes au Budget du pouvoir central, avant la présentation simultanée de deux volets de budget de l'Etat au Parlement.

*Application de la nomenclature des recettes et des dépenses  
Encadrement des services gestionnaires  
Présentation des prévisions budgétaires*

#### **3. Directives d'ordre spécifiques**

##### ***Directives concernant l'évaluation des recettes***

En vue d'obtenir des prévisions réalistes, les recettes doivent être évaluées sur base des résultats enregistrés au cours des trois derniers exercices clos (2004, 2005, 2006), des résultats enregistrés au 1<sup>er</sup> semestre 2007 ainsi que des incidences du cadre macroéconomique.

La circulaire décrit ensuite les méthodes de prévision de recettes applicables aux trois Régies financières.

Elle impose des prévisions désagrégées par nature, par province et par centre de perception pour les douanes et les impôts.

##### ***Directives relatives à l'élaboration des dépenses***

Les méthodes d'élaboration des dépenses sont précisées par catégories de dépense. On retient ici celles qui posent des problèmes particuliers.

**Transferts et interventions de l'Etat. Subventions.** En application des recommandations de la Commission de Surveillance des Budgets des Organismes Auxiliaires, l'octroi des crédits en faveur desdits Organismes devra tenir compte des documents juridiques qui les créent (ordonnance, décret, décision) ainsi que des états financiers des trois dernières années, pour mieux estimer et cibler les subventions de l'État. Ces états financiers devront faire ressortir impérativement le niveau des recettes propres ainsi que les actes générateurs y afférents.

**Transferts et interventions de l'Etat. Dépenses des provinces et ETD.** Les prévisions des dépenses des provinces et ETD, autrefois comptabilisées aux transferts en faveur des services déconcentrés et à la rétrocession des ETD doivent être évaluées par chaque Division provinciale et Entité, défendue à la Commission budgétaire présidée par le Ministre provincial du budget, centralisées au niveau du Gouvernorat, défendues et votées à l'Assemblée provinciale au mois d'août 2007.

Ces budgets provinciaux doivent parvenir au Ministère du budget au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 2007 pour lui permettre d'effectuer les opérations de centralisation et d'harmonisation du cadre macroéconomique avant leur dépôt unique, ensemble avec le budget du pouvoir central, au Parlement.

S'agissant de la répartition de la rétrocession entre les EAD d'une même province, celle-ci tiendra compte des statistiques démographiques.

**Circulaire 2007. Transferts et interventions de l'Etat. Rétrocessions.** Cette rubrique comprend les rétrocessions aux Régies financières et aux Entités Administratives Décentralisées.

La rétrocession aux Régies financières est fixée en fonction du niveau des recettes assignées à ces dernières, soit 5% pour l'OFIDA, 5% pour la D.G.I. et 10% pour la DGRAD, dont 5% reviennent aux Services générateurs des recettes et aux Services ex-BPO. Elle est destinée à couvrir les besoins des services à raison de 40% pour la motivation et de 60% pour le fonctionnement.

La rétrocession aux E.A.D. est évaluée sur base de 20% des recettes assignées aux Régies financières (OFIDA, D.G.I. et DGRAD) en Provinces.

Les Services bénéficiaires de la rétrocession sont tenus de justifier régulièrement les fonds publics mis à leur disposition, en présentant les états d'exécution des dépenses des trois derniers exercices clos.

S'agissant de la répartition de la rétrocession entre les E.A.D. d'une même province, elle se fera au prorata du nombre d'habitants.

**Circulaire 2008. Transferts et interventions de l'Etat. Rétrocessions.** Cette rubrique va comprendre en 2008 uniquement les rétrocessions aux Régies financières. Sur ce thème, même contenu que celui de la circulaire de 2007.

**Dépenses communes.** Les prévisions budgétaires des dépenses communes transférées au fonctionnement des Institutions et Ministères doivent être élaborées par chaque service concerné et envoyées à la Direction de la Préparation et du Suivi du Budget, après leur analyse par la Direction de l'Intendance Générale et des Crédits Centralisés du Ministère du budget.

En outre, les prévisions budgétaires des charges communes devront se conformer à l'Arrêté ministériel N°003/CAB/MIN/BUDGET/2007 du 6 avril 2007, déterminant les critères d'éligibilité aux charges communes de l'Etat supportées par le Trésor public.

Sous cette rubrique, sont logées actuellement les natures ci-après : l'eau, l'électricité, et les postes et correspondances.

**Circulaire 2007. Directives concernant l'élaboration des Budgets des Services Déconcentrés.** Les Gouverneurs de Provinces adressent les prévisions budgétaires des services territoriaux ou déconcentrés au Ministre du Budget, pour les inscrire dans le budget du pouvoir central, au titre de subventions destinées au fonctionnement desdits services. **N'apparaît plus dans la circulaire 2008.**

## Le calendrier budgétaire

Le calendrier de la procédure est contenu dans la circulaire budgétaire. L'encadré *Calendriers budgétaires théoriques et effectifs* fournit les calendriers théoriques et réels pour les trois exercices 2005, 2006 et 2007.

## Calendriers budgétaires théoriques et effectifs

### Exercice 2006 **COMPLÉTER PAR LES PÉRIODES EFFECTIVES**

N°	PÉRIODE THEORIQUE	TÂCHES	ACTEURS	PÉRIODE EFFECTIVE
01	Du 8 au 25 juin	- Tenue des ateliers de validation des travaux du Groupe technique sur le cadrage macroéconomique et budgétaire (Budget préfiguré)	- Experts (Cabinet du Budget et DPSB, Finances, Plan, BCC, INS, Unité DSRP)	
02	Du 11 au 12 juillet	- Signature de la Circulaire sur l'élaboration du Budget 2006.	- Ministre du Budget	
03	Du 13 au 19 juillet	- Impression des brochures de la Circulaire.	- Imprimerie locale.	
04	Du 20 au 21 juillet	- Transmission de la Circulaire aux Gestionnaires de crédits.	- Ministre du Budget - DPSB	
05	Du 22 juillet au 6 août	- Élaboration des prévisions budgétaires par les Services.	- Différents Ministères et Institutions de l'État	
06	Du 22 juillet au 6 août	- Mission de vulgarisation des instructions et de Collecte des données à Kinshasa et en Provinces.	- DPSB	
07	Du 8 au 9 août	- Dépôt des prévisions budgétaires.	- Différents Ministères et Institutions de l'État	
08	Du 10 au 25 août	- Conférences budgétaires : analyse et défense des prévisions.	- DPSB et Services concernés	
09	Du 26 au 27 août	- Communication des enveloppes budgétaires aux Gestionnaires de crédits.	- Ministre du Budget - DPSB	
10	Du 29 août au 3 sept.	- Ventilation de crédits par les Institutions et Ministères et renvoi à la DPSB.	- Différents Ministères et Institutions de l'État.	
11	Du 5 au 10 sept.	- Finalisation et mise en forme de l'avant-projet du Budget à déposer au Gouvernement.	- DPSB	
12	Du 13 sept. au 15 octobre	- Examen et adoption du projet du Budget par le Gouvernement.	- ECOFIN - Gouvernement	
13	Du 17 au 31 octobre	- Finalisation et impression des documents budgétaires 2006.	- DPSB + Imprimerie	
14	Le 1 <sup>er</sup> novembre	- Dépôt officiel du projet du Budget 2006 à l'Assemblée Nationale et au Sénat.	- Ministre du Budget.	
15	Novembre	- Examen et adoption du Budget 2006.	- Assemblée Nationale et Sénat.	
16	Décembre	- Promulgation de la Loi Budgétaire 2006.	- Président de la République.	

**Exercice 2007 COMPLETER PAR LES PERIODES EFFECTIVES**

N°	PÉRIODE THEORIQUE	TACHES	ACTEURS	PÉRIODE EFFECTIVE
01	Du 2 au 31 mai	- Rédaction de la Circulaire sur l'élaboration du Budget 2007. - Tenue, du 15 au 25 mai 2006, des Ateliers de validation des travaux du Groupe technique sur le cadrage macroéconomique	- DPSB ; - Cabinet du Budget. - Commission du Cadrage Macroéconomique.	
02	Du 1er au 17 juin	- Adoption et signature de la Circulaire sur l'élaboration du Budget 2007.	- Cabinet du Budget ; - Ministre du Budget.	
03	Du 18 au 20 juin	- Impression des brochures de la Circulaire.	- RENAPI.	
04	Du 20 au 21 juin	- Transmission de la Circulaire aux Gestionnaires de crédits.	- Ministre du Budget ; - DPSB.	
05	Du 22 juin au 7 juillet	- Tenue des Ateliers de Préfiguration du Budget 2007.	- Ministères sectoriels ; - Organismes Auxiliaires.	
06	Du 10 au 20 juillet	- Préparation de plafonds indicatifs des dépenses.	- DPSB ; - Cabinet du Budget.	
07	Du 21 au 22 juillet	- Communication de plafonds indicatifs des dépenses aux Ministères.	- Ministre du Budget.	
08	Du 24 juillet au 6 août	- Élaboration des postes des dépenses dans le respect de leurs plafonds. - Mission de vulgarisation des instructions et de Collecte des données à Kinshasa et en Provinces.	- Différents Ministères et Institutions de l'État - DPSB.	
09	Du 8 au 9 août	- Dépôt des prévisions budgétaires au Ministère du Budget (DPSB).	- Différents Ministères et Institutions de l'État.	
10	Du 10 au 25 août	- Conférences budgétaires (du 1 au 20 août) : analyse et défense des prévisions des recettes et des dépenses. - 2 <sup>ème</sup> itération (du 21 au 25 août) : rapport synthèse des conférences.	- DPSB et services concernés ; - Cabinet du budget	
11	Du 26 au 31 août	- Communication des enveloppes budgétaires aux gestionnaires de crédits.	- DPSB - Ministre du budget	
12	Du 1 <sup>er</sup> au 5 sept.	- Ventilation ajustée de crédits par les institutions et ministères et renvoi à la DPSB.	- Différents Ministères et Institutions de l'Etat	
13	Du 6 au 10 sept.	- Finalisation et mise en forme de l'avant-projet du budget à déposer au Gouvernement	- DPSB	
14	Du 12 au 19 sept.	- Examen et adoption du projet du budget par le Gouvernement	- Gouvernement	
15	Du 20 au 27 sept.	- Finalisation et impression des documents budgétaires 2007	- DPSB + Imprimerie	
16	Le 3 octobre	- Dépôt officiel du projet du budget à l'Assemblée nationale et au Sénat	- Gouvernement	
17	Octobre – Novembre	- Examen et adoption du budget 2007	- Assemblée nationale et Sénat	
18	Décembre	- Promulgation de la loi budgétaire	- Président de la République	

**Exercice 2008 COMPLETER PAR LES PERIODES EFFECTIVES**

N°	PÉRIODE THEORIQUE	TACHES	ACTEURS	PÉRIODE EFFECTIVE
01	Du 1 <sup>er</sup> au 13 juil.	- Rédaction de la Circulaire sur l'élaboration du Budget 2008.	- DPSB ; - Cabinet du Budget	
02	Du 9 au 13 juil.	- Tenue des Ateliers de validation des travaux du Groupe technique sur le cadrage macroéconomique	- Commission du Cadrage Macroéconomique.	
03	Le 30 juillet	- Adoption et signature de la Circulaire sur l'élaboration du Budget 2008.	- Ministre du Budget.	
04	Du 30 juil. au 2 août	- Impression des brochures de la Circulaire.	- Imprimerie.	
05	Le 5 août 2007	- Transmission de la Circulaire aux Gestionnaires de crédits.	- Ministre du Budget ; - DPSB.	
06	Du 2 au 4 août	- Tenue des Ateliers de Préfiguration du Budget 2008.	- Ministères sectoriels ; - Organismes Auxiliaires.	
07	Du 6 au 7 août	- Préparation de plafonds indicatifs des dépenses.	- DPSB ; - Cabinet du Budget.	
		- Communication de plafonds indicatifs des dépenses aux Ministères.	- Ministre du Budget.	
08	Du 8 au 20 août	- Élaboration des postes des dépenses dans le respect de leurs plafonds. - Mission de vulgarisation des instructions relatives à l'élaboration des budgets du pouvoir central et des provinces pour l'exercice 2008 et Collecte des données à Kinshasa et en Provinces. - Mission de vulgarisation de la technique de l'élaboration des budgets et de la projection des dépenses et des recettes aux nouvelles institutions provinciales. - Encadrement techniques des services déconcentrés et des provinces dans les travaux d'élaboration du budget.	- Différents Ministères et Institutions de l'État - DPSB.	
09	Du 21 au 22 août	- Dépôt des prévisions budgétaires au Ministère du Budget (DPSB).	- Différents Ministères et Institutions de l'État.	
10	Du 23 au 31 août  Du 1 <sup>er</sup> au 3 sept.	- Conférences budgétaires (du 1 au 20 août) : analyse et défense des prévisions des recettes et des dépenses. - 2 <sup>ème</sup> itération : rapport synthèse des conférences.	- DPSB et services concernés ; - Cabinet du budget	
11	Du 4 au 8 sept.	- Communication des enveloppes budgétaires aux gestionnaires de crédits.	- DPSB - Ministre du budget	
		- Ventilation ajustée de crédits par les institutions et ministères et renvoi à la DPSB.	- Différents Ministères et Institutions de l'État	
		- Finalisation et mise en forme de l'avant-projet du budget à déposer au Gouvernement	- DPSB	
		- Transmission des budgets adoptés par les Assemblées provinciales au Ministère du budget par le biais du Ministère de l'intérieur	- Assemblée provinciales ; - Ministère de l'intérieur.	
12	Du 10 au 20 sept.	- Examen et adoption du projet du budget par le Gouvernement	- Gouvernement	
13	Du 21 au 28 sept.	- Finalisation et impression des documents budgétaires 2008	- DPSB + Imprimerie	
14	Le 29 septembre	- Dépôt officiel du projet du budget 2008 à l'Assemblée nationale et au Sénat	- Gouvernement	
15	Du 1 <sup>er</sup> Octobre au 20 novembre	- Examen et adoption du budget 2008	- Assemblée nationale et Sénat	
16	Du 21 novembre au 31 décembre	- Promulgation de la loi budgétaire 2008	- Président de la République	

Le calendrier n'est pas respecté. La loi de finances n'est jamais votée avant le mois de janvier. Le Parlement ne dispose jamais du délai d'examen de la loi prévu par la Constitution (voir l'indicateur PI-27).

Une partie de l'explication, mais une partie seulement, tient au programme avec le FMI, dont l'assemblée générale se tient au mois d'octobre alors que le budget doit être présenté au Parlement à la session de septembre.

## La préfiguration du budget

Avant toutes propositions des ministères sectoriels, la DPSB établit une *préfiguration du budget* sur la base :

- de l'exécution du premier semestre ;
- du cadrage macroéconomique ;
- du programme du gouvernement ;
- des éléments nouveaux ;
- des prévisions de recettes.

La préfiguration du budget peut faire l'objet d'une validation par un atelier (ceci a été le cas des exercices 2005 et 2006, mais non 2007).

La préfiguration inclut des prévisions des financements extérieurs, sur la base des informations fournies par les agences d'exécution. La DPSB rencontre cependant de grandes difficultés à obtenir ces informations. L'UCOP et le BCMI font systématiquement parvenir leurs prévisions, le BCECO ne le fait plus depuis l'exercice 2005. Une ou deux autres agences font parvenir des prévisions de façon irrégulière.

Le Ministère du plan fait également parvenir à la DPSB une prévision des financements extérieurs, mais qui s'est toujours révélée très surestimée, de sorte que la DPSB préfère malgré tout recourir aux prévisions d'un nombre incomplet d'agences.

Compte tenu de l'incomplétude des informations issues des agences, la DPSB fonde également ses prévisions sur les financements extérieurs réalisés au cours de l'exercice précédent.

L'encadré *Le budget préfiguré* propose quelques informations supplémentaires.

Il y a souvent, après l'établissement du budget préfiguré, une réunion du gouvernement ou des principaux ministres pour en discuter les orientations.

### Le budget préfiguré

Le budget préfiguré est un budget agrégé selon la nomenclature ci-après.

#### DEPENSES

##### I. DEPENSES COURANTES

###### Rémunérations

- Fonction publique actifs
- Fonction publique retraités
- Institutions
- Armée
- Police
- Diplomates
- Services de sécurité

###### Fonctionnement

- Institutions
- Ministères
- Subventions aux services déconc.
- Dépenses communes

###### Rétrocession

- Rétrocession au Régies financières
- Rétrocession aux EAD

###### Interv. éco., soc. & cult. (BA inclus)

- Interventions économiques
- Org. auxiliaires (y compris ex-BPO)

###### Déficit BCC

##### II. DETTE PUB. ET FRAIS FIN.

- Dettes publiques
- Dettes intérieures
- Dettes extérieures (principal)
- Frais financiers
- Intérieurs
- Extérieurs

##### III. DEPENSES PPTE

##### IV. DEPENSES D'INVESTISSEMENT

- Invest. sur ress. propres (+PUAA)
- Invest. sur ressources extérieures

##### V. DEPENSES EXCEPTIONNELLES

- Ressources propres
- Ressources extérieures

##### DEPENSES TOTALES

#### RECETTES

##### Recettes courantes

##### Recettes des douanes et accises

##### Recettes des impôts

##### Recettes non fiscales

##### Pétroliers producteurs

- DGI
- DGRAD

##### Recettes exceptionnelles

- Dons projets
- Dons budgétaires
- Dons initiative PPTE
- Prêts projets
- Prêts budgétaires

##### TOTAL

##### Financement à rechercher

##### TOTAL GENERAL

Les recettes sont prévues à politique inchangée puis compte tenu des mesures nouvelles envisagées.  
Les dépenses de rémunération tiennent compte des mesures nouvelles.  
Les dépenses de fonctionnement sont basées sur les taux d'exécution des deux exercices précédents et d'hypothèses d'augmentation ou de diminution.  
Les rétrocessions aux provinces tiennent compte, dans la préfiguration du budget 2008, de la montée en puissance de la décentralisation ; un taux d'accroissement de plus de 130% est prévu.



La préparation du projet de budget 2008 pose des problèmes particuliers liés à la montée en puissance de la décentralisation. La DPSB a réalisé plusieurs scénarios de rétrocessions et de transferts de charges aux provinces, en particulier celui construit sur la base d'une rétrocession de 40% et d'un transfert des rémunérations des secteurs EPSP, santé, agriculture et Fonction publique (au sens des états liquidatifs de la paye, c'est-à-dire les services déconcentrés).

### **La communication des plafonds indicatifs**

Les plafonds indicatifs sont, en principe, communiqués par lettre du Ministre du budget. Ils découlent de la préfiguration du budget. Dans la pratique, les ministères, soit qu'ils n'aient pas reçu les lettres plafonds, soit qu'ils n'en aient pas tenu compte, élaborent des budgets sans contrainte, sur la base de leurs besoins, ou, en tout cas, bien au-delà des plafonds.

Les plafonds budgétaires n'ont été communiqués aux ministères que tardivement pour l'exercice 2006, à l'issue des conférences budgétaires ; il en est de même pour l'exercice 2008. Pour l'exercice 2007, par contre, des enveloppes indicatives ont été communiquées aux ministères avant la tenue des conférences budgétaires, mais après la diffusion de la circulaire budgétaire.

Même dans le cas où les ministères disposent des plafonds indicatifs, ils ont tendance à les dépasser.

### **La procédure budgétaire à l'intérieur des ministères**

Les ministères attendent la circulaire budgétaire avant d'entreprendre la préparation du budget.

Aux fins de préparation du budget, le Ministre sectoriel crée une *commission* qui inclut le Secrétaire général, quelques directeurs importants, en particulier le Directeur des services généraux, le Directeur des études et de la planification (DEP), le Conseiller financier du cabinet, le Contrôleur budgétaire affecté et le Sous-gestionnaire des crédits.

Le Sous-gestionnaire des crédits est le représentant du Ministre du budget auprès des ministères sectoriels ; voir l'encadré *Le Sous-gestionnaire des crédits*.

La réalisation concrète des prévisions budgétaires repose sur la *Direction des services généraux*, et en son sein la *Division des finances*. La *Direction des services généraux* implique le Sous-gestionnaire, le Conseiller financier, les intendants qui sont en place dans les principales directions, et le DEP, en charge des dépenses d'investissement et souvent des dépenses d'interventions et des dépenses PPTE. (Les intendants des directions sont parfois appelés sous-sous-gestionnaires, mais, contrairement aux Sous-gestionnaires, ils ne dépendent pas du Ministère du budget).

Les ministères n'ont aucune maîtrise du budget du personnel.

Les difficultés de communication à l'intérieur du pays conduisent les ministères à y envoyer des missions de collectes d'informations. Le temps qui leur est consacré peut paraître trop important, et ce d'autant plus que ceux sont les mêmes qui vont en mission et qui doivent animer les travaux au niveau central. Par ailleurs, ces missions de collecte des données ne conduisent pas à une véritable remontée des propositions des services déconcentrés. Les services déconcentrés n'élaborent pas un budget qui constituerait une information pertinente dans le cadre de la collecte des données.

Les ministères sectoriels disent attacher peu d'importance à l'élaboration du budget compte tenu d'une part de la part prépondérante tenue par le Ministère du budget dans l'élaboration des prévisions retenues *in fine* et, d'autre part, de la difficulté d'exécuter le budget comme prévu.

De plus, ils ne disposent pas, dans bien des cas, de l'organisation et des ressources humaines nécessaires à la préparation du budget. Il n'existe pas dans les ministères de *direction des affaires financières*, mais uniquement une *Direction des services généraux* et, en son sein, une *Division financière*.

Les ministères ne disposent donc pas d'un véritable service chargé de la préparation du budget, tel qu'une *direction financière* par exemple ; sont en charge de cette tâche plusieurs cadres du Ministère, dont l'un, le Sous-gestionnaire, est un fonctionnaire du Ministère du budget. Il y a dans les principales directions un intendant qui fait l'interface avec le sous-gestionnaire. Il en résulte ainsi un certain émiettement de la préparation du budget, qui pourrait expliquer le trop peu d'importance que les ministères attachent à cette tâche.

La coordination de l'ensemble de la préparation du budget varie selon les ministères : *Direction des services généraux* ou *Secrétaire général* ou *cabinet*.

La circulation de l'information budgétaire semble insuffisante au sein des ministères techniques. Le budget est souvent préparé sans que soit recherchée une cohérence entre les dépenses sur financements extérieurs et les dépenses sur ressources propres. Souvent, les financements extérieurs ne sont connus que du cabinet.

### **Le Sous-gestionnaire des crédits**

Le corps des sous-gestionnaires des crédits a été créé en 1992 et n'est devenu opérationnel qu'en 1996. L'article 3 de l'arrêté de création (Arrêté ministériel 0303/CAB/BDGET/92 portant création du corps des sous-gestionnaires des crédits) leur attribue la charge :

- de l'élaboration des prévisions budgétaires de leurs ministères respectifs ;
- de l'engagement et de la liquidation des dépenses nécessaires au fonctionnement de leurs ministères ;
- du suivi de tout dossier de paiement auprès des ministères du budget des finances et du plan ;
- de l'établissement des rapports mensuels sur l'exécution du budget.

L'article 2 de l'arrêté dispose que *Le corps des sous-gestionnaires de crédit est placé sous l'autorité directe du Ministre du budget.*

Dans les faits, le sous-gestionnaire prépare les dossiers d'engagement des dépenses plus qu'il ne les engage, le gestionnaire de crédit (Ministre ou chef d'institution) étant responsable de l'engagement. Il joue un rôle très important dans la préparation du budget.

Lors de l'exécution du budget, le sous-gestionnaire des crédits traite directement avec le Ministre ou son Conseiller financier.

Le Sous-gestionnaire des crédits est seul, il ne dispose pas d'un service d'appui.

### **Le travail de la Direction de l'élaboration et du suivi du budget**

La DPSB reçoit les propositions de budget des ministères, qui, dans un certain nombre de cas, sont supérieures aux plafonds indicatifs. Elle établit un rapport, mais n'a pas le pouvoir de corriger les propositions des ministères sectoriels.

La DPSB élabore les budgets des services déconcentrés de tous les ministères. Elle se déplace pour se faire auprès des *Divisions provinciales* du Ministère du budget. La DPSB élabore des prévisions pour chaque division de ministère sectoriel, mais seul la prévision globale, tous ministères confondus et par province figure au projet de budget ; la répartition détaillée figure dans le *volume III* de la loi de finances.

Les missions de collecte de l'information relative aux services déconcentrés dans les provinces semblent faire double emploi avec celles des ministères sectoriels. *In fine*, ce sont les informations et les prévisions de la DPSB qui prévalent.

La DPSB rassemble l'information disponible sur les financements extérieurs. Les difficultés inhérentes à cette tâche ont été évoquées plus haut à propos de l'élaboration du budget configuré. Dans le budget 2007, à la rubrique *Investissements sur ressources extérieures* n'apparaissent, à quelques exceptions près, que trois agences, UCOP, BCECO, et BCMI, plus quelques projets isolés non exécutés par des agences.

## **Les conférences budgétaires**

Chaque ministère est représenté aux conférences budgétaires par le Directeur des services généraux, le Conseiller financier et le Sous-gestionnaire des crédits, rarement par le Ministre.

La Direction du contrôle budgétaire n'est pas associée aux conférences budgétaires organisées par la DPSB.

L'absence de lien entre des stratégies de politique publique et le budget, et la difficulté pour les ministères sectoriels de faire prévaloir leurs prévisions budgétaires font que les conférences budgétaires ne sont pas un véritable lieu de discussion des priorités.

S'ajoute à cela le fait que beaucoup de ministères sont peu motivés par une discussion autour d'un projet de budget qui ne sera accordé par le Ministère du budget que très partiellement, puis exécuté plus partiellement encore.

Le budget de la RDC est un budget de moyens. Il ne se réfère pas à des objectifs qui seraient traduits en programmes susceptibles d'être évalués sur leurs résultats, ce qui contribue à amoindrir le rôle des conférences budgétaires.

La discussion lors des conférences budgétaires porte surtout sur l'utilisation des crédits l'année passée, le chiffrage des demandes, la cohérence entre les demandes et les fonctions de chaque direction, mais non sur la stratégie du ministère.

Le calendrier de la procédure budgétaire souffre de délais qui pèsent sur la préparation du budget tant par les ministères sectoriels que par le Ministère du budget ; il en résulte une diminution de la qualité des débats au sein des conférences budgétaires.

La qualité des conférences budgétaires varie beaucoup d'une année à l'autre. Les conférences budgétaires de l'exercice 2005 se sont tenues dans de bonnes conditions, avec souvent la participation du Ministre du budget et des ministères sectoriels. Les conférences de l'exercice 2007 n'ont pu se tenir, celles de l'exercice 2006 ont été contraintes par le temps de sorte que tous les ministères n'ont pas été convoqués mais seulement les plus importants ; de plus, l'implication des ministres a été moindre.

A l'issue des conférences budgétaires, il y a souvent des contacts informels entre le Ministre du budget et tel ou tel Ministre sectoriel qui juge ses dotations par trop insuffisantes.

A l'issue des conférences budgétaires, un rapport est établi par la DPSB.

## **La fixation des enveloppes définitives**

Après communication des enveloppes définitives aux ministères, il revient à ceux-ci de réduire leur projet de budget initial, service par service en tenant compte des besoins prioritaires.

Dans les faits, l'envoi de deux lettres plafonds, l'une pour les plafonds indicatifs, l'autre pour les plafonds définitifs, n'a eu lieu que pour l'exercice 2006.

Il semble que le choix de fixer deux plafonds (l'un indicatif, l'autre définitif) pose des problèmes, en comparaison du système qui prévalait antérieurement d'un plafond unique.

## **L'adoption du projet de budget par le gouvernement**

Jusqu'à l'exercice 2006, la Commission économique et financière du gouvernement (ECOFIN) se prononçait sur le projet de budget. La Commission était composée du Ministre du budget, du Ministre des finances, du Ministre de l'économie, du Ministre du plan, du Ministre du commerce extérieur, du Ministre de l'industrie et, à titre consultatif, de la Banque centrale.

La Commission ECOFIN n'existe plus. Elle est remplacée par un groupe informel dont le contour n'est pas prédéterminé, mais qui comprend à peu près les mêmes autorités que l'ancienne commission ECOFIN. Le projet de budget de l'exercice 2007 a été présenté à ce groupe avant qu'il ne soit examiné par le Gouvernement en Conseil des ministres, et adopté.

### **Après le vote de la loi de finances**

Les ministères reçoivent, après le vote de la Loi de finances, outre le texte de la loi, trois documents.

- La circulaire contenant les instructions relatives à l'exécution du budget de l'Etat ; une partie de la circulaire est analysée dans le cadre de l'indicateur PI-20 ; la circulaire tient aujourd'hui lieu de *règlement de comptabilité publique*.

- La circulaire du Ministère du budget qui donne la répartition des crédits réalisée par le Ministère du budget par une opération de "mécanisation".

- La répartition des crédits déconcentrés par province/ministère/nature. Le Parlement n'a pas connaissance de cette répartition avant le vote de la loi.

### **Le Ministère du plan**

A la suite de la diffusion de la circulaire budgétaire par le Ministère du budget, le Ministère du plan fait parvenir aux ministères sectoriels ses instructions. Les ministères sectoriels répondent par l'envoi de leurs projets de budget, dans lequel les investissements prévus sont répartis selon le financement (ressources propres ou financement extérieur), selon que le projet est nouveau ou en cours, ...

La procédure budgétaire concerne essentiellement l'investissement sur ressources propres.

La *Direction de la programmation et de la budgétisation* a élaboré la configuration budgétaire qui répartit le budget des dépenses en capital par grandes masses, sous la contrainte de l'enveloppe donnée par le Ministère du budget.

Les ministères sectoriels ne travaillent pas sous contrainte d'enveloppe.

La *Direction de la programmation et de la budgétisation* et les Directions sectorielles analysent les projets de budget reçus.

La *Sous-commission budgétaire des dépenses en capital* inclut la *Direction de la programmation et de la budgétisation*, les Directions sectorielles, ainsi que des représentants du Ministère du budget.

Les *Directeurs des études et de la planification* (DEP) des ministères sectoriels viennent défendre leurs projets de budget devant la *Sous-commission*.

L'écart entre les demandes de crédits par les ministères sectoriels et les crédits alloués est très important. Pour l'exercice 2007, les crédits alloués représentent 26% des crédits demandés.

La *Sous-commission* examine les demandes sur la base de critères qui se veulent le plus objectifs possibles. La priorité est donnée aux projets à financement extérieur. La sous-commission examine la substituabilité entre différents projets présentés par un même ministère ou par des ministères différents.

Le projet de budget des dépenses en capital est envoyé au Ministre du budget qui le consolide avec le reste du projet de budget.

Le cadrage macro-économique sur lequel s'est fondé le Ministère du plan pour élaborer le budget 2007 est celui du DSCR (juillet 2006), donc un peu ancien.

Les clefs de répartition entre les ministères utilisées afin d'obtenir la configuration budgétaire sont celle du tableau Répartition des dépenses primaires par administration, 2006-2008 du même document.

Les discussions budgétaires au sein de la *Sous-commission* entre les ministères sectoriels et le Ministère du plan revêtent un caractère relativement formel compte tenu de la place des projets sur financements extérieurs, qui sont des acquis de la procédure budgétaire, et compte tenu de la quasi non-exécution du budget d'investissement sur ressources propres.

<b>Composante</b>	<b>Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note finale : D+</b>	<b>Justification</b>
i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	<b>Note = D</b> : Aucun calendrier budgétaire n'est établi OU lorsqu'il existe, il n'est généralement pas respecté OU le délai accordé aux MDA pour établir leur budget est manifestement insuffisant pour qu'ils puissent préparer des propositions adéquates.	Il existe un calendrier budgétaire clairement défini, mais celui-ci n'est pas suivi. Les retards qu'il subit laissent trop peu de temps aux ministères pour préparer leurs projets de budget dans de bonnes conditions.
ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires	<b>Note = C</b> : Une circulaire budgétaire est émise à l'intention des ministères, départements et agences, qui fixe notamment des plafonds applicables à chaque unité administrative ou domaine fonctionnel. Les estimations budgétaires ne sont examinées et approuvées par le Conseil des ministres qu'après que les MDA en ont rigoureusement examiné tous les détails, ce qui limite sérieusement la capacité du Conseil des ministres d'y apporter des ajustements.	La circulaire budgétaire est de qualité ; elle est suivie de la communication des plafonds un mois plus tard, mais pas toutes les années. L'approbation par le Conseil des ministres intervient à la fin de la procédure, juste avant le dépôt du projet de loi au Parlement. Il n'y a pas d'approbation des plafonds par le Conseil des ministres. <i>Note</i> : malgré la non intégration systématique des plafonds dans la circulaire budgétaire, la note D n'a pas été retenue, qui suppose que " <i>Aucune circulaire budgétaire n'est émise à l'intention des ministères, ou la qualité de la circulaire laisse gravement à désirer</i> ".
iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus	<b>Note = C</b> : Pendant deux des trois derniers exercices, les autorités législatives ont approuvé le budget dans les deux mois qui ont suivi le début de l'exercice budgétaire.	Le vote de la loi de finances a eu lieu en : - exercice 2006 : février 2007 ; - exercice 2007 : juillet 2007 ; - exercice 2008 : décembre 2007.

## **PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques**

L'indicateur recouvre quatre champs.

### ***Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles***

Il n'existe pas de prévisions budgétaires pluriannuelles.

### ***Analyse de la soutenabilité de la dette***

Pour l'heure, l'Office de gestion de la dette (OGEDEP) ne réalise pas d'analyse de soutenabilité de la dette. Son intention est de le faire dans des délais bref, et plusieurs de ses cadres ont déjà reçu une formation à cet effet.

### ***Stratégies sectorielles***

Peu de secteurs ont élaboré des documents de stratégie sectorielle ; ceux qui existent ne contiennent pas d'états des coûts, n'incluent pas une estimation des charges récurrentes et ne sont pas en cohérence avec les prévisions budgétaires.

Les documents de stratégie sectorielle disponibles n'ont pas donné lieu à l'établissement d'un chiffrage des coûts et d'un plan d'action, éléments qui permettraient le lien avec un Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et un budget. Ainsi, le Ministère de la santé dispose d'une Stratégie de Renforcement du Système de Santé (SRSS) adoptée en 2006, jugée de qualité par toutes les parties prenantes, mais qui, pour l'instant, est plus une vision de moyen-long terme qu'un document opérationnel. Les travaux pour permettre une budgétisation de la stratégie ont débuté ; ainsi un document de normes a été établi, qui donnera lieu à un chiffrage de coûts.

Le Ministère de la santé est le ministère le plus avancé en matière de stratégie sectorielle.

Les Directions des études et de la planification (DEP) n'ont pas aujourd'hui les capacités d'élaborer des stratégies sectorielles et de les traduire en prévisions budgétaires ; elles sont d'ailleurs très peu partie prenante à la préparation du budget.

### ***Lien entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme***

La *Direction de la programmation et de la budgétisation* du Ministère du plan est en charge du Programme d'investissements publics (PIP). Elle n'en établit en fait que la première année qui tient lieu de budget d'investissement, à l'issue de la *Sous-commission budgétaire des dépenses en capital*.

### ***Réformes***

Un Comité de Pilotage du Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) vient d'être créé au Ministère du budget.

<b>Composante</b>	<b>Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : D</b>	<b>Justification</b>
i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles	<b>Note = D :</b> Aucune prévision budgétaire globale pluriannuelle n'est établie.	i) Le Gouvernement n'établit pas de prévision budgétaire pluriannuelle.
ii) Portée et fréquence de l'analyse de soutenabilité de la dette	<b>Note = D :</b> Aucune analyse de soutenabilité n'a été effectuée au cours des trois dernières années.	ii) L'analyse de la soutenabilité de la dette est un projet (bien avancé).
iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût	<b>Note = D :</b> Des stratégies sectorielles ont peut-être été préparées pour certains secteurs, mais aucune d'elles n'établit un état suffisamment précis des coûts liés aux investissements et aux dépenses de fonctionnement.	iii) Les stratégies sectorielles n'existent que pour quelques ministères mais n'incluent pas un plan d'action chiffré en investissement et fonctionnement.
iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations de dépenses à moyen terme	<b>Note = D :</b> La budgétisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement sont des processus distincts et ne donnent pas lieu à l'échange des estimations relatives aux charges récurrentes.	iv) La budgétisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement est le fait du Ministère du plan pour les unes et du Ministère du budget pour les autres. Les charges récurrentes ne sont pas prises en compte.

## 3.4 Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

### PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

Les questions du PEFA :

1. Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières.
2. Accès des contribuables aux informations.
3. Existence et fonctionnement des mécanismes de recours.

Il convient d'examiner successivement les trois Régies financières de la RDC, la Direction générale des impôts (DGI), l'Office des douanes (OFIDA) et la Direction générale des Recettes Administratives et Domaniales (DGRAD), avant de tirer quelques conclusions de l'ensemble du système de perception des recettes publiques.

Les régies financières bénéficient de deux statuts. L'OFIDA est une entreprise publique (ayant la nature d'un établissement public). La DGRAD et la DGI ont le statut de *service doté d'une autonomie administrative et financière, placé sous l'autorité directe du Ministre ayant les finances dans ses attributions*.

#### DGI

**Les obligations fiscales.** Un code des Impôts mis à jour à la date de septembre 2003 est disponible. La méthodologie suivie a distingué les règles de fond et celles de procédures, eu égard au souci du Législateur d'unifier toutes les procédures dans un texte unique, appelé à constituer "le livre des procédures fiscales". Voir l'encadré *Avertissement de la DGI – Code des impôts mis à jour au 30 septembre 2003*.

**L'information du public.** Les textes légaux et réglementaires en matière fiscale sont publiés au Journal Officiel, parfois sous forme de numéros spéciaux (numéros des 15 janvier 2005 et 15 mars 2006) ; les circulaires du Ministère des finances apportent plutôt des précisions, le cas échéant, sur la portée desdits textes.

La Direction des Etudes, de la Législation et du Contentieux a la charge de l'élaboration et de la coordination de la politique et des stratégies de communication.

A cet effet, elle organise et réalise des actions de vulgarisation de la législation fiscale, notamment les "matinées fiscales" à l'intention des opérateurs économiques et de leurs organisations représentatives (Fédération des entreprises du Congo – FEC, PME/PMI, ...) ; elle prépare les campagnes d'information et de sensibilisation des contribuables, élabore les documents d'information de la DGI au public (charte du contribuable, dépliants, calendrier fiscal, ...).

Il existe également des émissions télévisées, mais pas en langue nationale.

Quant aux services opérationnels (DGE, CDI et CIS), ils sont dotés des structures "d'informations et liaisons" ou "d'accueil et vulgarisation" avec pour tâche première d'apporter la bonne information aux contribuables, voire de les assister dans l'accomplissement de leur obligations fiscales.

La DGE, comme la DGI, ne dispose pas d'un site Internet, mais elle utilise sa boîte *mail* pour faire passer des messages aux entreprises. Il existe par ailleurs une charte des contribuables pour les entreprises qui relèvent de la DGE.



### **Avertissement de la DGI – Code des Impôts mis à jour au 30 septembre 2003**

Pour rendre aisée l'utilisation du nouveau code des impôts la DGI juge utile de situer la présente mise à jour dans son contexte et d'en préciser la méthodologie et les options.

En effet, la législation fiscale nationale se fonde essentiellement sur les Ordonnances – lois N° 69/006, 69/007 et 69/009 du 10 février 1969 relatives, respectivement à l'impôt réel, à l'impôt exceptionnel sur les rémunérations versées par les employeurs à leur personnel expatrié, aux impôts cédulaires sur les revenus et à l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Avec le temps, ces quatre textes fondamentaux ont connu de nombreuses modifications en ce qui concerne l'assiette, les taux ainsi que les règles de procédures.

A la suite de cette évolution de la législation fiscale et face à l'intensification de l'activité normative à partir de l'année 1997 ainsi qu'à la multiplicité de textes qui en découlait, il s'est avéré non seulement impérieux mais aussi urgent de procéder à une mise à jour du Code. Cette dernière s'inscrit dans le cadre des efforts fournis par l'administration pour promouvoir le civisme fiscal en RDC.

Pour sa réalisation, la méthodologie suivante a consisté à :

- Recenser de manière exhaustive tous les textes légaux et réglementaires ;
- Déterminer la structure du code en distinguant les règles de fonds de celles de procédure, eu égard au souci du législateur d'unifier toutes les procédures dans un texte unique, appelé à constituer le « livre des procédures fiscales » ;
- Structurer les règles de fonds en recherchant une cohérence entre les textes repris dans la mise à jour de 1989 et ceux omis ou pris ultérieurement ; sélectionner les textes à incorporer dans le code, après détermination des modalités d'insertion des modifications ;
- Lire, article par article, le projet de nouveau code en le rapprochant de la mise à jour de 1989 ainsi que des textes de bases et des modifications intervenues ;
- Actualiser la dénomination du pays et la terminologie matière d'organisation territoriale et administrative ;

Au regard de cette méthodologie, les options suivantes ont été levées :

- Ecartier du code les textes non fiscaux, les textes modificatifs complètement abrogés et les textes réglementaires irréguliers intervenus dans le domaine de la Loi ;
- Reprendre dans le code, en italique, les dispositions réglementaires prise en vertu d'une habilitation légale ;
- Respecter la lettre des textes de base publiés au Journal Officiel, sauf pour les erreurs matérielles, et mettre entre crochets les bouts de phrase ou des mot ne figurant pas dans les textes originels.

**Les recours.** La loi n°004/2003 du 13 mars 2003 portant réforme des procédures fiscales, telle que modifiée et complétée par la loi n°06/003 du 27 février 2006, prévoit des recours administratif et juridictionnel.

S'agissant du recours administratif, les redevables peuvent se pourvoir par écrit en réclamation contre le montant de leur imposition auprès du Directeur ou du Chef de centre compétent, selon le cas, sans justifier du paiement de l'impôt. Aussi l'information n'est-elle disponible qu'auprès des services à l'origine des impositions contestées. Il en résulte que la *Division en charge du contentieux* de la *Direction des études, de la législation et du contentieux* ne suit aucun dossier et que, de ce fait, la Direction générale n'a aucune vision d'ensemble des recours et ce malgré une loi de 2006 qui fixe les pouvoirs des différents échelons de la hiérarchie en matière de dégrèvement (au delà de 500 000 USD, la décision relève du seul Directeur général).

Quant aux recours juridictionnels, la décision de rejet total ou partiel de la réclamation peut faire l'objet d'un recours devant la Cour d'Appel, dont les arrêts sont susceptibles de pourvoi en cassation.

Cependant, la Direction en charge du contentieux n'a aucune information sur les recours juridictionnels posés devant les Cours d'appel. L'avocat de l'Etat suivrait un petit nombre de dossiers.

C'est à la DGE qu'il faut chercher l'information. Les recours juridictionnels ont connu un véritable « boum » en 2006-2007, plus de quarante sont en cours. Dix seulement porteraient sur des problèmes d'assiette et une trentaine sont relatifs aux procédures de recouvrement forcé. Selon le Directeur, ces procédures auraient toutes pour but de suspendre l'exécution d'avis à tiers détenteur (procédure exorbitante du droit commun qui vaut saisie arrêt validée) sur des comptes bancaires. Les contribuables bénéficient du caractère suspensif de leur recours et récupère ainsi la jouissance de leurs comptes.

Les recours administratifs contentieux sont enregistrés après l'émission de l'avis de mise en recouvrement (AMR). Il reste actuellement 87 dossiers pendants à la DGE. Le sursis de paiement est conditionné par le règlement d'un 1/5 des sommes contestées, il est impossible pour les imputation d'office.

**Les réformes en cours.** Le programme de réforme et de modernisation de la Direction générale des impôts, amorcé en 2003 en collaboration avec le FMI et d'autres partenaires (coopération belge notamment), fait partie intégrante du Programme Economique du Gouvernement et concerne aussi bien les structures que la législation.

La réforme des structures vise la réorganisation des services de l'Administration fiscale, d'une part, en Services stratégiques chargés des tâches de conception, de pilotage et d'animation (Administration centrale et siège des Directions urbaines et provinciales) et d'autre part, en services opérationnels chargés de la gestion quotidienne de l'impôt.

S'agissant particulièrement de ces derniers, il s'agit de mettre en place un système de gestion des contribuables par enjeux fiscaux basé sur le principe d'unicité d'interlocuteur fiscal.

Ainsi, les gros contribuables sont gérés par la Direction des grandes entreprises (DGE) qui peut disposer des antennes dans les provinces, les moyennes entreprises par les Centres des impôts (CDI) qui doivent être implantés dans chaque chef-lieu de province, dans les grands centres urbains et dans les localités à fort potentiel fiscal et enfin, les petites entreprises par les Centres d'impôts synthétiques (CIS) en remplacement des anciens ressorts fiscaux après leur reconfiguration géographique.

La DGE a été créée à l'origine pour les sociétés dont le chiffre d'affaires était supérieur à 400 000 dollars ; le seuil vient d'être porté par une note de service à 1 million de dollars. Le FMI a demandé le retrait de cette mesure et le retour à l'ancien seuil. Il existe des antennes de la DGE dans certaines provinces ; il est prévu d'en mettre en place dans d'autres provinces.

Un CDI pour les PME-PMI est opérationnel depuis 2004 à Kinshasa. Des CDI sont en cours de création à l'intérieur du pays (Lumumbashi en mars 2008, puis Goma et Matadi).

La réforme de la Législation porte sur les procédures fiscales, le régime d'imposition des PME et la fiscalité indirecte.

En ce qui concerne la réforme des procédures fiscales, elle a été introduite par la loi n°004/2003 telle que modifiée et complétée à ce jour, qui a réalisé la simplification et l'unification de toutes les procédures fiscales dans un texte unique, facilitant ainsi l'accomplissement des obligations fiscales par les contribuables.

S'agissant de la réforme du régime d'imposition des PME, elle a été consacrée par la loi n°06/004 du 27 février 2006 qui, par souci de simplification pour les contribuables et de gestion plus efficiente pour l'Administration des impôts, a ramené les catégories de quatre à deux.

Des efforts sont menés pour l'élargissement du nombre de contribuables disposant du numéro d'identification fiscale « Numéro Impôts » réforme pour laquelle il faudra lever les nombreuses résistances exposées à l'indicateur PI-14.

Un contrat est en cours de négociation avec une société canadienne pour l'informatisation complète de la DGI.

Les recettes se sont améliorées constamment depuis 2003. En 2006 pour 140 milliards de prévisions (budget aménagé), la DGI a réalisé 156 milliards de FC. En 2007, 250 milliards de recettes assignées, rythme d'encaissement 20 milliards par mois contre 13 l'année précédente.

Quant à la réforme de la fiscalité indirecte, elle vise le remplacement de l'impôt sur le chiffre d'affaires, actuellement en vigueur, par la Taxe sur la valeur ajoutée. Un projet de texte relative à l'introduction de la TVA est en cours de discussion, pour une introduction de la TVA au 1<sup>er</sup> janvier 2009 (projet de loi disponible, groupe d'étude et comité de suivi en place)

NB : le démarrage de la TVA serait « conditionné » par la mise en place des Centres des impôts (CDI).

## **OFIDA**

L'OFIDA est une entreprise publique depuis 1980. Il est dirigé par un Conseil d'administration de 9 membres, un comité de gestion de cinq membres (Administrateur Délégué Général, Administrateur Délégué Général Adjoint, Administrateur Délégué Directeur Technique, Administrateur Délégué Directeur Financier et un représentant du personnel) qui sont nommés par décret présidentiel, et un collège de quatre commissaires aux comptes.

L'office est composé de 16 divisions centrales, de deux représentations à l'étranger (Monbasa au Kenya et à l'Organisation mondiale des douanes) de trois directions provinciales à Kinshasa (Kin-est, Kin-aero, Brigade douanière), et de 9 directions provinciales (provinces douanières).

L'effectif est de 4 800 agents. Le douanier est payé comme un fonctionnaire mais 1300 agents ne sont pas titulaires de la fonction publique et sont donc payés sur les rétrocessions, qui représentent un milliard de FC par mois. Elles permettent de payer aux agents une prime d'hébergement (de 50 à 500 \$, mais 4 grades seulement sur onze la perçoivent en totalité) et des primes de motivation.

L'Office a proposé un nouveau barème de rémunération harmonisé avec celui des grandes entreprises publiques (il rendrait vains les rétrocessions et les bonus – 20% sur le dépassement des recettes totales assignées trimestriellement).

La douane a également quelques ressources propres : vente d'imprimés... et une partie de la taxe d'exportation des produits miniers (1%, répartition : OFIDA 56%, OCC 34%, OGEFREM 1%, IGF 4%, comité de suivi 5%). La subvention budgétaire prévue dans le fonds d'intervention économique n'est jamais versée.

Pour 169,8 milliards de FC de prévisions en 2006, l'office a réalisé 195,4 milliards. En 2007 les recettes assignées s'élèvent à 273,7 milliards (les prévisions de la douane étaient de 265 milliards). Les recettes de 2007 sont sur un rythme mensuel de 26 milliards, à l'exception du mois de juillet (22 milliards avec 10 jours de grève).

**La BIVAC (Bureau of Inspection, Valuation, Assesment, and Control).** Le contrat entre l'OFIDA, l'OCC et BIVAC a été signé le 30/11/2005 et mis en application en février 2006 suite à des difficultés de reprise avec l'ancienne société de services. Bivac effectue une inspection avant embarquement, sanctionnée par une ADV (attestation de vérification) qui détaille les quantités réelles et les valeurs des marchandises. L'ADV est annexée à la déclaration, les douanes doivent « obligatoirement » utiliser la valeur BIVAC comme base minimale pour la taxation. Un fichier de la valeur est en cours de mis à disposition auprès des bureaux des douanes, mais la société n'a pas encore obtenu de l'OFIDA une liste des bureaux destinataires du fichier. BIVAC n'inspectait que de 8 à 10% des marchandises en avril 2006, la proportion est montée à environ 30% en septembre 2007. On est encore très loin des 70 à 80% de marchandises contrôlées en moyenne dans les pays africains bénéficiant du même type de contrat.

**La multiplicité des prélèvements à la porte.** Parallèlement à la Douane, un grand nombre d'organismes public ou parapublics opèrent des prélèvements. L'encadré *Les prélèvements à la porte* en rend compte.

La douane affirme ne percevoir que 20% des produits et taxes perçues à la porte.

Les textes qui limitent les services présents à la frontière à quatre (OFIDA, OCC, DGM et services d'hygiène) ne sont pas respectés.

### **Les prélèvements à la porte**

Les prélèvements dits *officiels* (à tort puisque seuls quatre organismes sont, par les textes, autorisés à prélever) le sont par :

- L'ONATRA (Office national des transports) qui gère le port de Matadi prélève 32 \$ par tonne conventionnelle et 34 \$ par tonne de conteneur, alors que les transitaires effectuent la plupart des opérations. Le déchargement d'un conteneur à Matadi supporte un délai de deux à trois semaines si le circuit formel est suivi par le transitaire, beaucoup moins s'il suit un circuit "informel".

- L'OCC (Office congolais de contrôle) prélève 0,75% au profit de la BIVAC et 3,5% de la valeur CIF à son profit alors que les textes limite son taux à 1,5%. Peu d'importateurs ont la capacité d'exiger le taux légal. L'OCC applique aux marchandises importées des valeurs souvent supérieures aux valeurs en douane.

- L'ONATRA prélève également la TALI (contrôle de pesage) au taux de 5,9\$ par tonne.

- L'OCC prélève également l'ICA (impôt sur le chiffre d'affaires) dont il est redevable à l'Etat, au taux de 18% de son prélèvement pour compte propre. Son rôle est de contrôler la qualité des marchandises importées, mais aucun des opérateurs rencontrés n'a fait état d'un contrôle effectif. L'OCC est considéré par les opérateurs comme une douane "bis".

- L'OGEFREM (Office de gestion du fret maritime) prélève 0,59% de la valeur CIF. Son rôle est de veiller à la concurrence dans le fret.

- Le FPI (Fonds de promotion industrielle) prélève 2% du total valeur CIF + droits d'entrée.

- Le précompte BIC (bénéfices industriels et commerciaux) est prélevé au taux de 1% par l'OFIDA pour le compte de la DGI.

- Un taux de quarantaine est prélevé sur certaines marchandises.

- La taxe sur le commerce extérieur, au taux de 1% de la valeur CIF, est prélevée en cas d'absence de licence d'importation par l'OFIDA.

- La taxe DGRAD sur le commerce extérieur est de 50\$ par licence d'importation.

- Les services d'hygiène.

- La DGM (Direction générale des migrations).

Les prélèvements *officiels* le sont par :

- L'ANR (Agence nationale de renseignement), omniprésente.

- La DEMIAP (Détection militaire des activités anti Patrie).

- L'Etat-major, à l'entrée du port.

- La police.

- Le parquet qui arrête parfois les conteneurs à 5 kilomètres du port.

- La SONAS (Société nationale des assurances).

**La législation douanière.** La législation actuelle est fort ancienne et éparse, elle date pour l'essentiel d'avant l'indépendance (texte de 1949) et ne répond plus aux conditions du commerce international, notamment pour les règles relatives aux régimes suspensifs ou d'exception et aux mesures de facilitation (guichet unique). Un Code des Douanes a donc été élaboré à partir de 2003. Adopté par l'Assemblée Nationale en juin 2005, il est en attente d'examen par le Sénat et de promulgation par le Chef de l'Etat.

Les services de la Douane applique un tarif inspiré de celui de la COMESA (dans l'attente d'une adhésion de la RDC à un éventuel TEC – tarif extérieur commun), à quatre taux (0, 5, 10 et 20%). Malgré le travail fait par la Commission tarifaire en novembre 2006, le Système Harmonisé de 2005 n'est toujours pas intégré dans le tarif.

**L'information du public.** L'ancienneté des textes appliqués, l'absence de code, de centre de documentation, de site Internet rendent incertain l'accès des opérateurs et des citoyens à la législation douanière et permet, selon les interlocuteurs du secteur privé rencontrés, une grande « liberté » d'interprétation de la part des douaniers.

Par ailleurs, la multiplicité des prélèvements analysée plus haut fait qu'une information purement douanière serait très incomplète en matière de prélèvements à la porte.

**Les recours.** La législation en vigueur prévoit un mécanisme de recours contre les décisions de l'administration douanière auprès d'un Conseil d'Appel. Ce mécanisme n'a jamais été organisé. Seul le système du recours administratif fonctionne actuellement (commission de classement, commission de la valeur). L'Administrateur délégué général (ADG) met en place ces commissions en tant que de besoin, c'est à dire très peu souvent, les recours étant rares.

A noter que les éventuels écarts entre les valeurs certifiées par la société de services BIVAC et celles retenues par la Douane ne font pas l'objet de réconciliations.

**Les réformes en cours.** Depuis 2003 l'Office est engagé dans un programme de réforme avec le soutien de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et du FMI :

- Simplification et facilitation du trafic ;
- Réorganisation des services ;
- Renforcement du dispositif de lutte contre la fraude ;
- Motivation des personnels ;
- Installation de « guichets uniques » 2 à Kinshasa (Kin-Est et Kin-aéro) , 1 à Matadi (depuis 2003) et 1 en cours au Katanga.

D'autres sont en projet dans les grands bureaux de l'intérieur. Leur efficacité est contestée par les principaux commissionnaires en douane (la durée de traitement d'un dossier est passé à Kin-est de 48 heures à trois semaines).

Un contrat a été signé avec une société sud africaine pour l'installation de scanners géants (contrat signé le 15/09/06 et en vigueur depuis le 4/06/07).

Des pourparlers sont en cours avec une société britannique en vue d'un partenariat pour la gestion des grands bureaux (cette société intervient en Angola, au Mozambique et à Madagascar).

Une carte douanière est en cours d'élaboration (7 pays frontaliers) afin de déboucher sur un nouveau cadre organique (maîtrise du territoire et des effectifs).

Le personnel de l'OFIDA bénéficie de sessions de formation douanière de base et de sessions de recyclage.

L'OMD vient d'effectuer un audit du fonctionnement de la Douane (diagnostic, élaboration d'un plan d'action, mise en œuvre et suivi).

En mai 2007, le FMI a effectué une mission d'assistance technique *Conduite de la modernisation et priorités des réformes*. Son bilan peut être résumé par l'extrait de son aide mémoire en encadré.

**Extrait de l'aide mémoire de la mission d'assistance technique du FMI : conduite de la modernisation et priorités des réformes**

Bilan des réformes -- Une démarche positive, des avancées, mais peu de résultats tangibles sur le terrain : Ces dernières années, des avancées ont été réalisées. Parmi celles-ci, la rédaction d'un nouveau code des douanes et la conception informatique d'un guichet unique à partir de passerelles entre le système SYDONIA et les systèmes informatiques des différents intervenants aux frontières. Le point commun de ces avancées est qu'elles ne se sont pas traduites par des progrès significatifs sur le terrain. Le nouveau code des douanes achevé en 2004 n'est pas encore promulgué. Le guichet unique à Matadi a été contourné et les procédures douanières sont toujours pesantes. L'unicité de la facturation et du paiement est remise en cause par l'OCC. Certains projets tardent, le passage à la version ++ de SYDONIA, par exemple. D'autres sont abandonnés, en particulier la production de tableaux de bord. La communication de l'OFIDA est insuffisante. Les opérateurs privés, qui confirment les constatations de la mission, sont insatisfaits.

## **DGRAD**

De 30 à 40% avant l'indépendance, les recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations étaient tombées à moins de 2%. Ce résultat a conduit à la création de la DGRAD en 1995.

Les rapports avec les services « poseurs d'acte », à l'origine de la recette, sont parfois difficiles. Avec l'absence de déploiement sur l'ensemble du pays, c'est la principale raison qui empêche la mobilisation d'un potentiel qui serait « énorme » selon les responsables de la Direction.

Les secteurs les plus importants sont : les PTT, les mines, les hydrocarbures, les forêts et les participations. Le détail figure dans la nomenclature des actes générateurs (JO du 18 août 2006). Il existe plus d'un millier d'actes.

La DGRAD a amélioré considérablement ses performances, passant de 29 milliards de FC en 2005 à 47 en 2006 et 47,5 au 31 août 2007 (pour 295 milliards de FC de recettes assignées en 2007 – chiffre sans doute irréaliste – voir l'indicateur PI-27). Dans le même temps, les recettes des « pétroliers producteurs » passaient de 62 milliards de FC en 2005 à 78,4 en 2006 et 50,8 au 31 août 2007.

**La législation.** La diversité des recettes collectées repose sur une multitude de règlements comme en témoigne la nomenclature des actes générateurs publiée au Journal Officiel du 18 août 2006. De nombreuses interrogations ont été exprimées par les interlocuteurs de la mission : existence de faux formulaires (liée en partie à l'insuffisance de formulaires sécurisés), encaissements directs (en numéraire) par les services émetteurs, création de taxes illégales, comtes bancaires ouverts au nom des administrations dans les banques primaires et à la Banque Centrale...

**L'information du public.** La multiplicité des textes relatifs aux faits générateurs des recettes rend cette information difficile.

**Les recours.** Elle utilise les moyens de droit mis à la disposition de l'administration fiscale (code des impôts) pour assurer le recouvrement des sommes qui lui sont confiées.

Il existe peu de recours administratifs. Ils sont reçus par la Direction des études et du contentieux. D'éventuels recours pourraient être déposés auprès des services d'assiette.

Certains assujettis saisissent la justice pour contester les sommes mises à leur charge et la DGRAD est représentée par un avocat défendant les intérêts de la République.

**Réformes en cours.** Informatisation, déploiement, amélioration des imprimés de valeur, cadre organique actualisé, élaboration d'un code de procédures, d'un code d'évaluation et d'un code des domaines, formalisation de la mise en œuvre des droits constatés et liquidés par l'institution d'un Bon de Constatation et d'un nouveau Carnet de note de perception, décentralisation des fonctions de taxation au niveau des services d'assiette entre les Secrétariats généraux et leurs divisions provinciales, instauration de la fonction d'ordonnateur des recettes dans les missions diplomatiques, redynamisation du bureau des relations diplomatiques.

**Principales recommandations des « Etats généraux de la DGRAD ».**

Arrêter les engagements (au sens de recrutements) en tenant compte de la politique du gouvernement visant à maîtriser les effectifs de la fonction publique ;

Uniformisation des primes et avantages pour tout le personnel ;

Etablissement d'un plan de formation des personnels ;

Strict respect des règles de promotion des Directeurs ;

Mise en place de cadres organiques ;

Création d'une direction chargée des imprimés de valeur, mise en place d'une imprimerie à la DGRAD et reconnaissance de son monopole ;

Instituer le bon de constatation comme point de départ de la chaîne de la recette ;

Rappel à l'attention des SG et des responsables des services générateurs de recettes de l'interdiction de les collecter ;

Organiser la concertation avec les corporations professionnelles (FEC, COPEMECO ....) ;

Mettre fin à la minoration des valeurs vénales des immeubles vendus ou cédés ;

Mise en place d'une structure chargée des réformes à la DGRAD.

Ainsi, récemment, des agents de la DGRAD ont été placés auprès de la Police nationale.

La Direction a animé des Etats généraux de la DGRAD du 26 juin au 4 juillet 2007, les débats ont débouchés sur une série de recommandations (voir encadré Les principales recommandations des Etats généraux de la DGRAD).

## Conclusions générales

La transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables doit être appréciée au regard des éventuels abus du pouvoir discrétionnaire de l'administration fiscale et douanière et des « tracasseries » que ces abus peuvent entraîner.

De l'avis général, aussi bien des opérateurs économiques rencontrés individuellement, des associations représentatives des opérateurs, de la presse, et des parlementaires, les tracasseries sont un sport national des régies financières.

Il est vrai que beaucoup de déclarations des contribuables manquent de sincérité.

Les redressements massifs et sans justification sont monnaie courante, même à l'encontre de sociétés ayant pignon sur rue (telle que la société Air France qui s'est vu taxer, à tort, de plusieurs dizaine de milliers d'USD sur le non versement de la retenue à la source sur les loyers qu'elle paie à l'hôtel Memling ; il a fallu la menace d'annuler les vols pour obtenir l'annulation de cette émission). Les PME ont plus de difficulté à lutter contre ces actions (ainsi, un bureau d'étude qui s'est vu notifier un redressement de 63 000 USD en province a du prendre en charge les frais de voyage et de « mission » (pour plus de 3 000 USD) des cadres de la DGI de Kinshasa pour aller vérifier sur place l'irrégularité de cette émission, qui a fini par être dégrevée en totalité).

Quand à la douane, les opérateurs économiques rencontrés lors de la mission sont unanimes pour constater l'existence d'une douane à double vitesse : très lente pour les transitaires et leurs clients respectueux de la réglementation et ultrarapide pour ceux qui, relevant de l'informel, peuvent utiliser des moyens peu orthodoxes de « facilitation ». Quand aux bureaux des douanes de province, ils sont pratiquement « autogérés », les droits payés n'étant que le fruit des négociations entre l'opérateur, la Douane et les différents services présents aux frontières.

Sur les « tracasseries », dans son discours d'ouverture de la session ordinaire le Président de l'Assemblée Nationale a déclaré : « les opérateurs économiques nationaux et étrangers sont au bord du découragement à cause des tracasseries de tous ordres dont ils sont l'objet de la part des services de l'état ».

La Fédération des entreprises congolaises (FEC), dans son Etat des lieux de l'économie congolaise, publié en Mars 2007, dénonce (voir l'encadré *Etats des lieux de l'économie congolaise – FEC – mars 2007*) :

La multiplicité des contrôles et des tracasseries administratives ;

Les redressements fantaisistes de la part de plusieurs services (DGI, DGE, DGRAD, OFIDA) ;

La créativité fiscale et douanière dans certaines provinces et la multiplicité des taxes.

Et leurs conséquences :

Les pertes de temps, d'énergie et d'argent ;

Les actions juridiques fantaisistes et coûteuses ;

La pénalisation et les discriminations des sociétés ;

L'absence de mesure entre les taxes payées et les services rendus ; de plus, le niveau des taxes peut sensiblement augmenter d'une année sur l'autre sans justification.

La presse quotidienne fait très souvent ses titres sur les multiples tracasseries que rencontrent les opérateurs économiques dans leur activité de tous les jours en province et à Kinshasa.

Enfin, les opérateurs rencontrés lors de la mission ont parlé de véritable « harcèlement » de la part des fonctionnaires des régies financières et des autres services de l'état, des provinces et des ETDs.

**Note :** les textes, appliqués, permettraient de combattre les abus de pouvoir de l'administration. La loi n°004/2003 sus-évoquée limite en effet les pouvoirs de l'Administration, plus particulièrement en matière de contrôle fiscal, à travers diverses garanties de droits des contribuables, notamment :

- la détermination libre des montants des droits dus au Trésor et le paiement au moment du dépôt de la déclaration ;
- la limitation de l'exercice du contrôle à l'agent de l'Administration des impôts ainsi que l'exigence d'un ordre de vérification et, au moins huit jours avant la première intervention, d'un avis de vérification spécifiant notamment la nature des impôts et la période à contrôler ;
- le droit de se faire assister d'un conseil de son choix ;
- le déroulement du contrôle au siège de l'entreprise sauf si le contribuable sollicite qu'il se passe dans les locaux de son conseil ou de l'Administration ;
- l'impossibilité de vérifier à nouveau un impôt ou une période déjà contrôlée ;
- le caractère contradictoire de la procédure de redressement ;
- les recours administratif et juridictionnel susévoqués contre les impositions contestées.

#### **Etat des lieux de l'économie congolaise. FEC. Mars 2007**

Dans le cadre de l'assainissement de l'environnement institutionnel et réglementaire la FEC affirme la nécessité de :

- Mettre à jour les différents textes qui réglemente l'activité économique (droit des sociétés, code des investissements, code du travail ...).

- Assurer une plus grande protection de la propriété privée.
- Supprimer les monopoles.
- L'adhésion à l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA).
- Lutter contre l'impunité en faisant correctement dire le droit par la justice.
- Encourager le fonctionnement effectif des juridictions spécialisées (tribunaux de commerce, tribunaux de travail ...).
- Poursuivre le processus de réforme de l'administration publique.
- Mettre en application la « chartre de bonne conduite du fonctionnaire ».
- Créer un point d'accès unique sous forme de centre de formalités administratives.

**Cadre judiciaire.** « La justice congolaise et son personnel souffrent d'un manque de crédibilité aux yeux de la population et des investisseurs tant nationaux qu'étrangers. Ce constat est aussi partagé par les autorités congolaises elles-mêmes qui ne cessent de dénoncer l'arbitraire, la corruption, le tribalisme, le népotisme, la solidarité négative entre les membres de la magistrature... La justice congolaise n'est plus un service public qui dit la sanction du droit. N'y accède que ceux qui en ont les moyens et n'en sont satisfaits que ceux qui en retirent un profit. Le système judiciaire ne règle plus, et encore dans la plus grande précarité (lenteur, non prévisibilité, incompétence, indiscipline...) que les cas qui ne peuvent se passer d'une décision juridictionnelle... Ce naufrage a conduit à une vénalité de chacune des fonctions et ce, à tous les échelons... le monde des affaires étant perçu comme le seul pouvant apporter des revenus aux magistrats, ce sont les opérateurs économiques qui sont devenue la cible de tous les magistrats... **Le droit n'est plus dit, il est acheté** ... ceci explique en partie les nombreux dysfonctionnements constatés : arrestations et détentions arbitraires et monnayées, garde à vue illégales... »

**Cadre administratif et réglementaire.** « Les services de l'état fonctionnent avec un personnel vieux et pléthorique. Le cadre administratif actuel est désuet et les pratiques administratives lourdes et corrompues. Nombreux sont les textes légaux et réglementaires prêtant à équivoque et donc à diverses interprétations. Les opérateurs économiques font face à une administration qui appartient en grande partie au domaine du non droit. En effet, les fonctionnaire, mal payés, multiplient les formalités, rendent les procédures complexes créant ainsi des opportunités de rémunérations parallèles et de corruption... Les données... contenues dans l'édition 2007 de DOING BUSINESS de la Banque mondiale... renseigne que les opérateurs économiques de la RDC, toutes catégories et secteurs confondus, paient en moyenne 34 taxes et impôts. Les différents contacts et démarches liés à ces paiements prennent 312 heures soit 39 jours de travail par année... la RDC occupe toujours le dernier rang (175<sup>ème</sup> sur 175 pays) du classement des pays en matière de facilité pour les affaires. »

**Transparence dans la gestion de l'état.** « La corruption, la fraude fiscale et douanière constituent aujourd'hui des maux qui gangrèment l'administration de l'Etat. Elle sont nourries par la lourde et asphyxiante pression fiscale et parafiscale, les tracasseries administratives et policières, les contrôles intempestifs sur les seuls 20% de l'économie formelle, et ont pour effet de pousser plusieurs entreprises à se réfugier dans l'informel réduisant ainsi les recettes publiques... les différentes réformes et structures jadis mises en place n'ont pas réussi à endiguer ces maux. Même l'institution de la Commission d'Ethique et de Lutte contre la Corruption n'aura pas eu l'impact souhaité, faute de moyens humains, matériels et de véritable autonomie vis-à-vis des politiques ».



Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : D+	Justifications
i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	<b>Note = D :</b> La législation et les procédures relatives à certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane sont exhaustives et claires en ce qui concerne les principaux domaines de la fiscalité et/ou donnent un pouvoir discrétionnaire étendu aux administrations responsables de la fixation des dettes fiscales et douanières.	La législation est ancienne et parfois obsolète (Douane), pas (Douane) ou mal codifiée (Impôts). Elle peut permettre des interprétations par les agents des régies financières, à l'origine des multiples tracasseries subies par les contribuables. La législation douanière en vigueur prévoit un certain nombre de procédures en ce qui concerne les droits de douanes et autres impositions collectées par la douane. Elle décrit également les pouvoirs de l'administration douanière en cette matière. Néanmoins, cette législation date de 1949 ; elle ne correspond plus à l'évolution du commerce international. Certains principes reconnus par les accords internationaux n'y figurent pas. La douane a résolu de réviser cette législation pour doter le pays d'une législation plus moderne. Le projet qui se trouve en examen au Parlement a l'avantage de combler ce vide ; il renforce également les pouvoirs de l'administration douanière, mais prévoit en contrepartie certaines mesures de lutte contre la corruption.
ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes	<b>Note = C :</b> Les contribuables ont accès à certaines informations sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives afférentes, mais l'utilité des informations est limitée car elles ne couvrent qu'un nombre limité d'impôts, de taxes et de droits de douane, sont incomplètes et/ou ne sont pas à jour.	Les régies de recettes ne disposent pas de site Internet, de centres de documentation à jour, exhaustive et accessible. <i>La note C peut se justifier par les efforts d'information des opérateurs économiques faits notamment par le Direction des Grandes Entreprises.</i> Il n'existe pas à proprement parler un service de communication a sein de l'administration des douanes, chargé de fournir au public les informations nécessaires sur les obligations douanières. Cet axe de réforme est inscrit dans le programme de réforme et de modernisation de la douane. Néanmoins, les instructions et notes de service élaborées par l'administration douanière en application des textes légaux et réglementaires sont communiquées pour information aux milieux professionnels. En attendant la mise en place du service de communication, les informations sont données directement par les services touchés par les requérants.
iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.	<b>Note = D :</b> Aucun mécanisme fonctionnel de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières n'a été établi.	Les recours ne concernent que les procédures de recouvrement forcé. Le contentieux gracieux n'existe pas en matière fiscale. La législation en vigueur prévoit un mécanisme de recours contre les décisions de l'administration douanière (conseil d'appel), mais ce mécanisme n'a jamais été organisé. Seul le système de recours administratif fonctionne à ce jour (commission de classement, commission de la valeur, ...). Le projet du code des douanes en examen au Parlement a prévu une procédure plus élaborée de recours contre les décisions de l'administration.

## **PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane**

Les questions du PEFA :

1. Le système d'immatriculation des contribuables est exhaustif et relié.
2. Le système prévu de pénalités est appliqué et efficace.
3. Le contrôle fiscal est planifié sur la base de critères clairs d'évaluation des risques.

### **L'immatriculation des contribuables**

L'immatriculation des contribuables pose trois questions : la nature du processus, les liens entre le fichier des immatriculés et les administrations hors de la DGI, l'affectation des contribuables à une Direction de la DGI.

#### ***Le processus de l'immatriculation***

L'immatriculation des contribuables au nouvel identifiant fiscal est de la seule responsabilité de la *Direction de la taxation et de la documentation* de la *Direction générale des Impôts*. Elle a rencontré de nombreuses difficultés depuis plusieurs années (en témoignent les rapports de l'assistance technique du FMI). Engagés en 2003, les opérations ont effectivement débuté le 1<sup>er</sup> février 2007 sur la ville de Kinshasa. Un *bureau d'immatriculation* est prévu à terme dans chaque service opérationnel, mais seul celui de la *Direction provinciale du Bas-Congo* est actuellement en activité. Il n'y a que là que l'on peut directement immatriculer un contribuable, les autres centres doivent transmettre les fiches à la *Direction de la taxation*, qui attribue les numéros. Il semble que les difficultés proviennent essentiellement des défaillances du logiciel d'attribution du Numéro Impôt (NI), appellation officielle mais que l'on trouve également sous les termes de Nouvel Identifiant Unique (NIU) ou de Numéro d'Identification Fiscal (NIF). Des contraintes financières seraient à l'origine de ses difficultés de ce logiciel développé localement. Il ne donne pas encore satisfaction : lenteur d'exécution et absence de détection des doublons. Il existe un projet d'écriture d'un logiciel sous oracle et de mise en place d'un réseau sur l'ensemble du territoire.

Le Numéro Impôt présente les caractéristiques d'un identifiant moderne. Il est composé de 9 caractères : le premier est une lettre de série (de A à Z) ; les deux suivants constituent le millésime ; les cinq autres représentent le numéro chronologique et le dernier est une lettre représentant la clé de contrôle.

A ce jour environ 10 000 contribuables ont été immatriculés. Si la procédure est directe à Kinshasa, pour les provinces, à l'exception de Matadi, il faut passer par l'envoi de formulaires aux services opérationnels (les Centre des impôts et les Centre d'impôts synthétiques), qui les retournent après les avoir fait compléter par les contribuables.

Deux pools de traitement informatique de l'opération d'attribution du Numéro Impôt sont déjà opérationnels au niveau de la Ville de Kinshasa, à savoir : le Pool de l'Administration centrale et le Pool de la Direction urbaine de Kinshasa. Il est à noter que les deux structures sont en interconnexion. Un troisième Pool, celui de Matadi, ne fonctionne pas suite à l'installation d'un matériel inadapté. Il aurait permis la connexion satellitaire entre Kinshasa et Matadi.

A noter qu'un rapport du FMI d'avril 2006 notait que : *le travail réalisé dans 10 provinces a permis de recenser 14 773 entreprises actives sur un total de plus de 48 000*

*immatriculations attribuées* ; ce dernier chiffre semble très surestimé par rapport à ce qui est annoncé par la DGI, à savoir 13 700 numéros impôts attribués à fin décembre 2007. Les travaux de mise à jour du fichier des services de Kinshasa devraient être achevés avant fin avril 2006 ». Il semble bien que les opérations d'immatriculation se déroulent de manière très peu satisfaisante. La direction de la taxation « affectant » les contribuables immatriculés aux services opérationnels c'est le développement de l'assiette qui est compromis.

Durant cette période les anciens numéros (il y en aurait plus de 33 000 avec les provinces) continuent à être utilisés. Leur suppression n'est pas « programmée ».

Enfin il ne semble pas que la procédure de mise à jour à partir d'une fiche navette servie par les services opérationnels (DGE, Centre des impôts, Centre d'impôts synthétiques) soit opérationnelle.

**NB** : Un numéro, nécessaire à toute activité économique, est attribué également par le Ministère de l'Economie – Direction de l'identification nationale. Son utilité n'a pu être vérifiée.

### ***Le lien entre le fichier des immatriculés et les administrations***

La DGI met chaque matin, par une liaison informatique, un fichier de consultation à la disposition de l'OFIDA, il est disponible dans les bureaux des Douanes de Kin-est et de Matadi.

Les services de la Douane sont en infraction avec le Décret n°03/012 du 18 juillet 2003 portant institution d'un numéro impôt qui stipule en son article 3 : *le numéro impôt est obligatoire pour toutes les opérations entre les contribuables et l'Etat, y compris les Entités Administratives Décentralisées. A cet effet, il doit être porté sur tous les documents émis par les contribuables et destinés à ces services. Il doit également être signalé sur les factures, reçus et autres documents en tenant lieu délivrés par les contribuables.* En effet le Numéro Impôt n'est pas exigé par les services douaniers. Le bureau de Kin-est transmet chaque mois un *Relevé des paiements effectués au guichet unique de l'OFIDA Kin-est pour le compte de la DGI* sur lequel la colonne Numéro Impôts n'est remplie que de croix.

Les services du Budget, de la Comptabilité Publique, du Trésor et des Marchés publics ne sont pas reliés au fichier des contribuables. Ce malgré le fait que selon la CII, une antenne a été installée et testée pour relier la DGI à la chaîne de la dépense, afin de vérifier le respect des règles d'utilisation par les fournisseurs du NI et l'absence d'arriérés fiscaux.

La non utilisation du numéro impôt par les autres services de l'Etat pourrait tenir au retard enregistré dans leur interconnexion à la DGI, pour des raisons liées au financement de cette opération.

### ***L'affectation des contribuables à une direction de la DGI***

Il existe des seuils d'éligibilité des contribuables aux différents services opérationnels (note de service n°01/070/DGI/DG/MM/2007 du 10 octobre 2007) :

DGE : chiffre d'affaires, capital investi ou valeur des actifs supérieur à 400 000 \$.

CDI : chiffre d'affaires, valeur des actifs ou masse salariale variant entre 50 001 et 400 000 \$.

CIS : chiffre d'affaires, valeur des actifs ou masse salariale inférieur ou égal à 50 000 \$.

L'affectation des contribuables à un service opérationnel est le fait de la *Direction de la taxation et de la documentation* (conformément à l'article 14 du décret n°017/2003 du 02 mars 2003 portant création de la DGI et à la Note de service n°01/073/DGI/DG/IS/FM/2005 du 27 juillet 2005 relative à la délégation des compétences au profit des services centraux).

S'il est normal que les services opérationnels ne puissent, de leur propre initiative, capturer des contribuables, cette affectation, néanmoins, ne semble pas répondre à un souci d'efficacité fiscale. Ainsi, la Direction des grandes entreprises, qui reçoit de l'OFIDA des informations sur les montants importés par les entreprises et de la DTO des informations sur les montants payés aux fournisseurs, constate que des entreprises qui, en une seule opération, réalisent un chiffre supérieur au montant annuel qui impliquerait un rattachement à la DGE, ne sont pas dans son fichier. Des pressions politiques viennent, dans certaines provinces, interférer dans l'orientation des contribuables.

L'application stricte des textes conduirait cependant à une affectation rigoureuse suivant des critères de sélection désormais fixés par la loi n°06/004 du 27 février 2006 portant régime fiscal applicable aux PME en matière d'impôt sur les revenus professionnels et d'impôt sur le chiffre d'affaires à l'intérieur. Au regard de l'article 13 de cette loi, le changement de catégorie et, partant, de structure de gestion, peut intervenir lorsque le chiffre d'affaires vient à dépasser, au cours de deux années successives, la limite fixée.

## Les pénalités

Les pénalités sont celles prévues à l'article 5 de l'arrêté ministériel n° 092/CAB/MIN/FIN/2004 du 13 janvier 2004 qui stipule : *le numéro impôt est attribué d'office à tout contribuable défaillant découvert par la Direction Générale des Impôts dans l'exercice de ses missions. Dans ce cas, l'attribution du numéro impôts est assortie d'une amende de 1 000 Ff (franc fiscal) pour les personnes morales, de 100 Ff pour les personnes physiques exerçant le commerce ou une profession libérale et de 50 Ff pour les personnes physiques bénéficiaires de revenus locatifs.* (Note : le Franc fiscal vaut aujourd'hui un dollar).

Ces pénalités, exprimées en dollars US, sont peu appliquées bien que, en application de l'article 4 alinéa 1<sup>er</sup> et 2 du décret susvisé, la DGI bénéficie de 40% de pénalités recouvrées pour la motivation de son personnel et de 10% pour les dépenses d'investissement..

Le système fiscal congolais repose sur la déclaration auto liquidative. Les taux de défaillance déclarative ont pu être mesurés à la Direction des grandes entreprises. Pour l'exercice 2006 ils s'établissent de la façon suivante :

Nature de l'impôt	Nombre d'assujettis	Nombre de déclarants	Défaillants	Taux de défaillances
P/BIC	369	343	26	7,05%
IPR/IER	398	380	18	4,52%
ICA/I	264	250	14	5,30%

**Note : P/BIC : Précompte/Bénéfice industriel et commercial, IPR : Impôt professionnel sur les rémunérations, IER : Impôt exceptionnel sur les rémunérations du personnel expatrié, ICA/I : Impôt sur le chiffre d'affaires à l'intérieur.**

Le taux de défaillance déclarative ne concerne bien sûr que les entreprises connues de la DGE ; sa signification est donc restreinte.

Le taux de défaillance déclarative à la date d'échéance est faible. Il s'agit dans la plupart des cas d'entreprises publiques qui connaissent d'importants problèmes de trésorerie (LAC, CAMI, FIKIN ,ONC, SNCC, OCPT, ARTPC...). Le détail des souscriptions hors délai ou après mise en demeure est le suivant (en FC) :

Nature de l'impôt	Souscriptions hors délais		Souscription suite à une mise en demeure	
	Nombre	Montant déclaré	Nombre	Montant déclaré
IPR/IER	79	356.204.127	38	215.193.255
ICA/I	39	67.603.723	46	167.474.846
P/BIC	109	162.320.712	76	116.346.332
<b>Totaux</b>	<b>227</b>	<b>586.128.562</b>	<b>160</b>	<b>284.036.371</b>

Le détail des déclarations « néant » est le suivant :

Nature d'impôts	IPR/IER	ICA/I	P/BIC
Nombre	92	749	1 943

Il s'agit principalement des entreprises minières exonérées (Twangiza Mining Sarl, Banro Congo Mining, Lugushwa Mining Sarl et Namoya Mining Sarl) des sociétés textiles exonérées, des entreprises publiques et des sociétés sans activité.

La relance automatique des défaillants n'est plus opérationnelle avec le logiciel DGE 2000.

### Le contrôle fiscal

Le suivi des contrôles fiscaux effectués par les services opérationnels est exercé à la DGI par la *Direction du contrôle fiscal* et par l'*Inspection des services*.

#### *La Direction du contrôle fiscal*

La Direction du contrôle fiscal, dont les missions sont fixées par le décret n°017/2003 portant création de la Direction générale des Impôts, ne remplit concrètement que les obligations suivantes :

1. *Gestion d'une banque de données.* Elle est réalisée à une échelle très réduite puisqu'elle ne comprend que les licences d'importation délivrées par les banques. Sur cette base sont établis « manuellement » des bulletins de recoupement destinés à la DGE et aux CDI. La connexion avec l'OFIDA est effective. A noter : les données disponibles dans les bureaux de recherches de la DGE et des CDIs ne sont pas transmises à la Direction du contrôle fiscal.

2. *Elaboration d'outils de travail.* La direction a mis à la disposition des services, depuis décembre 2006, un guide du contrôle sur pièces et un guide du contrôle sur place. Elle fait des efforts afin de vulgariser ces documents et d'imposer un contrôle sur pièce « obligatoire » avant tout contrôle sur place.

3. *Evaluation des services.* La Direction a rédigé deux notes de services le 17 avril 2006 relatives au « suivi des opérations de contrôle fiscal » et à « l'organisation de la programmation des missions de contrôle fiscal ». Elles ne sont pas respectées par les services opérationnels. Ni la DGE, ni les CDI ne communiquent à la direction les informations relatives aux contrôles fiscaux réalisés (nombre de contrôle, nombre de redressement, pourcentage de recouvrement, procédures contentieuses ...) et ce, malgré plusieurs lettres de rappel signées du Directeur Général.

Aucune donnée agrégée sur le contrôle fiscal n'est disponible et la Direction du contrôle fiscal n'a pas pu faire de rapport d'activité depuis trois ans. Selon le Directeur de la fiscalité des grandes entreprises, les contrôles fiscaux sont faits uniquement sur place et à

l'initiative des gestionnaires des "portefeuilles des contribuables". Il n'y a pas de planification des contrôles fiscaux.

### ***L'inspection des services***

L'inspection des services est chargée d'exécuter trois missions : audit des services, suivi et encadrement des services, enquêtes et contre-vérification. C'est à ce titre qu'elle intervient dans le contrôle fiscal. Son intervention est conditionnée par une « dénonciation » qui peut provenir de tout citoyen congolais. Si cette dénonciation porte sur un contrôle fiscal l'Inspection des services peut être chargée d'effectuer une contre-vérification sur ordre de mission du Directeur général. En 2006, sur 26 avis d'enquête seuls 8 ordres de mission ont débouché sur des contre-vérifications. En 2007, 18 avis d'enquête ont donné lieu à 5 contre-vérifications. Malgré le fait que les inspecteurs aient obtenu le statut d'Officier de Police Judiciaire, aucune n'a permis de sanctionner soit le contribuable par des poursuites pénales, soit les vérificateurs par des poursuites disciplinaires. Cette immunité de fait peut conforter les entreprises et fonctionnaires indécents à persévérer dans leur comportement.

Au regard de l'article 45 de la loi n°003 pré-rappelée, l'Inspection des services peut également intervenir dans les cas d'agissements frauduleux révélés dans le cadre d'une instance sanctionnée par une décision judiciaire.

### ***La planification du contrôle fiscal***

L'orientation prise dans le cadre de la réforme est de réduire au strict nécessaire le contrôle sur place et de limiter les opérations de contre-vérification aux seuls cas prévus par la loi. La mise en place de la banque de données informatisées permettra de privilégier le contrôle sur pièces. En attendant, la *Direction du contrôle fiscal* a produit deux guides relatifs respectivement au contrôle sur pièces et au contrôle sur place.

### **Le contrôle douanier**

La douane effectue des contrôles préalables pour les cas d'agrément des opérateurs (concessionnaires d'entrepôt, transport routier sous douane, exploitants des boutiques hors taxes, ...). Des contrôles a posteriori sont également effectués pour les opérateurs qui bénéficient de certaines facilités (franchises temporaires ou définitives, enlèvements d'urgence, paiements échelonnés...).

***La Brigade douanière*** est freinée dans son activité par des interventions à un plus haut niveau.

### **Conclusion générale sur le contrôle**

L'absence de chaîne intégrée de la recette a permis/permis beaucoup de déperditions à chaque étape : constatation, liquidation, émission (le terme ordonnancement est utilisé en RDC) et recouvrement. Faux documents (note de perception des régies et bordereau de versement de la BCC ou des banques commerciales), détournement de la réglementation et/ou de fonds... Note : ceci concerne plus particulièrement les recettes relevant de la DGRAD.

<b>Composante</b>	<b>Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : D</b>	<b>Justifications</b>
i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables.	<b>Note = D</b> : L'immatriculation des contribuables ne fait pas l'objet d'un contrôle effectif ou n'est pas assorti d'un dispositif de sanctions.	La campagne d'immatriculation « démarrée » en 2003, n'est parvenue qu'à recenser 10 000 contribuables à ce jour. Les services de l'Etat (OFIDA, Direction des marchés publics, DTO) n'appliquent pas le décret relatif au Numéro Impôts
ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale	<b>Note = D</b> : Les pénalités pour les cas de contraventions sont généralement inexistantes ou inefficaces (c'est-à-dire qu'elles sont établies à un niveau trop faible pour avoir un impact ou elles sont rarement appliquées).	Aucune sanction n'est appliquée en cas de non respect de l'obligation légale d'immatriculation. La relance automatique des défallants n'est plus effectuée depuis plusieurs années.
iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	<b>Note = D</b> : Les contrôles fiscaux et les enquêtes sur les fraudes sont effectués de manière peu systématique, voire pas du tout.	Il n'existe aucune politique cohérente du contrôle fiscal. Les directives de la Direction Générale ne sont pas respectées par les services opérationnels. Des contrôles a posteriori sont effectués par la douane pour les opérateurs qui bénéficient de certaines facilités (facilités temporaires ou définitives, enlèvements d'urgence, paiements échelonnés, ...), mais ces contrôles sont effectués de manière peu systématique de sorte que les facilités douanières demeurent un moyen d'évasion pour les redevables.

## **PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières**

Les questions du PEFA :

1. Mesurer le taux de recouvrement, ou le montant des restes à payer.
2. Evaluer l'efficacité du transfert des recettes sur le compte du Trésor.
3. Apprécier la fréquence des rapprochements des chiffres des régies avec le compte du Trésor.

### **Recouvrement**

#### ***DGI***

Aux termes de l'article 57 de la loi n°004/2003 sus-mentionnée, les impôts et autres droits établis par les redevables dans leurs déclarations doivent être payés au moment du dépôt de celles-ci.

Etant donné que, de plus, le système d'information comptable de la DGI ne prévoit pas de comptabilité des droits constatés, il n'y a donc pas de « prise en charge comptable » des rôles et des redressements mis en recouvrement.

Toutefois, les rôles subsistent en province en vertu de l'article 111 alinéa 2 de cette même loi qui, par dérogation à l'alinéa précédent qui les abroge, maintient les procédures fiscales antérieures dans certains services de l'Administration des impôts, jusqu'à l'implantation effective des Centres des impôts et des Centre d'impôts synthétiques. Cependant, les restes à recouvrer sur ces rôles ne sont pas comptabilisés, pas plus que ne le sont les avis de mise en recouvrement. Seuls la DGE et les CDIs sont soumis au système d'auto-déclaration. Les autres centres opérationnels – Centres des impôts synthétiques et centres traditionnels qui subsistent (multi-impôts et multi-contribuables), Direction urbaine de Kinshasa – pratiqueraient encore le système de l'enrôlement, sans que cela engendre de nouveaux restes à recouvrer.

Par ailleurs, le système de la déclaration auto liquidative limite la possibilité d'existence de restes à recouvrer. Il est donc impossible de calculer un taux de recouvrement, la plus grande partie de l'impôt étant payée spontanément et auto liquidée par les contribuables.

L'efficacité de l'administration est donc mesurée par son taux de réalisation des assignations budgétaires votées par le Parlement. La motivation est grande, car le dépassement de l'objectif fixé est récompensé par l'octroi d'un bonus représentant 20% du surplus au bénéfice de la régie concernée (le bonus accordé en cas de dépassement de l'objectif fixé repose sur l'article 22 alinéa 3 du décret n°018/2003 du 02 mars 2003 portant règlement d'administration relatif au personnel de la DGI ; la quotité de 20% est reprise au point 3.4 du procès-verbal de la réunion mixte "Ministère des finances – Intersyndicale DGI/DGRAD du 13 au 16 décembre 2004.

Le système de la déclaration autoliquidative qui aurait dû permettre de limiter la possibilité de l'existence de restes à recouvrer a néanmoins engendré un stock important d'arriérés devenus presque irrecouvrables tant à la DGE qu'à la DGI. Ces arriérés sont constitués notamment de :

- redressements des services extérieurs à la DGI (IGF, Parquets, ... ) ;



- souscriptions des déclarations mensuelles des entreprises publiques non suivies de paiements (impôts collectés pour le compte de la DGI par les redevables légaux étant consommés à la source) ;
- paiements des pétroliers producteurs non apurés par la DGE.

A ce jour, la mission de l'Inspection générale des finances, commise à la clarification de ces arriérés par le Ministre des finances depuis le début du deuxième semestre 2007, n'a pas encore déposé les conclusions de ses travaux. Ils concernent les restes à recouvrer de la DGE et devraient être élargis à ceux du CDI de Kinshasa. Après cette opération, moins de 25% du total devraient être confirmé par l'IGF en cotes recouvrables. L'absence de contentieux gracieux en RDC ne facilite pas l'élimination des cotes irrécouvrables des états de restes à recouvrer (l'article 105 ter de la loi n°004/2003 sus-référencée, telle que modifiée et complétée à ce jour, ne reconnaît le recours gracieux qu'en cas d'indigence ou de gêne).

Une partie de ces arriérés ne sont pas de véritables arriérés mais des dettes croisées, voire des arriérés fictifs (exemples : la SNCC – Société nationale des chemins de fer congolais – déclare chaque mois des salaires qu'elle ne verse pas à ses employés, pétroliers producteurs qui créditent directement le compte du Trésor et qui, par ailleurs, avancent l'argument des dettes croisées, ...).

La gestion des restes à recouvrer à la DGI était jugée calamiteuse par les experts du FMI en 2005. La situation était critique – ceux ci atteignaient 150 milliards de FC, 50 contribuables représentant près de 96% du total. Le rapport dénonçait l'inefficacité des poursuites et notamment l'absence de l'utilisation de la saisie conservatoire.

A ce jour la situation des restes à recouvrer se présente de la façon suivante (DGE et autres centres de perception) :

**Tableau 15.1 – Soldes débiteurs (source : Directeur du recouvrement de la DGI) – FC**

I. DGE	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	CUMUL
<b>Solde Général</b>	<b>28 587 477</b>	<b>52 219 730</b>	<b>137 633 613</b>	<b>103 160 422</b>	<b>29 806 240</b>	<b>351 407 482</b>
AMR en contentieux	1 786 645	7 201 619	9 630 247	21 593 039	728 108	<b>40 939 658</b>
Bénéfices Pétroliers Prod.	2 353 618	19 694 699	35 445 994	48 168 911		<b>105 663 222</b>
Reste à payer Entr. Publ.	3 463 863	7 901 183	10 960 488	20 113 445	3 190 403	<b>45 629 382</b>
AMR des Entr. Publ.	2 266 877	8 153 797	58 028 810	7 554 438	3 177 777	<b>79 181 699</b>
<b>Total</b>	<b>9 871 003</b>	<b>42 951 298</b>	<b>114 065 539</b>	<b>97 429 833</b>	<b>7 096 288</b>	<b>271 413 961</b>
<b>Solde Recouvrable</b>	<b>18 716 474</b>	<b>9 268 432</b>	<b>23 568 074</b>	<b>5 730 589</b>	<b>22 709 952</b>	<b>79 993 521</b>

II. DPI KASAI ORIENTAL (en Ff)	2 006
<b>Solde Débiteur Général fin 2006</b>	<b>32 099 719</b>
Solde en contentieux	30 294 821
Solde difficilement recouvrable	1 462 720
<b>Total</b>	<b>31 757 541</b>
<b>Solde Recouvrable</b>	<b>342 178</b>

III. DPI KASAI OCCIDENTAL (en Fc)	2 006
<b>Solde fin 2006</b>	<b>84 842 000</b>
Solde en contentieux	13 408 000
Solde difficilement recouvrable	58 640 000
<b>Total</b>	<b>72 048 000</b>
<b>Solde Recouvrable</b>	<b>12 794 000</b>

IV. DPI MANIEMA (en Fc)	2 006
<b>Solde Débiteur Général fin 2006</b>	<b>25 725 643</b>
Solde en contentieux	3 466 643
Solde difficilement recouvrable	16 813 457
Solde à apurer	3 133 872
<b>Total</b>	<b>23 413 972</b>
<b>Solde Recouvrable</b>	<b>2 311 671</b>

V. DPI PROVINCE ORIENTALE (en Ff)	2 006
<b>Solde Débiteur Général fin 2006</b>	<b>9 280 395</b>
Part des entreprises DGE	5 088 557
Solde difficilement recouvrable	2 466 037
Montant en contentieux	20 777
Montant en double emploi	160 997
Entreprises fermées	153 147
<b>Total</b>	<b>7 889 515</b>
<b>Solde Recouvrable</b>	<b>1 390 880</b>

VI. CDI KINSHASA (en Fc)	2 006
<b>Solde Débiteur Général fin 2006</b>	<b>3 098 366 040</b>
Solde en contentieux	1 071 670 600
Solde difficilement recouvrable	902 637 450
<b>Total</b>	<b>1 974 308 050</b>
<b>Solde Recouvrable</b>	<b>1 124 057 990</b>

VII. DPI BANDUNDU (en Fc)	2 006
<b>Solde Débiteur échu 2006</b>	<b>16 752 998</b>
Solde difficilement recouvrable	1 175 235

Le solde actuel des restes à recouvrer à la DGE d'environ 356 millions d'USD serait composé notamment de 160 millions d'USD pour les pétroliers producteurs et de 80 millions d'USD pour les entreprises publiques

### **OFIDA**

Les droits et taxes dus à l'OFIDA à l'importation et à l'exportation sont payés au comptant au moment de l'accomplissement des formalités de dédouanement. Aucune créance ne lui est due à ce titre.

Le recouvrement par la Douane mérite cependant d'être analysé à trois titres : les droits d'accises et la fiscalité pétrolière, le contentieux et les régimes d'exception.

### **Les droits d'accises et la fiscalité pétrolière**

Les droits d'accises, sur les productions locales et la fiscalité pétrolière, sont acquittés suivant le régime de crédit de produits (décadaire, mensuel et bimensuel) accordés conformément aux dispositions de l'instruction n° 014 du 30 décembre 2003 relative à la production et aux modalités de perception de droits et taxes sur les produits pétroliers importés et de l'ordonnance loi n° 68/010 du 6 janvier 1968 telle que modifiée et complétée à ce jour, relative aux droits de consommation et aux régimes des boissons alcooliques (production locale). Les tableaux 15.2 et 15.3 font l'état des taux de recouvrement de ces droits.

**Tableau 15.2 – Recouvrement des droits d'accises (en FC)**

Année	Recettes attendues	Droits payés	Ecart	Taux de recouvrement
2006	24 417 238 031	24 417 075 378	162 653	99,99%
2007	21 847 265 689	21 847 209 413	56 276	99,99%

Source : OFIDA

**Tableau 15.3 – Recouvrement des droits dus sur les produits pétroliers (en FC)**

Année	Recettes attendues	Droits payés	Ecart	Taux de recouvrement
2006	42 249 354 713	34 718 683 655	11 530 671 051	82,17%
2007	40 232 737 953	35 784 466 262	4 448 271 690	88,94%

Source : OFIDA

Il y a lieu de distinguer deux cas en matière de recouvrement de la fiscalité pétrolière :

1. La situation courante constituée des droits constatés sur les sorties de produits pétroliers mis en consommation au courant d'un exercice donné, dont les recouvrements se font en fonction des échéances réglementaires.

2. La situation antérieure constituée des cas particuliers qui relèvent des litiges et dont le recouvrement est soumis à une procédure spéciale (croisement de créances entre l'Etat et les sociétés redevables et/ou restitution de droits). Ces cas peuvent être illustrés par celui de COHYDRO, dont la dette s'élève à 4,66 milliards de FC, qui devrait faire l'objet d'une compensation avec les créances que la société détient sur l'Etat, et le cas de Shell RDC, dont la dette qui s'élève à 1,3 milliards de FC doit faire l'objet de restitution.

De même, le produit des droits de sortie sur l'énergie électrique exportée par la SNEL est différé, conformément à une instruction du DG en date du 4 mars 2005. La dette actuelle de la SNEL s'élèverait à 812 413 USD selon une lettre de la SNEL du 23 avril 2007 et à 231,5 millions de FC, soit 472 000 USD, selon un tableau fourni par l'OFIDA de Kin-Est.

## ***Le contentieux***

La Division du contentieux gère deux types de contentieux.

*Le contentieux administratif.* A ce titre elle participe au Comité d'Agrément des commissionnaires en Douane présidé par le Secrétaire général du Ministère des Finances et qui regroupe des représentants des opérateurs économiques. Ils sont actuellement plus de cent mais quatre vingt cinq seulement seraient opérationnels. La division contrôle leur activité sur la base de rapports mensuels et de contrôles sur place. Ils perçoivent des frais de commission qui s'élève théoriquement à 5%, mais, du fait de la concurrence, ils perçoivent en pratique beaucoup moins. La division est également en charge du contrôle des entrepôts sous douanes. Les entrepôts concédés doivent faire l'objet de rapports d'activité et de contrôles sur place.

*Le contentieux répressif.* La division doit théoriquement faire une contre-vérification de tous les dossiers de dédouanement. En fait, elle se contente de contrôles ciblés dans le cadre d'une stratégie de gestion des risques. L'absence dans les dossiers des pièces annexes et les retards dans la transmission des dossiers par les bureaux de douane nuisent à la qualité des contrôles. Cas cité : le guichet unique de Matadi n'envoie que des photocopies « illisibles » des documents douaniers. Le constat d'une anomalie dans la procédure de dédouanement déclenche le contentieux répressif. Les commissionnaires et les opérateurs économiques concernés sont convoqués à trois reprises. Ils ne répondent que rarement rendant cette phase contradictoire peu opérante. Le dossier est alors transmis à l'ADG qui prend une décision « transactionnelle ». Les opérateurs ont un délai de contestation de trente jours, lui aussi peu utilisé dans la pratique. A son expiration les contrevenants ont un délai de 15 jours pour effectuer le règlement, à défaut la douane utilise tous les moyens de droits pour assurer le recouvrement forcé (fermeture, retrait d'agrément, saisies...) envers le commissionnaire en douane et l'opérateur économique, solidairement responsables. Les statistiques pour l'année 2006 sont les suivantes (en FC) :

**Tableau 15.4** – *Contentieux douaniers en 2006 (en FC)*

<b>Nombre de dossiers</b>	<b>Droits éludés</b>	<b>Amendes 60%</b>	<b>Amendes 40%</b>	<b>Amendes totales</b>
Contentieux payés en 2006 <b>17 dossiers</b>	44 970 419	8 692 743	15 157 269	23 850 269
Contentieux non payés en 2006 <b>36 dossiers</b>	127 894 269	NC	NC	125 702 193

Source : OFIDA

## ***Les régimes d'exception***

Les exonérations sont suivies par la Division des douanes. Elles perdent près de 30% des recettes potentielles. Elles sont, pour une part égale à un peu plus de 10%, accordées sur interventions plus haut placées. Par ailleurs, les codes en dehors du code des douanes accordent des exonérations dont le principe peut se discuter. Ainsi, le code minier exonère les entreprises minières des droits sur les importations de carburant.

La loi de finances 2008 cherche à remédier en partie à cet état de fait. La documentation budgétaire, dans son *Exposé général du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2008*, prévoit :

- Suppression des exonérations sur les équipements, les matériels prévus par le Code des Investissements, le Code Minier et autres conventions particulières.
- Suppression des exonérations à l'importation des produits pétroliers destinés aux bénéficiaires des avantages du Code Minier, du Code des Investissements et autres textes particuliers.
- Limitation des exonérations accordées aux Administrations sans but lucratif aux biens importés uniquement dans le cadre humanitaire.

C'est cette division qui suit également les régimes d'exception (enlèvements d'urgence, entrepôts fictifs des particuliers et des entreprises...) en exerçant un contrôle des destinations et des mises à la consommation. Il est de notoriété publique en RDC qu'une grande quantité des régimes de faveur ne sont pas apurés correctement. C'est une des formes les plus importantes de la fraude à l'importation. Les enlèvements d'urgence ne seraient pas soldées en totalité et entraîneraient une perte de 30% de recettes. Total des pertes estimé en 2005 : 900 millions de dollars.

**NB** : La Division des douanes a également pour fonction de représenter l'OFIDA dans les commissions d'agrément (Code des Investissements, Code Minier).

### **DGRAD**

La DGRAD rencontre des difficultés en matière de recouvrement car :

- Des assujettis personnes morales ou ONG bénéficiant d'avantages fiscaux (exonérations, facilités administratives) ne se sentent pas tenus de déclarer les opérations y relatives.
- Des assujettis dont n'apparaît pas clairement l'adresse physique sur la note de perception sont introuvables.
- La perception par une banque de sommes inférieures au montant apparaissant sur la note de perception amenuise les réalisations.
- Le nombre réduit des huissiers de la DGRAD et d'inspecteurs qualifiés ne permet pas la vérification en peu de temps de la régularité des paiements.
- La saisine de la justice par des assujettis suspend le recouvrement contraint jusqu'à l'aboutissement de l'affaire.
- Dans le secteur minier, des difficultés de recouvrement proviennent du déficit de communication entre le cadastre minier et la DGRAD, le premier tendant régulièrement à violer les dispositions légales et réglementaires en recouvrant lui-même (cas des comptes ouverts à la Raw Bank en 2007).

### **Transferts au Trésor**

Depuis 2002 (Voir l'encadré *Textes relatifs au mode de paiement des dettes envers l'Etat*), la totalité des droits et taxes est versée directement par les redevables auprès du système bancaire et porté au crédit d'un compte du Trésor.

La procédure de paiement des impôts est la suivante :

- 1) Le contribuable présente sa déclaration fiscale en deux exemplaires auprès du bureau de liaison, situé dans le centre des impôts (au sens large, CDI, DGE, centre d'impôts synthétiques, ...), qui assure un contrôle formel, appose un cachet sur la déclaration et mentionne la date de dépôt ;
- 2) Le contribuable se présente au guichet pour remettre sa déclaration ;
- 3) Le guichet lui délivre un récépissé et procède à la saisie des données relatives au paiement
- 4) Si le paiement est effectué en espèces, le contribuable se présente à la caisse pour s'acquitter de l'impôt dû (cette procédure est réservée aux centres des impôts situés dans une zone non pourvue d'agence bancaire) ; si le paiement est fait par virement, le contribuable doit se présenter à sa banque muni du récépissé de déclaration ou d'une note de perception ;
- 5) La banque lui délivre un bordereau de versement (attestation de virement) et annote le récépissé pour constater le paiement ;
- 6) La recette délivrera la quittance au contribuable lorsqu'elle aura connaissance du transfert de fonds effectif dans le compte de la BCC. La quittance n'est délivrée immédiatement que dans le cas de paiement en espèces.

La consolidation de ces recettes se fait de la façon suivante :

Depuis l'introduction de Navision, le Compte général du trésor est directement crédité. Il était précédemment divisé en sous comptes ouverts au nom des régies et permettant le rattachement des recettes à la régie concernée dans un but statistique et également afin de permettre le paiement des rétrocessions.

Le compte général est alimenté, par les recettes des régies financières au jour le jour pour Kinshasa et sous 48 h pour les provinces (grâce, depuis le mois de juin 2007, au logiciel Navision) dans une chaîne regroupant des agences mandataires (banques primaires remplissant pour le compte de la BCC le rôle de la BCC là où elle n'est pas représentée), 6 agences autonomes, les directions régionales et le siège central de la BCC.

### **Textes relatifs au mode de paiement des dettes envers l'Etat**

#### **Décret 007 du 2 février 2002 relatif au mode de paiement des dettes envers l'Etat**

Les règlements des dettes envers l'Etat, notamment les impôts, sont obligatoirement effectués au compte du receveur de la Régie financière ou de l'EAD auprès des banques ou de la Caisse générale d'épargne du Congo (CADECO), ou, exceptionnellement, auprès des comptables publics des recettes ou receveurs affectés aux Régies financières et aux EAD dans les localités où les banques ne sont pas présentes.

#### **Arrêté ministériel 076/CAB/MIN/ECO-FIN & BUD/2002 du 11 février 2002 portant mesures d'application du décret 007/2002 du 2 février 2002 relatif au mode de paiement des dettes envers l'Etat**

Les banques établissent journalièrement au profit du compte centralisateur transitoire de chaque Régie financière ou EAD un chèque accompagné du relevé journalier des perceptions.

Elles reversent le montant total des recettes des Régies financières au compte du Trésor public ouvert dans les livres de la BCC, de ses agences ou correspondants dans les 48 heures de leur encaissement, dans les villes et localités où la BCC est implantée ou représentée.

Dans les autres localités, le reversement se fait au moins une fois par mois au moyen des bordereaux d'envoi de fonds.

#### **Circulaire ministérielle 002/CAB/MIN-ECO-FIN & BUD/2002 du 11 février 2002 relative au mode de paiement des dettes envers l'Etat**

Le contribuable ou tout autre débiteur se présente auprès des Régies financières ou EAD pour obtenir la note de perception ou de versement déterminant le montant des droits à payer.

La banque émarge la note de perception ou de versement.

La comptabilisation des recettes par les comptables publics des recettes et les receveurs des douanes a lieu sur la base des relevés journaliers provenant des banques ainsi que des documents présentés par les contribuables et débiteurs, en particulier la note de perception ou de versement émargée par la banque.

Obligation est faite aux Régies financières d'émettre à l'intention des services du Ministère des finances (Inspection générale des finances, Direction du Trésor et de l'ordonnancement, Direction de la comptabilité publique) et de la Banque Centrale du Congo, des bordereaux généraux de perception confectionnés sur la base des différentes adresses bancaires portées sur les notes de perception ou de versement remises aux contribuables et débiteurs.

Le chèque est déposé pour endossement au profit du compte centralisateur transitoire de la Régie financière, accompagné du relevé journalier de perceptions, par la banque auprès de l'antenne Régie/BCC à Kinshasa ou auprès du receveur de la Régie en province.

La Régie expédie les relevés journaliers des banques à chaque centre d'ordonnancement (Bureau de Recettes) pour la constatation du paiement, l'apurement de la déclaration et la comptabilisation.

Les recettes de l'OFIDA sont versées directement au Trésor public au plus tard 48 h après leur encaissement par les intermédiaires financiers (banques commerciales). Dans les localités dépourvues d'infrastructures bancaires, le receveur des douanes perçoit les droits et taxes et les verse à l'agence de la Banque centrale du Congo (ou du mandataire de celle-ci) située dans la localité la plus proche.

Il n'y a pas à proprement parler nivellement du compte du Trésor à la Banque centrale à partir des comptes du Trésor dans les agences mandataires ou les agences de la Banque centrale dans la mesure où toutes ces entités sont reliées en temps réel par Navision. Une remise d'espèces à un guichet d'une agence est donc créditée au compte du Trésor à la Banque

centrale dès que la remise d'espèces donne lieu à un mouvement dans les comptes de l'agence, dans les délais maximum indiqués ci-dessus.

## Rapprochement

Il n'y a pas à proprement parler de rapprochement entre les chiffres des régies et ceux du Trésor, mais entre les chiffres des régies et ceux de la Banque centrale. On a admis que ce dernier rapprochement correspondait aux exigences de la méthodologie PEFA, dans la mesure où la Banque centrale tient le compte des encaissements du Trésor.

Les divergences sur les chiffres de recettes entre les régies et la BCC étaient très fréquentes avant la mise en place du logiciel Navision (voir à titre d'exemple l'encadré *La Direction des recettes de l'OFIDA*). Néanmoins, au-delà des procédures formelles mise en place (chambre de conciliation des recettes, rédaction du PV mensuel de réconciliation), c'était en définitive la Banque Centrale qui imposait ses chiffres, y compris ceux relatifs aux recettes effectuées en province.

Tous les intervenants dans les opérations de recettes affirment que les écarts de chiffres n'existent plus. L'absence de réel système d'information comptable au sein des régies de recettes rend toute contestation des chiffres de la BCC impossible. Elles ne disposent que d'informations parcellaires en provenance des provinces. Si le réseau de l'OFIDA semble plus performant, il est certain que cette Régie ne maîtrise pas toutes les recettes effectuées par les services de province.

Les régies peuvent néanmoins rapprocher les relevés des banques commerciales des chèques émis à leur profit et les relevés de la Banque centrale.

Une conciliation des chiffres a lieu une fois par semaine entre la DGRAD et la BCC. A l'issue des séances, il s'avère que les chiffres présentés par la BCC sont difficilement contestés étant donné notamment que :

- Ils émanent des versements effectués par les banques commerciales en principe dans les 48 heures suivant leur encaissement.
- Le nouveau système informatique mis en place, Navision, n'a pas mis fin aux recettes à ventiler dont la régularisation intervient parfois jusqu'à dix jours après la fin du mois.

### **La Direction des recettes de l'OFIDA**

C'est la Direction de la recette qui centralise les recettes des provinces douanières (chiffres communiqués par téléphone quotidiennement). Ces recettes étaient souvent supérieures aux chiffres donnés par la BCC. Le nouveau logiciel de la BCC, NAVISION, en place depuis juin 2007, a amélioré les rapprochements, les différences ayant pratiquement disparu. Les receveurs de l'OFIDA devraient transmettre les pièces mensuellement, en fait elles ne parviennent à la direction qu'avec beaucoup de retard. La BCC ne fournit pas le détail des recettes par nature (elle ne produit qu'un état des encaissements par bureaux), cette information ne peut provenir que des services de la douane.

Des rapprochements plus efficaces pourraient intervenir dans l'avenir en mettant à profit les nouvelles possibilités offertes par les états détaillés de recettes que la BCC est en mesure de produire à la demande (pour l'heure, les régies ne les demandent pas ; elles se contentent des relevés d'encaissements). Voir L'encadré *Les états de recettes disponibles à la Banque centrale*. A moyen terme Navision devrait être relié aux régies de recettes, ce qui permettrait de transmettre l'information en temps réel.

### **Les états de recettes disponibles à la Banque centrale**

<b>Autres recettes par agence et mode de recouvrement :</b> recette de l'Etat autres que celles des régies financières par agence	<b>Recettes des régies financières par agence et mode de recouvrement</b>
<b>Détail par compte de l'échelle des intérêts débiteurs sur</b>	<b>Recette des régies financières par province-agence et</b>

<b>les comptes du Trésor</b>	<b>mode de recouvrement</b>
<b>Echelle des intérêts débiteurs sur les comptes du Trésor</b>	<b>Recettes détaillées des régies financières</b>
<b>Encaissement hebdomadaire de l'Etat par régie financière</b> : par agence de l'opération et par mode de recouvrement	<b>Recettes détaillées des régies financières par service de recouvrement</b>
<b>Etat des décaissements des comptes sous gestion des ordonnateurs délégués</b> : il s'agit des paiements effectués sur un compte géré par un ordonnateur délégué	<b>Recettes globales des régies financières par période</b>
<b>Etat des encaissements des comptes sous gestion des ordonnateurs délégués</b>	<b>Tableau journalier des paiements</b> : il s'agit des paiements sur les comptes de l'Etat pour une date donnée et dans une agence donnée
<b>Journal des opérations de l'Etat</b> : il s'agit des opérations sur les comptes de l'Etat au cours d'une période donnée	<b>Tableau synoptique des paiements de l'Etat</b> : il s'agit des décaissements sur les comptes de l'Etat par nature de dépenses et pour une période donnée
<b>Journal des opérations des comptes sous gestion des CDS</b>	<b>Tableau synoptique des paiements de l'Etat groupés par compte courant</b> : il s'agit des décaissements sur les comptes de l'Etat sélectionnés par nature
<b>Paiements effectués sur les comptes sous gestion des ordonnateurs délégués</b>	

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : D+	Justifications
<b>D</b>	i) Le taux de recouvrement des créances au titre de la toute dernière année était inférieur à 60 % et le montant total des arriérés d'impôt est important (plus de 2 % des recouvrements annuels).	i) Le solde des restes à recouvrer, essentiellement auprès de grandes entreprises, est de l'ordre de 400 millions de USD, essentiellement du côté de la DGE. Si l'on admet qu'il n'y en a que le quart de recouvrable effectivement, l'estimation tombe à 100 millions de USD, soit de l'ordre de l'ordre de 12% des recettes fiscales en 2006. Ces restes à recouvrer le sont très difficilement, à un taux inférieur à 60%.
<b>B</b>	ii) Les recouvrées sont reversées au Trésor au moins toutes les semaines.	ii) Les recettes fiscales sont versées par les redevables dans une banque commerciale ou à la Banque centrale. Ces fonds parviennent dans le compte du Trésor à la Banque centrale dans un délai réduit, qui peut être la journée si le versement à eu lieu auprès d'une agence de la Banque centrale, quelques jours dans le cas de l'intervention d'une banque commerciale. Le délai annoncé de transfert des opérations entre les banques commerciales et la BCC est de 48 heures, il semble que certaines banques soient reliées à Navision ou à un système de compensation avec la BCC. Dans certaines provinces, le délai d'un mois pourrait être encore en vigueur. Sans préjudice des recettes collectées par les administrations sans reversement au Trésor, qui sont hors du champ de l'indicateur.
<b>A</b>	iii) Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor se fait au moins tous les mois dans le mois suivant la fin de la période.	iii) Le rapprochement entre les recouvrements et les transferts au Trésor est automatique puisque le recouvrement consiste en un versement sur le compte du Trésor à la Banque centrale, après un bref passage éventuel par une banque commerciale. Il faut cependant ajouter qu'il n'y a pas de rapprochement avec une évaluation de l'impôt qui résulterait par exemple d'émission de rôle, compte tenu de la nature auto déclarative de l'impôt.



## **PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses**

Les questions du PEFA :

1. Mesurer le degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.
2. Mesurer la fréquence et la fiabilité des informations sur les plafonds de dépenses fournies aux ministères.
3. Mesurer la fréquence et la transparence des ajustements des dotations budgétaires.

### **Suivi de la trésorerie**

Les services se réfèrent au plan de trésorerie annuel négocié avec le FMI, éclaté par trimestre ; il est mis à jour en fonction des réalisations. Il figure en annexe du Programme Suivi par les Services du FMI (PSSF).

Le Plan de trésorerie est à la charge du *Comité d'élaboration du plan de trésorerie* qui regroupent des représentants des cabinets des Ministres des Finances et du Budget, de la DTO et de la BCC. Le bureau « *études et statistiques* » de la *Division de la trésorerie* au sein de la DTO en assure le secrétariat.

Le Plan de trésorerie est publié sur le site interne du Ministère des Finances dans la nomenclature du TOFE (voir indicateur PI-24).

Il s'agit d'un plan trimestriel glissant et révisable le 25 de chaque mois.

Les recettes attendues sont établies sur la base des prévisions d'exécution des recettes par les régies.

Les dépenses sont classées par ordre prioritaire : dépenses obligatoires (salaires, dette extérieure, fonctionnement des institutions, charges récurrentes...) puis les autres (frais de mission, transport, festivité...).

Le plan, approuvé par les ministres, est transmis à la Direction du contrôle budgétaire (DCB) aux fins de mise à jour du plan d'engagement.

Ces modifications sont portées à la connaissance des gestionnaires de crédit par l'intermédiaire des contrôleurs budgétaires affectés et/ou des sous gestionnaires de crédit.

L'exécution du plan de trésorerie ne fait plus l'objet d'un rapport mensuel. Un état d'exécution est élaboré et transmis aux services du FMI.

Compte tenu de l'importance des dépenses « urgentes », directement exécutées par la Banque Centrale sur instruction ministérielle, et des autres procédures d'exception utilisées, sans référence au plan de trésorerie, on peut sérieusement douter de son utilité.

### **Informations sur les plafonds de dépense**

Le budget de l'année 2007 a été adopté par le Parlement au cours du mois de juillet 2007. La circulaire d'exécution du Ministre du budget transmise aux ministères et datée du 28 juillet 2007, n'a été disponible qu'à compter du 10 août. L'exécution budgétaire s'est donc faite tout au long du premier semestre sur la base des douzièmes provisoires.

La circulaire budgétaire prévoit :

- L'élaboration et le respect d'un plan d'engagement établi par service sur une base mensuelle pour une période glissante de trois mois, en conformité avec les allocations budgétaires d'une part et le Plan de trésorerie d'autre part.

- Le plan d'engagement budgétaire est intégré systématiquement dans la chaîne informatisée de la dépense par les informaticiens de la CII.
- Il est révisé sans périodicité régulière, pour limiter les dépenses (y compris celles relatives au service de la dette extérieure) aux recettes mensuelles et éviter tout recours au financement bancaire.

Le plan d'engagement pour les mois de juillet à septembre a fait l'objet d'une lettre de transmission aux gestionnaires de crédits en date du 30 juillet 2007.

Le plan d'engagement est établi par la *Direction du contrôle budgétaire* dans une relative concertation avec les ministères dépensiers qui communiquent leurs « besoins ». La DCB dit tenir compte des « requêtes » exprimées par les ministères, dans la mesure des enveloppes disponibles. La concertation a également lieu avec le *Comité d'élaboration du plan de trésorerie*.

Le projet du Plan d'Engagement Budgétaire est transmis au Cabinet du Ministre du budget pour approbation.

Une fois approuvé, la *Direction du contrôle budgétaire* édite les détails par rubrique et les transmet aux services par la lettre signée par le Ministre du budget.

A ce niveau, la CII mécanise dans la base des données la tranche retenue par le Plan d'engagement budgétaire pour chaque rubrique.

Le Plan d'engagement budgétaire tient compte des priorités des services. La lettre de transmission du Ministre du budget leur exige l'envoi régulier de leurs besoins à la Direction du contrôle budgétaire (réf. Lettre n°1309/CAB/MIN/BUDGET/DCB/2007 du 30 juillet 2007).

Le plan d'engagement n'est pas utilisé comme instrument de gestion budgétaire. Selon les ministères sectoriels, la diffusion du plan à l'intérieur du ministère est insuffisante de sorte que les directions ne reçoivent pas le plan d'engagement et les intendants ou sous-gestionnaires de crédits au sein des directions engagent les crédits en dehors du cadre fixé.

Les plans d'engagement ne conduisent pas à des réductions significatives des crédits disponibles pour être engagés. C'est sans doute cet irréalisme qui les conduit à être peu utilisés car peu crédibles. Le tableau 16.1 propose la comparaison PEB (plan d'engagement budgétaire)/crédits disponibles en début de période pour l'exercice 2007. Elle fait apparaître des PEB relativement généreux.

**Tableau 16.1 – Plan d'engagement budgétaire et crédits disponibles**

PLAN D'ENGAGEMENT BUDGETAIRE (milliards de FC)						
Crédits provisoires au 30 juin	Engag. début de période	Disponibles début de période	PEB période	PEB/disp. début de période	Exécution	Ecart/PEB
<b>PERIODE DU 01/06/2007 AU 30/06/2007</b>						
342.8		66.2	50.5	76.3%	62.6	-12.1
<b>PERIODE DU 01/04/2007 AU 31/05/2007</b>						
285.6	158.6	127.1	103.3	81.3%		
<b>PERIODE DU 01/01/2007 AU 31/03/2007</b>						
171.4	0.0	171.4	164.3	95.9%		

Le manque de crédibilité des plans d'engagement auprès des ministères est accentué par le constat qui peut être fait d'une exécution sans lien apparent avec les prévisions, comme on peut le constater à la lecture du tableau 16.2.

**Tableau 16.2 – Exécution du plan d'engagement budgétaire par administration**

Hors dépenses financées sur ressources extérieures, période du 01/07/2007 au 30/09/2007 – millions de FC							
MINISTERE OU INSTITUTION	PLAN	EXEC.	TAUX	MINISTERE OU INSTITUTION	PLAN	EXEC.	TAUX
DEPENSES COMMUNES	1 591.0	453.5	28.5%	HDROCARBURES	69.5	66.9	96.3%
PRESIDENCE DE LA REPUBL.	3 155.7	8 582.2	272.0%	ENERGIE	532.6	135.7	25.5%
PRIMATURE	402.3	1 065.4	264.8%	TRANSP. ET VOIES DE COM.	2 684.5	1 645.5	61.3%
SERVICE NATIONAL	958.8	373.3	38.9%	POSTES, TELEP. ET TELEC.	555.6	376.7	67.8%
CHANCEL. DES ORDRES NAT.	47.3	87.5	185.0%	INFO., PRES. ET COM. NAT.	996.2	1 087.5	109.2%
ASSEMBLEE NATIONALE	6 685.7	8 765.8	131.1%	DROITS HUMAINS	75.6	43.4	57.4%
SENAT	3 055.4	2 209.1	72.3%	AFFAIRES FONCIERES	168.3	175.0	104.0%
POUVOIR JUDICIAIRE	1 050.6	2 632.0	250.5%	ENVIRONNEMENT	494.6	477.5	96.5%
SECRETARIAT DU GOUVERN.	480.2	1 329.0	276.8%	TOURISME	411.7	199.5	48.5%
AFFAIRES ETRANGERES	1 841.6	2 210.1	120.0%	CULTURE ET ARTS	871.3	329.6	37.8%
COOPERATION INTERNAT.	26.2	22.4	85.5%	JEUNESSE	149.8	205.9	137.4%
INTERIEUR, DECEN. ET SEC.	14 853.9	7 772.7	52.3%	SPORTS ET LOISIRS	460.5	694.3	150.8%
RELAT. AVEC LES PAR.S POL.	38.9	3.3	8.5%	FONCTION PUBLIQUE	2 928.0	4 894.5	167.2%
DEFENSE NATIONALE	40 090.2	32 382.5	80.8%	TRAVAIL	430.4	325.9	75.7%
ANCIEN COMBATTANTS	144.1	118.0	81.9%	PREVOYANCE SOCIALE	129.0	94.3	73.1%
ECONOMIE NATIONALE	134.7	124.8	92.7%	AFF SOC. ET SOL. NAT.	2 400.6	3 264.7	136.0%
FINANCES	32 978.3	35 889.9	108.8%	CONDITION FEM. ET FAM.	116.8	39.0	33.4%
BUDGET	3 288.6	3 058.5	93.0%	ADMIN. DE L'ASSEMB. NAT.	175.7	132.8	75.6%
PLAN	884.4	462.4	52.3%	ADMINISTRATION DU SENAT	130.1	37.0	28.4%
RECONSTRUCTION	46.4	23.6	50.8%	INTEGRATION REGIONALE	118.5	84.5	71.3%
JUSTICE	648.6	710.8	109.6%	AFFAIRES HUMANITAIRES	142.7	1 616.0	1132.4%
REFORMES INSTITUTION.	33.4	26.4	79.0%	PORTEFEUILLE	275.2	395.2	143.6%
RELATIONS AVEC LE PARLEM.	37.3	24.3	65.1%	COUR DES COMPTES	91.1	240.0	263.4%
SANTE PUBLIQUE	6 826.0	17 851.3	261.5%	COM. ELECT. NAT. INDEP.	1 192.8	1 059.6	88.8%
ENSEIG. PR., SEC., ET PROF.	17 482.0	31 748.7	181.6%	HAUTE AUTO. DES MEDIAS	94.4	67.0	71.0%
COM. NAT. POUR L'UNESCO	34.4	18.9	54.9%	DELEG. GEN. A LA FRANC.	15.3	20.1	131.4%
ENSEIGN. SUP. ET UNIVERS.	6 089.9	7 156.5	117.5%	DELAGATION A LA MONUC	21.6	17.6	81.5%
RECHERCHE SCIENTIFIQUE	719.6	656.4	91.2%	POLICE NATIONALE	7 402.4	8 620.7	116.5%
INFRASTR., T. P. ET RECON.	7 158.4	3 924.4	54.8%	DIRECTION GEN. DE MIGR.	624.2	308.9	49.5%
URBANISME ET HABITAT	113.4	1 273.1	1122.7%	AGENCE NAT. DES RENS.	2 628.8	557.8	21.2%
AGRICULTURE	3 338.0	3 051.0	91.4%	INSPECTION GEN. DES FIN.	1 013.8	604.4	59.6%
DEVELOPPEMENT RURAL	468.1	641.9	137.1%	BASE LOGISTI. CENTRALE	194.6	145.9	75.0%
INDUSTRIE	215.5	265.6	123.2%	PETITES ET MOY. ENTREPR.	136.0	104.6	76.9%
COMMERCE EXTERIEUR	117.9	116.6	98.9%	INSP. GEN. DE L'ENS. PRIM.	364.8	1 131.2	310.1%
MINES	2 391.4	914.0	38.2%	<b>TOTAL</b>	<b>185 525.2</b>	<b>205 145.1</b>	<b>110.6%</b>

## Ajustements budgétaires

Les autorisations de crédits votés par le Parlement peuvent être modifiées de plusieurs façons.

### *Les budgets aménagés*

Ils sont votés par le Parlement, en conformité avec l'article 29 de la loi financière qui dispose : *Les aménagements et rectifications du budget font l'objet d'une loi ou d'une décision budgétaire présentée dans les mêmes formes que la Loi ou décision budgétaire. En cas d'urgence et moyennant un aménagement correspondant des recettes, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par ordonnance du Président de la république ou par décision de l'autorité hiérarchique. Un projet de loi portant ratification de cette modification du budget est déposé immédiatement au Conseil Législatif ou à l'ouverture de la prochaine session.*

### *Les virements et transferts de crédit*

Les virements sont des mouvements de crédit entre deux lignes budgétaires d'un même ministère ou d'une même institution, tandis que les transferts le sont entre deux ministères ou institutions.

Les transferts sont, dans la pratique, inexistant.

Les virements sont des mouvements entre deux articles, l'article étant le niveau de spécialité budgétaire, c'est-à-dire le niveau de dépense auquel l'autorisation parlementaire contraint le gestionnaire (les mouvements de fonds entre *littéras* sont donc autorisés).

Les virements de crédits sont régis par les articles 31 et 32 de la loi financière. Le Parlement a l'initiative des virements de crédits entre dépenses courantes et dépenses en capital. Le Président de la république, sur proposition du Ministre du Budget (et dans la pratique le Ministre du budget), peut effectuer des virements de crédits à l'intérieur des crédits de fonctionnement.

Dans la pratique de très rares virements de crédits (un seul en 2006) sont effectués par arrêté du ministre du budget.

La circulaire d'exécution budgétaire décrit néanmoins la procédure suivante :

1. Toute demande de virements de crédits d'article à article par le gestionnaire de crédits doit être adressée à la DPSB pour examen.

2. A la lumière des dispositions légales en la matière, il importe de respecter les dispositions techniques suivantes :

- S'assurer que toute demande de virement des crédits en cours de traitement induit une réservation de crédits sur la ligne budgétaire en diminution ;
- S'assurer de l'équilibre entre les crédits en diminution et celle des crédits en augmentation ;
- Vérifier la disposition des crédits par l'émission d'un état de consommation des crédits à la DCB ;
- S'assurer de l'existence des lignes de crédits pour lesquelles les augmentations sont sollicitées ;
- Imputer et libeller correctement les lignes de crédit faisant l'objet du virement.

Le virement est autorisé après avis conjoint de la DCB et de la DPSB. La saisie de la demande est effectuée à la DPSB. Elle produit un projet d'arrêté visé par les deux directeurs, soumis à la signature du ministre accompagné d'un état de consommation des crédits.

**NB :** les lignes de crédits relatives aux rémunérations, aux primes permanentes, à la dette publique, au fonds spécial d'intervention, aux dépenses exceptionnelles et d'investissement sur ressources extérieures, ne peuvent faire l'objet de virement de crédits.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : D	Justifications
D	i) La planification et le suivi de flux de trésorerie ne sont pas effectués ou laissent substantiellement à désirer.	i) L'importance des dépenses hors chaîne standard rend inopérant le plan de trésorerie.
D	ii) Les MDA disposent d'informations sur les plafonds d'engagement de dépenses pour moins d'un mois OU ne disposent d'aucune indication fiable sur la disponibilité effective de ressources pour l'engagement des dépenses.	ii) Le plan d'engagement est peu connu des directions des ministères et n'est aucunement respecté.
D	iii) Les ajustements budgétaires significatifs en cours d'exercice sont fréquents et effectués de manière non transparente.	iii) Les dépassements budgétaires sont nombreux et peu régularisés.

## PI-17. Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

Les questions du PEFA :

1. Qualité des données et des rapports sur la dette.
2. Etat de consolidation des soldes de trésorerie.
3. Mécanismes de contraction des emprunts et des octrois de garanties.

### Données et rapports sur la dette

La qualité des données sur la dette intérieure a été décrite à l'indicateur PI-4. Elles sont de très mauvaise qualité, le mécanisme retenu de retour des dossiers des dépenses non payées aux gestionnaires de crédit en fin d'exercice ne permet ni de connaître le stock réel des arriérés intérieurs ni de connaître les opérations sur ce stock.

Le suivi de la dette extérieure est du domaine exclusif de l'OGEDep. Le stock est évalué à la fin de chaque trimestre en collaboration avec les services du FMI et de la Banque Mondiale. L'état du stock (voir le tableau 17.1) est transmis au ministre des Finances. Il fait l'objet d'une diffusion auprès de la DPSB, de la DTO et de la BCC.

**Tableau 17.1** – Stock de la dette extérieure de la RDC au 30 juin 2007 (en USD)

Créanciers	Encours sans arriérés (A)	Stock d'arriérés en principal (B)	Stock d'arriérés d'intérêts (C)	Total des arriérés (B+C)	Encours (A+B+C)
Club de Kinshasa	233 073 048	214 387 558	148 991 673	363 379 232	596 452 280
Club de Londres	28 570 000	0	0	0	28 570 000
Club de Paris	5 216 355 705	149 928 181	76 443 248	226 371 429	5 442 727 134
Anc. Propriét.	0	140 330 000	4 86 000	145 190 000	145 190 000
Multilatéraux	3 343 818 906	7 816 300	1 550 000	9 466 300	3 353 185 206
<b>Total</b>	<b>8 821 817 659</b>	<b>512 462 040</b>	<b>231 844 921</b>	<b>744 306 962</b>	<b>9 566 124 621</b>

L'office élabore un tableau d'amortissement annuel dans le cadre de la préparation du budget.

Il élabore un état des échéances trimestrielles qui bénéficie de la même diffusion que l'état du stock.

C'est sur la base de ce document que les échéances sont engagées 15 jours avant la fin du trimestre précédent. L'ordonnancement et l'émission d'un titre de paiement sont toujours antérieurs à la date d'échéance. Les bons d'engagement sont émis par échéance, par bailleur et séparés pour la partie *capital* et pour la partie *intérêts*.

L'office assure la surveillance du paiement des échéances en participant aux séances de la *Commission de conciliation des comptes*.

La dette extérieure est suivie depuis avril 2005 grâce au logiciel SYGADE, mis à disposition par le PNUD, qui maintient un appui technique à l'Office.

L'OGEDep ne produit pas de rapport annuel d'activité.

### Consolidation des soldes de trésorerie

Pour analyser le problème de la consolidation des soldes de trésorerie, il peut être utile, dans un premier temps, d'en faire, autant que possible, le recensement. Il est ensuite

nécessaire de rendre compte de la réforme du Compte général du Trésor et de ses sous-comptes, menée en 2007 par la BCC. Il faut enfin analyser le périmètre de la consolidation.

### ***Les comptes des organismes publics à la Banque centrale et dans les banques commerciales***

Les comptes des organismes publics soit à la Banque centrale, soit dans les banques commerciales sont très nombreux (ce point a déjà été évoqué dans le cadre de l'indicateur PI-7, d'un autre point de vue). Le tableau 17.2 en donne une vision synthétique. L'encadré *Les comptes bancaires publics dans les banques commerciales* propose quelques informations supplémentaires.

**Tableau 17.2 – Comptes bancaires non fermés en 2006 par banque et par organisme**

Organisme	Ministères	Institutions publiques	Budgets annexes	Régies financières	Comptes de projets	Entreprises publiques
<b>Banque</b>						
<b>Banque Centrale du Congo</b>	7	43	2			
<b>BCDC</b>		5			19	
<b>BIAC</b>	12	6	21	17	10	
<b>BIC</b>	8	42	32	7	18	24
<b>CADECO</b>			1			3
<b>CITYGROUP</b>		8	1	10	12	27
<b>CONGOLAISE</b>	7	15	1		6	
<b>RAWBANK</b>	6	1		11	14	
<b>STANBIC</b>			3	1	16	
<b>UBC</b>	3		2		5	1

Source : DTO

Note : les comptes des institutions publiques à la Banque centrale incluent ceux du Trésor

La Banque centrale du Congo joue un rôle particulier, qui est celui de caissier de l'Etat (Loi N°005/2002 du 7 Mai 2002 relative à la constitution, à l'organisation et au fonctionnement de la Banque Centrale du Congo – Convention de caissier de l'Etat signée entre la BCC et l'Etat le 20 janvier 2004).

La BCC tient le Compte Général du Trésor (CGT), compte unique du Trésor qui, jusqu'à une date récente, centralisait toutes les opérations enregistrées dans des sous-comptes du Trésor, système remplacé aujourd'hui par celui des axes d'analyse (voir plus loin). Le tableau 17.3 propose un extrait de la liste des comptes de l'Etat à la Banque centrale, qui est celle des comptes qui sont agrégés dans la position nette du gouvernement (PNG). La liste complète contient 251 comptes d'entités publiques. Il n'existe plus, depuis 2007 que quatre comptes du Trésor, trois sont en grisé dans le tableau 17.3. Le quatrième, le compte PPTE, n'apparaît pas dans la liste.

Il existe cependant des comptes suspens antérieurs qui restent à régulariser :

- avis de débit comptes courants en monnaie nationale ;
- avis de débit Direction des services étrangers ;
- dépenses urgentes de l'Etat en monnaie nationale ;
- dépenses urgentes de l'Etat en monnaies étrangères.

La mission a travaillé sur trois listes de comptes :

Un état obtenu à la DTO intitulé : *Comptes non fermés en 2005 et en 2006 par banque et par organisme* (tableau 17.2) sur lequel apparaît 52 comptes ouverts à la Banque Centrale.

Un état des comptes gérés au siège de la BCC, remis par le service des comptes courants sur lequel figure 81 comptes dont une cinquantaine semble correspondre à des comptes des administrations (non repris ici).

Une liste remis par le même service et comportant 251 comptes (tableau 17.3), liste qui semble être non exhaustive puisque le compte PPTE n'y figure pas (voir plus loin).

**Tableau 17.3 – Extraits de la liste des comptes de l'Etat à la Banque centrale**

OD DISTRICT DE SANKURU Assemblée provinciale/Kinshasa	GOUV. PROV. TAXES RETROCEDEES HÔTEL DE VILLE RETROCESSION TAXES GOUV. PROV. V/C CONTRIB. CEDEES
<b>COMPTE GENERAL TRESOR PUBLIC</b>	
OD VILLE DE KINSHASA PRESIDENCE TRAVAUX REFECTIONS & VOIRIE ... AGENCE NATIONALE DES RENSEIGNEMENT ANR DEP AGRICULTURE ET DEVELOPPEMENT RURAL ... MINISTERE EPSP CPTÉ SP EX. ETAT ... MINI. DEFENSE EFFORT DE GUERRE ... COUR DES COMPTES FONDS DE CONTREPARTIE GENERALE FONDS DE CONTREPARTIE PPTE DPT FIN VILLE DE KINSHASA	... COMMUNE MAKISO COMMUNE TSHOPO ... ZONE D'IRUMU ZONE DE MAMBASA ... CITE DE BUNIA ... COMPTE OD VILLE DE L'ISHI INSPECTION PROVINCIALE DE L'AGRICULTURE ... LABO VETERINAIRE ... PARAFISCALITE PETROLIERE/GOUV ECONOMATS DES MAGISTRATS
<b>CPTÉ DEP URG TRESOR PUB MONNAIE NATIONALE</b> <b>CPTÉ DEP URG TRESOR PUBL MONNAIE ETRANGERE</b>	
... GOUVERNORAT/MANIEMA ... DIVISION PROVINCIALE DU PLAN ... INSPECTEUR GENERAL EPSP/CELLULE DIVISION PROVINCIALE EPSP/BDD 1 ... PROVINCE BANDUDU COMPTE CABINET OD DISTRICT MAÏDOMBE COMPTE OD PROVINCE BAS CONGO COMPTE OD VILLE ... FIDA CPTÉ FONCTIONNEMENT ...	... ZONE DE SANTE DE KAMINA DISTRICT MEDICAL DU HAUT LOMANI ... TERRITOIRE DE KAMINA TERRITOIRE DE KABONGO ... DIV. PROV. IMPÔTS V/C FONCT ... ASSEMBLEE PROVINCIALE NORD KIVU ... COLLECTIVITE DE BASWAGHA COLLECTIVITE DE BAPERÉ

Source : BCC

	Comptes du Trésor
--	-------------------

**Les comptes bancaires publics dans les banques commerciales**

Un grand nombre de comptes sont détenus par des administrations auprès de banques commerciales. Ce nombre serait aujourd'hui restreint par rapport au passé (voir le tableau 17.2 – en 2003, un inventaire des comptes de l'Etat dans les banques commerciales a relevé l'existence de plus de 700 comptes), résultat des efforts effectués dans le cadre d'une mission d'actualisation de l'inventaire des comptes de l'Etat et de détermination de leurs soldes 2006 suivant un ordre de mission collectif du ministre des finances du 5 juin 2006.

La circulaire n° 004/CAB/MIN/FIN/2005 du 12 avril 2005 du Ministre des Finances portant procédure d'ouverture et de fonctionnement des comptes de l'État dans les établissements de crédits de RDC a pour objet de mettre de l'ordre dans cet ensemble de comptes. Elle précise notamment les conditions d'ouverture (autorisation préalable du Ministre), les comptes autorisés (condition des bailleurs, comptes des budgets annexes), les conditions de leur fonctionnement (solde débiteur interdit, relevés de compte transmis à la DTO, justification des opérations, conditions de *reporting* pour bénéficier des crédits du Trésor).

**La réforme du Compte général du Trésor en 2007**

L'information qui, jusqu'à une date récente, était rendue disponible par la multiplicité des sous-comptes du Trésor, l'est aujourd'hui par le renseignement extra comptables des axes d'analyse associés au Compte général du Trésor. Ces axes d'analyse sont relativement nombreux comme on peut le constater à la lecture du tableau 17.4 et constitueront un outil performant s'il est mis à profit dans l'avenir.

**Tableau 17.4 – Axes d'analyse du Compte général du Trésor à la Banque centrale**

TYPE DEPENSE, RECETTES ETAT	FAMILLE COMPTES COURANTS ETAT
Approvisionnement du compte PPTE	EAD
OPI en attente d'exécution	Comptes des entreprises publiques et semi-publiques
Autres frais financiers	Fonds de contrepartie
Autres paiements sur ressources PPTE	Autres fonds de contrepartie
Dépenses autres que celles du Trésor	Famille comptable pouvoir public
Dépenses effectuées sur les comptes autres que celles des OD	Famille comptable trésor Ordonnateur délégué
Diverses commissions perçues BCC/ops Trésor	Famille comptable trésor public
Dettes extérieures (principal)	
Dettes intérieures	<b>SERVICE RECOUVREMENT</b>
Annulation des crédits accordés indûment au Trésor	DGI/Recettes des centres impôts
Frais de fonctionnement	DGI/Recettes de la DGE
Intérêts sur avances en compte courant Trésor	DGI/Recettes Direction urbaine imp. pétr. prod.
Intérêts sur la dette extérieure	DGI/Recettes des provinces
Intervention éco	DGI/Recettes Province Bas Congo
Salaires autres agents et fonctionnaires de l'Etat	DGI/Recettes Province ...
Soldes de l'armée	DGI/Recettes Province Sud-Kivu
Soldes de la police	DGRAD/Recettes Administration centrale
Dépenses en capital/ress ext	DGRAD/Recettes de Kin Est
Dépenses en capital sur ressources PPTE	DGRAD/Recettes de Kin Ouest
Dépenses en capital sur ressources propres	DGRAD/Recettes des pétroliers producteurs
Rétrocessions aux budgets annexes	DGRAD/Recettes des provinces
Rétrocessions recettes Régies financières aux Gouvernorats	DGRAD/Recettes Province Bas Congo
Rétrocessions recettes Régies financières aux Régies financières	DGRAD/Recettes ...
Subventions accordées à la BCC par le Trésor	DGRAD/Recettes Sud Kivu
Subventions EAD, BPO & autres	OFIDA/Recettes de la DG
Recettes sur les comptes autres que les OD	OFIDA/Recettes Aero de Kin
Autres financements externes	OFIDA/Recettes de Kin Est
Recettes autres que celles du Trésor	OFIDA/Recettes des provinces
Autres recettes internes	OFIDA/Recettes Province Bas Congo
Recettes DGI sans celles des pétroliers	OFIDA/Recettes ...
Recettes de la DGRAD	OFIDA/Recettes Sud Kivu
Don projets	
Prise en recettes dépense portée au débit du Trésor	<b>REGIES FINANCIERES</b>
Recettes de l'OFIDA	DGI
Recettes des pétroliers producteurs DGI et DGRAD	DGRAD
Prêts projets	OFIDA
Versement de reliquat de la paie	
Alimentation compte général Trésor par compte PPTE	

Source : BCC

### **La consolidation des comptes**

Les sous-comptes du Trésor à la Banque centrale ne représentent donc qu'une petite partie des comptes publics ouverts dans ses comptes.

Seuls les sous-comptes du Trésor sont automatiquement consolidés. Les comptes des ordonnateurs délégués nous ont été présentés tantôt comme des sous comptes du Trésor, donc consolidés, tantôt comme des comptes indépendants. Les comptes des Ministères et Institutions sont « intégrés » afin de déterminer la Position Nette du Gouvernement (PNG) lors de l'élaboration du TOFE. Ils sont également consolidés au sens financier du terme, ce qui signifie que les intérêts débiteurs sont calculés sur le solde global de l'ensemble des comptes.

Les sous comptes du Trésor sont nivelés au jour le jour pour Kinshasa et sous 48 h pour les provinces (grâce, depuis le mois de juin 2007, au logiciel *Navision*) dans une chaîne regroupant des agences mandataires (banques primaires remplissant le rôle de la BCC là ou elle n'est pas représentée), 6 agences autonomes, 11 directions régionales et le siège central.

Aux termes de la convention de caissier, la BCC est tenue de transmettre :



- quotidiennement : au Ministre des finances : les soldes du Compte général du Trésor et de ses sous-comptes après la clôture de la journée ;
- mensuellement, un état des entrées et sorties des fonds dans ces comptes.

## Mécanismes de contraction des emprunts et des octrois de garanties

La loi financière dispose en son article 9 que *les opérations financières de l'Etat, sous forme notamment d'emprunts, de prêts, de garanties, de subventions ou de prises de participations ne peuvent être conclues que si une loi les autorise et sur avis conjoint préalable des Ministres des Finances et du Budget.*

Le montant prévisionnel des emprunts de l'Etat figure dans la loi de finances, ce qui peut être considéré comme l'autorisation requise par le PEFA. Les montants inscrits dans les lois de finances de ces dernières années ayant toujours été sous-exécutés, les dispositions de la loi financière ont été respectées.

L'OGEDep détient une copie de toutes les conventions de financement. Tous ces contrats sont revêtus de la signature du Ministre des finances ou d'un de ses représentants dûment habilités.

Le suivi des garanties accordées par l'Etat est assuré par l'Office. L'octroi de cette garantie serait devenu rare (deux à trois dossiers par année). Les avis de l'Office en matière d'octroi sont systématiquement suivis par le Ministre des Finances. Aucun état des garanties accordées n'a été produit pendant la mission.

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : C+	Justifications
i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents	<b>Note = D</b> : Les fichiers sur la dette sont dans une large mesure incomplets et peu fiables.	Si les données sur la dette extérieure peuvent être considérées comme complètes et fiables, celles relatives à la dette intérieure sont inexistantes depuis 2001.
ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale.	<b>Note = B</b> : La majeure partie des soldes de trésorerie sont calculés et consolidés au moins toutes les semaines, mais des fonds extrabudgétaires échappent à ces procédures.	Depuis l'introduction de Navision, la consolidation est journalière sur le Compte général du Trésor de toutes les opérations de recettes et de dépenses intégrant les opérations réalisées sur les sous comptes, ainsi que des opérations réalisées sur les comptes des ministères et institutions qui concourent à la PNG. Cependant, les comptes des autres organismes publics ne sont pas consolidés avec ceux de l'Etat.
iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties.	<b>Note = B</b> : L'administration centrale contracte des emprunts et émet des garanties sur la base de plafonds fixés pour le total de la dette et des garanties. L'approbation est toujours donnée par une seule entité compétente de l'administration centrale.	La note B est proposée bien qu'il n'ait pas été possible d'obtenir des statistiques sur les garanties octroyées ; celles-ci sont cependant peu nombreuses.

## **PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie**

Les questions du PEFA :

1. Les états de paie et le fichier nominatif sont directement reliés pour assurer la concordance des données et le rapprochement mensuel.
2. La « qualité » des modifications apportées au fichier nominatif et aux états de paie.
3. Le contrôle interne de ces modifications.
4. L'existence et efficacité d'un système de vérification des états de paie.

La paie en RDC est morcelée en plusieurs secteurs qui, chacun, font appel à une procédure différente :

- les militaires et les policiers ;
- les régimes spéciaux de la fonction publique : enseignants, personnel de santé et personnel des institutions ;
- le régime général de la fonction publique : le reste.

Ce qui suit traite, dans un premier temps du régime général de la fonction publique, des quatre points de vue adopté par le PEFA. Dans un deuxième temps, à titre d'exemple, il a été choisi de traiter l'un des deux régimes spéciaux, celui des enseignants.

### **Etats de paie et fichier nominatif**

Deux institutions tiennent des fichiers de personnel, la Fonction publique et la Direction de la paie du Ministère du budget. Dans chacune de ces deux institutions coexistent pour l'instant deux fichiers, un ancien d'avant le recensement et un nouveau d'après le recensement.

### ***La Fonction publique***

La Fonction publique, qui ne gère ni les militaires, ni les policiers, ni les institutions, ni les enseignants, ni les personnels de santé en vertu de statuts particuliers, est en charge du fichier nominatif des autres fonctionnaires. Ce fichier est très fortement dégradé, ce qui a amené les autorités à lancer une opération de recensement de « toute » la fonction publique (les recensements des effectifs de la police et de l'armée sont effectués selon des méthodologies différentes), le but étant de réduire la masse salariale. Cette opération s'est déroulée en deux phases : une identification puis une de prise d'empreintes digitales destinées à être numérisées. Ces deux phases sont achevées sur Kinshasa. Les chiffres annoncés sont les suivants : 120 000 recensés, 94 497 retenus et plus de 11 000 cas litigieux. Le résultat attendu devrait être voisin des 100 000 agents dont près de 27 000 devraient être mis à la retraite. Les opérations en province sont arrêtées faute de financement, après l'achèvement de la première phase (identification) qui a concerné 281 168 agents (retraitables inclus). Le recensement identifie les nouvelles unités (NU), près de 135 000 agents non matriculés ayant fait l'objet de décision « locales » de recrutement ; le recensement de l'agent repose alors sur un arrêté local d'affectation, ce qui pose le problème de l'authenticité des documents présentés (à la Fonction publique on estime le nombre de fraudeurs à 10%). Ne sont cependant inclus dans le fichier de la paie (voir plus loin) que les seuls agents matriculés

Le recensement n'a pas concerné les retraités inactifs, mais seulement ceux qui continuent à travailler. Le recensement peut alors permettre d'identifier les agents en activité qui devraient être mis à la retraite.

**NB.** L'appellation *nouvelle unité* ne doit pas être mal interprétée ; certaines nouvelles unités travaillent dans l'administration depuis plusieurs dizaines d'années.

Ce recensement, assuré par une société sud africaine, n'est pas terminé et appelle de nombreuses critiques. Voir l'encadré *L'opération de recensement en cours*.

Le *nouveau fichier de la fonction publique*, mis à jour en fonction des travaux de recensement comporte donc environ 375 000 fonctionnaires civils (régime général et spécifiques).

*Note* : La fonction publique ne gère pas les régimes spécifiques, mais tient un fichier nominatif (éventuellement partiel) de certains régimes spécifiques ; c'est le cas des enseignants et du personnel de santé.

### **La Direction de la paie**

Il est nécessaire de distinguer la situation jusqu'à la paie de janvier 2008 de la nouvelle situation à partir de la paie de février 2008.

#### ***Jusqu'en janvier 2008***

Les fichiers de la Direction de la paie, *fichiers "paie"*, ne concernent que les seuls agents de Kinshasa gérés par la fonction publique. Le *nouveau fichier paie* ou *fichier PTS* est mouvementé par la Direction de la Paie, sur la base d'informations transmises par la Fonction Publique. Il se présente comme une base de données, sous Access, à la Division Informatique placée sous la responsabilité du Secrétaire général. Ce fichier comporte 47 581 agents qui sont actuellement traités dans la nouvelle application PTS (Procédure Transitoire Simplifiée – Voir l'encadré *Le projet PTS*). Ce chiffre représente les agents recensés à Kinshasa et qui figuraient sur la paie du mois de mars 2005. Ils figurent également sur les listes de la Fonction publique transmises mensuellement à la direction de la paie et qui comporte 65 167 noms. Ils demeurent dans l'ancien fichier pour le paiement des primes.

La différence entre les listes transmises par la Fonction publique (65 167 noms) et les agents retenus par la Direction de la paie (47 581 agents) s'explique par le fait que la Direction de la paie n'a retenu que les agents qui figuraient sur la paie du mois de mars 2005.

#### ***Comparaison entre les fichiers Fonction publique et "paie"***

Les anciens fichiers Fonction publique et "paie" avaient évolué de façon séparée et n'avaient jamais fait l'objet de rapprochement. La Direction de la paie transmet chaque mois à la Fonction publique les données détaillées de l'exécution de la solde sans aucun retour depuis plusieurs années.

Les nouveaux fichiers Fonction publique et "PTS" sont tous deux issus du recensement. Ils sont cependant très différents dans la mesure où le nouveau *fichier "paie"* ne contient qu'environ 15% du nouveau *fichier Fonction publique*.

#### ***Utilisation des fichiers pour la paie***

La Direction de la paie continue d'utiliser l'ancien Fichier et le nouveau fichier « PTS ». Depuis le mois d'août la paie est effectuée selon la procédure PTS pour ce qui est du salaire de base, mais l'ancien fichier de la Direction de la paie continue d'être utilisée pour les indemnités ainsi que pour les retraités.

Rien ne permet de garantir que, retraités mis à part, ce sont exactement les mêmes agents qui sont rémunérés par le nouveau et par l'ancien fichier (le premier pour le salaire de base et le second pour les primes). Il n'y a en effet pas d'interface entre les deux fichiers de

sorte que, même en l'absence de toute manipulation volontaire, il n'y a sans doute pas de possibilité de garantir techniquement qu'il en est bien ainsi.

**NB.** Il existe trois numéros matricule différents :

- le matricule fonction publique pour les personnels sous statut : peu fiable, doublons etc.
- le numéro de recensement, qui comporte 18 chiffres est un simple numéro d'ordre.
- le nouvel identifiant PTS, égal au numéro d'ordre d'arrivée de l'agent dans le fichier, qui se veut « unique », ne facilite pas les rapprochements.

### ***A partir de février 2008***

La fonction publique a transmis, depuis le mois d'octobre 2007, pour être intégrée à la paye de février, une liste de 375 664 noms (hors police, armée et institutions) destinée à effectuer une paye nominative. Cette liste contient de l'ordre de 94 000 noms pour Kinshasa, le reste, environ 281 000 noms, concerne les provinces.

Cette liste résulte d'un achèvement du recensement sur la base d'une méthode simplifiée dans laquelle chaque agent remplit une fiche. Les nouvelles unités ont également rempli une fiche, le principe étant de recenser tous ceux qui travaillent. De l'ordre de 120 000 nouvelles unités ont ainsi été recensées et, pour l'instant, laissées de côté.

La rapidité de cette opération de "recensement simplifié" permet de s'interroger sur sa qualité et sur la pérennité de la nouvelle liste de 375 664 noms, quand on sait que le SECOPE, malgré sa proximité avec le monde des enseignants, n'est pas parvenu depuis presque dix ans à une mise à jour de ses listes (voir plus loin).

Il existe donc aujourd'hui à la Direction de la paie trois fichiers, par ordre chronologique d'apparition :

- l'ancien fichier paie ;
- le fichier PTS (47 581 noms) ;
- le fichier "février 2008" (375 664 noms).

Le fichier "février 2008" stocke les informations exactement selon le format de l'ancien fichier paie, auquel il devrait se substituer. Son contenu est destiné à être converti au format PTS au cours du premier semestre 2008.

A partir du mois de février 2008, l'actuel fichier PTS, qui avait fait l'objet d'un début d'utilisation d'août 2007 à janvier 2008, ne sera plus utilisé, mais délaissé au profit du fichier "février 2008" en attendant d'être, en principe, le futur fichier de la paie.

Il n'y aura donc plus, en principe (sauf armée police et institutions), de paiement des salaires par enveloppe, mais une paie totalement nominative.

Il faut cependant s'attendre à d'importants problèmes liés à ce que la nouvelle liste de 375 664 noms ne peut, compte tenu de la rapidité et des conditions de son établissement, être totalement cohérente avec la réalité des effectifs sur le terrain.

**Note : 1.** La paie des nouvelles unités n'est pas budgétée pour l'exercice 2008. Le choix semble néanmoins avoir été fait de les matriculer dans l'avenir.

**2.** La paie Police + Armée + Institutions, jusqu'à présente liquidée par le Cabinet du Ministre du budget, devrait l'être, dans l'avenir, par la Direction de la paie.

## **Les modifications apportées au fichier nominatif et aux états de paye**

### ***Le fichier nominatif***

Le fichier de la fonction publique a été totalement remanié après les opérations d'identification de la première phase du recensement. Il est modifié en fonction des sanctions opérées sur les dossiers litigieux et sur des validations des recours des agents « omis ».

Le nouveau fichier de la Direction de la paie (fichier PTS) est modifié par les informaticiens de la cellule PTS sur la base d'états fournis par la Fonction publique et après rapprochement avec les états de la paie de mars 2005.

### ***Les états de paye (ou listes de paye)***

La *Direction de la Paie* est chargée de centraliser tous les travaux concernant la liquidation des dépenses de personnel des fonctionnaires et agents de l'état (sauf statuts particuliers). A ce titre elle est destinataire de toutes les modifications initiées par les départements employeurs, visées par la Fonction publique et le Ministre du Budget. Le dossier est examiné par une des six divisions de liquidation, il peut faire l'objet d'un rejet. Sa prise en compte définitive est conditionnée par une validation du Directeur de la Paie et une autorisation du Ministre du Budget.

Depuis que la *Direction de la paie* n'utilise plus que le fichier PTS (sauf, officiellement pour les primes et les retraites), la procédure de modification du fichier solde du Ministère du budget n'a pas été modifiée. Cependant, dans le cadre de PTS, les dossiers administratifs des agents seront disponibles à la *Direction de la paie*, ce qui devrait rendre le contrôle plus performant.

Aucun décès de fonctionnaire n'est signalé à la *Direction de la Paie* avant la clôture du dossier, qui peut prendre de nombreux mois. La Directrice de la paie n'a le pouvoir, en cas d'information de décès, que d'obtenir l'arrêt du paiement des primes, mais pas d'empêcher les ayant droits de bénéficier encore du salaire d'actif du défunt.

## **Le contrôle des modifications des états ou listes de paye**

La Division du contrôle au sein de la Direction de la paie assure un contrôle permanent sur les mouvements des éléments de liquidation de la paie opérés par les divisions de liquidation. C'est le seul contrôle interne sur la solde, il devrait être complété par des missions de contrôle de la paie en vue de préserver l'intégrité de la solde telle que liquidée par cette direction.

Depuis le basculement de la solde des agents de Kinshasa dans la procédure PTS, aucune modification (mis à part l'introduction de fonctionnaires « omis » n'a été introduite dans le fichier. Les modifications devraient être introduites à l'initiative des services gestionnaires des personnels et validées par la Directrice de la Paie après un passage du dossier « physique » entre les mains des contrôleurs de la Direction. Les pièces justificatives de ces modifications seront conservées à la Direction de la Paie.

*Note* : dans PTS, les listes de paye sont issues automatiquement du fichier nominatif, de sorte qu'il est équivalent de parler de *liste nominative* ou de *liste de paye*.

## La vérification des états de paye

Il faut distinguer les *états de paye* (ou listes de paye) et les *états liquidatifs*.

### *L'état liquidatif*

L'*état liquidatif* est l'état signé par le Ministre du budget et vaut liquidation de la paye. Il s'agit d'un document d'une centaine de pages où ne figure aucune liste nominative mais uniquement des montants par service. Il traite de l'ensemble de la fonction publique (hors armée et police). Le tableau 18.1 en propose un extrait pour la province du Bas-Congo.

### *Les états de paye*

Les *états de paye* sont des listes nominatives ; à chaque nom sont associés plusieurs montants à payer (salaire de base, diverses indemnités). Les états de paye sont donc un développement nominatif de l'état de liquidation.

Cependant, il n'existe d'état de paye que pour les agents identifiés par la Direction de la paye (et qui sont maintenant dans le nouveau fichier "paie" PTS).

En particulier, il n'existe pas d'états de paie pour le paiement des salaires en province. Ceci signifie que le tableau 18.1 est le seul document d'exécution de la paie dans une province.

Les provinces reçoivent ainsi des enveloppes sans liste nominative, réparties par service comme dans le tableau 18.1. Les autorités locales sont alors libres de la répartition nominative.

Les provinces ne respectent même pas la répartition par service de l'état liquidatif. Les états de paye que les autorités locales sont susceptibles d'établir ne parviennent à la Direction de la paie, malgré plusieurs relances, qu'en très petit nombre.

Ceux qui parviennent des provinces, comme d'ailleurs ceux qui parviennent de Kinshasa sont toujours exécutés à 100% (les états d'épargement sont signés manifestement par une même personne pour plusieurs bénéficiaires).

De façon générale, les comptables assignataires de la paye, sauf rares exceptions, ne rendent pas compte de leurs opérations à la Direction de la Paie. Seul un contrôle a posteriori et purement formel des pièces justificatives de dépenses (états d'épargements) est effectué par la Division des apurements de la Direction de la Comptabilité publique, sur les comptabilités déposées. Un encadrement des opérations de paie, assuré pendant trois mois par une équipe de Contrôleurs des finances, en 2003, s'est traduit par un reversement dans les caisses du Trésor de 82 millions de FC.

Les comptables qui déposent leurs comptabilités à la Direction de la comptabilité publique sont des comptables principaux, ils retracent dans cette comptabilité les opérations effectuées, pour leur compte, par les comptables subordonnés, dans la mesure où ils en disposent.

Rien ne permet d'affirmer que les agents payés (les listes d'épargement sont toujours émargées à 100% ou à un taux voisin de 100%) sont réellement en activité. Aucun contrôle n'est exercé sur les comptables de la paye que sont les billeteurs.

Par ailleurs, les agents se plaignent des retards dans les paiements et de ne pas recevoir la totalité de leur paye, en particulier dans les provinces.

**Tableau 18.1 – Etat liquidatif d'une province**

<b>ETAT LIQUIDATIF DE LA PAIE - SEPTEMBRE 2007</b>	<b>EFFECTIFS</b>	<b>NET A PAYER</b>
<b>PROVINCE DU BAS-CONGO</b>	<b>50 526</b>	<b>1 385 857 783</b>
<i>Administration centrale publique</i>	<b>11 017</b>	<b>251 302 155</b>
<b>FINANCES</b>	<b>1 233</b>	<b>32 238 983</b>
RETRO FINANCES BAS-CONGO	0	7 820 000
DGI/MATADI	287	6 532 673
DGRAD/MATADI	308	6 816 586
OFIDA/MATADI	638	11 069 724
<b>BUDGET</b>	<b>7</b>	<b>2 603 045</b>
RETRO BUDGET/BAS-CONGO	0	2 480 000
RENAPI/MATADI	7	123 045
<b>PLAN</b>	<b>14</b>	<b>261 093</b>
INSS/MATADI	14	261 093
<b>FONCTION PUBLIQUE</b>	<b>9 763</b>	<b>216 199 034</b>
FONCTON PUBLIQUE ACTIFS/MATADI	9 676	214 328 052
FONCTON PUBLIQUE/RECLASSES DGI/MATADI	87	1 870 982
<i>Ordre et sécurité publique</i>	<b>1 157</b>	<b>104 994 213</b>
<b>POUVOIR JUDICIAIRE</b>	<b>220</b>	<b>83 448 363</b>
MAGISTRATS CIVILS/MATADI	220	25 110 837
PRIME MAGISTRATS CIVILS/MATADI	0	58 337 526
<b>INTERIEUR ET DECENTRALISATION</b>	<b>498</b>	<b>12 285 879</b>
AUTORITES COUTUMIERES - BOURGMESTRES/MATADI	12	332 141
COM. DE DISTRICT (CDD), MAIRES, CDD ADJOINT, CHEF DE CITES/MATADI	79	2 119 760
CHEF DE SECTEUR ET CHEFFERIE/MATADI	55	1 397 242
CHEF DE GROUPEMENT/MATADI	352	8 436 736
<b>DIRECTION GENERALE DES MIGRATIONS</b>	<b>439</b>	<b>9 259 971</b>
DGM/MATADI	439	9 259 971
<i>Affaires économiques</i>	<b>854</b>	<b>29 927 684</b>
<b>INFRASTRUCTURES ET TRAVAUX PUBLICS</b>	<b>142</b>	<b>9 313 707</b>
OFFICE DES ROUTES/MATADI	142	9 313 707
<b>AGRICULTURE</b>	<b>620</b>	<b>16 708 299</b>
PROFESSIONNELS DE L'AGRICULTURE/MATADI	538	15 489 881
SERVICE NATIONAL DES SEMENCES/MBANZA-NGUNGU	38	593 950
SERVICE NATIONAL DE VULGARISATION AGRICOLE/MATADI	4	9 098
PROGRAMME NATIONAL RIZ/MBANZA-NGUNGU	23	351 784
SERVICE NATIONAL DE MECANISATION AGRICOLE/INKISI	5	77 850
SERVICE NATIONAL DE MECANISATION AGRICOLE/MBANZA-NGUNGU	7	109 005
SERVICE NATIONAL DE MECANISATION AGRICOLE/MATADI	5	76 731
<b>DEVELOPPEMENT RURAL</b>	<b>29</b>	<b>471 721</b>
PROGRAMME NATIONAL D'ACQUACULTURE/MBANZA-NGUNGU	2	31 471
CENTRE NATIONAL DE DEV. RURAL INTEGRE/BOMA	1	16 725
CENTRE NATIONAL DE DEV. RURAL INTEGRE/MBANZA-NGUNGU	3	49 564
CENTRE NATIONAL DE DEV. RURAL INTEGRE/MATADI	2	33 469
SERVICE NATIONAL HYDRAULIQUE RURAL/MATADI	15	228 614
DIRECTION DES VOIES ET DESSERTES AGRICOLES/MBANZA-NGUNGU	6	111 878
<b>ENERGIE</b>	<b>14</b>	<b>2 532 069</b>
COMMISSION RURALE DE L'ENERGIE/MATADI	14	2 532 069
<b>TRANSPORTS ET VOIES DE COMMUNICATION</b>	<b>36</b>	<b>582 269</b>
CENTRE DE PREVENTION ROUTIERE/MATADI	24	114 812
METEOROLOGIE ET TELECOMMUNICATIONS PAR SATELLITE/MATADI	7	287 986
METEOROLOGIE ET TELECOMMUNICATIONS PAR SATELLITE/BOMA	3	105 708
METEOROLOGIE ET TELECOMMUNICATIONS PAR SATELLITE/MOANDA	2	73 763
<b>INFORMATION PRESSE ET COMMUNICATION</b>	<b>13</b>	<b>319 619</b>
REGIE NATIONALE DES TELECOMMUNICATIONS PAR SATELLITE/MATADI	13	319 619
<b>AFFAIRES SOCIALES ET SOLIDARITE</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
INSTITUT NATIONAL POUR AVEUGLES/BOMA	0	0
<i>Protection de l'environnement, de la faune et de</i>	<b>133</b>	<b>3 201 260</b>
<b>INFRASTRUCTURES, TRAVAUX PUBLICS</b>	<b>44</b>	<b>1 782 602</b>
OFFICE DES VOIRIES ET DRAINAGES/MATADI	44	1 782 602
<b>ENVIRONNEMENT</b>	<b>89</b>	<b>1 418 658</b>
INSTITUT DES JARDINS ZOOLOGIQUES ET BOTANIQUES/INKISI	89	1 418 658
<i>Santé</i>	<b>4 660</b>	<b>74 783 721</b>
<b>SANTE PUBLIQUE</b>	<b>4 660</b>	<b>74 783 721</b>
PROFESSIONNELS DE SANTE CIVIL/MATADI	3 373	32 239 272
PROFESSIONNELS DE SANTE ARMEE DU SALUT/LUKAYA	28	226 538
PROFESSIONNELS DE SANTE MILIT. 50 BRIGADE ALPHA/MATADI	119	3 377 418
PROFESSIONNELS DE SANTE MILIT./POLICE NAT./MATADI	238	2 464 538
PROFESSIONNELS DE SANTE MILIT./FARDC/GARNISAON MBANZA-NGUNGU	293	3 601 941
DCMP/MATADI	8	130 764
PROFESSIONNELS DE SANTE MILIT./50 BRIGADE/KITONA	266	3 607 803
PROF. DE SANTE MILIT./50 BRIGADE BRAVO/MBANZA-NGUNGU	150	3 601 941
PROF. DE SANTE MILIT./15 BRIGADE/INF.SPEC.G.S.S.P/MBANZA-NGUNGU	113	3 020 716
CENTRE DE SANTE KONZO KIBAMBI/LUKALA	68	1 642 943

DCMP/LUKALA	4	62 469
PRIMES MEDECINS MATADI	0	17 658 182
PRIMES RISQUES PHARMACIENS/MATADI	0	2 189 037
PRIMES RISQUES CHIRURGIENS DENTISTES /B C	0	956 159
SERVICE NATIONAL DE VULGARISATION AGRICOLE/MATADI	0	4 000
<b>Religions, culture, sports et loisirs</b>	<b>122</b>	<b>3 464 299</b>
<b>INFORMATION, PRESSE ET COMMUNICATIONS</b>	<b>111</b>	<b>3 266 018</b>
RADIO TELEVISION NATIONALE CONGOLAISE/MATADI	97	2 854 587
AGENCE CONGOLAISE DE PRESSE/MBANZA-NGUNGU	1	33 448
AGENCE CONGOLAISE DE PRESSE/MATADI	8	237 861
AGENCE CONGOLAISE DE PRESSE/BOMA	5	140 122
<b>CULTURE ET ARTS</b>	<b>11</b>	<b>198 281</b>
ARCHIVES NATIONALES/MATADI	1	19 447
ARCHIVES NATIONALES/BOMA	1	16 096
BIBLIOTHEQUE NATIONALE/MATADI	6	107 508
SOCIETE NATIONALE DES EDITEURS, COMPOSIT., ET ARTISTES/MATADI	3	55 230
<b>Enseignement</b>	<b>25 635</b>	<b>906 010 321</b>
<b>ENSEIGNEMENT PRIMAIRE, SECONDAIRE</b>	<b>24 092</b>	<b>843 230 859</b>
SECOPE/BOMA	6 419	213 823 941
SECOPE/TSHELA	277	9 113 076
SECOPE/MBANZA-NGUNGU	8 814	323 007 270
SECOPE/INKISI	3 460	114 719 742
SECOPE/MATADI	5 122	182 566 830
<b>ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET UNIVERSITAIRE</b>	<b>937</b>	<b>48 268 897</b>
ISDR KINZAU-MVUETE	62	2 816 324
ISP BOMA	74	3 364 956
CIDEP/MATADI	14	499 662
ISEA/TSHELA	74	2 854 068
ISAM/KIDIMA	38	1 807 028
ISP/MBANZA-NGUNGU	303	18 717 384
ISTM/KISANTU	107	3 523 293
ISP/KANGU	64	4 416 173
ISTM/TSHELA	26	1 163 993
ISC/MATADI	63	2 987 574
ISDR/LUOZI	26	1 313 557
ISTM/KIMPENSE	39	2 221 401
ISNP/MOANDA	47	2 583 484
<b>RECHERCHE SCIENTIFIQUE</b>	<b>430</b>	<b>9 549 141</b>
IGC/MATADI	18	447 414
IGC/BOMA	22	494 711
INERA/MVUAZI	267	6 245 303
INERA/NGIMBI	8	115 503
INERA/KHONDO	24	335 865
INERA/LUKI	91	1 910 345
<b>JEUNESSE</b>	<b>0</b>	<b>1 801 840</b>
CENTRE DE FORMATION ET DE PRODUCTION DES JEUNES/MATADI	0	1 801 840
<b>TRAVAIL</b>	<b>60</b>	<b>1 010 339</b>
INSTITUT NATIONAL DE PREPARATION PROFESSIONNELLE/BOMA	60	1 010 339
<b>AFFAIRES SOCIALES ET SOLIDARITE</b>	<b>116</b>	<b>2 149 245</b>
INSTITUT NATIONAL POUR AVEUGLES/BOMA	14	241 507
CENTRE DE PROMOTION SOCIALE/MATADI	102	1 907 738
<b>Promotion sociale, affaires sociales</b>	<b>6 948</b>	<b>12 174 130</b>
<b>FONCTION PUBLIQUE</b>	<b>6 922</b>	<b>11 708 348</b>
PERSONNELS CIVILS/MATADI	6 922	11 708 348
<b>AFFAIRES SOCIALES ET SOLIDARITE</b>	<b>26</b>	<b>465 782</b>
SERVICE NATIONAL DES GESTIONS DES HOMES DES VIEILLARDS/BOMA	8	132 120
CONSEIL REGIONAL DE PROMOTION SOCIALE/MATADI	18	333 662

*Note* : Le tableau 18.1 reproduit la totalité de l'état liquidatif de la paye de la province du Bas-Congo du mois de septembre 2007. Il n'est accompagné d'aucun document complémentaire, en particulier de listes nominatives. Il s'agit donc d'enveloppes, qui peuvent être très vastes. En effet, les Divisions provinciales des ministères sont regroupées sous l'intitulé FONCTION PUBLIQUE, soit près de 10 000 agents. La répartition de cette enveloppe est à la discrétion des autorités provinciales, qui ne rendent pas compte.

Les services techniques des ministères, contrairement aux Divisions provinciales, qui sont des services "administratifs", sont isolés dans l'état de paye sauf dans un certain nombre de cas très significatifs en nombre d'agents, en particulier les professionnels de santé civils (plus de 3000 agents pour la ville de Matadi), les professionnels de l'agriculture (plus de 500 agents pour la ville de Matadi), les enseignants (plus de 6000 agents pour la ville de Boma).

Les retraités sont classés sous l'intitulé FONCTION PUBLIQUE (près de 7000) ; il n'existe pas au niveau central de liste nominative correspondant à l'état de paye.



## **L'opération de recensement en cours**

### **La fonction publique**

L'approche, qui est celle d'un simple recensement avec remise de carte professionnelle dans une perspective de maîtrise de la masse salariale par le contrôle des effectifs, est réductrice et restreinte. Le recensement qui ne concernait que l'administration centrale a été étendu aux provinces.

Il est basé sur un contrôle des pièces (arrêté de nomination) remis par les agents ; il ne comporte pas de contrôle sur place.

La non attribution d'un nouveau matricule des fonctionnaires est à cet égard symptomatique, alors que le recensement est en voie d'achèvement et que le peu de fiabilité de l'actuel matricule était l'une des motivations de l'opération.

La collecte de 10 empreintes digitales ne semble pas présenter d'avantages par rapport à la collecte de deux empreintes et nécessite de grosses capacités de stockages onéreuses.

Enfin l'ensemble du travail, bien qu'effectué avec le ministère de la Fonction Publique, reste fortement tributaire du fournisseur de logiciel : l'entreprise Face Technology.

### **La défense nationale**

Les effectifs sont d'environ 150 000 militaires plus 77 500 inactifs.

Les brigades « brassées » sont engagées dans une sécurisation de la chaîne de paiement et d'une séparation de celle-ci de la chaîne de commandement. D'importants résultats ont été obtenus. Notamment dans la connaissance quantitative des militaires ; depuis plusieurs mois la solde du militaire de base a pu être multipliée par deux à budget « personnel » constant. Cependant, il convient de dépasser le stade du seul paiement de la solde pour une approche de gestion des ressources humaines. Les FARDC sont en train de faire la collecte des informations complémentaires au recensement avec l'appui d'EUSEC (European Union advisory and assistance mission for security reform in the Democratic Republic of Congo).

### **La Police (103 000 éléments)**

Début 2006, la société sud africaine Face technology a mené sur Kinshasa un recensement des policiers avec collecte d'informations biométriques. Intéressante par son volet biométrie, cette expérience limitée au seul comptage des effectifs apparaît comme un double échec :

- Du point de vue de la pérennité et de l'appropriation : conçue par Face Technology et le ministère de l'Intérieur sans association de la Direction des ressources humaines de la Police Nationale, des problèmes contractuels font que ni le Ministère ni la Police ne disposent réellement des matériels, des logiciels et même des résultats et de la base de données.

- Du point de vue de l'ouverture vers une vraie gestion des ressources humaines que ne permet ni les informations collectées, ni leur codification.

- L'objectif était un simple comptage des effectifs, aucune programmation spécifique n'a été faite, aucune table développée, laissant ainsi libre cours aux opérateurs de saisies. Enfin, depuis leur collecte, aucune information n'a été mise à jour.

## **Le projet PTS**

Le fichier repris dans le PTS concerne environ 47 000 (sur environ 125 000 potentiels) fonctionnaires civils (hors institutions qui sont « gérées » par le Cabinet) de Kinshasa (fonctionnaires des administrations centrales dont le Ministère de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel (EPSP) à l'exception des enseignants et le Ministère de la santé à l'exception des personnels de santé). Il est le produit du transfert du fichier de la solde de mars 2005 (dans laquelle 62 000 fonctionnaires avaient été payés) et des modifications effectuées à partir des opérations de recensement effectuées par le cabinet sud africain – recensement terminé sur Kinshasa – il a duré deux ans.

2688 agents supplémentaires ont été réintégrés dans le fichier sur la base de simples listes produites par la Fonction publique, après « vérification » de leur présence sur la solde de mars 2005.

A moyen terme la mise en œuvre effective de PTS devrait entraîner d'importantes modifications au système actuel :

- Modifications saisies par les administrations d'origine.
- Contrôles exercés par le Contrôleur Budgétaire du ministère du budget.
- Contrôles informatiques des données par des contrôleurs (8) dédiés au système PTS.
- Validation informatique par la Directrice de la Paie.
- Emission des états liquidatifs et des états de paie par la cellule PTS.

La solde du mois de juillet 2007 a été traitée par la cellule PTS après transfert du fichier de la Division de l'informatique du ministère du Budget. Ce transfert, vu la qualité des données (inexistence, incohérence ...) a entraîné un important travail d'assainissement. Le fichier PTS n'est donc pas à proprement parler un "nouveau fichier", mais le résultat du transfert de l'ancien fichier corrigé par des opérations d'assainissement (visant par exemple à éliminer les doublons) et bénéficiant de l'attribution du numéro PTS. L'ancien fichier demeure, malgré les défauts qu'il présente et qui ont conduit aux opérations d'assainissement, utilisé pour effectuer les paiements

des primes et des retraites, celles-ci n'étant pas encore intégrées dans le logiciel PTS. Un nouveau contrat de 9 mois, sur financement du budget national, devrait permettre à l'expert de réaliser cette opération d'intégration et de parfaire le transfert de compétence.

La cellule des contrôleurs n'est pas opérationnelle.

Le visa informatique des modifications, qui sont à la date de la mission du seul fait des informaticiens de la cellule PTS, n'est pas opérationnel.

### **La paie en province (Astrid de Valon, district de l'Ituri, janvier 2006)**

Il existe deux types de fonctionnaires, ceux « sous statut » ayant obtenus un numéro matricule de la fonction publique à Kinshasa et ceux travaillant « sous-contrat » autrement appelés « contractuels » ou bien « nouvelles unités », qui sont en attente d'un numéro matricule, parfois depuis plus de dix ans. La paye ne concerne que les fonctionnaires matriculés. Au niveau du district à Bunia, sur 676 fonctionnaires recensés, on compte 395 matriculés, soit 58 % et 282 contractuels, soit **42% de nouvelles unités, qui ne sont tous simplement pas payés**, sauf si les enveloppes reçues de Kinshasa sont partagées entre matriculés et non matriculés.

La paye des fonctionnaires matriculés de l'Etat est assurée depuis 2004 de manière assez régulière. Mais les salaires versés sont dérisoires. Une moyenne de **7 USD par mois**, en contradiction avec le salaire minimum légal de 68 USD par mois, selon les accords de Mbudi de 2003.

Le système de la paye, non informatisé, est complexe :

Le ministre des finances à Kinshasa libère mensuellement sur le compte de l'ordonnateur délégué à la Banque Centrale du Congo à Bunia la somme totale en FC correspondant à la paye des fonctionnaires de l'ensemble du district, territoires compris. Cette somme ne prend pas en compte l'évolution des ressources humaines, à savoir, décès, mutations, éventuelles nouvelles immatriculations. Les changements dans le nombre des fonctionnaires font l'objet de notifications à posteriori.

*D'après les personnes rencontrées* : chaque bureau transmet à la fonction publique la liste dactylographiée de ses agents matriculés en 7 exemplaires, plus les 7 listes provenant de chacun des 5 territoires, ce qui prend beaucoup de temps. La fonction publique est censée contrôler ces listes. Mais on se demande quel type de contrôle peut être fait alors qu'aucun répertoire des fonctionnaires n'est à jour à la fonction publique, et que personne n'a été en mesure de dire combien de contractuels / et de matriculés travaillaient au niveau du district. La fonction publique garde pour chaque service 2 exemplaires des listes (pour archivage) et transmet les autres au service budgétaire.

Ce dernier devrait recalculer à la main tous les montants par service et apposer son tampon sur les 1400 listes envoyées par mois.

*La réalité la plus probable* : Il paraît étonnant que ces deux tours de force, des bureaux et du service budgétaire soit réellement accomplis dans un délai record d'une semaine, lorsque l'on voit qu'en parallèle la plupart des services n'arrivent pas à répondre aux 2 lettres qui leur arrivent par jour.

Une copie des listes non signée est conservée au niveau du budget, les 4 autres passent à la commission de la paye.

Cette dernière, regroupant un mandataire du budget, un agent de la paye, des membres de la fonction publique active et passive et l'ordonnateur délégué valide de nouveaux l'ensemble des listes et autorise la paye. L'ordonnateur signe un bordereau pour libérer les fonds à la banque puis un comptable public principal donne à l'agent payeur désigné dans chaque service la somme totale pour son service au niveau de Bunia.

Celui-ci paye chaque matriculé de son service à Bunia et transmet ensuite les 4 exemplaires des listes signées : 1 copie reste à Bunia dans les mains du comptable principal, deux copies partent à Kisangani, et 1 à Kinshasa, mais il ne semble clair à personne à quoi elles vont servir.

Pour les territoires, le comptable public principal transmet l'argent à chaque comptable public subordonné des territoires, qui retient sur la somme les frais occasionnés par son périlleux voyage sans moyen logistique, avant de rentrer tous les mois dans son territoire payer les fonctionnaires puis ramener les listes signées à Bunia.

L'on comprend rapidement que le processus de la paye, bien que prestement réalisé par les services chaque mois est extrêmement lourd au niveau papiers à traiter, et représente l'activité majeure de l'ensemble des fonctionnaires du service de la fonction publique active et du service des finances. Ce processus se veut contrôlé, pourtant cette multiplication d'information fait que **tout contrôle devient quasiment impossible** : nombreux sont les cas de fonctionnaires payés à Bunia et qui pourtant n'y travaillent plus depuis plusieurs années, de fonctionnaires décédés mais toujours payés à Bunia chaque mois, ou de fonctionnaires mutés de Kinshasa à Bunia depuis longtemps... mais dont la paye n'arrive jamais à Bunia. On voit aussi le cas de fonctionnaires ayant changé de service à Bunia, payés non pas dans leur service actuel mais dans leur ancien service.

Ce système ne permet pas à Kinshasa de connaître la situation exacte du nombre de fonctionnaires pour un mois, et cela handicape le calcul de l'enveloppe nécessaire pour la paye.

## **La paye des enseignants**

Il existe quatre catégories d'écoles.

1. Les écoles directement sous le contrôle de l'Etat.
2. Les écoles des réseaux, généralement confessionnels, en convention avec l'Etat.
3. Les écoles privées agréées par l'Etat.
4. Les écoles privées non agréées par l'Etat.

Les écoles des catégories 1 et 2 sont qualifiées d'écoles publiques. Ce sont les seules pour lesquelles l'Etat verse les salaires. D'autres contributions complètent le revenu des enseignants (voir les indicateurs PI-7 et PI-23).

Actuellement, environ un enseignant sur deux n'est pas mécanisé, c'est à dire qu'il n'est pas payé par l'état.

Le SECOPE (Service du Contrôle et de la Paie des Enseignants) a pour mission de maîtriser les effectifs, de contrôler et de payer les enseignants et le personnel administratif des écoles (Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel – EPSP). Le SECOPE maintient deux bases de données : celles des enseignants dans l'ensemble du pays et celles des postes (et par conséquent des écoles) autorisés.

La préparation de la solde commence par la génération de la liste de paie par le SECOPE national. Cette liste inclut les enseignants des écoles publiques, mais n'est pas mise à jour depuis presque dix ans. Un peu plus de 20 000 enseignants ont été ajoutés à la suite d'une négociation avec les syndicats.

Les changements de postes et d'affectation n'ont plus été enregistrés depuis de nombreuses années. Les agents de la SECOPE servent des imprimés papiers qui sont ensuite incorporés dans d'anciens listings, dans l'attente d'une éventuelle prise en compte dans la base de données.

Cette liste de paie ou "listings" est transmise par le Ministère de l'EPSP à la Direction de la Paie. En principe ces listings sont également transmis à chaque SECOPE provincial et aux gestionnaires des écoles.

A Kinshasa le listing est directement récupéré par le comptable public en charge d'une zone au sein de la Direction de la paie.

La direction de la paie intègre dans l'état liquidatif de la paie celle des 248 000 enseignants figurant sur les listings du SECOPE. Soumis à la signature du Ministre du budget, il est transmis au Ministre des finances et suit le circuit de la Chaîne de la dépense jusqu'à l'OPI transmis à la BCC qui est réparti par Directions provinciales de la banque Centrale (dites également « Caisses Congo » ou Caiscongo) ou par comptable public principal de dépenses pour Kinshasa. La BCC envoie, via Internet, un Ordre de Virement à ses succursales de province.

En province des Commissions de la Paie (bien que légalement supprimées il semble qu'elles subsistent « officiellement » dans certaines provinces et de façon informelle dans les autres) imposent au SECOPE provincial un contrôle et des modifications des listes. Ces modifications constituent une atteinte à l'intégrité de la solde telle qu'élaborée par le SECOPE, mais il peut difficilement en être autrement, étant donné l'ancienneté des listes du SECOPE. Des listes manuelles intégrant des écoles non autorisées (non mécanisées) ont été constituées et ont servi de base pour le paiement des salaires, lézant nécessairement des écoles et des enseignants exerçant dans le cadre autorisé par l'EPSP.

L'analyse des états de paie et des listes établies par les gestionnaires indiquant les effectifs réels et leurs noms et l'importance des reliquats dégagés chaque mois indiquent un décalage pouvant représenter plus de 50% de la base de données. Les responsables du SECOPE parlent d'un écart beaucoup plus important (près de 100%), mais ne tiennent pas compte des répercussions des agréments d'établissements (avec leurs effectifs théoriques) non encore pris en compte.

*Note* : reliquats = fonctionnaires absents, mutés, décédés, ...

Les « listings » émargés devraient normalement être retournés aux comptables et aux SECOPE provinciaux pour qu'ils établissent leurs rapports de paie. Le manque de « listings » implique que cela n'est pas toujours le cas. Les rapports de paie ne sont pas toujours préparés et transmis. Les « listings » émargés ne sont pas nécessairement contrôlés par les comptables mais empilés dans les bureaux.

La Commission de la paie peut aussi intervenir à ce niveau pour contrôler la ventilation. On constate ici que le relais par le niveau provincial engendre une répétition de contrôles déjà réalisés au niveau central, sans pour cela améliorer la gestion de la paie des enseignants. Voir l'encadré *Les irrégularités constatées dans la paye des enseignants*.

La solde de l'EPSP conduit à déplacer en liquide, selon le budget 2007, un volume pouvant représenter près de 3000 m<sup>3</sup> soit 300 camions ou 1000 containers au travers de la RDC chaque année.

### ***Les irrégularités constatées dans la paye des enseignants (source Revue de dépense publique)***

#### ***Au niveau du SECOPE provincial :***

Retenues plus au moins importantes (jusqu'à 7 000 FC par école) pour «frais de mission», transport et photocopies sans remise de quittance. Au Bandundu, la justification avancée était la solidarité avec les écoles non mécanisées.

Faux en écritures «proposés» aux directeurs des écoles bénéficiaires pour camoufler ces retenues (On nous demande de créer un libellé fictif).

Remise d'une partie des fonds et conditionnement du prochain décaissement à la justification de l'utilisation de la première tranche (Maniema).

Cas de détournement par le Chef de Cellule (34 737 500 FC soit environ 80 000 \$) et par le Chef d'antenne (701 280 FC soit environ 1 600 \$) (Goma, Nord-Kivu).

#### ***Au niveau des gestionnaires :***

Contribution ponctuelle aux frais de fonctionnement des bureaux des gestionnaires. Le réseau catholique de Mbandaka (Equateur) impose une «contribution aux factures des photocopies» (5 000 FC par école) et la Coordination diocésaine de Kipushi (Katanga) a prélevé 7 000 FC par école.

#### ***Au niveau de l'école :***

Absence d'un Comité de Gestion fonctionnel (suivant les instructions de la convention d'agrément) ne permettant un contrôle des dépenses.

Utilisation des fonds pour des dépenses non autorisées : salaires des enseignants non mécanisés, sentinelles, achat d'un téléphone portable pour un directeur, prise en charge de repas pour les enseignants, paiement de la part des frais de fonctionnement versés par les parents d'élève et revenant aux coordinations (36 800 FC au gestionnaire provincial de Masisi).

En milieu rural, prédominance de décharges manuscrites en lieu et place de pièces justificatives : cet état de fait est partiellement dû à l'absence de facturiers chez les vendeurs mais constitue également un procédé simple pour justifier les sorties de caisse. Ceci rend le Comité de Gestion, notamment composé de parents d'élèves, d'autant plus important.

#### ***Au niveau central :***

Détournement par une équipe de contrôleurs (en mission depuis Kinshasa) des fonds à disposition dans les caisses d'au moins 15 écoles de Kananga (montant estimé à plus de 265 500 CF soit 6 200 \$).

Passations d'écriture dans les livres pour dissimuler les sorties de caisse en dépenses.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : D	Justifications
D	i) L'intégrité des états de paie est fortement compromise par l'absence de fichiers de personnel et d'une base de données complète sur le personnel ou par le manque de rapprochement entre les trois listes.	i) Il n'existe aucun fichier exhaustif des personnels civils et militaires de l'Etat. Le fichier en cours de constitution à la fonction publique ne comporte ni les militaires ni les policiers. Il est établi sur la base des agents qui se sont présentés au recensement et non sur la base des effectifs en réalité en activité dans l'administration. Les divers fichiers (fichier solde de la Direction de la paie, fichier PTS, fichier SECOPE et autres fichiers catégoriels) servant de base au paiement des salaires n'ont que peu de rapport avec la réalité des effectifs en activité (en nombre et en détail). Les états nominatifs de paie, à l'exception de ceux issus de PTS, ne correspondent pas aux agents payés.
D	ii) Les retards accusés dans le traitement des modifications apportées aux états de paie et aux états nominatifs excèdent souvent plus de trois mois et donnent lieu à d'importants ajustements rétroactifs.	ii) Les modifications du nouveau fichier nominatif de la Fonction publique concernent les validations des agents "omis" lors du recensement et qui se présentent spontanément. Les modifications du fichier des enseignants au SECOPE sont arrêtées depuis 10 ans. Les résultats du recensement, inclus dans le fichier PTS ne concernent que 15% du fichier de la Fonction publique. Ce fichier est abondé après rapprochement avec les états de paie de mars 2005.
D	iii) Les mesures de contrôle des modifications apportées aux fichiers sont peu efficaces et favorisent des erreurs de paiement.	iii) Les mesures de contrôle des modifications sont inopérantes pour les personnels payés par enveloppe (éducation, santé, personnel non spécifique hors Kinshasa). Les modifications, qui se limitent à des rajouts, du nouveau fichier de la paie PTS se font sur la base de listes envoyées par la Fonction publique, sans possibilité de contrôle.
D	iv) Aucune vérification des états de paie n'a été effectuée au cours des trois dernières années.	iv) Aucun <i>reporting</i> des opérations de paiement ne parvient à la direction de la solde du ministère du Budget.

## **PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics**

Les questions du PEFA :

1. Données précises sur les méthodes de passation des marchés, pourcentage des marchés passés par appel d'offre ouvert pour des dépenses d'un montant supérieur au seuil prévu par les textes ;
2. Utilisation d'autres méthodes moins concurrentielles justifiées par des mesures réglementaires claires ;
3. Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations.

### **Les méthodes de passation des marchés**

Le système de passation des marchés publics est essentiellement régi par l'Ordonnance - loi 69/054 et l'Ordonnance 69/279 du 5 décembre 1969. Ces textes sont obsolètes et ne permettent pas la transparence, l'économie et l'efficacité qui caractérisent les systèmes modernes de passation des marchés publics. Les modifications apportées par le *Manuel de procédures du circuit de la dépense publique* ne s'inscrivent pas dans une action globale de modernisation du cadre juridique.

C'est le ministère sectoriel qui démarre la procédure, les dossiers relatifs aux marchés publics préparés sont transmis au *Secrétariat permanent* du *Conseil des adjudications* qui lance l'appel d'offre (publicité par l'intermédiaire de l'ACP – Agence Congolaise de presse et deux ou trois quotidiens nationaux).

Les plis sont ouverts (en présence des soumissionnaires) par une commission (qui comporte des représentants du ministère concerné et le sous-gestionnaire des crédits) présidée par le Directeur des marchés (Ministère des finances).

Les offres acceptées (en pratique elles le sont toutes) vont au *bureau d'évaluation* qui dépend du Secrétariat permanent et qui en fait une évaluation technique et financière. Son rapport est présenté au Conseil des adjudications (composé de 8 membres : SG du ministère du Budget – Président, SG du ministère de la Justice – vice président, SG du ministère des Finances, SG du ministère du Plan, SG ministère de l'Economie, SG du ministère des infrastructures et des travaux publics, le Directeur des Marchés et le Secrétaire Permanent du Conseil d'Adjudication) qui attribue le marché.

C'est le Ministre du budget qui notifie la décision du Conseil des adjudications au ministre concerné ; celui-ci informe l'attributaire par une *lettre de marché*. Les soumissionnaires non retenus ne sont pas informés, mais connaissent le résultat par le bouche-à-oreille.

La Direction des Marchés Publics n'a aucune information sur les dépenses payées hors marchés et n'a aucune liaison avec le fichier des fournisseurs de la DTO. Les informations contenues dans ce fichier pourraient permettre un contrôle du respect des seuils et éventuellement l'existence et l'importance des marchés «d'urgence» et des marchés «secrets».

Dans les faits, le fournisseur choisi est presque toujours celui qui a été désigné par le ministère sectoriel, quel que soit le prix proposé.

Contrairement aux textes en vigueur, le dossier n'est jamais transmis à la Cour des Comptes.

L'encadré Extraits du CPAR propose quelques appréciations complémentaires.

### **Extraits du CPAR**

*Le manque d'indépendance dans la prise des décisions a favorisé la concentration de tous les pouvoirs en une seule instance : l'Autorité Adjudicatrice, aussi bien pour les ministères que pour les entités administratives décentralisées, les entreprises publiques et tout autre organisme public. Les marchés sont conclus le plus souvent de gré à gré. La faiblesse des mécanismes de contrôle interne et externe ne permet pas de constater les infractions et d'appliquer les sanctions là où elles sont prévues. Enfin il n'existe pas de mécanismes de recours indépendants.*

*Capacité en matière de marchés : Des pans entiers de l'Administration semblent ne pas être familiarisés avec les procédures internationalement reconnues. Le personnel chargé des marchés publics souffre d'un déficit de formation et d'encadrement.*

*Secteur privé : Les entreprises ne sont pas familiarisées avec les règles de passation des marchés et sont découragées de participer aux appels d'offre. Les opérateurs économiques se trouvent confrontés aux difficultés suivantes : difficultés d'accès au crédit, pratiques non transparentes bien ancrées, système judiciaire inefficace et retard dans les paiements de l'Etat.*

Le contrôle à posteriori est effectué par l'Inspection Générale des Finances (IGF), la Cour des Comptes et le Conseil Supérieur du Portefeuille (pour les marchés conclus par les entreprises publiques). Tous ces organes souffrent du manque de motivation de leur personnel et de l'absence de moyens logistiques. Les conclusions de leurs rapports ne sont que rarement suivies d'effet.

Lors de l'audit relatif aux dépenses sur ressource PPTTE un contrôle sur un échantillon de dossiers (33 au titre de l'année 2004 et 17 pour 2005) a donné les résultats suivants : 24 dossiers étaient conformes aux dispositions légales et 26 étaient non conformes (absence du mode d'attribution sans motif valable, marché de gré à gré pour des montants supérieurs au seuil légal et ne rentant ni dans les cas d'urgence ni dans les cas exigeant la discrétion, absence de justification pour la procédure de l'adjudication restreinte).

Ce rapport confirme l'opinion des responsables rencontrés selon laquelle « les marchés publics » sont attribués selon la volonté (en fait, le fruit de la négociation) des gestionnaires de crédit, le Conseil des Adjudications ne faisant qu'avaliser ces décisions.

**Tableau 19.1 – Marchés publics (source Direction des marchés publics)**

Période	nombre	Montant (FC)	Période	nombre	Montant (FC)
2000/2001	39	NC	2005	490	10 302 286 834
2002	52	250 736 030	2006	323	2 850 860 483
2003	26	1 018 000 394	2007(de janvier à août)	145	5 902 337 691
2004	282	11 016 838 766			

### **Les méthodes moins concurrentielles**

Les seuils nécessitant la passation d'un marché publics – de 2 à 4 millions de FC : appel d'offre restreint, au delà : appel d'offre ouvert – rendent d'éventuelles autres formes de mise en concurrence (pour des dépenses inférieures à 400 dollars) superflues. En dessous de 2 millions de FC, il est obligatoire de disposer de trois factures pro forma, mais, dans les faits, cette obligation n'est pas respectée.

### **Les réclamations**

Bien que prévue par les textes en vigueur, les soumissionnaires n'ont jamais eu une possibilité de recours car l'organe chargé de les examiner – le Conseil supérieur des

Adjudications – n’a jamais été mis en place. Face aux difficultés de faire aboutir un dossier en justice, les soumissionnaires et les titulaires de marchés se sont résignés à ne jamais faire de réclamation.

Il n’y a jamais de recours devant les tribunaux.

## La réforme en cours

Un plan d’actions a été adopté par le gouvernement le 6 septembre 2004, il porte sur les années 2005 à 2008 et prévoit les actions suivantes :

1. Création et mise en place d’une structure administrative chargée du suivi de la réforme. La COREMAP (Commission de réforme des marchés publics). Elle a été créée par décret n° 04/090 du 13 octobre 2004.

2. Elaboration des projets de textes légaux et réglementaires définissant la réforme du cadre légal, réglementaire est institutionnel : code des marchés publics (Loi et textes d’application). Les textes sont disponibles – voir encadré *Principales innovations du nouveau code des marchés publics* – et en cours d’approbation par le gouvernement depuis le 13 avril 2007.

3. Développement d’un programme de renforcement des capacités humaines et techniques.

4. Recrutement d’une firme chargée d’assister la COREMAP dans la mise en œuvre de la réforme et l’exécution du programme de formation et de renforcement des capacités.

### **Principales innovations du nouveau code des marchés publics**

#### **Livre I : Principes généraux, champ d’application, définition et types de marchés publics :**

Elargissement du champ d’application aux marchés de services et de prestations intellectuelles.  
Réglementation de certains marchés comportant des clauses secrètes liées à la sécurité et aux intérêts stratégiques de l’état.  
Définition des principes applicables quelque soit le montant du marché.  
Réglementation de la préparation et de la programmation des marchés publics.

#### **Livre II : Organe de passation et contrôle des marchés publics :**

Séparation des fonctions de gestion, contrôle et régulation.  
Déconcentration de la fonction de gestion et renforcement de la responsabilités des autorités contractantes (chaque cellule de gestion des marchés publics – CGMP- est responsable de ses marchés de leur préparation à leur réception.  
Création d’une autorité indépendante de régulation dotée de mécanismes d’arbitrage des litiges et habilitée à sanctionner les infractions spécifiques aux marchés publics.

#### **Livre III : Passation et exécution des marchés publics :**

Sur la passation des marchés :  
Obligation de la publicité et de la mise en concurrence des candidats et des soumissionnaires.  
Appel d’offres comme mode principal, le gré à gré réglementé comme un mode exceptionnel.  
Utilisation de supports technologiques modernes.  
Sur l’exécution des marchés :  
Promotion des PME/PMI locales par l’encouragement de la sous-traitance jusqu’à hauteur de 30% du montant du marché.  
Préférence nationale par un abattement à hauteur de 15% de l’offre.  
Allègement de la forme de garantie de bonne exécution (retenue et caution bancaire).  
Sur le contrôle des marchés :  
Contrôle à priori systématique sur la base de seuils légaux.  
Contrôle à posteriori par l’Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) dotée de prérogatives répressives.  
Possibilité de recours juridiques.



Composante	Critères minima de notation de la composante. Méthode de notation M2 Note globale : D	Justifications
i) Utilisation d'une méthode compétitive pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur	<b>Note = D :</b> Peu de données existent pour permettre d'évaluer la procédure utilisée pour passer les marchés publics OU il ressort des données disponibles que le recours au système d'appel d'offres ouvert est limité.	i) Aucune donnée ne permet d'évaluer la procédure utilisée pour passer les marchés publics. Le recours à l'appel d'offre est rarement utilisé au profit de la conclusion de marchés de gré à gré.
ii) Etendue de la justification du recours des modes de passation moins concurrentiels	<b>Note = D :</b> Les exigences réglementaires n'établissent pas clairement la procédure d'appel d'offres ouvert comme mode privilégié de passation des marchés.	ii) La réglementation est obsolète et non respectée. La réglementation permet de contourner la procédure des marchés (secret, urgence) et un large recours aux marchés de gré à gré.
iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations	<b>Note = D :</b> Aucun mécanisme n'est prévu qui permette l'enregistrement et le traitement des réclamations liées au processus de passation des marchés.	iii) L'organe chargé de l'examen des recours n'a jamais été mis en place.

## PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

Les questions du PEFA :

1. Mesurer l'efficacité des mesures de contrôle des engagements.
2. Vérifier l'existence d'autres procédures de contrôle (ordonnancement, comptables).
3. Degré de respect des règles (mesure des procédures d'exception).

### **Plan**

*La chaîne informatique de la dépense*

*La procédure normale de la dépense*

*Les procédures d'exception*

*Les procédures dues à la nature de certaines dépenses*

*Les procédures d'urgence*

*La paie des agents de l'Etat*

*Les dépenses sur ressources extérieures*

*Le paiement de la dette extérieure*

*Les charges communes*

*Les dépenses totalement hors chaîne*

*Les mises à disposition*

*Commentaires généraux sur les procédures exceptionnelles*

*Les contrôles en aval de l'engagement*

*La liquidation et l'ordonnancement*

*Le paiement*

*Le suivi de l'exécution des marchés*

*Les dépenses sur ressources PPTE*

La chaîne de la dépense est informatisée. Elle est, classiquement, constituée de la suite des quatre phases engagement, liquidation, ordonnancement et paiement. Le Manuel de procédure de la dépense publique de 2003 décrit les modalités d'exécution. Plusieurs procédures coexistent, la procédure normale et les procédures par exception. Les contrôles de la dépense interviennent au niveau de l'engagement et, à différentes étapes en aval de l'engagement.

### **La chaîne informatique de la dépense**

Depuis l'exercice 2003 une chaîne informatique de la dépense publique a été mise en place. Elle devait être l'élément déterminant pour la réhabilitation des quatre phases de la dépense : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement, le paiement.

L'organisation informatique de la dépense est décrite dans l'encadré *L'organisation informatique de la chaîne de la dépense*. Elle est illustrée par le graphique 20.1.

### **La procédure normale de la dépense**

La chaîne de la dépense est détaillée dans la circulaire d'exécution budgétaire. L'encadré *La chaîne de la dépense* n'a pas repris les durées figurant dans la circulaire. Durées moyennes ou maximales, temps d'exécution pour une tâche ou temps de présence du dossier dans le service ? La durée total de traitement d'un dossier – 68 heures, semble bien « indicative ».

Le schéma 20.2 visualise le circuit d'un dossier de dépenses entre directions et ministres. Il omet les circulations, nombreuses, à l'intérieur des directions.

L'exécution des dépenses diffère selon que les dépenses sont financées sur ressources propres ou sur ressources extérieures. Les dépenses sur ressources extérieures sont exécutées par des agences qui sont des ordonnateurs délégués (des bailleurs et/ou des ministères de tutelle) et des payeurs, telles que les trois principales (voir les indicateurs D1, D2, D3) :

- Bureau central de coordination (BCECO) ;
- Bureau de coordination des marchés d'infrastructures (BCMI) ;
- Unité de coordination des projets (UCOP) ;
- ...

Les dépenses sur ressources extérieures sont intégrées après exécution dans la base de données informatisée de la chaîne de la dépense.

### ***L'organisation informatique de la chaîne de la dépense***

La Coordination informatique interministérielle (CII) est en charge de la chaîne de la dépense y compris la paye dont l'exécution, avant d'intégrer la chaîne de la dépense, fait appel à une application particulière, partiellement remplacée depuis le mois de juillet 2007 par la nouvelle application PTS (voir l'indicateur PI-18).

La CII est en réseau avec :

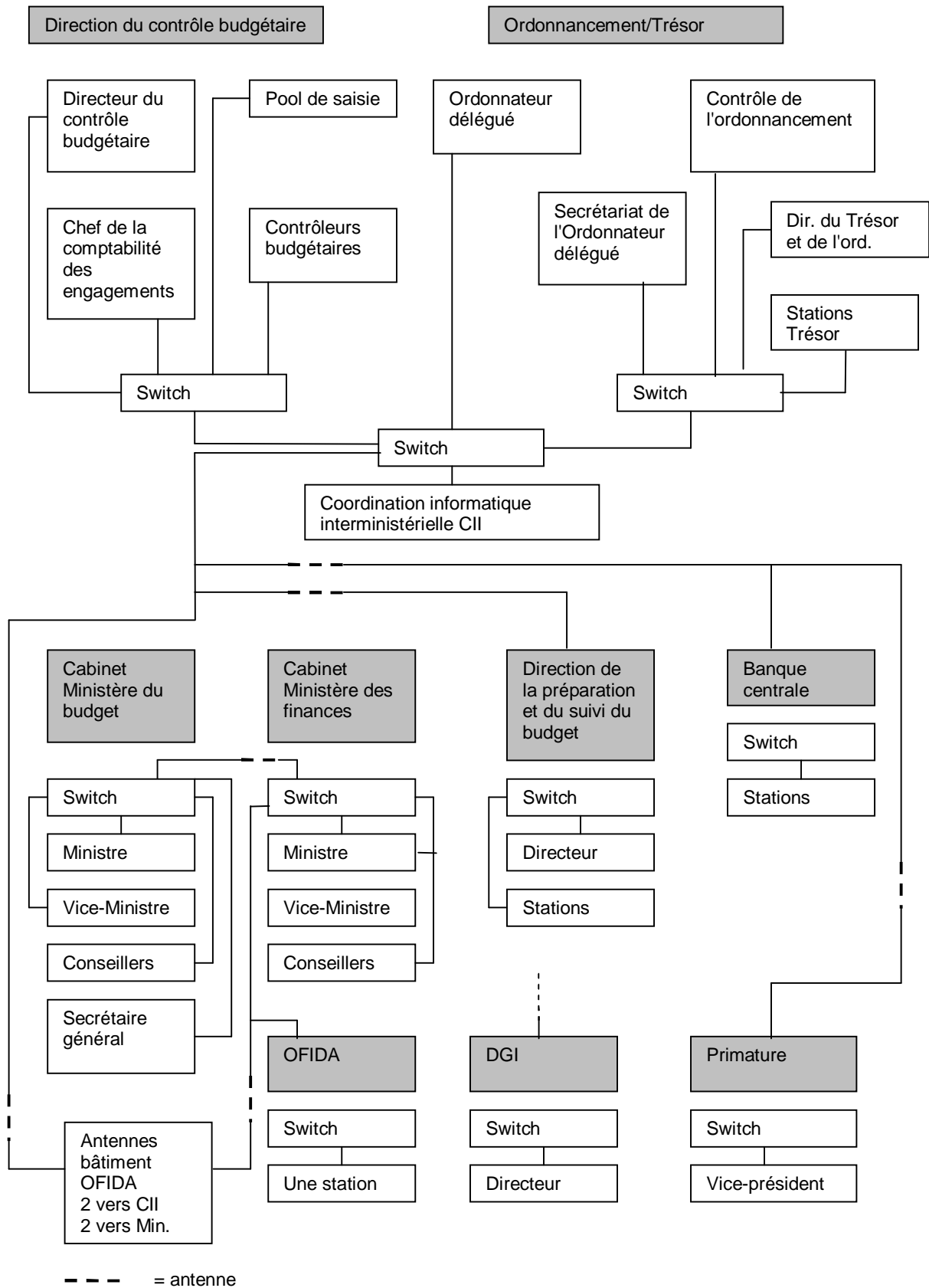
- la Direction du contrôle budgétaire ;
- la Direction du Trésor et de l'ordonnancement ;
- le Cabinet du Ministre des finances ;
- le Cabinet du Ministre du budget ;
- la Banque centrale ;
- la Direction de la préparation et du suivi du budget ;
- la Primature ;
- l'OFIDA ;
- la DGI.

La Primature n'utilise pas le réseau. Les liens avec l'OFIDA et la DGI sont destinés à recevoir de ces deux institutions des informations sur les fournisseurs, mais ces liens ne sont pas encore utilisés.

A l'intérieur de chacune des institutions listées ci-dessus, il existe un sous-réseau qui dessert un certain nombre d'intervenants. Le schéma 20.1 les fait apparaître. Un *switch* principal dessert les institutions. A l'intérieur de chaque institution, un *switch* de deuxième niveau dessert les intervenants de l'institution. Seul l'ordonnateur délégué est directement relié au *switch* principal. Les liaisons sont par câble ou par antenne (repérée sur le schéma 20.1 par des tirets).

Tous les intervenants n'ont bien sûr pas les mêmes droits, certains sont limités à la consultation.

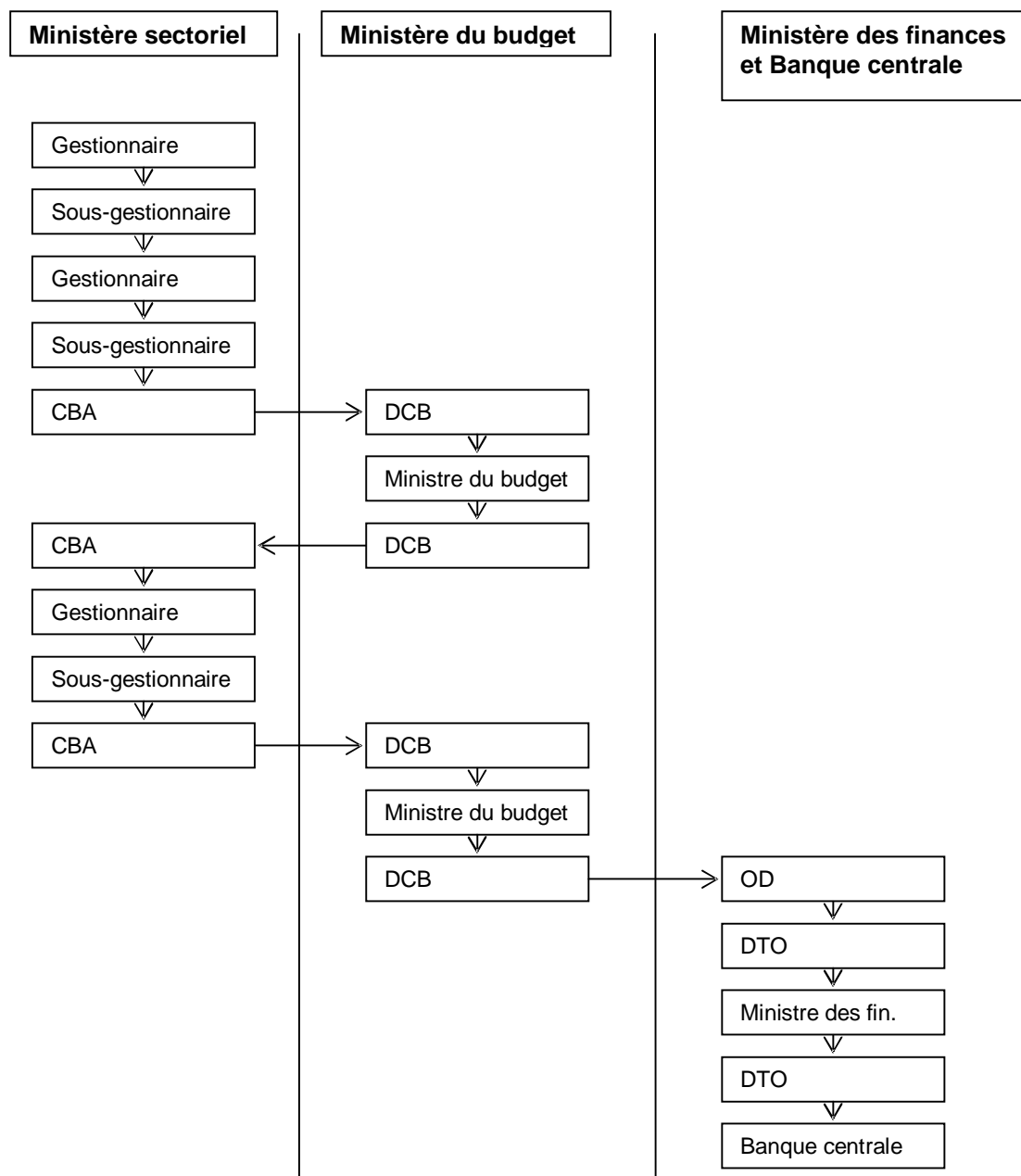
**Schéma 20.1.** *L'organisation informatique de la chaîne de la dépense*



<b>La chaîne de la dépense</b>		
<b>N°</b>	<b>Points de passage</b>	<b>Tâches</b>
1	Gestionnaire des crédits	Donne les directives pour la constitution du dossier.
2	Sous-gestionnaire des crédits	Constitue le dossier. Etablit le bon d'engagement (BDE). Transmet le dossier au gestionnaire des crédits.
3	Gestionnaire des crédits	Réceptionne le dossier. Signe le BDE (autorisation de la dépense).
4	Sous-gestionnaire des crédits	Etablit la fiche de circuit. La transmet au Contrôleur Budgétaire Affecté (CBA).
5	Contrôleur Budgétaire Affecté (CBA)	Signe la fiche de circuit. Vérifie : la disponibilité des crédits, la conformité de l'imputation, la légalité, la régularité et l'opportunité de la dépense. Vérifie les éléments arithmétiques. Certifie le choix du fournisseur. Vise (signature du BDE) ou rejette. Tient « obligatoirement » la fiche de mouvement des crédits. Transfère le dossier au pool de saisie de la Direction du Contrôle Budgétaire (DCB).
6	Direction du Contrôle Budgétaire (pool de saisie)	Vérifie le dossier réceptionné. Procède à la saisie informatique des éléments du dossier. Emet un accusé de réception portant un numéro unique de dossier conforme (qui responsabilise la DCB et décharge le CBA) ou ; Ne procède pas à la saisie d'un dossier mal constitué et le retourne au CBA.
7	Direction du Contrôle Budgétaire (pool de contrôle)	Visualise les dossiers en attente d'attribution et les attribue aux contrôleurs du Pool.
8	Pool de contrôle	Contrôle physiquement et informatiquement le dossier (la disponibilité des crédits, la vraisemblance et la conformité de l'imputation). Conserve le dossier physique.
9	Coordination Informatique Interministérielle (CII)	Edite des listings d'acceptation provisoire ou de rejet des engagements. Transmet les listings au Directeur de la DCB.
10	Directeur du Contrôle Budgétaire	Annote les deux listings (accord provisoire et rejet provisoire). Confirme le rejet pour indisponibilité de crédits. Adresse la lettre de rejet au gestionnaire des crédits.
11	Cellule de liaison Direction du Contrôle Budgétaire	Transmet les listings des engagements provisoires au Ministre du Budget avant et après midi.
12	Ministre du Budget Cabinet	Examine les listings des engagements provisoires (accord et rejet). Annote et signe les listings. Transmet les fichiers à la DCB.
13	Directeur du Contrôle Budgétaire	Consulte les fichiers annotés par le ministre du Budget. Les transmet au pool de contrôle.
14	Pool de contrôle	Exécute les annulations du Ministre du Budget. Edite les vignettes des engagements validés. Dépôt à la cellule de liaison.
15	Cellule de liaison	Réceptionne les vignettes d'engagement définitif. Transmet les BDE vignetés avec contrepartie chez le CBA. Transmet les vignettes sans contrepartie à la cellule de liquidation.
16	Contrôleur Budgétaire Affecté (CBA)	Retire la vignette avec contrepartie à la cellule de liaison.
17	Gestionnaire de crédits	Réceptionne la copie du BDE vigneté. Etablit la lettre ou le bon de commande. Transmet la lettre ou le bon de commande au fournisseur pour exécution. Réceptionne les articles avec les factures définitives. Etablit le PV de réception conforme avec la commission ad hoc de l'administration.
18	Sous-gestionnaire des crédits	Dépose le dossier au pool de saisie de la cellule de liquidation (DCB).
19	Cellule de liquidation (DCB)	Reçoit le dossier comportant : le BDE vigneté, la lettre de commande, la facture définitive, le PV de réception. Vérifie la réalité du service fait, l'exactitude du montant et la bonne imputation.

		Après saisie des éléments de liquidation, le dossier est soumis au DCB qui le transmet au Ministre du Budget pour validation. Imprime les listings de liquidation provisoire ou de rejet.
20	Ministre du Budget	Examine les listings de liquidation (accord ou rejet). Rectifie et annule. Annote et signe. Retourne les listings à la DCB pour transmission à la DTO.
21	Directeur du Contrôle Budgétaire	Consulte les fichiers annotés par le ministre du Budget. Imprime les vignettes de liquidation ou rejette selon le cas. Transmet les dossiers à la cellule de liquidation.
22	Cellule de liquidation (DCB)	Edite les vignettes de liquidation ou les lettres de rejet.
23	Cellule de liaison (DCB)	Réceptionne les vignettes de liquidation et les dépose à la DTO.
24	Pool de contrôle de l'Ordonnateur Délégué	Appel du dossier à l'écran. Retire le dossier physique de liquidation à la DCB. Vérifie la régularité. Vérifie la liquidation effective avec le service fait. Valide le dossier. Transmet les listings des ordonnancements et des rejets provisoires à l'Ordonnateur Délégué.
25	Ordonnateur Délégué	Vérifie le dossier physique. Edite les listings des ordonnancements acceptés et rejetés. Transmet les deux listings à la division de la trésorerie (DT0).
26	Directeur du Trésor et de l'ordonnancement	Réceptionne les listings des ordonnancements et des rejets provisoires. Transmet les listings – ordonnancement et rejet – avec l'état de priorisation au Ministre des Finances avant et après midi. Elabore l'état de priorisation des titres en concert avec le cabinet du Ministre des Finances.
27	Ministre des Finances	Examine les listings des ordonnancements provisoires. Annote et signe les listings. Transmet les listings à la DTO.
28	Directeur du Trésor et de l'ordonnancement	Consulte les listings annotés par le Ministre des Finances. Codifie les ordonnancements acceptés par le Ministre. Etablit les Certificats de transfert des OPI (Ordre de paiement informatisé). Transmission des OPI à la BCC pour paiement (informatiquement).
29	Banque Centrale du Congo (BCC)	Accuse réception du dossier. Vérifie le code secret. Débloque les fonds. Edite les avis de débit et les transmet à la Division trésorerie comptabilité de la DTO et à la CII.
30	Comptable public principal	Retire les fonds à la BCC. Procède à la remise des fonds aux ayant droits. Passe les écritures y afférentes.
31	Directeur du Trésor et de l'ordonnancement	Réceptionne les avis de débit. Met à jour les listings de paiement et les listings des restes à payer.
32	Direction du Trésor et CII	Réceptionnent les avis de débit de la BCC.

**Schéma 20.2** – *Le circuit d'un dossier de dépense en procédure normale*



Le contrôle des engagements dans la procédure standard, décrite ci dessus appelle les commentaires suivants :

1. A la mise en place de la chaîne de la dépense, la procédure d'urgence était la règle, le Ministre du budget émettait directement un bon d'engagement. En 2007, la majorité des dépenses courantes échappent à la procédure standard – voir plus loin. Plus grave, celles qui respectent la procédure normale ont peu de chance de faire l'objet d'un paiement. A la date du mois d'octobre 2007, près de 40 milliards de FC de dépenses engagées selon la procédure standard étaient en instance de paiement à la DTO, alors que près de 10% des dépenses mensuelles sont effectuées en procédure d'urgence (sur simple lettre à la BCC) contribuant ainsi, compte tenu des retards dans les régularisations, à l'explosion des comptes suspens qui atteindraient un solde de près de 54 milliards de FC.

Le rôle du Contrôle budgétaire est alors limité, lors de la régularisation, à constater que la dépense a été autorisée par le Ministre du budget et le Ministre des finances. Rien n'empêche, dans ces conditions, de dépasser une ligne de crédit budgétaire.

L'introduction dans la procédure du système des ESO et des ELDP, initiés par les cabinets et signés par les ministres a, au mieux, sanctionné par un document une pratique ancienne, ou au pire rallongé la chaîne de la dépense. L'ELDP – *Etat de liquidation de la dépense publique*– est un document manuel établi par le cabinet du Ministre du budget pour valider l'acceptation d'engagement dans le cas d'un traitement des dossiers de dépenses au Cabinet du Ministre du budget. L'ESO – *Etat des sommes à ordonnancer* – est établi par le cabinet du Ministre des finances pour les dépenses en procédure d'urgence et les salaires.

2. Les sous-gestionnaires des crédits et les contrôleurs budgétaires affectés (CBA) sont des agents du ministère du Budget placés auprès des gestionnaires de crédit. Au delà du rôle de conseil du premier et du visa à priori du second, ils devraient assurer, en respectant les plans d'engagement élaborés par le Budget et les Finances, le premier stade de régulation de l'exécution budgétaire.

3. La sanction du contrôle (visa ou rejet par le Contrôleur budgétaire affecté) n'est pas définitive. Elle doit être validée par le Directeur du Contrôle budgétaire.

4. La Direction du contrôle budgétaire, tout en s'adaptant aux instructions de l'actuel Ministre du Budget qui ne veut plus voir les dossiers rejetés, continue à demander l'autorisation de liquidation pour des dossiers « sensibles » ayant fait l'objet d'une proposition de rejet par les contrôleurs.

5. Dans tous les cas c'est le Ministre du budget et lui seul qui valide les engagements.

6. Le contrôle du « service fait » avant engagement relève, au-delà des contrôles normalement effectués par les services bénéficiaires des ministères concernés, essentiellement des agents du ministère du budget : Sous-gestionnaire des crédits, Contrôleur budgétaire affecté, Directeur des marchés (les trois doivent participer aux commissions de réception). Malgré cela, à la clôture de l'exercice 2006, 15 milliards de dépenses étaient engagées et liquidées sans service fait, selon l'état dressé par la DCB en mai 2007. Cet état ne représente bien sûr pas la totalité des dépenses liquidées sans service fait, mais seulement celles qui demeurent non payées.

7. Les rares contrôles effectués à posteriori par la Division des enquêtes budgétaires de la DCB (qui ne peut intervenir qu'avec un ordre de mission du Ministre ou un ordre de service du Secrétaire général) confirment l'existence de paiements de dépense sans service fait.

8. A aucune étape du contrôle des engagements (sous-gestionnaire, CBA, contrôleurs de la Division du contrôle des engagements de la DCB), il n'a été relevé de système de prévention et de détection des risques de malversation.

9. Les statiques de rejet sont, normalement, un des éléments permettant de mesurer l'efficacité des opérations de contrôles. Le tableau 20.1 fait état des chiffres communiqués, quelle que soit la source. Ils paraissent "invraisemblables" si on les rapproche du nombre d'opérations de dépenses de l'année.

10. La mission a demandé à procéder à l'examen des pièces de dépenses. Elle a sélectionné dix neuf dossiers extraits des ordres de paiement informatisés transmis à la Banque Centrale au cours du mois de juin 2007. Le tableau 20.2 fait l'état de ces dossiers.



**Tableau 20.1 – Rejets effectués par la Direction du contrôle budgétaire****Source DCB**

Motifs de rejet	Années		
	2004	2005	2006
Fournisseurs non en règle	191	3 486	27
Crédits non disponibles	173	7 051	2 237
Crédits insuffisants	69	500	52
Numéro de BDE hors série	46	954	3
Dossier original mal construit et à remplacer	25	282	4
Autres A PRECISER	57	8239	50
<b>TOTAL</b>	<b>561</b>	<b>20 492</b>	<b>2 373</b>

**Source CII**

Motifs de rejet	Années		
	2004	2005	2006
Fournisseurs non en règle	77	85	NC
Crédits non disponibles	214	862	NC
Crédits insuffisants	34	158	NC
Numéro de BDE hors série	30	99	NC
Dossier original mal construit et à remplacer	29	48	NC
Autres A PRECISER	14 857	26 986	NC
<b>TOTAL</b>	<b>15 280</b>	<b>28 238</b>	

**Tableau 20.2 – Dossiers examinés**

Date	N° OPI	N° Dossier	Libellé	Montant	Monnaie	Montant en FC	Observations
4	94732	113138	Déblocage de fonds (caisse de secours du ministère des Finances)	200 000	USD	100 085 760	Dossier n°11
6	94837	112935	Visite de travail de Mr Antipa	11 712	EUR	7 878 077	Non produit
7	94869	112973	Achat acide	500 000	USD	250 214 400	Non produit
7	94871	112808	Matériel chirurgical	2 245 785	USD	1 123 855 602	Dossier n°14
8	94916	113810	Soins médicaux à l'étranger	43 915	EUR	29 385 287	Dossier n°1
9	94924	103286	Deux mois de loyers	12 364 000	FC		Non produit
11	94982	107992	Fourniture de bureau (services techniques présidentiels)	16 803 068	FC		Non produit
12	95011	101154	Collation pour travaux intensifs	34 628 080	FC		Dossier n° 7
12	95099	113830	Manuels scolaires	793 761 450	FC		Dossier n° 8
14	95139	108716	Rapatriement de sénateurs	42 710	USD	21 160 246	Dossier n° 2
15	95278	113291	Atelier DSCR	129 852 800	FC		Dossier n° 9
20	95305	108126	Frais secrets	35 000 000	FC		Dossier n° 6
20	95306	108601	Créance polyclinique	54 708 850,00	FC		Dossier n°10
21	95365	114156	Fourn. de bureau (FARDC)	868 412	FC		Non produit
27	98996	118460	Frais médicaux Vve X	25 000	USD	12 355 975	Dossier n°13
28	99058	114492	Rétrocession (Min. Tourisme)	28 684 491	FC		Dossier n°12
28	99076	114462	Primes experts cab. Budget	14 164 600	FC		Dossier n° 5
29	99142	118593	Cartes prépayées (forum 40%)	3 600 000	FC		Dossier n° 4
29	99155	118570	Aides et secours (session AN)	20 000 000	FC		Dossier n° 3

**Commentaire général :**

Les dossiers contiennent souvent un document non mentionné dans la chaîne de la dépense : il s'agit d'une note de synthèse de l'Ordonnateur délégué qui peut regrouper plusieurs dépenses de nature et d'origine différentes et plusieurs OPI.

Les listes des ordonnancements provisoires qui figurent dans les dossiers ne sont pas souvent annotées des décisions du ministre.

Le seul document « obligatoire », que l'on retrouve dans tous les dossiers est le CTOPI (certificat de transfert de l'OPI). Les différentes vignettes, listings, les ESO et les ELDP sont parfois absents des dossiers.

La quasi totalité des dépenses s'effectue en dépassement des crédits du Plan d'engagement et même parfois des crédits annuels.

Les visas des Contrôleurs Budgétaires Affectés (CBA) sont très rares.

Aucune facture ne contient de Numéro Impôt.

Les versements au profit des comptables se font au guichet de la banque indiquée sur le CTOPI et parfois à celui de la Banque Centrale.

Le détail des observations est décrit dans l'encadré *Détail des dossiers examinés*.

### **Détail des dossiers examinés**

**Dossier n°1** : soins médicaux pour un Colonel, 43 915 euros.

Imputation : Charges communes, Ministère du Budget.

Pièces justificatives : requête du Colonel, lettre d'un hôpital français, lettre du Directeur de cabinet de la Présidence de la République en date du 16 juillet 2006.

Procédure : MAD.

Le bénéficiaire qui figure sur le CTOPI est un médecin alors que le colonel est celui figurant sur la vignette de liquidation, sur l'ESO et l'ELDP.

Le montant de la dépense passe de 51 272 euros à 43 915 sans explication.

Après cette opération le dépassement de crédits atteint 565 millions de FC.

**Dossier n°2** : rapatriement des sénateurs, 61 billets d'avion pour 42 710 USD.

Pièces justificatives : Note du Sénat, listes des sénateurs concernés avec les vols à prendre en charge, facture de la compagnie aérienne du 25/01/07.

Paielement par virement bancaire, compte figurant sur le CTOPI.

Procédure standard.

Pas de certification du service fait et absence de visa du CBA.

Après cette opération le dépassement de crédits atteint 31 millions de FC.

**Dossier n°3** : frais de session extraordinaire de l'Assemblée nationale, 700 millions de FC.

Paielement par virement au profit du comptable du Parlement.

Procédure : MAD.

Pièces justificatives : budget de la session extraordinaire non visé par le CBA, requête du Président de l'Assemblée nationale pour un montant de 1,164 milliard de FC.

Après cette opération le dépassement de crédits atteint 770 millions de FC.

**Dossier n°4** : cartes de téléphone « Forum finances locales 40% », 3,6 millions de FC.

Paielement au comptable du cabinet du Ministère de l'Intérieur.

Procédure : MAD.

Pièces justificatives : Budget du forum non visé par le CBA, lettre du Ministère de l'Intérieur en date du 20/06/07.

Après cette opération le dépassement de crédits atteint 6,4 millions de FC.

**Dossier n°5** : prime spéciale des membres du cabinet du Budget, 14,164 millions de FC.

Paielement au comptable du cabinet, guichet Banque centrale.

Procédure : MAD.

Trois pièces seulement : vignette d'engagement et de liquidation et le CTOPI.

Pas de référence à une décision, pas d'état nominatif.

Après cette opération le dépassement de crédits atteint 28 millions de FC.

**Dossier n°6** : Frais secret Présidence/état-major particulier 35 millions de FC.

Paielement : ordre de virement BCC/guichet.

Procédure : MAD.

Pièces justificatives : état de sommes à liquider, signé par le Chef d'Etat Major Particulier, visé par le CBA.

Détail : différentes opérations relevant des services secrets sont détaillées.

Après cette opération le dépassement de crédits atteint 12 millions de FC.

**Dossier n°7** : collation pour travaux intensifs (site Internet du Ministère du Budget) 34,628 millions de FC.

Bénéficiaire figurant sur le CTOPI : mission de rencontre locale, comptable du cabinet.

Pièces jointes : état de sommes à payer en date du 15/2/07 et deux « états de paie des arriérés à allouer aux cadres et agents du Ministère Budget de mai à décembre 2006 ». Le premier comporte 37 noms du Directeur de cabinet à l'Agent technique de bureau de 2<sup>me</sup> classe plus autres membres, et le second 13 noms du Directeur de cabinet au chefs de bureau plus autres membres.

Le total cumulés atteint 1,845 millions pour le Directeur de cabinet et le SG du Ministère et 407 000 pour l'agent de base.

Ces états ne sont pas visés par le CBA.

Après cette opération le dépassement de crédits atteint 163 millions de FC.

**Dossier n°8** : manuels scolaires, 793 761 450 FC.

Paielement par virement, sur un compte différent de celui figurant sur la facture, au profit de la société LEYDA (Société agricole pour l'indépendance totale) par débit du compte PPTE.

Pièces justificatives : décision n° 066/CA/07 du Conseil des Adjudications du 5 mai 2006 (marché de reconduction).  
Facture : 400 000 exemplaires à 10,30 dollars US, non visée.  
Lettre de marché du Ministère EPSP du 11/3/2006.  
Certificat d'inscription au registre du commerce de la société.  
Attestation de gestion par la DGE en date du 1/2/06.  
Numéro d'identification (sous un autre nom) de la société par le Ministère de l'Economie en date du 7/7/00.  
Déclaration de versement de cotisation à l'INSS en date du 8/6/2005.  
« décision de gérance » en date du 15/5/04.  
Une notification du PV de réception définitive du 10 octobre 2006.  
Observations : des documents anciens, parfois inutiles.  
Après cette opération le dépassement de crédits atteint 2,881 milliards de FC.

**Dossier n°9** : Atelier DSCR, 129 852 800 FC.

Bénéficiaire : sur la vignette de liquidation UPPE, seul dossier sans CTOPI.

Procédure : MAD.

Pièces justificatives : décision de déblocage des fonds n°10/07 du Ministre du Plan sur « crédits disponibles au budget aménagé des dépenses d'investissement 2006 pour couvrir les frais d'organisation de l'atelier d'adoption du programme de mise en œuvre du DSCR ainsi que la gestion du processus (loyers dus et rémunérations des personnels de l'UPPE) ».

Note du Coordonnateur National Adjoint de l'UPPE demandant le déblocage des fonds, visée par le CBA.

Observation : comment ces crédits de 2006 ont été reconduits en 2007 ?

Après cette opération le dépassement de crédits atteint 63,7 millions de FC.

**Dossier n° 10** : soins des agents des Finances et du Budget 54 708 850 FC.

La liste des ordonnancements provisoires est signée par le Ministre des finances.

Bénéficiaire : fournisseur imposable, polyclinique AKHENATON.

Paiement par virement bancaire.

Pièces justificatives : une note du 17/11/06 signée par le Directeur de cabinet adjoint demandant le versement d'un acompte mensuel de 50 000 USD.

Une lettre de la polyclinique du 12/2/05 relative à ses arriérés de facture.

Il n'y a donc aucune facture, pas de certification du service fait, pas de visa du CBA.

**Dossier n° 11** : caisse de secours du ministère des Finances.

Procédure : MAD.

Mode de paiement : espèces en devise au guichet de la BCC.

Comptable : « à préciser ».

Pièce justificative : une lettre du 15 mai 2007 du ministre des Finances (signée par le vice-ministre pour le ministre en mission) au gouverneur de la BCC dans les termes suivants : « devant faire face aux multiples dépenses urgentes du gouvernement, je vous demande de mettre, ce jour, à la disposition du comptable principal n° 536 respectivement la somme de 200 000 USD et 50 millions de FC. Il va sans dire que ce décaissement fera l'objet d'une régularisation conformément à la procédure de la chaîne de la dépense ».

Quelle est la date réel du paiement ?

**Dossier n° 12** : rétrocession – office du Tourisme 28 684 491 FC.

Procédure : MAD.

Bénéficiaire : DGRAD.

Paiement : virement sur un compte bancaire à la RAW.

Le dossier se réduit au CTOPI et aux vignettes d'engagement et de liquidation, aucune pièce justificative.

**Dossier n° 13** : prise en charge des soins médicaux de la veuve d'un ancien haut dirigeant 25 000 USD.

Procédure : MAD.

Comptable : Comptable de la présidence de la république.

Paiement : BCC Kinshasa.

Pièce justificative : une lettre du 25 mai 2007 du Directeur de cabinet du président de la République.

**Dossier n° 14** : matériel chirurgical et pharmaceutique 2 245 785,22 USD.

Paiement par virement.

Accord du ministre sur la liste des engagements provisoires.

Pièces justificatives : facture pro-forma (visée par le CBA) pour 4 491 570,45 USD du 17 avril 2007 sans autre indication qu'un numéro de téléphone et une adresse Internet.

Lettre du Ministre de la Défense de commande de produits pharmaceutiques du 21 avril 2007 (montant du marché correspondant à celui de la facture et paiement de 50% à la commande, le solde à la livraison).

Décision de non-recours à l'adjudication publique du 21/4/07 : « article 1 : le jeu normal de la concurrence est entravé par le caractère secret et urgent du marché ».

Attestation fiscale du chef de centre des impôts synthétiques de la Gombe du 24/4/07.

Certificat d'enregistrement au répertoire des importateurs/exportateurs (ministre du commerce, non datée).

Certificat d'affiliation à l'INSS en date du 27/4/07.

Demande de n° d'identifiant national auprès du ministère de l'économie du 3/5/07.

Observations : aucune garantie exigée, marché conclu avec une société « cartable » (dont le siège social se réduit à un simple porte document et parfois un téléphone portable) pour plus de 2 millions de dollars versés.

## Les procédures d'exception

Les procédures exceptionnelles d'exécution de la dépense réservées à des dépenses de nature particulière ou de financement particulier induisent une contraction des trois premières

phases de la dépense. Le recours à ces procédures devrait être limité et justifié par des circonstances particulières.

Il existe plusieurs types de procédures en dehors de la procédure normale :

- Procédure due à la nature de certaines dépenses ;
- Procédure d'urgence ;
- Paie des agents de l'Etat ;
- Dépenses sur ressources extérieures ;
- Paiement de la dette extérieure ;
- Charges communes ;
- Dépenses totalement hors-chaîne ;
- Mise à disposition (MAD).

Pour chacune de ces dépenses, la règle est rappelée avant que quelques commentaires ne soient proposés.

### ***Les procédures dues à la nature de certaines dépenses***

Les procédures liées à la nature « sensible » de certaines dépenses sont initiées directement par les cabinets des ministères des Finances et du Budget, l'ordonnancement peut être demandé directement à la DTO. Mais la majorité de ces dépenses est exécutée « Hors Chaîne », par le simple dépôt à la BCC d'une correspondance du Ministre des finances. Ces dépenses s'imputent sur des comptes d'avance de la BCC au Trésor. Elles doivent faire l'objet de l'émission d'un OPI de régularisation. Les soldes figurant sur les comptes d'avance correspondraient à d'anciennes opérations. La BCC communique régulièrement les opérations effectuées sur les comptes d'avance à la DTO.

**Commentaires.** Pour les dépenses dites « sensibles », exécutées sur simple lettre à la BCC, il est évident qu'il y a absence totale de contrôle, étant précisé que certaines de ces dépenses ne sont jamais régularisées dans la chaîne informatisée, tout en étant prises en compte au niveau des paiements.

### ***Les procédures d'urgence***

La procédure d'urgence peut être déclenchée par le gestionnaire de crédit ou par les Ministres des Finances ou du Budget. Dans les deux cas l'établissement d'un bon d'engagement « DPE » – dépenses par procédure d'exception – est obligatoire. Après saisie, il est transmis (sans pièces justificatives) personnellement à l'Ordonnateur délégué qui l'exécute sans contrôle et sans possibilité de rejet. Le circuit d'un dossier de dépense en procédure d'urgence est illustré par le schéma 20.3.

**Commentaires.** La procédure d'urgence court-circuite le contrôleur budgétaire affecté, alors que c'est l'élément du contrôle de la dépense le plus à même de vérifier le « service fait ».

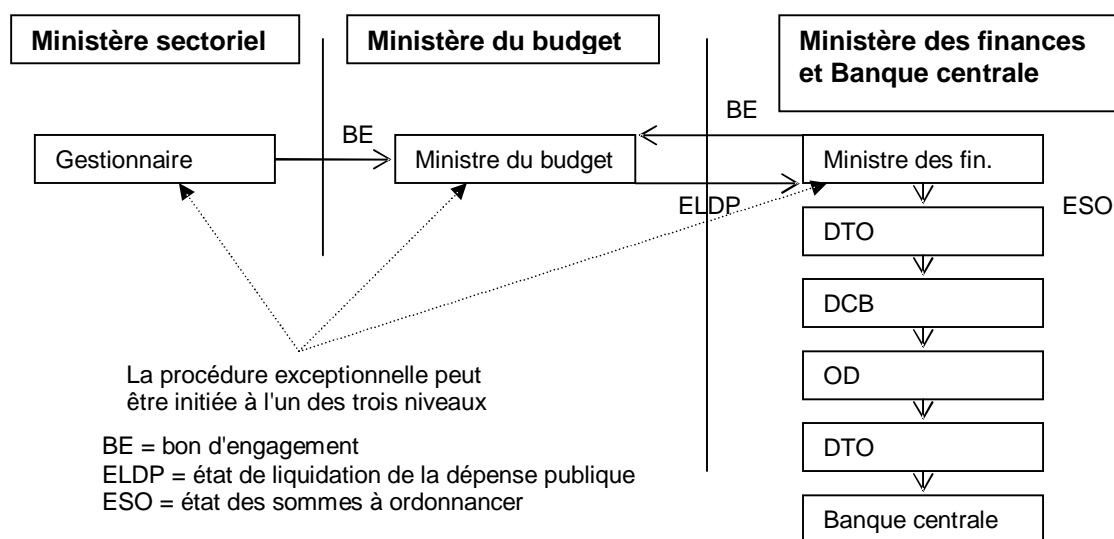
Tous les ministères dépensiers ont déclaré que, dans les faits, seul ce type de procédure peut conduire à une exécution réelle de la dépense. Les dépenses de fonctionnement dont l'engagement est demandé par les services selon la procédure normale ne parviennent pratiquement jamais au stade du paiement (plusieurs visites dans les locaux de ministères sectoriels, même de ministères importants rendaient d'ailleurs ces affirmations superflues).

La procédure d'urgence est largement utilisée pour les frais de transport et les missions, les soins médicaux, ... Elle montre ses limites à travers deux constats :

- le nombre très important de ces dépenses impayées en fin d'année pour cause d'annulation de la mission concernée. La production des pièces justificatives, dans un délai de 48h après paiement n'est jamais effectuée.

- la captation des crédits de fonctionnement par les cabinets des ministres aux fins de dépenses du type de celles qui viennent d'être évoquées, ce qui explique la sur-exécution des budgets de fonctionnement de certains ministères (voir l'indicateur PI-1) simultanément au peu de fonctionnement, voire au zéro fonctionnement qui arrive dans les ministères.

**Schéma 20.3** – Le circuit d'un dossier de dépense en procédure d'urgence



**Note** : la procédure d'urgence a récemment fait l'objet de précisions quant aux procédures à suivre pour l'exécution des dépenses concernées et quant aux natures de dépenses concernées (arrêté interministériel N° 074/CAB/MIN/FINANCES/2007 et N°013/CAB/MIN/BUDGET /2007 du 07 décembre 2007 portant création, organisation et fonctionnement d'un Comité chargé de l'exécution des dépenses en urgence).

Un comité est créé chargé de l'exécution des dépenses urgentes et de la régularisation des suspens à la Banque centrale. Il est placé sous l'autorité des Ministres des finances et du budget ainsi que du Gouverneur de la Banque centrale.

Le Comité se réunit autant que de besoin sur convocation conjointe des deux Ministres précités ou de leurs Directeurs de cabinet.

Les dépenses urgentes sont définies (article 8) comme *nécessitant un décaissement immédiat des ressources, tel que le voyage soudain du Chef de l'Etat et des autres membres des Institutions de l'Etat, une catastrophe naturelle, un accident ou une crise (agression extérieure, conflits armés, ou autres de nature ponctuelle).*

L'arrêté décrit la procédure, à peu près telle qu'elle figure sur le graphique 20.3, pour les seules dépenses qui relèvent des crédits des ministères autres que le Ministère des finances et le Ministère du budget.

Pour ces deux derniers ministères, l'arrêté est très laconique puisqu'il précise uniquement (article 9) : *Les procédures de ces dépenses sont directement engagées soit par le Cabinet du Ministre des finances, soit par celui du Budget selon qu'ils sont gestionnaires de crédits y relatifs.*

Par ailleurs, le rôle du Comité n'est pas clair quant à son intervention avant la dépense puisque l'article 6 dispose que *Le Comité rend compte de ses travaux respectivement aux Ministres des finances et celui du budget*, et l'article 7, *Sur la base des conclusions des travaux, le Ministre des finances et celui du budget instruisent le Comité sur le sort à réserver à chaque dossier de demande des dépenses en urgence.*

On voit mal la compatibilité entre l'urgence de la dépense et la réunion *ex ante* du Comité (qui est composé de 11 personnes de haut niveau).

Le rôle du Comité est plus clair, *ex post* ; l'article 11 dispose en effet que *Le Comité a l'obligation, une fois la dépense payée, de demander aux services bénéficiaires des ressources ayant suivi la procédure d'urgence de communiquer dans les meilleurs délais à la Direction ayant en charge la comptabilité, les pièces justificatives des dépenses effectuées.*

Quoi qu'il en soit, le simple respect de l'article 8, relatif à la nature des dépenses urgentes, devrait conduire à une forte réduction de celles-ci.

Pour ce qui de la régularisation des comptes suspens (il s'agit des quatre comptes mentionnés à l'indicateur PI-17), il semble que la régularisation se limite à établir des titres de régularisation et à les transmettre à la Banque centrale dont le rôle sera de créditer un compte suspens par le débit du compte général du Trésor.

### **La paie des agents de l'Etat**

L'état liquidatif de la solde, émis par la Direction de la Paie du ministère du budget, est validé par le Ministre des finances, validation donnant ordre de paiement auprès de l'Ordonnateur délégué, qui transmet à la Banque centrale les instructions de mise à disposition des fonds.

*Commentaires.* L'intégration des opérations de paiement des salaires dans la chaîne ne permet guère à l'administration des Finances qu'un contrôle des évolutions mensuelles. Les opérations détaillées à l'indicateur PI-18 montrent les faiblesses du contrôle du Ministère du Budget sur la solde.

### **Les dépenses sur ressources extérieures**

L'intégration des dépenses sur ressources extérieures s'effectue sur la base des informations reçues par certaines agences d'exécution (BCECO, BCMI, UCOP essentiellement), qui ne couvrent qu'une partie du champ.

*Commentaires.* Les opérations relatives à l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement des dépenses sur ressources extérieures s'opèrent selon les procédures propres à chaque agence d'exécution spécialisée.

### **Le paiement de la dette extérieure**

L'OGEDep transmet au Ministre des finances, 15 jours avant le trimestre de paiement, la situation des paiements de la dette extérieure.

Le Sous Gestionnaire émet mensuellement, 15 jours avant le mois d'échéance, les bons d'engagement relatifs à la dette extérieure. Ces bons d'engagement sont soumis au Contrôleur budgétaire affecté et sont validés par le Ministre des finances.

Après cette date, le paiement est introduit dans la chaîne de la dépense.

Il a été institué par le Ministère des finances une commission de réconciliation des chiffres de paiement de la dette extérieure qui regroupe en son sein les experts de l'OGEDep, des Ministères des finances (Trésor), du budget (Direction du contrôle budgétaire, Direction de la préparation et du suivi du budget), de la Banque centrale.

La commission a pour objectif d'assurer la véracité et le contrôle des montants émis et payés au titre de la dette extérieure.

**Commentaires.** Le suivi des échéances de la dette extérieure relève de la responsabilité de l'OGEDep, les Ministères des Finances et du Budget ne sont pas en mesure de vérifier l'exactitude des opérations générées par l'Office.

### **Les charges communes**

Le principe des charges communes a été présenté dans le cadre de l'indicateur PI-2. Les crédits alloués aux charges communes font l'objet de dépassements importants liés au non respect des procédures ordinaires de la dépense. L'encadré *les dépassements de crédits des charges communes* illustre ce point.

#### **Les dépassements de crédits des charges communes**

##### *Produits pétroliers*

*Exercice 2006* : crédit budgétaire : FC 12 milliards. Liquidation par la Direction de l'intendance générale et des crédits centralisés (DIGCC) : FC 11,4 milliards. Dépenses totales en produits pétroliers : FC 15,2 milliards, soit un dépassement de FC 3,2 milliards représentant 27% du crédit budgétaire.

*Exercice 2007, janvier à mai* : liquidation par le DIGCC : FC 5,0 milliards. Dépenses totales : FC 6,2 milliards, soit un dépassement de FC 1,2 milliards.

Dans les deux cas, les dépassements résultent du non respect de la procédure de passation et d'exécution des commandes de produits pétroliers, telle que définie dans la Lettre N°918/CAB/MIN/BUDGET/VK/dj/2007 du 21 mai 2007 du Ministre du budget. Pour une part, l'accroissement des commandes hors DIGCC, appelées commandes spéciales, vient des retards constatés dans l'exécution des commandes ordinaires après liquidation par la DIGCC et approbation par le Ministre du budget. Certains services cherchent ainsi à contourner la lenteur de l'exécution des commandes ordinaires.

Les commandes spéciales sont autorisées par le Ministre du budget en cas d'urgence, qui saisit directement les sociétés pétrolières. Les opérations doivent être régularisées aussitôt, suivant la procédure de passation et d'exécution des commandes de produits pétroliers. Cette régularisation, qui conduirait la DIGCC à établir un titre de paiement, n'intervient pas. Il en résulte qu'il n'y a pas de possibilité de contrôler qu'une dépense en produits pétroliers reste bien à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire.

##### *Locations immobilières*

*Exercice 2007, janvier à mai* : crédits budgétaires de l'exercice : FC 1,31 milliards, soit pour cinq mois FC 0,54 milliards. Montant liquidés : FC 1,08 milliards dont FC 0,51 "invités du gouvernement et autres dignitaires".

L'éligibilité aux charges communes est déterminée par l'Arrêté Ministériel 003/CAB/MIN/BUDGET/2006 du 6 avril 2006 déterminant les critères d'éligibilité aux charges communes supportées par le Trésor public et la Circulaire N°354/SG/BUDGET/2006 du 26 juin 2006 précisant les termes de l'arrêté.

L'arrêté reprend la liste des rubriques de nature de dépense mentionnées dans le cadre de l'indicateur PI-2 à l'exception des imprimés de valeur et de l'entretien des véhicules. L'arrêté précise la nature des ayants droits qui sont (selon la nature de la dépense) toutes les administrations, tous les fonctionnaires, tous les édifices publics, certains fonctionnaires pour leur logement, certaines structures pour l'alimentation.

Par toutes les administrations, il faut entendre y compris les écoles et les centres de santé qui bénéficient des forfaits eau et électricité. Le téléphone est rarement en fonctionnement dans ces unités.

La procédure relative aux dépenses des charges communes est en pleine évolution. En 2007 seuls les dépenses d'eau, d'électricité, et les frais d'hébergement (des hôtes de l'Etat) sont, en principe, gérées directement par la Direction de l'Intendance Générale et des Crédits

Centralisés (DIGCC). La réalité est un peu différente. L'encadré *L'exécution des dépenses de charges communes* propose quelques développements.

### **L'exécution des dépenses de charges communes**

Il convient de distinguer l'exécution du budget 2007 et les principes qui devraient s'appliquer dans le futur, en particulier pour le budget 2008.

#### **L'exécution du budget 2007**

Pour l'exécution 2007 la direction aurait souhaité jouer le rôle de la DCB (elle attend l'affectation d'un contrôleur budgétaire en son sein). Dans les faits, le retard de l'adoption du budget a conduit à une situation de blocage. En effet, jusqu'en juillet la DIGCC a exécuté l'ensemble des dépenses communes, au sens des dix rubriques (voir l'indicateur PI-2) comme par le passé, dans le cadre des crédits provisoires.

Après le vote du budget, il est apparu que les dépenses autrefois communes, mais aujourd'hui "décentralisées" (au sens de "imputées aux ministères sectoriels") inscrites au budget au titre des ministères sectoriels (les dix rubriques moins les trois qui restent "centralisées") étaient, pour certaines d'entre elles, par exemple les carburants, insuffisamment dotées, les crédits étant, dans la plupart des cas, déjà consommés dans le cadres des crédits provisoires de 1/12 de l'exercice précédent.

Certains ministères consommateurs de dépenses communes ne disposent même pas de ligne budgétaire correspondante, par exemples le Premier ministre pour les carburants.

Les engagements de juillet restent alors impayés. Le Ministre du budget ne signe plus les engagements de la DIGCC, sauf les frais d'hébergement du Grand Hôtel, ce qui ouvre la voie à la procédure des commandes spéciales.

Un aménagement du budget pourrait être la seule solution à ce problème

La circulaire d'exécution du budget 2007 contredit la Lettre N°918/CAB/MIN/BUDGET/VK/dj/2007 du 21 mai 2007 du Ministre du budget qui réaffirme le rôle de la DIGCC sur la base des anciennes procédures d'exécution des dépenses centralisées. Les bons d'engagement, provenant des gestionnaires de crédits seront regroupés par fournisseur. La chaîne de la dépense décrite dans la circulaire d'exécution du Budget 2007, n'inclut pas de dispositions relatives à la DIGCC. Elles sont en revanche détaillées dans le corps du texte (« le carburant, la location immobilière dont la gestion est décentralisée, restent cependant suivis par la DIGCC »)

**NB** : Les derniers prix encadrés en RDC concernent les carburants, l'eau et l'électricité.

#### **Le budget 2008 en préparation et les budgets ultérieurs**

Il convient de distinguer les trois rubriques qui restent centralisées, de celles qui sont devenues décentralisées en 2007.

##### *Les anciennes dépenses communes aujourd'hui décentralisées*

En 2008, ce seront les ministères qui feront les prévisions budgétaires, mais elles transiteront par la DIGCC (qui rédigera un rapport) avant leur examen en conférence budgétaire.

La décentralisation des dépenses communes pose des problèmes de savoir-faire aux ministères sectoriels, ainsi que des problèmes d'économies liées au groupement des achats. Il ne s'agit pas d'ailleurs, dans bien des cas, d'une véritable décentralisation, mais de la mise à la charge d'un ministère autre que le ministère du budget de dépenses qui demeurent communes à plusieurs ministères, par exemple l'hébergement des invités du gouvernement, géré désormais par le Ministère du tourisme.

Il n'est donc pas certain que la solution choisie depuis 2007 soit reconduite, d'autant que les textes fondamentaux (l'arrêté de 2006 mentionné plus haut et sa circulaire d'application) restent en vigueur.

##### *Les dépenses communes qui restent centralisées*

Elles concernent les trois rubriques *Poste et correspondance, Eau, et Electricité*. La question du maintien d'une gestion centralisée de ces dépenses se pose dans la mesure où, dans le cas de l'eau et de l'électricité, des compteurs sont mis en place pour passer du système du forfait à celui d'une facturation de la consommation réelle, qui pourrait être à la charge de chaque ministère. L'eau et l'électricité sont acheminés vers l'administration jusqu'à de l'ordre de 4000 points d'alimentation.

Le cabinet KPMG a réalisé une base des ayants droits et rédigé un guide de l'utilisateur, mais la DIGCC ne dispose pas encore du serveur pour utiliser la base et, sans doute pas non plus de la formation préalable nécessaire.

### **Les dépenses totalement hors chaîne**

L'urgence, on a vu plus haut les dérives actuelles dans l'utilisation de cette procédure, peut conduire à des dépenses totalement « hors chaîne » ; le Ministre des Finances établit un ordonnancement manuel et un transfert de l'ordre de paiement à la BCC également manuel.

**Commentaires.** Les engagements « manuels », en fait une correspondance du Ministre à la Banque Centrale, ne font l'objet d'aucun contrôle. Ces dépenses doivent ensuite entrer dans la chaîne par régularisation. Il semble que la majorité de ces dépenses fassent l'objet d'une intégration dans la chaîne de la dépense, cependant certaines ne sont pas régularisées et sont toujours en "suspens" à la Banque centrale.



## **Les mises à dispositions**

Les dépenses de fonctionnement courant de certaines entités, Budgets Annexes, Provinces, Cabinets de Ministres, et institutions politiques sont financées par le biais de la procédure de la Mise à Disposition des Fonds (MAD). La MAD est une procédure d'octroi d'avance de fonds permettant aux services de faire face à des dépenses de fonctionnement dont la nature et l'imputation budgétaire sont bien connues.

**Commentaires.** Le renouvellement d'une MAD ne peut se faire que sur envoi à posteriori à la DCB des justificatifs (factures certifiées) du contenu de la MAD précédente. Dans la pratique courante, les fonds octroyés conformément à cette procédure ne sont pas ventilés par nature de dépenses. Le contrôle, à la réception des pièces justificatives, des crédits disponibles notamment n'a plus aucun sens. Se pose également le problème de la comptabilisation budgétaire des opérations ; la nature des dépenses n'est pas détaillée correctement dans la demande de MAD et elle ne correspond jamais à la réalité des dépenses effectuées.

## **Commentaires généraux sur les procédures exceptionnelles**

Les procédures de dépenses exceptionnelles contenues dans le manuel de procédure de dépenses sont définies relativement précisément. Ce n'est pas le cas de ses conditions d'utilisation, ce qui donne une marge importante pour une utilisation excessive de la procédure des dépenses dérogatoires. La chaîne informatique est neutre sur les procédures utilisées (on peut indépendamment de leur nature "choisir" n'importe quelle procédure pour exécuter une dépense, par exemple la MAD pour le paiement de la dette extérieure).

Le tableau 20.3 propose la répartition de la dépense publique par type de procédure (en nombre et en montant).

Le tableau fait apparaître clairement la faible part des dépenses payées dans le cadre de la procédure standard, elle est passée, en montant, de 0,1% en 2004 à 10,7% en 2005 pour retomber à 4,1% en 2006 et 4,5% en 2007.

Dans le même temps les dépenses exécutées en procédure d'urgence représentaient 30,5% en 2004, 37,4% en 2005, 43,6% en 2006 et 42,5% en 2007.

Les raisons avouées de cette déviation aux procédures standard d'exécution des dépenses seraient liées :

(i) Aux tentatives de « dépassement de crédits » rendus plus difficiles après les rejets massifs de 2005 et les nouvelles directives du Ministre du Budget en 2007 (voir l'encadré *L'instruction relative au renforcement de la procédure de traitement des dossiers de dépense*);

(ii) A la lenteur des travaux d'analyse et d'approbation des dossiers à inscrire au plan de trésorerie par le Comité de Trésorerie ;

(iii) A la lenteur dans le traitement des dépenses sur marchés publics.

Cette lenteur est à l'origine de l'idée selon laquelle la désignation d'une dépense comme étant d'urgence est le seul moyen de garantir son exécution et ce, dans un délai acceptable.

**Tableau 20.3 – Répartition de la dépense publique par type de dossier (millions de FC)**

<b>2004</b>									
TypeDossier	Engagem. Nombre	Liquid. Nombre	Liquid. /engag.	Ordon. Nombre	Ordon. /liquid.	Paiement Nombre	Paiement /ordon.	Paiement /engag.	Paiement % type.
Standard	180	98	54.4%	70	71.4%	56	80.0%	31.1%	0.5%
Marché	4	4	100.0%	4	100.0%	4	100.0%	100.0%	0.0%
Urgent	9 417	8 871	94.2%	8 478	95.6%	6 370	75.1%	67.6%	53.5%
Charge commune	6	6	100.0%	6	100.0%	6	100.0%	100.0%	0.1%
Dette Extérieure	8	8	100.0%	6	75.0%	0	0.0%	0.0%	0.0%
Paie	1	1	100.0%	1	100.0%	1	100.0%	100.0%	0.0%
Régularisation	5 470	5 466	99.9%	5 466	100.0%	5 466	100.0%	99.9%	45.9%
Total	15 086	14 454	95.8%	14 031	97.1%	11 903	84.8%	78.9%	100.0%
TypeDossier	Engagem. Montant	Liquid. Montant	Liquid. /engag.	Ordon. Montant	Ordon. /liquid.	Paiement Montant	Paiement /ordon.	Paiement /engag.	Paiement % type.
Standard	1 489	1 354	90.9%	1 110	82.0%	326	29.4%	21.9%	0.1%
Marché	13	13	100.0%	13	100.0%	13	100.0%	100.0%	0.0%
Urgent	175 864	166 239	94.5%	156 669	94.2%	121 896	77.8%	69.3%	30.5%
Dette Extérieure	46	46	100.0%	46	100.0%	0	0.0%	0.0%	0.0%
Charge commune	550	550	100.0%	129	23.4%	46	35.4%	8.3%	0.0%
Paie	1	1	100.0%	1	100.0%	1	100.0%	100.0%	0.0%
Régularisation	276 688	276 651	100.0%	276 651	100.0%	277 145	100.2%	100.2%	69.4%
Total	454 650	444 852	97.8%	434 618	97.7%	399 426	91.9%	87.9%	100.0%
<b>2005</b>									
TypeDossier	Engagem. Nombre	Liquid. Nombre	Liquid. /engag.	Ordon. Nombre	Ordon. /liquid.	Paiement Nombre	Paiement /ordon.	Paiement /engag.	Paiement % type.
Standard	2 389	2 316	96.9%	2 190	94.6%	1 952	89.1%	81.7%	8.7%
Marché	14	14	100.0%	11	78.6%	11	100.0%	78.6%	0.0%
Urgent	10 609	10 560	99.5%	9 872	93.5%	8 283	83.9%	78.1%	37.0%
Charge commune	84	84	100.0%	79	94.0%	79	100.0%	94.0%	0.4%
Dette Extérieure	23	23	100.0%	23	100.0%	23	100.0%	100.0%	0.1%
Paie	1 352	1 352	100.0%	1 228	90.8%	1 227	99.9%	90.8%	5.5%
MAD	355	355	100.0%	222	62.5%	212	95.5%	59.7%	0.9%
Régularisation	10 664	10 663	100.0%	10 662	100.0%	10 622	99.6%	99.6%	47.4%
Total	25 490	25 367	99.5%	24 287	95.7%	22 409	92.3%	87.9%	100.0%
TypeDossier	Engagem. Montant	Liquid. Montant	Liquid. /engag.	Ordon. Montant	Ordon. /liquid.	Paiement Montant	Paiement /ordon.	Paiement /engag.	Paiement % type.
Standard	67 219	66 353	98.7%	64 022	96.5%	66 095	103.2%	98.3%	10.7%
Marché	496	496	100.0%	455	91.9%	718	157.6%	144.8%	0.1%
Urgent	243 238	241 876	99.4%	232 571	96.2%	231 713	99.6%	95.3%	37.4%
Charge commune	2 545	2 545	100.0%	2 498	98.2%	2 477	99.1%	97.3%	0.4%
Dette Extérieure	3 256	3 256	100.0%	3 256	100.0%	3 257	100.0%	100.0%	0.5%
Paie	10 423	10 423	100.0%	10 423	100.0%	10 180	97.7%	97.7%	1.6%
MAD	4 880	4 880	100.0%	4 593	94.1%	5 753	125.3%	117.9%	0.9%
Régularisation	309 670	309 669	100.0%	309 636	100.0%	298 837	96.5%	96.5%	48.3%
Total	641 726	639 496	99.7%	627 455	98.1%	619 029	98.7%	96.5%	100.0%
<b>2006</b>									
TypeDossier	Engagem. Nombre	Liquid. Nombre	Liquid. /engag.	Ordon. Nombre	Ordon. /liquid.	Paiement Nombre	Paiement /ordon.	Paiement /engag.	Paiement % type.
Standard	588	560	95.2%	360	64.3%	340	94.4%	57.8%	1.3%
Marché	1	1	100.0%	0	0.0%	0	#DIV/0!	0.0%	0.0%
Urgent	11 014	10 724	97.4%	7 396	69.0%	7 215	97.6%	65.5%	27.4%
Charge commune	57	57	100.0%	55	96.5%	53	96.4%	93.0%	0.2%
Dette Extérieure	67	67	100.0%	67	100.0%	58	86.6%	86.6%	0.2%
Paie	16 489	16 489	100.0%	15 382	93.3%	15 252	99.2%	92.5%	57.9%
MAD	552	549	99.5%	349	63.6%	347	99.4%	62.9%	1.3%
Régularisation	3 086	3 086	100.0%	3 086	100.0%	3 086	100.0%	100.0%	11.7%
Total	31 854	31 533	99.0%	26 695	84.7%	26 351	98.7%	82.7%	100.0%
TypeDossier	Engagem. Montant	Liquid. Montant	Liquid. /engag.	Ordon. Montant	Ordon. /liquid.	Paiement Montant	Paiement /ordon.	Paiement /engag.	Paiement % type.
Standard	33 774	33 514	99.2%	29 616	88.4%	28 939	97.7%	85.7%	4.1%
Marché	0	0	100.0%	0	0.0%	0	#DIV/0!	0.0%	0.0%
Urgent	376 115	373 094	99.2%	327 830	87.9%	304 341	92.8%	80.9%	43.6%
Charge commune	1 206	1 206	100.0%	1 197	99.3%	1 164	97.2%	96.5%	0.2%
Dette Extérieure	26 965	26 965	100.0%	26 965	100.0%	25 622	95.0%	95.0%	3.7%
Paie	139 534	139 535	100.0%	139 534	100.0%	139 080	99.7%	99.7%	19.9%
MAD	3 125	3 125	100.0%	2 931	93.8%	2 932	100.0%	93.8%	0.4%
Régularisation	194 202	194 202	100.0%	194 202	100.0%	196 703	101.3%	101.3%	28.1%
Total	774 922	771 642	99.6%	722 276	93.6%	698 780	96.7%	90.2%	100.0%

2007									
TypeDossier	Engagem. Nombre	Liquid. Nombre	Liquid. /engag.	Ordon. Nombre	Ordon. /liquid.	Paiement Nombre	Paiement /ordon.	Paiement /engag.	Paiement % type.
Standard	944	818	86.7%	370	45.2%	298	80.5%	31.6%	1.3%
Marché	58	53	91.4%	31	58.5%	24	77.4%	41.4%	0.1%
Urgent	5 835	5 676	97.3%	4 098	72.2%	3 558	86.8%	61.0%	15.9%
Charge commune	89	75	84.3%	54	72.0%	52	96.3%	58.4%	0.2%
Dettes Extérieures	163	163	100.0%	162	99.4%	112	69.1%	68.7%	0.5%
Paie	23 318	23 318	100.0%	21 894	93.9%	16 916	77.3%	72.5%	75.4%
MAD	1 600	1 487	92.9%	800	53.8%	639	79.9%	39.9%	2.8%
Régularisation	831	830	99.9%	829	99.9%	828	99.9%	99.6%	3.7%
Total	32 838	32 420	98.7%	28 238	87.1%	22 427	79.4%	68.3%	100.0%
TypeDossier	Engagem. Montant	Liquid. Montant	Liquid. /engag.	Ordon. Montant	Ordon. /liquid.	Paiement Montant	Paiement /ordon.	Paiement /engag.	Paiement % type.
Standard	31 603	31 230	98.8%	26 773	85.7%	19 025	71.1%	60.2%	4.5%
Marché	12 243	12 143	99.2%	10 948	90.2%	5 314	48.5%	43.4%	1.2%
Urgent	258 721	256 907	99.3%	228 381	88.9%	181 572	79.5%	70.2%	42.5%
Charge commune	2 067	2 067	100.0%	1 601	77.4%	1 162	72.6%	56.2%	0.3%
Dettes Extérieures	13 706	13 706	100.0%	13 666	99.7%	11 320	82.8%	82.6%	2.6%
Paie	126 665	126 665	100.0%	126 656	100.0%	86 056	67.9%	67.9%	20.1%
MAD	41 761	41 686	99.8%	40 952	98.2%	26 688	65.2%	63.9%	6.2%
Régularisation	96 589	96 568	100.0%	96 544	100.0%	96 376	99.8%	99.8%	22.5%
Total	583 354	580 972	99.6%	545 521	93.9%	427 512	78.4%	73.3%	100.0%

Les ministères sectoriels ont la forte impression que seule l'intégration d'une dépense dans le Plan de Trésorerie à travers la procédure de dépense d'urgence est une garantie d'exécution de la dépense. Les différents ministères rencontrés ont tous confirmé cette appréciation.

Dans la procédure standard, le rejet provisoire de la DCB est relativement respecté, tandis que dans celle d'urgence, traitée au cabinet du Ministère du budget, l'étape du rejet pour irrégularité n'existe pas et le dossier est approuvé sans aucun contrôle.

#### ***Instruction n°001/CAB/MIN/BUDGET/2007 relative au renforcement de la procédure de traitement des dossiers de dépenses (extraits)***

Tout dossier de dépense devra avoir comme support le bon d'engagement.

Les dossiers de dépense introduits dans la chaîne de la dépense et revêtus de la mention « rejet pour indisponibilité de crédits » devront être retournés aux Gestionnaires de Crédits concernés, à l'initiative du Directeur Chef de Service du Contrôle Budgétaire. Ce dernier agit par délégation du Ministre du Budget, pour confirmer définitivement les dits rejets.

Le recours à la procédure exceptionnelle, prévue dans le manuel du circuit rationalisé de la dépense, est limité aux seules dépenses urgentes de souveraineté, telles que définies dans l'instruction du 5 juin 2004, relative à l'exécution des dépenses urgentes de souveraineté. Les demandes de paiement y relatives doivent être présentées par bon d'engagement, accompagné des pièces justificatives prescrites par le vade-mecum des pièces justificatives des dépenses de l'Etat.

Les dossiers se rapportant à la procédure exceptionnelle ne sont validés par le Ministre du Budget que si les crédits correspondant sont disponibles.

Les Gestionnaires de crédits, dont les dossiers ont été rejetés pour insuffisance de crédits, peuvent initier une proposition adéquate de virement de crédits, conformément aux dispositions pertinentes de la Loi Financière.

Les demandes de paiement non couvertes par un bon d'engagement seront retournées aux Gestionnaires de crédits qui les ont initiées, en vue de se conformer à cette procédure.

Les services intervenants dans le circuit de la dépense sont tenus de traiter avec diligence les dossiers régulièrement engagés et validés, en vue de garantir la fluidité de la chaîne de la dépense.

## **Les contrôles en aval de l'engagement**

Les contrôles internes effectués en aval de l'engagement sont ceux liés à la liquidation, à l'ordonnancement et au paiement des dépenses. Les marchés et les dépenses sur ressources PPTE méritent un examen particulier.

## ***La liquidation et l'ordonnancement***

Le contrôle des liquidations et des ordonnancements dans la procédure standard, décrite plus haut, appelle les commentaires suivants :

1) La chaîne de la dépense indique clairement que des engagements peuvent être validés par le Ministre du Budget sans la présence dans le dossier des pièces justificatives prévues notamment par le vade-mecum. Alors que la chaîne prévoit l'obligation de passer par la procédure de l'engagement « provisoire », qui est en fait une autorisation donnée par le Ministre du Budget d'engager une dépense. Ces dossiers, approuvés doivent être complétés des éléments nécessaires à la liquidation produits par le Sous-gestionnaire (factures définitive pour les paiements sur simple facture, ordre de service et demande de paiement de l'avance pour les marchés publics) avant leur transfert à la cellule de liquidation de la DCB. Sauf en de rares cas, le contrôle du service fait soit ne figure pas dans le dossier, soit est fictif, pratiquement aucun fournisseur n'acceptant de livrer des marchandises sans avoir été payé. C'est le cas notamment des vendeurs d'automobiles et des titulaires des marchés de travaux qui ne réalisent ceux-ci qu'à hauteur des acomptes versés.

2) Les contrôles effectués à la cellule de liquidation lors de la saisie des éléments de liquidations sont identiques à ceux effectués lors de l'engagement par le CBA et par la DCB.

3) Le dossier subit une fois de plus les mêmes contrôles au pool de contrôle de la division de l'ordonnancement de la DTO. Cette division tient un fichier manuel des fournisseurs. Il est bien tenu et très peu utilisé. Les seules et rares consultations évoquées proviennent de la Direction des Marchés (dans le but d'engager des procédures de régularisation de marchés). Aucun service gestionnaire de crédits ne consulte ce fichier. La Direction Générale des Impôts a dans ce fichier les éléments nécessaires pour augmenter le nombre d'entreprises suivies par la Direction des Grandes Entreprises en intégrant toutes celles qui bénéficient de commandes publiques pour plus de 400 000 USD dans une seule année (voir l'indicateur PI-14).

4) l'Ordonnateur Délégué est le seul à ne pas apprécier le dossier physique qui est conservé au pool de contrôle bien qu'il soit prévu (encadré "La chaîne de la dépense") qu'il le vérifie.

**Conclusion.** Les contrôles postérieurs à l'engagement n'apportent aucune garantie supplémentaire pour les dépenses traitées dans la chaîne informatisée de la dépense publique. Les dépenses payées dans le cadre des procédures exceptionnelles, qui devraient être contrôlées à posteriori, ne subissent aucun contrôle.

## ***Le paiement***

Dans un système de finances publiques basé sur la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, l'ultime contrôle de la dépense publique est exercé par le comptable lors du paiement. On distingue deux phases dans ce contrôle qui correspondent aux fonctions de payeur et de caissier. Le payeur s'assure de la « régularité » de la dépense (sans pouvoir juger de son opportunité) et le caissier s'assure du caractère libératoire du paiement.

En RDC, la fonction de payeur n'est pas remplie, en raison de l'absence d'un véritable réseau de comptables publics et d'un Comptable Principal de l'Etat, d'un plan Comptable Général de l'Etat, d'un Règlement Générale de la Comptabilité Publique à jour. Le système comptable mis en place à la DTO est analysé dans le cadre de l'indicateur PI-22.

La fonction de caissier est exercée par la Banque centrale du Congo (BCC). C'est à la DTO qui reçoit les avis de débit de la BCC qu'il appartient de vérifier le caractère libératoire des décaissements effectués. Le paiement est parfois effectué au profit d'un compte bancaire

dont le titulaire est une administration. Cette possibilité est prévue par la circulaire 004/CAB/MIN/FIN/2005 du 12 avril 2005 du Ministre des Finances portant *procédure d'ouverture et de fonctionnement des comptes de l'État dans les établissements de crédit en RDC*. Ces comptes sont réservés théoriquement à des organismes émergeant aux budgets annexes et sont destinés à recevoir les subventions d'équilibre et les subsides.

### ***Le suivi de l'exécution des marchés***

Le Bureau technique de contrôle (BTC) du Ministère des travaux publics et infrastructures est en charge du contrôle de l'exécution des marchés du ressort du ministère. Il dispose de 78 agents.

Pour chaque marché un *fonctionnaire dirigeant* est désigné, en charge du suivi non permanent des travaux. Il est choisi au sein de la direction technique concernée. Un *délégué à pied d'œuvre* est théoriquement en permanence au chantier. Enfin, le BTC désigne un *contrôleur* chargé du contrôle sur place.

Le *fonctionnaire dirigeant* vise les états de situation et, en pratique, bien que non prévu, les factures.

En province, les *divisions des travaux publics* jouent le rôle de fonctionnaire dirigeant, mais le ministère n'a pas les moyens de dépêcher des contrôleurs du BTC.

Le BTC établit chaque année un état de l'exécution des marchés du ressort du ministère des travaux publics et infrastructures, par division (division des études, division des bâtiments, division des ponts, ouvrages d'art, bacs et lutte anti-érosive, division des voiries et des routes).

Chaque état recense en fin de l'année, pour chaque division : les dossiers terminés, les dossiers actifs, les dossiers en attente de financement, les dossiers en suspens et les dossiers annulés.

A titre d'exemple, le tableau 20.4 présente sous une forme synthétique l'état de suivi des marchés de bâtiments actifs au 31 décembre 2006. A cet état, dont le total des montants s'élève à 71,8 milliards de \$ peut être joint l'état des dossiers en attente de financement – pas de début d'exécution – pour un montant de 22,3 milliards de \$.

On peut constater à l'examen du tableau qu'une minorité de marchés sont classés comme travaux en cours (en gris sur le tableau dans la colonne *observations*). La plupart des travaux sont arrêtés, les entrepreneurs attendant d'être payés pour poursuivre les travaux.

Seuls trois marchés présentent les deux caractéristiques suivantes (en gris dans les colonnes *exécution financière* et *exécution physique*) :

- exécution physique supérieure à l'exécution financière (en %) ;
- travaux en cours d'exécution.

Ces trois marchés sont les seuls qui correspondent au respect de la règle du paiement après service fait.

**Tableau 20.4 – Etat de suivi des marchés de bâtiments actifs au 31 décembre 2006**

	DATE LETTRE COMMANDE	MONTANT \$	DELAI (MOIS)	EXECUTION FINANCIERE %	EXECUTION PHYSIQUE %	OBSERVATIONS
1	15/11/04	2 762 199	5	6	6	TRAVAUX ARRETE DEPUIS 8/04
2	13/06/06	193 776	1	100	0	TRAVAUX NON DEMARRES EN ATTENTE DE MATERIEL IMPORTE
3/1	03/08/05	91 289	3	100	112	RECEPTION DES TRAVAUX LE 10/02/2006
3/2		47 579	5	70	38	ARRET DES TRAVAUX EN ATTENTE DE FINANCEMENT
4	04/05/06	457 370	1	-	26	EN ATTENTE PAIEMENT POUR POURSUITE DES TRAVAUX
5	31/12/04	236 016	3	100	74	TRAVAUX EN COURS
6	08/11/06	169 981	3	42	45	TRAVAUX EN COURS
7	15/12/06	3 221 984	AC	5	123	TRAVAUX EN COURS
8	04/11/04	497 708	3	100	95	RELANCE DES TRAVAUX SUITE A AVENANT LE 13/02/2006
9	29/01/05	1 379 137	5	78	52	TRAVAUX EN COURS
10	10/02/05	1 146 945	4	48	28	TRAVAUX EN COURS
11	03/10/05	452 071	13	50	90	TRAVAUX EN COURS
12	09/11/05	92 244	3	41	95	TRAVAUX REPRIS DEPUIS LE 12/12/2006
13	20/09/06	455 331	AC	-	3	MAIGRE PREFINANCEMENT EN ATTENTE DE FINANCEMENT
14	20/09/06	435 029	AC	-	3	MAIGRE PREFINANCEMENT EN ATTENTE DE FINANCEMENT
15		733 705	AC	-	3	MAIGRE PREFINANCEMENT EN ATTENTE DE FINANCEMENT
16	05/11/04	402 004	6	46	15	TRAVAUX EN COURS
17	20/07/06	-	-	-	-	TRAVAUX SUSPENDU PAR LE BTC
18	29/12/05	418 827	5	-	-	EN ATTENTE DE FINANCEMENT
19	31/12/04	106 124	2	48	88	EN ATTENTE DE FINANCEMENT
20	15/06/06	30 592	-	-	-	EN ATTENTE DE FINANCEMENT
21	10/02/05	669 163	3	44	66	TRAVAUX ARRETES
22	05/03/05	190 254	4	76	70	TRAVAUX EN COURS
23	01/09/04	103 860	3	50	93	REPRISE IMMINENTE
24	10/02/06	32 106	1	58	140	TRAVAUX ARRETES DEPUIS LE 09/05/06 EN ATTENTE DE PAIEMENT
25	04/11/04	60 255	2	-	-	TRAVAUX EN COURS
26	14/07/03	7 859 560	3	-	-	29 VILLAS SEULEMENT SUR LES 50 PREVUS EN COURS D'EXEC.
27	06/03/06	232 904	AC	-	-	TRAVAUX PREFINANCES PAR L'ENTREPRISE
28	06/03/06	370 653	AC	-	-	TRAVAUX PREFINANCES PAR L'ENTREPRISE
29	03/04/06	372 231	AC	-	-	TRAVAUX PREFINANCES PAR L'ENTREPRISE
30	03/04/06	249 704	AC	-	-	STOCKAGE MATERIAUX
31		97 892	AC	-	-	MARCHE A REGULARISER
32	11/11/05	194 824	3	50	87	ARRET DES TRAVAUX DEPUIS LE 15/09/06 EN ATTENTE DE FINANC.
33	12/08/02	48 685	2	48	30	TRAVAUX EN COURS
34	14/04/06	1 525 837 20 072	18	-	-	PREFINANCEMENT DES ETUDES PAR LA DGRAD
35	20/09/06	372	AC	-	-	MARCHE A REGULARISER EN ATTENTE DE FINANCEMENT
36	20/06/06	1 054 917	3	-	-	ARRET DES TRAVAUX EN ATTENTE DE FINANCEMENT
37	20/06/06	989 269	3	-	-	ARRET DES TRAVAUX EN ATTENTE DE FINANCEMENT
38/1	03/04/06	8 120 752	4	-	-	EN ATTENTE DE FINANCEMENT
38/2	04/04/06	5 095 181	4	-	-	EN ATTENTE DE FINANCEMENT
38/3	04/04/06	2 791 619	4	15	30	TRAVAUX ARRETES
38/4	05/04/06	1 950 792	4	-	-	EN ATTENTE DE FINANCEMENT
38/5	06/04/06	1 892 375	4	-	-	EN ATTENTE DE FINANCEMENT
39	27/02/06	188 394	-	-	-	TRAVAUX EN COURS
40	05/04/06	261 029	3	20	11	TRAVAUX EN COURS
41	27/06/05	89 519	-	-	-	TRAVAUX ARRETES
42	03/02/99	129 311	4	46	48	TRAVAUX ARRETES DEPUIS LE 05/03/05
43	27/06/05	29 771	3	48	88	TRAVAUX ARRETES
44	06/08/05	91 337	3	49	84	TRAVAUX ARRETES
45	04/04/06	2 420 094	AC	-	-	TRAVAUX ARRETES
46	04/04/05	484 594	3	50	38	TRAVAUX EN COURS
47	02/08/05	289 303	3	50	72	EN ATTENTE DE FINANCEMENT
48		405 806	3	-	-	TRAVAUX EN COURS
49	-	139 045	-	-	-	TRAVAUX EN COURS
	<b>TOTAL</b>	<b>71 833 319</b>				

AC = A CONVENIR

### **Les dépenses sur ressources PPTE**

L'étude de l'utilisation des ressources PPTE réalisée par un cabinet de consultants (Cauditec, Mai 2007) a porté sur les années 2003-2004-2005.

La nature des dépenses éligibles a été fixée par une lettre du Ministre du budget au FMI en 2003. La liste a été actualisée en 2006.

Le consultant a constitué un échantillon de dépenses à partir de celles payées par la BCC. Pour 2004, 47 dossiers représentant 97% des dépenses : aucun dossiers physique retrouvé. Pour 2005 sur 284 dossiers représentant plus de 78% des dépenses seuls 93, soit 33%, ont été produits. Parmi eux, 38 étaient complets, 37 incomplets et 18 sans fonds de dossiers.

Devant cette carence un second échantillon de 240 dossiers a été constitué, qui n'a permis qu'un examen sur pièces de 9,17% des dossiers de l'échantillon, représentant 0,05% de la dépense totale sur ressources PPTE en 2005. A nouveau aucun dossier de 2004 n'a pu être présenté.

Les auditeurs dénoncent la non collaboration des fonctionnaires responsables, le non fonctionnement du « Comité Consultatif de Suivi des Dépenses de Lutte contre la pauvreté », l'inexistence d'archives qui n'a pas permis d'atteindre un seuil acceptable de vérification, le flou de la définition des dépenses éligibles, des faiblesse dans la chaîne informatisée de la dépense publique, le non respect des procédures en matière de marchés publics, la gestion « conflictuelle » des budgets PPTE entre les Secrétaires Généraux et les cabinets ministériels, l'absence de contrôle interne et indépendant sur la gestion des fonds.

L'examen des dépenses a décelé de très nombreux cas où l'objet de la dépense n'avait que peu ou pas de rapport avec la réduction « durable » de la pauvreté (exemple cité : des frais de banquets à l'occasion de divers colloques ...).

Le Ministre du budget a publié les principales conclusions et recommandations du rapport sur son site internet, ainsi que ses propres commentaires. On peut y constater, en général, un accord du Ministre avec les conclusions du consultant.

<b>Note</b>	<b>Critères minima (Méthode de notation : M1)</b> <b>Note globale : D</b>	<b>Justifications</b>
<b>D</b>	i) Les systèmes de contrôle des engagements font généralement défaut OU font l'objet de violations courantes.	i) L'importance des procédures exceptionnelles rend le contrôle des engagements tout à fait inopérant.
<b>D</b>	ii) Des règles et procédures de contrôle claires et exhaustives font défaut dans d'autres domaines importants.	ii) Le contrôle du service fait est pratiquement inexistant.
<b>D</b>	iii) La série des règles de base n'est pas observée de manière systématique et générale, étant donné l'inobservation flagrante des règles ou le recours systématique injustifié aux procédures simplifiées et d'urgence.	iii) Les dépenses payées selon les procédures d'urgence, de MAD, et de régularisation représentent 70% des dépenses en 2007.

## PI-21. Efficacité du système de vérification interne

Il existe, dans le domaine des finances publiques, principalement deux corps d'inspection, celui de l'*Inspection générale des finances* et celui des *Contrôleurs des finances* de la *Division des services extérieurs de contrôle* de la *Direction de la comptabilité publique*.

### L'Inspection générale des finances

L'Inspection générale des finances (IGF) a plusieurs fois changé de tutelle. Elle est, par le Décret 04/018 du 19 février 2004 modifiant et complétant l'ordonnance 87-323 du 15 septembre 1987 portant *création de l'Inspection Générale des Finances*, placée sous l'autorité directe du Ministre des finances après l'avoir été, depuis le 18 mars 2003, sous celle du Président de la République.

L'Inspection générale dispose d'un droit très large de contrôle de tous les organismes publics et de tout organisme recevant des fonds publics. Elle présente la particularité de *pouvoir procéder à toute mission de contre-vérification, au second degré, de toutes les situations douanières, fiscales ou parafiscales des contribuables ou redevables d'impôts, droits, taxes ou redevances, soit en cas de découverte d'une fraude lors de l'exécution normale d'une mission de contrôle ou de vérification, soit sur réquisition des autorités politiques et administratives, soit sur réquisition des autorités judiciaires, soit, enfin, sur dénonciation des tiers.*

Les effectifs de l'IGF sont de 75 inspecteurs des finances plus le personnel d'appui.

Les missions de l'IGF peuvent être diligentées par l'Inspecteur général chef de service, éventuellement sur l'initiative d'une autorité publique. Le tableau 21.1 propose la répartition des missions de l'année 2006, par autorité à l'origine de l'ordre de mission et par secteur d'intervention.

**Tableau 21.1** – Nombre d'ordres de mission – année 2006

Dénomination du secteur d'intervention	Autorité à l'origine de l'ordre de mission				
	Inspecteur général – chef de service	DGI	Ministre des finances	Ministre du portefeuille	INSS
Bureaux comptables	4				
Formation, stage et information	10		2		
Organismes publics	27		1	2	1
Dépenses publiques	21				
Recettes publiques			1		
DGI	16	1			
DGRAD	9				
OFIDA	12		1		
Mixtes (dont contrevérification)	2				
TOTAL	101	1	5	2	1

L'IGF édite :

- Le programme d'action annuel ;
- Le rapport d'activités annuel ;
- Les rapports d'activités trimestriels.

Les rapports annuels et trimestriels présentent, sous forme résumée, les résultats des missions effectuées au cours de l'année ou du trimestre.



Les missions de l'IGF ont été orientées, au cours de l'année 2006, pour plus de la moitié, vers le contrôle de la dépense et des Régies de recettes, ce qui traduit une orientation vers les aspects systémiques des finances publiques de la RDC. Cette orientation intervient après que des critiques aient été émises à l'encontre d'un programme de contrôle trop orienté vers les entreprises publiques.

Le programme d'actions de l'année 2007 est relativement structuré et détaillé, là encore en réponse à des critiques qui avaient été formulées.

Le suivi des recommandations de l'Inspection générale des finances n'est pas effectif. La qualité du Ministre des finances, ordonnateur de la plupart des dépenses, est susceptible de créer une situation de conflit d'intérêt.

#### **Quelques constatations de l'Inspection générale des finances**

Recettes recouvrées inférieures aux recettes renseignées par les services d'assiette.  
Manque de sincérité de documents comptables présentés à l'équipe de contrôle.  
Forte carence en imprimés de valeur.  
Agents ne recevant pas leurs salaires.  
Salaires retenus en partie au niveau hiérarchique supérieur ou par le comptable.  
Autant de services d'assiette que de directions.  
Pas de registre des recettes constatées, ordonnancées dans les services d'assiette.  
Immixtion du Gouverneur dans la perception des recettes du Trésor public.  
Détournements des salaires des fonctionnaires en activité et retraités dans huit bureaux comptables.  
Détournements des recettes publiques par Gouverneur de province.  
Déficit de caisse dans 11 bureaux comptables, parfois de plusieurs dizaines de millions de FC.  
Enlèvements d'urgence non régularisés.  
Minorations des valeurs en douane.  
Exonérations non justifiées.  
Crédits d'impôt illégaux.  
Non reversement d'impôts perçus.  
Non comptabilisation des fonds retirés par chèque.  
Souscription des déclarations et paiement des impôts en espèces.  
Difficulté pour retracer les adresses physiques des bénéficiaires de surfacturation manifeste.  
Arrivée des dossiers de dépense à la DTO avec les signatures des deux Ministres, des finances et du budget. Les dossiers à payer sont soumis au contrôle budgétaire après la signature du Ministre du budget sur l'Etat de liquidation de la dépense publique.  
Cadastre minier : absence de transparence dans la gestion des fonds rétrocédés aux services du Ministère des mines du fait de leur versement dans un compte dont la gestion relève du seul Ministère des mines.  
Ressources PPTE : dépassements des dépenses de l'ordre de 49 milliards de FC en 2005 ; violation systématique des lois sur les marchés publics par l'octroi des marchés de gré à gré et surfacturation.  
Consommation des recettes à la source par les services générateurs.  
Circulation de formulaires de recettes non-conformes.  
Factures d'achats de fourniture en quantité disproportionnée aux besoins du service.

#### **La Division des services extérieurs de contrôle**

La *Division des services extérieurs de contrôle* de la *Direction de la comptabilité publique* regroupe les *Contrôleurs des finances* dont la mission, définie par l'article 52 du Règlement général de la comptabilité publique, est de vérifier l'exécution et la réalisation de toutes les opérations de recettes et de dépenses effectuées par les comptables.

Les contrôleurs financiers contrôlent sur place les postes comptables. Ils se déplacent sur la base d'un ordre de mission signé du Ministre des finances ou d'un ordre de service signé du Secrétaire général du Ministère des finances. Depuis l'année 2006, les ordres de mission sollicités n'ont pas été obtenus et les Contrôleurs financiers sont restés inactifs.

La Division comporte 55 Contrôleurs financiers. Compte tenu des collaborateurs qui les appuient, l'effectif prévu de la Division est de l'ordre de 80 personnes. Dans les faits il est de 250 personnes, la Division ayant reçu un grand nombre de personnels non demandés.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : D+	Justification
<b>B</b>	i) La vérification interne est opérationnelle pour la plupart des entités de l'administration centrale (mesurée par la valeur des recettes/dépenses), et généralement conforme aux normes professionnelles. Elle est axée sur les aspects systémiques (au moins 50 % du temps de travail du personnel).	i) L'IGF ne contrôle pas un certain nombre d'entités publiques. Ainsi, les établissements d'enseignement supérieur et les hôpitaux. Par ailleurs, pour des raisons politiques, certains ministères lui sont d'accès difficiles.
<b>C</b>	ii) Des rapports sont régulièrement établis pour la majorité des entités de l'administration centrale, mais pas adressés au Ministère des Finances et à l'institution supérieure de contrôle.	ii) La transmission des rapports de l'IGF au Ministre des finances est soumise au jugement de l'Inspecteur général chef de service.
<b>D</b>	iii) Les recommandations de la vérification interne sont généralement ignorées (à quelques exceptions près).	iii) Le suivi des recommandations de l'IGF est très limité.

## 3.5 Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers

### PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes

Les questions du PEFA :

1. Mesurer la régularité des rapprochements bancaires.
2. Mesurer la régularité de l'ajustement des comptes d'avance et d'attente.

#### Les rapprochements bancaires

Par rapprochement bancaire, il faut entendre rapprochement, effectué par le client de la banque, entre ses relevés bancaires et ses livres de comptes. Le rapprochement ne fait donc pas, en principe, intervenir la banque, contrairement à la conciliation, qui suppose une mise en commun de l'information disponible des deux côtés.

La Banque Centrale est le caissier de l'état. A ce titre elle tient le compte général du Trésor et ses sous-comptes. Elle tient également les comptes de divers organismes publics (voir l'indicateur PI-17).

Si rapprochement il devait y avoir, ce pourrait être avec les comptes de l'Etat, tenus par la Division de la Comptabilité Centrale de la Direction du Trésor et de l'ordonnancement. Reste alors le problème des comptes des autres organismes publics.

#### *Les comptes de l'Etat*

La Comptabilité Générale de l'Etat est tenue par la Division de la Comptabilité Centrale du Trésor. De création récente (2005), elle est en pleine évolution. Le service est doté d'une nomenclature comptable (très simplifiée) et d'un manuel de procédure. La division devrait être capable de produire dans l'avenir des balances générales des comptes, des états de soldes et de rapprochement.

Tenue en partie double, cette comptabilité ne retrace les dettes de l'Etat qu'après leur ordonnancement et au moment du transfert de l'OPI à la Banque Centrale. Une réelle comptabilité des droits constatés devrait comptabiliser les dépenses engagées au moment de leur liquidation. En effet la saisie d'une information comptable au moment du transfert de l'OPI est de peu d'intérêt dans la mesure où les OPI à la Banque centrale sont, aujourd'hui, payés à bref délai, dans les 48h, les dépenses étant exécutés sur une base caisse. Elle retrace, sur la base des avis de débits, les décaissements effectués par la BCC, les débits d'office (dette extérieure, frais financiers, intérêts débiteurs...) qui font l'objet d'un engagement d'office.

Pour les recettes, les comptes de tiers débiteurs ne sont pas ouverts dans l'attente d'une tenue exhaustive de comptabilités auxiliaires par les comptables des régies financières. Il appartient à chaque régie de recettes d'effectuer au sein de la Chambre de Conciliation des recettes les rapprochements entre les montants portés sur le compte général du trésor et ceux centralisés par leurs services.

Les comptes financiers de la nomenclature se résume au compte 56 « banques », subdivisé en compte 560 « compte général du trésor (BCC) », 561 « compte spécial PPTE » et 563 « crédit d'appui budgétaire ».

Le rapprochement entre les comptes du Trésor à la Banque centrale et les comptes de l'Etat est donc assuré pour la simple raison que les comptes de l'Etat sont, en l'état actuel du système comptable, par construction identiques au compte du Trésor à la Banque centrale. La qualité du rapprochement est liée à la faiblesse de la tenue des comptes au Trésor, qui s'appuie sur les informations en provenance de la Banque centrale.

### ***Les autres organismes publics***

Les différents comptes ouverts à la BCC au nom des administrations ne font l'objet d'aucun rapprochement par les services des ministères du budget et des finances. Leur agrégation dans la PNG (Position Nette du Gouvernement) lors de l'établissement du TOFE se fait sur la base des informations communiquées par la Banque Centrale.

Les nombreux comptes ouverts par des organismes publics dans les banques commerciales ne font l'objet d'aucun rapprochement.

### **La régularité de l'ajustement des comptes d'avance et d'attente**

De nombreuses opérations sont effectuées sur les sous comptes des dépenses urgentes, qualifié de comptes « *suspens* ». Ces comptes sont destinés à comptabiliser les paiements avant réception d'un titre approprié permettant une classification exacte. Le solde de ces comptes est communiqué régulièrement à la DTO par la Banque centrale et s'élèverait à 34 milliards début octobre 2007. La Banque centrale est la seule à pouvoir donner un montant précis ; il n'y a en effet pas de rapprochement du côté du Ministère des finances. Ces opérations de dépenses restent « pendantes », c'est-à-dire non comptabilisées (dépenses des FARDC, exemple cité) à la Division de la Comptabilité Centrale, le plan comptable simplifié en vigueur aujourd'hui n'ayant pas prévu de compte d'imputation provisoire et de régularisation.

<b>Composante</b>	<b>Critères minima pour la note de la composante. Méthode de notation M2 Note globale : C</b>	<b>Justifications</b>
i) Régularité du rapprochement des comptes bancaires	<b>Note = B :</b> Le rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor se fait au moins tous les mois, généralement dans les 4 semaines suivant la fin du mois.	i) Le rapprochement entre les comptes du Trésor à la Banque centrale et les comptes de l'Etat est assuré pour la simple raison que les comptes de l'Etat sont, en l'état actuel du système comptable, par construction identiques au compte du Trésor à la Banque centrale. Les différents comptes ouverts à la BCC ou en banque commerciale au nom des administrations ne font l'objet d'aucun rapprochement avec les services des ministères du budget et des finances.
ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	<b>Note = D :</b> Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font tous les ans, avec plus de deux mois de retard, OU moins souvent.	ii) Il n'y a pas de rapprochement des comptes d'attente et d'avance.

## **PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires**

La question du PEFA :

1. Preuve de la réception (en espèces et en nature) par les unités de base (écoles primaires et centre de santé primaire).

### **Les écoles primaires**

Les écoles primaires sont financées essentiellement par les parents (voir les analyses de l'indicateur PI-7). Le fonctionnement financier du système scolaire ne peut se comprendre que si l'on analyse l'ensemble des ressources des écoles, qu'elles soient hors budget de l'Etat ou dans le budget de l'Etat, même si l'indicateur ne s'intéresse directement qu'aux seules ressources en provenance du budget de l'Etat.

#### ***La convention entre l'Etat et les écoles***

Les rapports entre l'état d'une part, les réseaux éducatifs et leurs écoles d'autre part, sont régis par une convention. Elle stipule que l'Etat assure la prise en charge des salaires des enseignants et des frais de fonctionnement des établissements. Il apparaît qu'aujourd'hui, seuls les salaires des enseignants / directeurs d'école et des gestionnaires sont payés (de la façon décrite dans le cadre de l'indicateur PI-18, c'est-à-dire avant divers compléments).

La Convention ne précise pas que les réseaux peuvent réclamer les paiements des frais de fonctionnement, des frais de scolarité et des primes de motivation auprès des parents d'élèves. Les montants de certaines contributions sont légalisés par une négociation annuelle entre le Ministère de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel (EPSP) et les réseaux mais les contributions supplémentaires ne sont pas encadrées. Non seulement la Convention est obsolète sur ce point mais aucun guide n'existe pour encadrer ce mode de financement, a priori reconnu et autorisé par l'Etat.

La lettre n° 001/2007/MINEPSP/CABMIN du 21 juin 2007 relative aux frais de scolarité pour l'exercice 2007-2008 résoud en partie le problème en définissant les frais supportés par les parents d'élèves, elle prohibe le paiement de certains frais et principalement les frais de motivation des enseignants. La réalité est très éloignée des injonctions ministérielles.

Aucun article de la Convention, de même que la lettre citée plus haut, ne prévoit les modes de comptabilité et de *reporting* que les réseaux et leurs écoles doivent tenir. Aucune modalité n'est définie pour la gestion du soutien apporté par l'Etat en argent liquide.

#### ***Les versements des parents d'élèves***

Les parents d'élèves versent aux écoles, selon le barème établi par l'EPSP, des cotisations permettant de couvrir les frais d'assurance, de fonctionnement de l'école. Les primes de motivation des enseignants, représentent une forte proportion de la participation des parents. Un pourcentage des frais de fonctionnement doit revenir à la coordination du réseau, à l'EPSP et au SECOPE. Certains réseaux réclament de la part des parents des cotisations supplémentaires aux montants négociés avec l'Etat. Ces montants sont très variables et semblent être peu justifiés, leur utilisation n'est pas contrôlée.

La tenue de la comptabilité des écoles et des réseaux est soit faible soit inexistante.

Par ailleurs, des abus ont été constatés notamment par les gestionnaires qui détournent à des fins privés les fonds collectés.

### ***La contribution de l'Etat***

La contribution de l'Etat au fonctionnement des écoles, pour faible qu'elle soit, donne lieu à de nombreux abus. Ainsi, il a été constaté que l'arrivée des frais de fonctionnement dans les écoles est également l'occasion pour les autorités de multiplier les visites dans les écoles. Ainsi, les livres de caisse révèlent de nombreux libellés intitulés «transport inspecteur», «accueil conseiller du ministre», «contribution séjour SECOPE National» etc, pouvant représenter jusqu'à 40% du montant reçu.

La contribution de l'état au fonctionnement s'est concrétisée en 2006 par deux ou trois versements (selon les provinces) sur les fonds PPTTE. Le montant de la participation est forfaitaire : 86 660 FC par école et par trimestre. Pour le prochain trimestre il sera tenu compte de la taille des établissements et des options enseignées pour parvenir à une modulation de 130 000 à 500 000 FC. La Banque Mondiale s'est opposé au transfert de ces fonds par les comptables publics, compte tenu de la faible fiabilité de ce réseau, ce sont les 109 antennes en province du SECOPE qui sont en charge du paiement direct après des chefs d'établissement.

Le SECOPE et le Directeur d'école doivent signer une décharge attestant que le directeur a reçu les fonds. Ces documents n'ont pas pu être systématiquement présentés lors d'une enquête récente. Les Directeurs d'écoles sont censés tenir un livre de caisse pour enregistrer les revenus et les frais déboursés et doivent conserver les pièces justificatives. Les livres de caisse ne sont pas toujours tenus et certains « livres de caisse » ne permettent pas de retracer les revenus et les dépenses. Quoi qu'il en soit, ces livres de caisse ne remontent pas à un niveau supérieur et a fortiori au niveau central.

Le paiement des frais de fonctionnement a donné lieu à nombre de pratiques frauduleuses et des malversations. Ces faits ont été relevés lors de visites dans les écoles réalisées lors d'enquête sur le terrain.

Le nombre de paiements liquidés et le nombre de paiements déclarés payés par le SECOPE et par les écoles ne sont pas cohérents. Il est possible que des montants liquidés n'aient pas été ordonnancés. En fait, seul le fonctionnement du ministère et quelques paiements isolés pour les frais de fonctionnement des écoles font l'objet d'engagement et de paiement.

L'analyse des grandes masses des budgets 2006 et 2007 de l'EPSP indique bien un effort pour soutenir les investissements et la solde mais la part du budget de l'EPSP ne progresse pas. Les budgets ne comportent pas de lignes réservées au fonctionnement des écoles primaires. Les crédits affectés au titre des Directions de l'administration centrale ne sont pas de nature (même dans l'hypothèse d'une exécution à 100%) à leur assurer un fonctionnement normal.

En 2006, les écoles n'ont pas reçu de fonctionnement de l'Etat.

La lecture du budget du Ministère de l'EPSP (exercice 2007) permet de constater que seules deux lignes sont susceptibles de recevoir des crédits qui pourraient être destinées aux écoles, *Matériel éducatif, récréatif, culturel et sportif* et *Impression, Reproduction, reliure, conservation* du Service de contrôle de la paie des enseignants (SECOPE) (voir indicateur PI-7). Ces lignes incluent les dépenses PPTTE hors projet. Ces dernières sont très peu destinées au fonctionnement. Le tableau ci-dessous fournit les informations chiffrées.

<b>MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE, SECONDAIRE ET PROFESSIONNEL</b>		
<b>SERVICE OU PPTÉ</b>	<b>LIGNE BUDGETAIRE</b>	<b>MONTANT (FC)</b>
Service de contr. de la paie des enseignants	Matériel éducatif, récréatif, cult. et sportif	1 553 994 391
	Impression, Repro., reliure, conservation	1 333 252 630
Projets sur ressources PPTÉ	Fonctionnement	75 536 800
	Investissement	807 011 349

Le *reporting* des écoles est aussi inexistant en matière de contribution de l'Etat qu'il l'est dans le cas des versements des parents d'élèves. Autrefois, des questionnaires étaient envoyés par le Ministère aux écoles, mais les directeurs, dans bien des cas, refusaient de répondre ou fournissaient des réponses erronées.

### **Conclusion**

La forte contribution des parents d'élèves pour payer l'ensemble des charges des structures et même une partie des enseignants est donc indispensable. On estime que le secteur, reposant sur des contributions privées, laisse pour compte entre 3,7 et 4,7 millions d'enfants scolarisables.

L'enseignement, comme la santé, est aujourd'hui un service « payant » mais qui ne garantit pas la qualité vu la crise qui perdure dans le secteur depuis des décennies (enseignants non qualifiés, infrastructures délabrées, outils pédagogiques quasi-inexistants), le manque de transparence dans la gestion, et le peu de capacité des parents d'élèves à demander des comptes.

### **Les dépenses de santé :**

Malgré une stratégie du secteur de la Santé, élaborée dans la logique du DSRP et se déclinant sur trois niveaux : *central* (un secrétariat général et 11 directions), *intermédiaire* (11 inspections provinciales de santé) et *périphérique* (515 zones de santé – concernant environ 100 000 habitants, environ 10 000 centres de santé primaires – de 20 à 25 par zone de santé) le budget du Département n'inclut pas distinctement les charges de fonctionnement des unités de base. La lecture du budget du Ministère de la santé (exercice 2007) permet de constater que, seules deux lignes sont susceptibles de recevoir des crédits qui pourraient être destinées aux centres de santé, *Fourniture et outils médicaux* et *Frais médicaux et pharmaceutiques* de la Direction des services généraux et des ressources humaines (voir indicateur PI-7). Ces biens, lorsqu'ils arrivent dans les centres de santé, sont vendus aux malades. Ces lignes incluent les dépenses PPTÉ hors projet. Ces dernières sont très peu destinées au fonctionnement. Le tableau ci-dessous fournit les informations chiffrées.

<b>MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE</b>		
<b>SERVICE OU PPTÉ</b>	<b>LIGNE BUDGETAIRE</b>	<b>MONTANT (FC)</b>
Service généraux et ressources humaines	Fournitures et outils médicaux	1 000 000 000
	Frais médicaux et pharmaceutiques	2 700 000 000
Projets sur ressources PPTÉ	Fonctionnement	59 000 000
	Investissement	819 958 000

**NB :** L'assemblée nationale a abondé le budget de la santé pour la réhabilitation de 234 centres de santé à raison d'une enveloppe de 19,167 millions de FC par centre, sur le budget 2007, par rapport au projet du gouvernement. Ces dépenses n'ont pas été exécutées.

La dotation théorique par centre de santé primaire n'est pas fixée. Ces dépenses sont intégrées dans les plans d'engagement, mises à disposition sur la base de plafonds trimestriels. Elles ne concernent que les fournitures, il n'est pas prévu de financement des charges de fonctionnement des unités de base avec transfert de disponibilités.

Les dotations au profit des zones de santé primaire n'apparaissent dans le budget 2006 que dans les dépenses financées au titre de l'initiative PPTE. Elles n'apparaissent pas dans le budget 2007. En exécution, les zones de santé n'ont rien reçu de l'Etat en 2007.

Dans le cadre de cette initiative, les engagements de crédit affectés à des unités expressément répertoriées, et qui figure en annexe des dépenses PPTE dans le budget, se font globalement et correspondent à des procédures de marchés publics de fournitures. Les difficultés de communication empêche une délégation en province, l'administration procéderait donc à des achats groupés pour le compte de toutes les entités du ministère.

Les médicaments et autres fournitures médicales sont stockés dans l'entrepôt central du ministère situé au sein de l'Hôpital Général. Ils sont distribués en tant que de besoin et compte tenu des possibilités d'acheminement. Les exemples de sorties de fournitures cités (remise à des députés retournant dans leur circonscription, prélèvement pour répondre à l'urgence de la catastrophe ferroviaire, ...) incitent à penser que peu, et de façon totalement inégalitaire, parvient aux unités de base.

En fait ces unités vivent sur des ressources propres, prélevées sur les usagers (vente de médicaments, facturation des soins etc).

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) <b>Note globale : D</b>	Justification
<b>D</b>	i) Aucune collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les unités de prestation de services dans un quelconque secteur majeur n'a été effectuée et traitée au cours des 3 dernières années.	i) Les directeurs d'école ne tiennent que très imparfaitement leurs livres de caisse, qui, par ailleurs, ne remontent pas au niveau supérieur, a fortiori au niveau central. Les centres de santé ne reçoivent pas de crédits de fonctionnement. Les fournitures (médicaments, vaccins) qui leur parviennent ne font l'objet ni d'une budgétisation (au delà d'une montant indicatif au niveau des Zones de santé) ni d'un suivi de leur répartition.



## **PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année**

### ***Plan***

*Les rapports des ministères*

*Les états de suivi budgétaires (ESB)*

*Le TOFE*

*Le suivi des recettes*

### **Les rapports des ministères**

Les ministères n'établissent pas en temps opportun de rapports sur l'exécution de la dépense de leurs services, notamment sur la situation des engagements, des ordonnancements et des paiements, et pour les principales rubriques et catégories de dépense du budget.

### **Les états de suivi budgétaire (ESB)**

Les états de suivi budgétaire (créés en 2003) sont édités par l'informatique de la chaîne de la dépense. Les données présentes dans la base de données de la chaîne sont soit celles qui y sont entrées lors d'opérations de dépense, aux différents stades de la dépense (engagement, liquidation, ordonnancement et paiement), soit les dépenses qui n'ont pas été exécutées selon la procédure habituelle de la chaîne de la dépense et qui sont :

1. Les dépenses sur ressources propres qui suivent des procédures exceptionnelles et sont régularisées *ex post* sur la chaîne.

2. Les dépenses sur financement extérieur qui sont introduites dans la chaîne aux fins de *reporting*. Sont prises en compte les dépenses communiquées par les agences d'exécution, principalement UCOP, BCMI et BCECO. Encore, le BCECO n'envoie-t-il plus d'informations depuis le mois de septembre 2006.

L'informatique de la chaîne de la dépense est donc à la fois une application de gestion de la dépense et une application de base de données destinée à des éditions d'états d'exécution budgétaire.

Les ESB peuvent être édités à tout moment ; les retards concernent les données intégrées aux fins de régularisation ou de *reporting*.

### ***Contenu des ESB***

La chaîne de la dépense permet des éditions selon toutes sortes de format. A côté des ESB disponibles, d'autres formes d'état d'exécution sont donc possibles. Le contenu des ESB, tels qu'ils sont aujourd'hui édités, est précisé dans l'encadré *Contenu d'un ESB standard* (ELOP signifie que le tableau fournit les quatre phases de la dépense – engagement, liquidation, ordonnancement, paiement).

La présentation standard des ESB souffre d'une incohérence avec la présentation de la loi de finances quant à la nomenclature par nature en 8 catégories, qui est celle des ESB, et la nomenclature par nature (rubriques) de la loi de finances – voir indicateur PI-1 et l'encadré *Nomenclature par nature de la Loi de finances et des ESB*.

De plus les crédits votés qui figurent dans les ESB ne séparent pas le financement sur ressources propres du financement sur ressources extérieures. Ces deux particularités des ESB disponibles font qu'il est très difficile de suivre l'exécution du budget autrement qu'à un niveau très global.

Cependant, les ESB pourraient être édités dans la nomenclature de la loi de finances ; le système informatique de traitement de l'information de la base de données de la chaîne de la dépense permet de répondre à toutes sortes de requêtes.

#### **Contenu d'un Etat de suivi budgétaire standard**

- dépenses par nature au niveau le plus fin (ELOP) ;
- dépenses par fonction et sous-fonction (ELOP) ;
- dépenses par ministère et institution (ELOP) ;
- dépenses croisées par nature au niveau des 8 grandes catégories de dépense et par source de financement ;
- dépenses croisées par ministère ou institution et par nature en 8 catégories ;
- dépenses croisées par fonction, sous-fonction et par nature en 8 catégories ;
- dépenses de lutte contre la pauvreté par nature au niveau le plus fin (ELOP) ;
- dépenses de lutte contre la pauvreté par fonction et nature, dans une nomenclature par nature non cohérente avec le reste du document (ELOP) ;
- dépenses de lutte contre la pauvreté par ministère et institution (ELOP) ;
- dépenses de lutte contre la pauvreté croisées par nature en 8 catégories et par source de financement ;
- dépenses PPTTE par nature au niveau le plus fin (ELOP) ;
- dépenses PPTTE par fonction et nature, dans une nomenclature par nature non cohérente avec le reste du document (ELOP) ;
- dépenses de lutte contre la pauvreté par ministère et institution (ELOP).

#### **Nomenclatures par nature de la Loi de finances et des ESB**

<b>Nomenclature agrégée de la Loi de finances</b>	<b>Nomenclature par nature des ESB standard</b>
Investissements sur ressources propres	1. Dette publique en capital
Investissements sur ressources extérieures	2. Frais financiers
Programme d'autosuffisance alimentaire	3. Dépenses de personnel
Dépenses exceptionnelles sur ressources propres	4. Biens et matériels
Dépenses exceptionnelles sur ressources extérieures	5. Dépenses de prestations
PPTTE	6. Transferts et interventions de l'Etat
Rémunérations	7. Equipements
Dette publique	8. Construction, réfection
Frais financiers	
Dépenses de fonctionnement des institutions	
Dépenses de fonctionnement des ministères	
Dépenses communes	
Interventions économiques	
Rétrocessions aux régies financières	
Subventions aux provinces	
Rétrocession aux EAD	
Dépenses des organismes auxiliaires	
Déficit BCC	

#### **La diffusion des ESB**

Les ESB ne sont pas diffusés spontanément sous format papier. Ils sont disponibles sur demande dans un délai de trois mois, lié aux retards impliqués par la prise en compte dans la base de donnée de la chaîne de la dépense des dépenses sur financement extérieur et des dépenses sur financement propre, qui nécessitent une régularisation, telles que les dépenses en procédure d'urgence, dont on a vu l'importance en termes de montant (voir l'indicateur PI-20). Les procédures d'urgence, les procédures totalement hors chaîne et les MAD impliquent un retour des pièces justificatives à la chaîne de la dépense pour imputation budgétaire ; or, on l'a vu à l'occasion de l'analyse de l'indicateur PI-20 ce retour est lent ou inexistant.

Pour ce qui concerne les dépenses sur fonds propres qui ne nécessitent pas de régularisation, l'édition des ESB peut se faire au jour le jour.

### **Contenu d'un Etat de suivi budgétaire disponible sur internet**

- dépenses par nature au niveau des 8 grandes catégories (ELOP) + crédits votés et crédits après virements ;
- idem dépenses de lutte contre la pauvreté ;
- idem dépenses PPTE ;
- dépenses par ministère et institution (ELOP) + crédits votés et crédits après virements ;
- idem dépenses de lutte contre la pauvreté ;
- idem dépenses PPTE ;
- dépenses croisées par nature au niveau des 8 grandes catégories de dépenses et par source de financement ;
- idem dépenses de lutte contre la pauvreté ;
- idem dépenses PPTE ;

Ils sont disponibles sur *internet* dans des présentations plus simples que le contenu standard, dans un délai de trois mois. L'encadré *Contenu d'un ESB disponible sur internet* apporte les précisions nécessaires.

### **Le TOFE**

Le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) est à la charge de la *Direction du Trésor et Ordonnancement* du Ministère des finances. La *Commission de Développement du TOFE* est en charge du pilotage de l'élaboration du TOFE.

Le TOFE est établi sur une base caisse à partir de diverses informations.

1. Les relevés comptables des opérations du Trésor transmis par la BCC. Ces états concernent les recettes et les dépenses. Depuis la mise en place du logiciel NAVISION à la Banque centrale, la centralisation des mouvements de fonds publics dans les agences de la Banque centrale (y compris par l'intermédiaire des banques commerciales mandataires) ne dépasse pas 48 heures. Les relevés de la Banque centrale sont transmis à la DTO par clef USB.

La répartition des dépenses par nature se fait sur la base des relevés de la Banque centrale, l'Ordre de paiement informatisé (OPI) reprenant la nature de la dépense.

Les recettes sont réparties par régie. Elle ne peuvent être réparties par nature que tardivement lorsque les provinces font leur rapport aux régies. De plus, si les comptables de la DGRAD et de l'OFIDA ont une bonne connaissance des encaissements, il n'en est pas de même de la DGI. Le TOFE incluant la répartition des recettes par nature est donc disponible plus tardivement que le TOFE incluant la répartition des recettes par régie ; la répartition par nature est entachée par la difficile réconciliation entre les recettes de la DGI dans les relevés de la Banque centrale et celles qui sont disponibles auprès des comptables de la DGI. Ces informations sont disponibles auprès de la *Direction du recouvrement* de la DGI.

2. Les encaissements et décaissements des agences d'exécution sont limités aux trois agences principales BCECO, BCMI, UCOP.

3. La position nette du gouvernement (PNG).

4. Les financements extérieurs transmis par la Banque centrale.

Le TOFE n'est pas produit à partir de la base de données du système informatisé de la chaîne de la dépense. Les relevés des décaissements de la BCC sont plus complets que les états de dépense de la chaîne, compte tenu des opérations de dépenses qui ne sont pas initiées dans la chaîne mais qui n'y rentrent que plus tardivement pour régularisation.

Le TOFE provisoire est disponible environ une semaine après la fin du mois.

Le TOFE est publié sur le site du Ministère des finances ainsi que sa projection pour deux mois, sous l'appellation *Plan de trésorerie du secteur public*. En fait, il ne s'agit pas d'un

plan de trésorerie, mais d'un TOFE en base caisse, qui, pour les deux mois prévisionnels, peut être considéré comme un plan de trésorerie.

## Le suivi des recettes

Le suivi des recettes est réalisé par la DPSB.

La Banque centrale tient la comptabilité des encaissements. Les Régies proposent des chiffres généralement supérieurs à ceux de la Banque centrale. La *Commission de conciliation*, formée de représentants des Régies et de la Banque centrale, parvient à un accord sur les chiffres.

L'incertitude sur les recettes est accrue par le fait qu'il existe également des divergences entre les chiffres des services d'assiette et la DGRAD.

Un état de suivi des recettes est disponible à la DPSB dans un délai d'un mois, sur la base des conciliations BCC/Régies. La DGI et l'OFIDA fournissent des états par nature dans un délai de trois mois. La DGRAD n'a pas la capacité de fournir un état par nature compte tenu du grand nombre de taxes qu'elle recouvre – de l'ordre de 1000 – et de l'absence d'informatisation du traitement des données. Elle peut fournir un état par ministère dans un délai de 15 jours.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale C+	Justifications
A	i) La classification des données permet une comparaison directe avec le budget initial. L'information porte sur tous les postes des prévisions budgétaires. Les dépenses sont couvertes aux phases de l'engagement et du paiement.	i) La classification des données permet une comparaison directe avec le budget initial, sinon sous la forme des ESB papier standard, du moins à la demande adressée à la CII.
C	ii) Les rapports sont préparés tous les trimestres (probablement pas pour le premier trimestre), et émis dans les 8 semaines suivant la fin du trimestre.	ii) Les rapports sont disponibles dans un délai de 8 semaines, bien que la chaîne informatique stocke une grande partie de l'information en tant réel. Le délai est dû à l'intégration des opérations de régularisation des dépenses hors chaîne et des dépenses sur financement extérieur.
B	iii) Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données, mais les problèmes sont généralement mentionnés dans les rapports et ne compromettent pas leur utilité.	iii) Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données (voir indicateurs PI-4 et PI-20), mais ne compromettent pas leur utilité.

## PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels

La Constitution dispose en son article 173 que *Le Compte Général de la République est soumis chaque année à l'Assemblée Nationale par la Cour des comptes avec ses observations. Le Compte Général de la République est arrêté par la Loi.* Une circulaire du Ministère des finances contient, chaque année, les instructions relatives à la reddition des comptes.

L'Arrêt des comptes est élaboré par la *Direction de la reddition générale des comptes* (DRGC) du Ministère des finances. Pour les exercices 2002, 2003 et 2004, il a été transmis à la Cour des comptes dans un délai d'environ une année.

L'Arrêt des comptes est une opération très lourde, pour laquelle, chaque année, une décision du Ministre des finances établit une *Commission des travaux de la reddition des comptes* et des *Sous-commissions* chargées des différents domaines des finances publiques, recettes, dépenses, ... Un *Comité de suivi* siège chaque mois, qui regroupe les différents services pourvoyeurs de données.

La DRGC est confrontée aux insuffisances du réseau comptable. Elle collecte des informations auprès d'un grand nombre de services, ainsi qu'il est précisé dans l'encadré *Les sources d'information de la reddition des comptes*. Il ne lui est pas possible de s'appuyer sur les seules comptabilités des comptables, incomplètes, souvent non communiquées, incohérentes avec les données de caisse de la Banque centrale. Aussi, l'Arrêt des comptes est-il une combinaison de données comptables et de données statistiques, entachée par l'incertitude qui naît de la réconciliation de chiffres souvent assez différents (tels que ceux des Régies et les encaissements correspondants à la Banque centrale).

Malgré ces difficultés, et malgré des moyens matériels limités, la DRGC (306 agents, 23 locaux) rend le compte de l'Etat dans le délai légal.

Le niveau de détail est celui de la nomenclature budgétaire au niveau le plus détaillé, parfois plus. En particulier, les rétrocessions aux EAD, qui ne sont pas détaillées par nature dans la Loi de finances, le sont dans l'Arrêt des comptes de la *Direction de la reddition générale des comptes*.

Le calendrier des travaux de la reddition des comptes est le suivant :

Avril à juin	<ul style="list-style-type: none"><li>- Mission de collecte des données manquantes à travers le territoire national</li><li>- Reddition des comptes des EAD</li><li>- Travaux en commission de la reddition des comptes</li><li>- Rapprochement des comptes de trésorerie</li><li>- Etablissement des comptes de gestion de l'exercice clos sous traitement</li></ul>
Mi-mai à mi juin	<ul style="list-style-type: none"><li>- Rédaction du rapport général sur la reddition des comptes, du projet d'exposé des motifs et du projet de loi d'arrêt des comptes</li><li>- Soumission des résultats à l'appréciation du Ministère des finances</li><li>- Examen des résultats par la Cour des comptes</li></ul>
Fin juin	<ul style="list-style-type: none"><li>- Dépôt à la Cour des comptes de la documentation</li></ul>
Juillet	<ul style="list-style-type: none"><li>- Impression, reliure et brochage</li><li>- Dépôt du projet de loi au Parlement pour examen et adoption</li></ul>

Pour l'exercice 2006, il a été respecté à deux mois près. Le retard n'est pas nécessairement imputable à la DRGC, mais au retard avec lequel les états financiers lui sont transmis.

Malgré les critiques émises par la Cour des comptes à l'encontre de la DRGC (voir l'indicateur PI-26), celle-ci effectue un gros travail dans un minimum de temps et fournit des

informations précieuses sur l'exécution du budget à un niveau fin. Les critiques de la Cour sont autant à destination de la DRGC que du système d'information comptable public en RDC.

### **Les sources d'information de la reddition des comptes**

La DRGC collecte, pour réaliser l'Arrêt des comptes, un grand nombre d'informations auprès de divers services :

**1. Les agences d'exécution :**

- BCECO Bureau central de coordination
- BCMI Bureau de coordination des marchés d'infrastructure
- UCOP Unité de coordination des projets de réunification économique et sociale
- COPIREP Comité de pilotage et de réforme des entreprises du portefeuille
- PNMLS Programme national multisectoriel de lutte contre le sida
- CONADER Comité national de démobilisation et de réinsertion
- FNS Fonds national social
- CCRE Comité de coordination des ressources extérieures
- PUAA Programme d'urgence pour l'autosuffisance alimentaire
- CCP Cellule de coordination du programme de réhabilitation du secteur agricole et rural
- CEI Commission électorale indépendante

La présence des agences dans le Comité de suivi facilite la transmission de l'information des agences. L'information sur l'aide extérieure n'est cependant pas complète. Elle inclut principalement les informations transmises par le BCECO, le BCMI et l'UCOP.

**2. Les Organismes auxiliaires.** La circulaire mentionnée ci-dessus précise l'ensemble des documents que ces organismes devraient faire parvenir à la Direction de la reddition générale des comptes, en particulier leurs recettes propres et leurs dépenses. Dans les faits, ces Organismes ne rendent pas de tels comptes et les informations sont recherchées pour la seule subvention versée par l'Etat à ces organismes auprès de la DPSB.

**3. Les comptes hors budget.** La circulaire prévoit la prise en compte de toutes les recettes et dépenses de l'exercice y compris hors budget, sans que celui-ci ne soit défini. Il faut comprendre par là les recettes et dépenses collectées par des entités autonomes de la sphère publique, telles que hôpitaux, universités, ... Seule est saisi la subvention versée par l'Etat.

**4. Les EAD auxquelles la circulaire demande des comptes sur leurs recettes propres, les rétrocessions et les dépenses.** La DRGC a recours aux rapports des EAD au Ministère de l'intérieur et se déplace sur le terrain, en particulier pour suivre l'usage des rétrocessions.

**5. Le Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale** auquel il est demandé les extraits de livre de caisse de la comptabilité des ambassades et consulats. Dans les faits, beaucoup d'ambassades et consulats à l'étranger n'envoient pas de comptes ; il n'y a du reste souvent pas de comptables auprès des représentations diplomatiques.

**6. Le Ministère de l'agriculture.** Il lui est demandé des statistiques sur l'affectation des ressources PUAA.

**7. La DPSB.** Les ESB sont un élément important qui contribue à la réalisation de l'Arrêt des comptes.

**8. La Direction du Contrôle budgétaire.**

**9. Le Ministère de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, le Ministère de l'enseignement supérieur et universitaire.** Il est demandé à ces deux ministères de faire parvenir les montants totaux recouverts des frais de minerval et académiques, ainsi que les preuves de versement de la quotité revenant au Trésor public. Le minerval est de l'ordre de 200 FC par élève et par trimestre dont 50 FC pour l'Etat. Il n'est pas matériellement possible de contrôler le versement de ces fonds au Trésor public, compte tenu du faible déploiement du réseau comptable dans les provinces.

**10. La Direction de la comptabilité publique.** Les comptables publics principaux (ainsi que les receveurs des douanes) doivent envoyer à la DRGC leurs extraits des livres de caisse. Les insuffisances du réseau comptable rendent quasiment impossible la réconciliation de ces données avec celles des encaissements et décaissements de la Banque centrale.

**11. La Direction du Trésor et de l'ordonnancement (DTO).** Le rapprochement mentionné ci-dessus est basé sur les états mensuels d'encaissements et de décaissements de la Banque centrale communiqués par la DTO. Les copies des attestations de paiement établies par l'OD doivent être aussi transmises à la DRGC.

**12. Les Régies financières.** Il leur est demandé les extraits des livres de caisse de leurs comptables ainsi que les relevés mensuels des droits constatés, des droits ordonnancés et des droits recouverts. Là encore, les divergences entre les données fournies par les comptables des Régies et les états d'encaissement de la Banque centrale rendent difficile tout rapprochement.

**13. L'OGEDEP** communique la comptabilité de dettes contractées et remboursées ainsi que la situation du compte PPTE.

**14. Les Comptables publics principaux et les Receveurs des douanes** qui doivent envoyer des extraits de livre de caisse à la DRGC.

## Réforme

La Direction de la reddition générale des comptes souhaite que soit adopté un calendrier plus contraignant :

**Du mois d'avril au mois de juin** : collecte des données, reddition des comptes des provinces et ETD, rapprochement des comptes de trésorerie, travaux en Commission de la Reddition des comptes, établissement des comptes de gestion.

**De la fin mai à la mi-juin** : rédaction du rapport, soumission à l'appréciation du Ministère des finances et édition pour la Cour des comptes.

**Le 30 juin au plus tard** : dépôt à la Cour des comptes de l'ensemble de la documentation.

**Du début à la fin juillet** : impression et dépôt du projet de loi au Parlement.

<b>Note</b>	<b>Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : C+</b>	<b>Justifications</b>
<b>C</b>	i) Un état consolidé de l'administration centrale est préparé chaque année. Les informations sur les recettes, les dépenses et les soldes bancaires peuvent ne pas toujours être complètes, mais les omissions ne sont pas significatives.	i) La note B n'a pas été attribuée compte tenu de l'absence d'information sur les actifs et passifs financiers.
<b>B</b>	ii) L'état consolidé de l'administration centrale est présenté à la vérification externe dans les 10 mois qui suivent la fin de l'exercice.	ii) L'arrêt des comptes présente l'exécution du budget dans la même nomenclature que sa présentation en prévision. Pour l'exercice 2006, il a été transmis à la Cour des comptes dans un délai de 8 mois (12 mois pour les deux exercices précédents).
<b>B</b>	iii) Les normes IPSAS ou des normes nationales sont appliquées.	iii) Les normes nationales sont appliquées.

## 3.6 Surveillance et vérification externe

### PI-26. Etendue, nature et suivi de la vérification externe

La compétence de la Cour des comptes est fixée par la Constitution qui dispose que :

*La Cour des comptes relève de l'Assemblée nationale.*

*Le Cour des comptes contrôle, dans les conditions fixées par la loi, la gestion des finances de l'Etat, des biens publics ainsi que les comptes des provinces, des entités territoriales décentralisées ainsi que les organismes publics.*

*Elle publie, chaque année, un rapport remis au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement.*

Il n'existe pas encore une loi précisant la Constitution dans ce domaine, de sorte que sont toujours en vigueur

- l'Ordonnance-loi 87/005 du 6 février 1987 fixant la composition et le fonctionnement de la Cour des comptes ;

- l'Ordonnance-loi 87/031 du 22 juillet 1987 relative à la procédure devant la Cour des comptes.

La Cour souhaite le vote d'une loi modificatrice de ces ordonnances.

La Cour des comptes dispose de 21 magistrats, 16 auditeurs et 27 vérificateurs (à la suite de recrutements en janvier 2008, il n'y avait jusqu'à cette date que 4 vérificateurs) (personnel en activité). Il n'y a pas eu de recrutement de magistrats depuis 1988.

La Cour comporte trois sections (la section des comptes de l'Etat et des EAD, la section des entreprises publiques, et la section de discipline budgétaire – chargée du contrôle juridictionnel des comptables). La Cour souhaite l'éclatement de la section des comptes de l'Etat et des EAD en deux sections).

La Cour dépend du Ministère du budget pour son budget et pour le financement de ses missions. Si le Président de la Cour est libre de décider des ordres de missions qu'il établit à l'intention des auditeurs, ceux-ci ne permettent une mission effective (surtout dans les provinces) que s'ils sont validés par le Ministère du budget qui, seul, peut assurer le financement des missions. Dans plusieurs cas, un blocage à ce niveau a été constaté.

Les missions de la Cour peuvent être réparties en :

- le contrôle administratif de l'exécution du budget ;
- le contrôle juridictionnel des comptables ;
- le contrôle des organismes publics autres que l'Etat ;
- le rapport sur l'exécution du budget ;
- les rapports particuliers de la Cour des comptes ;
- les contrôles à la demande du gouvernement.

Enfin, la Cour, depuis cette année, établit un programme annuel de travail.

#### **Le contrôle administratif de l'exécution du budget**

L'Ordonnance-loi 87/031 du 22 juillet 1987 relative à la procédure devant la Cour des comptes précise la périodicité fixée pour l'envoi des divers documents comptables et de gestion à la Cour par les responsables concernés. Elle dispose en particulier que :

*Dans le dernier mois de chaque trimestre, les Ordonnateurs-délégués font parvenir à la Cour des comptes les situations des dépenses engagées, revêtues du visa du Contrôleur des dépenses engagées. Elles indiquent, par imputation budgétaire :*



- le montant des crédits ouverts ;
- le montant des ordonnancements ;
- les crédits restant disponibles ou les dépassements en mentionnant l'acte qui les a autorisés.

Les autres pièces qui ont servi à la préparation et à la réalisation de l'engagement et de la liquidation de la dépense sont conservées par l'Ordonnateur-délégué et tenue à la disposition de la Cour des comptes.

La Cour des comptes reçoit des Régies financières et de la DTO, chaque trimestre :

- *Recettes* : le suivi des recettes des Régies financières (dans un délai de un à deux mois).

- *Dépenses* : le suivi du rythme des consommations des crédits au niveau de l'Ordonnateur délégué.

En cas de désajustement entre le rythme des recettes et celui des dépenses, la Cour peut faire des observations par lettre adressée au Ministre des finances.

### **Le contrôle juridictionnel des comptables**

Le nombre des comptables principaux se décompose comme suit :

- 519 bureaux comptables en RDC ;
- 21 bureaux comptables dans les ambassades, créés par arrêté ministériel ;
- 39 bureaux comptables dans les ambassades, créés spontanément par celles-ci, en attente de régularisation au cabinet du Ministre.

Les comptables publics principaux (justiciables de la Cour) en activité (en recettes et en dépenses) devraient envoyer chaque mois leurs comptes à la *Division de l'apurement*.

La *Division de l'apurement* ne reçoit, à Kinshasa, que les comptes des comptables de Kinshasa. Les *Brigades de vérification des comptabilités* dans les Provinces devraient recevoir les comptes des comptables des provinces ; il semble que ce ne soit pas le cas.

La *Division de l'apurement* n'a pas les moyens d'apurer les comptes, qu'elle se contente de conserver.

La *Cour des comptes* est destinataire d'une partie des comptes des comptables publics principaux et des originaux des pièces, bien qu'elle devrait les recevoir tous. Elle en reçoit (souvent originaux, mais aussi copies), mais ces envois sont loin d'être exhaustifs. Les comptables sont tenus d'envoyer les mêmes documents à la *Division de l'apurement*. Là encore, les envois ne sont pas exhaustifs, mais il semble que le taux de couverture soit plus élevé à la *Division de l'apurement* qu'il ne l'est à la Cour des comptes.

L'envoi des comptabilités par les comptables, que ce soit à la *Cour des comptes* ou à la *Division de l'apurement*, est limitée à la fois par l'absence d'un véritable réseau comptable, mais également par celle des moyens de transmission ainsi que par le manque de moyens de fonctionnement des comptables, ne serait-ce que des moyens de photocopie.

La Cour est compétente pour contrôler les comptables publics principaux (aux 540 mentionnés précédemment viennent s'ajouter les 60 comptables des représentations diplomatiques). Dans les fait, compte tenu de transmission partielle des pièces par les comptables et de l'insuffisance de ses ressources humaines, elle n'exerce pas le contrôle juridictionnel. Il n'y a donc pas de mise en débits, ni amendes, ni sanctions pour gestion de fait.

Les EAD ne disposent pas encore d'un comptable. On y trouve que des comptables du gouvernement central (au niveau des Provinces, pas en dessous sauf à Kinshasa).

Dans le cas des entreprises publiques, le justiciable devant la Cour des comptes est le gestionnaire et non pas le comptable. Il est prévu que la Cour soit destinataire des comptes des entreprises publiques, mais elle ne les reçoit pas.

Les comptables sont en principes responsables personnellement et pécuniairement ; dans les fait, cette responsabilité n'est jamais mise en jeu.

La Cour est compétente pour juger les fautes de gestion des comptables et de tous les agents de l'Etat, les tribunaux judiciaires, pour juger les détournements.

## Le contrôle des organismes publics autre que l'Etat

La Cour des comptes n'a pas les moyens de contrôler les entités territoriales décentralisées (au nombre de 854). Elle a contrôlé, ou débuté le contrôle, de 16 entreprises publiques en 2006. Le contrôle a couvert les champs ci-après : gestion technique et commerciale, gestion comptable, financière et budgétaire, gestion administrative.

A titre d'exemple, on trouvera quelques extraits d'un rapport de la Cour dans l'encadré Contrôle de l'OGEFREM par la Cour des comptes.

### Contrôle de l'OGEFREM par la Cour des Comptes

Les principales observations du contrôle effectué à l'Office de Gestion du Fret Maritime (OGEFREM) sont :

- Sur la gestion technique :
  - o Insuffisance d'un personnel qualifié et expérimenté ;
  - o Insuffisance et vétusté des équipements ;
  - o Insuffisance des missions techniques.
- Sur la gestion commerciale :
  - o Utilisation d'un système de taux des commissions non transparent ;
  - o Faible utilisation de l'outil informatique ;
  - o Insuffisance d'un personnel qualifié et expérimenté ;
  - o Non respect des procédures ;
  - o Interférences entre les services ;
- Sur la gestion comptable :
  - o Divergences des chiffres dans les documents comptables (états financiers, budget réalisé, comptabilité et fiscalité).

Ex. Contribution de l'OGEFREM au Budget de l'Etat en FC

ANNEE	ETATS FINANCIERS	BUDGET REALISE	COMPTABILITE /FISCALITE
2004	791.819	843.777	703.482
2003	1.036.818	1.092.015	954.567

- o Non respect des procédures et instructions relatives à la tenue de la comptabilité ( retards dans l'enregistrement des opérations dans le livre de caisse, absence de pièces justificatives, clôture tardive des états financiers et leur non certification, absence des rapports journaliers et mensuels de caisse... ) ;
- Sur la gestion financière :
  - o Depuis 2003, l'OGEFREM connaît des problèmes de déficit dans l'exploitation, la solvabilité et la trésorerie ;

ANNEE	SOLDE EXPLOITATION	RATIO DE SOLVABILITE	RATIO DE TRESORERIE
2003	- 102.982.400	0,64	14%
2004	- 22.452.030	0,58	15%
2003	- 25.746.643	0,44	14%

- o Non respect des procédures en matière d'engagement et de paiement des dépenses ;
- o Multiplicité de collations et primes (souvent sans acquis de vrais bénéficiaires) ;
- o Réunions couteuses du Conseil d'Administration. Le paiement de jetons de présence est de 15 000\$ par mois en moyenne ;
- o Accumulation d'arriérés fiscaux depuis 2004 et redressements fiscaux chaque année ;
- o Non reversement des cotisations à l'INSS et à l'INPP ;
- o Organisation de nombreuses missions de service souvent sans rapport avec l'activité de l'OGEFREM ;
- o Achats et travaux effectués sans devis, sans bon de commande, sans bon de livraison, sans bon de réception ;
- Sur la gestion budgétaire :
  - o Manque de réalisme des budgets et manque de rigueur dans leur exécution (sur-exécution de certaines rubriques budgétaires et sous-exécution pour d'autres).
  - o Recours au gré-à-gré systématique dans la passation des marchés ;
  - o Sous évaluation des recettes.
- Sur la gestion administrative

## Le rapport sur l'exécution du budget

L'Ordonnance-loi 87/005 dispose que *Le projet de loi portant arrêt des comptes pour l'exercice budgétaire écoulé est accompagné des observations et recommandations de la Cour des comptes.*

L'Ordonnance-loi 87/031 fixe au 30 juin la date limite de la transmission par le Gouvernement du projet de loi de règlement.

La production des rapports d'exécution du budget, ou, plus précisément des *Observations de la Cour des comptes relatives au projet de loi portant Arrêt des comptes et Règlement définitif du Budget de l'Etat*, a été interrompue entre 1989 et 2000.

A la date de début janvier 2008, le dernier rapport sur l'exécution du budget concerne l'exercice 2006. Le projet de loi de règlement 2005 a été reçu à la fin décembre 2006. Le projet de loi de règlement de 2006 a été reçu en août 2007 ; il aurait dû l'être au 30 juin 2007.

**Tableau 26.1** – Dates de transmission des projets de loi de règlement à la Cour des comptes

Exercice	Transmission à la Cour des comptes	Exercice	Transmission à la Cour des comptes
2001	30 mai 2003	2004	1 décembre 2005
2002	8 novembre 2003	2005	décembre 2006
2003	19 novembre 2004	2006	25 août 2007

Les documents qui sont remis par le Gouvernement à la Cour des comptes préalablement au vote de la Loi de règlement sont présentés en encadré :

### **Documents transmis par le Gouvernement à la Cour des comptes préalablement au vote de la loi de règlement**

- Loi de finances
- Projet de loi de règlement
- DGI :
  - Suivi des recettes perçues par la DGI par rapport aux prévisions budgétaires
  - Suivi de la situation des rétrocessions au cours de l'exercice aussi bien au profit de la DGI que des services d'assiette.
  - Résultat des recettes au niveau de la Chambre de Conciliation des comptes.
- DGRAD :
  - idem.
- OFIDA :
  - idem.
- Suivi de la situation des ordonnancements des dépenses.
- Tableau d'exécution du plan de trésorerie.
- Suivi des mouvements ayant affecté le Compte général du Trésor :
  - Etat des versements des recettes par les Régies financières.
  - Situations des rétrocessions par les Régies financières.

Les rapports d'exécution du budget comportent des observations pertinentes et mettent bien en évidence un certain nombre de disfonctionnement de la gestion des finances publiques en RDC. A titre d'exemple, on trouvera ci-après en encadré des extraits des rapports d'exécution du budget 2003 et 2004.

Jusqu'à présent, le Parlement n'a pas voté de *Loi de règlement* au sens strict du terme, mais une *Loi relative à l'arrêt des comptes et règlement définitif du budget de l'Etat*, sans avoir reçu les observations de la Cour. Ainsi, l'exercice 2003 a donné lieu à un vote en novembre 2004.

En dehors du rapport d'exécution du budget, la Cour propose des analyses rapides des arrêtés des comptes. Ainsi, en septembre 2007, la Cour a-t-elle mis à la disposition du Parlement (avec copie au Ministre du budget et au Ministre des finances) une note :

*Reddition des comptes*

1/ Arrêté des comptes et reddition du compte de l'Etat pour l'exercice 2005.

2/ Arrêté des comptes et reddition du compte de l'Etat pour l'exercice 2006.

3/ Rapport intermédiaire sur l'exécution du budget de l'Etat pour l'exercice 2007 au 30 juin 2007.

Y apparaît des inquiétudes quant aux divergences entre les chiffres de la reddition des comptes et les chiffres d'exécution budgétaire.

**Rapport d'exécution budgétaire de l'exercice 2003**

**Douanes**

L'examen des livres comptables de l'OFIDA fait ressortir des recettes réalisées à hauteur de FC 78,0 milliards, mais les états de versements au Compte général du Trésor pour l'exercice budgétaire 2003 dégagent un montant de FC 72,6 milliards. Il est donc établi que certaines recettes du Trésor ne sont pas comptabilisées au Compte général du Trésor parce que non versées du fait de la consommation à la source ou du fait de non recouvrement.

**Impôts**

*Réalisations :*

DGI :	FC 49,7 milliards
Reddition des comptes :	FC 58,6 milliards
Ecart :	FC 8,9 milliards

**Recettes des participations – entreprises publiques**

*Réalisations :*

DGRAD :	FC 873,0 millions
Reddition des comptes :	FC 977,0 millions
Ecart :	FC 103,3 millions

**Recettes des participations – entreprises d'économie mixte**

*Réalisations :*

DGRAD :	FC 129,4 millions
Reddition des comptes :	FC 149,6 millions
Ecart :	FC 20,1 millions

L'écart entre les chiffres de la DGRAD et ceux de la Reddition des comptes tient à l'omission dans les chiffres de la DGRAD de SHELL CONGO, SONAL et SUCRIERE DE KWILU-NGONGO.

Toutes les recettes mobilisées au titre des dividendes provenant des sociétés d'économie mixte ne sont pas enregistrées du fait de l'omission des dividendes versés par les sociétés pétrolières de production telles que PERENCO et LIREX (qui n'apparaissent ni dans les chiffres de la DGRAD, ni dans ceux de la Reddition des comptes).

**Procédures prévues par la loi financière et le règlement général sur la comptabilité publique**

L'Ordonnance-loi 87/031 du 22 juillet 1987 : *Dans le premier semestre de chaque année et au plus tard le 30 juin, les Ordonnateurs-délégués transmettent en outre à la Cour des comptes la situation générale des dépenses engagées et ordonnancées durant l'année précédente, revêtue du visa du Contrôleur des dépenses engagées.*

Comme en 2001 et 2002, la demande faite par la Cour des comptes à ce sujet au Ministère des finances est restée sans réponse. Il est donc clair que ce relevé n'est pas établi.

Il faut cependant signaler que la Direction du Trésor et de l'Ordonnancement a produit à la Cour des comptes un tableau renseignant sur le total des décaissements du Compte général du Trésor selon la nature des titres :

Nature des titres	%
Titres provenant de l'ordonnancement	32,5
Titres émis pour régularisation	57,5
Paiements sans titres	10,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Il convient de soustraire des montants relatifs aux titres émis pour régularisation les paiements relevant des ordres permanents logés auprès de la Banque centrale (relatifs aux paiements de la dette extérieure, aux frais financiers, et aux rétrocessions aux Provinces). Le pourcentage des paiements n'ayant pas, de façon formelle, fait l'objet d'ordonnancement diminue alors à 41%.

Comme en 2001 et 2002, cet état de chose démontre une fois de plus que l'existence de plusieurs centres d'ordonnancement continue à persister en violation de la loi financière qui n'institue qu'un seul centre d'ordonnancement à savoir le Ministère des finances.

Il est relevé, au niveau des dépenses courantes, un volume fort élevé des crédits restés disponibles et annulés, 42,0% du total des dépenses, d'une part et d'autre part l'ampleur de l'exécution des dépenses non prévues au budget ainsi que des consommations des crédits en dépassement, 41,6%, sans qu'aucune modification ou rectification n'ait été apportée à la loi budgétaire.

Des crédits de paiement de FC 9,6 milliards à puiser sur des ressources propres avaient été prévus pour être investis dans 398 projets approuvés ; aucun de ceux-ci n'a été financé alors qu'un montant de FC 17,5 milliards provenant de ces mêmes ressources a servi à financer trois projets qui n'avaient pas été retenus au budget d'investissement de l'exercice 2003.

## Rapport d'exécution budgétaire de l'exercice 2004

### Observations relatives aux recettes

#### Douanes et accises

*Réalisations :*

OFIDA :	FC 104,9 milliards
Reddition des comptes :	FC 101,4 milliards
Ecart :	FC 2,6 milliards

En dehors des exonérations accordées en 2004 qui s'élèvent à FC 32,9 milliards, il faut noter des mesures qui ont contribué à la minoration des recettes des douanes et accises dont la liste ci-après n'est pas limitative :

- la réduction à 60% des droits d'entrée sur les bouchons couronne importés par Bracongo pour une durée indéterminée ;
  - l'exonération des droits et taxes d'entrée en faveur des sociétés textiles ;
  - les enlèvements d'urgence dont le nombre passe de 282 en 2003 à 586 en 2004 ; l'OFIDA ne sait pas estimer le manque à gagner qu'occasionnent ces enlèvements d'urgence, quand bien même les documents relatifs aux marchandises concernées transitent par ses bureaux ;
  - les autorisations de compensation qui ont occasionné en 2004 un manque à gagner de FC 3,9 milliards ;
  - les crédits d'impôts qui ont atteint le montant de 22,5 millions de \$.
- Le "crédits d'impôt" est un mode d'extinction des dettes utilisé par l'OFIDA vis-à-vis de ses créanciers.  
A tous ces facteurs, il faut ajouter la fraude multiforme que connaît l'OFIDA.

#### Impôts

*Réalisations :*

DGI :	FC 87,7 milliards
Reddition des comptes :	FC 89,9 milliards
Ecart :	FC -2,2 milliards

Après la découverte au dernier trimestre de l'exercice 2005 de l'existence de crédits d'impôts fictifs de près de 30 millions de \$ au sein de l'Administration fiscale, on peut affirmer que la DGI est loin d'atteindre sa capacité optimale de mobilisation des recettes.

#### Recettes non fiscales

*Réalisations :*

DGRAD :	FC 52,2 milliards
Reddition des comptes :	FC 49,7 milliards
Ecart :	FC 2,5 milliards

Le sommaire dressé par le receveur principal de la DGRAD renseigne dans sa compilation annuelle de l'exercice 2004 FC 18,1 milliards des recettes des provinces et FC 14,6 milliards des recettes des services centraux, soit au total FC 32,7 milliards de recettes non fiscales hors Pétroliers producteurs.

Les relevés mensuels des revenus des Pétroliers producteurs établis sur base des références bancaires en possession de la DGRAD renseignent des réalisations de FC 34,6 milliards de recettes.

La Direction du Trésor a, quant à elle, communiqué les recettes des Producteurs pétroliers évaluées à FC 52,1 milliards enregistrées dans son compte, sur la base des versements effectués à la Banque Centrale par les sociétés productrices à partir de la City Bank/New York et confirmés dans le tableau concilié de la situation financière de l'Etat du 15 février 2005.

Nous pouvons considérer que les recettes non fiscales de l'exercice 2004 peuvent être fixées à FC 84,8 milliards (32,7 + 52,1) à comparer aux chiffres de la Reddition des comptes, FC 49,7 milliards.

Pour l'ensemble de l'exercice 2004, les recettes ordonnancées par la DGRAD ont été estimées à FC 74,4 milliards. L'écart entre les recettes ordonnancées et les réalisations contenues dans la Reddition des comptes est de FC 24,7 milliards, écart qui, logiquement représenterait les recettes à enrôler. Or, il apparaît du rôle communiqué à la Cour des comptes par la DGRAD que l'enrôlement n'a été effectué qu'à concurrence de FC 5,8 milliards des recettes non recouvrées. Il manquerait donc au rôle FC 19,6 milliards que l'Etat serait sur le point de perdre définitivement.

#### Recettes des participations – entreprises publiques

*Réalisations :*

DGRAD :	FC 948,8 millions
Reddition des comptes :	FC 881,2 millions
Ecart :	FC 67,5 millions

Le tableau ci-après donne le relevé des avances sur dividendes versées par les entreprises publiques durant l'exercice budgétaire 2004 (non reproduit ici, le tableau compare les chiffres Reddition des comptes, les chiffres des entreprises et les chiffres DGRAD). Le premier constat est que les données de la Direction de la Reddition des comptes ne méritent pas d'être prises en considération. Il se dégage le même constat que celui fait en 2003, à savoir l'existence de discordances entre les chiffres de la DGRAD et ceux communiqués par chaque entreprise publique.

#### Recettes des participations – entreprises d'économie mixte

*Réalisations :*

DGRAD :	FC 2 010,0 millions
Reddition des comptes :	FC 3,5 millions

Ecart : FC 2006,4 millions

L'examen du tableau ci-dessus confirme le laxisme qui caractérise la tenue par la Direction de la Reddition des comptes des statistiques relatives aux dividendes revenant à l'Etat.

**Observations relatives aux dépenses courantes**

**Rétrocessions à la DGRAD**

Source	Recettes totales	Rétrocessions dues (10%)	Rétrocessions payées	Ecart
Reddition des comptes	49,7	4,97	3,80	-1,17
DGRAD	12,1	1,21	1,37	0,17
BCC	18,6	1,86	1,98	0,13

Les données des rétrocessions perçues par la DGRAD diffèrent selon les sources. A l'état actuel, la fiabilité des montants livrés par la Direction de la Reddition des comptes est remise en cause.

**Rétrocessions à l'OFIDA**

Il sied de signaler que l'OFIDA renseigne, au titre des rétrocessions perçues en 2004, deux montants différents :

- FC 5,11 milliards selon le rapport financier de l'OFIDA ;
- FC 5,04 milliards selon les livres de caisses et banques de l'OFIDA ;
- FC 4,10 selon les investigations de la Cour des comptes à la Banque centrale du Congo.

Ces discordances dans les montants des rétrocessions perçues soulèvent une fois de plus la question de la fiabilité des données de l'OFIDA.

**Observations relatives aux dépenses en capital**

**Des investissements publics sur ressources propres**

- 452 projets ont été inscrits au budget 2004 pour être financés au moyen de ressources propres.
- Sur ces 452 projets retenus, 399 n'ont bénéficié d'aucun financement.
- 11 projets ont été illégalement ajoutés et financés.
- 32 autres projets ont également été financés de façon irrégulière, c'est-à-dire au-delà des montants des crédits votés.

**Du Programme d'Urgence d'Autosuffisance Alimentaire (PUAA)**

Le montant des crédits ouverts couvrait le financement de 258 projets.

Aucun de ces projets n'ayant bénéficié d'un financement au cours de cet exercice budgétaire, tous les crédits ouverts ont été reportés.

Il sied de noter que, pour l'exercice 2003, aucun des 175 projets retenus n'a été financé.

**Des dépenses relatives aux dons et initiative PPTE**

- Des crédits avaient été ouverts pour financer 1214 projets auprès de douze ministères.
- Comme en 2003, aucun des projets n'a bénéficié d'un paiement au cours de l'exercice.

**Observations relatives aux procédures prévues par la loi financière et le règlement général sur la comptabilité publique**

Tableau synthèse des titres de paiements déposés à la BCC au 31/12/2004 (en milliards de FC)

Chaîne		Hors chaîne		Total	
Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
7 578	163,7	1 947	92,0	9 523	255,7

Si l'on exclut des paiements hors chaîne le montant de FC 49,1 milliards représentant des paiements effectués suite aux ordres permanents déposés à la Banque Centrale, les paiements n'ayant pas, de façon formelle, respecté la procédure d'engagement de la dépense publique sont de l'ordre de FC 44,2 milliards, soit 17,28% de FC 255,7 milliards des sorties de fonds du Compte Général du Trésor en 2004.

Au vu de ce résultat, il y a lieu de conclure à une amélioration du mécanisme de respect de la chaîne de la dépense pour ce qui est des paiements passés par le Compte Général du Trésor.

Il est relevé, au niveau des dépenses courantes d'une part, un montant fort élevé des crédits restés disponibles et annulés (FC 65,1 milliards) et d'autre part, l'ampleur de l'exécution des dépenses non prévues au budget ainsi que des consommations des crédits en dépassement (FC 93,2 milliards).

## Les rapports particuliers de la Cour des comptes

La Cour produit des rapports particuliers, souvent à la suite de l'examen du projet de loi de règlement et des documents annexes transmis par le Gouvernement. Ces rapports sont peu nombreux. Le journal officiel du 21 juin 2005 a publié quatre rapports particuliers produits par la Cour :

Intitulé du rapport	Date
Rapport sur les opérations ayant affecté le Compte général du Trésor durant l'exercice budgétaire 1994	16 mai 1996
Rapport sur le fonctionnement du Compte GH300/3695 intitulé "République du Zaïre – Ministère des finances – Provisions à répartir" en les livres de la Banque centrale	1996
Référé 03/2003 relatif aux paiements des contributions spéciales et avances sur dividendes par l'Institut national de sécurité sociale (INSS)	9 septembre 2003
Référé 04/2003 relatif au système de paiement des avances sur dividendes par les entreprises publiques	8 décembre 2003

## Les contrôles à la demande du gouvernement

Le gouvernement confie à la Cour, une ou deux fois par an, une mission de contrôle. Ainsi, en 2007, le Gouvernement a demandé à la Cour d'exécuter deux missions :

- l'audit des dépenses publiques effectuées durant la période du 1<sup>er</sup> décembre 2006 au 28 février 2007 et déterminer les biens et services effectivement fournis et les restes à payer en 2007 ;
- l'audit de la gestion des fonds PPTTE du début 2003 à avril 2007.

On trouvera dans les encadrés ci-après quelques extraits des rapports de ces audits.

### **Audit des dépenses publiques – période du 1<sup>er</sup> décembre 2006 au 28 février 2007.**

Plusieurs cas de double exécution des dépenses, des paiements pour lesquels le numéro de dossier, celui de l'OPI, le libellé et le montant étaient repris à deux dates proches. Exemple :

Dossier	OPI	Libellé	Montant	Paiement
96 564	77418	Etrennes/FARDC	395 809 446	29/12/2006
96 564	77418	Etrennes/FARDC	395 809 446	03/01/2007

La Cour a examiné tous les dossiers relatifs aux marchés publics passés durant la période concernée par l'audit (d'une valeur de FC 38 421 008 224).

L'équipe de contrôle n'a malheureusement pas pu examiner une partie significative de ces marchés. L'agent commis à la mise des dossiers à la disposition de l'équipe a, à chaque demande, éprouvé des difficultés pour les retrouver, tandis que d'autres sont sans trace.

Sur les 84 dossiers physiques réclamés dans un premier temps à la DTO, cette dernière n'a pu en fournir, dans un délai de dix jours, que 20. Peu de dossiers sont apparus sans irrégularité.

1. Dossier n°92 878. Fonds de roulement sur frais de stage.
2. Dossier n°92 931. Travaux de lutte antiérosive. Acompte de 50%. Absence de facture proforma, de facture définitive, de tableau comparatif des prix, de PV de réception, ...
3. Dossier n°93 128. Travaux de lutte antiérosive. Acompte de 50%. Inexistence de preuve de début des travaux.
4. Dossier n°95 387. Entretien de véhicules Jeeps don chinois. La facture ne détaille pas la quantité de véhicule ou de pièces faisant l'objet de la transaction.
5. Dossier n°98 363. Entretien de véhicules Jeeps don chinois. La facture ne détaille pas la quantité de véhicule ou de pièces faisant l'objet de la transaction.
6. Dossier n°96 570. Approvisionnement de 10 centrales thermiques SNEL en produits pétroliers. Intervenant dans l'opération : Présidence de la République (Commission stratégique) et SNEL. Factures des fournisseurs inexistantes. Absence de PV de réception.
7. Dossier n°96 651. Achat de médicaments pour le Ministère de la défense. Absence dans le dossier de facture définitive, de bon de livraison, de PV de réception, ... Le marché est-t-il de gré à gré ? Pas de décision de non-recours à l'adjudication.
8. Dossier n°96 705. Acquisition de galons pour les FARDC pour USD 462 919. Le montant du marché est trop élevé pour être exécuté de gré à gré. Le marché a été actualisé à partir de commandes datant de 1999, produisant ainsi des intérêts de l'ordre de 24,49% du fait de non paiement de la part du gouvernement.
9. Dossier n°96 759. Affrètement avion KATANA AIRWAYS. La Cour relève l'inadéquation entre le montant payé et le montant facturé.

13. Dossier n°98 481. Réhabilitation de l'avenue EZOR KASANGULU. FC 669 397 520. Marché de gré à gré. Attestation fiscale : néant. Facture proforma ou tableau comparatif des prix : néant. PV de réception des travaux : non annexé.

14. Dossier n°98 612. Impression de 35 000 permis de conduire. USD 1 410 388. Marché de gré à gré.

15. Dossier n°98 620. Achat de 30 camions Western. Marché de gré à gré. Mode de paiement non précisé. Pas de trace du délai d'exécution. Pas de bon de livraison ni de PV de réception.

16. Dossier n°98 622. Achat et livraison de médicaments aux zones de santé de Buta et Bumba. Dépense budgétaire de 2005 payée en janvier 2007.

### **Audit de la gestion des Fonds PPTe – période de 2003 à avril 2007**

Les investigations de la Cour ont été réduites aux ministères des Finances et du Budget et à la BCC. Beaucoup de documents n'ont pu être consultés : documents comptables de la DTO, dossiers de dépenses « introuvables » à la DTO, rapports des comités de suivi et de pilotage, ...

**Bilan de 2003 à avril 2007 :**

Ressources :	247 730 704 893 FC
Dépenses :	151 126 031 606 FC
Solde :	96 604 673 287 FC (soit 38,99%)

Les règles d'alimentation du sous compte PPTe à la Banque Centrale (1/12 éme par mois de la prévision budgétaire) ne sont jamais respectées.

Les réalisations sont « très éloignées » des prévisions. Exemple en 2005 : 30,6 milliards de FC versés sur le compte pour 134 milliards de prévisions.

#### **Marchés publics**

La cour a examiné les marchés passés en exécution des dépenses PPTe. Ses principales observations sont :

- Le non respect des proportions par grande fonction cohérentes avec les priorité des dépenses de lutte contre la pauvreté.

- Une insuffisance de projets approuvés pouvant donner lieu à passation d'un marché.
- Des insuffisances des paiements (malgré les disponibilités figurant sur le sous-compte).
- De nombreux dépassements des crédits ouverts par certains ministères. Exemple en 2005 ministère de l'environnement : prévision 320 millions, réalisation 540 – ministère de la Recherche Scientifique : prévu 228 millions et 1 milliard de réalisation.
- De nombreuses dépenses sur simple commande au lieu et place d'un marché.
- Les marchés de gré à gré qui devraient être l'exception sont devenus la règle. En 2005 FC 15, 5 milliards de gré à gré contre 9,8 par adjudication restreinte.
- Les marchés sont de plus souvent conclus en devises étrangères : 96,94% en 2005.
- En 2006 113 marchés sur 117 ont été passés en violation des règles de seuil (Rappel : moins de FC 2 110 000, paiement sur simple facture, jusqu'à 4 260 000 adjudication restreinte et au delà appel d'offre ouvert).
- De nombreux marchés ont été conclu sans que le financement soit assuré.
- De nombreux marchés n'ont fait l'objet d'aucun paiement ou de paiements partiels.

Devant cette situation la Cour a sollicité un ordre de mission afin de vérifier « l'effectivité » des réalisations sur le terrain.

#### **Analyse des dépenses**

La Cour a examiné un certain nombre de dépenses. Ses principales observations sont :

##### **En 2004 :**

- De nombreux détournements de l'objet de la dépense. *Exemple* : un crédit ouvert pour la fourniture de produits pharmaceutiques qui est utilisé pour le fonctionnement du cabinet du ministre de la santé et pour payer des frais de dîner.
- Des doubles paiements d'OPI sous le même numéro à deux jours d'intervalle.
- Une sous-consommation des crédits disponibles.

##### **En 2005 :**

- Des sous et des sur-consommations des crédits.
- Des écarts entre les chiffres issus de la chaîne de la dépense et ceux fournis par la DPSB sur les dépenses engagées ( FC 54 et 65,5 milliards) et sur les paiements (55 et 52 milliards).
- Des marchés approuvés pour un montant supérieur à celui des autorisations budgétaires.
- Des paiements sur simple facture pour des montants très importants. Exemple : un milliard de FC de dépenses pour le ministère de la Recherche Scientifique.

##### **En 2006 :**

- Un faible taux des dépenses d'investissement, environ 30%.
- De nombreuses dépenses « non éligibles », exemple : 58 voiture (dont 45 4x4) pour le secrétariat général du ministère des travaux publics et des Infrastructures.
- De nombreuses discordances dans les chiffres.
- La cour dénonce également le manque de planification, le saupoudrage « sauvage ». elle exprime de sérieux doutes sur les bénéficiaires finaux et les conditions d'exécutions des dépenses PPTe.



## Programme annuel de travail

La Cour a commencé à établir un programme de travail à partir de l'année 2007. Ce dernier, établi en juillet 2007, regroupe les actions 2006 à finaliser et les actions nouvelles.

La Cour prévoit, dans son programme de travail 2007 la production de quatre rapports, éventuellement regroupés :

- Rapport de la Cour des comptes sur la reddition des comptes pour l'exercice 2006.
- Rapport de la Cour des comptes sur les Etablissements publics contrôlés.
- Rapport public de la Cour des comptes pour l'exercice 2007.
- Rapport d'activité de la Cour des comptes pour l'exercice 2007.

Jusqu'à présent, seul le premier rapport a été produit.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : D+	Justifications
<b>B</b>	ii) Les rapports de vérification sont présentés au parlement dans les 8 mois suivant la fin de la période sous revue ; les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentés au parlement dans les 8 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe.	ii) Les Observations de la Cour des comptes relatives au projet de loi portant <i>Arrêt des comptes et Règlement définitif du Budget de l'Etat</i> sont présentées au Parlement dans les 8 mois suivant la réception des comptes de l'Etat par la Cour des comptes.
<b>D</b>	i) Les vérifications portent sur les entités de l'administration centrale représentant moins de 50 % des dépenses totales ou les vérifications ont une plus couverture plus importante mais ne mettent pas en évidence les questions d'importance majeure.	i) La Cour des comptes n'a pas les moyens de contrôler plus de 50% des dépenses totales. Elle est contrainte de se limiter à quelques catégories de dépenses. Ainsi, en 2007, la Cour a contrôlé les marchés publics sur une période de trois mois, et les dépenses PPTE sur une période de quatre ans et demi. Elle a également contrôlé un certain nombre d'entreprises publiques. La Cour n'a pas les moyens d'exercer le contrôle juridictionnel des comptables, ce qui serait un moyen de contrôler une grande partie de la dépense. Il convient de noter que les contrôles effectués par la Cour, bien qu'en deçà des 50% de la dépense mentionnés dans la description de l'indicateur, n'en représentent pas moins, au regard de ses moyens, un résultat tout à fait significatif.
<b>D</b>	iii) Peu de preuves existent quant à une réponse donnée ou un suivi.	iii) Les rapports de la Cour ne font pas l'objet de la part du Gouvernement ni de réponse, ni de suivi. On peut constater, à la lecture des <i>Observations de la Cour des comptes relatives au projet de loi portant Arrêt des comptes et Règlement définitif du Budget de l'Etat</i> pour les exercices successifs, que la Cour déplore ce manque de suivi, ainsi que d'être obligée de recenser chaque année les mêmes irrégularités.

## PI-27. Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif

Selon la Constitution, *le projet de loi de finances de l'année est déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le quinze septembre de chaque année.* Dans la mesure où, par ailleurs, la Constitution dispose que *la deuxième session s'ouvre le 15 septembre et se clôture le 15 décembre*, les députés disposent d'un délai de quatre vingt dix jours pour l'examen du projet de loi de finances. Celui-ci doit être précédé du vote de la loi de règlement de la gestion précédente. Ces dernières années, les délais de dépôt du projet de loi de finances n'ont pas été respectés et les discussions se sont déroulées en séance extraordinaire.

**Tableau 27.1** – Calendrier de la procédure budgétaire au Parlement

Exercice	2005	2006	2007	2008
Dépôt du projet de loi	<b>COMPLETER</b>	<b>COMPLETER</b>	<b>COMPLETER</b>	Novembre 2007
Vote du projet de loi	Mars 2005	Mars 2006	Juillet 2007	Décembre 2008

De façon classique en finances publiques, la Constitution dispose que *Les amendements au projet de loi de finances ne sont pas recevables lorsque leur adoption a pour conséquence soit une diminution des recettes, soit un accroissement des dépenses, à moins qu'ils ne soient assortis de propositions compensatoires.*

La loi de finances est souvent qualifiée de loi budgétaire dans la mesure où elle ne traite que du budget. Les autres dispositions de nature financière (notamment la fiscalité) font l'objet de lois séparées.

Le projet de loi de finances est déposé sur le bureau du Parlement et la documentation budgétaire (voir indicateur PI-6) est remise aux députés et aux sénateurs. A partir de là, les procédures d'examen et d'adoption de la loi diffèrent selon la chambre.

### **Plan**

*La procédure d'examen et d'adoption de la loi de finances à l'Assemblée nationale*

*La procédure d'examen et d'adoption de la loi de finances au Sénat*

*La procédure budgétaire au Parlement en cas de non respect des délais*

*Les modifications du budget en cours d'exécution*

### **La procédure d'examen et d'adoption de la loi de finances à l'Assemblée nationale**

La procédure budgétaire à l'Assemblée nationale donne lieu à deux votes, le vote de recevabilité du projet de budget et le vote d'adoption de la loi. Entre ces deux votes intervient la Commission économie et finances (ECOFIN). L'Assemblée a la possibilité de suivre l'exécution du budget.

#### **La recevabilité du budget**

Les députés, après réception de la documentation budgétaire, disposent de deux semaines environ pour l'examiner.

Le Premier Ministre fait alors un exposé de présentation générale du budget. Les députés lui posent des questions. Le Gouvernement dispose de 48 heures, au plus de quelques jours, pour y répondre (règle d'usage et non résultant d'une obligation légale).

Dans les quelques jours qui suivent, l'Assemblée nationale vote sur la recevabilité du budget (fondement juridique : règlement intérieur de l'Assemblée).

La recevabilité du budget n'est pas fondée sur un examen détaillé du budget, mais sur des considérations qui tiennent à :

- la cohérence entre le budget et la stratégie affichée par le gouvernement (programme du Gouvernement sur 5 ans) ;
- la cohérence entre les dépenses, les recettes et le cadrage macroéconomique ;
- la cohérence entre les allocations entre les ministères et les stratégies de réduction de la pauvreté.

Au vu des réponses du gouvernement aux questions posées au Premier Ministre, les députés votent la recevabilité du projet de budget tout en attirant l'attention de la Commission Economie et Finances sur les aspects insatisfaisants du projet de budget.

Jusqu'ici, la recevabilité n'a jamais été refusée au Gouvernement.

### ***L'examen du projet de budget par la Commission Economie et Finances***

La Commission Economie et Finances examine le projet de budget et rédige un rapport.

#### ***L'examen du projet de loi de finances***

Pour les exercices 2005 et 2006, elle a disposé d'environ deux semaines, huit jours seulement pour l'exercice 2007.

La Commission est organisée en deux groupes et huit sous-groupes :

- groupe recettes :
  - sous-groupe douanes ;
  - sous-groupe DGI ;
  - sous-groupe DGRAD ;
  - sous-groupe recettes pétrolières et minières ;
- groupe dépenses :
  - sous-groupe rémunérations ;
  - sous-groupe fonctionnement ;
  - sous-groupe dépenses en capital ;
  - sous-groupe comptes de l'Etat à la Banque centrale.

La Commission plénière, les groupes et les sous-groupes auditionnent les Ministres et les directeurs.

Les préoccupations de la Commission sont, entre autres, celles qui sont apparues à l'occasion du débat de recevabilité, la qualité de la dépense, et le développement des recettes.

La Commission formule des amendements destinés à être présentés à l'assemblée plénière. Pour l'exercice 2007, elle a proposé des augmentations de recettes de l'ordre de 400 millions de \$. Les destinations de ces revenus supplémentaires sont détaillées dans l'encadré *Affectations des recettes additionnelles*.

#### ***Le rapport de la commission***

Le *Rapport de la Commission économique et financière relatif à l'examen et à l'adoption du projet de loi portant budget de l'Etat pour l'exercice 2007* contient à la fois des remarques pertinentes sur la gestion des finances publiques et des propositions de modifications du budget. Les premières sont exploitées en d'autres endroits du rapport.

Les modifications du budget proposées sont importantes.

Les recettes sont augmentées de 35,2%. Les dépenses sont redéployées et globalement accrues de 15,6%. Le gap de financement est ainsi réduit à zéro. Le tableau 27.2 illustre les modifications globales.

**Tableau 27.2 – Amendements du budget 2007 par l'Assemblée nationale (milliards de FC)**

Libellé	Prévisions du Gouvernement	Prévisions de l'Assemblée nationale
Recettes courantes	670,7	906,8
Recettes exceptionnelles	476,3	476,3
Total recettes	1 147,1	1 383,1
Total dépenses	1 197,0	1 383,1
Gap	- 49,9	0,0

A un niveau plus détaillé, les modifications de dépenses portent sur les rémunérations (79,7 milliards de FC), le fonctionnement (35,0), les investissements (64,0) et les interventions économiques (7,4) ; les recettes supplémentaires sont demandées à l'OFIDA (8,7), à la DGI (26,9), aux pétroliers producteurs (53,5), à la DGRAD (146,6).

### **Affectations des recettes additionnelles**

Le tableau 27.3 détaille les affectations des recettes additionnelles. 67% des recettes additionnelles des rémunérations et du fonctionnement sont destinées à l'Assemblée nationale, au Sénat, à la Défense nationale, aux Rétrocessions aux Régies, et à la Banque centrale.

**Tableau 27.3 – Affectation des recettes additionnelles du budget 2007 (milliards de FC)**

REMUNERATION		FONCTIONNEMENT		INVESTISSEMENT		INTERV. ECON.	
Assemblée nationale	20.7	Assemblée nationale	11.7	Sénat	0.7	RVF	1.1
Sénat	4.5	Sénat	6.3	Affaires foncières	0.6	ONATRA	1.3
Défense nationale	11.7	Banque centrale	5.0	Jeunesse et sports	0.3	SNEL	1.0
Anciens combattants	0.3	Ministères	7.1	Affaires sociales	0.8	OCPT	1.1
Police nationale	2.5	Cours et tribunaux	0.3	Développement rural	1.7	Sucrerie KILIBIA	0.3
Magistrats	0.6	Cour des comptes/IGF	0.3	Office des Routes	8.3	Institut nat. des stat.	0.3
Médecins	0.6	Universités et instituts	1.1	Voirie	4.2	Cotis. Org. internat.	1.1
Enseignants	0.4	DGM	0.1	Ministère PTT	4.5	Com. élect. indép.	0.6
Fonction publique	13.5	Réserves stratégiques	0.3	Agriculture	6.7	Ciment. de LUBUDI	0.3
Arriérés députés	1.7	Service national	0.3	Recherche scientifique	0.8	CPCG	0.3
CPI	0.3	OGEDEP	0.3	Instituts supérieurs	3.0	<b>SOUS-TOTAL</b>	<b>7.4</b>
DGM	0.3	Affaires étrangères	2.2	EPSP	6.2		
Rétrocessions Régies	16.4	<b>SOUS-TOTAL</b>	<b>35.0</b>	Santé	6.2	<b>TOTAL</b>	
	<b>190.4</b>						
Pers. ex BPO	2.0			Humanitaires	1.5		
ANR	4.4			DGRAD	13.4		
<b>SOUS-TOTAL</b>	<b>79.8</b>			OFIDA	5.0		
				DGI	2.8		
				Aéroport KAVUMU	0.6		
				Barrage KATENDE	1.1		
				<b>SOUS-TOTAL</b>	<b>68.2</b>		

### **L'examen du projet de loi et le vote de la loi par l'Assemblée nationale**

Les conclusions des travaux de la Commission sont présentées par son président à l'assemblée plénière. Un débat public (télévisé) se tient alors, qui dure un ou deux jours. Il est suivi du vote.

### **Le suivi de l'exécution du budget par l'Assemblée nationale**

Jusqu'ici, l'Assemblée nationale n'était pas associée au suivi du budget. Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale a été modifié en 2007 et prévoit que, chaque trimestre, le Gouvernement transmet à l'Assemblée nationale un rapport d'exécution du budget. Bien qu'une disposition du règlement intérieur n'engage pas le Gouvernement, celui-ci a approuvé le principe. Pour l'instant, ces rapports n'ont pas été produits.

L'Assemblée nationale n'est pas destinataire des ESB (elle pourrait, bien sûr, les demander).

## **La procédure d'examen et d'adoption de la loi de finances au Sénat**

La Commission économique, financière et de bonne gouvernance, ECOFIN du Sénat, examine le projet de budget et rédige un rapport.

### ***L'examen du projet de loi de finances***

Le Sénat n'intervient, en matière de loi de finances, qu'en deuxième lecture, par exception à la disposition de la Constitution qui dispose que *les projets de loi sont déposés sur le Bureau de l'une ou l'autre des Chambres. Toutefois, s'agissant de la loi de finances, le projet est impérativement déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale.*

Le Premier Ministre vient, comme il l'a fait devant l'Assemblée nationale, présenter devant le Sénat le projet de loi de finances.

Le Sénat reçoit de l'Assemblée nationale le rapport de la Commission ECOFIN de l'Assemblée et le projet de loi de finances tel qu'amendé par l'Assemblée.

La Commission ECOFIN du Sénat se réunit et auditionne, comme celle de l'Assemblée nationale, ministres et directeurs. Elle dispose cependant de moins de temps que cette dernière. En effet, les 90 jours qui sont théoriquement à la disposition du Parlement pour examiner et voter la loi de finances sont répartis en 45 pour l'Assemblée nationale et 15 pour le Sénat, selon un usage et non un texte. Aussi, pour l'exercice 2007, la Commission ECOFIN du Sénat a-t-elle centré ses investigations sur les services d'assiette des recettes administratives (auditions des responsables des services et des ministres des secteurs où existent des services d'assiette).

Les débats en plénière sont, comme dans le cas de l'Assemblée nationale, publics (télévisés).

En cas de désaccord entre le Sénat et l'Assemblée nationale sur les amendements à apporter au projet de loi, une Commission mixte paritaire se réunit. Comme le prévoit la Constitution, *si la Commission mixte paritaire ne parvient pas à l'adoption d'un texte unique ou si ce texte n'est pas adopté par les deux chambres, l'Assemblée nationale statue définitivement.*

### ***Le rapport de la commission***

*Le Rapport de la Commission économique, financière et de la bonne gouvernance relatif à l'examen et à l'adoption de la loi contenant le budget de l'Etat pour l'exercice 2007 fait apparaître le désaccord du Ministre des finances quant à l'augmentation des recettes proposées par l'Assemblée nationale et l'opinion du Ministre du budget pour qui l'augmentation des recettes entre les deux budgets 2006 et 2007, soit 35,3% (avant amendement) manifeste déjà la forte volonté du Gouvernement de mobiliser davantage les ressources intérieures.*

*Le Ministre du budget fait savoir que le Gouvernement ne s'oppose pas à la rétrocession de 40% des recettes à caractère national aux provinces dans le budget 2007 ni à l'application des dispositions constitutionnelles concernant la retenue de 40% des recettes en faveur des provinces. Cependant, la mise en œuvre de cette décentralisation nécessite que les*

*textes d'application soient arrêtés et harmonisés pour garantir la réussite de l'application de cette mesure constitutionnelle.*

## **La procédure budgétaire au Parlement en cas de non respect des délais**

D'après la Constitution, *si le projet de loi de finances n'a pas été déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Gouvernement demande à l'Assemblée nationale et au Sénat l'ouverture de crédits provisoires.*

*Dans le cas où l'Assemblée nationale ou le Sénat ne se prononcent pas dans les quinze jours sur l'ouverture des crédits provisoires, les dispositions du projet prévoyant ces crédits sont mises en vigueur par le Président de la République sur proposition du Gouvernement délibéré en Conseil des ministres.*

Depuis 2001, la loi de finances n'a jamais été promulguée avant le début de l'exercice de sorte que le gouvernement a toujours eu recours aux crédits provisoires. Sauf en 2007 (pour l'exercice 2007), une loi de crédits provisoires a toujours été déposée par le Gouvernement et votée dans les quinze jours. La simplicité de la loi en question, qui autorise le Gouvernement à dépenser chaque mois un douzième du budget de l'année précédente, fait que le Parlement vote la loi sans délai et pratiquement sans débat.

En 2007, compte tenu des circonstances exceptionnelles, le Gouvernement n'a pas sollicité l'autorisation parlementaire et le Président de la République a autorisé le Gouvernement à exécuter le budget par douzième. La mise en place du Sénat au mois de mars 2007 aurait rendu légalement contestable un vote de la loi des crédits provisoires par la seule Assemblée nationale.

## **Les modifications du budget en cours d'exécution**

Les autorisations de crédits votées par le Parlement peuvent être modifiées de plusieurs façons.

### *Budget aménagé*

Le budget aménagé est autorisé par une loi de finances rectificative sur la base de nouvelles prévisions de recettes et de dépenses, ainsi que du choix d'un nouveau solde budgétaire. Il y a eu des budgets aménagés en 2004 et 2006, pas en 2005.

### *Transferts et virements*

Les transferts et virements sont autorisés par arrêté du Ministre du budget.

*Virements* : entre chapitres ou articles budgétaires à l'intérieur d'un même ministère (article 31 et 32 de la Loi financière).

*Transferts* : entre chapitres budgétaires de deux ministères différents (ne semble prévu par aucun texte).

*Virements*. Le ministère concerné demande au Ministre du Budget le virement des crédits entre articles. Après l'autorisation, l'opération est enregistrée dans la base de données budgétaires.

Une procédure informatique a été mise en place par laquelle le gestionnaire, en cas de dépassement de la ligne budgétaire concernée, éditée une demande de virement. Celle-ci est transmise au Ministre. La procédure est brève en cas de disponibilité du Ministre. Si le virement est "plausible", c'est-à-dire si les crédits de la ligne budgétaire diminuée par le virement sont disponibles, il y a régularisation a posteriori.

*Transferts*. Dans les faits, ils sont inexistantes.

L'examen de l'exécution budgétaire 2006 par nature au niveau le plus fin (littera) ne fait apparaître que deux virements :

	Crédits votés	Crédits après virements	Ecart
Indemnités kilométriques	213 967 372	219 379 372	+ 5 412 000
Fourniture et petit matériel de bureau	4 902 294 867	4 896 882 867	- 5 412 000

Or, les virements devraient être relativement nombreux car l'autorisation budgétaire s'impose aux gestionnaires de crédit au niveau de l'article, c'est-à-dire à un niveau de nomenclature relativement fin (le niveau immédiatement supérieur au niveau le plus fin qui est le littera). La raison de cet état de choses est que les dépenses passent par le Ministre du budget avant d'entrer dans la chaîne de la dépense.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : C+	Justification
B	i) Le contrôle parlementaire porte sur les politiques budgétaires et les agrégats pour l'année à venir ainsi que les estimations détaillées des dépenses et des recettes.	i) La note est B et non A car le contrôle parlementaire ne porte pas sur des priorités à moyen terme, le Gouvernement n'ayant pas la capacité de proposer un plan d'action à moyen terme dont le budget serait l'exécution annuelle (voir indicateur PI-12).
B	ii) Des procédures simples existent pour l'examen du budget par le parlement et sont respectées.	ii) La note est B et non A car les dispositions internes n'incluent pas de procédures de négociation.
B	iii) Le parlement dispose d'au moins un mois pour examiner les projets de budget.	iii) Le Parlement reçoit le projet de loi de finances avec retard, mais se donne au moins un mois pour l'examiner.
C	iv) Des règles claires existent, mais ne sont pas toujours observées OU elles autorisent des réallocations administratives très importantes ainsi qu'une augmentation du total des dépenses.	iv) Des règles claires existent (budget aménagé et virement de crédit) mais ne sont pas toujours observées : - pas de loi de budget aménagé en 2005 ; - fortes sur-exécutions des dépenses de certains ministères ; - transferts de crédits de ligne à ligne sans suivre la procédure des virements de crédits.

## PI-28. Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif

D'après la Constitution : *La Cour des comptes relève de l'Assemblée nationale. Elle publie, chaque année, un rapport remis au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement.*

L'Assemblée nationale est destinataire de tous les rapports de la Cour des comptes, et en particulier du rapport d'exécution du budget.

### ***Le rapport d'exécution du budget (observations de la Cour des comptes relatives au projet de loi portant Arrêt des comptes et Règlement définitif du budget de l'Etat)***

L'Assemblée nationale et le Sénat reçoivent du Ministre du budget le projet de loi de règlement, et de la Cour des comptes les observations sur ce projet, souvent appelées rapport d'exécution du budget.

A la date d'aujourd'hui, le Parlement n'a pas encore voté de loi de règlement, en partie parce que la mise en place du Sénat n'a eu lieu que récemment. Le Parlement dispose de la loi de règlement des exercices 2003 et 2004, ainsi que des observations de la Cour des comptes.

Cependant, si le Parlement n'a pas voté de loi de règlement *au sens strict du terme*, il a voté une loi relative à l'arrêt des comptes et règlement définitif du budget de l'Etat, sans avoir reçu les observations de la Cour. Ainsi, l'exercice 2003 a donné lieu à un vote en novembre 2004.

### ***Les autres rapports de la Cour des comptes***

Le Parlement examine peu les rapports de la Cour des comptes, si ce n'est, en 2004, le rapport de la Commission BAKANDJA, du nom du président de la commission, établi à la suite d'une mission mixte – Inspection générale des finances et Cour des comptes, relative à une entreprise publique. A la suite des recommandations de la Cour des comptes, de l'Inspection générale des finances et de l'Assemblée nationale, des sanctions contre les dirigeants ont été prises.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : D	Justification
D	i) L'examen des rapports de vérification par le parlement ne se fait pas ou nécessite généralement plus de 12 mois.	i) Le Parlement n'a encore voté aucune loi de règlement.
D	ii) Le parlement ne conduit aucune audition approfondie.	ii) Le Parlement n'a organisé qu'un seul débat sur un rapport parlementaire, relatif à une entreprise publique (ce qui n'est pas exactement ii) <i>Le parlement ne conduit aucune audition approfondie, mais ne peut conduire à la note C qui implique ii) Des auditions approfondies sur les principales conclusions se tiennent occasionnellement, mais ne concernent que quelques entités ayant fait l'objet de la vérification ou des responsables du ministère des Finances uniquement).</i>
D	iii) Le parlement ne formule aucune recommandation.	iii) Le Parlement ne formule pas de recommandation à l'issue de l'examen des rapports de vérifications externes, lesquels examens n'ont pas encore eu lieu.



## 3.7 Pratique des bailleurs de fonds

### GENERALITES SUR LES INDICATEURS D-1, D-2 ET D-3

Une analyse préliminaire de l'aide extérieure est proposée avant le traitement séparé des indicateurs. L'aide internationale est en effet exécutée, en RDC plus qu'ailleurs, par le biais d'agences d'exécution qui, si elles sont financées par les bailleurs, sont juridiquement des entités de l'administration. La question est alors de savoir si, en cas de défaillance de communication de la part de ces agences (que ce soit au moment de la préparation du budget ou à celui de son exécution), la responsabilité est du côté du bailleur ou du côté du gouvernement.

La conclusion à laquelle on parviendra est qu'il n'est pas possible, en RDC, de séparer les deux responsabilités éventuelles. La notation des indicateurs concerne alors plus le système de gestion conjointe de l'aide que l'une ou l'autre des deux parties.

#### Plan

*Les statistiques de l'aide extérieure*

*L'histoire récente de l'aide internationale*

*L'organisation de l'aide internationale*

*Les problèmes posés par les agences en matière de mesure des indicateurs D-1, D-2 et D-3*

*Projets de réforme*

### Les statistiques de l'aide extérieure

Les statistiques de l'aide extérieure sont établies par le Comité de coordination des ressources extérieures (CCRE) du Ministère du plan, qui a repris, avec l'appui technique et financier du PNUD, une activité que ce dernier assurait auparavant.

Le CCRE publie, dans le *Bulletin statistique sur les aides extérieures*, diverses informations sur les décaissements, assortis de nombreux croisements entre bailleur de fonds, type d'aide, nature de l'aide, secteur et sous-secteur, catégories de bénéficiaires, et localisation géographique des projets financés. Ce document, très complet, présente le défaut d'être un peu tardif, puisque ne sont disponibles aujourd'hui que les données de 2005.

**Tableau D123.1** – *Statistiques des décaissements des bailleurs de fonds (millions \$)*

BAILLEURS DE FONDS	2005	Cumul en % 2000-2005	BAILLEURS DE FONDS	2005	Cumul en % 2000-2005
<b>I. MULTILATERAUX</b>	<b>2228.5</b>	<b>72.7</b>	<b>II. BILATERAUX</b>	<b>650.2</b>	<b>27.3</b>
<b>1.1. Agences du SNU</b>	<b>495.9</b>	<b>16.1</b>	1. Belgique	71.1	2.8
1. PNUD	222.7	4.3	2. Italie	9.5	0.5
2. PAM	142.7	4.8	3. Suède	11.5	0.9
3. UNICEF	69.6	3.4	4. Pays-bas	96.8	3.8
4. HCR	30.8	1.5	5. Espagne	5.2	0.2
5. FAO	12.2	0.6	6. France	21.7	0.7
6. OMS	9.7	1.1	7. Grande Bretagne	159.3	3.4
7. OIT	0.0	0.0	8. Allemagne	12.2	0.6
8. UNFA	5.0	0.2	9. Etats-Unis	167.4	9.3
9. UNAIDS	0.0	0.0	10. Chine	9.9	0.5
10. OCHA	3.1	0.1	11. Canada	36.9	2.6
11. UNCDH	0.03	0.09	12. Japon	30.6	0.8
12. UNESCO	0.08	0.01	13. Suisse	5.1	0.4
13. UNIFEM	0.00	0.01	14. Afrique du Sud	13.0	0.8
<b>1.2. Autres multilatéraux</b>	<b>1732.56</b>	<b>56.65</b>	<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>2878.7</b>	<b>100.0</b>
1. BANQUE MONDIALE	969.0	23.8			
2. FMI	39.7	10.7			
3. UNION EUROPEENNE	688.8	19.2			
4. BAD	34.6	2.9			
5. ACBF	0.5	0.02			

Source : CCR

Au vu du tableau D123.1, les cinq premiers bailleurs de fonds sont les Nations Unies, la Banque mondiale, l'Union européenne, le FMI et les Etats-Unis, qui comptent pour 79,1% des décaissements sur la période 200-2005.

## **L'histoire récente de l'aide internationale en RDC**

L'aide extérieure à la RDC s'est totalement arrêtée en 1993. L'Union européenne a été la première à revenir. Les difficultés que rencontraient alors l'administration ont fait que l'ordonnateur national du FED (le Ministre des finances) a donné délégation à l'ordonnateur principal du FED (le chef de délégation de l'Union européenne) de signer pour son compte. Ceci n'est plus le cas actuellement.

En 2001, tous les bailleurs de fonds reviennent et la Banque mondiale fait le choix de faire exécuter ses programmes par des *agences d'exécution*, principalement le BCECO et le BCMI rattachés au Ministère des finances et l'UCOP rattaché au Ministère du plan (voir plus loin une analyse des agences).

Beaucoup de bailleurs de fonds ont suivi ce choix de l'exécution par des agences d'exécution, plus développée en RDC que dans d'autres pays. Les raisons d'un tel choix sont à rechercher dans la faiblesse de l'administration nationale, la mauvaise gestion des finances publiques, l'absence de représentation des bailleurs dans un pays très vaste, la volonté de disposer d'une capacité d'intervention directe auprès des bénéficiaires.

Les agences d'exécution ont été créées par l'Etat et certains bailleurs de fonds. Elles sont juridiquement sous la tutelle d'un ministère, même si, pour l'exécution des programmes financés par les bailleurs, elles obéissent aux procédures de ces derniers. La mise en œuvre des programmes est en principe sanctionnée par le ministre de tutelle. Les investissements des agences sont dictés par des Comités de Pilotage qui réunissent les ministères concernés.

Les agences d'exécution ont pris une dimension particulière dès lors qu'elles ont traité des programmes multisectoriels sans laisser la maîtrise d'œuvre aux ministères techniques mais en contractant à des organismes privés. Ces agences ont par ailleurs contracté entre elles pour assurer certaines fonctions, notamment la passation des marchés. Les agences ont été initiées largement par la Banque Mondiale qui a joué un rôle prépondérant en acheminant des sommes importantes à la RDC dans l'intention de soutenir le processus de paix et de reconstruction.

Par ailleurs, ces agences, bien qu'elles aient le statut d'entité d'un ministère, fonctionnent largement en parallèle au système national.

La gestion de l'aide demeure fragmentée au-delà de la substitution des agences d'exécution aux ministères. La maîtrise d'œuvre est confiée en général à des opérateurs privés et à des ONG ce qui résulte en une multitude de pratiques sur le terrain. Ce cas est particulièrement évident dans le secteur de la Santé où les bailleurs, « leurs projets » et les ONG partenaires sont répartis par zones de santé (plus de 300 zones existent, une partie ne bénéficiant d'aucune aide) et suivent des logiques différentes tant sur le plan du financement de la santé et de l'accès aux soins que du renforcement des capacités.

Les problèmes posés par les agences sont alors apparus au grand jour. Les agences, peut-être parce qu'elles sont considérées comme des entités de l'administration, sont mal suivies par les bailleurs de fonds. Ainsi, la Banque mondiale suit bien la passation des marchés, mais moins bien l'exécution des marchés. Là sont apparus de gros problèmes, en particulier avec le BCECO à qui l'exécution des projets d'infrastructure a été en grande partie retirée au profit du BCMI (voir plus loin).

L'analyse de la gestion de l'aide extérieure en RDC pour les indicateurs D-1 à D-3 a donc retenu cette structure, *bailleurs – agences d'exécution*, pour l'analyse et l'obtention des

données. Ces données ont été difficiles à collecter, ce qui représente en soi, un premier constat qui indique les difficultés de gestion de l'information, nécessaire à la gestion de l'aide et à la coordination des interventions.

### **Le cas particulier de la Chine**

La Chine risque de devenir le principal partenaire de la RDC. Elle opère de deux façons, troc et prêts.

Le projet de troc est de grande ampleur, 6,5 milliards de \$, une première tranche de 3 milliards de \$ immédiatement. L'échange est exploitation minière contre réalisation d'infrastructure. L'évaluation de l'opération doit faire intervenir le fait que, aujourd'hui, le Trésor ne tire presque aucune ressource des mines.

Les prêts, dont les montants ne sont pas connus, sont consentis à la RDC par la *China development bank* (CDB) au taux de 1%. Le Vice-gouverneur de la CDB a affirmé, contre toute évidence, que les prêts consentis par sa banque ne donneront lieu à aucun accroissement de l'endettement de la RDC.

L'encadré *Le partenariat Chine-RDC* fournit quelques précisions.

#### **Le partenariat Chine-RDC**

Le partenariat entre la Chine et la RDC doit déboucher sur un financement de 5 milliards de dollars pour les infrastructures et les mines. Trois milliards de dollars seront consacrés à la construction de plus de 3 000 kilomètres de voies de chemin de fer entre Sakania (Katanga, Sud-Est) et Matadi (Bas-Congo, Ouest), la réhabilitation d'une route reliant Kisangani (Province orientale, Nord-Est) et Kasumbalesa (Katanga), distantes de 3 400 km. Cet accord prévoit également la réalisation en 36 mois d'une autoroute entre Lubumbashi (capitale du Katanga) et Kasumbalesa, un important poste douanier à la frontière avec la Zambie, ainsi que la construction de 31 hôpitaux, 145 centres de santé, 2 grandes universités et 5 000 logements sociaux. Des contrats qui feront, bien entendu, appel aux entreprises de l'empire du Milieu. En échange, les Chinois font une entrée en force dans l'exploitation des mines, dans le cadre de partenariats entre les entreprises publiques des deux pays. Pékin mettra 2 milliards pour réhabiliter les infrastructures minières et se « paiera » sur la production et le commerce des minerais. Des experts des sociétés minières chinoises sont actuellement en visite d'étude dans les concessions publiques de RDC, notamment celles de la Gécamines, pour déterminer la teneur des gisements ainsi que les coûts de réhabilitation et d'exploitation.

Les plus grandes compagnies internationales sont présentes, dont le premier groupe minier mondial BHP Billiton, Rio Tinto, le géant de l'or sud-africain AngloGold Ashanti et l'américain Phelps Dodge. « Les opérateurs privés ne voient pas d'un très bon œil l'OPA chinoise. Ils craignent une renégociation des accords établis », explique un diplomate européen, alors que l'audit d'une soixantaine de joint-ventures a été lancé en juin dernier. Victor Kasongo, ministre des Mines, se veut rassurant et précise que le partenariat sino-congolais ne remet pas en cause les contrats existants.

### **L'organisation de l'aide internationale en RDC**

Les bailleurs de fonds (et les ONG – il y a plus d'un millier d'ONG en RDC) peuvent exécuter leur aide (après éventuellement regroupement des aides de plusieurs bailleurs en *basket fund*) par le biais d'agences d'exécution (y compris les agences des Nations-Unies) ou par exécution directe.

Par *exécution directe* on entend celle pour laquelle les bailleurs de fonds font appel à :

- un opérateur privé ou par une ONG ;

- un ministère qui à son tour à recours à un opérateur privé ou à une ONG (mais pas à une agence).

A leur tour, ces opérateurs primaires ou maîtres d'ouvrage peuvent déléguer l'exécution de tout ou partie de l'exécution à leur charge à des opérateurs secondaires ou maîtres d'ouvrage délégués.

Le tableau D123.2 illustre les différents modes d'organisation de l'aide (hors aide budgétaire).

**Tableau D123.2 – Organisation de l'exécution de l'aide internationale**

Bailleurs de fonds	Opérateurs primaires	Opérateurs secondaires
Bailleurs multilatéraux	Agences des Nations-Unies	Agences d'exécution
Bailleurs bilatéraux	Agences d'exécution	Ministère
Basket Fund	Ministère	ONG
ONG	ONG	Opérateurs privés
	Opérateurs privés	

Le cas de la RDC est caractérisé par le poids prépondérant de quelques grosses agences d'exécution. Le tableau D123.3 fournit la liste des principales agences d'exécution.

**Tableau D123.3 – Principales agences d'exécution de l'aide**

AGENCES MAITRE D'OUVRAGE	PRINCIPAUX PROJETS OU PROGRAMMES EXECUTES
BCECO – Bureau central de coordination ( <i>Fin.</i> )	PMURR Volet B et C
BCMI – Bureau de coordination des marchés d'infrastructures ( <i>Fin.</i> )	PMURR Volet A
UCOP – Union de coordination du projet d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale ( <i>Plan</i> )	PUSPRES – Programme d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale de la partie Est PUAACV – Projet d'Urgence d'Appui à l'Amélioration des Conditions de Vie PURUS – Programme d'Urgence pour la Réhabilitation Urbaine et Sociale
COPIREP – Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques ( <i>Portefeuille</i> )	Compétitivité du secteur privé et réforme des entreprises publiques
CONADER – Coordination nationale de la démobilisation et de la réinsertion ( <i>Défense</i> )	PNDDDR – Programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion
PNMLS – Programme national multisectoriel de lutte contre le sida ( <i>Santé</i> )	PNMLS – Programme national multisectoriel de lutte contre le sida
FNS – Fonds national social ( <i>Présidence</i> )	Fonds social de la République
SENAREC – Secrétariat national pour le renforcement des capacités ( <i>Plan</i> )	Projet BAD d'appui au APNURC
COFED – Cellule d'appui à l'ordonnateur du FED ( <i>Fin.</i> )	Suivi de la gestion des projets de l'Union européenne)
CCP – Cellule de coordination du programme de réhabilitation du secteur agricole et rural ( <i>Agriculture ?</i> )	
CCI – Cellule de coordination des infrastructures ( <i>Infr.</i> )	PROROUTE

*Note* : entre parenthèses le ministère de tutelle.

Ces agences d'exécution peuvent intervenir comme opérateur primaire ou secondaire. Le tableau D123.4 propose une vision partielle de la sous-délégation entre agences.

Le tableau D123.5 propose une vision des modes d'intervention selon les bailleurs.

**Tableau D123.4 – Principales délégation de l'exécution de l'aide**

<b>AGENCES MAITRES D'OUVRAGE</b>	<b>AGENCES OU OPERATEURS DELEGUES</b>
UCOP	BCECO (responsable de la passation des marchés) MODRU (Maître d'ouvrage délégué pour la rénovation urbaine) – entreprise privée MODAC (Maître d'ouvrage délégué pour l'aide au communautés ) – entreprise privée
	BCECO (responsable de la passation des marchés) SGRU – Société de gestion et de réhabilitation urbaine MODRU
UCP	BCECO
PNMLS	BCECO
COPIREP	BCECO

**Tableau D123.5 – Modalités d'exécution de l'aide**

Agences														
	Exec. directe	Agences du SNU	BCECO	BCMI	UCOP	COPIREP	CONADER	PNMLS	FNS	SENAREC	CCI	UPPE	UCP	CCP
Bailleurs														
Ministère de rattachement			Finances	Finances	Plan	Portefeuille		Présidence			Infrastructur			Agriculture
<b>I. MULTILATERAUX</b>														
1. BANQUE MONDIALE														
2. FMI														
3. UNION EUROPEENNE														
4. BAD														
5. ACBF														
6. SNU														
<b>II. BILATERAUX</b>														
1. Belgique														
2. Italie														
3. Suède														
4. Pays-bas														
5. Espagne														
6. France														
7. Royaume-Uni														
8. Allemagne														
9. Etats-Unis														
10. Chine														
11. Canada														
12. Japon														
13. Suisse														
14. Afrique du Sud														
15. Koweït														

Avant 2004, tous les bailleurs exécutaient en direct. Depuis la tendance a été de la part des bailleurs de fonds à limiter l'exécution directe qui devient peu répandue en RDC. Elle est plus le fait de quelques bailleurs bilatéraux pour quelques projets que des bailleurs

multilatéraux. La Chine est une exception notable, compte tenu des volumes mis en œuvre, encore qu'il ne soit pas évident que ses actions soient à classer comme de l'aide, mais plutôt comme du troc.

### **Les problèmes posés par les agences en matière de mesure des indicateurs D-1, D-2 et D-3**

Les *agences d'exécution*, bien que financées essentiellement par les bailleurs, sont, juridiquement, des entités du Ministère auprès duquel elles sont placées.

Les bailleurs qui ont initié ces agences ou ceux qui recourent à leurs services peuvent être fondés à penser que la communication d'information relative à l'aide en direction des ministères, et en particulier le Ministère du budget, est à la charge des agences, d'autant qu'elles sont plus que sous la tutelle d'un ministère, mais, en théorie, un service du ministère.

Lorsque l'agence est monosectorielle, et donc placée sous la tutelle d'un ministère sectoriel, par exemple la Cellule de coordination des infrastructures (CCI), la question ne se pose pas, les cadres de la cellule sont en contact presque journalier avec l'administration du ministère (ce qui n'implique pas une bonne communication avec le Ministère du budget – voir plus loin).

Lorsque l'agence est multisectorielle, comme c'est le cas du BCECO et de l'UCOP, elle n'est généralement pas placée sous la tutelle d'un ministère sectoriel, mais sous celle du Ministère des finances ou du Ministère du plan. Par ailleurs, certaines agences sectorielles ne sont pas placées sous la tutelle du ministère technique concerné, mais sous celle d'un ministère non sectoriel ou de la Présidence de la République. Les choses sont alors plus complexes car l'agence n'est pas en contact permanent avec son ministère de rattachement. C'est ainsi qu'il n'y a pas de contact permanent entre le BCECO et le Ministère des finances, et a fortiori le Ministère du budget. La DPSB du Ministère du budget et la DTO du Ministère des finances se plaignent de ne pas recevoir dans des délais raisonnables les prévisions et les états d'exécution des agences. En ce qui concerne les agences en dehors de l'UCOP, du BCMI et du BCECO, ces deux directions ne reçoivent rien.

Compte tenu de l'importance des financements des agences par les bailleurs de fonds, et compte tenu de la petite ampleur de la tâche de communication de prévision et de reporting budgétaire, on peut penser que la responsabilité de la non communication n'est pas imputable aux bailleurs, mais aux agences, parties intégrantes de l'administration.

Cet argument peut être conforté par le fait que le Ministère du budget est présent dans tous les ministères par le biais du sous-gestionnaire des crédits, en charge, entre autres, de la préparation du budget. Ainsi, pour reprendre l'exemple de la CCI, le Ministère des infrastructures et des travaux publics est parfaitement informé des projets exécutés par la CCI, aussi bien en prévision qu'en exécution. Il semble que la transmission interne avec le sous-gestionnaire des crédits, ne soit pas aussi fluide que ce que l'on pourrait souhaiter ; il s'agit alors d'un dysfonctionnement interne à l'administration et non d'un problème lié au bailleur.

Le choix a été fait de ne pas prendre parti dans ce problème d'attribution de responsabilité et de considérer que les notes des indicateurs D1 à D3 concernent le système conjoint de gestion de l'aide, par les bailleurs et par le gouvernement. Pour évaluer les indicateurs D-1 à D-3 on a donc cherché à agréger :

- les principales agences ;
- les principaux bailleurs à exécution directe.

Pour des raisons de faisabilité et afin d'éviter les doubles-emplois, un bailleur qui intervient principalement par le biais d'agences d'exécution ne peut figurer également dans la catégorie des bailleurs à exécution directe.

Les encadrés *Les agences d'exécution* et *Les bailleurs à exécution directe* regroupent quelques informations sur les principales entités qui composent ces deux groupes. Le tableau D123.6 fournit quelques informations sur leurs poids en terme de montant de l'aide.

**Tableau D123.6 – Les principales agences et les principaux bailleurs à exécution directe**

	2005	2006		2005	2006
<b>BCECO</b> (millions \$)			<b>UCOP</b> (millions \$)		??30/6/07
Financement	954,6	816,2	Financement		296,0
Engagement	340,5	304,4	Engagement		248,6
Décaissement	293,4	298,2	Décaissement		175,7
<b>BCMI</b> (millions \$)		??30/6/0	<b>COPIREP</b> (millions \$)		
		7			
Financement		418,0	Financement		
Engagement		400,0	Engagement	34,4	12,7
Décaissement		245,8	Décaissement	27,9	29,1
<b>UNION EUROPEENNE</b> (millions euros)			<b>ALLEMAGNE</b> (millions euros)		
Décaissement			Prévue	28,0	28,0
ON	82,1	68,6	Réalisée	28,0	28,0
pour compte ON	442,5	55,7	<b>ROYAUME-UNI</b> (millions £)		
TOTAL	524,6	121,3	Prévue	56,2	58,5
<b>PNUD</b> (millions \$)			Réalisée	58,4	74,9
Prévue	14,5	14,5	<b>FRANCE</b> (millions euros)		
Réalisée	14,5	13,3	Aide budgétaire		
			Prévue	5	
			Réalisée	5	
			Aide projet/programme		
			Prévue	7,8	5,1
			Réalisée	7,1	5,0

Note : sauf mention du contraire, il s'agit d'aide projet ou programme (et non d'aide budgétaire)

## Les agences d'exécution

### Le Bureau de coordination central (BCECO)

Le BCECO a été créé en 2001 par décret présidentiel (N°39) et est rattaché au Ministère des Finances. Il a pour mission de contribuer au processus de reconstruction et de développement de la RDC. Il assure la mise en œuvre des programmes d'urgences de la Banque Mondiale et d'autres bailleurs (BAD, Japanese International Cooperation Agency – JICA, Union Européenne, Agence française de développement, Canada, Pays Bas, Belgique), ainsi que, dans une beaucoup moindre mesure, de la RDC sur ressources propres.

Le BCECO a géré et gère plusieurs programmes en tant que maître d'ouvrage délégué. Il a par ailleurs été contracté par d'autres agences d'exécution pour exécuter pour leur compte. Le préambule du rapport annuel 2006 indique que le BCECO se considère comme une *agence du gouvernement* dont la charge est de suppléer aux déficiences de l'administration nationale.

Lorsque la BAD est revenu, elle a, comme la Banque mondiale, appuyé le BCECO. Le BCECO, principalement sur financement de la Banque mondiale et de la BAD, s'est vu confié trois programmes supplémentaires.

Le BCECO a assuré jusqu'en 2005 la gestion financière et la passation des marchés pour le compte du COPIREP et la passation de marchés pour le compte de l'UCOP, de l'UCP (Ministère de la santé) et du PNMLS. Le BCECO est donc devenu une agence de passation de marché qui agit régulièrement pour le compte du gouvernement. Il semble que le BCECO propose d'ailleurs d'être restructuré comme agence gouvernementale

ayant des compétences en gestion de projet, passation de marché et conseil au montage des projets. Une telle agence jouerait donc le rôle de bureau d'étude public, devant à terme être en compétition avec le secteur privé.

Le BCECO est sous la supervision d'un Comité de Pilotage, constitué de représentants de la Présidence, du Ministère des Finances et du Ministère du Plan. Le Comité peut inviter d'autres institutions pour assister lors de l'examen des orientations.

Le BCECO gère les demandes de dépenses des projets et des partenaires, participant activement aux décisions sur la mise en œuvre des programmes. Les procédures appliquées par le BCECO sont celles de la Banque Mondiale en terme de passation de marché ou d'autres procédures requises par les bailleurs et des procédures spécifiques au BCECO pour la gestion. A noter que la nomenclature comptable utilisée ne permet pas un lien direct et simple avec la nomenclature budgétaire. Un exercice de *mapping* a bien été suggéré par des rapports de la Banque Mondiale mais jamais réalisé. Cela aurait permis que les rapports d'exécution du BCECO soient utilisables par le Ministère du Budget.

#### **L'Unité de coordination des projets (UCOP)**

L'UCOP a été mise en place conformément aux dispositions contenues dans le décret présidentiel n°03/023 en date du 10 septembre 2003 (qui concerne le programme Projet d'Urgence et de Soutien au Processus de Réunification Economique et Sociale – PUSPRES) et le décret n°005/30 du 12 mai 2005 (qui concerne le programme Projet d'Urgence d'Appui à l'Amélioration des Conditions de Vie – PUAACV).

Placé sous l'autorité du Ministre du plan, l'UCOP est le maître d'ouvrage des programmes mentionnés ci-dessus. Elle est en charge de la coordination des activités des programmes et des relations entre le gouvernement et la Banque mondiale.

Ces deux programmes ont été mis en place pour assurer une action gouvernementale dans les anciennes zones occupées et faciliter la reconstruction économique du pays. Un nouveau projet, le PURUS - Programme d'Urgence pour la Réhabilitation Urbaine et Sociale a été approuvé le 06 Juillet 2007.

L'UCOP assure la maîtrise d'ouvrage pour le compte du Ministère du Plan et délègue cette maîtrise d'ouvrage à des opérateurs privés par composante. La maîtrise d'œuvre est assurée par des opérateurs privés. L'UCOP n'assure que la gestion des programmes mentionnés financés par la Banque Mondiale. Son personnel est recruté sur les fonds du projet.

Le pilotage des programmes est assuré par un Comité Interministériel de Suivi, fonctionnel depuis Septembre 2003 et siège tous les mois à l'exception de la période électorale. Il regroupe les ministères du Plan, des Finances et du Budget, les ministères techniques concernés, ainsi que des représentations des villes et des provinces concernées.

Les procédures appliquées sont définies dans le Manuel de Procédure de chaque projet et font référence aux procédures de passation de marchés et de *reporting* de la Banque Mondiale. Par exemple, la préparation de Rapport de Suivi Financier – RSF aux normes de la Banque Mondiale. L'UCOP prépare aussi des rapports soumis au Ministère du Plan. Aucun rapport annuel n'a été préparé.

La passation des marchés est déléguée au BCECO, rémunéré pour cette activité. C'est le BCECO qui assure le respect des règles de la Banque mondiale et l'obtention de sa non-objection pour les programmes PUAACV et PURSPRES ; le protocole d'accord est passé entre l'UCOP et le BCECO et validé par la Banque Mondiale. Pour le nouveau programme PURUS, la passation des marchés sera assurée par l'United Nations Operations Service – UNOPS, ce changement est dû à la surcharge de travail du BCECO qui engendre des retards.

#### **Le bureau de coordination des marchés d'infrastructures (BCMI)**

Même si le BCECO s'est révélé au début être une structure efficace et si de nombreuses réalisations ont été constatées, vu l'ampleur des projets à réaliser, et compte tenu d'un certain nombre de critiques émises à l'encontre du BCECO, d'autres agences ont été créées, en particulier le BCMI (qui fait appel au bureau d'études Louis Berger) créé pour répondre à un besoin précis : gérer le Projet Multisectoriel d'Urgence de Réhabilitation et de Reconstruction – PMURR. Le BCMI n'est pas créé par un arrêté. C'est une structure qui existe de par le bureau d'étude recruté pour assurer la coordination, Louis Berger, et le mandataire du Ministère des Finances. Le PMURR est un programme d'environ \$1,7 milliards repartis en deux volets (infrastructures et appui aux secteurs sociaux et à la production). Le BCMI ne gère que le Volet A et le Don Additionnel. Le BCECO gère le volet social et appui à la production.

Le BCMI est piloté par un Comité regroupant le Ministère des Finances et le Ministère du Plan et 17 autres ministères techniques. Le Comité de Pilotage identifie les investissements à réaliser, court-circuitant les structures de décision compétentes. Le BCMI est le maître d'ouvrage délégué et recrute des maîtres d'œuvre du secteur privé. Ainsi, l'Office des Routes, entité publique, n'assure pas la maîtrise d'œuvre. Le Ministère des infrastructures et des travaux publics, qui doit assurer la cohérence du plan d'investissement à moyen terme et qui devra assurer la charge de l'entretien du réseau, n'est qu'un membre du Comité de Pilotage. La Cellule Infrastructure a formulé des recommandations pour le rattachement institutionnel du BCMI au Ministère des infrastructures et des travaux publics afin d'avoir une action unifiée, de soutenir le ministère et de réduire les coûts de transaction.

La non implication du Ministère des infrastructures et des travaux publics a posé des problèmes. Les contrats sont signés par le Ministre des finances, qui n'est pas le ministre technique concerné. Trois ans après la signature du contrat avec Louis Berger, sur les 140 millions de \$ d'infrastructures prévus, le taux d'exécution est inférieur à 2% alors qu'il s'agit d'un programme d'urgence. Dans le domaine de l'énergie, le taux est de 0%.



Le volet du PNMURR à la charge du BCECO a avancé un peu plus vite, sans atteindre des taux de réalisation significatifs.

La non implication du ministère technique et la lenteur des procédures de la Banque mondiale sont parmi les facteurs explicatifs de ces faibles taux d'exécution.

#### **Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques (COPIREP)**

Le Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises Publiques a été créé par décret présidentiel du 30 Octobre 2002. Ses missions concernent la modernisation du cadre légal et réglementaire, l'appui aux institutions publiques et le traitement de arriérés et des sureffectifs. Il s'agit donc d'une mission difficile et recouvrant de nombreux secteurs d'activité en RDC. Le décret dote le COPIREP d'une autonomie administrative et financière et le place sous la supervision du Ministère du Portefeuille.

Le Conseil technique, organe de conception, d'orientation et de suivi de la réforme, guide les travaux du COPIREP à l'instar des comités de pilotage des autres agences et propose des orientations de la réforme, de ses priorités, ... et assiste le Gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de la politique des entreprises publiques. Le Conseil comprend le Ministère du Budget, le Ministère du Plan, le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale. Ce Conseil technique n'a jamais fonctionné. C'est le COPIREP qui assure ces travaux.

Le COPIREP exécute ses activités selon un manuel de procédures établi en conformité avec les règles de la Banque Mondiale. Le BCECO a assuré la gestion financière et la passation des marchés pour son compte jusqu'en 2005. Le COPIREP assure la maîtrise d'ouvrage déléguée, la maîtrise d'œuvre étant assurée par des sociétés privées.

Les Rapports de Suivi Financier, modèle répondant aux normes de la Banque Mondiale pour les besoins du *reporting* sur l'utilisation des fonds, sont transmis aux Ministre du Plan et au Ministre du Portefeuille trimestriellement.

#### **PNMLS**

Le PNMLS est rattaché à la Présidence de la République. Il s'agit d'un programme multisectoriel financé par plusieurs bailleurs de fonds et géré selon des procédures agréées avec la Banque Mondiale.

#### **La Commission nationale de démobilisation et de réintégration (CONADER)**

La CONADER a assuré la gestion d'un *trust fund* selon les procédures de la Banque Mondiale ; elle est financée par plusieurs autres bailleurs de fonds. Cette gestion a été interrompue en raison de problèmes avérés de corruption et \$12,5 million ont été remboursés par la RDC. Un nouveau *trustfund* a été créé.

#### **La Cellule de coordination des infrastructures (CCI)**

L'Union européenne continue d'exécuter ses projets directement, mais souhaite que le gouvernement s'implique de plus en plus dans leur exécution. Aussi a-t-elle été à l'initiative de la création de la CCI, Cellule de coordination des infrastructures, rattachée au Ministère des infrastructures et des travaux publics.

Créée par un arrêté ministériel à l'initiative de l'Union européenne et, dans une moindre mesure de la Banque mondiale, de la Belgique et du Royaume-Uni, la CCI est une entité du Ministère des infrastructures et des travaux publics. La Cellule est en fonction depuis 2003.

La cellule assure deux types de fonctions :

- agence de maîtrise d'ouvrage déléguée, le Ministère étant le maître d'ouvrage ;
- conseil auprès du ministère (montage de nouveaux projets notamment).

Avant la création de cette unité, les financements des infrastructures de communication n'impliquaient pas le Ministère des Travaux Publics et de la Reconstruction. La cellule gère €200 million de projets. Un nouveau financement devrait augmenter de €100 million ce montant. La cellule a assuré un rôle de conseil pour les partenariats public privé que l'Etat, par le biais de la Gecamines, a passé avec les investisseurs chinois.

La maîtrise d'œuvre des maîtrises d'ouvrage de la Cellule est assurée par l'Office des Routes. Ce schéma permet de maintenir l'administration dans son rôle et de la soutenir effectivement.

En effet, la Banque mondiale, et d'autres bailleurs de fonds, sont revenu à des projets sectoriels, tel que le projet PROROUTE, financé par la Banque Mondiale, DFID et l'Union européenne, confié à la CCI qui en est le maître d'ouvrage délégué ; le maître d'œuvre est l'Office des routes qui exécute en partie en régie (avec ses propres matériels et personnels) et par le biais de PME congolaises ou d'entreprises internationales. La Cellule assume ainsi un rôle de canal de financement du secteur en assurant un « guichet » unique pour les fonds des bailleurs (ceux qui l'acceptent), réduisant ainsi les coûts de transaction et permettant de soutenir un programme d'investissement unique.

### **Les bailleurs de fonds à exécution directe (majoritaire)**

#### **L'Union européenne**

L'Union Européenne met à disposition de la RDC une aide humanitaire et une aide au développement par le biais d'ECHO – European Commission Humanitarian Office et du FED – Fond Européen de Développement. Jusqu'à une date récente, le chef de la délégation avait reçu pouvoir de l'Ordonnateur national

(le Ministre des finances) pour ordonnancer à sa place. Aujourd'hui ce n'est plus le cas et les nouveaux programmes sont cogérés par l'Ordonnateur national et l'Union européenne. Les anciens programmes, gérés par délégation de l'Ordonnateur national, le restent.

Comme indiqué dans le tableau D3.1 (voir l'indicateur D3), le principe de co-gestion, bien qu'il ne permette pas l'application des procédures nationales, implique néanmoins l'administration à chaque étape de la dépenses.

La programmation des programmes est conjointe. Les rapports annuels sont conjointement préparés par l'Ordonnateur national et la Délégation de l'Union européenne. Tous les rapports des programmes, les évaluations et les audits sont conjointement lancés et approuvés. Il appartient à l'Ordonnateur national de s'assurer de leur diffusion aux entités concernées.

#### **Le Department for international development – DFID**

Le DFID n'a pas de programme de soutien budgétaire en RDC. L'aide accordée par DFID est entièrement gérée selon des procédures spécifiques. Un *Memorandum of Understanding* est élaboré annuellement, selon la période fiscale du Royaume Uni, qui s'étend du 1<sup>er</sup> Avril au 31 Mars. Ce *memorandum* contient les prévisions globales de l'appui non réparties par secteur. Le Ministère du Budget a déjà informé le DFID des difficultés que cela pose. Les rapports sont généralement internes et ne sont pas partagés avec l'administration.

Les programmes financés par DFID sont exécutés par des agences des Nations Unies ou d'autres agences d'exécution. Les rapports sont généralement internes et ne sont pas partagés avec l'Administration.

#### **La République fédérale d'Allemagne**

La République Fédérale d'Allemagne soutient la RDC par le biais de la GTZ, coopération technique allemande et la KfW qui finance des programmes. Aucun appui budgétaire n'a été concédé.

Le Fond pour la Reconstruction, d'un montant de 50 millions d'euros pour 2,5 années à partir de 2008, doit faire l'objet d'une programmation commune. Les négociations tenues dans le cadre de la préparation du DSCRP sont les premières depuis 1988. Normalement, le principe de coopération de l'Allemagne implique la tenue d'une commission mixte tous les deux ans.

Les programmes financés par la KfW sont exécutés par des projets gérés soit par des assistants techniques de la GTZ soit par des opérateurs privés ou ONG recrutés à cet effet. Les procédures utilisées sont celles de la KfW, bien que l'assistance technique, placée au sein des ministères techniques, assure une interface avec le ministère qui participe à la mise en œuvre, dans le même esprit que la Cellule Infrastructure et la COFED. Les rapports sont partagés avec l'Administration.

#### **La Belgique**

La Belgique a une coopération de longue date avec la RDC. Toutefois, les orientations étaient entièrement décidées par la Belgique durant la période 2004-2006. La coopération structurelle a repris en 2007. Cela veut dire que la programmation est maintenant conjointe et que les programmes sont initiés par les ministères techniques. Les allocations sont décidées par la Belgique, le Ministère du Plan et le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale.

Un programme indicatif de coopération a été signé. Il prévoit un engagement de 65 millions d'euros chaque année. Les propositions pour les engagements 2008 ont été négociées début octobre 2007.

Les procédures de gestion de l'aide sont et demeureront des régies, c'est-à-dire des projets gérés selon les règles de la coopération belge.

## **Les projets de réforme**

1. Le Comité de coordination des ressources extérieures bénéficie d'une forte assistance technique aux fins d'une meilleure collecte de l'information relative aux prévisions et à l'exécution de l'aide. Le principe est de s'appuyer sur les *Directions des études et de la planification* (DEP) des ministères sectoriels.

2. La Banque mondiale a l'intention de rationaliser les agences à la création desquelles elle a contribué, en particulier en les remplaçant par des agences plus petites et rattachées à des ministères sectoriels. Cette action sera menée de pair avec le renforcement des DEP.

## **D-1. Prévisibilité de l'appui budgétaire direct**

Il n'y a pas d'appui budgétaire (non ciblé) en RDC en 2006 et 2007. Il y a eu très peu d'aide budgétaire en 2004 et 2005 (la France pour 5 millions d'euros chaque année). On a donc préféré ne pas noter l'indicateur.

## D-2. Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents

Les budgets annuels ne donnent pas une représentation fidèle des programmes d'activités des ministères techniques. Le *reporting* n'est pas assuré, dans la plupart des cas, vers le Ministère du Budget et, lorsqu'il est assuré, ne reprend pas la nomenclature budgétaire, à l'exception du BCMI. Enfin, les différents rattachements institutionnels des agences engendrent des difficultés supplémentaires dans la collecte des informations et la gestion rationnelle de l'aide par secteur (PI-12 et PI-16).

Les plans d'investissement des agences, ainsi que ceux des bailleurs à exécution directe ne sont pas reflétés dans les budgets annuels. Le Ministère du budget ne tient compte, lors de la préparation du budget, que des informations communiquées par l'UCOP, le BCMI et le BCECO. Les autres agences ne communiquent pas l'information demandée et le Ministère du budget ne cherche pas à contacter les bailleurs à exécution directe.

L'absence de communication entre les ministères techniques et le Ministère du budget est un élément important de la non diffusion de l'information. A titre d'exemple, les prévisions du Ministère des infrastructures et des travaux publics, élaborées conjointement avec la Cellule de coordination des infrastructures (CCI), ne sont pas reflétées dans les budgets annuels. Le rôle du Ministère du Budget dans la formulation et la préparation budgétaire et de son représentant au sein du Ministère technique est remis en question. A noter que le programme d'investissement 2007-2011 est celui retenu lors des discussions avec les bailleurs de fonds.

Au niveau du *reporting*, le Ministère du budget n'obtient des informations de façon régulière que de l'UCOP et du BCMI, le BCECO ne répondant plus aux demandes du ministère depuis l'année 2007.

Il faut cependant noter que les données de prévision budgétaire ont été fournies par les bailleurs lors d'un exercice coordonné par le PNUD en 2007.

Note	Critères minima (méthode de notation : M1) Note globale : D+	
<b>C</b>	i) Au moins 50 % des bailleurs de fonds (y compris les cinq majeurs) fournissent des estimations de décaissement complètes de l'aide-projet pour l'exercice budgétaire à venir de l'administration, au moins trois mois avant le démarrage de l'exercice. Les prévisions s'articulent autour de la classification du bailleur de fonds et ne sont pas conformes à la classification budgétaire de l'administration centrale.	i) Les trois principales agences d'exécution (UCOP, BCECO et BCMI), représentant 55% des décaissements des bailleurs fournissent au Ministère du budget des estimations au moins trois mois avant le démarrage de l'exercice dans une nomenclature non directement conforme à la classification budgétaire.
<b>D</b>	ii) Les bailleurs de fonds ne fournissent pas de rapports trimestriels portant sur les décaissements effectués pour au moins 50 % des prévisions de financement extérieurs des projets inscrites au budget dans les deux mois qui suivent la fin de la période.	ii) Seuls l'UCOP et le BCMI transmettent régulièrement des rapports trimestriels au Ministère du budget, soit de l'ordre de 30% des décaissements des bailleurs.

### **D-3. Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales**

Les agences d'exécution ainsi que les bailleurs à exécution directe n'ont pas recours aux procédures nationales lors de l'exécution de l'aide. Le tableau D3-1 rend compte de cette situation.

Il faut cependant noter que la partie congolaise reconnaît largement les faiblesses de son système de gestion des finances publiques. D'ailleurs, c'est l'approche indiquée à certains bailleurs de fonds par lequel la RDC souhaite développer ses capacités mais reconnaît que l'utilisation des systèmes nationaux ne sera pas possible pour longtemps encore.

<b>Note</b>	<b>Critères minima (Méthode de notation M1)</b>
	<b>Note globale : D</b>
<b>D</b>	i) Moins de 50 % des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide sont gérés conformément aux procédures nationales.

**Tableau D3.1 – Recours aux procédures nationales par les agences et les bailleurs**

<b>AGENCES</b>								
Etapas								
	Initiation	Sélection (AO) (1)	Signature Contrat	Certification Service Fait	Signature Paiement (2)	Audit (3)	Rapports Exécution Conjointes (4)	
<b>CELLULE DE COORDINATION DES INFRASTRUCTURES (CCI)</b>								
Participation Administration	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	
Utilisation des procéd. nationales	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	
<b>BUREAU DE COORDINATION CENTRAL (BCECO)</b>								
Participation Administration	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	
Utilisation des procéd. nationales	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	
<b>BUREAU DE COORDINATION DES MARCHES D'INFRASTRUCTURES (BCMI)</b>								
Participation Administration	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Non	
Utilisation des procéd. nationales	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	
<b>UNITE DE COORDINATION DES PROJETS (UCOP)</b>								
Participation Administration	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	
Utilisation des procéd. nationales	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	
<b>COMITE DE PILOTAGE DE LA REFORME DES ENTREPRISES PUBLIQUES (COPIREP)</b>								
Participation Administration	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	
Utilisation des procéd. nationales	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	
<b>PROGRAMME NATIONAL MULTISECTORIEL DE LUTTE CONTRE LE SIDA - PNMLS</b>								
Utilisation des procéd. nationales	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	
<b>COMMISSION NATIONALE DE DEMOBILISATION ET REINTEGRATION (CONADER)</b>								
Utilisation des procéd. nationales	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	
<b>BAILLEURS</b>								
Etapas								
	Initiation	Sélection (AO) (1)	Signature Contrat	Certification Service Fait	Signature Paiement (2)	Audit (3)	Rapports Exécution Conjointes (4)	
<b>UNION EUROPEENNE</b>								
Participation Administration								
Ordonnateur national	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	
Délégation pour compte ON								
Utilisation des procéd. nationales	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non	
<b>DEPARTEMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT – Royaume – Uni</b>								
Utilisation des procéd. nationales	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	
<b>ALLEMAGNE</b>								
Utilisation des procéd. nationales	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	
<b>BELGIQUE</b>								
Utilisation des procéd. nationales	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	

Note : les étapes numérotées 1 à 4 sont celles prévues par la méthodologie PEFA.

### 3.8 Gestion des recettes dans un pays dotés d'importantes recettes naturelles

La RDC possède en grande quantité deux ressources naturelles, les mines et la forêt.

#### Le secteur minier

Dans les années 1980 le secteur des mines représentaient 25% du PIB et des recettes fiscale et les trois quarts des exportations de la RDC.

Selon un rapport de l'ONG *Global Witness* de mars 2007 le secteur ne représentait en 2004 que :

RECETTES	En millions de \$	En %
Taxes à l'exportation	10,1	DES RECETTES
Dont diamant artisanal	9,2	2,5 %
Taxes à l'importation	2,5	DU PIB
Royalties	2,0	0,24 %
Recettes administratives	0,8	
TOTAL	15,4	

Le rapport affirme que le pillage des ressources naturelles a servi à alimenter les conflits qui ont déstabilisé la RDC pendant de nombreuses années et que des milices continuent à sévir dans les zones riches en ressources.

La corruption est généralisée à tous les niveaux. La mise en place de *joint ventures* ou d'autres formes de transaction permettent d'énormes bénéfices pour des politiciens et pour leur entourage. Les détournements de fonds de sociétés gérées par l'état sont massifs et vont des directions et à des échelons moins élevés de la hiérarchie. L'extorsion de fonds systématique au détriment des creuseurs et des négociants est de règle.

De 2003 à 2006 le gouvernement de transition a conclu des transactions avec des sociétés minières industrielles qui en ont tiré des profits considérables, nombre de ces contrats concernent l'exploration et l'exploitation d'importantes mines de cuivre et de cobalt au Katanga. La société minière semi-publique, la GECAMINES, qui connaissait déjà de graves problèmes financiers, a pour ainsi dire été « dépouillée » de ses actifs pendant cette période ; en 2004 et 2005, le gouvernement de transition a liquidé la majeure partie des mines et installations qui auraient pu permettre à la société de devenir commercialement viable. Le secteur ne produit aucune valeur ajoutée, les installations de traitement des minerais ayant été détruites.

Les systèmes fiscaux en vigueur, notamment le dispositif d'acheminement des recettes vers le budget de l'Etat, sont généralement opaques – une opacité qui a favorisé la corruption.

Un expert estime qu'un dixième des taxes du secteur parvient dans les caisses de l'Etat, il décrit trois procédés de fraude :

- L'opérateur négocie avec les services d'assiette et/ou de recouvrement les droits à la baisse ;

- L'opérateur s'arrange à la banque et ne paie qu'une partie des droits tout en obtenant la « preuve » d'un paiement régulier ; ce trafic a été reconnu, pour le combattre, dans un « avis au public » du Gouverneur de la BCC en date du 14 juin 2007.

- Les banques commerciales ne reversent pas sur le compte du Trésor les encaissements reçus.

Pour mesurer l'ampleur des fraudes il cite le Katanga où, en deux mois, de nouveaux responsables ont pu collecter 30 millions de dollars alors que les anciennes autorités n'avaient

collecté que 28 millions dollars pour toute l'année précédente. Autre exemple cité : pour 29 millions de dollars de prévisions (sur la base des concessions attribuées) de recettes sur les taxes de superficie, il y a seulement 2 millions encaissés.

L'administration des mines ne dispose d'aucunes données sur la production.

La moitié des concessions relèvent du secteur para-public (Gecamines, Okimo, Sakima, ...). Ce dernier, en faillite, a conclu plusieurs dizaines de contrats (60 pour la Gecamines dont quatre fonctionnent réellement et assure la survie – paiement des salaires – de la société 100% nationale) pendant la période de transition. Ces contrats sont légaux même si les ONG les jugent souvent scandaleux.

En 2005, la RDC a adhéré à l'initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), en vue d'améliorer la gouvernance aux moyens de la publication et de la vérification exhaustive des paiements des entreprises et des recettes gouvernementales

De même, la participation de la RDC au système de certification prévu par le processus de Kimberley en faveur du commerce légitime de diamants bruts a joué un rôle positif dans la hausse des exportations officielles. Cependant, les contrôles internes restent insuffisants et la contrebande vers et en provenance de la RDC se poursuit.

Le code minier est repris en encadré

#### **Le code minier**

La procédure d'attribution des droits miniers (ou de carrières) par appel d'offres est, selon le code minier, exceptionnel, et suppose que ces droits sont considérés *comme un actif d'une valeur importante connue*.

En dehors de ce cas, les demandes des droits miniers sont inscrites dans l'ordre chronologique de leur dépôt.

Les importations sont soumises au taux unique de 5% (3% pour les carburants).

#### **Les exportations sont exonérées de droits de sortie.**

Les titulaires de droits miniers sont soumis à un certain nombre d'imposition de droit commun (contribution foncière, contribution sur les véhicules, taxe spéciale de circulation routière, contribution professionnelle sur les rémunérations, contribution cédulaire sur les revenus locatifs, contribution mobilière, contribution professionnelle sur les bénéfices).

Ils sont soumis à des contributions spécifiques à l'activité minière.

- La contribution sur la superficie des concessions minières.
- La redevance minière, assise sur les ventes.
- La contribution exceptionnelle sur les rémunérations des expatriés (au taux de 10%).

La redevance minière est répartie par le Trésor public entre le Gouvernement central (60%), un compte désigné par la province (25%), un compte désigné par la Ville ou le Territoire (15%).

Le titulaire de droits miniers qui exporte les produits des mines a le droit et l'obligation de :

- ouvrir un compte en devises appelé "*compte principal*" auprès d'une banque étrangère de réputation internationale ;
- y verser les recettes d'exportation qu'il est autorisé à tenir en dehors du Territoire National ;
- ouvrir un compte en devises auprès d'une banque en RDC, appelé "*compte national principal*" ;

Le titulaire de droits miniers est autorisé à garder dans son compte principal et ses comptes de service de la dette étrangère 60% des recettes d'exportation. Il est tenu de rapatrier les 40% restant dans son *compte national principal*.

#### **Le secteur forestier**

Les forêts de la RDC couvrent une superficie de 145 millions d'hectares (la moitié des forêts tropicales d'Afrique).

Au cours de la période de transition, les zones forestières, qui étaient restées largement inexploitées, ont été ouvertes à l'exploitation, surtout dans la Province Orientale et dans la Province de l'Equateur. Malgré la promulgation d'un moratoire sur toutes les nouvelles concessions forestières en 2002, réitérée par un décret présidentiel en octobre 2005, 15 millions d'hectares auraient été échangés ou re-localisés illégalement, ce qui aurait entraîné une hausse de la superficie des concessions forestières de 2,4 millions d'hectares.

Dans l'industrie du bois, les paiements financiers et en « nature » sont des phénomènes courant en échange tant de l'octroi illégal de permis d'exploitation forestière par



les autorités locales que la « collaboration » d'autorités civiles et militaires à la facilitation de la contrebande et des exportations illicites.

En octobre 2007, le Gouverneur de la Province de l'Equateur a pu conclure un accord « financier » avec les sociétés forestières sans en référer au pouvoir central (après avoir bloqué toutes les sorties de bois de son territoire).

Un expert forestier a décrit le secteur forestier comme un secteur essentiellement composé d'exploitations industrielles sur 20 millions d'hectare de forêt.

156 titres sont toujours en cours de conversion depuis l'adoption du code forestier en 2002 ; celui-ci prévoyait une année pour réaliser cette opération. La procédure est interminable, il reste 42 permis à faire visiter par des ONG locales, des populations riveraines à consulter, des représentants des populations autochtones à désigner... Néanmoins l'exploitation continue, dans les conditions que l'on a décrites.

La redevance de superficie vient de passer de 0,5 à 1,1/1,2 dollars à l'hectare par un arrêté interministériel du 8 Mai 2007. Cette redevance aurait du rapporter 10 millions de dollars en 2006. L'expert ne connaît pas les droits de sortie mais il sait que la Commission nationale des mercuriales (ces valeurs servant de base de taxation) ne s'est plus réunie depuis cinq ans.

Le code forestier pose le principe de l'adjudication de l'attribution des concessions forestières et précise la nature des différentes taxes perçues sur les exploitants ainsi que les entités bénéficiaires de ces taxes. L'encadré *Le code forestier* fournit quelques précisions.

#### **Le code forestier**

La responsabilité de la gestion, de l'administration, de la conservation et de la surveillance et la police des forêts incombe au ministère ayant les forêts dans ses attributions.

L'attribution des concessions forestières se fait par voie d'adjudication. A titre exceptionnel, elle peut l'être de gré à gré.

La mise en adjudication publique d'une forêt est soumise à la décision du ministre suivant une procédure particulière fixée par décret du Président de la République.

L'attribution d'une forêt de gré à gré doit être motivée et autorisée par le ministre.

Les forêts de production permanente peuvent être exploitées soit :

1. en régie par l'administration forestière ou les entités administratives décentralisées ;
2. par un organisme public créé à cette fin ;
3. par des exploitants forestiers privés en vertu d'une autorisation appropriée.

Les taux des taxes et des redevances prévues par la présente loi sont fixés par arrêté conjoint des ministres ayant respectivement les forêts et les finances dans leurs attributions suivant les modalités ci-après :

1° redevance de superficie concédée : le taux plancher fixé par l'administration est augmenté de l'offre supplémentaire proposée par le concessionnaire au moment de l'adjudication ;

2° taxe d'abattage : le taux varie selon les classes des essences forestières et les zones de prélèvement ;

3° taxes à l'exportation : les taux de taxes à l'exportation des produits bruts sont supérieurs à ceux des taxes à l'exportation des produits transformés ;

4° taxe de déboisement : le taux correspond au coût du reboisement à l'hectare ;

5° taxe de reboisement : le taux correspond à 10% du coût de reboisement à l'hectare.

Les produits des taxes et des redevances forestières sont versés au compte du Trésor Public et répartis comme suit :

1° redevance de superficie concédée : 40 % aux Entités administratives décentralisées de provenance des bois ou des produits forestiers (25% à la province et 15% à l'entité décentralisée concernée – versés dans un compte respectif de l'administration de la province et de la ville ou du territoire dans le ressort duquel s'opère l'exploitation) et 60 % au Trésor Public ;

2° taxe d'abattage : 50% au Fonds forestier national et 50 % au Trésor Public ;

3° taxes à l'exportation : 100% au Trésor Public ;

4° taxes de déboisement : 50% au Trésor Public et 50% au Fonds forestier national ;

5° taxes de reboisement : 100% au Fonds Forestier National.

### 3.9 Synthèse des notes

	Note	<b>A. RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget</b>
PI-1	D	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-2	D	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé
PI-3	A	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-4	D	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses
		<b>B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence</b>
PI-5	A	Classification du budget
PI-6	B	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire
PI-7	D	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale
PI-8	D	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales
PI-9	D	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public
PI-10	D	Accès du public aux principales informations budgétaires
		<b>C. CYCLE BUDGÉTAIRE</b>
		<b>C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques</b>
PI-11	D+	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget
PI-12	D	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques
		<b>C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</b>
PI-13	D+	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables
PI-14	D	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane
PI-15	D+	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières
PI-16	D	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses
PI-17	C+	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties
PI-18	D	Efficacité des contrôles des états de paie
PI-19	D	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics
PI-20	D	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales
PI-21	D+	Efficacité du système de vérification interne
		<b>C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers</b>
PI-22	C	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes
PI-23	D	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires
PI-24	C+	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année
PI-25	C+	Qualité et respect des délais des états financiers annuels
		<b>C(iv) Surveillance et vérification externes</b>
PI-26	D+	Etendue, nature et suivi de la vérification externe
PI-27	C+	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif
PI-28	D	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif
		<b>D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS</b>
D-1		Prévisibilité de l'appui budgétaire direct
D-2	D+	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents
D-3	D	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

# 4. Le processus gouvernemental de réformes

## 4.1 Description des réformes récentes ou en cours

Les réformes en cours dans le domaine des finances publiques s'inscrivent dans trois documents :

- Le Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR) Juillet 2006 ;
- Le Programme Suivi par les Services du FMI (PSSF) Mai 2007 ;
- Le Programme d'Action Prioritaire du Gouvernement (PAP) Juin 2007.

### **DSCR :**

Dans ce document, le gouvernement s'engage à poursuivre les réformes des finances publiques amorcées en 2002 dans le cadre du Programme Economique du Gouvernement (PEG) visant à :

- Améliorer les capacités de mobilisation des recettes à travers la modernisation des instruments fiscaux ainsi que des administrations fiscales ;
- Améliorer la composition des dépenses ;
- Renforcer la gestion de la masse salariale et de la fonction publique ;
- Rehausser la transparence des opérations de l'Etat.

### **PSSF :**

Elaboré avec les services du FMI, ce programme s'articule autour des points suivants :

- La lutte contre la fraude fiscale et l'accélération de la mise en œuvre des réformes des régies financières ;
- L'achèvement du recensement des effectifs de la fonction publique (y compris l'armée et la police), un programme de mise à la retraite et l'application de la Procédure Transitoire Simplifiée (PTS) ;
- La promulgation d'une ordonnance pour déterminer la composition des cabinets des institutions et ministères et régissant leur régime indemnitaire ;
- L'obligation de mettre fin aux pratiques de dépassement des dotations budgétaires et de limiter le recours aux mises à disposition de fonds (MAD) aux cas prévus par la réglementation ;
- La mise en œuvre, de façon prudente, de la décentralisation prévue par la constitution.

Les mesures structurelles suivantes seront mises en œuvre :

- Après la publication du rapport d'audit financier des dépenses PPTE, un plan d'action pour la mise en œuvre de ses recommandations sera mis en place ;
- Sur la base du rapport de la Cour des Comptes relatif aux dépenses effectuées entre le 1<sup>er</sup> décembre 2006 et le 31 janvier 2007, il conviendra de déterminer les restes à payer de l'exercice 2006 qui seront à payer en 2007 ;
- Le gouvernement s'engage à faire publier les contrats de partenariat signés entre les entreprises publiques et les entreprises privées. Cette mesure, qui entre dans le contexte de la mise en œuvre du contrat de gouvernance approuvé par l'Assemblée Nationale, permettra à terme de mieux mesurer l'impact de ces contrats sur l'emploi, l'activité économique et les recettes de l'Etat ;
- A la suite de l'adhésion à l'initiative pour la transparence des industries extractives, mettre en place un plan d'action.

## **PAP**

Le programme d'actions prioritaires couvre la période juillet 2007 à décembre 2008. Un de ses objectifs est l'amélioration de la transparence et de l'efficacité dans la gestion des finances publiques.

Afin d'augmenter le revenus et d'améliorer la procédure budgétaire les actions suivantes seront exécutées :

- Un plan d'action triennal pour améliorer la préparation, l'exécution et le contrôle du budget en 2008 ;
- Le fichier global des salaires de la fonction publique sera fonctionnel en 2008 ;
- Le cycle budgétaire sera respecté ;
- Le code des douanes sera promulgué.

Afin d'améliorer le contrôle des dépenses publique, le PAP prévoit les actions suivantes :

- Une revue des dépenses publiques sera réalisée dans des secteurs clefs en complément des revues des secteurs santé et éducation déjà effectuées en 2007 ;
- Un plan triennal de réforme des finances publiques sera élaboré et proposera : des mécanismes de travail entre les ministères sectoriels et les ministères des Finances, du Budget et du Plan ; une évaluation des besoins en renforcement des capacités des principales institutions de contrôle, des capacités de supervision du Parlement, des capacités des organismes extérieurs de surveillance (secteur privé et société civile) ;
- L'amélioration de la chaîne de la dépense et des systèmes de *reporting* ;
- La diffusion des rapports suivants : audit de la BCC, étude de la cour des Comptes sur l'exécution budgétaire ;
- Les rapports trimestriels sur l'exécution du budget seront soumis au parlement ;
- Le système pour le contrôle des affaires de corruption sera opérationnel, ses conclusions et recommandations seront publiées en 2008.
- Une commission anti-blanchiment sera mise en place en 2008 ;
- Les services provinciaux impliqués dans l'élaboration, l'exécution et le suivi du budget seront renforcés en 2008 ;
- La loi relative à la passation des marchés publics sera adoptée en 2008.

## **4.2 Facteurs institutionnels contribuant à la planification et à la mise en œuvre des réformes**

Dans le cadre de son programme approuvé par l'Assemblée Nationale en février 2007, le gouvernement a institué un Comité de Pilotage du Programme du Gouvernement (CPPG) présidé par le Premier Ministre. Les travaux et décisions de ce Comité sont appuyés, pour le volet économique et financier du programme du gouvernement, par une Commission Interministérielle chargée du suivi des programmes conclus avec les Institutions Financières Internationales, présidée par le Ministre des Finances, et une Commission Economique et Financière restreinte – comprenant le Ministre du Plan, le Ministre du Budget, et le Gouverneur de la Banque centrale du Congo. Cette commission est assistée par le Comité Technique de Suivi des Réformes (CTR).

## Documents consultés

### *Lois*

- Loi 78/002 du 6 janvier 1978 portant cadre juridique et réglementaire des entreprises publiques et parapubliques
- Loi financière 83/003 du 23 février 1983 modifiée par l'Ordonnance-loi 87/004 du 10 janvier 1987
- Loi 005/2002 du 7 mai 2002 relative à la constitution, à l'organisation et au fonctionnement de la Banque Centrale du Congo
- Loi N° 3/04 du 13 mars 2003 portant réforme des procédures fiscales
- Loi N° 3/05 du 13 mars 2003 portant restauration du terme « Impôt »
- Loi N° 3/06 du 13 mars 2003 fixant les modalités de calcul et de perception des acomptes et des précomptes de l'impôt sur les bénéficiaires et profits
- Loi N°008/03 du 18 mars 2003 portant modification de l'ordonnance-loi N°69-058 du 05 décembre 1969 relative à l'impôt sur le chiffre d'affaires
- Loi 04/015 du 16 juillet 2004 fixant la nomenclature des actes générateurs des recettes administratives, judiciaires, domaniales et des participations ainsi que leurs modalités de perception telle que modifiée et complétée par la loi N° 05/08 du 31 mars 2005
- Loi N°06/002 du 27 février 2006 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi N°04/013 du 15 juillet 2004 relative à l'impôt sur le chiffre d'affaire (ICA)
- Loi N°06/003 du 27 février 2006 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi N°04/2003 du 13 mars 2003 portant réforme des procédures fiscale
- Loi N°06/004 du 27 février 2006 portant régime fiscal applicable aux petites et moyennes entreprises en matière d'impôt sur les revenus professionnels et d'impôt sur les revenus professionnels et d'impôt sur le chiffre d'affaires à l'intérieur
- Loi N°06/005 du 27 février 2006 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi N°006/2003 du 13 mars 2003 fixant les modalités de calcul et de perception des acomptes et des précomptes de l'impôt sur les bénéficiaires et profits

### *Projets de loi*

- Projet de loi organique portant décentralisation territoriale, administrative et politique de la RDC
- Projet de loi portant transformation des entreprises publiques
- Projet de loi portant modalités relatives au désengagement de l'Etat des entreprises du portefeuille
- Projet de loi portant dispositions générales applicables aux établissements publics
- Projet de loi portant organisation et gestion du portefeuille de l'Etat

### *Ordonnances*

- Règlement général de la comptabilité publique, ordonnance 34/242 du 10 juillet 1952
- Ordonnance-Loi N° 69/054 du 5 décembre 1969 relative aux marchés publics
- Ordonnance N° 69/279 du 5 décembre 1969 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures, de transports et de prestations
- Annexe à l'Ordonnance 69/279 du 5 décembre 1969 portant conditions contractuelles générales
- Ordonnance 73/235 du 18 août 1973 portant création du cadre des comptables publics
- Ordonnance 75/024 du 3 février 1975 portant création d'un conseil permanent de la comptabilité au Zaïre
- Ordonnance 78/164 du 21 avril 1978 portant organisation et fonctionnement du Conseil permanent de la comptabilité au Zaïre
- Ordonnance-loi 87/005 du 6 février 1987 fixant la composition et le fonctionnement de la Cour des comptes.
- Ordonnance-loi 87/031 du 22 juillet 1987 relative à la procédure devant la Cour des comptes
- Ordonnance 87/323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection Générale des Finances
- Ordonnance 07/018 du 16 mai 2007 fixant les attributions des ministères

### *Décrets*

- Décret 0058 du 27 décembre 1995 portant création, organisation et fonctionnement de la DGRAD
- Décret-Loi 081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la RDC tel que modifié et complété par le Décret-loi 018/2001 du 28 septembre 2001
- Décret-Loi 082 du 2 juillet 1998 portant statut des autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales
- Décret-Loi n° 089 du 10 juillet 1998 portant fixation de la nouvelle nomenclature des taxes autorisées aux E.A.D., des recettes administratives d'intérêt commun et des recettes fiscales cédées par l'État aux entités
- Décret 007/002 du 2 février 2002 relatif au mode de paiement des dettes envers l'Etat
- Décret 056/2002 du 12 avril 2002 réglementant le paiement des dépenses de l'Etat
- Décret 034-B/2003 du 18 mars 2003 modifiant et complétant l'ordonnance 87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection Générale des Finances
- Décret 03/012 du 18 juillet 2003 portant institution d'un numéro impôt
- Décret 03/27 du 16 septembre 2003 portant attributions du Ministère des Finances et du Ministère du budget
- Décret 04/018 du 19 février 2004 modifiant et complétant l'ordonnance 87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection Générale des Finances
- 04/090 du 13 octobre 2004 portant création, organisation et fonctionnement de la commission de réforme du système de passation des marchés publics, en sigle COREMAP
- Décret N°04/099 du 30 décembre 2004 modifiant et complétant le décret N°017/2003 du 30 décembre 2004 modifiant et complétant le décret N°017/2003 du 02 mars 2003 portant création de la Direction générale des impôts
- Décret 07/04 du 26 mai 2007 portant création et organisation de la commission interministérielle d'audit et de bonne gouvernance "CIABG"

### ***Arrêtés***

- Arrêté royal du 18 décembre 1951 portant règlement sur la comptabilité publique de la Colonie
- Arrêté ministériel 0303/CAB/BDGET/92 du 5 mars 1992 portant création du corps des sous-gestionnaires des crédits
- Arrêté ministériel 076/CAB/MIN/ECO-FIN & BUD/2002 du 11 février 2002 portant mesures d'application du décret 007/2002 du 2 février 2002 relatif au mode de paiement des dettes envers l'Etat
- Arrêté ministériel 092/CAB/MIN/FIN/2004 du 13 janvier 2004 portant mesures d'exécution du Décret 03/012 du 18 juillet 2003 portant institution d'un numéro impôt
- Arrêté ministériel 042/CAB/MIN/BUDGET/2004 du 13 décembre 2004 portant modification de l'arrêté ministériel 001/CAB/MIN/BUDGET/2003 du 21 juillet 2003 modifiant et complétant l'arrêté ministériel 002/CAB/MIN/BUDGET/96 du 14 mars 1996 portant nomination des sous-gestionnaires des crédits
- Arrêté Ministériel 001/CAB/MIN/BUD/2005 du 08/01/2005 portant création, organisation et fonctionnement du groupe de travail national chargé de la réforme du système de passation des marchés publics
- Arrêté interministériel N°017 du 14 juin 2005 contenant les instructions relatives à l'utilisation des frais de fonctionnement des écoles
- Arrêté Ministériel 003/CAB/MIN/BUDGET/2006 du 6 avril 2006 déterminant les critères d'éligibilité aux charges communes supportées par le Trésor public
- Arrêté interministériel N° 074/CAB/MIN/FINANCES/2007 et N°013/CAB/MIN/BUDGET/2007 du 07 décembre 2007 portant création, organisation et fonctionnement d'un Comité chargé de l'exécution des dépenses en urgence

### ***Circulaires***

- Circulaire contenant les instructions relatives à l'exécution du budget de l'Etat, exercices 2005, 2006, 2007
- Circulaire contenant les instructions relatives à l'élaboration du budget de l'Etat, exercices 2007, 2008

- Circulaire ministérielle 002/CAB/MIN-ECO-FIN & BUD/2002 du 11 février 2002 relative au mode de paiement des dettes envers l'Etat
- Circulaire 004/CAB/MIN/FIN/2005 portant procédure d'ouverture et de fonctionnement des comptes de l'Etat dans les établissements de crédit en République démocratique du Congo
- Circulaire N°354/SG/BUDGET/2006 du 26 juin 2006 précisant les termes de l'arrêté ministériel N°003/CAB/MIN/BUDGET/2006 du 06 avril 2006 déterminant les critères d'éligibilité aux charges communes de l'Etat supportées par le Trésor public
- Circulaire 003/CAB/MIN/FINANCES/07 du 30 avril 2007 contenant les instructions relatives à la reddition des comptes du budget pour l'exercice 2006

### ***Instructions***

- Instruction N° 0025?/CAB/MIN/BUD/2004 du 10 février 2004 relative au respect de la procédure en matière de passation des marchés publics
- Instruction relative à l'élaboration du budget de l'Etat – Ministère du budget – diverses années
- Instruction N°002 CAB/MIN/BUD/04 du 10 février 2004 relative au respect de la procédure en matière de passation des marchés publics
- Instruction du Ministre du budget du 5 juin 2004 relative à l'exécution des dépenses urgentes de souveraineté
- Instruction N°004 CAB/MIN/BUD/2005 du 21 juillet 2005 réglementant la procédure de mise à disposition de fonds
- Instruction N° 001/CAB/MIN/BUDGET/2005 du 2 mars 2005 relative à l'exécution des dépenses du plan d'actions pour la maîtrise des charges communes
- Instruction N° 003/CAB/MIN/BUDGET/2005 du 19 juillet 2005 relative à la liquidation des dépenses de frais de mission
- Instruction N° 001/CAB/MIN/BUDGET/2007 relative au renforcement de la procédure de traitement des dossiers de dépenses
- Instruction N° 918/CAB/MIN/BUDGET/VK/DJ/07 du 21 mai 2007 relative au respect de la procédure de passation et d'exécution des commandes de produits pétroliers
- Instruction N° MINEPSB/CAB/MIN/001/2007 du 21 juin 2007 relative aux frais de scolarité pour l'année scolaire 2007/2008

### ***Recueil de textes***

- Inspection générale des finances, numéro spécial du journal officiel – mai 2003
- La Cour du compte, numéro spécial du journal officiel

### ***Lettres***

- Lettre CAB.MIN/FP/PPJ/027/2003 portant approbation du Cadre organique de la Coordination Informatique de la Chaîne de la Dépense

### ***Notes de service***

- Note de service N° 01/045/DGI/DG/DCF/BT/2006 concernant le suivi des opérations de contrôle fiscal
- Note de service N° 01/046/DGI/DG/DCF/2006 concernant l'organisation de la programmation des missions de contrôle fiscal

### ***Codes***

- Code des investissements, 2002
- Code forestier, 2002
- Code minier, 2003
- Code des marchés publics et textes d'application, projet non encore adopté
- Code des douanes, projet de 2002 en attente d'examen par le Parlement
- Code des impôts, 2003

### ***Etats comptables et statistiques***

- Balance détaillée des comptes
- Bulletin statistiques sur les aides extérieures mobilisées en RDC de 2000 à 2005, CCRE
- Etat liquidatif de la paye N°31/007/27/DP/BUD.2007 – paye du mois de septembre 2007
- Rapport mensuel – BIVAC – septembre 2007
- Recettes DGI par nature d'impôt – DGI – Direction du recouvrement
- Recettes DGI par service opérationnel
- Soldes débiteurs – DGI

### ***Programmes***

- Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté – RDC – juin 2006
- Programme suivi par les services du FMI – PSSF – mai 2007

### ***Divers***

- Manuel de procédure du circuit de la dépense publique, 2004, Ministères des Finances et du Budget
- Vade-mecum des pièces justificatives
- Nomenclature des dépenses de l'Etat – Ministère du budget – édition 2004
- Procédures comptables relatives aux dépenses budgétaires de l'Etat – DTO – juillet 2005
- Procédures comptables relatives aux recettes budgétaires de l'Etat – DTO – juillet 2005
- Liste des comptes du cadre comptables restreint de la comptabilité en partie double – DTO – juillet 2005
- Nomenclature des actes générateurs des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations ainsi que leurs modalités de perception, 18 août 2006, Journal officiel
- Termes de référence de la mission d'actualisation de l'inventaire des comptes de l'Etat et détermination de leurs soldes de 2006 suivant l'ordre de mission collectif n°086/CAB/MIN/FINANCES/2006
- Comptes non fermés en 2005 et 2006 par banque et par organisme
- Procédures comptables relatives aux recettes courantes du Trésor public, juillet 2005, Ministère des finances
- Procédures comptables relatives aux dépenses budgétaires de l'Etat, juillet 2005, Ministère des finances
- Liste des comptes du cadre comptable restreint de la comptabilité en partie double
- Procès-verbal des travaux de la sous-commission paritaire chargée de questions financières et de transfert des compétences
- Recueil des normes de la zone de santé, août 2006, Ministère de la santé
- Nomenclature budgétaire des recettes de l'Etat – juin 2007
- Rapport final de la conférence des directeurs de la DGRAD – juin 2007
- Revue du contrat BIVAC – juillet 2007
- Discours d'ouverture de la session de septembre 2007 – Président de l'Assemblée nationale
- Gestion des charges communes – guide de l'utilisateur – Direction de l'intendance générale et des crédits centralisés

### ***Etudes et rapports, et notes***

- Revue analytique du système de passation des marchés publics – Banque mondiale – mai 2004
- Rapport sur la préparation de la stratégie de négociation de la dette publique intérieure – Sterling Merchant Finance Limited – novembre 2004
- Evaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé (CFAA) – mai 2005
- Assemblée nationale – Commission spéciale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998 (rapport Lutundula)
- Assistance technique sur la décentralisation fiscale, FMI/RDC Juillet 2004



- Mission de renforcement des capacités de district de l'Ituri – Union européenne – janvier 2006
- Réforme de l'administration fiscale – FMI – avril 2006
- Mémoire de politiques économiques et financières pour la période allant d'avril à décembre 2006, RDC, juin 2006
- Identification et formulation d'un programme d'appui à la gouvernance – Union européenne – juin 2006
- Réponse au questionnaire de la Délégation du service public fédéral des finances de Belgique, 11 octobre 2006, Direction de la comptabilité publique
- Rapport d'étape 2006, Banque centrale du Congo
- Evaluation du cadre de pilotage de la politique monétaire en 2006
- Etat des lieux de l'économie congolaise – FEC – mars 2007
- Administration douanière, conduite de la modernisation et priorité des réformes – FMI – mai 2007
- Suivi pas à pas des dépenses dans le secteur de l'EPSP – ASDI – juin 2007
- Audit des Dépenses sur ressources PPTE – Exercices 2003 à 2005 – CAUDITEC juin 2007
- Rapport des Commissions ECOFIN Assemblée nationale/Sénat sur le budget 2007
- Rapport de mission – renforcement des capacités en coordination et gestion des ressources extérieures – PNUD – juin 2007
- Rapport de mission d'appui à la sous-commission financement du Ministère de la santé publique – juin 2007
- Rapport d'activité au 31 août 2007 – CDIP
- Rapport sur les marchés notifiés de 2000 jusqu'au deuxième trimestre 2007 – Direction des marchés publics – août 2007
- Note de conjoncture, divers numéros, Banque centrale du Congo
- Réalités et perspectives des mécanismes de transfert financiers et fiscaux – forum national sur la décentralisation – septembre 2007
- Procès-verbaux des Commissions du Forum national sur la décentralisation – octobre 2007
- Revue de dépenses publiques – septembre 2007

### ***Rapports et programme d'inspection***

- Rapport d'activité de l'IGF – année 2006 – premier trimestre 2007
- Procès-verbal de constat, divers documents, Direction de la comptabilité publique, Division de services extérieurs de contrôle
- Observations de la Cour des comptes relatives au projet de loi portant arrêté des comptes et règlement définitif du budget de l'Etat pour les exercices 1987, 1988, 2001 et 2002 – janvier 2005 ; pour l'exercice 2003 – juin 2005 ; pour l'exercice 2004 – décembre 2005 – journal officiel
- Rapports particuliers de la Cour des comptes – 21 juin 2005 – journal officiel

### ***Agences d'exécution***

- Manuel de procédure UCOP – avril 2005

### ***Lois de finance et Documents budgétaires***

- Lois de finances – diverses années – volumes I, II et III
- Arrêt des comptes – exercice 2005
- Documentation budgétaire – diverses années
- Plan d'engagement budgétaires – diverses périodes
- Plan de trésorerie – diverses périodes
- Note méthodologique sur la préfiguration du budget de l'Etat pour l'exercice 2007 – DPSB – mars 2007

### ***Etats d'exécution***

- Etats des dossiers en cours au 31/12/2006 – Ministère des infrastructures

## Personnes rencontrées

ADONI Maurice	Banque mondiale, procurement specialist
AUCOUTURIER Céline	Délégation Union européenne, finances publiques
BABANDIGA TSHIKELA	Direction de l'intendance générale, chef de division
BANPORIKI MANEGABE	DGERAD, Dir. du contr. et de l'ord. des rec. domaniales
BANZENZA LUTONADIO	PTS, chef de bureau
BARUME RUGENDA	BCC, comptabilité
BASHALA KUBINDA	OFIDA, Brigade, directeur
BATABIHA BUSHOKI Joshia	Ministre des finances, économie, commerce et portefeuille, Nord-Kivu
BATUBENGA MBAYI	Inspecteur général des finances
BECHERET	Conseiller PTS, Ministère du budget
BILOLO KANGODIE Adolphe	DTO, chef de bureau DCCT
BOFOLA BEKANGA	BCC, direction de l'informatique
BOLA GANSHO MAYO	Mandataire délégué, Directeur, BCMI
BOLA MOKE Eugène	CII, Directeur
BOLELO NKAYEMIA Robert	OCC, fondé de pouvoir
BOMA	DGI, chef de brigade
BONDOKI	DGRAD, chef de bureau études
BONGE GBENDE Benjamin	Ministère du plan, Directeur de la coordination des ressources extérieures
BOKOLOMBE BATULI Sam	DGI, Directeur général
BRONCHAIN Philippe	Ambassade de France, premier secrétaire
BUNGA PHUATI	DPSB, chef du bureau
CALLEWAERT	Dr. DGC, Santé
CARTIER Paul	Docteur, Ministre conseiller de coopération, Ambassade de Belgique
CISSE Babakar	PNUD, Directeur pays
DANDINE	Union européenne, spécialiste
DIKAYIZILA MBAMBI Richard	Directeur de l'intendance générale
DIKU Mme	OFIDA, secrétaire général
DIMOKE Charles	DGI, directeur DGE
DOMBOLI ANGOMO	DPSB, chef de division
DRABO Abdou Salam	Banque mondiale, conseiller en réd. de la pauvreté
DUARTE Loïc	Ambassade de France, Conseiller adjoint de coopération
EKOFO Meilleur	DGI, inspecteur
ELOKO NSALA Sylvain	OCC, assistant administrateur délégué général
EMONY-N-LIKALA Félix	BCC, direction des études, responsable du service finances publiques
ESCALONA Diégo	DCE, spécialiste à la section infrastructures
ESSIMBO NUMAYEME MANU Dieudonné	CTR Coordonnateur national
EZATY MEREKO EDZIA Patrice	Sénat, Vice-Président ECOFIN
FOKO TOMENA André	Secrétaire général du CPCC
GALATI Georgia	Union européenne, spécialiste infrastructure
GAPOPO Jean-Claude	CDPI, coordonnateur
GAUTHIER Jean-Marc	Cellule infrastructure, Ministère des infrastructures, directeur
GHONDA MAKIADI Ephrem	Ministère du budget, Directeur de cabinet adjoint
GNASSOU Anne-Laure	MONUC, economic affairs officer
GRANDE Lise	Chef du bureau intégré de la MONUC
ILUNGA Marie-José	BCC, Chef de service
INGOLE MONYANGA Georges	Coordonnateur de la Direction des études et de la planification, Ministère de l'intérieur
IZEMENGA Ernest Nsaa-Nsaa	Cour des comptes, Président
JANELLE Robert	Ministère du plan, conseiller du ministre
JIBIKILAYI KAYEMBA	OFIDA, Kin-est, chef de bureau, guichet unique
KABONGOLO LUKUMU André	OFIDA, Directeur des recettes

KABULO KIBABILA	DCB, chef de la division
KABUYA ??	DEP/ESU, directeur
KAFUTA Hatta	OFIDA, brigade, sous-directeur
KALALA MUKONGO Jean	DGERAD, Directeur général
KALANDILA Blaise	BTC, Directeur
KALANGILA	BTC, directeur
KALENGA NSAPU	DTO, chef de bureau
KALONDI ALI Ntande	Chef de division, DGI
KALONDO	DGRAD, assistant directeur général
KALUME MWANA	EPSP, chef de la division
KALUNGA SHINKEKE	PTS, chef de bureau
KANKONDE MUKADI	Banque mondiale, consultant forêt et conservation
KAMINA ??	Directeur des services généraux, ESU
KAMPAY Delon	EPSP, directeur
KANYOKA Albert	Ministère du portefeuille, secrétariat général
KAPUNGI MUBENGAIE Ngalamulume	Directeur du Contrôle budgétaire
KASEREKA MESSI	OFIDA, inspecteur des encaissements
KAU KAU Muledili	Directrice de la paye, Ministère du budget
KAYEMBE WA MPOYI Albert	DEGERAD, Directeur chargé de mission
KAYEMBE Robert	Conseiller financier, cabinet du Ministre de la santé
KAYEMBE Albert	DGRAD, directeur
KAZADI BUKASA	OFIDA, directeur de l'audit
KAZADI François	FEC, directeur
KEKO Fatima	Economiste, gestion de l'aide au développement, Coopération technique belge
KEIKO Madame	Banque Mondiale, Chef de Mission
KELEKELE Jean Bosco	EPSP, chef de la division de la planification
KHONDE LWAMBA	DCB, chef de la division
KINKELA TANDU	OFIDA, Inspecteur du Budget
KIANGALA Blaise	Directeur du Trésor et de l'ordon., Min. des fin.
KIZIBIKILE TUJIBIKILA	DCB, chef de la division
KOMOKILO EMBINE	PTS, chef de Bureau
KONDI Marceline	BCC, chef de service
KUTEKALA KAAWA Albert	Assemblée nationale, Président ECOFIN
KWADJE LUMERY Grégoire	Directeur des marchés publics
LAPOLE KANGA Jean-Claude	FMI, Assistant de Recherche
LENGWE BIN KAUMBA Venance	Directeur provincial, BCC, Goma
LEPRIYA MIKOLE Paulin	DGI, chef de division
LILONGO N'DJOKU	DTO, CD Trésorerie
LINGOMO	Directeur au Ministère de l'intérieur
LOKANG BAGAZA Justin	Direction de la comptabilité publique, chef de division
LUBIBA MAMPUYA Gaby	OCC, Assistant Technique
LUBOYA MATALA	DGI, chef de division Taxation
LUGENDO	DGRAD, Coordonnateur
LUKOKI MDOLUVUALU	Direction de la CP, chef de division
LUKUSA Pierre	Ministère du plan, conseiller du ministre
LUMERY Kwadje	Directeur des marchés publics, Min. budget
LWAMBA José	Direction du contrôle budgétaire, chef de la division
MABAYA Jean-Paul	Département for international development, assistant en gouvernance
MABI Jean	Banque Mondiale, Expert Finances Publique
MABI Professeur	SENAT, Président de la Commission Ecofin
MABIAGA UNGA Laurent	DGI, Directeur des études, de la législation et du contentieux
MABRUKI Benoît	Cour des comptes, Directeur de cabinet
MABULENA MASSAMBA	Travaux Publics, Secrétaire Général
MAHUNGU	Fonction Publique, Conseiller du Ministre
MAKUNDA KIDIYA Dieudonné	OCC, Assistant Principal
MAPASSI BULA	DGI, Directeur Taxation

MAPENGO Nzuka	OFIDA, Sous Directeur des recettes
MARET Xavier	FMI, représentant résident
MAVINGA Constant	PTS, Chef de Bureau
MAVUELA ma KITAYI Joseph	Directeur de la reddition générale des comptes
MAYUNDI KUNTIMA	DPSB, chef du bureau
MBALA KEKULU Constant	Ministère du plan, Directeur de la programmation et de la budgétisation
MBAKA Boniface	SECOPE, directeur
MBAYA MUKALA	PTS, chef de Bureau
MBIKAYI BULABA	DTO, chef de Bureau Statistique
MBO IZAMPAN Honoré	Direction de la CP, chef de la division des études ??
MBUYI KAMULETA	DPSB, chef de division
MBUYI LUBILANJI	DPSB, chef du bureau
MBUYI LUBWIKA	DPSB, chef du bureau
MBUYI MKEBA	DPSB, chef du bureau
MFUKE BUKONDO	DCB, chef de la division
MISENGA Godefroid	CTR, Finances Publiques
MONDEDI MALENGO	DGRAD, chef de division Juridiques
MOSANGO EBISA LOLO	DGI, Directeur Recouvrement
MOSEI NSAMBI	BCC, DAI
MPINGANAYI	Ministère du plan, Directeur des infrastructures
MUAMBA Jean-Pierre	Direction de la CP, chef du bur. des ét. et de la réglem.
MUDIAY MPINGA	BCC, DCMF
MUJUNGA LAMETEZE	ADT, OGEDEP
MUKADI MUBENGA	OGEDEP, Chef de Service de la Dette et Créances Extérieures.
MUKADI Kankonde	Banque mondiale, Consultant forêt et conservation
MUKADI MUBENGA	OGEDEP, Dettes et créances extérieures
MUKINGI NAHIMANA Oswald	OCC, Administrateur Directeur Général ai
MUKOKO-SAMBA Daniel	PNUD, Economiste
MUKONGO KALALA Jean	DGRAD, Directeur général a. i. chargé de l'ordonnancement et du recouvrement
MUKUGUILA Martin	DPSB, chef du bureau
MULUNDA KAMONGO	BCC, direction de l'informatique
MULE MULE	BCC, Chef de service
MULUMBA	CAUDITEC, auditeur
MUMBALA IVUNGA	DPSB, chef du bureau
MUNDURAME MUBUKU	Travaux Publics et Infrastructures, chef de Division
MUNYAMPETA Prosper	Mandataire du budget, province du Nord-Kivu
MURIGIRWA Eugène	DGI, chef Brigade
MUSA GALU	BCC, direction de la comptabilité
MUTUMBO Ilunga	DGRAD, chef de Division Etudes
MUTUKU MAVOKA	DCB, assistant directeur
MUYA K Albert.	DGI, chef de Division Contrôle Fiscal
MUZELLEC Raymond	Union européenne, consultant
MVULABOKO Blaise	Direction de la CP, contrôleur des finances
MVULA NASAKI Pascaline	Chargé de programmes dév. rural environnement, COFED
MWAMBA TSHIKALA	DIGCC, chef de Division
MWEPU NUMBI	OFIDA KIN EST, Directeur Provincial
MWIMBA MUTOTO	DIGCC, Chef de Division
N'SANGU Jean Freddy	OFIDA, Sous-Directeur
NDAGIJIMA DAMAS	Chef de la division du contentieux, DGI Nord-Kivu
NDANDA BETWALASA	OGEDEP, Dettes et créances extérieures
NDUDI Futi	DPSB, chef de Division
NDWALU	OFIDA, Contrôleur
NGALAMULUME KAPUNGI MUBENGAIE	Directeur du contrôle budgétaire, Min. du budget
NGALI MBALAKA	PTS, chef de Division
NGOLIKWENDA Désiré	Sous-gestionnaire des crédits, Nord-Kivu

NGONGA NZINGA Vincent	BCG, Directeur des études
NGUNZA MUTETU	Direction de la CP, chef du bureau du personnel
NIANDA Benoit Désiré	Ofida, Directeur Douanes
NKANGO Jonas	Ministère du plan et du budget, Nord-Kivu, Conseiller
NKOY MUNSI	DGI, Directeur de l'Inspection
NKUSU Mbla	Plan, Directeur
NKUTE KIBAMBE Jacky	DGI, Directeur Général Adjointe
NSAKA CILOMBO	DTO, chef de Division à la DCCT
NSAKA Joseph	DTO, chef de Division
NSAMPANGA Odon	DPSB, chef de la division
NSUKA MBALA	Directeur au Ministère du plan
NTAHWA KUDERWA Jean-Baptiste	DPSB Directeur
NZENGU ??	DTO, chef de division
NZENGU DEF MUYEMBI	DTO, chef de Division chargée des Ressources
NZINGA Ngonga	Directeur des études, BCC
NZITA MUAKAZA André	Ministère du budget, Secrétaire général
NZITA Paul Denis	Fonction Publique, Directeur de cabinet
NZIUKI Norbert	EPSP, SGC
NZUKA MAPENGO	Ofida, S/Directeur Recette
OMARI Cyrille	OFIDA, Sous-Directeur
OMWELE INIANA	Direction de la CP, chef de bureau, intendant
OSOMBA WEDIKO Emile	Ordonnateur délégué du Gouvernement, Min. des finances
PALMERO Alessandro	DCE, Chef de la Coopération
PAYANZO MABA Victor	Portefeuille, Attaché au Secrétariat Général
PINGA MOMBULE	DEGERAD, Directeur du recouvrement
POLARA Teresa	Union européenne, spécialiste santé
POLEPOLE Pascal	Ordonnateur délégué du cabinet, Nord-Kivu
RAMOS Helena	Banque mondiale, économiste
REEKMANS Tony	Ministère du plan, conseiller du ministre
RUGWIZA MAGERA Déo	OFIDA, A délégué général
SAMBI KIKUTWE Maguy	DEGERAD, Dir. du contr. et de l'ord. des rec. ad. jud. et des particip.
SARACCO Filippo	DCE, Expert en Forêts et Environnement
SHABIBI Brigitte	ADG adjoint, OGEDEP
SIASO GINI	BCC, Chef de Service Compte Courant Monnaie Nationale
SIDO Colonel	UNION EUROP, EUSEC
SISSE Babacar	PNUD, Directeur Pays
SOLO NZAU	DPSB, chef de division
STUMPF Elke	Première secrétaire de l'ambassade d'Allemagne, conseillère du développement
SUKU SUKU	ADG de l'OGEDEP
SWEDI MASANDI	DPSB, chef du bureau
TAMBA NKENGE	Directeur, Ministère du plan
TAMBWE Alexis	COFED, Coordinateur
TASSE MAYAV	OGEDEP, Etudes
TOBIE CHALONDAWA KALESHI	Directeur des opérations, UCOP
TSHIENDELA KALOMBA	Direction du contrôle budgétaire, chef de division
TSHIMENA MUSAMPA Delphin	Spécialiste en mines
TSHILUMBA Richard	OFIDA, Sous-Directeur
TSHIMENA Delphin	Banque Mondiale, Spécialiste en Mines
TSHIPINGI Emery	CDPI, Coordinateur Adjoint
UNAMAKA LOLINGO Léon	DGI, chef de la division administrative
VANHAVERBEKE Nancy	DGC, Expert Santé
VIRCOULON Thierry	Union européenne, spécialiste décentralisation
VUANDA NKUKA	BCC, direction des études
YABADA Christian	EPSP, directeur des infrastructures
YAV MULANG	FEC, Président
WEMBI LOAMBO Georges	Ministère des finances, Directeur de cabinet

