

**MESURE DE LA PERFORMANCE  
DE LA GESTION DES  
FINANCES PUBLIQUES  
EN REPUBLIQUE DU CONGO  
SELON LA METHODOLOGIE PEFA**

Mars 2006

Jean Mathis

# 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 à l'issue d'une mission de cinq semaines en République du Congo, du 13 février au 17 mars 2006, financée par l'Union européenne. Les points de vue exprimés dans le rapport n'engagent pas l'Union européenne. La mission a été réalisée en étroite collaboration avec la mission commune de la Banque mondiale et de l'Union européenne qui a séjourné en République du Congo du 15 février au 8 mars 2006 dans le but de réaliser un CIFA (Country Integrated Financial Assessment).

L'auteur du rapport se félicite de la très bonne coordination entre les deux missions assurée par le chef de la mission CIFA, de l'appui précieux que lui a apporté la Délégation de l'Union européenne, ainsi que de l'accueil réservé aux deux missions par l'administration de la République du Congo.

# Table des matières

	Page
Résumé de l'évaluation.....	5
1. Introduction .....	10
2. Données générales sur le pays.....	12
2.1. Description de la situation économique du pays .....	12
2.2. Description des objectifs budgétaires.....	16
2.3. Description du cadre juridique et institutionnel pour la gestion des finances publiques .....	18
3. Evaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques .....	21
3.1. Crédibilité du budget .....	22
3.2. Exhaustivité et transparence.....	31
3.3. Budgétisation fondée sur les politiques publiques .....	44
3.4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget.....	50
3.5. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers .....	78
3.6. Surveillance et vérification externe .....	85
3.7. Pratiques des bailleurs de fonds .....	90
3.8. Questions particulières au pays .....	95
3.9. Synthèse des notes.....	99
4. Le processus gouvernemental de réformes .....	100
4.1. Description des réformes récentes ou en cours .....	100
4.2. Facteurs institutionnels contribuant à la planification et à la mise en œuvre des réformes .....	100
Documents consultés.....	102
Personnes rencontrées .....	105

## Liste des abréviations

AFD	Agence Française de Développement
CCA	Caisse Congolaise d'Amortissement
CCMCE	Commission Centrale des Marchés et Contrats de l'Etat
CF	Contrôleur Financier
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
COFOG	Classification Of Functions Of Government
CSO	Centre de Sous-Ordonnement.
DAAF	Direction des Affaires Administratives et Financières
DDT	Directeur Départemental du Trésor
DEP	Directeur des Etudes et de la Programmation
DCMCE	Direction Centrale des Contrats et Marché de l'Etat
DGE	Direction Générale de l'Economie
DGCF	Directeur Général du Contrôle Financier
DGCP	Direction Générale de la Comptabilité Publique
DGCT	Direction Générale des Grands Travaux
DGI	Direction Générale des Impôts
DGPD	Directeur Général du Plan et du Développement
DPI	Direction de la Prévision et de l'Informatique (DGB)
GFS	Government Finance Statistics
GTN	Groupe de Travail National pour l'évaluation fiduciaire intégrée de la République du Congo
IGE	L'inspection Générale d'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
MDA	Ministères, Départements et Agences
PIP	Programme d'Investissement Public
PNG	Position Nette du Gouvernement
PPA	Paiement Par Anticipation
SNDE	Société Nationale de Distribution d'Eau
SNE	Société Nationale de l'Electricité.
SNPC	Société Nationale des Pétroles du Congo
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
TOT	Tableau des Opérations du Trésor
TPG	Trésorier Payeur Général

# Résumé de l'évaluation

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

### ***Crédibilité du budget***

Les chiffres globaux d'exécution du budget (tous ministères confondus du côté de la dépense, et toutes recettes confondues) indiquent une exécution satisfaisante du budget. La crédibilité du budget est cependant fortement entamée par le constat, au niveau de la répartition de la dépense par ministère, de fort taux de sur ou sous-exécution. Du côté des recettes, la composante non pétrolière est systématiquement surestimée.

La crédibilité du budget est également en partie amoindrie par la procédure de renvoi des mandats aux ministères techniques en fin d'année, ce qui conduit à une absence, apparente, de nouveaux arriérés.

### ***Exhaustivité et transparence***

Si l'information budgétaire que reçoit le parlement est globalement satisfaisante, celle qui est à la disposition du public, sur le site internet du Ministère des finances, l'est avec trop de retard.

Il existe d'assez nombreuses recettes et dépenses qui sont hors budget et, de plus, mal connues. Les principales sont de deux types. En premier lieu, les "menues recettes" sont les recettes de service des administrations, qui peuvent être limitées dans le cas des droits de passeport, importantes dans le cas des versements des malades aux hôpitaux. En second lieu, il existe toutes sortes de "fonds" (fonds forestier, fonds routier, ...) dont les statuts juridiques sont flous et dont les recettes et les dépenses sont mal connues.

N'apparaissent pas non plus dans le budget les risques que font courir à l'Etat les entreprises publiques déficitaires, en particulier les sociétés de l'électricité et de l'eau.

La place des collectivités locales dans les finances publiques est obscurcie pour plusieurs raisons. La municipalisation, qui consiste en de grands travaux réalisés chaque année dans un département, dispose de crédits bien supérieurs à ceux de la décentralisation ; le choix du département et les objectifs des travaux réalisés manque de clarté. Aucune comptabilité ne remonte des dépenses déconcentrées de l'Etat (pas plus d'ailleurs des dépenses décentralisées des départements et des communes).

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

La procédure budgétaire est organisée par le Ministère des finances pour le budget de fonctionnement et par le Ministère du plan pour le budget d'investissement. Les étapes classiques de la procédure budgétaire sont respectées, mais généralement avec un certain retard et sans que les plafonds des dépenses allouées à chaque ministère aient fait l'objet d'un affichage clair au niveau politique.

Peu de ministères disposent de stratégies sectorielles et d'une capacité réelle de chiffrage des coûts, à mettre en lien avec l'absence de perspective pluriannuelle dans la préparation du budget.

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

Les contribuables et les usagers des douanes sont relativement bien informés de leurs obligations, qu'il s'agisse des opérateurs du secteur moderne (qui disposent souvent de conseiller fiscaux et de transitaires en douane) ou des opérateurs du secteur informel (qui, en général, connaissent bien leurs obligations fiscales, au demeurant relativement simples).

Le système d'immatriculation des contribuables commence seulement à se mettre en place. Sa capacité à atteindre le secteur informel risque d'être cependant limitée.

Le principe de l'impôt est celui de la déclaration spontanée et du paiement simultané. Les émissions de rôle, destinées à atteindre les contribuables qui n'ont pas spontanément satisfait leurs obligations, représentent très peu de chose ; les recouvrements de ces rôles, encore moins.

Une comparaison entre les importations recensées par les douanes et l'estimation de la balance des paiements laisse penser que l'évasion douanière est très importante.

Si la disponibilité des autorisations parlementaires du budget est théoriquement garantie par la libération du quart par trimestre, une régulation budgétaire s'opère au niveau des engagements à la Direction générale du budget et au niveau des paiements au Trésor.

La trésorerie de l'Etat en dehors du Trésor est mal suivie. Les caisses et comptes des ministères (caisses de menues recettes) et des divers fonds sont mal connus et, a fortiori, non consolidés.

Le contrôle des états de paye est rendu difficile par la non réconciliation du fichier de la solde, du fichier de la fonction publique, des fichiers éventuels des personnels dans chaque ministère et, enfin, du recensement des fonctionnaires de l'année 2005.

Le code des marchés publics présente quelques insuffisances ; surtout, il n'est pas appliqué, le gré à gré est la règle, l'appel d'offres l'exception.

La chaîne de la dépense, dans ses modalités d'exécution pratique, ne suit pas les textes qui la régissent, qui, pourtant, correspondent aux bonnes pratiques en la matière. Le service fait est très peu vérifié. Les paiements avant service fait sont nombreux. La lourdeur de la chaîne, de par la multiplication des contrôles, conduit à des retards de paiement importants et à une forte présence des fournisseurs dans les bureaux de la Direction générale du budget ou du Trésor.

Les corps d'inspection (Inspection générale des finances et Inspection générale d'Etat) manquent de moyens et de ressources humaines. Leurs contrôles sont peu suivis d'effets.

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

Les comptabilités de plusieurs catégories d'institutions publiques sont mal tenues et ne remontent pas vers l'administration centrale. C'est le cas, en particulier de toutes les unités de prestations de service telles que les hôpitaux ou les écoles, des collectivités locales, des fonds, des entreprises publiques, des établissements publics.

Les rapports d'exécution des budgets de fonctionnement et d'investissement sont fournis dans de bons délais, mais pas dans la nomenclature détaillée du budget, de sorte qu'il est difficile d'apprécier la conformité de l'exécution du budget à l'autorisation parlementaire, que ce soit trimestriellement ou annuellement.

## ***Surveillance et vérification externe***

La Cour des comptes vient seulement d'être opérationnelle et n'a pas encore produit de rapport.

Le Parlement joue un rôle actif dans l'examen de la loi de finances. Il n'est cependant pas informé en cours d'année dans des délais assez courts pour réagir efficacement aux sur et sous-exécution du budget.

## 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 efficacité). 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 efficace des services</b>
<b>Crédibilité du budget</b>	La discipline budgétaire est respectée, au plan de la conformité globale des réalisations aux prévisions ; le budget est exécuté à peu près comme prévu, dans sa globalité.	L'allocation des ressources entre les ministères, telle que prévue par l'autorisation parlementaire, n'est pas respectée. Selon les ministères, on constate de forts taux de sur ou sous-exécution. Certaines dépenses (les "charges communes" ne sont pas réparties par ministère dans le budget).	Il n'y a pas de contrôle de la répartition des dépenses par nature lors de l'exécution du budget.
<b>Exhaustivité et transparence</b>	Il existe une relative transparence de l'exécution globale du budget, en particulier par la communication au parlement de documents d'exécution. Il existe cependant diverses recettes et dépenses hors budget, ainsi que des risques mal connus liés aux entreprises publiques.	La transparence de l'allocation stratégique au travers des publications des états d'exécution trimestriels transmis au parlement est réelle.	Les états d'exécution trimestriels ne permettent pas un examen par le Parlement des dépenses par nature, que ce soit au niveau des ministères, des établissements publics, ou du financement par l'Etat des collectivités locales.
<b>Budgétisation fondée sur des politiques nationales</b>	La lettre de cadrage et la circulaire budgétaire (appelée note technique) proposent un cadrage macroéconomique et fixe un plafond de dépense global (non réparti par ministère) ; la discipline budgétaire globale est par là assurée.	Le Conseil des ministres ne propose pas d'orientation stratégique au début de la procédure budgétaire, pas plus qu'il ne fixe des plafonds par ministère, et les ministères techniques ne disposent pas, dans la plupart des cas, de stratégie sectorielle.	Les ministères n'ont pas, dans la plupart des cas, la capacité de chiffrer correctement les coûts de leurs actions et d'assurer ainsi un contrôle de l'efficacité de leur gestion.
<b>Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</b>	L'ajustement des dépenses et des recettes en cours d'exercice est rendu difficile par une absence de prévision de trésorerie. Des charges d'intérêt excessives résultent de dépôts de l'Etat et d'avances à l'Etat rémunérés à des taux très différents.	La régulation budgétaire s'opère non par la limitation de la libération des crédits, mais par les retards dans l'engagement et le paiement, qui participent au non respect des allocations sectorielles initiales. Le contrôle de la dépense, en particulier du service fait, est très inefficace, que ce soit au niveau de la chaîne de la dépense ou à celui des corps d'inspection.	Les ministères n'ont pas la garantie que leurs demandes d'engagement seront honorées. La non-déclaration des menues recettes cherche à tourner les difficultés du parcours de la chaîne de la dépense. Les règles de passation des marchés publics ne sont pas appliquées et la surfacturation est généralisée. Un manque d'efficacité s'observe dans la collecte des impôts recouvrés par voie de rôle, ainsi que dans celle des droits de douanes.



Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers	Le manque de comptabilité ou de consolidation des comptes de diverses institutions publiques dans ou hors du budget rend difficile une vision précise de l'exécution du budget dans sa globalité.	L'absence d'informations détaillée sur l'exécution du budget ne permet pas de s'assurer de la bonne allocation des ressources au-delà de l'allocation par ministère (ainsi les dépenses pro-pauvres ne peuvent être repérées).	Les rapports d'exécution du budget ne sont pas disponibles dans le même détail que l'autorisation budgétaire, de sorte qu'il est difficile de contrôler la qualité de la dépense.
Surveillance et vérification externe	La Cour des comptes vient d'être créée. Le Parlement ne réagit pas à la mauvaise exécution du budget en cours d'année, mais son rôle est important lors de l'examen du projet de loi de finances.	Lors de l'examen de la loi de finances, le Parlement s'intéresse de près aux allocations sectorielles du budget, et pose à ce sujet des questions au gouvernement.	Le Parlement n'est pas à même de procéder à un contrôle de la dépense à un niveau de détail suffisant pour juger de l'efficacité de la dépense.

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

Le gouvernement est engagé dans l'élaboration du DSRP définitif, à la suite du DSRP intérimaire. Ce dernier propose un diagnostic des problèmes du pays, entre autres de ceux qui concernent les finances publiques. Des groupes de travail sectoriels sont chargés de proposer des stratégies. Leurs travaux sont encore peu avancés.

Un Groupe de travail national pour l'évaluation fiduciaire intégrée de la République du Congo (GTN) a été nommé. Il comprend les principaux responsables nationaux de la gestion des finances publiques et de l'administration. Son objet est de procéder à une auto-évaluation du système des finances publiques.

Enfin, le gouvernement s'est engagé, dans le cadre de l'atteinte du point de décision PPTE, à réaliser un certain nombre de réformes.

Les bailleurs de fonds fournissent au pays un appui essentiellement sous forme d'aide-projet. Cette aide fait l'objet de discussion avec les ministères techniques et le Ministère du plan dans des conditions qui permettent au gouvernement de l'intégrer dans la programmation des politiques publiques. L'aide est, pour l'essentiel, gérée selon les procédures propres des bailleurs de fonds.

# 1. Introduction

La République du Congo est actuellement engagée dans un processus de redéfinition de sa politique publique au travers de divers processus, en particulier :

– La préparation du DSRP qui fait suite au DSRP intérimaire et qui nécessitera que le gouvernement et les ministères précisent leurs orientations stratégiques.

– Le cadre PPTE, dont la République du Congo vient d'atteindre le point de décision le 8 mars 2006, et dont l'atteinte du point d'achèvement demandera au gouvernement de mener à bien un certain nombre de réformes.

– Le programme 2004-2007 dans lequel la République du Congo est engagée dans le cadre de l'accord avec le FMI au titre de la FRPC, et dont la deuxième revue (couvrant la période d'avril à octobre 2005) aura bientôt lieu.

– Le protocole d'accord entre le Gouvernement et la Commission des Communautés européennes, en date du 17 novembre, qui prévoit un soutien au Programmes de Réformes des Finances Publiques qui sera élaboré par le Gouvernement à la suite du CIFA et du PEFA.

Ces divers programmes impliquent tous, et certains à titre principal, une réforme de la gestion publique, et en particulier de la gestion des finances publiques.

Il a donc été considéré que le moment était bien choisi de réaliser un état des lieux des finances publiques.

Deux instruments d'évaluation des finances publiques sont bien adaptés à cet objectif en ce qu'ils couvrent l'ensemble du champ des finances publiques, le CIFA (Country Integrated Financial Assessment) et le PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) ; chacun met en œuvre une méthodologie propre, mais leurs champs d'investigation sont identiques.

Aussi la Banque mondiale et l'Union européenne sont-elles convenues de réaliser les deux exercices simultanément. Le projet a été présenté au gouvernement et à l'administration des finances comme un projet unique, mené par une équipe unique, visant à établir deux rapports.

La méthodologie PEFA 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.

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 au 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.

La méthodologie du CIFA est différente à plusieurs points de vue. En premier lieu, elle a pour objectif de proposer des recommandations et un plan d'action susceptibles d'améliorer la gestion des finances publiques. En second lieu, elle est moins normalisée que la méthodologie PEFA, ce qui peut lui permettre de compenser les défauts inhérents à toute normalisation (et qui sont les défauts inévitables des avantages de la normalisation). Le CIFA peut donc insister sur des points particulièrement sensibles de la gestion des finances publiques d'un pays, et omettre ou analyser rapidement des domaines qui ne suscitent pas d'inquiétude.

Néanmoins, les deux exercices, PEFA et CIFA, analysent le même champ, celui de la gestion des finances publiques. Les informations à la base des deux évaluations sont nécessairement les mêmes. Le PEFA, s'il ne propose aucune recommandation, peut nourrir le CIFA des constats qu'il rassemble tout au long de la justification de l'évaluation des critères. Le PEFA est ainsi un des éléments qui conduiront aux propositions de réforme de la gestion des finances publiques. On conçoit alors l'importance qu'il y a de réaliser les deux exercices simultanément, un autre argument important étant le souhait de ne pas mobiliser à deux reprises les administrations du pays concerné.

A l'issue des travaux, les deux rapports seront présentés simultanément au gouvernement. Il convient de noter d'ores et déjà qu'il n'y pas, dans le contexte du double exercice qui a été mené en République du Congo, de divergence d'appréciation entre le PEFA et le CIFA quant à la gestion des finances publiques.

La mission conjointe de la Banque mondiale et de l'Union européenne ont procédé à un grand nombre d'auditions de cadres de l'administration, à des niveaux de responsabilité variable, des Directeurs de cabinet ou Directeurs généraux à des cadres subalternes et plus proches de la réalisation effective des opérations.

Les visites ont été rendues au Ministère des finances, mais également aux ministères techniques ainsi qu'après de diverses institutions, telles que les institutions de contrôle, la Banque centrale ou les bailleurs de fonds.

Elle 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.

Les dépenses publiques sont engagées par le pays soit au niveau des ministères, soit au niveau des établissements publics et des fonds (dont le rôle sera précisé plus loin), soit à celui des collectivités locales. Ces dernières reçoivent à titre de subvention de l'ordre de 2% du budget de l'Etat et elles ne collectent que très peu de recettes. Elle représente donc peu de chose dans la dépense publique. Les comptes des établissements publics et des fonds sont très mal connus ; ce point fait l'objet de développements dans la suite du texte. En dehors des subventions qu'ils reçoivent du budget, les établissements publics collectent des "menues recettes", elles aussi très mal connue (voir plus loin), mais qui ne devraient pas dépasser les 2% du budget.

Il semble que les établissements publics ne représentent que peu de choses par rapport aux "fonds", fonds forestier et fonds routier en particulier.

Au total, le champ couvert par le PEFA présenté ici est le secteur public y compris les agences publiques autonomes (établissements publics et fonds) et les entreprises publiques du point de vue du risque qu'elles font courir aux finances publiques. Il apparaît cependant, comme la suite du texte tentera de la montrer, de nombreuses zones d'ombre en dehors de l'administration centrale.

## 2. Données générales sur le pays

### 2.1 La situation économique du pays

Le Congo est un pays pétrolier, post-conflit, très endetté, dont les stratégies restent à préciser.

#### Un pays pétrolier

La République du Congo est un pays de 3,3 millions d'habitants (chiffre officiel – en fait, compte tenu des effets de la guerre, ce chiffre est sans doute à corriger fortement à la baisse). Son PIB en 2005 est autour de 3000 milliards de FCFA dont presque les deux tiers sont d'origine pétrolière – voir tableau 2.1.1. Dans ces conditions, le PIB n'est pas un bon indicateur des revenus disponibles pour le pays dans la mesure où une bonne partie du PIB pétrolier est constitué de :

- profits rapatriés des sociétés pétrolières ;
- salaires rapatriés des expatriés employés par les sociétés pétrolières ;
- amortissements des investissements des sociétés pétrolières (le PIB étant un concept brut, c'est-à-dire amortissements non déduits).

Seuls peuvent être comptabilisés comme des revenus disponibles pour le pays ceux qui contribuent au Revenu national net (RNN), seul concept adapté à la mesure de la création de richesse des pays pétroliers dont l'exploitation pétrolière est assurée par des sociétés étrangères, c'est-à-dire :

- la part des profits de la République dans les sociétés pétrolières ;
- la part de l'Etat dans la fiscalité pétrolière ;
- les salaires des employés locaux des sociétés pétrolières.

Les deux premiers éléments sont les recettes pétrolières de l'Etat. Dans la mesure où le dernier élément n'est pas connu, mais négligeable, on peut considérer qu'une bonne approximation du RNN est obtenue en substituant les recettes pétrolières de l'Etat au PIB pétrolier dans le tableau 2.1.1. On obtient alors le tableau 2.1.2. La part du pétrole dans le revenu national tombe des deux tiers à un peu moins de la moitié ; le pétrole, même compte tenu de cette correction absolument nécessaire, continue de dominer l'économie congolaise.

Le revenu par habitant est de l'ordre de 650 000 FCFA par an, c'est-à-dire environ 1800 FCFA par jour. Ce dernier chiffre inclut le revenu pétrolier, qui est un revenu de l'Etat. Il est donc bien supérieur à ce dont chaque habitant dispose effectivement pour acheter des biens ou des services. D'après le DSRP, 50% des congolais vivaient en dessous du seuil de pauvreté de 1\$ (environ 500 FCFA) par jour.

La croissance, mesurée par le taux de croissance du PIB en volume a été, en moyenne de 1998 à 2005, de 5,6% dans le secteur non pétrolier, 0,9% dans le secteur pétrolier, et 3,6% dans l'ensemble des deux secteurs, chiffres à mettre en regard du taux de croissance de la population, de l'ordre de 2,9% par an.

L'inflation est maîtrisée, autour de 2% par an.

L'interrogation majeure que pose la situation économique du Congo est sa capacité à mettre à profit les ressources pétrolières pour diversifier son économie. De ce point de vue, la croissance du secteur non pétrolier peut paraître satisfaisante, à 5,6% en moyenne sur huit ans. Elle l'est moins si l'on prend en compte les secteurs qui sont moteurs de la croissance (plutôt que ceux qui la suivent comme le commerce, les transports, ...). De ce point de vue, le secteur de l'agriculture, élevage, chasse et pêche a augmenté sur 8 ans au rythme moyen de 1,8%,

inférieur au taux de croissance de la population. Un élément positif est sans doute le taux de croissance, sur la même période, de l'industrie manufacturière, de 7,3%.

**Tableau 2.1.1 – PIB du Congo en 2005**

<b>PIB</b>	<b>milliards de FCFA</b>	<b>structure en %</b>
<b>Secteur primaire</b>	<b>155.1</b>	<b>5.1%</b>
Agriculture, élevage, chasse, pêche	122.5	4.0%
Sylviculture et exploitation forestière	32.6	1.1%
<b>Secteur secondaire</b>	<b>2173.9</b>	<b>70.9%</b>
Pétrole	1927.7	62.9%
Industries manufacturières	127.3	4.2%
Electricité et eau	21.6	0.7%
Bâtiments et travaux publics	97.3	3.2%
<b>Secteur tertiaire</b>	<b>669.7</b>	<b>21.8%</b>
Transports et télécommunications	144.3	4.7%
Commerce, restaurants et hôtels	194.6	6.3%
Administrations publiques	159.6	5.2%
Autres services	171.2	5.6%
<b>Droits et taxes à l'importation</b>	<b>66.4</b>	<b>2.2%</b>
		0.0%
<b>PIB</b>	<b>3065.1</b>	<b>100.0%</b>
PIB hors pétrole	1137.4	37.1%
PIB pétrole	1927.7	62.9%

Source : CNSEE et BEAC

**Tableau 2.1.1 – Revenu national net du Congo en 2005**

<b>REVENU NATIONAL NET</b>	<b>milliards de FCFA</b>	<b>structure en %</b>
<b>Secteur primaire</b>	<b>155.1</b>	<b>7.1%</b>
Agriculture, élevage, chasse, pêche	122.5	5.6%
Sylviculture et exploitation forestière	32.6	1.5%
<b>Secteur secondaire</b>	<b>1293.2</b>	<b>59.2%</b>
Recettes pétrolières de l'Etat	1047.0	47.9%
Industries manufacturières	127.3	5.8%
Electricité et eau	21.6	1.0%
Bâtiments et travaux publics	97.3	4.5%
<b>Secteur tertiaire</b>	<b>669.7</b>	<b>30.7%</b>
Transports et télécommunications	144.3	6.6%
Commerce, restaurants et hôtels	194.6	8.9%
Administrations publiques	159.6	7.3%
Autres services	171.2	7.8%
<b>Droits et taxes à l'importation</b>	<b>66.4</b>	<b>3.0%</b>
<b>REVENU NATIONAL NET</b>	<b>2184.4</b>	<b>100.0%</b>
hors pétrole	1137.4	52.1%
pétrole	1047.0	47.9%

Source : CNSEE, BEAC, états d'exécution du budget.

## **Un pays post-conflit**

Le Congo sort d'une décennie de conflits et de crises, qui ont eu pour résultat la baisse du taux de scolarisation, la destruction ou le non-entretien d'une partie des services de santé et des autres infrastructures, et un rétrécissement du marché du travail.

Du point de vue des finances publiques, les années de conflit ont conduit à de mauvaises habitudes qui perdurent aujourd'hui, en particulier le non-respect des procédures de la dépense.

## **Un pays très endetté, mais engagé dans l'initiative PPTE**

Le 8 mars 2006, la République du Congo a atteint le point de décision dans le cadre de l'initiative renforcée d'allègement de la dette en faveur des pays pauvres très endettés. Dans ce cadre, le Gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre une gestion plus transparente de la Société nationale des pétroles du Congo (SNPC) et à exécuter un plan d'action pour lutter contre la corruption.

L'encours de la dette, de l'ordre de 9 milliards de \$, fait de la République du Congo l'un des pays les plus endettés du monde, en termes d'encours de dette par habitant. L'initiative PPTE pourrait conduire à une réduction de la dette de l'ordre de 3 milliards de \$, ce qui laissera le pays fortement endetté.

## **Des réformes dont les plans d'action restent à préciser**

Le cadre global des réformes est encore celui du DSRP intérimaire, en attente d'un DSRP définitif. Quatre axes stratégiques ont été définis :

- Axe 1. Consolidation de la paix et promotion de la bonne gouvernance;
- Axe 2. Consolidation du cadre macroéconomique et relance des secteurs clefs.
- Axe 2. Accès aux services sociaux de base et protection sociale.
- Axe 4. Développement des infrastructures.

A l'intérieur de ces axes stratégiques, divers programmes concernent les finances publiques :

- renforcement des capacités des services de l'Etat ;
- réforme de la fonction publique ;
- renforcement de la transparence dans la gestion des ressources pétrolières ;
- investissements publics dans les secteurs productifs et sociaux ;
- observation de l'orthodoxie budgétaire en matière de recettes et de dépenses publiques ;
- poursuite des efforts de mobilisation des recettes non pétrolières ;
- réforme du système de passation des marchés publics ;
- informatisation de la chaîne de la dépense publique ;
- renforcement des mécanismes d'exécution, de contrôle, de suivi et d'évaluation des investissements publics ;
- centralisation de toutes les recettes pétrolières au Trésor ;
- publications des audits dans le secteur pétrolier ;
- instauration de la présence de l'Etat dans les terminaux pétroliers ;
- amélioration du cadre juridique du circuit de commercialisation du brut de l'Etat ;
- clarification du rôle du public et du privé dans le développement du secteur forestier ;
- réforme de la fiscalité forestière ;
- réhabilitation de certaines entreprises publiques, en particulier la Société nationale d'électricité.

Les plans d'action, assortis du chiffrage des coûts, ne sont pas encore préparés, dans de nombreux domaines, et en particulier dans celui des finances publiques.

## 2.2 Les objectifs budgétaires

### Performance budgétaire

Le budget de l'Etat, tel qu'il est résumé dans le tableau 2.2.1, fait apparaître l'importance des recettes non pétrolières et la faiblesse des ressources extérieures. Le premier point est bien sûr à mettre en relation avec l'économie pétrolière qui caractérise le pays. Il est également lié à la faiblesse des recettes non pétrolières. Ainsi, en 2004, les impôts intérieurs ne représentent que 13% du PIB non pétrolier et les droits de douanes 11% des importations totales (telles qu'elles sont estimées dans la balance des paiements) et 13% des importations non pétrolières (les importations pétrolières bénéficient assez largement d'exonérations).

Malgré la faiblesse des recettes non pétrolières, la bonne tenue du prix du baril, conduit les finances publiques à des excédents du solde primaire comme du solde global. Ce dernier pourrait, compte tenu du prix du baril, être de l'ordre de 400 milliards de FCFA à la fin de 2005, à mettre en regard de l'endettement du pays, qui demeure élevé, de l'ordre de 4000 milliards de FCFA (avant prise en compte de l'initiative PPTE).

**Tableau 2.2.1 – Le budget de l'Etat, exécution de 2003 à 2005 (en milliards de FCFA)**

	2003	2004	2005
<b>RECETTES TOTALES ET DONS</b>	<b>613.6</b>	<b>745.8</b>	<b>742</b>
<b>RECETTES FISCALES</b>	<b>603.7</b>	<b>737.9</b>	<b>742</b>
Recettes pétrolières	421.6	530.3	585.3
Recettes non pétrolières	182.1	207.6	156.7
<b>DONS</b>	<b>9.9</b>	<b>7.9</b>	<b>0</b>
<b>DEPENSES TOTALES</b>	<b>604.7</b>	<b>656.3</b>	<b>536.5</b>
<b>DEPENSES COURANTES</b>	<b>469.9</b>	<b>495.6</b>	<b>421.2</b>
Salaires et traitements	120.2	122.9	95.7
Biens et services	50.0	54.8	49.2
Charges communes	42.8	51.8	45.1
Transferts	131.6	123.1	110.8
Collectivités locales	8.9	15.1	13.3
Intérêts	116.4	127.9	107.1
Dette intérieure	23.4	17.3	17.4
Dette extérieure	93.0	110.6	89.7
<b>DEPENSES D'INVESTISSEMENT</b>	<b>134.8</b>	<b>160.7</b>	<b>115.3</b>
Sur financement intérieur	111.0	128.4	115.2
Sur financement extérieur	23.8	32.3	0.1
<b>SOLDE PRIMAIRE</b>	<b>139.2</b>	<b>241.8</b>	<b>312.7</b>
<b>SOLDE GLOBAL BASE ENGAG.</b>	<b>8.9</b>	<b>89.5</b>	<b>205.5</b>
<b>VARIATION NETTE DES</b>			
<b>ARRIERES</b>	<b>124.7</b>	<b>-1652.2</b>	<b>-17.5</b>
EXTERIEURS	164.2	-1612.7	7.3
INTERIEURS	-39.5	-39.5	-24.8
<b>SOLDE EN BASE CAISSE</b>	<b>133.6</b>	<b>-1562.7</b>	<b>188.0</b>

Source : Cellule du suivi des programmes (Ministère des finances).

Notes :

- Année 2005 : résultats au 30 septembre.
- Solde primaire = Recettes totales – Dépenses courantes hors intérêts – Dépenses d'investissement financée sur ressources intérieures.
- Solde global base engagements = Recettes totales – Dépenses totales.
- Solde en base caisse = Solde global base engagements + Variations des arriérés.



## Allocations des ressources

La structure de la dépense peut être analysée par nature de dépense ou par destination.

### *La dépense par nature*

La structure des dépenses budgétaires, par nature de dépense, telle qu'elle apparaît à la lecture du tableau 2.2.2, appelle plusieurs remarques.

1. Les dépenses courantes sont importantes par rapport aux dépenses d'investissement, constat qui doit être tempéré par la non-inclusion dans le budget d'une partie de l'aide extérieure.

2. Les dépenses de salaires sont relativement faibles, malgré une fonction publique importante en nombre de fonctionnaires (de l'ordre de 65000) relativement à la population. Ceci vient de ce que les salaires des fonctionnaires n'ont pas été réévalués à la suite de la dévaluation du FCFA de 1994. Au contraire, ils ont été réduits de l'ordre de 20% et les effets financiers des avancements ont été gelés. Ceci vient également de la mise en œuvre d'une politique énergique de réduction du nombre de fonctionnaires (qui étaient 80 000 en 1993).

3. L'importance des dépenses de transfert est une particularité des finances publiques de la République du Congo : les dépenses déconcentrées s'opèrent par le biais de transferts aux directions départementales ; est également comptabilisé comme transfert l'abondement du Fonds de stabilisation des recettes pétrolières créé en 2005 à la suite de recettes pétrolières imprévues. Ces points seront développés dans la suite.

4. Les subventions aux collectivités locales sont faibles.

**Tableau 2.2.2** – *Structure de la dépense par nature de 2003 à 2005 (en%)*

<b>DEPENSES TOTALES</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>
<b>DEPENSES COURANTES</b>	<b>77.7%</b>	<b>75.5%</b>	<b>78.5%</b>
Salaires et traitements	19.9%	18.7%	17.8%
Biens et services	8.3%	8.3%	9.2%
Charges communes	7.1%	7.9%	8.4%
Transferts	21.8%	18.8%	20.7%
Collectivités locales	1.5%	2.3%	2.5%
Intérêts	19.2%	19.5%	20.0%
Dette intérieurs	3.9%	2.6%	3.2%
Dette extérieure	15.4%	16.9%	16.7%
<b>DEPENSES D'INVESTISSEMENT</b>	<b>22.3%</b>	<b>24.5%</b>	<b>21.5%</b>
Sur financement intérieur	18.4%	19.6%	21.5%
Sur financement extérieur	3.9%	4.9%	0.0%

Source : Tableau 2.2.1

### *La dépense par destination*

Le tableau 2.2.3 propose la structure de la dépense par destination, entendue au sens de destination administrative, c'est-à-dire par ministère, en l'absence d'une nomenclature fonctionnelle suffisamment détaillée.

Les ministères de l'enseignement primaire et secondaire, de l'enseignement technique et professionnel, de l'enseignement supérieur, et de celui de la santé et de la population comptent pour 24% du total. Il convient de noter la faible part des ministères du développement industriel et de la promotion du secteur privé (0,2%), de la fonction publique et de la réforme de l'Etat (0,8%), ainsi que du ministère du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale (0,5%).

**Tableau 2.2.3 – Structure de la dépense par destination en 2005 (en%)**

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	15.1%	REFORME FONCIERE ET PRES. DU DOM. PUBL.	0.1%
PRIMATURE, PRIVATISATIONS	0.5%	HYDROCARBURES	0.4%
DEFENSE, ANCIENS COMBATTANTS	11.0%	POSTE, TELECOM. ET NOUVELLES TECHNO.	0.5%
SECURITE ET ORDRE PUBLIC	4.4%	COMMERCE, CONSOMMATION ET APPROV.	0.6%
PRESID. CHARGEE DE LA COOP. ET DU DEV.	0.1%	ECONOMIE, FINANCES ET BUDGET	6.0%
AFFAIRES ETRANGERES, COOP. ET FRANCO.	3.4%	PME CHARGE DE L'ARTISANAT	0.2%
JUSTICE & DROITS HUMAINS	1.1%	ECONOMIE MARITIME ET MARINE MARCHANDE	0.2%
COMMUNIC., CHARGE DES REL. AVEC LE PARL.	1.0%	ENSEIGN. PRIM. ET SEC., CHARGE DE L'ALPHAB.	10.2%
ADMINISTR. DES TERRITOIRES ET DECENTR.	7.6%	ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	3.7%
PLAN, AMENAG. DU TERR., INTEGR. ECO.	1.5%	CULTURE, ARTS ET TOURISME	2.4%
CONSTR., URBAN., HABITAT ET REF. FONCIERE	0.8%	SPORTS ET REDEPLOIEMENT DE LA JEUNESSE	1.5%
ENERGIE ET HYDRAULIQUE	3.1%	RECHERCHE SCIENTIF. ET INNOVATION TECHN.	0.3%
AGRIC., ELEV., PECHE ET PROM. DE LA FEMME	1.8%	PROM. DE LA FEMME ET INTEG. DE LA F. AU DEV.	0.2%
ECONOMIE FORESTIERE ET ENVIRONNEMENT	1.0%	ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET PROFES.	1.6%
EQUIPEMENT ET TRAVAUX PUBLICS	3.8%	SANTE ET POPULATION	8.4%
TRANSPORTS ET AVIATION CIVILE	4.8%	FONCTION PUBLIQUE ET REFORME DE L'ETAT	0.8%
DEV. IND. ET PROMOTION DU SECTEUR PRIVE	0.2%	AFF. SOC., SOLIDARITE., ACT. HUM. & FAM.	0.9%
MINES, IND. MIN. ET GEOLOGIE	0.2%	TRAVAIL, EMPLOI ET SECURITE SOCIALE	0.5%

Source : Documents d'exécution du budget de fonctionnement et du budget d'investissement, 2005

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

### Le cadre juridique

Le cadre juridique des finances publiques est le cadre classique des finances publiques francophones, du moins tel qu'il subsiste en Afrique francophone, le cadre juridique applicable aux finances publiques de la France ayant été très largement rénové à compter de l'exercice 2006.

Les règles fondamentales régissant le système de gestion des finances publiques sont définies, au niveau le plus élevé de la hiérarchie des textes, par la Constitution et la Loi organique relative au régime financier de l'Etat.

*La Constitution.* Promulguée le 20 janvier 2002, elle précise le rôle du Parlement en matière de finances publiques : vote de la loi de finance et de la loi de règlement. Elle précise les dates limites de dépôt sur le bureau du Parlement des projets de loi de finances et de loi de règlement.

*La loi organique relative au régime financier de l'Etat.* Promulguée le 1<sup>er</sup> février 2000, elle comporte l'essentiel des règles fondamentales régissant le système de gestion des finances publiques (en dehors des collectivités locales et des établissements publics). La loi précise le contenu des grands principes des finances publiques francophones :

- grands principes budgétaires ;
- présentation du budget ;
- contenu et portée des loi de finance (de l'année, rectificatives et de règlement) ;
- nature des ressources et des charges ;
- règles régissant les comptes spéciaux et les budgets annexes ;
- grandes étapes de la procédure budgétaire ;
- rappel des dates de dépôt des projets de loi de finances au Parlement (qui figurent déjà dans la Constitution) ;
- distinction entre mesures votées et mesures nouvelles ;
- nature des documents présentés au Parlement
- procédure d'examen du projet de loi de finances par le parlement ;

- règles d'exécution du budget de l'Etat (distinction entre ordonnateurs et comptables, règles de modification de l'autorisation parlementaire, ...).
- principe du contrôle de la Cour des comptes.

*Le règlement général sur la comptabilité publique.* Etabli par le décret 2000-187 de la Présidence de la République, c'est sans doute le texte la plus important en matière d'exécution du budget. Il traite, là encore classiquement en finances publiques francophone :

- des ordonnateurs ;
- des comptables ;
- des opérations de recettes ;
- des opérations de dépenses (en particulier des quatre phases de la dépenses) ;
- des régies d'avances et des régies de menues recettes ;
- de la comptabilité.

Quatre autres textes sont fondamentaux dans le domaine des finances publiques.

Le premier est le décret 82/329 du 22.4.82 portant *réglementation des marchés publics*, qui traite de l'ensemble des problèmes des marchés publics. Il correspond à une vision classique, mais un peu ancienne des marchés publics.

Les trois autres sont relatifs aux corps de contrôle interne ou de contrôle externe.

La loi 38/59 du premier juillet 1959 portant fixation des *attributions du Contrôleur financier* de la République du Congo.

Le Décret 99-202 du 31 octobre 1999 portant attributions et organisations de *l'inspection générale des finances*, Présidence de la République.

Le Décret ??? *Cour des comptes*, Présidence de la République.

A des niveaux inférieurs, des décrets et des arrêtés portent attributions et organisations :

- des ministères (décrets de la Présidence de la République) ;
- des directions générales à l'intérieur des ministères (décrets de la Présidence de la République) ;

– des directions centrales, des services et des bureaux à l'intérieur des directions générales (arrêtés des ministres concernés).

Particulièrement utiles du point de vue des finances publiques sont les textes portant *attributions et organisation des services et des bureaux de la Direction générale du budget* (arrêté 5470 du 16 juin 2004), *des services et des bureaux de la Direction générale de la comptabilité publique* (arrêté 10997 du 4 novembre 2004).

Des instructions viennent compléter le dispositif, en particulier

– *l'Instruction interministérielle relative à la nomenclature budgétaire de l'Etat*, 1992, mise à jour en 1993, Premier Ministre, Ministre des Finances et du Budget, Ministre du Plan ;

– *l'Instruction relative à la mise en application du plan comptable général de l'Etat*, du 13 janvier 2001, Ministère de l'économie, des finances et du budget.

Ces deux instructions sont cohérentes, la comptabilité d'exécution et la comptabilité d'élaboration du budget étant identiques, sauf pour les postes spécifiques à l'une ou à l'autre.

Ces textes sont dans l'ensemble relativement récents et conformes aux bonnes pratiques des finances publiques conçues selon les principes des finances publiques francophones. Deux textes néanmoins souffrent d'être anciens et de n'avoir pas été remaniés, ceux qui ont trait respectivement au Contrôle financier et aux marchés publics. Certains

domaines des finances publiques ne disposent pas de cadre juridique, en particulier les établissements publics.

## **Le cadre institutionnel**

Les principales entités qui interviennent dans la gestion des finances publiques sont situées à différents niveaux :

- administration centrale ;
  - ministères, services centraux ;
  - ministères, services déconcentrés ;
- établissements publics et "fonds" ;
- collectivités locales.

Deux ministères jouent un rôle clef dans les finances publiques, le Ministère des finances et le Ministère du plan. Le rôle des ministères techniques est :

- pour l'élaboration du budget : de proposer des avant-projets de budget au Ministère des finances pour le budget de fonctionnement, au Ministère du plan pour le budget d'investissement ;
- pour l'exécution du budget : de formuler des demandes d'engagement auprès du Ministère des finances pour le fonctionnement, auprès du Ministère du plan pour l'investissement.

Le Ministère des finances gère la procédure d'élaboration du budget de fonctionnement, le Ministère du plan, celle de l'élaboration du budget d'investissement. Le Ministre des finances est chargé de la présentation du document global qui rassemble les présentations des deux budgets.

Au niveau de l'exécution du budget, le Ministre du plan reçoit les demandes d'engagement des dépenses d'investissement et, après les avoir vérifiées, les transmet au Ministre des finances, seul ordonnateur du budget de l'Etat. La chaîne de la dépense se déroule donc, pour l'essentiel, au Ministère des finances, qu'il s'agisse de dépenses de fonctionnement ou d'investissement.

Le contrôle est assuré, au niveau interne (c'est-à-dire à celui de l'administration qui se contrôle elle-même) par le *Contrôle financier*, l'*Inspection générale des finances* et l'*Inspection générale d'Etat* ; le partage des responsabilités entre ces deux inspections générales est, on le verra, mal défini. Au niveau externe, le contrôle est celui de la Cour des comptes, opérationnelle depuis moins d'un an.

### **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 section 8 et consacrée à une question propre au pays et qui domine les finances publiques : les recettes pétrolières. Enfin, 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

Le budget d'investissement et le budget de fonctionnement sont successivement analysés, avant que ne soient proposés les résultats d'exécution de l'ensemble des deux budgets.

##### *Budget d'investissement*

Le taux d'exécution du budget d'investissement est très différent selon qu'il est financé sur fonds propres ou sur ressources extérieures.

Taux d'exécution du budget d'investissement	2003	2004	2005
Fonds propres	111%	84%	99%
Ressources extérieures	41%	21%	26%

*Note* : les résultats de ce tableau et des suivants concernant les indicateurs PI-1 et PI-2 sont sur la base des ordonnancements.

##### *Budget de fonctionnement*

On s'intéresse ici au budget de fonctionnement hors transfert au budget d'investissement, hors service de la dette et hors transfert au fonds de stabilisation des recettes pétrolières.

	2003	2004	2005
Taux d'exécution du budget de fonctionnement	88%	105%	110%

##### *Budget global (fonctionnement et investissement sur fonds propres)*

On s'intéresse ici à la somme des budgets de fonctionnement, au sens ci-dessus, et d'investissement sur fonds propres.

	2003	2004	2005
Taux d'exécution du budget fonctionnement + investissement sur fonds propres	94%	99%	107%

Tels sont les chiffres. Ils peuvent paraître en contradiction avec la note de synthèse du Directeur général du budget à l'attention du Ministre des finances ayant pour objet le point sur le déroulement des conférences budgétaires pour l'an 2006, dans laquelle on lit : *rare sont les ministères qui ont atteint les niveaux d'engagement édictés par la Direction générale du budget, c'est-à-dire 75% au troisième trimestre. Mieux encore, ceux qui ont atteint ce niveau, se plaignent de ne pas pouvoir franchir les 50% de décaissements au niveau du Trésor.*

Les chiffres peuvent également apparaître en contradiction avec les opinions des Directeurs des affaires administratives et financières des ministères techniques qui considèrent en moyenne que leurs budgets sont significativement sous-exécutés.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)	Justifications
<b>B</b>	i) Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 10 % des dépenses prévues au budget.	La suite des écarts sur trois ans, 6%, 1% et 7% ne correspond à aucune des quatre éventualités prévues par la notation de l'indicateur. La note B est celle qui s'approche le plus des écarts constatés.

*Note* : sources des données des indicateurs PI-1 et PI-2

- Rapport d'exécution du budget de l'Etat, Direction générale du budget, diverses années.
- Situations des ordonnancements, Direction de l'ordonnancement, 2005.
- Rapport d'exécution du budget d'investissement de l'Etat, Direction générale du plan et du développement, diverses années.

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

La mesure de la composition des dépenses se heurte à une particularité de la budgétisation au Congo, les charges communes. Ce point est traité en encadré.

On distingue, comme dans le cas de l'indicateur précédent, l'investissement, le fonctionnement, et le budget global.

### *Budget d'investissement*

Les taux d'exécution sont très disparates selon les ministères. L'ensemble des Ministères et Institutions peut, de ce point de vue, être regroupé en deux groupes :

- *groupe 1* : Présidence + Hydrocarbures + Finances + Sécurité, police + Défense + Mines, énergie ;
- *groupe 2* : tous les autres.

Taux d'exécution du budget d'investissement		2004	2005
Fonds propres	Groupe 1	238%	104%
	Groupe 2	55%	97%
Ressources extérieures	Groupe 1	160%	129%
	Groupe 2	1%	9%

La dispersion des taux d'exécution est plus importante en 2004 qu'en 2005. Elle est plus prononcée pour l'exécution sur ressources extérieures que sur fonds propres. En 2004, sur 17 ministères bénéficiant en prévision d'une aide extérieure, 10 n'ont réalisé aucune exécution.

Il s'agit là cependant des seuls investissements sur ressources extérieures inscrits au budget.

Un examen plus détaillé des taux d'exécution du budget d'investissement sur fonds propres par ministère confirme l'étendue des taux d'exécution.

Taux d'exécution du budget d'investissement		2004		2005
Les deux plus forts taux d'exécution	Défense nationale	451%	Cult., arts et tourisme	563%
	Présidence	229%	Com., char. des rel. parl.	237%
Les deux plus faibles taux d'exécution	Trav., emploi et séc. soc.	6%	Affaires sociales, solid.	61%
	Enseignement supérieur	6%	Travail, empl. et sec. soc.	62%

*Note* : les ministères nouvellement créés en 2005 ont été exclus.

### *Budget de fonctionnement*

Bien que moins dispersés que les taux d'exécution du budget d'investissement, les taux d'exécution du budget de fonctionnement attestent de fortes sur ou sous-exécutions.



Taux d'exécution du budget de fonctionnement	2004		2005	
	Les deux plus forts taux d'exécution	Sport et red. de la jeun.	143%	Présidence de la Rép.
	Adm. des terr. et décent.	141%	Sport et red. de la jeun.	124%
Les deux plus faibles taux d'exécution	Trav., emploi et séc. soc.	37%	Trav., emploi et séc. soc.	61%
	Plan, aménag. du territ.	58%	Adm. des terr. et décent.	80%

Note : les ministères nouvellement créés en 2005 ont été exclus.

### **Budget global (fonctionnement et investissement sur fonds propres)**

Autour des taux d'exécution globaux, analysés dans le cadre de l'indicateur précédent, les taux sont dispersés selon les ministères. Pour évaluer le taux moyen de sur ou sous-exécution selon les ministères, il est possible de calculer une moyenne des taux de sur ou sous-exécution des ministères (entendu comme l'écart à 100% du taux d'exécution), en valeur absolue (un taux de sur-exécution de 10% compte comme un taux de sous-exécution de 10%) pondérée par la part de chaque ministère dans le budget. Pour éviter un effet lié au plus ou moins grand nombre de ministères et autres institutions, les plus petits sont regroupés de sorte qu'il n'y ait plus que 20 entités. On obtient alors :

Taux d'exécution du budget fonctionnement + investis.	2004	2005
Moyenne des sur et sous-exécution des ministères	22%	24%
Sur ou sous-exécution de l'ensemble du budget	1%	7%
Moyenne des sur et sous-exécution des ministères au-delà de la sur ou sous-exécution globale	21%	17%

Note : les tableaux de calcul Excel conduisant à ces résultats sont disponibles sur demande à jean-mathis@wanadoo.fr.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)	Justifications
<b>D</b>	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.	Les deux dernières années, la variation de la composition des dépenses a été supérieure de 21% et 29% à l'écart global des dépenses primaires.

### **Charges communes**

Les charges communes sont des charges non réparties par ministère, mais consommées individuellement par chaque ministère, et qui, par conséquent auraient pu être réparties par ministère dans le budget. Elles se montent, en 2005, à 67,6 milliards. On y trouve essentiellement des biens et services consommés, tels que fournitures de bureau, médicaments et produits pharmaceutiques, dépenses d'alimentation et d'intendance, frais de téléphone et de communication, eau, électricité, frais des services financiers et bancaires (c'est le deuxième plus gros poste, 7 milliards), entretien et réparation d'ambassades, frais financiers (c'est le plus gros poste, 12,4 milliards), frais de transport et de mission.

On y trouve également du mobilier, du matériel et des fournitures de bureau que la DAAF de la DGB du Ministère des Finances a la charge d'affecter aux administrations publiques, et qui n'e sont pas budgétés directement au titre des ministères techniques. Ces biens sont plutôt destinés aux services des administrations à l'intérieur du pays (de l'ordre de 75% pour l'intérieur du pays, 25% pour la capitale). La DAAF essaie de répartir ces biens de façon équitable, par exemple par des réponses défavorables à ceux qui ont été servis plusieurs années de suite.

Les charges communes ont été considérées comme une catégorie pour le calcul de l'indicateur PI-2.

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

Il existe deux catégories de recettes internes dont les caractéristiques, du point de vue du degré de réalisation, sont très différentes : les recettes non pétrolières et les recettes pétrolières.

Les recettes pétrolières sont connues avec une assez grande précision dès lors que l'on connaît les quantités produites et le prix du baril. En effet, la fiscalité pétrolière est bien décrite, en particulier dans les contrats de partage de la production (voir sous-section 3-8).

Les quantités produites sont relativement faciles à prévoir. D'une année sur l'autre, elles peuvent varier d'une ou deux cargaisons sur un total de l'ordre de 50 cargaisons ; une prévision parfaite du nombre de cargaisons de l'année à venir n'est pas possible dans la mesure où leur périodicité n'est pas parfaite et une cargaison prévue pour fin décembre peut très bien partir début janvier.

Le prix du baril est par contre beaucoup plus difficile à prévoir. Dans la mesure où les recettes pétrolières représentent de l'ordre de 80% des recettes pétrolières, l'incertitude qui pèse sur la prévision des recettes de l'Etat est, essentiellement, le fait de celle qui entache la prévision du prix du baril.

Aujourd'hui, les audits de KPMG, malgré les réserves qu'ils ont émis dans le passé, ainsi que d'autres obligations de rendre compte imposées par les bailleurs de fonds, rendent difficiles aussi bien des cargaisons non recensées que la vente à un prix inférieur au prix du marché.

La hausse du prix du baril a eu deux conséquences en matière de finances publiques :

- les recettes réalisées en 2003 et 2004 ont dépassées les prévisions ;
- les recettes des premiers mois de l'année 2005 ont conduit à une révision du budget qui a donné lieu à une loi de finances rectificative, votée le 28 octobre 2005.

Pour ce qui est des recettes non pétrolière, la Direction de la recette de la DGB réalise les prévisions de recettes du budget. Elle centralise les prévisions de la DGI et de la Direction Générale des Douanes et leur apporte éventuellement des modifications. Elle établit des prévisions des recettes administratives, autrement dit des menues recettes (voir plus loin l'analyse des menues recettes). La prévision du budget N+1 est basée sur une estimation annuelle de l'année N, elle-même déduite des réalisations au 30 juin de l'année N.

Les prévisions douanières sont rendues difficiles du fait des nombreuses exonérations dont les montants ne sont pas facilement prévisibles, en particulier avec le développement de la municipalisation (fêtes tournantes organisées dans une nouvelle ville chaque année).

**Tableau X** : Recettes internes prévues et réelles (milliards de FCFA – taux en %)

Recettes	2003			2004			2005		
	Prévues	Réalisées	Taux	Prévues	Réalisées	Taux	Prévues	Réalisées	Taux
<b>non pétrol.</b>	214,0	182,0	85%	211.1	207.6	98%	219.4	180	82%
<b>pétrolières</b>	372,4	421,6	113%	378.7	530.4	140%	1013.1	1047	103%
<b>TOTAL</b>	588,1	603,6	102%	589.9	738.0	125%	1232.5	1227	99%

Source : Rapport introductif au budget de l'Etat 2005. Rapport d'exécution du budget de l'Etat, diverses années.

Au total, par un effet de compensation entre des recettes pétrolières meilleures que prévues et des recettes non pétrolières inférieures aux prévisions, la note A est obtenue.

<b>Note</b>	<b>Critères minima (Méthode M1)</b>	<b>Justifications</b>
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.	Les recettes internes réelles ont été, en part des recettes prévues, 102% en 2003, 125% en 2004, 99% en 2005.

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

Les arriérés de paiement sont gérés par la Caisse Congolaise d'Amortissement (CCA). La CCA a la charge de gérer l'endettement extérieur dès sa création et, par voie de conséquence, les arriérés extérieurs dès qu'ils surviennent.

Elle gère également les arriérés intérieurs. En fin d'année, les arriérés intérieurs qui figurent dans les comptes du Trésor sont pris en charge par la CCA. Ils sont payés par la CCA à partir d'un compte dans une banque commerciale, approvisionné par le Trésor. Un agent comptable du Trésor est en poste à la CCA.

Le problème de la mesure des arriérés se pose différemment selon qu'il s'agit des arriérés extérieurs, qui sont mesurés de façon habituelle ou des arriérés intérieurs, dont la mesure est fonction des conventions adoptées par le Trésor.

### ***Les arriérés extérieurs***

Ils sont parfaitement suivis par la CCA, qui en tient un état permanent. Les arriérés d'intérêts représentent, à la fin 2005, 1084 milliards de FCFA, dont plus de 80% vis-à-vis de créanciers privés, banques commerciales ou fonds d'investissement. Ce montant est de l'ordre de deux fois les dépenses primaires du budget. L'atteinte du point de décision PPTE le 8 mars 2006 conduira bien sûr à une forte diminution de l'encours de la dette extérieure.

### ***Les arriérés intérieurs***

L'encours et la variation d'encours des arriérés intérieurs posent des problèmes de mesure différents.

L'encours des arriérés intérieurs à la fin de l'année 2003 a été mesuré de façon satisfaisante par un audit. Cet encours a évolué au gré des remboursements et, à la fin de l'année 2005, son montant est de 478 milliards de FCFA, soit de l'ordre de la dépense primaire du budget.

Il n'y a pas officiellement de nouveaux arriérés. Ce point est contesté dans l'encadré "les arriérés intérieurs" qui expose, en particulier, la procédure de l'annulation des mandats non payés par le Trésor en fin d'année pour ré-engagement au début de l'année suivante. Il semble cependant difficile d'expliquer la rigoureuse égalité des ordonnancements et des décaissements (qui fait qu'il n'y a pas de nouveaux arriérés) par le seul renvoi des mandats non payés. On peut penser qu'un ajustement extra-comptable a été nécessaire à cette fin.

On rappelle également un passage mentionné plus haut d'une note du Directeur général du budget, qui peut sembler là encore en contradiction avec les chiffres (il s'agit de l'exécution de l'exercice 2005) : *rare sont les ministères qui ont atteint les niveaux d'engagement édictés par la Direction générale du budget, c'est-à-dire 75% au troisième trimestre. Mieux encore, ceux qui ont atteint ce niveau, se plaignent de ne pas pouvoir franchir les 50% de décaissements au niveau du Trésor.*

Compte tenu de l'aisance de la trésorerie depuis la hausse du prix du baril en 2005, il semble cependant que les nouveaux arriérés soient d'un montant limité.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale D+	Justifications
<b>B</b>	ii) Les données sur le stock d'arriérés sont générées chaque année, mais peuvent être incomplètes pour un petit nombre de catégories de dépenses identifiées ou de certaines institutions budgétaires.	Les données sont incomplètes essentiellement pour les mandats non payés en fin d'année, mais, dans l'état satisfaisant actuel de la trésorerie, le montant de ceux-ci est sans doute limité.
<b>D</b>	i) Le stock d'arriérés dépasse 10 % des dépenses totales.	Le stock d'arriérés (intérêts de la dette extérieure plus dette intérieure) est de l'ordre de trois fois la dépense primaire du budget.

## Les arriérés intérieurs

### *L'encours des arriérés intérieurs à la fin de l'année 2003*

Les arriérés intérieurs ont été audités par un cabinet indépendant en 2003. A l'issue de cet audit, un état des arriérés a été établi. Puis, un arrangement a été imposé aux fournisseurs par lequel ils avaient le choix entre diverses combinaisons "décôte+délai de paiement". Dans la mesure où il n'y a pas eu de véritable acceptation de la part des fournisseurs, on peut se poser la question de savoir s'il faut comptabiliser les arriérés à leur valeur nominale ou à leur valeur après décote. Par ailleurs, pour des raisons exposées plus longuement à propos de l'indicateur PI-20, il semble qu'un certain nombre d'arriérés soient fictifs.

Quoi qu'il en soit, les fournisseurs ayant accepté, bon gré mal gré, le sort qui leur a été fait, on peut considérer que les résultats de l'audit conduisent à une estimation fiable de l'encours des arriérés extérieurs à la fin de l'année 2003.

La CCA suit cet encours ainsi que sa réduction, soit par paiements des arriérés des fournisseurs, soit par paiement des arriérés de salaires (qui sont actuellement de l'ordre de 20 mois).

### *Les nouveaux arriérés intérieurs depuis 2003*

Officiellement, il n'y a pas de nouveaux arriérés. Pour aller au-delà de l'affirmation officielle, il est nécessaire de comprendre ce que l'on entend par arriérés, et, éventuellement de les mesurer au travers des exécutions du budget aux différentes étapes de la chaîne de la dépense. Il peut, par ailleurs exister des arriérés cachés.

*La définition des arriérés.* Il n'existe pas au sein de l'administration des finances une définition des arriérés de paiements précise. Ceci résulte en particulier de ce qu'il n'existe pas de délai au-delà duquel une dette vis-à-vis d'un fournisseur commence à porter intérêts de retard.

Or, les délais de paiement sont très longs, de plusieurs mois. Les entrepreneurs de travaux publics se plaignent de délais de un à deux ans sauf dans le cas des commandes de la Délégation générale aux grands travaux, qui semblent être payés sans trop de difficulté.

Les fournisseurs sont contraints à une présence permanente dans les bureaux de l'administration pour faire avancer leurs dossiers ; ce point est développé à propos de l'indicateur PI-20.

Cependant, le Trésor retient une définition très restrictive des arriérés. Il ne considère en effet comme arriérés que les "instances de paiement" au 31 décembre, qui se montent, au 31 décembre 2005, à 2,2 milliards de FCFA. Leur encours est connu quotidiennement

Il ne s'agit cependant pas des mandats arrivés au Trésor et non encore payés, mais des mandats déjà visés et non encore payés, que l'on qualifie de *mandats prêts à être payés*. Par conséquent, un dossier peut traîner plusieurs mois au Trésor sans être considéré comme une "instance de paiement".

*La mesure des arriérés au travers des étapes de la chaîne de la dépense.* Quelque soit la définition officielle des arriérés, il demeure qu'il est toujours possible de mesurer les nouveaux arriérés par la différence entre les ordonnancements et les décaissements. On constate alors, tant fin 2004 que fin 2005, et tant pour le budget de fonctionnement que pour le budget d'investissement, que le montant des décaissements de l'année est égal au montant des ordonnancements de l'année. Il n'y a donc pas de nouveaux arriérés intérieurs, du moins entendus comme les ordonnancements non payés.

Cet état de fait est dû pour une part à une procédure particulière mise en place à la fin de l'année 2004 et reconduite à la fin de l'année 2005, le renvoi des mandats non payés au 31 décembre dans les ministères techniques.

Le Trésor renvoie à la Direction générale du budget une partie des ordonnancements non payés à la fin de l'année aux fins d'annulation et de ré-engagement. La DGB les renvoie à son tour aux ministères techniques pour qu'ils les réengagent, pour peu que la ligne de crédit ait été reconduite. Le dossier doit alors parcourir à nouveau la chaîne de la dépense. Le montant des opérations qui ont été traitées selon cette procédure est, pour l'exercice 2005, de l'ordre de 40 milliards de FCFA.

La procédure évite de transférer des mandats non payés à la CCA pour être comptabilisés comme arriérés.

Il semble cependant difficile d'expliquer la rigoureuse égalité des ordonnancements et des décaissements par le seul renvoi des mandats non payés. On peut penser qu'un ajustement extra-comptable a été nécessaire à cette fin.

*Les arriérés cachés.* Si l'on met à part les mandats renvoyés, les arriérés cachés sont peu nombreux.

Les arriérés des contributions aux organismes internationaux font l'objet d'une demande d'engagement par le Ministère de tutelle. Souvent, ceux-ci ne le font pas de sorte que ces contributions non payées sont prises en charge par la Direction de la dépense de la DGB, qui, souvent, n'émet pas de demande d'engagement, susceptible de conduire à des arriérés.

Les charges communes concernant l'électricité, l'eau, le téléphone, la poste, sont inscrites au budget pour un montant forfaitaire, nettement inférieure à la consommation prévisible. Le paiement est ensuite limité à ce montant de sorte qu'apparaissent des arriérés cachés de l'Etat vis-à-vis des sociétés qui fournissent ces services. S'agissant de sociétés publiques, l'Etat engendre un risque financier caché.

Ces sociétés font parvenir des factures aux Ministères techniques, qui les transmettent à la DGB.

## 3.2 Exhaustivité et transparence

### PI-5. Classification du budget

La nomenclature budgétaire est définie par l'instruction interministérielle relative à la nomenclature budgétaire de l'Etat, 1992, mise à jour en 1993. Il convient de distinguer les recettes et les dépenses.

#### *Recettes*

Le budget présente les recettes selon une classification relativement réduite, en comparaison du niveau 1 de la classification GFS (Government Finance Statistics). Le tableau 3.2.1 permet la comparaison.

**Tableau 3.2.1 - classification des recettes GFS/budget**

<b>Classification GFS</b>	<b>Classification du budget</b>
<b>Recettes fiscales</b>	<b>Recettes fiscales</b>
1. Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	Impôts et taxes intérieurs
2. Cotisations de sécurité sociale	
3. Impôts sur les salaires et la main d'œuvre	
4. Impôts sur le patrimoine	
5. Impôts intérieurs sur les biens et services	
6. Impôts sur le commerce extérieur et les transactions internationales	Droits et taxes de douanes
7. Autres recettes fiscales	
<b>Recettes non fiscales</b>	
8. Revenu de l'entreprise et de la propriété (domaine public)	Revenus du domaine Redevance pétrolière
9. Droits et frais administratifs, et ventes non industrielles et accessoires	Recettes des services
10. Amendes et confiscations	
11. Cotisations aux caisses de retraite et aux caisses de protection sociale des fonctionnaires et assimilés relevant des administrations publiques	
12. Autres recettes non fiscales	Contribution des organismes divers
<b>Recettes en capital</b>	
13. Ventes de biens de capital fixe	
14. Ventes de stocks	
15. Ventes de terrains et d'actifs incorporels	
16. Transferts en capital de sources autres que les administrations publiques	
<b>Dons</b>	
Reçus de l'étranger	Ressources en capital
Reçus d'autres niveaux des administrations publiques nationales	
Reçus par des autorités supranationales par leurs pays membres	
Reçus de leur siège par les autorités supranationales	

Cependant, la nomenclature détaillée des recettes permet, par regroupement, d'obtenir le niveau 1 de la nomenclature GFS (par exemple, *les impôts intérieurs sur les biens et services* de GFS s'obtiennent par regroupement des lignes de la nomenclature budgétaire telles que *taxe sur la valeur ajoutée, taxes sur les contrats d'assurance, ...*

#### *Dépenses*

La nomenclature des dépenses est orientée selon trois dimensions, par fonction, par sections et sous-sections, et par nature. Par ailleurs, il existe un rapport trimestriel "Exécution des dépenses pro-pauvres" de la Direction générale du budget.

*La nomenclature fonctionnelle.* Elle définit de grandes *fonctions* (voir tableau 3.2.2 plus loin). Chaque grande fonction est subdivisée en sous-fonctions qui, pour sont soit des ministères ou des institutions (par exemple *affaires étrangères* dans la fonction *législatif*,

*exécutif et administrations générales*), soit des directions générales (par exemple *impôts* dans la fonction *administrations financières et économiques*), soit des secteurs économiques (par exemple *pêche* dans la fonction *activité du secteur primaire*) ou sociaux (par exemple *santé* dans la fonction *action sanitaire et sociale*).

La nomenclature par fonction s'écarte partiellement des nomenclatures GFS et COFOG (Classification Of Functions Of Government), ainsi que le tableau 3.2.2 permet de le constater. Cependant, un regroupement des sous-fonctions différent de celui qui les agrège en fonctions permettrait de retrouver les nomenclatures GFS ou COFOG. Par exemple, en extrayant la sous-fonction *sécurité intérieure* de la fonction *défense, sécurité et justice* pour l'intégrer dans la rubrique *ordre et sécurité publics* de GFS et COFOG.

*La nomenclature par sections et sous-sections.* Il s'agit d'une nomenclature par destinations administratives, Directions Générales (sections) et Directions (sous-sections) ou équivalent.

*La nomenclature par nature.* Il existe deux nomenclatures par nature, la nomenclature budgétaire (celle des comptes ouverts dans la comptabilité de l'ordonnateur) et celle du plan comptable de l'Etat (celle des comptes ouverts dans la comptabilité du comptable), qui est une nomenclature d'exécution. Mis à part des comptes spécifiques aux nécessités de la présentation et de l'exécution du budget, les deux nomenclatures sont identiques. Il apparaît cependant que le Trésor et le Budget ont quelques divergences d'interprétation, peu nombreuses, sur certains postes, en particulier sur la comptabilisation des accessoires des salaires.

**Tableau 3.2.2 - classification des dépenses GFS/COFOG/budget**

Classification GFS	COFOG	Classification du budget
1. Services généraux des administrations publiques	1. Services généraux des administrations publiques	1. Législatif, exécutif et administrations générales
		2. Administrations financières et économiques
2. Défense nationale	2. Défense	3. Défense, sécurité et justice
3. Ordre et sécurité publics	3. Ordre et sécurité publics	
4. Enseignement	9. Enseignement	7. Culture, enseignement et recherche
5. Santé	7. Santé	8. Actions sanitaire et sociale
6. Sécurité sociale et œuvres sociales	10. Protection sociale	
7. Logement et développement collectif	6. Logement et équipements collectifs	
8. Loisirs, culture et cultes	8. Loisirs, culture et cultes	
9. Combustibles et énergie		
10. Agriculture, sylviculture, chasse et pêche		5. Activités du secteur primaire
11. Industries extractives et ressources minérales, industries de transformation, bâtiment et travaux publics		6. Activités des secteurs secondaire et tertiaire
12. Transports et communications		4. Infrastructures et transports
13. Autres affaires et services économiques	4. Affaires économiques	
14. Dépenses non classées par classe	5. Protection de l'environ.	9. Divers

*Les dépenses pro-pauvres.* Elles font l'objet d'un état trimestriel dans le document "Exécution des dépenses pro-pauvres" de la Direction générale du budget qui consiste à considérer comme dépenses pro-pauvres :

- de grands agrégats budgétaires, par exemple toutes les dépenses de personnel de l'enseignement de base ;
  - des projets d'investissement ;
- sans que la méthodologie du classement de ces dépenses comme pro-pauvres soit explicitée.



Note	Critères minima (Méthode M1)	Justification
C	i) La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative et économique, et s'appuient sur les normes GFS ou sur une norme susceptible de fournir une documentation cohérente par rapport à ces normes.	La classification fonctionnelle ne répond pas aux besoins d'un suivi des dépenses pro-pauvres, encore moins à celle d'un suivi programmatique. Elle est cependant proche des 10 fonctions principales GFS/COFOG.

### ***Réformes***

Une réforme de la nomenclature budgétaire est en cours. Une nomenclature fonctionnelle susceptible d'identifier les dépenses pro-pauvres est en voie d'élaboration.

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

Le parlement reçoit les documents budgétaires suivants :

- A la projet de loi de finances ;
- B le rapport de présentation du budget
- C la lettre de cadrage ;
- D les budgets des fonds et autres comptes spéciaux du Trésor ;
- E le dernier rapport d'exécution du budget
- F jusqu'à il y deux ans, les fiches des projets d'investissement.

Le Commission est satisfaite des documents qu'elle reçoit, à l'exception du rapport d'exécution qui est trop ancien ; ainsi, le budget 2006 a été voté fin février, le rapport d'exécution au 30 septembre seulement étant disponible. Elle ne reçoit pas les documents que les Ministères techniques remettent à la DGB, mais les ministres les apportent souvent lors de leurs auditions.

Les informations prévues par la méthodologie de l'indicateur (numéroté de 1 à 9) apparaissent dans les documents budgétaires ci-dessus selon la correspondance qui suit :

- 1 B
- 2 B
- 3 non fourni
- 4 non fourni
- 5 non fourni
- 6 E
- 7 E
- 8 B
- 9 non fourni

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)	Justification
<b>B</b>	i) Les documents récents du budgets satisfont 5 à 6 des 9 critères d'information	5 parmi les informations de l'indicateur sont mises à la disposition du Parlement

## **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**

Les dépenses extrabudgétaires ne peuvent souvent pas être appréhendées directement, mais par le biais des recettes extrabudgétaires, celles-ci engendrant celles-là. Ce qui suit traite donc, selon le cas de dépenses extrabudgétaires ou de recettes extrabudgétaires.

Les opérations non rapportées de l'administration centrale sont de divers types selon qu'elles concernent :

- les paiements directs des sociétés pétrolières et forestières pour le compte de l'Etat ;
- les caisses de menues recettes ;
- les fonds (donc certains seulement ont le statut de fonds spéciaux).

### ***Les paiements directs des sociétés pétrolières pour le compte de l'Etat***

Les instructions données directement aux sociétés pétrolières et forestières pour financer certaines dépenses, souvent d'ailleurs hors budget, sont désormais proscrites (circulaire n°0085/MEFB-CAB du 21 février 2005) (il en est de même du recours aux emprunts gagés sur les ressources pétrolières futures pour financer le budget de l'Etat).

Des transferts des sociétés pétrolières à destination de la CORAF ou de la filière maritime (aide au développement de l'armement national) apparaissent cependant, en 2005, dans le TOFE élaboré par la Cellule de suivi des programmes du Ministère des finances.

### ***Les caisses de menues recettes***

Les caisses de menues recettes sont, au sein des administrations de l'Etat, les services chargés du recouvrement de droits dont une partie du produit est susceptible d'être affecté aux dépenses de l'administration concernée. Elles sont animées par des *régisseurs de caisses de menues recettes* placés sous l'autorité du Trésorier Payeur Général.

Les menues recettes sont, par exemple, les droits de passeport, les versements des patients dans les hôpitaux, ...

Les caisses de menues recettes sont en principe établies au sein de l'administration ; les d'établissements publics disposant de l'autonomie de gestion, leurs recettes n'entrent pas dans la catégorie des menues recettes. La frontière entre établissements publics et administration centrale est cependant floue ; ainsi certains hôpitaux sont établissements publics (le CHU et l'hôpital de Louandjili), d'autres sont de simples unités de l'administration, sans personnalité morale<sup>1</sup>.

Une ristourne d'un tiers (en général, parfois plus), déductible de leurs dotations budgétaires est concédée aux services générateurs de menues recettes. L'ensemble des recettes

---

<sup>1</sup> La règle budgétaire veut que les établissements publics apparaissent au budget de l'Etat pour la seule subvention reçue de l'Etat. C'est ainsi qu'apparaît au budget un hôpital établissement public, alors qu'un hôpital qui est une simple unité administrative devrait apparaître au budget pour l'ensemble de ces recettes et de ses dépenses. Par contre, dans les deux cas, l'ensemble des recettes devrait être encaissées et comptabilisées, l'ensemble des dépenses, décaissées et comptabilisées par le Trésor

doit être déclaré au Trésor, deux tiers versés au Trésor, un tiers conservé. Le reversement doit avoir lieu tous les dix jours au plus tard et tous les cinq jours pour les principales régies. Le Trésor délivre une déclaration de recette que le régisseur de la caisse devrait envoyer à la Direction générale du budget.

Dans la mesure où ce tiers conservé est déductible de la dotation budgétaire, la possibilité de conserver un tiers est une simple facilité de trésorerie, qui n'augmente pas les ressources globales du ministère concerné. D'où de très nombreux abus consistant à éviter de déclarer ces menues recettes et à les conserver en totalité.

Dans le but de remédier à la rétention des menues recettes par les caisses en charge de les recouvrer, l'arrêté 1886 et la Circulaire n°465 du 11 octobre 1995 du Ministre délégué chargé du budget et de la coordination des régies, fixant les modalités de gestion des caisses de menues recettes, précisent les modalités de gestion des produits acquis à l'Etat au titre des droits à payer sur diverses prestations de service des administrations publiques ne jouissant pas de l'autonomie financière et leur accorde les facilités d'une ristourne d'un tiers déductible de leurs dotations budgétaires.

Il semble que la pratique s'écarte quelque peu de ces préceptes. En premier lieu, la part retenue par l'administration collectrice des menues recettes est souvent supérieure au pourcentage autorisé. En second lieu, dans la plupart des cas, les menues recettes ne sont pas déclarées au Trésor, et ce bien que l'essentiel des régisseurs de caisse de menues recettes soient aujourd'hui des agents du Trésor.

Les recettes des hôpitaux ne sont jamais déclarées ni versées au Trésor. Elles ne sont pas déclarées non plus au Ministère de la Santé.

Ne sont pas non plus déclarées au Trésor les contributions des parents d'élèves au fonctionnement des établissements scolaires, qui représente à peu près la moitié de leur coût de fonctionnement (hors salaires).

On peut mentionner à ce sujet un extrait de la note de synthèse du Directeur général du budget à l'attention du Ministre des finances ayant pour objet *le point sur le déroulement des conférences budgétaires pour l'an 2006*, déjà citée : *la rétention systématique des recettes administratives reste un phénomène à éradiquer... A la fin juin, les réalisations au Trésor avoisinaient 2,9 milliards sur les 9,3 milliards prévus. Cette rétention explique en partie le faible niveau d'engagement et même d'ordonnancement constaté dans la comptabilité des ordonnancements à la Direction générale du budget. Cependant, en ce qui concerne les prévisions de recettes pour l'an 2006, il a été constaté une certaine volonté de les déclarer ; mais les niveaux communiqués restent non seulement dérisoires, mais aussi très peu fiables.*

De façon générale, les agents comptables du Trésor placés auprès des administrations qui collectent les menues recettes ne sont pas suffisamment indépendants des ordonnateurs, par exemple le DAAF du ministère ou le gérant de la structure autonome, tel que l'hôpital.

Par ailleurs, il n'existe pas de document comptable consolidé de l'ensemble des menues recettes.

### ***Les fonds***

Les fonds sont des entités administratives qui sont financés par

- des subventions du budget de l'Etat ;
- des recettes perçues par le fonds ;
- des recettes perçues directement par le Trésor mais reversées au fonds.

Trois d'entre eux sont autorisés par la loi de finances en tant que comptes spéciaux du Trésor :

- le fonds routier ;

- le fonds forestier ;
- le fonds pour la protection de l'environnement ;

auxquels il convient d'ajouter un fonds de nature particulière, le "fonds de réserves pétrolières" destiné à recevoir les excédents pétroliers résultant de la flambée du prix du baril de pétrole.

D'autres fonds ne sont pas prévus par la loi de finances, et ne sont donc pas des comptes spéciaux du Trésor, mais des unités administratives ordinaires dont le statut au sein du budget est peu clair ; principalement :

- le fonds halieutique ;
- le fonds de la jeunesse.

Le fonds routier est devenu un établissement public en avril 2004 et ses structures sont en place depuis avril 2005.

Le problème que pose ces fonds est l'absence de transparence quant à leur fonctionnement, leurs recettes et leurs dépenses. Comme dans le cas des caisses de menues recettes, l'agent comptable du Trésor placé auprès d'un fond n'est pas suffisamment indépendant de l'ordonnateur, par exemple le DAAF du fonds.

Il a été constaté sur les relevés bancaires de certains fonds des retraits individuels très importants.

Le fonds forestier est le fonds le plus important en termes de recettes collectées, sous forme d'agrément d'exploitation forestière et de taxes superficielles. Il existe une contradiction de droit entre le code forestier, qui autorise l'administration forestière à asseoir, liquider et percevoir les recettes forestières et les règles de la comptabilité publique qui disposent que le Ministre des Finances est ordonnateur des recettes et le Trésor seul habilité à les encaisser, sauf caisse de menues recettes régularisées à la DGB et au Trésor.

Le fonds forestier est tenu de reverser 40% des recettes forestières au Trésor. Rien ne permet de dire qu'il le fait.

Ses dépenses sont financées par les recettes non reversées et par les sociétés forestières, par le biais du cahier des charges, qui constitue une fiscalité déguisée. Les sociétés sont en effet tenues de prendre à leur charge un certain nombre de dépenses : voyage, santé, hébergement, et salaires des fonctionnaires travaillant sur les sites forestiers.

Un audit sur la certification des recettes forestières a été réalisé à l'été 2005 par le cabinet Ernst & Young. Il a constaté l'absence d'informations détaillées et n'a pu certifier les recettes forestières.

Les recettes affectées au fonds routier (chargé de l'entretien des routes), péages, TVA sur les produits pétroliers et taxes superficielles, sont versées au Trésor, qui devrait lui reverser la totalité, mais qui, en 2005, ne lui a reversé que 8 sur 14 milliards de FCFA.

Reste ouverte la question de savoir si tous les fonds sont bien recensés dans le budget et ailleurs. La encore la note de synthèse du Directeur général du budget à l'attention du Ministre des finances ayant pour objet *le point sur le déroulement des conférences budgétaires pour l'an 2006* est instructive ; on peut y lire : *en ce qui concerne les fonds spéciaux, il faut signaler que la tendance à leur constitution par les structures ministérielles reste constante. Il y a donc lieu de s'inquiéter du non-respect du principe d'unicité de caisse. Aucun ministère n'a pu faire le point du fonctionnement de ses comptes ouverts au Trésor, favorisant ainsi la pratique des doubles budgets ou budgets parallèles. Ce faisant, d'autres comptes spéciaux sont créés, ou en voie d'être créés à l'Agriculture, à l'Environnement, aux Hydrocarbures, à la Jeunesse, aux Transports maritimes.*

Ceci malgré le rappel à l'ordre que constitue la circulaire n°018-2003 de la Présidence de la République, objet : application du principe de l'unicité de caisse, qui rappelle que sont perçues par les régies financières et reversées au Trésor Public toutes les recettes : impôts, taxes, redevances diverses, produits de la location ou de la cession des actifs de l'Etat, produits de la vente des passeports, produits de la fiscalité forestière et toute autre ressource collectée jusqu'alors par d'autres départements ministériels.

### ***Une estimation des recettes/dépenses non rapportées***

L'estimation des recettes/dépenses non rapportées est, presque par définition, impossible. Une estimation grossière, sur la base d'une estimation des principaux fonds et agences autonomes conduit à une estimation située entre 5 et 10% des dépenses primaires du budget.

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

Le Ministère du plan publie chaque année, deux mois après la fin de l'exercice, un point sur l'exécution du budget d'investissement.

Les dépenses d'investissement sur ressources externes y sont disponibles :

- par bailleur de fonds, au moins pour les huit principaux bailleurs ;
- par ministère ;
- par projet au sein de chaque ministère.

<b>Note</b>	<b>Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale C+</b>	<b>Justification</b>
<b>A</b>	ii) Des informations complètes sur les recettes/dépenses correspondant à 90 % (en valeur) des projets financés par les bailleurs de fonds sont incluses dans les rapports budgétaires, à l'exception des éléments fournis en nature OU les dépenses liées à des projets financés par des bailleurs de fonds sont peu importantes (inférieures à 1 % des dépenses totales).	Le Ministère du plan publie deux mois après la fin de l'exercice des informations complètes sur l'exécution financière des projets financés sur ressources extérieures par ministère et par projet, dans le cas des projets qui figurent au budget.
<b>C</b>	i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) constitue 5 à 10 % des dépenses totales.	Les recettes/dépenses des fonds et des entités autonomes (hôpitaux, caisses des écoles, ...) représentent de 5 à 10% des dépenses primaires totales.

*Note* : La composante ii) concerne, précise la méthodologie PEFA, *des activités inscrites au budget mais gérées en dehors du système de gestion et de comptabilité budgétaire de l'administration (principalement les projets financés par les bailleurs de fonds)*. Le fait qu'une très grosse partie de l'aide des bailleurs de fonds n'apparaisse pas dans le budget n'a donc pas d'effet défavorable sur la note.

## PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales

Les collectivités locales sont les départements (au nombre de 12) et les communes (au nombre de 6). Les rapports entre l'Etat et les collectivités locales sont régis par la loi 8-2003 du 6 février 2003 portant loi organique relative à l'exercice de la tutelle sur les collectivités locales. Elle ne traite pas de l'affectation des ressources budgétaires de l'Etat aux collectivités locales.

Les départements et les communes reçoivent trois subventions :

- une dotation globale de décentralisation, destinée à financer le fonctionnement ;
- une dotation globale d'investissement ;
- une dotation d'équilibre.

Lors des conférences budgétaires, une enveloppe globale est allouée au Ministère de l'Administration des Territoires. Cette enveloppe est de montant limité, 14 milliards pour l'exercice 2005, 17 milliards pour l'exercice 2006. Le Ministère la répartit entre les départements et les communes. Comme on peut le constater à la lecture du tableau 3.2.3, la répartition est à peu près uniforme entre les départements d'une part, entre les communes d'autre part, mis à part les départements/communes de Brazzaville et Pointe-Noire. La partie variable des transferts (les dotations au conseil municipal et les dotations globales de décentralisation au conseil départemental représentent moins de la moitié de l'ensemble des transferts. Elle est affectée en tenant partiellement compte de la population concernée, mais sans que des mécanismes transparents et des règles claires ne soient affichées.

**Tableau 3.2.3 – Transferts du budget de l'Etat aux collect. loc. en 2005 (millions de FCFA)**

Dotation au conseil municipal		Dotation au conseil départemental		Dotation globale de décentralisation au conseil municipal		Dotation globale d'investissement au conseil municipal		Dotation globale de décentralisation au conseil départemental		Dotation globale d'investissement au conseil départemental	
Brazzaville	1400	Kouilou	500	Brazzaville	50	Brazzaville	50	Kouilou	84	Kouilou	57
Pointe-Noire	700	Niari	500	Pointe-Noire	50	Pointe-Noire	50	Niari	64	Niari	57
Dolisie	500	Lekoumo	500	Dolisie	50	Dolisie	50	Lekoumo	43	Lekoumo	57
Nkayi	450	Bouenza	500	Nkayi	50	Nkayi	50	Bouenza	47	Bouenza	57
Mossendji	450	Pool	500	Mossendji	50	Mossendji	50	Pool	54	Pool	57
Ouessou	450	Plateaux	500	Ouessou	50	Ouessou	50	Plateaux	30	Plateaux	57
		Cuvette	500					Cuvette	30	Cuvette	57
		Sangha	500					Sangha	52	Sangha	57
		Likouala	500					Likouala	63	Likouala	57
		Brazzaville	500					Cuvette ouest	58	Cuvette ouest	57
		Cuvette ouest	500								
		Pointe Noire	500								

Les collectivités locales n'ont connaissance des transferts dont elles bénéficieront qu'après les conférences budgétaires, lorsque le Ministère de l'Administration des Territoires a fait la répartition.

Les crédits de la municipalisation sont plus de cinq fois supérieurs aux crédits de décentralisation. La ville choisie chaque année l'est en fonction de considérations non affichées, sans lien nécessaire avec ses potentialités économiques ou celles de son arrière-pays. Une grande partie des travaux engagés à l'occasion de la municipalisation demeure inachevée. Les ministères techniques se plaignent de ce que ces investissements ne correspondent pas à leurs objectifs prioritaires.

*L'information comptable* en provenance des départements et des communes ne remonte pas vers le Ministère de tutelle ou vers le Ministère des finances. En serait-il ainsi

que son exploitation serait difficile ; en effet, les collectivités locales ne disposent pas d'une nomenclature comptable.

<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 de la subvention globale aux collectivités locales entre ces dernières est uniforme pour la majeure partie des subventions et n'obéit pas à des règles clairement affichées pour la partie variable.
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 transferts reçus par les collectivités locales ne sont connus qu'à la fin du processus d'élaboration du budget de l'Etat.
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.	Il n'y a pas de collecte des informations budgétaires des collectivités locales, qui, par ailleurs, ne disposent pas d'un système comptable normalisé.



## **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 collectivités locales.

Les fonds (forestier, routier, ...), n'ayant pas le statut d'établissement public (le fonds routier l'aura prochainement), n'ont pas de personnalité morale et font partie de l'administration centrale. Leur statut relativement flou aurait pu conduire à les classer dans les autres entités du secteur public. On a choisi de les traiter dans le cadre de l'indicateur PI-7, qui concerne l'administration centrale.

### ***Les établissements publics***

Ils sont de l'ordre d'une trentaine ; ce sont par exemple l'université, le port autonome de Pointe-Noire, le Centre hospitalier universitaire, des centres de recherche, ...

A peine plus de 10% des établissements publics sont dotés d'un agent comptable. Il en résulte une quasi-absence de remontée des informations comptables vers les ministères de tutelle et a fortiori vers le Ministère des Finances. Lorsqu'ils sont dotés d'un agent comptable, son indépendance vis-à-vis de l'exécutif de l'établissement public n'est pas suffisante pour qu'il participe véritablement à un contrôle de l'établissement par le ministère de tutelle ou le Ministère des finances.

Ils font courir à l'Etat un risque d'arriérés de salaires des salariés, fonctionnaires détachés ou contractuels dont le salaire est pris en charge par ces établissements.

Ils peuvent faire courir à l'Etat d'autres risques, liés à l'absence de remontée d'informations comptables. Ces risques sont vraisemblablement très inférieurs à ceux imputables aux entreprises publiques.

### ***Les entreprises publiques***

Les entreprises publiques recèlent, pour l'Etat, un risque financier mal connu, mais sans doute important.

La Société Nationale d'Electricité (SNE) est détenue à 100% par l'Etat. Ses derniers comptes complets sont ceux de 1999 ; aux fins des opérations de privatisation, il a été demandé à un cabinet d'établir des comptes simplifiés jusqu'en 2004. Sa dette est supérieure à 100 milliards de FCFA.

La Société Nationale de Distribution d'Eau (SNDE) est dans une situation voisine. La même opération d'élaboration de comptes simplifiés doit être menée.

Les comptes de la Société Nationale de Pétrole du Congo (SNPC) ont été déclarés par un cabinet d'audit non certifiables et même non auditable, mais elle ne présente pas de risque financier pour l'Etat.

La banque commerciale qui a été reprise par l'Etat, la COFIPA, fait également courir à l'Etat un risque mal évalué.

Il demeure une garantie implicite vis-à-vis des déposants des banques en faillite, qui étaient à majorité publique pour trois d'entre elles.

La CORAF bénéficie d'une garantie de l'Etat qui a contraint celui-ci, en 2005, à un transfert de plus de 17 milliards de FCFA à destination finale des pétroliers créanciers de la CORAF. La CORAF ne représente cependant pas pour l'Etat un risque réel. Son déficit vient

essentiellement de ce que le prix de l'essence à la pompe est un prix administré, fixé à un niveau qui, aujourd'hui, compte tenu de la hausse récente du prix du baril, est nettement inférieur à son coût. En gros, ce que l'Etat perd en déficit de la CORAF, il le gagne en fiscalité pétrolière (d'autant plus qu'au dessus de 22 \$ le baril, le partage de la production est en faveur de la République – voir sous-section 3.8).

Il arrive que l'Etat paye directement, hors toute inscription au budget, la Société d'Electricité de la République démocratique du Congo, fournisseur de la Société Nationale d'Electricité.

Il n'existe pas de document précisant :

- la liste des entreprises publiques ;
- les taux de participation de l'Etat ;
- la structure de la dette ;
- le dernier bilan connu ;
- la convention qui régit les rapports entre l'entreprise et l'Etat.

### ***Les collectivités locales***

La loi 8-2003 du 6 février 2003 pose le principe de la libre administration des collectivités locales par leurs conseils.

Elle précise la nature du contrôle financier de l'Etat, qui se résume principalement à celui de l'équilibre du budget.

La loi de finances de l'année fixe le plafond à l'intérieur duquel la garantie de l'Etat peut être accordée aux emprunts contractés par les collectivités locales. Naturellement, l'Etat pourrait être, de fait, engagé par l'emprunt d'une collectivité locale qu'il n'aurait pas garanti ; il n'est cependant pas réaliste de penser qu'une collectivité locale puisse emprunter sans la garantie de l'Etat.

Le risque financier de l'Etat imputable aux collectivités locales semble minime, beaucoup moindre que celui qui est imputable aux entreprises publiques.

Cependant, le contrôle financier exercé par l'Etat sur les collectivités locales est limité pour plusieurs raisons qui tiennent à la faiblesse des effectifs de contrôle et à l'absence d'informations en provenance des collectivités locales.

*La direction du contrôle, des collectivités locales et des établissements publics.* Au Ministère des Finances, elle est en charge, entre autres, de :

- suivre l'exécution des budgets des établissements publics subventionnés par l'Etat ;
- suivre l'exécution des budgets des départements et des communes.

Ses effectifs sont réduits, comme le sont ses moyens de contrôle sur place.

*L'information comptable* en provenance des départements et des communes ne remonte pas vers le Ministère de tutelle ou vers le Ministère des finances. En serait-il ainsi que son exploitation serait difficile. En effet, les collectivités locales ne disposent pas d'une nomenclature comptable.

<b>Note</b>	<b>Critères minima (Méthode de notation M1)</b>	<b>Justification</b>
<b>D</b>	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.	Les établissements publics, les entreprises publiques et les collectivités locales ne font à peu près pas remonter l'information comptable à leur ministère de tutelle ou au Ministère de finances.

## PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires

Il est très presque impossible au public d'avoir accès à des informations budgétaires sous forme de documents papier. On admet que les documents du site internet du Ministère des finances peuvent être considérés comme accessibles au public. On y trouve, au mois de février 2006 :

- 1. La loi de finances 2005, qui comporte une version du budget, résumée mais sans doute satisfaisante pour le public.
- 2. La circulaire du Ministre des finances fixant les modalités d'exécution et de contrôle du budget de l'Etat et des organismes subventionnés pour l'exercice 2005, qui est un rappel des règles d'exécution du budget.
- 3. Le rapport d'examen du projet de loi de finances et du budget de l'exercice 2004 par la Commission des finances du Parlement.
- 4. Une note de présentation du budget de l'Etat 2004 par le Ministère des finances.
- 5. Le TOFE de juin 2005.
- 6. La loi de règlement résumée (actuellement celle de l'exercice 2000).
- 7. Une note de présentation de l'exécution trimestrielle du budget de l'Etat au troisième trimestre 2004.
- 8. L'évolution des recettes fiscales jusqu'en 2004.
- 9. Le DSRP interimaire.

Aucun document sur le budget 2006, voté en mars 2006, ne figure sur le site.

La correspondance entre les documents mentionnés ci-dessus et les documents prévus par l'indicateur est la suivante :

- i) non existant
- ii) 7
- iii) 6
- iv) non existant
- v) non existant
- vi) non existant

Cependant, les documents 6 et 7 sont très au-delà des délais prévus par l'indicateur.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)	Justification
<b>D</b>	i) L'administration ne met à la disposition du public aucun des 6 éléments d'information cités.	Le site du Ministère des finances contient des éléments d'information, mais qui sont hors des délais de l'indicateur.

### 3.3 Budgétisation fondée sur des politiques nationales

#### PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

Le budget est élaboré par la *Direction de la prévision et de l'informatique (DPI)* de la Direction Générale du Budget, qui assure également la gestion de la procédure budgétaire.

Le calendrier de la procédure est contraint par deux dispositions de la loi 1 du 1<sup>er</sup> février 2000 portant loi organique relative au régime financier de l'Etat qui précisent que

- les demandes de crédits des ministres sont transmises avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année précédant l'exercice à venir, accompagnées des explications et justifications nécessaires ;
- le projet de loi de finances est déposé au Parlement une semaine avant l'ouverture de la session budgétaire, qui, selon la constitution, s'ouvre le 15 octobre.

La date du 1<sup>er</sup> juin qui figure dans la loi organique est très contraignante, à tel point qu'elle a été oubliée dans la confection du calendrier théorique de la procédure qui fixe au mois de juin le lancement de la procédure par envoi de la lettre de cadrage.

Le déroulement de la procédure est détaillé dans l'encadré "la procédure budgétaire". Il débute par une *lettre de cadrage*, qui fixe les grands objectifs de l'action du gouvernement et propose des prévisions des grands agrégats macroéconomiques. Une circulaire budgétaire, appelée *note technique*, est ensuite envoyée aux ministères. Elle précise le détail de la procédure budgétaire, les documents à fournir par les ministères techniques et le contenu des tableaux qu'il leur est demandé de renseigner.

Les ministères élaborent leurs budgets et envoient les avant-projets à la Direction générale du budget au Ministère des finances et à la Direction générale du plan et du développement au Ministère du plan.

Les prévisions définitives sont arrêtées et communiquées aux départements ministériels après les arbitrages successifs du Ministre des finances et du Conseil des ministres.

Les ministères intègrent ces arbitrages dans leurs budgets, les renvoient au Ministère des finances. Le gouvernement fait parvenir le budget de l'Etat, fonctionnement et investissement réunis, au Parlement.

Un calendrier est fixé pour l'ensemble de la procédure, non pas globalement, mais à chaque étape de la procédure, dans le document spécifique de l'étape. Il subit de forts retards, comme indiqué dans l'encadré.

Quant à la qualité de la préparation du budget au sein des ministères, il peut être utile de donner une fois de plus la parole au Directeur général du budget dans sa note de synthèse à l'attention du Ministre des finances ayant pour objet *le point sur le déroulement des conférences budgétaires pour l'an 2006* :

*Pas de stratégies précises : confusion des attributions dans les actions à mener. Rares sont les ministères qui ont défini de manière précise les axes prioritaires de leurs actions et traduit ceux-ci dans les chiffres. La hiérarchisation des priorités n'a pas été faite.*

*Evaluation forfaitaires nonobstant les règles édictées dans la note technique et la lettre de cadrage (2% du taux de progression). L'évaluation souvent forfaitaire et fantaisiste n'est fondée sur aucune facture pro-forma, aucun contrat de prestation de services, aucun tarif de transport, ou aucune référence aux normes officielles en ce qui concerne les missions à l'intérieur.*

...

*Manque de justification de l'augmentation des crédits des cabinets au détriment des structures techniques appelées à concrétiser la politique du département.*

*Absence de plafond pour toutes catégories de dépenses, notamment pour les fournitures de bureau et les frais de mission.*

<b>Composante</b>	<b>Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : 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, mais des retards de plus d'un mois sont constatés tout au long de la procédure et les ministères disposent de moins de trois semaines pour répondre à la "note technique" qui tient lieu de circulaire budgétaire.
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..	Une circulaire budgétaire est envoyée aux ministères sous le nom de "note technique". Elle fixe un plafond sans faire de distinction entre les ministères (2% d'augmentation pour 2006). Le Conseil des ministres n'intervient qu'à la fin de la procédure budgétaire.
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.	Les lois de finances ont été votées en : exercice 2004 : janvier 2004 exercice 2005 : février 2004 exercice 2006 : mars 2006

### **La procédure budgétaire**

Le déroulement de la procédure budgétaire et les documents qui circulent tout au long de la procédure sont présentés dans l'ordre chronologique.

**Lettre de cadrage.** Elle est du Président de la République, et préparée par la Direction de la Prévision de la DGB. Calendrier théorique : juin ; calendrier effectif en 2005 : août. Elle tient compte du DSRP intérimaire. Elle mentionne les prévisions macroéconomiques de grands agrégats (taux de croissance du PIB, taux d'inflation) et fixe les grands objectifs de l'action du gouvernement.

La prévision macroéconomique est à la charge de la *Cellule de suivi des programmes*, rattaché au cabinet du Ministre des finances. Pour valider les prévisions économique, la Cellule réunit la Direction Générale de l'Economie (DGE) et les Directions de la prévision du Budget, des Impôts, des Douanes, et du Trésor. La cellule fait également un TOFE prévisionnel. La DGE fournit les prévisions du secteur réel. Les prévisions de la BEAC sont également prises en compte.

Il n'existe cependant pas de réunion de cadrage macroéconomique, ni de travaux destinés à coordonner les projections macroéconomiques et les projections macrobudgétaires.

**Note technique.** Elle tient lieu de circulaire budgétaire. Elle est réalisée sur la base de la lettre de cadrage et envoyée aux ministères une dizaine de jours après celle-ci. Calendrier théorique : juin ; calendrier effectif en 2005 : huit jours seulement avant le début des conférences budgétaires.

La note technique est un document substantiel (une trentaine de pages de texte et une quarantaine de tableaux) qui précise le détail de la procédure budgétaire, les documents à fournir par les ministères techniques et le contenu des tableaux qu'il leur est demandé de renseigner.

Le principe de l'évaluation des prévisions budgétaires des Ministères est fondé sur une détermination des besoins exprimés comme résultant du calcul :

- crédits ouvert en N
- déduction de l'incidence des actions ponctuelles de N

+ prise en compte des actions prioritaires de N+1.

Au montant ainsi obtenu, un coefficient de correction est appliqué en fonction du niveau de consommation des crédits de l'année N et des avis des contrôleurs des dépenses sur la certification du service fait.

L'avant-projet de budget, qui doit être déposé à la Direction générale du budget (fonctionnement) et à la Direction générale du plan et du développement (investissement) au plus tard une semaine avant le déroulement des conférences budgétaires, doit comporter :

- une note de présentation qui définit et hiérarchise les priorités de l'action du ministère ;
- une partie dépenses de fonctionnement et d'investissement ;
- une partie recettes ;
- l'exécution à mi-parcours en investissement et fonctionnement ;
- des annexes de tableaux détaillant les dépenses.

Les établissements publics, projets, unités et centres de recherche sont tenus de produire les comptes de gestion des quatre dernières années ainsi que les états prévisionnels des recettes et dépenses pour ces mêmes années.

Les Fonds ou Comptes d'affectation spéciale sont soumis à des obligations voisines.

La note technique détail les informations que doit fournir chaque ministère selon la catégorie de dépenses :

• *Personnel*. L'avant-projet de budget de chaque Ministère est accompagné d'un état nominatif du personnel

Le Ministère de la Fonction Publique communique le tableau d'évolution des effectifs prévus pour N+1 et réalisés sur les 12 années précédentes.

• *Matériel*. La prévision détaillée des dépenses de fonctionnement (hors personnel) fait apparaître, au niveau fin de la nomenclature (c'est-à-dire par nature), la comparaison entre les prévisions N et les consommations de crédit à mi-parcours.

L'évaluation des comptes par nature se fait en se basant sur les prix de référence édictés par le Gouvernement (manuel Répertoire de la Direction Générale de la Programmation (DPG) et édition du document des coûts des facteurs du CEPI de 2001).

• *Les transferts*. Les bénéficiaires des transferts (ou leur Ministère de tutelle) doivent apporter l'ensemble d'éléments justificatifs des crédits demandés. En particulier, en ce qui concerne les administrations départementales, chaque projet de budget de ministère comprend :

- l'exécution du budget des structures départementales en N-1 et N (engagements et décaissements) ;
  - le projet de budget du personnel évoluant dans les administrations départementales.
- *Dépenses d'investissement*. Elles devront être conformes au DSRP intérimaire.

**L'élaboration du budget au sein des ministères.** Les ministères ont beaucoup de difficultés à renvoyer tout ce qui est demandé dans la note technique, à la fois pour des raisons de capacité et compte tenu du délai trop court qui leur est imparti pour le faire. Ils renvoient essentiellement leurs prévisions budgétaires accompagnées d'une note de présentation.

Certains ministères renvoient des documents de projet ou figurent la nature du projet, son coût, sa répartition par année.

Le document des coûts mentionné dans la note technique n'est pas utilisé par les ministères ; il n'y est d'ailleurs pas disponible.

L'organisation de la préparation du budget à l'intérieur de chaque ministère dépend de la structure du ministère. Dans les gros ministères, il y a une DAAF par Direction générale. Chaque DAAF élabore le budget de sa Direction générale. La coordination de l'élaboration du budget du ministère est assurée par le Cabinet, à l'aide du Conseiller financier du cabinet.

Dans les ministères de taille plus réduite, il n'existe qu'une DAAF, commune à l'ensemble du ministère ; elle élabore le budget de l'ensemble du ministère en coordination avec le Conseiller financier.

L'élaboration du budget d'investissement se heurte à ce que les ministères ne sont pas parfaitement informés des projets financés par les bailleurs qui sont gérés par le Ministère du Plan. Celui-ci les inscrit directement dans le budget d'investissement du Ministère. A l'inverse, le Ministère est réticent à communiquer au Ministère du Plan pour inscription au budget les projets négociés directement entre les bailleurs et lui. Les projets gérés par le plan représentent la part la plus importante.

Par ailleurs, il ne semble pas y avoir de coordination suffisante à l'intérieur des ministères entre les DAAF (qui élaborent les budgets de fonctionnement) et les Directeurs des études et de la programmation (DEP – qui élaborent les budgets d'investissement).

Les administrations déconcentrées ne participent pratiquement pas à l'élaboration du budget, plus à cause de leur faible capacité que par une absence de demande de participation de la part des administrations centrales.

**Examen des avant-projets de budget des ministères par la DPI et la DGPD.** La DPI analyse les avant-projets de budget reçus des ministères. Elle les corrige, en particulier en tenant compte du taux d'exécution de l'exercice N-1. La DPI dispose d'environ 40 agents pour faire ce travail.

Cependant, l'évaluation des coûts des actions des ministères n'est pas réalisée. Le document des prix officiels mentionné par la note technique n'est pas plus utilisé par la DPI que par les ministères.

La DPI n'a pas les moyens de juger de la qualité des budgets des ministères, notamment au regard des stratégies sectorielles que le DSRP leur attribue. La DPI ne peut que vérifier que les demandes de crédits par nature ne sont pas en contradiction avec la fonction principale du ministère.

A l'issue de ces analyses, la DPI rédige un rapport.

La DGPD, au Ministère du plan, procède de façon voisine, à ceci près qu'elle intègre elle-même dans les budgets des ministères les projets qu'elle gère.

**Les conférences budgétaires.** Calendrier théorique : 11 au 27 août ; calendrier effectif : un mois plus tard. Les conférences budgétaires sont tenues au niveau des ministres ou des directeurs de cabinet des ministres (du ministère des finances et du ministère technique concerné), accompagnés des techniciens concernés (Conseiller financier, Directeurs généraux, DAAFs). Elles durent à peu près deux heures par ministère. Les conférences budgétaires du fonctionnement se tiennent avant les conférences budgétaires de l'investissement. Un représentant du Ministère des finances assiste aux conférences budgétaires du Ministère du Plan et inversement.

Il n'y a pas d'estimation des coûts récurrents qui ferait une liaison entre les prévisions budgétaires du fonctionnement et de l'investissement.

Les conférences budgétaires sont gérées par le cabinet, qui rédige un rapport après leurs tenues. Les conférences budgétaires ne sont précédées de réunion entre techniciens du Ministère technique et de la DGB que dans le cas de quelques ministères seulement.

**Les arbitrages budgétaires.** Ils sont de deux sortes :

- par le Ministre des finances à l'issue des conférences budgétaires ;
- par le Premier ministre en Conseil de Cabinet.

Les arbitrages sont rendus sur la base d'un avant-projet de budget simplifié, c'est-à-dire dans lequel la répartition par nature n'apparaît pas, mais seulement la répartition par ministères et directions. Le Conseil de cabinet qui a arbitré le budget s'est tenu en novembre 2005.

Les prévisions définitives sont arrêtées et communiquées aux départements ministériels après les arbitrages successifs du Ministre des Finances et du Conseil des Ministres.

**Budget définitif.** A l'issue des deux arbitrages, les ministères doivent proposer une répartition par nature des crédits qui leur sont alloués. Ils n'ont que deux jours pour le faire, mais il s'agit d'une simple adaptation de la répartition par nature qui figurait dans leur avant-projet. Les échanges entre les ministères et le Ministre des finances (avant-projets et budgets définitifs) se font sur papier.

**Transmission au Parlement.** Calendrier théorique : 8 jours avant le début de la session d'octobre, qui a lieu à la mi-octobre ; calendrier effectif : exercice 2006 : janvier ; exercice 2005 : décembre 2004 ; exercice 2004 : novembre 2003.

**Circulaire du Ministre des Finances fixant les modalités d'exécution et de contrôle du budget de l'Etat et des organismes subventionnés pour l'exercice à venir.** C'est un rappel des règles de finances publiques en matière d'exécution du budget. Elle tient compte marginalement des spécificités du budget à venir. Elle a été diffusée en février 2004 et février 2005 pour les budgets des exercices 2004 et 2005. Elle est diffusée après l'adoption de la loi de finances par le Parlement.

## **PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques**

Seul le Ministère du plan élabore un budget de moyen terme, le Programme d'Investissement Public (PIP). Celui-ci est actuellement biennal, pour tenir compte de l'horizon du DSRP intérimaire. Il sera par la suite triennal.

Son élaboration rencontre certaines difficultés. Il y a peu de documents de stratégie au niveau des départements ministériels. Seuls les secteurs de l'éducation, de la santé, des transports et de l'enseignement technique disposent d'une stratégie. Parmi eux, seuls le ministère de la santé et le ministère des transports sont suffisamment avancés pour que leur *plan national* puisse être soumis au Conseil des ministres pour le premier, au Parlement pour validation.

Des consultants ont reçu pour mission de rédiger des contributions sur les stratégies sectorielles. 25 notes ont été rendues disponibles, mais il est apparu qu'il était nécessaire de poursuivre le travail au sein des groupes thématiques du DSRP, auxquels il a été demandé de rédiger des notes d'orientation associées à des matrices d'indicateur. Les 23 et 24 février s'est tenu une réunion plénière de validation de ces notes. Il convient maintenant de les faire avaliser par les départements ministériels.

En l'absence de stratégies sectorielles, les ministères font des propositions de budget d'investissement. Des conférences budgétaires d'investissement ont lieu ; le Directeur des Etudes et de la Planification (DEP) est le représentant du ministère technique. Cependant, il n'y a pas de lettre de cadrage spécifique qui précise l'organisation de la procédure budgétaire en matière d'investissement.

Il n'y a pratiquement pas d'études préalables aux inscriptions budgétaires des investissements, de sorte que, en l'absence de *costing*, les coûts des investissements sont souvent largement sur ou sous-évalués.

Une analyse de la soutenabilité de la dette extérieure a été récemment menée avec l'aide du FMI. Elle repose sur une analyse de la sensibilité de la dette à divers facteurs défavorable : diminution du prix du pétrole, moindre croissance du secteur non pétrolier.

La dette intérieure a fait l'objet d'un audit en 2003, qui a analysé les perspectives de son apurement selon diverses hypothèses de combinaisons décote/délai.



Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : D+	Justification
i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles	<b>Note = D</b> : Aucune prévision budgétaire globale pluriannuelle n'est établie.	Seul le budget d'investissement fait l'objet d'une prévision pluriannuelle.
ii) Portée et fréquence de l'analyse de soutenabilité de la dette	<b>Note = B</b> : Une analyse de soutenabilité de la dette extérieure et intérieure a été effectuée au moins une fois au cours des trois dernières années.	La dette intérieure a fait l'objet, en 2003, d'un audit incluant une analyse de soutenabilité. La dette extérieure fait l'objet d'une analyse de soutenabilité périodique.
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.	Les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'enseignement techniques et des transports disposent de stratégies sectorielles mais sans état précis des coûts.
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.	Les budgétisations de l'investissement et du fonctionnement sont séparées, bien qu'elles conduisent à un document budgétaire unique. Il n'y a aucune estimation des charges récurrentes.

### **Réformes**

L'achèvement du DSRP devrait conduire, à partir du budget 2008, à la prise en compte d'une stratégie globale et de stratégies sectorielles dans l'élaboration du budget d'investissement. Il faudrait cependant, pour que cette prise en compte soit effective, que le DSRP donne lieu à des évaluations de coûts, ce qui semble aujourd'hui hors des ressources humaines de l'administration.

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

### PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

#### Impôts

Il existe un code général des impôts, ainsi qu'un calendrier fiscal, mis à jour en cas de changement de la réglementation. Le calendrier fiscal rappelle à la fois les obligations des contribuables et les dates à laquelle elles doivent être satisfaites.

Les grandes entreprises payent 90% de l'impôt. Elles sont rassemblées dans une organisation professionnelle, UNICONGO, qui publie chaque fois que nécessaire, des explications sur les modifications de la fiscalité. Certains cabinets de conseil font de même.

La Direction générale des impôts (DGI) organise chaque année des conférences de législation fiscale auxquelles sont conviés les syndicats patronaux, les auxiliaires de la fiscalité, les coopératives,...

Les salariés et les petits entrepreneurs ne sont pas couverts par le réseau d'UNICONGO et des cabinets de conseil. Si leurs obligations ne sont pas excessivement nombreuses, la stratification des petites et moyennes entreprises au regard de l'impôt peut sembler excessive. Ainsi, la patente est établie en fonction d'une nomenclature qui, dans le cas des hôtels-café-restaurants, comporte 72 classes (voir encadré "Classification des hôtes-café-restaurants pour la patente").

En ce qui concerne le secteur informel, des négociations ont eu lieu entre la DGI et certaines catégories de contribuables afin de déterminer des bases forfaitaires d'imposition ; il s'agit principalement des vendeurs à l'étalage et des transporteurs (taxis et bus).

En matière de recours, il n'existe pas pour l'instant de code des procédures fiscales. Une commission de recours est prévue, mais, dans les faits, les litiges se règlent pas un "arbitrage du bureau". Ils ne sont jamais portés devant le juge.

#### Douanes

Il existe un code des douanes, complet, qui est une application à la République du Congo du code de la CEMAC. Au-delà de 1 millions de FCFA, il est nécessaire de recourir à un transitaire agréé. La législation douanière est assurément complexe pour ceux qui n'ont pas recours à un transitaire, mais on peut considérer que cela ne concerne qu'une très petite part du commerce extérieur.

Les transitaires reçoivent des formations à la législation, ainsi qu'au logiciel douanier, à travers lequel ils peuvent, de leurs bureaux, saisir leurs dossiers. Le logiciel SYDONIA est en cours d'installation.

Les principaux litiges entre les usagers et la Douane portent sur les exonérations, qui offrent des possibilités de gains bien supérieures aux manipulations des catégories tarifaires. Les exonérations sont nombreuses, à tel point que les importations exonérées sont de l'ordre de 60% du total des importations. La liste des exonérations varie chaque année ; elle n'est pas aisément disponible.

Le code des douanes prévoit les différentes voies de résolution des contentieux, de la transaction jusqu'aux tribunaux.

<b>Composante</b>	<b>Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale C+</b>	<b>Justifications</b>
i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	<b>Note = B :</b> La législation et les procédures relatives à la plupart, mais pas nécessairement à toutes les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, sont exhaustives et claires et donnent des pouvoirs discrétionnaires relativement limités aux administrations concernées.	La législation est claire, mais parfois complexe, reposant sur une classification des opérateurs très subdivisée. La liste des exonérations change fréquemment.
ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes	<b>Note = B :</b> Les contribuables ont un accès facile à des informations exhaustives, conviviales et à jour sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives concernant certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, tandis que les informations sur les autres catégories sont limitées.	Les contribuables accèdent à des informations exhaustives, en particulier par le biais des syndicats professionnels, des conseillers fiscaux et des transitaires en douane.
iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.	<b>Note = C :</b> Un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières a été établi, mais a besoin d'être remanié de manière profonde pour en garantir l'équité, la transparence et l'efficacité.	Les mécanismes de recours, s'ils sont prévus par les textes, semblent souffrir d'un manque de transparence et prendre souvent la forme de l'arbitrage du bureau.

#### **Classification des hôtels-café-restaurants pour la patente**

1	Hôtel de 1 <sup>ère</sup> catégorie (exploitant un) disposant de plus de 10 pièces pour la location et titulaire d'une licence de 1 <sup>ère</sup> classe
...	...
10	Hôtel de 4 <sup>ème</sup> catégorie (exploitant un) disposant de plus de 10 pièces pour la location et titulaire d'une licence autre que celle de 1 <sup>ère</sup> classe
...	...
20	Hôtel de 2 <sup>ème</sup> catégorie (exploitant un) ne disposant pas de plus de 10 pièces mais titulaire d'une licence de 1 <sup>ère</sup> classe
...	...
30	Hôtel non classé (exploitant un) ne disposant pas de plus de 10 pièces pour la location mais titulaire d'une licence de 1 <sup>ère</sup> classe
...	...
40	Hôtel café restaurant de 4 <sup>ème</sup> catégorie (exploitant un) titulaire d'une licence de 1 <sup>ère</sup> classe faisant dancing ou cinéma
...	...
50	Hôtel café restaurant de 2 <sup>ème</sup> catégorie (exploitant un) titulaire d'une licence de 3 <sup>ème</sup> classe faisant dancing ou cinéma
...	...
60	Hôtel café restaurant non classé (exploitant un) titulaire d'une licence de 3 <sup>ème</sup> classe ne faisant ni dancing ni cinéma
...	...
72	Hôtel café restaurant non classé (exploitant un) titulaire d'une licence de 5 <sup>ème</sup> classe ne faisant ni dancing ni cinéma

#### **Réformes**

Il existe un projet de réaliser un code des procédures fiscales.

## **PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane**

### **Impôts**

Le Numéro d'immatriculation unique, NIU, mis en place en mars 2005, sera obligatoire à partir de premier juin 2006. Il permettra à toute administration des finances d'interroger une base de données commune gérée par la Direction générale du budget. Une campagne dans les journaux, à la radio et à la télévision est en cours pour sensibiliser les contribuables (entreprises et particuliers). Tout contact avec l'administration fiscale ou douanière nécessitera l'immatriculation préalable.

Le NIU devrait, à terme, assurer une interconnexion des bases de données des contribuables et opérateurs ayant des relations avec l'Etat (impôts /douanes /DGMCE /CCA /budget /Trésor).

Les grandes entreprises, qui sont un peu moins de 200, sont suivies par l'Unité des grandes entreprises de la Direction générale des impôts.

Il ne sera pas possible, à partir du premier janvier 2006, d'échapper à l'immatriculation NIU dans le cas d'une opération avec l'Etat, opération fiscale ou douanière, opération économique (fourniture de biens et services et, à terme, perception du salaire). Par contre, un opérateur qui n'a pas de relation de fournisseur avec l'Etat pourra échapper à l'immatriculation sans encourir de véritables pénalités.

L'absence de déclaration fiscale fait l'objet de peu de contrôle et de peu de sanctions. En effet, le principe est celui de la déclaration spontanée, assortie du paiement simultané entre les mains de l'agent comptable du Trésor en poste aux impôts. Dans l'hypothèse où un contribuable ne s'est pas acquitté de ses obligations fiscales, il y a émission d'un rôle. Cependant, cette procédure est peu utilisée, les émissions de rôles ne représentent que 3% de l'ensemble de l'impôt.

Ceci s'explique par la mauvaise connaissance par la DGI de la population imposable est par l'absence quasi-totale d'efficacité des inspecteurs envoyés sur le terrain.

Chaque année, la DGI, si elle n'élabore pas un programme de contrôle, établit les critères qui guideront son action dans ce domaine ; ceux-ci sont classiques (évolution des revenus déclarés, délai depuis le dernier contrôle, ...). Elle choisit également de privilégier certains secteurs d'activité. Il faut cependant replacer ce programme de contrôle à sa juste place, compte tenu de ce que 90% de l'impôt sont versés par les grandes entreprises, qui font l'objet d'un suivi quasi-permanent de l'Unité des grandes entreprises.

### **Douanes**

Le NIU couvre, bien sûr, le champ douanier.

Les Douanes opèrent des contrôles en fonction du degré de risque que présentent les déclarants et les produits importés ou exportés.

En dehors de Pointe-Noire, le contrôle douanier est rendu difficile, sinon quasi-impossible par l'étendue des frontières et les difficultés d'y accéder.

Une indication de l'évasion douanière est donnée par deux observations.

1. La BEAC est amenée, pour assurer l'équilibre de la balance des paiements, à corriger les données douanières d'importation par un coefficient qui peut être de l'ordre de 2.

2. La BEAC dispose des déclarations obligatoires des entreprises importatrices et exportatrices. Ces déclarations, bien qu'elles puissent, comme les déclarations en douane, être sous-évaluées, sont nettement supérieures aux déclarations en douane.

<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 = C</b> : Les contribuables sont immatriculés dans des bases de données pour des impôts ou taxes individuels, qui peuvent ne pas être systématiquement et logiquement liés. Les liens avec les autres fonctions d'immatriculation et d'octroi de licences sont faibles, mais compensés par des contrôles occasionnels des contribuables potentiels.	La liaison avec les autres systèmes d'immatriculation de l'administration n'est pas pour l'instant directe. Il est nécessaire d'interroger chaque base de données. Le système du numéro d'immatriculation unique n'est pas encore opérationnel (d'où la note C plutôt que B).
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).	Les pénalités se révèlent inefficaces dans la lutte contre la fraude. Une grande partie du commerce extérieur échappe aux Douanes et la DGI ne procède qu'à très peu d'émissions de rôle.
iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	<b>Note = C</b> : Il existe un programme continu de contrôles fiscaux et d'enquêtes sur les fraudes, mais les programmes de vérification ne reposent pas sur des critères clairs d'évaluation de risques.	Les programmes de contrôle ne sont pas documentés.

## Réformes

La mise en place du NIU, obligatoire pour tous les contribuables à partir du premier juin 2006, permettra d'importantes améliorations du système de recouvrement des impôts :

- il assurera, sinon une interconnexion entre les fichiers des différentes administrations des finances, du moins, dans un premier temps la possibilité d'une interrogation ;
- il permettra de développer beaucoup plus que ce n'est le cas aujourd'hui l'émission des rôles, les contribuables étant recensés dans une base de données.

## **PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières**

### **Impôts**

Les déclarations spontanées donnent lieu à encaissement immédiat.

Le recouvrement des rôles se heurte à de nombreuses difficultés. En premier lieu, dans de nombreux cas, le rôle envoyé ne parvient pas à son destinataire, qui, bien souvent, ne dispose pas d'une adresse postale, du moins connue des services des impôts. Deuxièmement, dans le cas où le rôle parvient au destinataire, les voies de recouvrement forcées sont longues et difficiles à mettre en œuvre. Il en résulte un taux de recouvrement des rôles compris, selon les années, entre 10% et 30%.

Les impôts sont recouverts par des comptables du Trésor en poste dans les services des impôts.

La DGI établit des états mensuels des versements spontanés, des rôles émis, des rôles recouverts par le Trésor, ainsi que des impôts perçus pour le compte des collectivités locales. Le rapprochement des droits émis et des recouvrements est facile dans presque tous les cas puisqu'il y a paiement spontané auprès d'un agent comptable en poste dans le service des impôts. Les rapprochements entre la balance du Trésor et les données de la DGI sont plus difficiles à réaliser, en particulier au niveau des différentes catégories d'impôt et des émissions de rôle non payées.

### **Douanes**

Les émissions de droits et taxes par les Douanes conduisent à des non-paiements beaucoup plus rarement que dans le cas des impôts pour deux raisons :

- Les Douanes peuvent empêcher un opérateur en état de non-paiement de poursuivre ses opérations de commerce extérieur.

- Les Douanes prennent des garanties telles que chèques certifiés et caution.

Il arrive néanmoins que, sous diverses pressions, un opérateur en déficit vis-à-vis des Douanes soit autorisé à poursuivre ces opérations, mais ces cas ne semblent pas significatifs.

Les recettes douanières sont recouvertes par un comptable du Trésor en poste dans les services douaniers. Des enquêtes des services douaniers sur le terrain ont cependant fait apparaître, dans certains cas, des incohérences entre les recouvrements enregistrés par les services des Douanes et les recouvrements comptabilisés par les comptables du Trésor (les Douanes connaissent les recouvrements opérés par le Trésor dans la mesure où l'importateur est tenu, pour disposer de ses marchandises, de présenter le reçu du Trésor).

Les Douanes disposent d'un état mensuel des émissions de droits et taxes et des recouvrements. Le rapprochement des droits émis et des recouvrements est facilité au niveau déconcentré par la présence des comptables du Trésor dans les services des Douanes. Par contre, les rapprochements entre la balance du Trésor et les données des Douanes sont plus difficiles à réaliser, en particulier au niveau du partage des droits payés aux Douanes, mais n'ayant pas la nature de droits de douanes ou de TVA (taxe municipale, taxe statistique, ...).

<b>Note</b>	<b>Critères minima (Méthode de notation : M1)</b>	<b>Justifications</b>
<b>A</b>	<p>i) Le taux moyen de recouvrement des créances au cours des deux plus récents exercices était supérieur ou égal à 90 % OU le montant total des arriérés d'impôt est insignifiant (c'est-à-dire, moins de 2 % du total des recouvrements annuels).</p> <p>ii) Toutes les recettes fiscales sont versées directement dans les comptes gérés par le Trésor ou les transferts au Trésor sont effectués tous les jours.</p> <p>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.</p>	<p>i) Les arriérés d'impôt sont insignifiants parce que les émissions de rôles sont insignifiantes. Le taux moyen de recouvrement des rôles est, cependant très faible.</p> <p>ii) Les recettes fiscales et douanières sont perçues directement par les comptables du Trésor.</p> <p>iii) Le rapprochement des émissions et des recouvrements est disponible sous forme d'état mensuel.</p>

## PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

Chaque début de trimestre, la DGB libère 25% de crédits de la loi de finances pour ce qui est du matériel, du personnel et des transferts. En principe, les dépassements ne peuvent avoir lieu, le seul de 25% étant verrouillé informatiquement. Sauf arrêtés de transfert (qui change la désignation du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière) ou décrets de virement (pour un transfert d'une direction à une autre). Depuis 2002, il n'y a pas eu de décrets de virement, alors même que la répartition des crédits entre ministères n'a pas été respectée, comme a permis de le constater l'analyse de l'indicateur PI-2.

Les ministères ont réellement à leur disposition les crédits libérés. La régulation budgétaire s'opère par d'autres voies que celle d'une libération des crédits qui ne correspondrait pas aux montants inscrits au budget. Elle s'opère par des retards dans l'engagement au niveau de la DGB et dans le paiement au niveau du Trésor.

A cette fin, la direction de l'ordonnancement établit un état d'exécution quotidien. La Direction générale des impôts et la Direction générale des douanes communiquent au cabinet du Ministre des finances un état quotidien des recouvrements.

En fonction de ces informations, le Directeur du Cabinet du Ministre des finances et le Trésor décident de l'ajustement dépenses/trésorerie selon les orientations fixées par le Comité de trésorerie qui se réunit tous les mois sous la présidence du Président de la République.<sup>2</sup> Le Comité de trésorerie établit également une liste nominative des paiements à effectuer en priorité (à destination d'organismes ou de fournisseurs).

Il n'y a pas de prévision de trésorerie, mais un simple constat quotidien de la trésorerie.

La régulation budgétaire revêt donc la forme suivante :

- dotations budgétaires libérés tous les trimestres pour 25% de l'inscription en loi de finances ;
- possibilité pour les ministères de formuler une demande d'engagement à l'intérieur de cette limite ;
- retards organisés au niveau de l'engagement, de l'ordonnancement et du paiement (par le DGB et le TPG), compte tenu de l'état de la trésorerie et sans prévision de trésorerie.

De ceci, on peut conclure que les ministères ne disposent pas d'indications fiables sur la disponibilité **effective** des ressources pour l'engagement des dépenses et que les ajustements budgétaires en cours d'exercice sont non transparents.

---

<sup>2</sup> Il est composé du Premier ministre, du Ministre du plan, du Ministre des finances, du TPG, du Délégué général au grands travaux, du Directeur de la SNPC, des directeurs de cabinet du Président de la République et du Ministre des finances.



Note	Critères minima (Méthode de notation : M1)	Justification
<b>D</b>	i) La planification et le suivi de flux de trésorerie ne sont pas effectués ou laissent substantiellement à désirer. 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. iii) Les ajustements budgétaires significatifs en cours d'exercice sont fréquents et effectués de manière non transparente.	La régulation budgétaire s'opère par le biais du contrôle par la DGB et le Trésor, sur instruction du Comité de trésorerie, des engagements, des ordonnancements et des paiements. Les ministères peuvent, non pas engager les dépenses, mais formuler des demandes d'engagement auprès de la DGB. La disponibilité des fonds n'est pas effective et les ajustements en cours d'exercice passent par les choix du Comité de trésorerie.

*Note* : Depuis 2005, les autorisations de programme ont disparu du budget, de sorte qu'un investissement étalé sur plusieurs années n'a pas de garantie de pouvoir être mené à son terme.

Le verrouillage informatique des 25% annoncé fait certainement l'objet de forçage dans un grand nombre de cas, étant donné les dépassements de crédits (sur-exécution) que l'on constate dans de nombreux cas (près d'un ministère sur deux en 2004 et 2005).

L'aisance de trésorerie actuelle (voir l'indicateur suivant), due à la hausse non prévue du prix du baril en 2005) pourrait donner aux ministères la garantie d'une meilleure disponibilité effective des fonds qui leur sont alloués.

## **PI-17. Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties**

La dette, extérieure ou intérieure, est suivie par la Caisse congolaise d'amortissement (CCA). Les comptes bancaires du Trésor ou d'autres entités publiques sont nombreux. L'Etat n'accorde plus aucune garantie aux emprunts d'entreprises publiques.

### ***La dette***

La négociation des emprunts et des dons est du ressort du Ministre des finances avec l'assistance éventuelle des autres départements. Il n'est pas autorisé la prise d'engagements financiers de l'Etat sans le visa préalable du Ministre des finances ou de son mandataire (le Ministre du Plan) (circulaire n°0085/MEFB-CAB du 21 février 2005).

La dette extérieure est suivie par la Caisse congolaise d'amortissement (CCA) qui édite des états mensuels fournissant, pour chaque créancier :

- l'encours hors arriérés ;
- l'encours des arriérés ;
- le traitement du stock des arriérés (annulations, rééchelonnement, paiements)
- le service de la dette (annulations, rééchelonnement, paiements)
- l'effet des variations de change sur les encours

L'encours de la dette intérieure à la fin de l'année 2003 est bien connu. Il est suivi par la CCA qui édite des états mensuels fournissant les mêmes informations que dans le cas de la dette extérieure à l'exception de l'effet des variations de change (qui n'ont pas lieu d'être).

Les nouveaux arriérés sont officiellement inexistantes ; voir, à ce sujet, les commentaires de l'indicateur PI-4.

### ***Les comptes bancaires et les caisses***

Les comptes bancaires de l'Etat sont nombreux, détenus par le Trésor ou par d'autres entités de l'administration. La Position nette du gouvernement consolide, statistiquement mais non financièrement une partie de ces comptes.

### ***Le Trésor***

Le Trésor détient de nombreux comptes à la BEAC et dans les banques commerciales.

*Les comptes du Trésor à la BEAC.* Leur liste apparaît dans l'encadré "Les comptes du Trésor et de la CCA à la BEAC". Quatre seulement concerne la CCA. Des comptes sont ouverts par le Trésor au nom des bailleurs de fonds, soit de façon régulière (l'AFD, la Banque mondiale, l'Union européenne), soit pour des opérations particulières. Les opérations quotidiennes du Trésor sont logées dans un seul compte, *Trésor Général du Congo*, qui comporte des sous-comptes permettant de repérer les opérations des agents du Trésor qui disposent de ces sous-comptes à la BEAC. On fait référence ici aux comptes directs du Trésor ainsi qu'aux comptes du Trésor dans les régies financières et non à ceux qui sont en poste dans les établissements publics, les collectivités locales, les caisses de menues recettes ou les fonds. Il s'agit en particulier des agents du réseau déconcentré du Trésor. L'encadré "le réseau déconcentré du Trésor" précise ce point.

La BEAC nivelle les comptes de la Trésorerie dans ses livres. Ceci signifie, par exemple, qu'elle transfère les fonds des sous-comptes des Directeur départementaux du Trésor au compte du TPG au-dessus d'un seuil (30 millions de FCFA).

L'Etat est à la fois créancier (pas ses dépôts) et débiteur (par les avances et les crédits dont il bénéficie) de la BEAC. Il n'y a pas de consolidation des créances et des dettes, ce qui pose une question de qualité de la gestion de trésorerie dans la mesure où les intérêts payés par l'Etat le sont au taux de 5,75% pour les crédits consolidés (taux des appels d'offre à la date de la convention de la convention en 2005), les avances en comptes courant le sont au taux des appels d'offre, révisable, soit 5.50% depuis le 16 septembre 2005, tandis que les intérêts reçus par l'Etat le sont au taux de 1,6%. Une convention est à l'étude pour résoudre ce problème.

**Tableau 3.4.1 – Position nette du gouvernement vis-à-vis de la BEAC au 31 décembre 2005 (en milliards de FCFA)**

<b>Actif</b>		<b>Passif</b>	
Encaisse du Trésor	1.8	Avances en compte courant	155.3
Dépôt du Gouvernement	194.6	Crédits consolidés sur l'Etat	17.7
		Position nette vis-à-vis de la BEAC	23.5
<b>TOTAL</b>	<b>196.4</b>	<b>TOTAL</b>	<b>196.4</b>

Source : BEAC

Note : une position positive signifie ici une position créancière nette de l'Etat vis-à-vis de la BEAC.

<b>Les comptes du Trésor et de la CCA à la BEAC</b>	
Avances en C/C Trésor Public	Réhabilitation du Stade Félix Eboué
Crédits consolidés sur l'Etat BCC/BDNC/UCB/BIDC	CCA compte de garantie Dette Intérieure
Trésor Général du Congo	CCA compte de règlement Dette Intérieure
Caisse Congolaise d'Amortissement compte ordinaire	Crédit de redressement économique Post conflit
Percepteur Receveur Municipal	Compte spécial : haut commissariat réinsertion des ex combattants
Réalignement CFCO	Compte séquestre : Trésor Public liquidation BIDC
Etat Congolais Prêts spéciaux AFD	Compte séquestre : Crédit Lyonnais Congo
Etat Congolais Prêts AFD – PAS 08-94	Compte séquestre COFIPA
Etat Congolais Convention AS/CCE/94/FCP	Compte séquestre LCB
TPG compte spécial salaires	PURAC
Trésor Provision Investissements Diversifiés	Trésor Congolais : Dépôts spéciaux
Trésor Congolais compte UGE	CCA : club de Paris
Etat Congolais PAS/AFD 96	Contribution Communautaire CCI/CEMAC
Receveur Municipal	Compte Etat-BAD/PAR
CCA : compte de provision	Compte de stabilisation des recettes pétrolières
Fonds de dépôts et de garanties	Compte séquestre COFIPA
Compte spécial "Reconstruction Post conflit"	Compte séquestre LCB

*Les comptes du Trésor dans les banques commerciales.* Les Directeurs départementaux du Trésor disposent de comptes dans les banques commerciales, en particulier pour y déposer les espèces ou chèques reçues, les agences de la BEAC n'étant présentes sur le territoire que dans les deux plus grandes villes, bientôt dans une troisième).

#### *Les autres entités de l'Etat*

Les établissements publics disposent souvent de comptes dans les banques commerciales.

C'est en particulier le cas de la Caisse congolaise d'amortissement.

Les fonds disposent de comptes dans les banques commerciales, qui, dans de nombreux cas, restent inconnus du Trésor, bien que l'institution concernée dispose d'un agent comptable du Trésor ; c'est en particulier le cas du Fonds forestier.

De nombreuses caisses de menues recettes disposent d'un compte dans une banque commerciale, dès lors que leurs opérations ne sont pas uniquement en espèces. Ainsi en est-il

par exemple des hôpitaux. L'agent comptable auprès de ces établissements est tenu de réconcilier les relevés du compte bancaire avec sa comptabilité. Il n'y a cependant aucun contrôle centralisé, ni aucune consolidation de ces comptes bancaires.

Seuls les comptes bancaires connus du Trésor apparaissent dans sa balance, disponible trimestriellement, mais ils ne donnent pas lieu à centralisation dans un compte bancaire unique.

Certains ministères disposent de comptes dans des banques locales et étrangères, par exemple le Ministère des mines et le Ministère des hydrocarbures.

Par ailleurs, en dehors des comptes bancaires, il existe des caisses non recensées ni comptabilisées par le Trésor dans de nombreuses administrations collectrices de menues recettes, par exemple les hôpitaux.

#### *La position nette du gouvernement vis-à-vis des banques commerciales*

La BEAC calcule la position nette du gouvernement vis-à-vis des banques commerciales sur la base des informations que lui fournissent les banques et qui concernent les ministères et quelques autres organismes publics. Chaque banque ne fournit à la BEAC qu'un montant global "ministères et autres organismes publics" sans que l'on puisse savoir quels sont les ministères et les organismes qui disposent de comptes dans les livres de la banque. La liste des autres organismes publics qui figurent dans la PNG demeure confidentielle, mais elle ne peut être limitée dans la mesure où :

- les fonds n'y figurent pas ;
- les établissements publics n'y figurent pas ;
- de nombreuses caisses de menues recettes n'y figurent pas ; ainsi en est-il des hôpitaux.

Les créances des banques commerciales vis-à-vis du gouvernement étant faibles relativement aux dépôts du gouvernement, peu de gains de trésorerie seraient à attendre d'une consolidation des comptes bancaires.

**Tableau 3.4.2** – *Position nette du gouvernement vis-à-vis des banques commerciales au 31 décembre 2005 (en milliards de FCFA)*

<b>Actif</b>		<b>Passif</b>	
Dépôt du Gouvernement	40.8	Créances des banques sur le gouv.	2.4
		Position nette vis-à-vis de la BEAC	38.4
TOTAL	40.8	TOTAL	40.8

Source : BEAC

Note : une position positive signifie ici une position créancière nette de l'Etat vis-à-vis des banques.

#### **Garanties**

L'Etat ne donne plus de garantie aux emprunts d'autres entités publiques ou d'entreprises privées. Les garanties antérieurement consenties sont soit devenues sans objet, soit ont été converties en dettes de l'Etat.

Il demeure une garantie implicite vis-à-vis des déposants des banques en faillite, qui étaient publiques, comme cela a été mentionné à propos de l'indicateur PI-9.

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2 Note globale : B+	
i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents	<b>Note = B :</b> Les données sur la dette intérieure et extérieure sont complètes, actualisées et font l'objet de rapprochement tous les trimestres. Les données sont considérées comme étant d'une qualité assez élevée, mais des problèmes peu importants de rapprochement existent. Des rapports complets de gestion et sur les statistiques (portant sur le service, le stock et les opérations de la dette) sont produits au moins tous les ans.	Demeure le problème des nouveaux arriérés intérieurs, officiellement inexistant, tel qu'il est exposé dans le commentaire de l'indicateur PI-4.
ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale.	<b>Note = B :</b> La majeure partie des soldes de trésorerie sont calculées et consolidées au moins toutes les semaines, mais des fonds extrabudgétaires échappent à ces procédures.	Les compte bancaires et les caisses de nombreux établissements publics, caisses de menues recettes, fonds, voire ministères ne sont pas connus du Trésor, à plus forte raison consolidés.
iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties.	<b>Note = A :</b> L'administration centrale contracte des emprunts et émet des garanties sur la base de critères transparents et d'objectifs budgétaires. L'approbation est donnée toujours par une seule entité compétente de l'administration centrale.	L'Etat n'emprunte que sur la base de critères en accord avec ceux du programme négocié avec les bailleurs de fonds. Il ne peut y avoir d'emprunts sans l'accord du Ministre des finances ou du Ministre du plan. L'Etat n'accorde plus sa garantie.

#### **Le réseau déconcentré du Trésor**

Le Directeur départemental du Trésor (DDT) est comptable centralisateur des recettes de l'Etat, il dispose d'un sous-compte du compte du Trésor à la BEAC. Les receveurs principaux des impôts et des douanes déposent les espèces et les chèques reçus auprès du Directeur départemental du Trésor, qui, à son tour, déposent à la BEAC les chèques pour encaissement.

Les percepteurs sont les comptables des districts.

Le comptable de la commune est un agent du Trésor qui dispose d'un compte à la BEAC, mais ce n'est pas un compte du Trésor.

Les comptabilités des receveurs principaux sont centralisées chez le TPG bien que les recettes soient centralisées au Directeur départemental du Trésor.

## PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie

Le Directeur général du budget est ordonnateur de la solde ; il a la charge de la liquider et de l'ordonnancer. Il a à sa disposition pour ce faire la Direction de la solde. La Fonction publique et les DAAF des ministères interviennent également dans la gestion du personnel. Le contrôle de l'ensemble du dispositif est brièvement analysé. Plus de détail sont disponibles dans l'encadré "la gestion du personnel de la fonction publique".

La *Direction de la solde* tient le *fichier de la solde*, alimenté par les arrêtés et les décrets de nomination et de promotion. La Direction de la solde n'a pas la maîtrise des manipulations informatiques de son fichier, à la charge du Service informatique du budget de l'Etat. Ses moyens en personnel et en matériel sont limités (voir encadré).

La *Fonction publique* gère le *fichier de la fonction publique*, qui n'est pas connecté avec le fichier de la solde.

Un projet de *fichier unique informatisé de la solde de la fonction publique* a été proposé par des experts de la société ORACLE. Ce projet a reçu un accueil défavorable de la Direction générale du budget.

Les *ministères* ne tiennent que rarement un fichier de leurs personnels.

*Le contrôle de l'ensemble du dispositif.* Le Contrôle financier pourrait, en théorie, effectuer des contrôles des personnels en poste dans les administrations, mais ils n'ont en pratique pas les moyens de le faire.

Un recensement des fonctionnaires a eu lieu en 2005, initié par la Fonction publique, mais il n'y a pas eu de réconciliation entre ses résultats de ceux du fichier de la solde.

On peut une fois de plus mettre à profit la note de synthèse du Directeur général du budget à l'attention du Ministre des finances ayant pour objet *le point sur le déroulement des conférences budgétaires pour l'an 2006*, à propos des dépenses de personnel : *nombre d'organigrammes ne sont pas adoptés. Quand ils le sont, les nominations et l'installation des cadres à des postes correspondants ne sont pas toujours effectives. On devrait s'attendre à une augmentation des indemnités de fonction. La plupart des annexes sur les positions administratives qui nous ont été transmises ne sont pas exhaustives. Les listes des décédés, des radiés ou des retraités ne sont pas transmises.*

Sans parler d'emplois fictifs dont la note ci-dessus laisse entrevoir la possibilité, il semble que le nombre de fonctionnaires régulièrement recrutés soit supérieur au nombre de postes de travail. On peut citer, à cet égard, la *fiche à l'attention des membres de la mission de la Banque mondiale et de l'Union européenne* rédigée par la Direction de la solde, en date du 17 février 2006, et qui concerne ses propres services : *Un petit réduit de 3 mètres sur 2, comportant deux bureaux est le décor quotidien de 4 chefs de service travaillant à tour de rôle, rendant de ce fait difficile les notions de rendement et d'efficacité... Dotée d'un effectif de 80 agents ayant l'informatique comme support de travail, la Direction de la solde ne compte que 9 terminaux écrans et aucune imprimante. 50 chaises garnissent la Direction de la solde, plaçant ainsi en permanence une trentaine d'agents en récréation forcée. Quant aux bureaux (tables), la Direction de la solde n'en compte que 29 pour 80 agents, soit un déficit de 51 tables.*

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale C+	Justification
A	i) Les états de paie et le fichiers nominatif sont directement reliés pour assurer la concordance des données et le rapprochement mensuel. iii) Le pouvoir pour la modification des fichiers et des états de paie est restreint, et tout changement donne lieu à une trace auditable.	i) Les états de paie sont directement issus du fichier nominatif de la Direction de la solde iii) La modification du fichier de la Direction de la solde (et donc des états de paie qui en sont tirés) est sous son contrôle. Tout changement peut être justifié par un texte officiel (arrêté ou décret de nomination ou de promotion, ...).
B	ii) L'actualisation des modifications apportées au fichier nominatif et aux états de paie peut accuser un retard de trois mois, mais ce retard n'a d'incidence que sur un petit nombre de changements. Les ajustements rétroactifs sont effectués occasionnellement.	ii) L'actualisation du fichier de la Direction de la solde accuse souvent des retards supérieurs à un mois, et dans certains cas supérieur à trois mois.
C	iv) Des vérifications partielles des états de paie ou des enquêtes sur le personnel ont été effectuées au cours des trois dernières années.	iv) Il n'y a pas de rapprochement entre des fichiers du personnel des ministères, et les résultats des recensements périodiques des agents ne sont pas réconciliés avec la base de données de la solde.

## La gestion du personnel de la fonction publique

### La Direction de la solde

Elle a pour mission de :

- attribuer les numéros matricules ;
- prendre en charge les fonctionnaires ou agents contractuels de l'Etat nouvellement intégrés ou engagés dans la fonction publique ;
- liquider et mandater les salaires et traitements des agents de l'Etat ;
- traiter et mettre en paiement les états de sommes dues aux agents de l'Etat.

La Direction de la solde prend en charge les fonctionnaires tant civils que militaires.

Pour remplir sa mission, la Direction de la solde tient le *fichier de la solde*. Cependant, toutes les manipulations sont faites par le Service informatique du budget de l'Etat ?? (SIBEC) ; la Direction de la solde ne dispose que de 9 terminaux et aucune imprimante pour un effectif de 80 agents. Il n'y a pas de garantie qu'il ne puisse y avoir là une insuffisance de contrôle de son fichier par la Direction de la solde.

Chaque fonctionnaires est caractérisé par une position (en poste, détaché, en disponibilité, décédé,...) et une situation (grade, échelon dans le grade, ...).

Le fichier est modifié en fonction des arrêtés ou décrets de nomination ou de promotion qui sont envoyés par le Bureau central du courrier (qui dépend du Secrétariat général du gouvernement) aux ministères et aux intéressés. Les ministères ou les intéressés communiquent à la Direction de la solde l'arrêté ou le décret, ainsi qu'un certificat de prise de service.

La Direction de la solde attribue un matricule à chaque nouvel agent. A chaque agent est également associé un code qui identifie le service d'affectation.

Le personnel non fonctionnaire, dit hors convention, figure dans le fichier.

Les retraités demeurent dans le fichier, mais leur pension est gérée par la Caisse de retraite.

L'ordonnancement de la solde est mensuel, global, par le DGB. Les retraites sont ordonnancées par le Ministre du travail.

Les arriérés de salaires ne sont pas gérés par la Direction de la solde, mais par la CCA.

### La fonction publique

La fonction publique gère un fichier du personnel de la fonction publique, mais ce fichier n'est pas connecté avec celui de la solde. Il n'y a pas de réconciliation entre ces deux fichiers.

La fonction publique effectue, pour le volet administratif de la gestion du personnel, les mêmes opérations que la solde, suivi des recrutements, départs, changement de position ou de situation. Le personnel hors convention, les militaires, les gendarmes et la police ne sont pas gérés par la fonction publique. Un fichier des personnels de l'armée et de la gendarmerie est tenu par la Direction générale de l'administration et des finances du Ministère de la défense.

La Direction Générale du Budget est tenue de communiquer régulièrement à la Direction Générale de la Fonction Publique la liste des agents ayant atteint l'âge limite de la retraite, extraite du fichier informatique de la solde (circulaire n°0085/MEFB-CAB du 21 février 2005).

### ***Les ministères***

Les Directions des affaires administratives et financières (DAAF), à travers la mise en cohérence des codes de services et des sections budgétaires, doivent veiller à la manière dont la masse salariale et ses composantes évoluent dans leurs départements respectifs. Ces DAAF sont donc tenues de faciliter la révision par la Direction Générale du Budget des positions administratives des agents sur toutes les structures de l'administration centrale.

En conséquence, celles-ci doivent faire parvenir chaque mois à la Direction Générale du Budget un état nominatif du personnel présent, détaché, en disponibilité, admis à la retraite et décédé, afin de permettre la mise à jour du fichier de la solde des fonctionnaires.

Ceci ne semble pas être le cas. Certains ministères, peu nombreux, gèrent des fichiers de leur personnel, mais sans connexion ni coordination avec le fichier de la solde. La plupart des ministères ne tiennent pas de fichier des effectifs, mais peuvent demander à la solde un extrait de son fichier concernant le ministère.



## **PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics**

Le cadre législatif en matière de marchés publics est toujours le décret 82/329 du 22/04/82 portant réglementation des marchés publics, même si de nouvelles institutions ont été créées, qui interviennent dans ce domaine.

Les décisions en matière de marchés publics sont du ressort de :

– La Direction Centrale des Marchés et Contrats de l'Etat (DCMCE), instituée par le décret de 82, qui statue sur les marchés inférieurs à 500 millions de FCFA ;

– La Délégation Générale des Grands Travaux (DGGT), créée en 2002, qui a compétence pour les marchés supérieurs à 500 millions de FCFA,.

Ces deux organismes dépendent de la Présidence de la République.

La DCMCE est l'organe exécutif de la Commission Centrale des Marchés et Contrats de l'Etat (CCMCE). Cette commission ne se réunit jamais, sauf à la demande des bailleurs de fonds, pour des marchés qui les concernent.

La DGGT travaille essentiellement avec de grandes entreprises internationales implantées depuis longtemps en République du Congo. Il y a plus une proximité entre ces grandes entreprises et l'administration qu'une véritable mise en concurrence de celles-la par celle-ci

L'article 2 du décret de 82 précise que *la passation d'un marché public est obligatoire pour toute opération dont le coût total est au moins égal à dix millions de francs*. L'article 20 indique que *le choix de la procédure du marché incombe à la CCME*. En principe, ses possibilités de choix sont limitées par l'article 47 qui précise qu'*il ne peut être passé de marché de gré à gré que dans les cas limitativement énumérés ci-dessous*. La liste comporte une disposition qui ouvre la voie à une interprétation très large du périmètre du gré à gré puisqu'il apparaît que peuvent être conclus de gré à gré, sur décision de la CCME, *les travaux notamment d'entretien des routes, de bâtiments administratifs dont les prix ont été préalablement arrêtés par un acte officiel*.

Quel que soit le jugement que l'on porte sur le décret de 82, la réalité dans le domaine des marchés publics semble très éloignée du texte.

Les marchés financés sur le budget national ne donne que très rarement lieu à des avis d'appel à manifestation d'intérêt ou à préqualification, ou à des avis d'appel d'offres. Les entreprises ont connaissance des programmes à venir par relation.

Les résultats des concours publics ne sont jamais publiés et les conditions d'attribution ne sont pas rendues publiques.

Il n'existe aucune publication statistique concernant les marchés publics.

Il n'existe pas de mécanismes de recours en dehors du système juridique. Les difficultés de faire aboutir un dossier en justice sont telles que les opérateurs ne font jamais de recours.

Aujourd'hui, les marchés publics, à l'exception de ceux financés par les bailleurs de fonds, et à l'exception d'un petit nombre d'autres opérations (notamment dans le domaine de l'entretien des routes), sont passés selon la procédure de gré à gré, en contradiction avec les textes en vigueur. De nombreux exemples existent de surfacturation massive.

Une comparaison des coûts dans le domaine des travaux publics avec ceux de pays comparables fait apparaître un surcoût significatif en République du Congo.

Il existe par ailleurs une très forte imbrication entre d'une part le personnel politique et celui de la haute administration et d'autre part les entreprises, petites ou grandes. Des directeurs

généraux ont des intérêts dans des entreprises qui contractent avec l'administration. L'absence de culture des bonnes pratiques de la dépense publique est telle que des ministres apparaissent comme membres du conseil d'administration d'entreprises qui répondent à des appels d'offres des bailleurs de fonds.

<b>Composante</b>	<b>Critères minima Méthode de notation M2 Note globale : D+</b>	<b>Justification</b>
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.	Il n'existe pas de données chiffrées disponibles et les informations dont on dispose font d'état d'un recours au système d'appel d'offres ouvert très limité.
ii) Etendue de la justification du recours à des modes de passation moins concurrentiels	<b>Note = C</b> : La justification de l'utilisation de méthodes moins concurrentielles est peu convaincante ou fait défaut.	Le recours systématique au gré à gré ne fait l'objet d'aucune justification.
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.	

### **Réformes**

L'avant-projet de code des marchés publics confirme les défauts du cadre législatif et réglementaire actuel, qui date de 1982 : concentration de l'exécution des opérations de passation des marchés, absence de mécanismes de contrôles internes et externes, absence de recours indépendant.

## PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

Les contrôles internes des dépenses non salariales s'effectuent au sein de la chaîne de la dépense, à chacune de ses nombreuses étapes. A côté de la chaîne de la dépense en administration centrale existe une chaîne de la dépense dans les départements, d'importance bien moindre.

### La chaîne de la dépense en administration centrale

La chaîne de la dépense est régie par un certain nombre de textes, dont certains sont relativement récents. La question qui se pose est celle de la façon dont ces textes sont appliqués.

#### *La réglementation de la chaîne de la dépense.*

Elle est régie par le décret 92-784 du 29 août 1992, portant réglementation des opérations de dépenses de l'Etat, ainsi que par le décret 2000-187 du 10 août 2000 portant règlement général sur la comptabilité publique. L'encadré " La réglementation des opérations de dépenses de l'Etat" propose un résumé de ces textes. Il s'agit d'une réglementation classique en pays de système francophone de finances publiques.

#### **La réglementation des opérations de dépenses de l'Etat**

*L'ordonnateur.* Il est seul habilité à engager, liquider et mandater les dépenses.

Les ministres ne sont pas ordonnateurs. Ils sont *administrateurs de crédit* de leur département. Ils peuvent déléguer leurs attributions à des *gestionnaires de crédit*. Les gestionnaires de crédits reçoivent de l'ordonnateur une notification d'autorisation d'engagement. Ils ne peuvent émettre des demandes d'engagement que dans la limite de ces autorisations.

*L'engagement.* C'est l'acte par lequel l'Etat crée ou constate à son encontre une obligation. Le gestionnaire de crédit fait une demande d'engagement, qui doit comporter toutes les pièces justificatives nécessaires à la détermination de l'engagement financier.

L'ordonnateur émet un bon d'engagement informatisé, le signe et le transmet au Contrôleur financier.

Le dossier d'engagement est renvoyé au gestionnaire. Celui-ci adresse au fournisseur l'original du bon d'engagement.

*La liquidation.* Elle a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. La liquidation est effectuée par l'ordonnateur. Elle ne peut l'être, sauf cas expressément autorisés par les règlements, qu'après service fait. Le gestionnaire atteste le service fait.

*L'ordonnancement ou le mandatement.* C'est l'acte par lequel l'ordonnateur donne ordre au comptable de payer une créance. Il donne lieu à l'émission d'un *mandat de paiement*. Celui-ci doit nécessairement être validé par le Contrôleur Financier. Les *titres de règlement* sont émis par l'ordonnateur pour le compte du comptable.

*Le comptable.* Le comptable assignataire procède, à réception du mandat de paiement, à la vérification des titres de paiement et des pièces qui l'accompagnent. Il appose son visa sur le mandat de paiement, sauf en cas de rejet.

Les dépenses de personnel et les dépenses relatives au remboursement de la dette ne sont pas soumises à la procédure des engagements et des liquidations.

*L'ordonnateur.* Le ministre en charge des finances est, conformément à la loi en vigueur en la matière, l'ordonnateur unique de l'ensemble du budget de l'Etat (fonctionnement et investissement). En revanche, le ministre en charge du Plan est réputé *administrateur des crédits d'investissement*, et le Directeur du plan et du développement (DGPD) administrateur

délégué. Il engage la dépense sur la base des marchés ou des lettres de commandes ; la liquidation et l'ordonnancement par contre sont du ressort des services du Directeur Général du Budget. Le contrôle de l'exécution physique et financière échoit au Ministre du Plan pour les dépenses d'investissement (circulaire n°0085/MEFB-CAB du 21 février 2005).

*Le contrôleur financier.* Il est encore régi par l'ordonnance 38/59 du 1<sup>er</sup> juillet 1959 portant fixation des attributions du contrôleur financier de la République du Congo.

Il assure, *par délégation et sous l'autorité du Ministre des Finances, le contrôle des finances de la République, des collectivités locales et des établissements publics.*

Il tient la comptabilité des dépenses engagées et celle des ordonnancements.

Il vise les engagements de dépenses, mais également les mandats et ordre de paiement.

Il refuse le visa s'il constate :

– soit qu'il n'existe plus de crédits disponibles sur lesquels doit être imputée la dépense

;

– soit que l'imputation de la dépense n'est pas conforme à la loi budgétaire ;

– soit que la dépense n'est pas conforme aux textes législatifs ou réglementaires concernant l'exécution des dépenses publiques.

Il établit annuellement un rapport sur la situation financière et économique de la République ainsi que sur celle des collectivités locales et des établissements publics.

Il veille s'il y a lieu au recouvrement des créances de l'Etat autres que les recettes fiscales.

Au sein de la Direction générale du budget, le rôle des différentes directions est précisé par l'arrêté 5470 du 16 juin 2004 du Ministère de l'économie, des finances et du budget, portant attribution et organisation des services et des bureaux de la Direction générale du budget. La Direction de l'ordonnancement et la Direction de la dépense sont concernées par la chaîne de la dépense. Leur rôle est précisé dans l'encadré "La Direction de l'ordonnancement et la Direction de la dépense". La *Direction de l'ordonnancement* engage, liquide et ordonnance, la *Direction de la dépense* effectue les demandes d'engagement pour les charges communes, les transferts et la dette ; elle joue le rôle de gestionnaire de crédit pour ces charges, à l'instar des ministères techniques pour leur budget.

#### **La Direction de l'ordonnancement et la Direction de la dépense**

*La direction de l'ordonnancement.* Au sein de la Direction Générale du budget, elle est en charge de :

- vérifier et liquider les engagements des crédits budgétaires ;
- veiller à l'application des prix homologués par le ministère chargé du commerce ;
- assurer le mandatement des dépenses liquidées autres que celles de personnel ;
- élaborer les statistiques sur l'exécution du budget de l'Etat ;
- tenir la comptabilité globale des engagements et des ordonnancements ;
- élaborer les comptes administratifs.

*La direction de la dépense.* Au sein de la direction du budget, elle est en charge de :

- gérer les crédits des charges communes ;
- tenir la comptabilité des engagements des charges communes ;
- gérer les crédits de transferts ;
- engager les crédits de subventions et de contributions alloués à certains organismes ;
- tenir la comptabilité des engagements de transferts et de la dette.

#### ***La chaîne de la dépense en pratique***

Il y a lieu de distinguer la chaîne de la dépense à la Direction générale du budget (que l'on appelle la chaîne administrative) et la chaîne au Trésor (que l'on appelle la chaîne comptable). Par ailleurs, la chaîne administrative est différente selon qu'il s'agit du

fonctionnement ou de l'investissement. Les détails de ces trois éléments de la chaîne de la dépense sont proposés dans l'encadré "le fonctionnement de la chaîne de la dépense".

De cette analyse du fonctionnement concret, un certain nombre de conclusions peuvent être tirées.

### *La lourdeur de la chaîne de la dépense*

La lourdeur de la chaîne de la dépense est multiforme : multiplicité des mêmes contrôles, absence d'une informatique performante.

#### *Multiplicité des contrôles et allongement des délais*

La chaîne de la dépense est d'une lourdeur extrême, de par la multiplicité des contrôles effectués. Les mêmes pièces sont vérifiées plusieurs fois à la Direction générale du budget, plusieurs fois à la Direction générale du contrôle financier, et plusieurs fois au Trésor. Dans le cas d'une dépense d'investissement, elles sont également vérifiées au Ministère du plan.

A l'intérieur d'une même direction, il peut y avoir vérification par un chef de service, puis par le Directeur, ce qui démultiplie le nombre des vérifications.

Les résultats de ces contrôles en terme de rejets ne sont pas connus, car ni la Direction de l'ordonnancement, ni le Contrôle financier ne tiennent une statistique des rejets (au niveau de l'engagement par la Direction de l'ordonnancement, du contrôle de l'engagement par le Contrôle financier, de l'ordonnancement par la Direction de l'ordonnancement, du contrôle de l'ordonnancement par le Contrôle financier).

Les délais de cheminement des dossiers peuvent être de plusieurs mois à l'engagement/ordonnancement et de plusieurs mois au Trésor. Ils sont variables selon l'"efficacité" du fournisseur qui suit le dossier (voir plus loin).

Il n'existe pas de manuel de procédure, tant à la DGB qu'au Contrôle financier et au Trésor.

#### *Absence d'une informatique performante*

De façon générale, lorsqu'une partie de la chaîne est informatisée, les écritures papier demeurent, de sorte que l'avantage de l'informatisation est limité.

La DGB est informatisée.

Le Trésor est informatisé, mais il existe plusieurs applications selon les services.

La connexion entre la DGB et le Trésor n'est pas parfaite, au point que les dossiers papier arrivent parfois au Trésor en provenance de la DGB avant d'être disponibles à l'écran.

La chaîne informatique est rompue entre le Contrôleur financier et le Trésor, entre le Contrôleur financier et la DGB, ainsi qu'entre le Trésor et la Comptabilité publique.

### *La quasi-absence de contrôle du service fait et les difficultés du Contrôle financier*

A côté de cette accumulation de contrôle des pièces, le service fait est mal ou pas du tout contrôlé. Les raisons de cet état de chose sont multiples.

1. Le Contrôle financier, en charge du contrôle du service fait (bien que le décret de 1959 ne lui attribue pas ce rôle) n'a pas les moyens de le faire (effectifs insuffisants, pas de véhicules, ...). Il n'y a donc pas d'information sur le service fait. Cette absence d'information vaut tant pour le fonctionnement que pour l'investissement

Dans le premier cas, le Contrôleur financier n'est pas en mesure de contrôler le service fait à la livraison. Lorsqu'il vient dans un ministère pour contrôler la présence des biens achetés, une partie de ceux-ci ont été consommés.

Dans ce second cas, le Contrôle financier n'accompagne pas les équipes techniques du Ministère du plan ou des ministères techniques.

2. La chaîne de la dépense prévue par les textes, *engagement, vérification du service fait, liquidation, ordonnancement*, n'est pas respectée. Dans la plupart des cas, les opérations *engagement, liquidation et ordonnancement* sont fusionnées de sorte que le service fait, qui normalement s'intercale entre l'engagement et la liquidation, ne peut être assuré. Ceci vaut aussi bien pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses d'investissement, pour lesquelles des avances de 80% du montant de la commande sont courantes.

Cet état de fait résulte de ce que très peu de fournisseurs acceptent aujourd'hui de fournir les biens ou services avant d'être payés. Le délai de paiement est, dans le meilleur des cas, de l'ordre de quatre à cinq mois. Il y a donc, dans la plupart des cas, paiement avant service fait.

De ces pratiques, il est résulté une culture de la négligence du contrôle à tel point que l'Inspection générale des finances (IGF), dans ses contrôles, ne mentionnent même pas l'absence de visa du contrôleur financier. Cette culture de la négligence du contrôle n'est sans doute pas étrangère à l'absence de remaniement du texte de 1959 régissant le Contrôle financier.

Dans le même ordre d'idée, les Etablissements publics ignorent totalement le Contrôle financier alors même que les comptables auprès d'eux sont des agents du Trésor. Les fonds (fonds forestier, fonds routier, ...) sont, en principe, soumis au Contrôle financier. Dans la pratique, l'opposition des fonds a fait que les contrôleurs financiers n'ont jamais pu y être installés.

Une fois de plus, il semble bon de citer la note de synthèse du Directeur général du budget à l'attention du Ministre des finances ayant pour objet *le point sur le déroulement des conférences budgétaires pour l'an 2006*, à propos des ministères : *ont été faits des aveux d'éviction de la procédure normale de certification de service fait, de même que la rétention des recettes des services afin d'assurer le fonctionnement des structures qui n'arrivent pas à se faire payer au Trésor Public.*

Les rapports du Contrôle financier sont trimestriels. Ils vont au cabinet du ministre et aux administrations sous contrôle, mais pas aux autres institutions de contrôle tel que l'Inspection générale des finances, avec laquelle il n'y a pas de coordination.

Leur intérêt est limité par le fait que le Contrôle financier ne tient pas de statistiques des rejets.

#### *Le rôle des fournisseurs dans la chaîne de la dépense*

Un dossier n'avance pas, que ce soit à la DGB ou au Trésor, si le fournisseur (ou son représentant, que l'on appelle "passeur") n'est pas là pour le faire progresser d'une direction à l'autre ou, à l'intérieur d'une même direction, d'un service à l'autre ou d'un chef de service à un directeur.

Il y a alors une promiscuité permanente entre les agents de la chaîne de la dépense et les fournisseurs qui encombrant les bureaux. Toutes les interprétations sont alors permises.

#### *Les paiements avant service fait et les caisses d'avance*

Les caisses d'avance et les paiements avant service fait sont regroupés, car ils présentent le même défaut de ne pas permettre, dans les faits, le contrôle du service fait.

#### *Les paiements avant service fait*

Les paiements avant service fait sont de deux natures selon qu'ils sont déclarés comme tels ou qu'ils ne le sont pas.

Le second cas est celui des paiements qui ont été réalisés avant que ne soit effectuée dans la chaîne de la dépense une opération fusionnée *engagement, liquidation, ordonnancement*. Ils ont été analysés ci-dessus.

Le premier cas est celui de ce que l'on appelle les *paiements par anticipations* (PPA), qui, en principe sont réservés aux urgences, voyages, missions, ... En fait, ils sont devenus une habitude et presque la règle dans le cas des voyages (même non urgents), de l'alimentation des troupes, du carburant et des dépenses des collectivités locales.

Le Trésor paye au vu d'une lettre du DGB. La réservation des crédits n'est pas toujours faite.

Les paiements par anticipations se sont multipliés dans le passé ; dans l'immédiat après-guerre leur montant a atteint jusqu'à 80% des dépenses budgétaires. Leur montant aujourd'hui reste inconnu. L'importance des postes à régulariser dans la balance du Trésor laisse penser qu'il est encore important. Il n'est pas possible de savoir qu'elle est la part des ces paiements qui bénéficie d'une régularisation. Il semble cependant que, dans de nombreux cas, les pièces justificatives de la dépense ne soient jamais fournies.

#### *Les caisses d'avance*

Les caisses d'avance (ou régies d'avance) existent dans tous les ministères. Leur montant est de l'ordre de 30 milliards de FCFA. Les ministres en ont le libre usage pendant l'année. A la fin de l'année, ils doivent justifier les dépenses payées sur la caisse d'avance, mais, dans un grand nombre de cas, la DGB n'obtient pas les pièces justificatives. La caisse d'avance est néanmoins renouvelée.

#### **Le fonctionnement de la chaîne de la dépense**

Il y a lieu de distinguer la chaîne de la dépense à la Direction générale du budget (que l'on appelle la chaîne administrative) et la chaîne au Trésor (que l'on appelle la chaîne comptable). Par ailleurs, la chaîne administrative est différente selon qu'il s'agit du fonctionnement ou de l'investissement.

##### **La chaîne administrative du fonctionnement**

On considère ici un dossier standard, par exemple une dépense de matériel de bureau. La chaîne administrative se déroule en plusieurs étapes.

##### *A la Direction générale du budget*

La demande d'engagement est formulée par un gestionnaire de crédit d'un ministère technique. Elle parvient à la Direction de l'ordonnancement où elle est traitée par des agents qui assurent un certain nombre de vérifications concernant la disponibilité des crédits et la présence des pièces justificatives. Le dossier effectue un parcours au cours duquel il est vérifié à plusieurs reprises et visé à trois reprises par :

- le chef du *service de la vérification* ;
- le chef du *service de l'ordonnancement* ;
- le Directeur de l'ordonnancement.

Après avoir visé le dossier, le Directeur de l'ordonnancement le transmet au Directeur général du budget, qui signe avant de transmettre le dossier au Contrôleur financier. Le Directeur général du budget signe personnellement tous les engagements, ce qui représente de l'ordre de 150 dossiers par jour.

A ce stade de la chaîne, après visa du Contrôleur financier, le dossier devrait être retourné au gestionnaire de crédit pour remise du bon d'engagement au fournisseur. Après service fait, le dossier devrait revenir à la DGB (Direction de l'ordonnancement) pour être liquidé et ordonnancé.

En fait, la chaîne ne se déroule pas selon ce principe classique de finances publiques, rappelé par les textes.

L'engagement, la liquidation et l'ordonnancement ont lieu simultanément de sorte que ce qui vient d'être décrit vaut non pas pour le seul engagement, mais pour les trois opérations réunies en un seul acte.

La raison principale de cet état de chose est que les fournisseurs n'acceptent plus de livrer sans avoir été payés. Il en résulte que la demande d'engagement arrive à la DGB accompagné d'un bon de livraison, sans que le service ait été fait. La circulaire n°0085/MEFB-CAB du 21 février 2005 le reconnaît implicitement, qui stipule que :

*Un dossier d'engagement d'une dépense doit obligatoirement comporter les pièces suivantes :*  
*Pour les dépenses de matériel :*

- *Un bon de commande ;*
- *...*
- *Une facture pro forma (sans timbre) ;*
- *...*
- *Une facture timbrée certifiée conforme ;*
- *Un bon de livraison ;*
- *Un procès-verbal de réception du matériel.*

Il y a donc ordonnancement avant service fait, pour, à l'issue de la chaîne du Trésor, paiement avant service fait.

Le dossier engagé, liquidé et ordonnancé arrive chez le Contrôleur financier.

#### *Au Contrôle financier*

Le Contrôleur financier, en principe, contrôle successivement :

- l'engagement, qu'il vise et renvoie au DGB ;
- le service fait, dont il envoie certification au DGB ;
- l'ordonnancement, à réception du dossier en provenance du DGB.

Il y a là une lourdeur liée à ce que le Contrôleur financier contrôle aussi bien l'engagement que l'ordonnancement et que, par ailleurs il effectue les mêmes contrôles que la Direction de l'ordonnancement. Des réflexions sont en cours pour limiter son intervention aux seuls engagements.

En principe, la Direction de l'ordonnancement qui reçoit une facture en fait une copie à l'intention du Contrôle financier pour qu'il puisse vérifier le service fait.

En principe encore, le contrôle du service fait par le Contrôleur financier devrait être un autre facteur de lourdeur de la chaîne dans la mesure où il n'a pas les moyens de le faire, d'une part par manque d'effectifs, d'autre part du fait de sa centralisation au Ministère des Finances et son absence des Ministères techniques.

En pratique, dans la plupart des cas, la fusion engagement/liquidation/ordonnancement élimine la possibilité de contrôler le service fait qui s'intercalerait entre l'engagement et la liquidation.

Lorsque le Contrôle financier procède au contrôle du service fait, il se heurte à de nombreuses difficultés. Le Contrôle financier traite de l'ordre de 100 dossiers par jour. Il ne dispose pas de véhicules pour effectuer les contrôles sur place. Le contrôle se fait souvent par visite aux DAAF des ministères qui remettent un procès-verbal de livraison à l'agent du Contrôle financier ou par une vérification de la comptabilité matière. Lorsqu'il demande la présentation des achats, il n'a aucun moyen de vérifier que l'on ne lui présente pas un matériel déjà contrôlé, les cachets avec encre infalsifiables demandés n'ayant pas été obtenus.

La chaîne des contrôles au sein du Contrôle financier est très lourde. Le dossier qui vient de la Direction de l'ordonnancement suit la chaîne : secrétariat central, comptable, chef de bureau, chef de service, directeur, Directeur Général du Contrôle Financier (DGCF). Le DGCF signe tous les dossiers (sauf ceux qui sont en délégation, donc hors du budget de l'Etat).

#### *A nouveau à la Direction générale du budget*

Dans le cas où les opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement n'ont pas été fusionnées, le dossier engagé par la Direction générale du budget et visé par le Contrôleur financier retourne chez le DGB qui signe tous les mandats pour transmission au Trésor pour paiement.

#### **La chaîne administrative de l'investissement**

La chaîne administrative de l'investissement se tient :

- au Ministère du plan, dans un premier temps ;



– à la DGB dans un second temps.

La encore, la demande d'engagement émane d'un Ministère technique.

Le dossier est déposé par le fournisseur au Ministère technique. Il est visé par le Ministre ou son Directeur de cabinet et transmis à la Direction générale de la planification et du développement (DGPD) du Ministère du plan. Dans le cas d'un projet en cours d'exécution, il y a intervention de la Direction du contrôle qui va sur le terrain procéder à un contrôle physique ; le DGPD vise une attestation de service fait.

Dans le cas d'un projet nouveau, le dossier est analysé par le Service de la dépense de la Direction de la dépense de la DGPD, qui s'assure de :

- la régularité du dossier ;
- l'inscription au budget et la disponibilité des crédits;
- les pièces à fournir, c'est-à-dire :
  - un bon de commande pour les dépenses inférieures à 5 millions de FCFA ;
  - un bon de commande plus une lettre de commande de la DCMCE pour les dépenses comprises entre 5 et 10 millions de FCFA ;
  - un marché (qui comporte plus de détail que la lettre de commande) pour les dépenses supérieures à 10 millions de FCFA) ;
  - la facture timbrée ;
  - la patente ;
  - le NIU ;
  - le SCIEN ;
  - l'inscription au registre du commerce ;
  - le compte bancaire ;
  - l'agrément CNSS ;
  - l'agrément du Ministère de la construction dans le cas de bâtiment, du Ministère des travaux publics dans le cas des routes.

Le chef du Service de la dépense donne son quitus et le transmet au Directeur de la dépense qui refait l'analyse et donne son visa. Le dossier est transmis au DGPD qui le signe.

Le dossier est ensuite transmis à la DGB pour émission de mandat. La DGB refait toute la chaîne de la dépense avec réexamen des pièces. Là encore il y a fusion des opérations d'engagement/liquidation/ordonnancement. La preuve en est qu'une des difficultés du contrôle du service fait est que le Ministère du plan attend d'être informé par le Trésor des décaissements. Souvent, il ne l'est pas et les fonctionnaires du plan doivent se déplacer au Trésor pour y trouver l'information. Le contrôle du service fait est effectué, en principe, par la DCMCE, le Ministère du Plan et le Ministère technique. Le Contrôle financier n'accompagne pas les équipes techniques sur place. Il ne dispose du reste pas des techniciens qui lui permettraient de vérifier l'état d'avancement des travaux.

L'efficacité du contrôle du service fait est donc douteuse du fait qu'il a lieu après paiement, ou du moins après versement d'une avance importante. Les opérateurs économiques, compte tenu des délais de paiement, ne commencent les travaux que moyennant une avance importante. L'usage est entre 50 et 80%, souvent plus proche de 80 que de 50, versés avant le début des travaux. De l'ordre de 5% des opérateurs, pas plus, démarrent les travaux avant d'avoir reçu les fonds. A la crainte de ne pas être payé dans des délais raisonnables s'ajoute le fait que les banques ne font aucun crédit aux opérateurs économiques qui réalisent des travaux pour le compte de l'Etat.

Au-delà de 5 millions, la DCMCE ou la DGGT décide du montant de l'avance.

La DGGT, créée en 2002 gère tous les marchés d'une valeur supérieure à 500 millions de FCFA. Les ministères techniques restent à l'écart de ces grands projets.

Des difficultés peuvent survenir qui tiennent à ce que les investissements engagés sur plusieurs années peuvent voir leur ligne budgétaire disparaître parce que non reconduite par le Ministère du plan. Si le Ministère du plan ne souhaite pas reconduire la ligne, le Ministère technique est contraint de réduire ses projets nouveaux.

La chaîne de la dépense au Ministère du plan est totalement non informatisée.

### ***La chaîne de la dépense au Trésor***

Un mandat qui quitte la Direction générale du budget arrive au Trésor au service de la dépense de la Direction de la dépense, qui procède à une inscription papier (premier livre) et informatique. En principe, les mandats apparaissent déjà à l'écran, le Trésor étant connecté à la DGB, mais ce n'est pas toujours le cas.

Le service de la dépense procède ensuite à un *contrôle de régularité* sur pièces qui, dans le cas standard, sont :

- le cachet de l'ordonnateur ;
- le visa du contrôleur financier ;
- l'imputation budgétaire ;
- la disponibilité des crédits ;
- l'exactitude des calculs de liquidation ;
- le bon de commande ;
- le bon de livraison ;
- la facture timbrée ;
- le certificat de moralité fiscale ;
- la patente ;
- le numéro SCIEN (système congolais d'identification des entreprises) ;
- le numéro SCIET (système congolais d'identification des établissements) ;
- le numéro NIU (numéro d'immatriculation unique) ;
- l'affiliation à la caisse nationale de sécurité sociale ;
- la lettre de commande dans le cas de commande de montant supérieur à 5 millions de FCFA ;
- la copie du document de passation de marché dans le cas de montant supérieur à 10 millions de

FCFA.

Si le mandat n'est pas rejeté, il est *pris en charge*, acte par lequel le Trésor se déclare responsable du paiement et constate le mandat dans la comptabilité du TPG. Il y a alors inscription sur une deuxième livre et informatiquement dans une comptabilité auxiliaire qui fait apparaître le ministère à l'origine de la dépense. Pour arriver à la prise en charge, les pièces ont été vérifiées par un agent, puis par le chef de service qui donne son visa et transmet au Directeur de la dépense, qui signe.

Si le mandat est rejeté, il n'est pas nécessairement renvoyé, car des pressions s'exercent sur le service de la dépense pour qu'il conserve le dossier dans l'attente de la pièce manquante.

Après la prise en charge, intervient le *service de la comptabilité* qui procède à une troisième vérification des pièces, reprend l'écriture de prise en charge, attribue un numéro au mandat et ventile les mandats entre ceux à payer par virement et ceux à payer par caisse. Il y a là encore inscription sur un troisième livre et informatiquement dans le fichier commun, mais également dans un fichier spécifique à la comptabilité.

Le service de la comptabilité vérifie également l'imputation budgétaire.

Les pièces justificatives sont renvoyées au service de la dépense.

La dernière signature est celle d'un fondé de pouvoir ou, pour les grosses sommes, du TPG.

Le mandat est alors *prêt à être payé*.

Les mandats ne sont pas nécessairement payés dans l'ordre des numéros attribués par rang d'arrivée au service de comptabilité. Il y a une programmation des paiements.

Le créancier payé par caisse retire son bon de caisse au service de la dépense (ou un autre livre bénéficie d'une inscription). Il doit suivre son dossier pour en arriver là, ce qui l'oblige à venir très fréquemment au Trésor.

En cas de paiement par virement, il y a enregistrement sur un nouveau livre et informatiquement sur une application spécifique au service du paiement.

## **La chaîne de la dépense déconcentrée**

En théorie, les ministres délèguent leur fonction d'administrateur de crédit à des Délégués des finances, institués par le décret 97-59 du 28 mars 1997 (voir pour plus de détail l'encadré "La chaîne de la dépense déconcentrée". Il semble que cette procédure n'ait jamais été effective.

Jusqu'à l'exercice 2005 inclus, les dépenses déconcentrées sont soumises au préfet par les services départementaux des ministères. Le préfet avalise la demande d'engagement. Il affecte les ressources déconcentrées des ministères sans véritable contrôle, de sorte que les ministères se plaignent de ne pouvoir exécuter leurs budgets déconcentrés.

Certains ministères ont par ailleurs constatés des écarts négatifs entre leurs dépenses dans les départements, telles qu'ils l'enregistrent, et les mêmes dépenses comptabilisées chez les Directeurs départementaux du Trésor

A la suite du constat de ces dysfonctionnements de l'exécution du budget déconcentré, des Centres de sous-ordonnement (CSO) ont été mis en place au niveau des départements. Il en résulte que des agents au niveau déconcentré sont ordonnateurs secondaires alors que les ministres ne le sont pas. Il ne semble pas, pour l'instant, que ces centres soient opérationnels. Presque tous les ordonnancements se font à Brazzaville ; par contre, les paiements peuvent se faire chez les comptables du Trésor des départements. Le chef du CSO est un agent de la Direction générale du budget. Le partage des rôles entre le préfet et le chef du CSO n'a pas été clairement défini.

#### **La chaîne de la dépense déconcentrée**

*Les délégations des finances.* Par le décret 97-59 du 28 mars 1997, instituant des Délégations des Finances auprès des Administrations Centrales ou Déconcentrées, il est organisé une déconcentration de la chaîne de la dépense. Il est institué auprès des administrations centrales ou déconcentrées des Délégations animées par un Délégué des Finances représentant le Ministère des Finances.

Les Délégués des Finances sont responsables de la préparation de l'avant-projet de budget de l'administration. Les Ministres exercent leurs attributions d'administrateurs de crédit par l'intermédiaire des délégués des Finances.

*Les centres de sous-ordonnement.* L'exécution des dépenses doit, s'agissant des dépenses au niveau des départements, être faite par le canal des centres de sous-ordonnement qui servent de relais à la Direction Générale du Budget en ce qui concerne la gestion des crédits des structures déconcentrées de l'Etat (circulaire n°0085/MEFB-CAB du 21 février 2005).

Les chefs de centre sont ordonnateurs secondaires du budget de l'Etat. Ils sont chargés de :

- assurer les opérations de liquidation et d'ordonnement des crédits des services déconcentrés de l'Etat et des subventions allouées aux collectivités locales ;
- suivre la gestion de la solde des agents de l'Etat en service dans les collectivités locales ;
- émettre les titres de recettes des services.

Les services déconcentrés bénéficient de leurs crédits par une ordonnance de délégation de crédit au Centre de sous-ordonnement et les transferts des fonds à un compte à la BEAC.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : D+	Justification
C	ii) Les autres règles et procédures de contrôle interne prévoient une série de règles de base pour le traitement et l'enregistrement des transactions, qui sont comprises par les agents directement concernés par leur application. Certaines règles et procédures paraissent excessives, tandis que d'autres mesures de contrôle sont déficientes dans des domaines de moindre importance.	ii) Les autres règles et procédures de contrôle (aux stades de l'ordonnancement, de la liquidation, et du paiement) sont prévues par les textes, mais il n'existe pas de manuels de procédure. Ces règles et procédures sont d'une lourdeur tout à fait excessives et conduisent à intégrer les fournisseurs à toutes les étapes de la chaîne.
D	i) Les systèmes de contrôle des engagements font généralement défaut OU font l'objet de violations courantes. 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.	i) Le contrôle de l'engagement des dépenses ne couvrent pas l'ensemble des dépenses ou est enfreint, comme l'atteste les forts taux de sur-exécution du budget. Les paiements par anticipations ne font pas toujours l'objet de réservation de crédit. La règle qui veut que l'engagement ait lieu avant l'ordonnancement et la livraison n'est pas respectée. iii) La chaîne réglementaire engagement/ordonnancement/vérification du service fait/liquidation n'est pas observée. Le recours aux procédures d'urgence (paiements par anticipations) et aux caisses d'avance est fréquent.

### **Réforme**

Une réforme de la chaîne de la dépense est considérée comme nécessaire, destinée, en particulier, à réduire sa lourdeur et à l'informatiser.

## PI-21. Efficacité du système de vérification interne

Il existe essentiellement deux organismes d'inspection, l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale d'Etat (IGE).

**L'Inspection Générale des Finances (IGF).** L'inspection Générale de Finances dépend du Ministre des finances. Elle comporte une quarantaine de cadres.

L'IGF effectue deux types de contrôles. 1. Des contrôles des comptes de tous les gestionnaires et comptables de deniers publics (donc y compris les entreprises publiques) ; 2. Des contrôles inopinés sur initiative de l'IGF ou à la demande du Ministre des Finances.

En 2005, l'IGF a mené 8 missions du premier type et 13 missions du second.

Les moyens d'investigation de l'IGF sont limités alors que son domaine est très vaste. Le contrôle est essentiellement un contrôle de la tenue de la comptabilité. Elle ne peut effectuer un contrôle physique. Ainsi le contrôle du Fonds forestier a-t-il consisté en un simple contrôle de la comptabilité du comptable.

Les rapports de l'IGF sont à destination du Ministre des Finances. Ils ne sont pas diffusés. Les contrôlés n'en sont pas destinataires. Il n'apparaît pas qu'il y ait beaucoup de suite donnée à ces contrôles.

**L'inspection Générale d'Etat (IGE).** L'inspection générale d'Etat est rattachée à la Présidence de la République. Elle est constituée de trois directions en charge :

- du patrimoine et de l'administration de l'Etat ;
- des marchés de l'Etat ;
- des finances publiques.

La direction en charges des finances publiques joue un rôle analogue à celui de l'IGF. Son champ d'action est un peu plus large ; elle a la possibilité de contrôler la façon dont les entreprises privées satisfont leurs obligations fiscales ; elle a également la possibilité (elle l'a fait une fois) de contrôler l'IGF ; elle est membre des conseils d'administration des entreprises publiques.

L'IGE agit sur instruction du Directeur de cabinet du Président de la République. Son statut est mal défini et en cours de redéfinition (un projet de texte est à l'examen à la Présidence de la République). Ses rapports ne reçoivent aucune suite.

La coordination avec l'IGF se limite à une rencontre annuelle.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1)	Justification
<b>D</b>	i) Il y a peu, voire aucune vérification interne axée sur le suivi des systèmes. ii) Les rapports sont inexistantes ou très irréguliers. iii) Les recommandations de la vérification interne sont généralement ignorées (à quelques exceptions près).	i) Les moyens de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale d'Etat (IGE) ne leur permettent pas d'assurer une revue partielle des systèmes (au moins 20% du temps du personnel). ii) Les rapports ne sont pas établis pour la majorité des entités de l'administration centrale. iii) Les recommandations de la vérification interne ne bénéficient que de peu de suivi pour l'IGF, aucun suivi pour l'IGE

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

#### PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes

Les informations proposées dans le cadre de l'indicateur PI-17 peuvent être mises à profit pour évaluer l'indicateur PI-22.

Il ne peut y avoir de rapprochement de tous les comptes bancaires de l'administration centrale puisque certains d'entre eux ne sont pas connus du Trésor.

Il y a par contre un rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor lors de l'édition de la balance du Trésor, trimestriellement ???.

Il existe dans la balance du Trésor de nombreux comptes d'attente dont la régularisation n'a lieu que dans un délai très supérieur à deux mois.

Composante	Critères minima pour la note de la composante. Méthode de notation M2 Note globale : D+	Justifications
i) Régularité du rapprochement des comptes bancaires	<b>Note = C</b> : Le rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor se fait tous les trimestres, généralement dans les 8 semaines suivant la fin de la période sous revue.	Certains comptes bancaires de l'administration centrale ne sont pas connus du Trésor. Ceux qui le sont ne font pas l'objet d'un rapprochement mensuel.
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.	Il existe dans la balance d'importants comptes d'attente, régularisés dans de longs délais.

## PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires

Les administrations déconcentrées apparaissent dans le budget d'investissement et dans le budget de fonctionnement.

*Dans le budget de fonctionnement*, les services déconcentrés des administrations se voient affecter des ressources du budget, la plus part du temps au titre des *transferts*. Le vocable *transfert*, dans les finances publiques du Congo, a un double sens. Il peut être compris dans son acception habituelle de subventions, par exemple subventions aux Etablissements publics, aux Collectivités locales, bourses d'études, ... Il signifie aussi "crédit globaux" dans le cas des administrations déconcentrées. En effet, les dépenses des administrations déconcentrées ne sont pas réparties par nature, mais globalisées sous la forme d'un *transfert*.

A titre d'exemple, les services déconcentrés de santé apparaissent au budget sous :

*Ministère de la santé et de la population*  
*Cabinet*  
*Autres transferts*  
*Département du Kouilou*  
*Département du Niari*  
...

Les services déconcentrés de l'enseignement primaire apparaissent de façon identique, au titre du Cabinet du Ministère de l'enseignement primaire et secondaire chargé de l'alphabétisation.

Certains ministères font apparaître les transferts vers les services déconcentrés au niveau de chaque Direction générale plutôt qu'à celui du cabinet, par exemple :

*Ministère de la sécurité et de l'ordre public*  
*Direction générale de la sécurité civile*  
*Autres transferts*  
*Département du Kouilou*  
*Département du Niari*  
...

Une exception à cette règle concerne les hôpitaux autres que le CHU et l'hôpital de Louandjili (à Pointe-Noire), qui reçoivent une dotation budgétaire de fonctionnement répartie par nature de dépense.

*Dans le budget d'investissement*, la nature déconcentrée du projet est clairement identifiée, par exemple *Ecole normale d'instituteur de Dolisie*.

Le budget d'investissement est donc plus précis que le budget de fonctionnement pour ce qui est des administrations déconcentrées.

La même conclusion prévaut au niveau de l'exécution du budget.

*L'exécution du budget de fonctionnement* n'est suivi que globalement, au niveau de chaque transfert. Il n'est pas possible de connaître la nature des dépenses des services déconcentrés puisqu'ils reçoivent un crédit global appelé "transfert" et sont libres de leur usage. Par ailleurs les rapports d'exécution ne font apparaître les transferts que globalement par ministère, sans faire ressortir ceux qui sont parvenus aux services déconcentrés.

*L'exécution du budget d'investissement* individualise les projets, entre autres les projets déconcentrés.

En dehors de l'exécution du budget, il n'y a pas eu de collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les unités de prestation de services dans un secteur majeur au cours des trois dernières années. L'encadré "L'accès aux soins et aux médicaments" propose quelques indications qualitatives.

Les unités de prestation de services (et en particulier les centres de santé et les écoles) sont susceptibles de recevoir des fonds des collectivités locales. Comme la remarque a déjà été faite, aucune information ne remonte quant à l'usage que font ces collectivités des fonds qu'elles reçoivent du budget de l'Etat ou du produit des impôts locaux. Cependant, les informations en provenance d'un certain nombre de projets qui collaborent avec les collectivités locales semblent indiquer que les dépenses prioritaires de celles-ci sont leur propre gestion, les missions et les déplacements.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)	
D	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.	Les ressources de fonctionnement perçues par les unités de prestation de service, qu'il s'agisse de ressources déconcentrées ou décentralisées, sont presque totalement inconnues. Le budget les globalise sous l'appellation "transfert" ; les collectivités locales n'en rendent aucun compte.

#### **L'accès aux soins et aux médicaments**

Le système de santé est structuré en hôpitaux et centres de santé. Dans les deux cas, les soins sont payants. Dans les centres de santé, le patient paye un forfait un peu inférieur à 2000 FCFA pour recevoir soins et, en principe médicaments. A l'hôpital, le prix payé dépend de la nature des soins. Les hôpitaux apparaissent dans le budget de l'Etat, pour la subvention reçue s'agissant des deux établissements publics (le CHU et l'hôpital de Louandjili), par nature de dépense pour les autres.

Même dans le cas de ces derniers, il n'y a aucun moyen de disposer de leurs comptes pour constater l'exécution de leur budget.

Les centres de santé n'apparaissent pas dans le budget de fonctionnement dans la mesure où ils financent eux-mêmes leur fonctionnement (hors personnel) par les versements des patients.

Les hôpitaux reçoivent leur dotation budgétaire par virement sur un compte du Directeur départemental du Trésor. Les directeurs d'hôpitaux se plaignent de ne disposer que d'une partie des fonds ainsi transférés.

Le service rendu par le système de santé aux patients peut être analysé aux deux points de vue des personnels en poste et des médicaments disponibles.

#### **Personnel**

L'éloignement des grands centres de Brazzaville et Pointe-Noire conduit à une raréfaction des personnels de santé, qui sont concentrés dans ces deux villes. On cite le cas d'un ensemble de 10 centres de santé plus un hôpital dans une zone éloignée qui ne dispose que d'un seul médecin. Parfois, le soignant d'un centre de santé éloigné ne dispose que d'un brevet de secourisme. Le paiement des salaires a souvent lieu à Brazzaville, ce qui conduit les personnels des zones éloignées à de longues absences pour aller percevoir leurs salaires.

Des recrutements importants de personnel de santé ont eu lieu en 2004 et en 2005 (de l'ordre de 2000) avec obligations pour les bénéficiaires de prendre leurs postes à l'intérieur du pays. Cependant, une grosse partie des médecins recrutés ont été affectés à l'armée et aux deux grands hôpitaux (CHU et Louandjili), qui (en particulier du fait de leur statut d'établissements publics) sont à même de verser de meilleurs salaires et de proposer des conditions techniques de travail plus satisfaisantes.



## **Médicaments**

La distribution des médicaments était jusqu'à aujourd'hui assurée par la CENAMES, une centrale d'achat et de distribution de médicaments dont le statut était celui d'un service du Ministère de la santé, directement rattaché au cabinet. Les médicaments, bien qu'apparaissant dans le budget du Ministère de la santé de 2005 pour 4,3 milliards de FCFA, n'arrivent que très peu dans les hôpitaux et encore moins dans les centres de soins. Aussi bien les uns que les autres sont contraints de s'approvisionner sur le marché national ou étranger (en Angola par exemple pour l'hôpital de Pointe-Noire) par le biais d'intermédiaires divers.

Dans de nombreux cas, il est demandé aux patients d'aller acheter eux-mêmes les médicaments dans les pharmacies.

On constate des ruptures d'approvisionnement, plus fréquentes dans les zones éloignées que dans les grands centres, surtout en dehors des médicaments de base. La situation était arrivée à un tel point de dysfonctionnement que la CENAMES a été fermée. L'absence totale de comptes de ce service fait qu'il est difficile de porter un jugement plus précis sur le fonctionnement du circuit du médicament, tel qu'il était jusqu'au début de l'année 2006.

Une nouvelle centrale est en cours de création, avec l'appui des bailleurs de fonds. Le décret de la Présidence de la République qui l'instituera est en cours de préparation. Il s'agit d'une entité autonome dotée par l'Etat et les bailleurs de fonds d'un stock initial de médicaments.

Les médicaments qui apparaissent dans le budget du Ministère de la Santé sont vendus aux malades, ce qui devrait constituer une recette des hôpitaux et des centres de santé. On n'a vu à propos des caisses de menues recettes qu'il règne dans ce domaine une grande opacité.

## **PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année**

Différents documents d'exécution sont disponibles.

La Direction générale du budget produit *un rapport d'exécution du budget de fonctionnement* (l'investissement y figure de façon résumée) de l'Etat chaque trimestre, dans un délai de deux mois après la fin du trimestre. Ce document fournit une présentation des recettes en une dizaine de postes et un tableau des dépenses relativement détaillé puisqu'il croise :

- les ministères ;
- les trois grandes catégories de dépenses de fonctionnement (personnel, matériel et transferts) ;
- les engagements, ordonnancements et paiements.

Pour établir cet état d'exécution, la DGB, par le biais de sa Direction de la recette, reçoit des Directions générales des impôts et des douanes les recouvrements et du Trésor les encaissements des impôts et des taxes douanières. Elle connaît, par sa Direction des ordonnancements, l'état des engagements et des ordonnancements, et par le Trésor l'état des décaissements.

Dans le même délai, le Ministère du plan fournit un point sur *l'exécution des dépenses d'investissement du budget de l'Etat*, lui aussi relativement détaillé, par :

- ministère ;
- source de financement (fonds propres, emprunts, don) ;
- projet
- étape de la chaîne de la dépense (engagements, ordonnancements et paiements).

La Comptabilité publique, à qui la responsabilité pourrait en être confiée, n'est pas en état de fournir des rapports d'exécution en cours d'année compte tenu de l'absence d'une informatisation qui lui permettrait de recevoir des informations de la DGB ou du Trésor.

Son rôle pour l'instant est limité à l'élaboration de la loi de règlement, document annuel.

La Direction des Etudes et de la Prévision du Trésor élabore le *Tableau des Opérations du Trésor* (TOT), qui n'est autre que la balance du Trésor résumé. Il est établi sur la base des comptes des comptables subordonnées qui sont reçus le cinq du mois et qui sont complétés par des visites de la Direction des Etudes et de la Prévision. Il est alors possible de disposer du TOT le 15 du mois.

Enfin, la Cellule du suivi des programmes (au Ministère des finances) élabore le *TOFE*, là encore dans un délai de l'ordre de deux mois.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale C+	
<b>B</b>	<p>i) La classification des données permet une comparaison avec le budget, mais seulement au niveau de certains agrégats. Les dépenses sont couvertes aux phases de l'engagement et du paiement.</p> <p>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.</p>	<p>i) La classification des données permet une comparaison avec le budget au niveau des ministères et des grandes catégories de dépenses, aux phases de l'engagement, de l'ordonnancement et du paiement.</p> <p>iii) Des préoccupations peuvent exister quand au rapprochement des ordonnancements et des décaissements.</p>
<b>C</b>	<p>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.</p>	<p>ii) Les rapports sont préparés tous les trimestres et émis dans un délai de deux mois.</p>

## PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels

Différents états financiers annuels sont disponibles.

*Le compte administratif.* La production du compte administratif est entravée par la nécessité de produire les comptes des années antérieures. Actuellement débute l'élaboration du compte administratif de l'année 2004.

*Le compte de gestion.* Sous la responsabilité du Trésor, il devrait être clôturé chaque année vers la fin mars, il l'est plutôt vers la fin juillet.

*La loi de règlement.* Elle est élaborée par la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP) sur la base des états d'exécution qui lui sont fournis par la DGB (comptes administratifs) et le Trésor (comptes de gestion).

Les deux dernières lois de règlement élaborées (mais non encore votées) concernent les exercices 2001 et 2002. La loi de règlement de l'exercice 2003 est presque achevée.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : D+	
<b>B</b>	iii) Les normes IPSAS ou des normes nationales sont appliquées	iii) Les normes nationales de la comptabilité budgétaire et du plan comptable général de l'Etat sont appliquées.
<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) Le compte administratif est préparé chaque année. Il n'inclut pas les soldes bancaires qui pour une part apparaissent dans la balance du Trésor, pour une autre ne sont pas recensés.
<b>D</b>	ii) Si les états annuels sont préparés, ils ne sont généralement pas soumis pour vérification externe dans les 15 mois suivant la fin de l'exercice.	ii) La Cour des comptes vient d'être créée. Elle est à peine opérationnelle et a commencé l'examen de la loi de règlement de l'année 2002.

### 3.6 Surveillance et vérification externe

#### PI-26. Etendue, nature et suivi de la vérification externe

La Chambre des comptes de la Cour suprême a fonctionné jusqu'en 1989. Son rôle était cependant limité, le traitement des questions de finances publiques étant second par rapport aux tâches prioritaires de la Cour suprême.

La Cour des Comptes, créée en substitution à la Chambre des comptes de la Cour suprême, existe depuis le 7 mars 2005. Elle commence seulement à être opérationnelle.

Sa mission est de contrôler les comptes de l'Etat, des établissements publics, des collectivités locales, et des entreprises publiques, ainsi que de contrôler la loi de règlement.

Elle a débuté ses contrôles par l'examen de la loi de règlement de l'exercice 2002, des comptes du Centre Hospitalier Universitaire (qui est un établissement public), des mairies de Brazzaville et de Pointe-Noire, de la Société Nationale de Distribution d'Eau et de la Société Nationale de l'Electricité.

Elle n'a pas encore produit de rapports.

Elle comporte 18 cadres, qui sont plus juristes que spécialistes des finances publiques.

Ses rapports sont à destination de la Présidence de la République, du Parlement et du Premier Ministre. La Cour des Comptes donne son avis sur la loi de Finances avant transmission au Parlement. La Commission des finances du Parlement peut interroger la Cour des Comptes.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1)	Justification
<b>D</b>	<p>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.</p> <p>ii) Les rapports de vérification sont présentés au parlement au-delà des 12 mois suivant la fin de la période sous revue ; les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentes au parlement au-delà des 12 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe.</p> <p>iii) Peu de preuves existent quant à une réponse donnée ou un suivi.</p>	La cour des comptes vient d'être créée.

## **PI-27. Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif**

La constitution prévoit que la session d'octobre est consacrée à l'examen du projet de loi de finances. La loi organique du 1<sup>er</sup> février 2002 relative au régime financier de l'Etat précise que le projet de loi de finances est déposé une semaine avant l'ouverture de la session budgétaire, fixée au 15 octobre.

Des retards importants sont constatés lors du dépôt du projet de loi de finances au Parlement.

Les projets de loi des exercices 2003, 2004 et 2005 ont été déposés au mois de décembre au lieu du 15 octobre. Le projet de loi de l'exercice 2006 a été déposé en janvier 2006. Depuis 2003, il a toujours été nécessaire d'ouvrir une ou deux sessions extraordinaires pour examiner le projet de loi de finances.

Le projet de loi de finances (comme du reste la loi de finances elle-même) ne comporte pas de vision à moyen terme de la politique publique, mais une courte liste des actions prioritaires ; l'encadré "La politique budgétaire de dépense de la loi de finances 2005", qui reprend la partie de la loi qui traite de ce thème, en donne une illustration. Le projet de loi comprend une présentation détaillée des nouvelles mesures financières, en particulier en matière de recettes, qui sont proposées au vote du Parlement. Il comprend enfin une présentation du budget à un niveau agrégé et, en annexe, à un niveau détaillé.

La Commission des Finances du Parlement examine le projet de loi, entend les ministres sur leur budget (l'assemblée plénière n'entend que le Ministre des finances), et formule des propositions d'amendements et de recommandations au gouvernement, qui seront repris, si elle en décide ainsi, par l'assemblée plénière. Le parlement n'apporte cependant que des corrections marginales au projet de loi de finances.

A l'issue de l'examen du projet de loi, la Commission des finances rédige un rapport. L'examen du projet est relativement approfondi. La Commission des finances considère qu'elle reçoit généralement les documents d'exécution du budget avec trop de retard. Il semble cependant qu'elle se donne le temps nécessaire à l'examen du projet et que le parlement n'hésite pas à organiser une session extraordinaire.

Le parlement joue, malgré les problèmes qui viennent d'être signalés, un rôle de plus en plus actif dans le débat budgétaire et n'hésite pas à interpeller le gouvernement sur des points pertinents ou délicats, ainsi que l'on peut le constater à la lecture de l'encadré "Questions posées par les députés au Ministre des finances à l'occasion du débat budgétaire du projet de loi de finances rectificative de l'exercice 2005".

Les modifications du budget en cours d'année sont régies par la loi 1-2000 portant loi organique relative au régime financier de l'Etat qui dispose :

*Lorsque les crédits limitatifs s'avèrent insuffisants et qu'il y a urgence à effectuer une dépense, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris sur avis de la juridiction des comptes ; commentaire : la juridiction des comptes n'existant que depuis peu, cet article n'a pas été appliqué.*

*Si les crédits nécessaires sont compensés par des plus-values de recettes non prévues dans la loi de finances de l'année, la ratification est demandée au Parlement dans la prochaine loi de finances ; commentaires : ce cas s'est produit en 2005 (plus-values de recettes pétrolières, mais le gouvernement, plutôt que d'attendre la prochaine loi de finances, a eu recours à la procédure, non prévue dans ce cas semble-t-il, de loi de finances rectificative.*

*Si ces crédits sont indispensables pour faire face à une nécessité impérieuse d'intérêt national sans qu'il n'existe des ressources correspondantes, un projet de loi de finances portant ratification de*

*ces crédits est déposé immédiatement sur le bureau du Parlement ; commentaire : cette procédure, qui semble avoir pour objet d'avaliser les décrets d'avances, n'a pas été utilisée.*

*Les virements conduisent à modifier la nature de la dépense. Ils ne peuvent résulter que d'une loi de finances rectificative ; commentaire : il n'y pas eu de virement en 2003 et 2004, malgré des sur ou sous-exécutions importantes des dépenses selon les ministères.*

Conclusion : à l'exception de la loi de finances rectificative de l'exercice 2005, les règles régissant les modifications du budget en cours d'exercice ne semblent que partiellement suivies. De plus, le parlement ne réagit pas aux rapports d'exécution qui font état de fortes sur ou sous-exécutions du budget.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale : D+	Justification
<b>B</b>	<p>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.</p> <p>ii) Des procédures simples existent pour l'examen du budget par le parlement et sont respectées.</p> <p>iii) Le parlement dispose d'au moins un mois pour examiner les projets de budget.</p>	<p>i) Les documents déposés sur le bureau du Parlement satisfont le critère, même si la politique budgétaire est décrite de façon succincte.</p> <p>ii) Des procédures simples existent et sont respectées : examen du projet de loi de finances par la Commission des finances, audition des ministres, questions aux ministres, réponses des ministres, rapport de la Commission, proposition d'amendements.</p> <p>iii) Le Parlement se donne généralement au moins un mois pour examiner le projet de loi de finances, en n'hésitant pas à recourir à une session extraordinaire.</p>
<b>D</b>	<p>(iv) Des règles régissant les amendements budgétaires en cours d'exercice peuvent exister, mais sont très rudimentaires et peu claires OU ne sont pas généralement respectées.</p>	<p>(iv) Des règles régissant les amendements budgétaires en cours d'exercice existent (ratification par une loi de finances rectificative ou par la prochaine loi de finances), mais ne sont pas appliquées comme les nombreuses et importantes sur ou sous-exécutions des budgets des ministères permettent de le constater.</p>

#### **La politique publique de la loi de finances 2005 (extrait de la loi de finances)**

En matière de dépense, la nécessité de promouvoir le bien-être de la population et d'assurer le fonctionnement régulier de l'administration commande que les dépenses soient de qualité et soient effectuées en tenant compte des priorités et des orientations contenues dans La Nouvelle Espérance et reprises dans le DSRP, afin que le maximum de recettes budgétaires soit affecté aux dépenses qui concourent directement à la lutte contre la pauvreté.

A cette fin, un accent particulier sera mis sur les dépenses relatives :

- à l'éducation de base, à la santé de base et à la protection sociale ;
- à l'eau potable et à l'électrification urbaine et rurale ;
- à l'assainissement et à l'environnement ;
- aux infrastructures économiques et sociales ;
- aux travaux à forte intensité de main d'œuvre ;
- à l'appui à la production et à la commercialisation dans l'agriculture et l'élevage ;
- à la paix et à la sécurité ;
- au secteur des PME/PMI.

#### **Questions posées par les députés au Ministre des finances à l'occasion du débat budgétaire du projet de loi de finances rectificative de l'exercice 2005**

1. La non-conformité de la loi de finances, exercice 2005 exécutée par le Gouvernement à la loi votée par le Parlement.

2. Le caractère hybride et par conséquent non orthodoxe du projet de loi de finances rectificative. Celui-ci est apparemment un collectif de régularisation budgétaire, mais il s'agit en réalité d'un collectif à la fois de régularisation et de réorientation budgétaires.

3. La fiabilité des données pétrolières communiquées par le gouvernement.

4. La comptabilisation des deux cargaisons non enregistrées en 2004.

5. La sous-évaluation des recettes pétrolières attendues en 2005, étant donné les informations disponibles et les prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

6. La baisse de la production pétrolière constatée entre les deux lois de finances.

7. La stagnation des recettes non pétrolières malgré l'évolution de la conjoncture économique.

8. L'absence de base programmatique, le caractère budgétivore de la municipalisation accélérée et les effets multiplicateurs des arriérés de paiements.

9. L'absence des actes juridiques constatant les dépassements opérés.

10. L'intitulé, la stérilisation et la domiciliation du compte spécial à ouvrir au Trésor.

11. Le montant de l'excédent des ressources pétrolières au 30 septembre 2005.



## **PI-28. Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif**

Il n'existe pas encore de rapport de vérification de la Cour des comptes. Il est préférable de ne pas noter cet indicateur plutôt que de proposer la note D, qui rendrait le parlement responsable d'un état de fait qui ne dépend pas de lui.

### 3.7 Pratique des bailleurs de fonds

Les modes de gestion de l'aide des principaux bailleurs de fonds figurent dans l'encadré "La gestion de l'aide par les principaux bailleurs de fonds".

#### D-1. Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

Deux des principaux bailleurs de fonds font de l'aide budgétaire, le FMI et la Banque mondiale. On peut, en effet, considérer que l'aide du FMI, qualifiée d'"appui aux déséquilibres de la Balance des paiements" est de l'aide budgétaire pour deux raisons : premièrement, son usage est à la discrétion du gouvernement ; deuxièmement, elle n'est pas plus un appui aux déséquilibres de la balance des paiements que n'importe quel emprunt, quel que soit son usage.

Aussi bien dans le cas du FMI que dans celui de la Banque, les montants sont prévisibles avant le début de l'exercice budgétaire et décaissés en conformité avec les prévisions, conditionnellement à la réalisation des déclencheurs prévus.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)	
A	<p>i) Au cours des trois dernières années, l'appui budgétaire direct effectif n'a été qu'une seule année inférieure de plus de 5% aux prévisions.</p> <p>ii) Des prévisions de décaissements trimestriels ont été convenues avec les bailleurs de fonds au début ou avant le début de l'exercice budgétaire et les retards effectifs dans les décaissements (pondérés) n'ont pas excédé 25 % au cours de deux des trois dernières années.</p>	<p>Seuls le FMI et la Banque mondiale font de l'aide budgétaire (qualifiée, dans le cas du FMI, d'appui aux déséquilibres de la balance des paiements). Cette aide est prévisible avant le début de l'exercice budgétaire et décaissée conformément aux prévisions <b>conditionnellement à la réalisation des déclencheurs prévus.</b></p>

## 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

L'aide-projet des principaux bailleurs de fonds est connue des ministères ou du Ministère du plan avant le début de l'exercice budgétaire. Elle n'est pas directement ventilée selon la nomenclature budgétaire, mais il est facile de classer les projets à l'intérieur de la nomenclature budgétaire par ministère et direction.

Il convient de noter que beaucoup de projets ne sont pas inscrits au budget. Pour l'essentiel, ils le sont si le Ministère du plan en a connaissance. Les ministères ont tendance à ne pas déclarer au Ministère du plan les projets qu'ils négocient ou gèrent directement avec les bailleurs de fonds.

Les projets fournissent des rapports trimestriels dans plus de 85% des cas (rapports financiers au minimum) et dans un délai d'un mois dans presque tous les cas, que les projets soient inscrits au budget ou ne le soient pas.

Note	Critères minima (méthode de notation : M1)	
<b>A</b>	i) Tous les bailleurs de fonds (exception éventuellement faite de quelques bailleurs de fonds dont l'aide est peu significative) fournissent des estimations sur les décaissements de l'aide-projet à des étapes conformes au calendrier budgétaire de l'administration, et dont la ventilation est conforme à la classification du budget de l'administration centrale. ii) Les bailleurs de fonds fournissent les rapports trimestriels dans le mois suivant la fin de la période sur l'ensemble des décaissements effectués, pour au moins 85 % des prévisions de financement extérieurs des projets inscrites au budget, avec une ventilation conforme à la classification budgétaire de l'administration centrale.	L'aide-projet des principaux bailleurs de fonds est connue avant le début de l'exercice budgétaire et fait, pour la quasi-totalité des projets, l'objet de rapports trimestriels disponibles dans un délai d'un mois. La plupart des projets ne figurent pas dans le budget ; ce point n'influe pas sur l'indicateur.

### D-3. Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

Le cas de l'Agence française de développement (AFD) est à séparer de celui des autres bailleurs de fonds.

#### *Les principaux bailleurs de fonds hors AFD*

Aucune aide n'est gérée sur la base des procédures nationales, c'est-à-dire en parcourant le circuit de la dépense au Ministère du plan puis à la Direction générale du budget. Certains bailleurs de fonds disposent d'ordonnateurs nationaux et recourent aux marchés publics. Cependant, c'est le bailleur de fonds qui choisit son opérateur. Les procédures de passation des marchés publics sont généralement en dérogation des procédures nationales. Le recours aux marchés publics peut cependant être effectué par le biais de la Commission centrale des marchés et contrats de l'Etat. Il y donc, pour les seuls marchés publics, un recours partiel à la procédure nationale.

Les trois autres domaines – paiements/comptabilité, vérification et établissement des rapports – sont hors des procédures nationales.

#### *L'AFD*

L'AFD fait exécuter certains de ses projets par des établissements publics, tel que le Port de Pointe-Noire ; ces établissements publics sont censés se conformer aux procédures nationales qui leur sont applicables. Les autres projets sont exécutés par des entreprises privées qui agissent pour le compte de l'AFD, donc en dehors des procédures nationales au sens des finances publiques.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)	Justifications
D	i) Moins de 50 % des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide sont gérés conformément aux procédures nationales.	Aucune aide n'est gérée selon les procédures nationales, à l'exception des projets de l'AFD, lorsqu'ils sont exécutés par des établissements publics nationaux.

#### **La gestion de l'aide par les principaux bailleurs de fonds**

##### **AFD**

L'Agence française de développement n'a pas fait d'aide budgétaire au cours des trois dernières années.

L'aide-projet de l'AFD n'est pas exécutée directement par l'administration, mais par des établissements publics, tel que le Port de Pointe-Noire, ou des entreprises privées, telle qu'une banque (dans le cas d'un projet de micro-crédit). L'administration est informée de ces projets, mais pas de leurs décaissements. Ces projets n'apparaissent pas dans le budget de l'Etat. Ils ont représenté de l'ordre de 1 millions d'euros en 2005 ??.

L'AFD a consenti en 2005 un don ??? de 24 millions d'euros en contribution à l'apurement des arriérés vis-à-vis de la BAD. Ces fonds étaient parfaitement prévisibles par le gouvernement, mais pas au moment de l'élaboration du budget, et ont été décaissés sans retard. On peut considérer qu'il s'agit d'une aide-projet (au sens large).

L'aide que l'AFD fait exécuter par des établissements publics est gérée selon les procédures nationales applicables aux établissements publics

## **Ambassade de France**

L'Ambassade de France ne fait pas d'aide budgétaire. Elle a réalisé en 2005 pour 37,0 millions d'euros d'aide-projet. Les montants pour 2003 et 2004 étaient de l'ordre de 100 millions d'euros par an.

Le gouvernement connaît l'ensemble des projets avant le début de la loi de finances, mais n'en inscrit presque aucun dans le budget.

Les projets font l'objet d'au moins deux fiches de suivi par an, de deux comités de pilotage par an, d'une revue à mi-parcours et d'une revue en fin de parcours. L'administration congolaise participe aux comités de pilotage, généralement au niveau du ministre. On peut donc considérer que l'information diffusée est au moins trimestrielle, d'autant que les assistants techniques des projets sont installés au sein de l'administration congolaise.

L'aide de l'Ambassade de France ne suit pas les procédures nationales.

## **FMI**

Le FMI apporte un appui aux déséquilibres de la balance de paiements, sous forme de prêts à taux concessionnel. Ces prêts sont consentis à la BEAC qui les rétrocède au gouvernement. En fait, on peut considérer qu'il s'agit d'aide budgétaire non ciblée pour deux raisons ;

- les fonds sont à la disposition du gouvernement pour en faire l'usage qu'il souhaite ;
- tous les emprunts sont des appuis à la balance des paiements, qu'ils soient déclarés comme tels ou qu'ils ne le soient pas.

Ces prêts sont décaissés sur la durée du programme par tranches après une revue. Ils ne sont donc pas prévisibles de façon précise, le décaissement pouvant être reporté en fonction des résultats de la revue.

On peut néanmoins considérer que, s'inscrivant dans le cadre d'un programme, et malgré le risque de report à l'issue des revues, ces prêts sont prévisibles avant le début de l'élaboration du budget des exercices concernés par le programme.

En 2004, un décaissement de 12.3 milliards de FCFA. En 2005, un décaissement de 6.5 milliards de FCFA.

## **Union européenne**

L'Union européenne ne fait pas d'aide budgétaire.

La prévision de l'année est disponible en janvier ou février.

Les protocoles d'accord entre l'Union européenne et le gouvernement prévoient généralement l'inscription de l'aide au budget de l'Etat.

Les rapports sont semestriels, facilement disponibles pour le gouvernement puisque partagés avec l'ordonnateur national, et disponibles dans un délai inférieur à deux mois.

L'ordonnateur national est le Ministre du plan.

La gestion de l'appui de l'Union européenne obéit aux règles de gestion de l'Union européenne.

## **Banque mondiale**

La Banque mondiale fait de l'aide budgétaire dans le cadre du Crédit de Relance Economique (REC), d'un montant de 30 millions de \$ étalé sur la période 2004-2006, mais qui, dans les faits, n'a pas donné lieu à des décaissements en 2004, mais seulement en 2005, pour un montant de 17 millions de \$.

Cette aide budgétaire est parfaitement prévisible, conditionnellement à la réalisation de déclencheurs. Elle est décaissée dans le délai d'un mois.

La gestion de l'aide-projet de la Banque mondiale obéit à un certain nombre de règles qui sont propres à la Banque. Chaque projet est élaboré et géré par une équipe recrutée par le gouvernement. La Banque mondiale émet des non-objections.

Les fonds des projets sont déposés, par tranche (souvent de 10%), sur un compte dans une banque commerciale.

L'ordonnateur national est le Ministre du plan, qui n'intervient que pour transmettre à la Banque les trois signatures des personnes dont deux seront nécessaires pour signer les chèques ou demander le réapprovisionnement du compte (généralement le coordonnateur et le comptable du projet + un agent du Ministère des finances, souvent le conseiller financier).

L'ordonnateur national est informé dès l'identification des projets. Les montants des projets et leurs décaissements sont prévisibles dès avant le début de l'année au cours de laquelle ils commenceront à être exécutés.

Les projets font l'objet de rapports trimestriels comportant trois volets (physique, financier et de passation des marchés).

Un décret spécial du Ministre des finances précise que la procédure de passation des marchés est celle de la Banque et non la procédure nationale.

L'aide projet de la Banque est de l'ordre de 32 millions de dollars en 2005.

## **PNUD**

Le PNUD ne fait pas d'aide budgétaire.

L'appui du PNUD est sous forme de projets ou de programmes répartis en volets ou en projets.

Ceux-ci sont exécutés soit directement par le PNUD, soit par des ONG, soit par le gouvernement (projets à exécution nationale).

Ces projets sont négociés longtemps à l'avance avec le ministère technique concerné ou avec le Ministère du plan. Ils sont connus bien avant le début de l'exercice, mais, dans la plupart des cas, ne sont pas inscrits au budget d'investissement de l'Etat. Les décaissements sont prévisibles, conditionnellement à l'exécution physique du projet, qui prend souvent beaucoup de retard.

Le PNUD est maître d'ouvrage délégué pour le compte d'autres bailleurs de fonds, notamment la Banque mondiale (PURAC, PREBASE) et l'Union européenne (projet route, aujourd'hui achevé).

En 2005, l'aide propre du PNUD s'est élevée à 1,1 millions de \$, l'aide des autres bailleurs de fonds exécutée par le PNUD, à 3,9 millions de \$.

Les projets du PNUD donnent lieu à des rapports qui sont au moins annuels dans le cas de l'aide propre, et qui dépendent des exigences des autres bailleurs de fonds lorsque le PNUD exécute leur aide.

Les projets exécutés par le PNUD ne le sont pas selon les procédures nationales. Dans le cas de l'aide propre, le coordonnateur du programme ou projet fait des demandes d'engagement qui sont signées par le Représentant résident ou le Représentant résident adjoint selon le montant, puis payées par le service financier du PNUD. Dans le cas d'exécution de l'aide des autres bailleurs de fonds, les demandes de décaissement (ou de renouvellement de la tranche dans le cas de la Banque mondiale) sont soumises à l'ordonnateur national ; le paiement obéit ensuite aux règles du PNUD qui dispose d'un compte dans une banque commerciale congolaise.

### 3.8 Questions particulières au pays

Entre 70 et 80% des recettes budgétaires de la République du Congo sont des recettes pétrolières. Il est donc indispensable qu'un examen de la gestion des finances publiques en République du Congo analyse la perception de ces recettes.

Plusieurs questions sont successivement traitées qui concernent les revenus pétroliers de l'Etat, la commercialisation des droits de la République et le rôle de la Société Nationale des Pétroles du Congo (SNPC).

#### Les revenus pétroliers de l'Etat

Les partages des revenus pétroliers entre les sociétés pétrolières (appelées aussi les contracteurs) et la République du Congo obéissent à un même schéma, assorti de chiffrements différents selon les contrats. Le chiffrage qui illustre cette présentation est tiré du contrat de partage de production relatif au permis haute mer C, approuvé par la loi 19-2004 du 2 décembre 2004. C'est un des contrats les plus récents. La part du Congo est, sauf exception, réglée en nature, c'est-à-dire en hydrocarbures (le vocable hydrocarbures s'entend ici pour hydrocarbures liquides, donc hors gaz). Quelques définitions sont nécessaires pour comprendre le partage de la production entre les sociétés pétrolières et l'Etat.

#### Définitions

*Coûts pétroliers* : toutes les dépenses du contracteur liées aux travaux pétroliers : dépenses de recherche, de développement, d'exploitation, provisions et dépenses pour abandons, bonus récupérables, provision pour investissements diversifiés (PID – voir plus loin).

*Prix fixé (ou prix fiscal)* : le prix de chaque qualité d'hydrocarbures sur le marché international. Le prix fixé est déterminé paritairement par le contracteur et le Congo sur la base d'informations relatives au prix sur le marché international.

*Production nette* : la production totale d'hydrocarbures liquides diminuée des pertes ou utilisations.

*Production nette cumulée* : la quantité cumulée de la production nette depuis la première production extraite du champ.

#### Partage de la production

Les paiements du contracteur à l'Etat du Congo tiennent compte de ce que le contracteur assure seul les coûts pétroliers, encore appelés *cost oil*, et les récupère en prélevant chaque année une part de la production dont la valeur est au plus égale à 60% de la valeur de la production nette, valeur maximale dénommée *cost stop*. Dans le cas de prix du baril exceptionnellement bas, d'autres règles déterminent le *cost stop*, de sorte que le *cost stop* peut être supérieur à 60% de la valeur de la production nette.

Par ailleurs, si le prix du baril est supérieur à 22\$/baril, la valeur des coûts pétroliers remboursés est limitée à 60%, non pas de la valeur de la production nette au prix fixé, mais de sa valeur à 22\$/baril. Dans la mesure où le partage de la production est déterminé en quantité physique, cette limite est convertie en baril au *prix fixé*.

La *provision pour investissements diversifiés* (PID), destinée au développement de l'économie congolaise est de 1% de la production nette. Elle est versée, par exception, en espèces. Elle est intégrée dans le *cost oil*.

La *redevance minière proportionnelle* au taux de 15% de la production nette. Le Congo peut la recevoir en espèces ou en hydrocarbures.

Le *profit oil* est égal à la production nette moins :

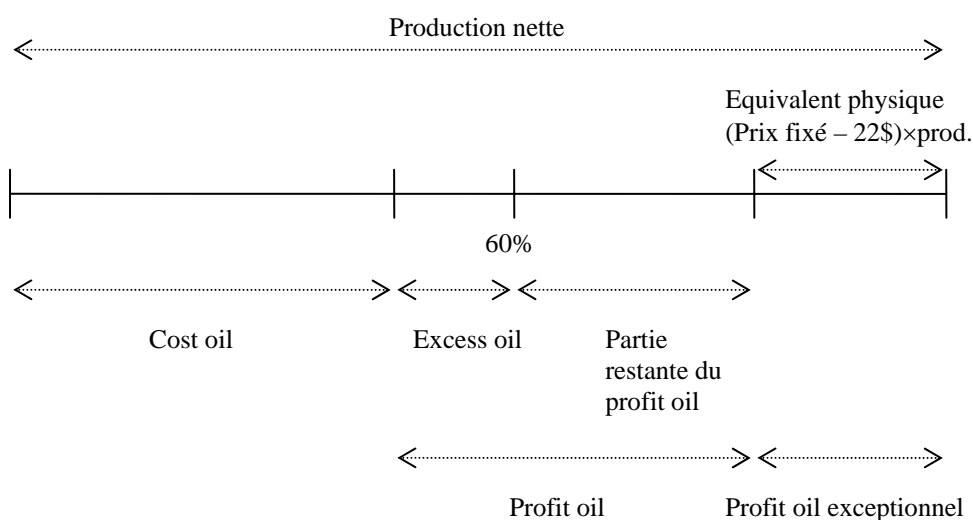
- la redevance minière ;
- la quantité d'hydrocarbures liquides correspondant au remboursement des coûts pétroliers, le *cost oil*, dans la limite du *cost stop* ;
- la différence entre la valeur de la production nette au prix fixé et la valeur de la production nette calculée au prix de 22 \$/baril ; cette différence est convertie en quantité d'hydrocarbures au prix fixé ; on l'appelle dans ce qui suit la part au dessus de 22\$.

Ce dernier élément est qualifié de *profit oil exceptionnel*.

La différence entre le *cost oil* et 60% de la production nette hors part au dessus de 22\$ est dénommée *excess oil*.

Le schéma ci-après figure les différents concepts. Il est construit en quantité physique. La redevance minière est négligée.

**Schéma 1 – Le partage de la production**



Le *profit oil* est partagé entre le contracteur et le Congo selon des clefs de répartition qui dépendent de la valeur du *cost oil*.

#### Partage du cost oil

Cost oil/Production nette	Production nette cumulée	République du Congo	Contracteur
< 60%	< 100 millions de barils	40%	60%
	> 100 millions de barils	50%	50%
> 60%	qq soit la production	50% de l'excess oil	50% de l'excess oil
	< 100 millions de barils	40% de la partie rest.	60% de la partie rest.
	> 100 millions de barils	50% de la partie rest.	50% de la partie rest.



Dans le cas où le prix fixé est supérieur à 22\$/baril, la part au dessus de 22\$ est partagée selon la clef :

#### Partage de la part au dessus de 22\$

Part au dessus de 22\$	République du Congo	Contracteur
	85%	15%

Les droits pétroliers de la République sont constitués de :

- La redevance minière ;
- La provision pour investissements diversifiés ;
- La part du *profit oil* de la République (*profit oil* "fiscal" + *excess oil*) ;
- La part de la production au dessus du prix limite supérieur ;
- Le produit des 15% d'intérêts que la République détient directement dans les champs de Yanga et de Sendji.

#### La commercialisation des droits de la République

Les droits pétroliers de la République peuvent être commercialisés de plusieurs façons :

- par les opérateurs au titre de la fiscalité ;
- par les opérateurs au titre du remboursement de certaines dettes gagées ; il n'y aura plus dans l'avenir de nouvelles dettes gagées ;
- par la SNPC (Société Nationale des Pétroles du Congo) pour le compte de la République.

Les cargaisons de pétrole congolais sont contrôlées par le bureau *Véritas*.

La commercialisation des droits de la République est détaillée dans un document dit "*statement I*" publié par le Ministère des finances. Il apparaît que la majorité des droits de la République est commercialisée par la SNPC.

Deux questions se posent quant à la perception des recettes de l'Etat au titre de ses droits pétroliers :

- les droits pétroliers du document rendu disponible par le Ministère des finances sont-ils cohérents avec les déclarations des opérateurs ?
- les droits pétroliers du document rendu disponible par le Ministère des finances sont ils cohérents avec les encaissements du Trésor ?

*Cohérence des droits pétroliers avec les déclarations des opérateurs.* L'écart, tel que calculé par KPMG pour le deuxième trimestre 2005, est inférieur à 1%.

*Cohérence des droits pétroliers avec les encaissements du Trésor.* Dans son rapport sur les procédures convenues relatives aux encaissements pétroliers sur les comptes du Trésor pour le deuxième trimestre 2005, le cabinet KPMG notait une cohérence sur la base d'un document établi spécifiquement par le Trésor pour KPMG, sans que le rapprochement avec les relevés bancaires ait pu être effectué. Dans le même rapport pour le troisième trimestre 2005, l'auditeur note que *les encaissements figurant sur le "Statement I" pour un montant de 303,8 milliards de francs CFA sont en accord avec les relevés bancaires du Trésor, qui sont des documents externes au Ministère des finances.*

## La Société Nationale des Pétroles du Congo (SNPC)

La SNPC est l'instrument de la politique pétrolière de l'Etat, principalement au travers de deux types d'activités :

- la prise de participations dans les champs exploités ;
- la commercialisation de la part de l'Etat.

La SNPC effectue plusieurs opérations avant de pouvoir verser au Trésor le produit de droits de la République :

- recherche d'un acheteur et détermination d'un prix de vente ;
- perception du prix des livraisons ;
- versement au Trésor des recettes diminuées d'une rémunération de 1,6%.

L'auditeur KPMG indique, dans son rapport de mars 2005 sur les comptes de la SNPC, que *les comptes sociaux et les comptes consolidés 2003 de la SNPC ne sont pas certifiables en l'état (comme en 2002), ni même auditables.*

L'auditeur indique que les performances commerciales de la SNPC sont faibles, des différentiels élevés apparaissant sur certains contrats : Djeno/Brent : - 4.1 contrat Vitol, - 4.4 contrat Quantic ; Nkossa/Brent : - 3.4 et - 3.8 pour deux contrats Sphinx.

Cependant, rien ne permet de conclure, à l'examen de l'audit de KPMG, que ces différentiels soient significativement anormaux.

L'auditeur indique, en ce qui concerne les rapprochements bancaires, que :

- La société nous a dit ne pas disposer des relevés bancaires pour les comptes étrangers. De ce fait, les rapprochements sur comptes étrangers ne sont pas faits.
- Aucun rapprochement n'était daté, ni ne portait de trace de supervision.
- Il existe à la date de clôture des écritures en suspens en grand nombre, anciennes, dont certains montants très significatifs auraient pu être apurés pour l'arrêté des comptes.

Les incertitudes liées à ces graves faiblesses de contrôle interne conduisent KPMG à émettre une réserve sur le suivi des opérations de trésorerie et attirer l'attention des tutelles sur les risques potentiels d'erreurs et de fraude.

Pour remédier aux critiques qui ont été portées à l'encontre de la gestion de la SNPC, le gouvernement a adopté un certain nombre de mesures :

- un nouvel audit de la SNPC ;
- l'obligation pour la SNPC de mettre à la disposition de l'Etat la valeur du pétrole congolais au prix fiscal ; la SNPC était entrée dans cette pratique depuis le deuxième trimestre de l'année 2004.

## Conclusion

Aujourd'hui, les audits de KPMG, malgré les réserves qu'ils ont émises dans le passé, d'autres obligations de rendre compte imposées par les bailleurs de fonds, ainsi que la redéfinition des arrangements entre le gouvernement et la SNPC rendent difficiles aussi bien des cargaisons non recensées que la vente à un prix inférieur au prix du marché.

### 3.9 Synthèse des notes

	Note	<b>A. RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget</b>
PI-1	B	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	C	Classification du budget
PI-6	B	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire
PI-7	C+	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	C+	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	A	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières
PI-16	D	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses
PI-17	B+	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties
PI-18	C+	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	D+	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	D+	Qualité et respect des délais des états financiers annuels
		<b>C(iv) Surveillance et vérification externes</b>
PI-26	D	Étendue, nature et suivi de la vérification externe
PI-27	D+	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif
PI-28		Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif
		<b>D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS</b>
D-1	A	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct
D-2	A	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 récentes ou en cours concernent principalement :

- La nomenclature budgétaire et son adaptation à l'identification des dépenses pro-pauvres.
- La réalisation par les ministères techniques de documents de stratégie sectorielle.
- Le code des marchés publics
- La chaîne de la dépense.
- La gestion de la Société nationale des pétroles du Congo.

Par ailleurs, le gouvernement s'est engagé vis-à-vis des bailleurs de fonds, dans le cadre du programme et de l'initiative PPTE, à un certain nombre de réformes, au-delà de celles qui viennent d'être mentionnées. Dans le domaine des finances publiques :

- Une gestion de l'investissement public qui assure une sélection efficace des projets et la qualité de l'exécution et du suivi.
- Un cadre de dépense à moyen terme.
- La poursuite des mesures déjà engagées dans le domaine pétrolier, ainsi que le contrôle par la Cour des comptes du patrimoine des dirigeants de la SNPC.
- Une revue du secteur de la forêt et l'adoption de mesures visant à assainir les relations entre ce secteur et l'Etat.

### **4.2 Facteurs institutionnels contribuant à la planification et à la mise en œuvre des réformes**

#### **Adhésion du gouvernement aux réformes**

Le DSRP intérimaire propose un diagnostic des problèmes de gouvernance :

- crise de l'administration, de l'autorité de l'Etat et du contrôle ;
- mauvaises et insuffisante affectation des ressources humaines, matérielles et financières disponibles ;
- accentuation de la corruption et de la fraude ;
- manque de coordination des actions et absence de liens fonctionnels entre les différentes administrations impliquées dans la gestion économique ;
- procédures de passation des marchés inappropriées ;
- dualité du système de passation des marchés, l'application des textes entraînant des conflits de compétences entre les deux organes parallèles que sont la Direction centrale des marchés et contrats de l'Etat et la Délégation des grands travaux.

Il y a là une première manifestation de la volonté politique de réforme de la gestion des finances publiques, même si un certain nombre d'insuffisances mises en évidence dans la section 3 sont omises, en particulier les problèmes liés à :

- l'élaboration du budget sur la base de stratégies sectorielles ;
- le manque de reporting et de consolidation des données d'exécution de l'ensemble de l'administration centrale, des entités autonomes et des collectivités locales ;

- l'évaluation des risques liés aux entreprises publiques ;
- la décentralisation ;
- la fiscalité non pétrolière et la fiscalité pétrolière ;

Le 4 juin 2004 a été adopté par le Gouvernement un Plan national de lutte contre la corruption, la concussion et la fraude en République du Congo. Une Commission de lutte contre la corruption a été mise en place et un plan d'action élaboré, mais, pour l'heure, peu d'actions ont été réalisées.

Une troisième manifestation de l'engagement du gouvernement est la nomination d'un Groupe de travail national pour l'évaluation fiduciaire intégrée de la République du Congo (GTN) à la fin de l'année 2005. Ce groupe de travail comprend les principaux responsables nationaux de la gestion des finances publiques et de l'administration. Son objet est de procéder à une auto-évaluation du système des finances publiques. Celle-ci, prévue initialement pour être réalisée avant la fin du mois de janvier 2006 a pris du retard et ne semble pas progresser.

Cependant, pour l'instant, le gouvernement n'a pas affecté de moyens particuliers à la mise en œuvre de cet ensemble de réformes. Il s'est cependant, dans le cadre de l'atteinte du point de décision PPTE le 8 mars 2006, engagé à réaliser un certain nombre de réformes et d'atteindre un certain nombre de déclencheurs.

### **La coordination entre les différents échelons de l'administration**

La coordination entre les différentes administrations concernées par la réforme des finances publiques devrait logiquement faire l'objet de propositions de la part du GTN et être partie intégrante du plan d'action qui devrait être produit à l'issue de l'auto-évaluation.

Le GTN comprend en effet aussi bien les ministères des finances et du plan que les principaux ministères techniques.

## Documents consultés

### Textes législatifs et réglementaires

*Constitution* de la République du Congo, 20 janvier 2002

#### *Lois*

- Loi 38/59 du 1<sup>er</sup> juillet 1959 portant fixation des attributions du contrôleur financier de la République du Congo.
- Loi 24-80 du 5 novembre 1980 portant institution des régimes financiers des régions et des districts en République populaire du Congo
- Loi n°1-2000 du 1<sup>er</sup> février 2000 portant loi organique relative au régime financier de l'Etat.
- Loi n°8 du 6 février 2003 portant loi organique relative à l'exercice de la tutelle sur les collectivités locales

#### *Décrets*

- Décret 82/329 du 22/04/82 portant réglementation des marchés publics, Présidence du Conseil
- Décret 92-784 du 29 août 1992, portant réglementation des opérations de dépenses de l'Etat
- Décret 95-148 du 8 août 1995 portant création, attributions et organisation des centres des impôts dénommés "Unité des Grandes Entreprises", Présidence de la République
- Décret 96-259 du 3 juin 1996, portant modification du décret 95-148 du 8 août 1995 portant création, attributions et organisation des centres des impôts dénommés "Unité des Grandes Entreprises", Présidence de la République
- Décret 97-59 du 28 mars 1997 instituant des Délégations des Finances auprès des Administrations Centrales ou Déconcentrées
- Décret 99-201 du 31 octobre 1999 portant attribution et organisation de la direction générale de la comptabilité publique
- Décret 99-202 du 31 octobre 1999 portant attributions et organisation de l'inspection générale des finances, Présidence de la République
- Décret 99-211 portant attribution et organisation de la direction générale de la comptabilité publique, Présidence de la République
- Décret 2000-187 portant règlement général sur la comptabilité publique, Présidence de la République
- Décret 2003-97 relatif aux attributions du ministre du plan, de l'aménagement du territoire et de l'intégration économique, Présidence de la République
- Décret 2003-129 du 31 juillet 2003 portant attribution et organisation de la direction générale du plan et du développement, Présidence de la République
- Décret 2003-134 du 31 juillet 2003 portant organisation du ministère du plan, de l'aménagement du territoire et de l'intégration économique, Présidence de la République
- Décret 2003-140 du 31 juillet 2003 portant attribution et organisation de la direction générale du budget, Présidence de la République
- Décret 2003-142 du 31 juillet 2003 portant attributions et organisation du Ministère de l'économie, des finances et du budget, Présidence de la République
- Décret 2004-469 du 3 novembre 2004 portant institution du numéro d'identification unique, Présidence de la République

### ***Arrêtés***

- Arrêté 1886 du 11 octobre 1995, Ministre délégué chargé du budget et de la coordination des régies, fixant les modalités de gestion des caisses de menues recettes
- Arrêté 5470 du 16 juin 2004 du Ministère de l'économie, des finances et du budget, portant attribution et organisation des services et des bureaux de la Direction générale du budget
- Arrêté 10997 MEFB-CAB du 4 novembre 2004 portant attributions et organisation des services et des bureaux de la direction générale de la comptabilité publique
- Arrêté 11185/MEFB-CAB du 8 novembre 2004 du Ministère de l'économie, des finances et du budget, fixant les modalités d'attribution et d'utilisation du numéro d'identification unique

### ***Circulaires***

- Circulaire n°465 du 11 octobre 1995 du Ministre délégué chargé du budget et de la coordination des régies, modalités de gestion des régies de caisses de menues recettes
- Circulaire n°018-2003 de la Présidence de la République, objet : application du principe de l'unicité de caisse.
- Circulaire n°0085/MEFB-CAB du 21 février 2005 fixant les modalités d'exécution et de contrôle du budget de l'Etat et des organismes subventionnés pour l'exercice 2005 – et circulaires analogues relatives aux budgets des années précédentes
- Circulaire n°0115/MEFB-CAB du 1 mars 2006 fixant la date d'exigibilité du NIU

### ***Instructions***

- Instruction interministérielle relative à la nomenclature budgétaire de l'Etat, 1992, mise à jour en 1993, Premier Ministre, Ministre des Finances et du Budget, Ministre du Plan
- Instruction relative à la mise en application du plan comptable général de l'Etat, du 13 janvier 2001, Ministère de l'économie, des finances et du budget

### ***Codes***

- Codes des impôts (et calendrier fiscal)
- Code des douanes

### ***Notes***

- Note de synthèse du Directeur général du budget à l'attention du Ministre des finances ayant pour objet le point sur le déroulement des conférences budgétaires pour l'an 2006,
- Fiche à l'attention des membres de la mission de la Banque mondiale et de l'Union européenne, Direction de la solde, 17 février 2006.

### ***Rapports périodiques***

- Point sur l'exécution des dépenses d'investissement du budget de l'Etat, Ministère du plan, trimestriel
- Exécution du budget de l'Etat, Direction générale du budget, trimestriel
- Exécution des dépenses pro-pauvres, Direction générale du budget, trimestriel
- Rapport introductif au budget de l'Etat, Direction générale de l'économie
- Rapport sur le projet de loi portant loi de finances, Assemblée nationale, Commission des finances
- Prévisions économiques et financières à moyen terme du Congo, BEAC

## **Etudes et rapports**

- Projet de renforcement des capacités de transparence et de gouvernance, crédit IDA n° 3600 C0B, Etude du secteur informel en vue de la définition d'un plan d'action pour sa fiscalisation en République du Congo, Eyra International, janvier 2006
- Décision Point Document Under the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative, FMI, janvier 2006
- La corruption et la fraude en République du Congo, République du Congo, PNUD
- Congo Public Expenditure Management Review, Banque mondiale, juin 2004
- Rapport définitif d'audit sur la certification des recettes forestières, Ernst & Young, octobre 2005
- Rapport de mission de F. Thiollier (AIDCO/E1) dans le cadre de l'évaluation de la gestion des finances publiques en République du Congo et en République Démocratique du Congo, Commission européenne, décembre 2005
- Mission d'identification d'appuis techniques à court terme dans le domaine de la gestion des finances publiques, Banque mondiale, avril 2005
- Note analytique sur les marchés publics, République du Congo, Banque mondiale, février 2006



## Personnes rencontrées

Jean-Claude BAZEBI BASIL	Directeur de la comptabilité, Direction générale du Trésor
William BENICHOU	Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle, Ambassade de France
Gabriel BOKILO	Président de la commission économie et finances, Assemblée nationale
François BOSSOLO	Directeur de la Prévision et de l'informatique, Direction générale des impôts
Rigobert COMBA	Direction des études, de la prévision et de l'informatique
Alain DAHLEM	Directeur de l'Agence Française de Développement
Odile HUMBLLOT	Chargé de programmes – santé –secteurs sociaux, Union européenne
Midou IBRAHIMA	Représentant, Banque mondiale
Théodore IKEMO	Directeur de la dette, Caisse congolaise d'amortissement
Germain KIAMBA	Coordonnateur, Projet d'Urgence de Relance et d'Appui aux Communautés
Jean-Jacques MAKOSSO	Directeur des services extérieurs, Direction générale du Trésor
Robert MASSAMBA-DEBAT	Directeur général de l'économie
Jean-Claude MAVOUNGOU	Deuxième fondé de pouvoir, Direction générale du Trésor
Gabriel MOUGANI	Chef du service des études, BEAC
Yaya MOUSSA	Représentant Résident, FMI
Jean-Claude NGOMA	Inspecteur général d'Etat, Inspection général d'Etat
Jean-Louis NGOTIENI	Directeur administratif et financier, Inspection générale des finances
Boniface NGOULOU	Directeur administratif et financier, Ministère de la santé
Michel OKOKO	Conseiller aux hydrocarbures, Ministère de l'économie, des finances et du budget
Basile OKOMOROU	Directeur du contrôle et de l'évaluation des investissements, Direction générale du plan et du développement
Jean-Marie OLANDZOBO EKOBMOA	Premier Président, Cour des comptes et de discipline budgétaire
Pascal-Robin ONGOKA	Directeur de cabinet, Ministère de l'enseignement primaire et secondaire, chargé de l'alphabétisation
Jean-Baptiste ONDAYE	Directeur général du plan et du développement
Gérard SARRAT	Directeur général, SOGECO
Laurent TABELLION	Directeur général, Imperial Tobacco
Jean-Philippe SAUVAGEOT	Conseiller économique, Ambassade de France
Jean Ignace TENDELET	Directeur de cabinet, Ministère de la santé et de la population
Nadège ZOULA	Programme appui à la lutte contre la pauvreté, PNUD