



**RDC 2019**

**EVALUATION DE LA PERFORMANCE  
DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES  
EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO  
SELON LA METHODOLOGIE PEFA 2016**



***Rapport Final***

*Octobre 2020*



Evaluation financée par l'Union européenne

Mise en œuvre par



*Equivalents Monétaires*

*Unité Monétaire : Franc congolais*

*Taux de change 31/12/2018 : 1.790,3 FC/USD*

*Exercice Fiscal : 1 janvier – 31 décembre*



## **Evaluation de la performance de la gestion des finances publiques en République Démocratique du Congo selon la méthodologie PEFA 2016**

République Démocratique du Congo

Septembre 2020

Le processus d'assurance qualité suivi durant la réalisation de ce rapport répond à toutes les exigences du Secrétariat PEFA et reçoit en conséquence la mention « **PEFA CHECK** ».

Secrétariat PEFA, le 7 octobre 2020

## ABREVIATIONS ET ACRONYMES

SIGLE	LIBELLE
<b>ANR</b>	Agence Nationale de Renseignement
<b>ARMP</b>	Autorité de Régulation des Marchés publics
<b>AVD</b>	Analyse de la Viabilité de la Dette
<b>BAD</b>	Banque africaine de développement
<b>BM</b>	Banque Mondiale
<b>CBMT</b>	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
<b>CDF</b>	Franc de la République Démocratique du Congo
<b>CDMT</b>	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
<b>CEMAC</b>	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
<b>CFAP</b>	Classification fonctionnelle des administrations publiques
<b>CGI</b>	Code général des impôts
<b>CNP</b>	Caisse Nationale de Péréquation
<b>CNSSAP</b>	Caisse nationale de sécurité sociale des agents publics de l'Etat
<b>COFACE</b>	Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur
<b>COFED</b>	Cellule d'appui à l'Ordonnateur national du FED
<b>COFOG</b>	Classification Of the Functions of Government (FAP en Français : Classification Fonctionnelle des Administrations Publiques)
<b>COMESA</b>	Common Market for Eastern and Southern Africa
<b>COREF</b>	Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques
<b>CPCM</b>	Comité Permanent de Cadrage Macroéconomique
<b>CRD</b>	Comité de règlement des différends
<b>CREFIAF</b>	Conseil Régional pour la Formation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
<b>DCP</b>	Direction de la Comptabilité publique
<b>DFID</b>	Department for International Development
<b>DGCMP</b>	Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics
<b>DGTCP</b>	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité publique
<b>DGD</b>	Direction Générale des Douanes
<b>DGDA</b>	Direction générale des Douane et Accises
<b>DGDP</b>	Direction Générale de la Dette publique
<b>DGI</b>	Direction Générale des Impôts
<b>DGRAD</b>	Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales
<b>DPRC</b>	Direction Préparation de la Loi portant Reddition des Comptes
<b>DPPD</b>	Document de programmation pluriannuelle de dépenses
<b>DPSB</b>	Direction de la Préparation et du Suivi du Budget
<b>DRC</b>	Democratic Republic of Congo
<b>DRGC</b>	Direction de la Reddition Générale des Comptes
<b>DTO</b>	Directeur du Trésor et de l'Ordonnancement
<b>DUE</b>	Délégation de l'Union européenne
<b>ECOFIN</b>	Commission de l'économie et des finances de l'Assemblée nationale ou Commission économique, financière et de bonne gouvernance du Sénat
<b>EPA</b>	Etablissement public autonome
<b>ETD</b>	Entité Territoriale Décentralisée
<b>FC</b>	Franc congolais
<b>FCP</b>	Fonds de consolidation de la paix

SIGLE	LIBELLE
FMI	Fonds Monétaire International
FONER	Fonds national d'entretien routier
FPI	Fonds pour la Promotion Industrielle
GECAMINES	Générale des carrières et des mines
GFP	Gestion des Finances Publiques
GFS	Government Financial Statistics (Statistiques des Finances Publiques)
Gib-FP	Groupe Inter Bailleurs pour les Finances Publiques
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IGF	Inspection Générale des Finances
INSS	Institut National de Sécurité Sociale
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
ITIE	Initiative pour la Transparence des Industries Extractives
LDFI	Loi de finances initiale
LICOCO	Ligue congolaise de lutte contre la Corruption
LOFIP	Loi Organique relative aux Finances Publiques
MB	Ministère du Budget
MDA	Ministères, Directions et Agences
MQCC	Modèle quasi-comptable pour le Congo
MSFP	Manuel de statistiques des finances publiques
MSP	Ministère de la Santé Publique
ODEP	Observatoire de la dépense publique
OGEDEP	Office de Gestion de la Dette publique
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
PAMFIP	Projet d'Appui à la Modernisation des Finances Publiques
PCE	Plan comptable de l'Etat
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PGAI	Plate-forme de Gestion de l'Aide Internationale
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissements Publics
PLF	Projet de Loi de Finances
PLR	Projet de Loi de Règlement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Partenariat public-privé
PSRFP	Plan Stratégique de la réforme des Finances Publiques
PTF	Partenaire technique et financier
PTPA	Plan de trésorerie prévisionnel annuel
RAR	Restes à recouvrer
RDC	République démocratique du Congo
RGCP	Règlement général sur la Comptabilité publique
SADC	Southern African Development Community (Communauté de développement de l'Afrique australe)
SECOPE	Service de contrôle et de paie des enseignants
SIDERE	Système intégré des recettes de l'Etat
SIGRHP	Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines et de la Paie
SYGADE	Système de gestion et d'analyse de la dette
SYGECPAF	Système de gestion centralisée de la paie des agents et fonctionnaires
TADAT	Tax Administration Diagnostic Assessment Tool
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat

<b>SIGLE</b>	<b>LIBELLE</b>
<b>TRE</b>	Tableaux ressources-emplois
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development
<b>USD</b>	United States Dollar

# Table des matières

RESUME EXECUTIF .....	14
1.1 Objet, gestion et couverture de l'évaluation .....	14
1.2 Principaux constats de l'évaluation .....	14
Analyse par piliers .....	14
Analyse détaillée .....	15
Analyse des scores des indicateurs .....	17
Principaux résultats de l'évaluation par rapport aux principaux objectifs budgétaires .....	18
Principaux résultats de l'évaluation par rapport à la précédente évaluation PEFA .....	20
1.3 Les réformes en cours .....	25
1 INTRODUCTION .....	28
1.1 Raison d'être et objectif de l'évaluation .....	28
1.2 Gestion de l'évaluation et assurance de la qualité .....	28
Dispositif de suivi .....	29
1.3 Méthodologie d'évaluation .....	30
Champ d'application de l'évaluation .....	30
Calendrier de l'évaluation de la performance .....	30
Sources d'information .....	31
2 INFORMATIONS GENERALES SUR LE PAYS .....	31
2.1 Situation économique du pays .....	31
2.2 Tendances financières et budgétaires .....	33
2.3 Cadre juridique de la GFP .....	36
Les collectivités territoriales décentralisées .....	37
Les établissements publics .....	37
Les organismes de sécurité sociale .....	37
Le budget de l'Etat .....	38
2.4 Cadre institutionnel de la GFP .....	39
Les organes opérationnels du gouvernement .....	39
Les organes de contrôle et d'audit interne .....	40
2.5 Autres caractéristiques importantes de la GFP .....	42
3 ÉVALUATION INTEGREE DE LA PERFORMANCE DE LA GFP .....	43

I. FIABILITE DU BUDGET .....	43
PI-1. Dépenses totales exécutées .....	43
PI-2. Composition des dépenses exécutées.....	44
PI-3. Recettes effectives.....	49
II. TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES .....	53
PI-4. Classification du budget.....	53
PI-5. Documentation budgétaire.....	56
PI-6. Opérations de l’administration centrale non comptabilisées dans les états financiers.....	59
PI-7. Transferts aux administrations infranationales .....	64
PI-8. Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de service .....	69
PI-9. Accès public aux informations budgétaires .....	72
III. GESTION DES ACTIFS ET DES PASSIFS.....	75
PI-10. Etablissement de rapports sur les risques budgétaires .....	75
PI-11. Gestion des investissements publics .....	79
PI-12. Gestion des actifs publics.....	86
PI-13. Gestion de la dette.....	91
IV. STRATEGIE BUDGETAIRE ET ETABLISSEMENT DU BUDGET .....	96
FONDES SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES.....	96
PI-14. Prévisions macroéconomiques et budgétaires.....	96
PI-15. Stratégie budgétaire .....	100
PI-16. Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses .....	104
PI-17. Processus de préparation du budget.....	108
PI-18. Examen des budgets par le pouvoir législatif .....	113
V. PREVISIBILITE ET CONTROLE DE L’EXECUTION DU BUDGET .....	118
PI-19. Gestion des recettes .....	118
PI-20. Comptabilisation des recettes .....	126
PI-21. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l’engagement des dépenses .....	130
PI-22 : Arriérés de dépenses .....	136
PI-23 : Contrôle des états de paie.....	139
PI-24 : Gestion de la passation des marchés.....	144
PI-25 : Contrôle interne des dépenses non salariales.....	152
PI-26 : Audit interne .....	157
VI. COMPTABILITE ET REPORTING .....	167
PI-27. Intégrité des données financières .....	167



PI-28. Rapports budgétaires en cours d'exercice.....	170
PI-29. Rapports financiers annuels.....	172
VII. SUPERVISION ET AUDIT EXTERNE .....	178
PI-30. Audit externe .....	178
PI-31 Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif .....	184
4 CONCLUSIONS SUR L'ANALYSE DES SYSTEMES DE GFP .....	189
4.1 Evaluation intégrée de la performance de la GFP .....	189
Pilier I - Fiabilité du budget .....	189
Pilier II - Transparence des finances publiques.....	190
Pilier III - Gestion des actifs et des passifs .....	191
Pilier IV - Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur des politiques publiques...	192
Pilier V - Prévisibilité et contrôle de l'exécution budgétaire .....	193
Pilier VI - Comptabilité et reporting.....	195
Pilier VII - Supervision et audit financier.....	196
4.2 Efficacité du cadre des contrôles internes.....	196
Environnement de contrôle .....	196
Evaluation des risques.....	197
Activités de contrôle .....	197
Information et communication.....	198
Pilotage.....	198
4.3 Points forts et points faibles de la GFP .....	198
La discipline budgétaire globale.....	198
L'allocation stratégique des ressources .....	199
L'utilisation efficace des ressources à des fins de prestation de services .....	199
4.4 Evolution de la performance depuis l'évaluation antérieure .....	201
La discipline budgétaire globale.....	202
L'allocation stratégique des ressources.....	202
L'utilisation efficace des ressources à des fins de prestation de services .....	202
5 PROCESSUS DE REFORME DE LA GFP .....	202
5.1 Approche des réformes de la GFP.....	202
5.2 Réformes récemment menées et en cours.....	206
5.3 Facteurs institutionnels.....	206
Annexe 1A : Tableau résumé de la notation selon le cadre PEFA 2016.....	207
Annexe 1B : Notation des composantes selon le cadre PEFA 2011.....	223

Annexe 2 : Tableau résumé des éléments du contrôle interne ..... 244

Annexe 3A : Etudes et enquêtes connexes ..... 251

Annexe 3B : Liste des personnes rencontrées ..... 253

Annexe 3C : Sources d’informations utilisées pour la notation des composantes..... 258

## Liste des tableaux

Tableau 2-1 : Principaux indicateurs macroéconomiques de la RDC au cours de la période récente .....	32
Tableau 2-2 : Données budgétaires agrégées, 2016 et 2017 (en % du PIB) .....	33
Tableau 2-3 : Dotation budgétaire par classification fonctionnelle entre 2016 et 2018 (en % des dépenses totales) .....	35
Tableau 2-4 : Dotation budgétaire par classification économique entre 2016 et 2018 (en % des dépenses totales) .....	35
Tableau 2-5 : Structure du secteur public (nombre d'entités et budget en milliards de FC) – Année 2018 .....	41
Tableau 2-6 : structure financière de l'administration centrale - dotations budgétaires de l'année 2018 (en milliards de FC).....	41
Tableau 2-7 : structure financière de l'administration centrale – dépenses effectives de l'année 2018 (en milliards de FC).....	41
Tableau 3-1 : Budget initial et dépenses effectives de 2016 à 2018 (en milliards de FC en en %).....	44
Tableau 3-2 : Décomposition de la variation des dépenses du budget par classification fonctionnelle de 2016 à 2018 (en milliards de FC et en %).....	45
Tableau 3-3 : Décomposition de la variation des dépenses du budget par classification économique de 2016 et 2018 .....	47
Tableau 3-4 : Tableau résumé des montants et des variations .....	47
Tableau 3-5 : Composition des dépenses du budget pour imprévus 2016 - 2018 (en milliards de FC et %) .....	48
Tableau 3-6 : Recettes prévues et réalisées entre 2016 et 2018 (en milliards de FC et en %).....	50
Tableau 3-7 : Prévision et réalisation des recettes selon la classification économique entre 2016 et 2018 (en milliards de FC et en %).....	51
Tableau 3-8 : Matrice des résultats des recettes exécutées par rapport aux montants inscrits dans les LFI (écarts en %).....	52
Tableau 3-9 : Grille de codification de la nomenclature des recettes et des dépenses .....	54
Tableau 3-10 : Les 10 fonctions de la classification fonctionnelle en RDC .....	55
Tableau 3-11 : éléments contenus dans le projet de loi de finances et ses annexes au regard des critères PEFA .....	57
Tableau 3-12 : Niveau des dépenses extrabudgétaires de l'État en 2018 (en milliards de FC et % du total des dépenses) .....	62
Tableau 3-13 : Recettes des régies financières non comptabilisées dans les états financiers .....	62
Tableau 3-14 : accès du public aux informations budgétaires en RDC .....	73
Tableau 3-15 : Liste des grands projets d'investissement financés sur ressources propres présentés pour leur budgétisation en 2019 (en millions de FC) .....	80
Tableau 3-15 : Liste des grands projets retenus en 2018 (en millions de FC) .....	81
Tableau 3-16 : Prise en compte de l'âge et de l'utilisation dans les différentes catégories d'actifs non financiers.....	89
Tableau 3-17 : Evolution de l'encours de la dette publique par composantes de 2016 à 2018 (en millions de USD).....	92
Tableau 3-18 : Hypothèses des principaux indicateurs macroéconomiques 2020-2022 .....	97
Tableau 3-19 : Prévision des dépenses 2020-2022 selon la classification économique (en milliards de FC) .....	99

Tableau 3-20 : Utilisation des critères de premier rang dans les CER .....	102
Lors du processus d'élaboration du budget, la circulaire budgétaire transmise aux ministères en juin 2019 pour les années 2020 à 2022 présente les montants estimatifs par nature reportés dans le tableau 3-21 suivant. Les détails des estimations de dépenses sont reportés en annexe de la circulaire.....	
Tableau 3-22 : Grandes lignes du CDMT Central 2020-2022 (en milliards de FC) .....	106
Tableau 3-23 : Dates de soumission des propositions budgétaires pour la préparation de la LdF 2020 .	110
Tableau 3-24 : Dates de réception par le Parlement des projets de budget 2018 à 2020 .....	113
Tableau 3-25 : Dates du vote par l'Assemblée nationale des lois de finances - 2016 à 2018 .....	116
Tableau 3-26 : Prévisions et réalisations des recettes des régies financières en 2018 (milliards de FC et %) .....	119
Tableau 3-27 : Rubriques budgétaires pouvant détenir des comptes dans les banques commerciales (en milliards de FC et en %) au 31/12/2018.....	132
Tableau 3-28 : Suivi mensuel des prévisions de trésorerie pour le troisième semestre 2019 (milliards FC) .....	132
Tableau 3-29 : Effectifs et rappels de salaires effectués au cours de l'exercice 2019 (en milliards de FC et en %).	141
Tableau 3-30 : Passations de marchés au cours des trois derniers exercices selon les différentes procédures (valeurs en dollars USD) .....	145
Tableau 3-31 : Volume et valeur des marchés publics de l'exercice 2018 selon les types (valeurs en dollars USD).....	145
Tableau 3-32 : Marchés publics en gré à gré (valeurs en millions de dollars US en en %) .....	148
Tableau 3-33 : Nombre et montant des marchés passés au cours des trois derniers exercices (en pourcentage).....	148
Tableau 3-34 : Publication des éléments principaux des marchés publics.....	149
Tableau 3-35 : Caractéristique du système d'examen des plaintes par un organe indépendant selon les critères PEFA .....	151
Tableau 3-36 : Prévisions, paiements et dépassements en 2018 (en milliards de FC et %) .....	154
Tableau 3-37 : Dépenses effectuées par type de procédure en 2018 (en milliards de F FC) .....	155
Tableau 3-38 : Ventilation des dépenses 2016 à 2018 par procédures 2019 (montant en milliards de FC) .....	156
Tableau 3-39 : Ventilation des dépenses 2016 à 2018 par procédures (montant en pourcentage du total) .....	157
Tableau 3-40 : Dotations budgétaires des utilisateurs de budget concernés par des audits entre 2017 et 2019 (en milliards de FC et en %).	158
Tableau 3-41 : Dotations budgétaires des entités productrices de recettes vérifiées par les audits en 2018 (en milliards de FC et en %).	160
Tableau 3-42 : Répartition des missions lancées par l'IGF en 2018.....	162
Tableau 3-43 : Rapports de missions d'audit transmis pour les recettes .....	164
Tableau 3-44 : Rapports de missions d'audit transmis pour les dépenses.....	164
Tableau 3-45 : Dates de transmission des PLR à la CDC pour les PLR 2016 à 2018 .....	175
Tableau 3-46 : Date de transmission au Parlement du rapport sur la reddition des comptes de la CDC.	181
Tableau 3-47 : tableau résumé des exigences du cadre PEFA et des réponses apportées. ....	183
Tableau 3-48 : Délai de l'examen des rapports d'audit par le législateur .....	185
Tableau 4-1 : Tableau résumé de l'incidence des faiblesses du système de la GFP .....	200

## Liste des figures

Figure 1 : Résultats de l'évaluation PEFA par piliers.....	14
Figure 2: Résultats de l'évaluation de la gestion des finances publiques par indicateurs.....	16
Figure 3 : Scores par indicateurs pour le PEFA 2019 - Cadre 2016 .....	17
Figure 4 : Scores par composantes pour le PEFA 2019 - Cadre 2016 .....	18
Figure 5 : Evolution de la discipline budgétaire globale .....	21
Figure 6 : Evolution de l'allocation stratégique des ressources.....	22
Figure 7 : Evolution de l'efficacité des services rendus .....	23
Figure 8 : Evolution des scores par indicateurs - Cadre 2011 .....	24
Figure 9: Notation des indicateurs selon le cadre PEFA 2016 .....	26
Figure 10 : Champ de l'évaluation PEFA en RDC.....	30
Figure 11 : Nombre d'ordre de mission et volume d'hommes-jours par secteurs .....	162

## RESUME EXECUTIF

### 1.1 Objet, gestion et couverture de l'évaluation

Huit années après l'adoption de la Loi 011/11 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques, et sept années après la dernière évaluation PEFA, le Gouvernement a décidé, avec les partenaires techniques et financiers, notamment l'Union européenne, d'engager une nouvelle évaluation globale du système de gestion des finances publiques (GFP) de la RDC. Cette évaluation a pour objectif de présenter la situation actuelle du système de GFP, d'apprécier les progrès réalisés, et d'identifier les faiblesses pour permettre d'actualiser la stratégie de réforme des finances publiques du nouveau gouvernement.

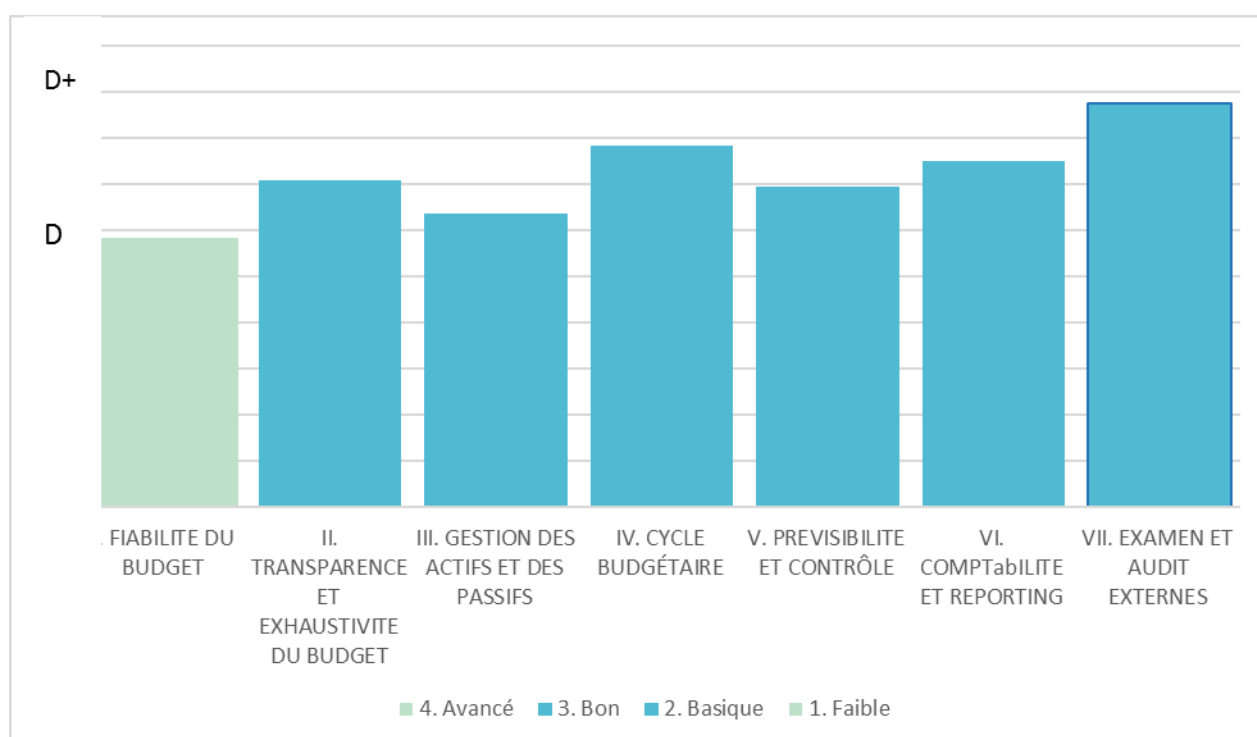
La présente évaluation couvre la période de 2016 à 2018. L'évaluation a porté sur la totalité des indicateurs tels que fixés dans le cadre de mesure de la performance des finances publiques PEFA 2016 et les données ont été recueillies jusqu'au 31 décembre 2019.

### 1.2 Principaux constats de l'évaluation

#### Analyse par piliers

L'évaluation PEFA RDC 2019 fait ressortir une faible performance de la GFP en matière de fiabilité du budget (premier pilier) et de prévisibilité et de gestion des actifs et des passifs (cinquième pilier). La performance est basique pour les autres piliers.

Figure 1 : Résultats de l'évaluation PEFA par piliers



La plupart des aspects du système de gestion des finances publiques ne fonctionne pas à un niveau satisfaisant, principalement au niveau de l'exécutif.

Malgré la mise en place en 2011 d'une nouvelle loi relative aux finances publiques (LOFIP), plusieurs dispositions de cette loi n'ont pas encore été mises en œuvre, comme le budget pluriannuel, et la comptabilité générale de l'Etat, tandis que d'autres dispositions, portant notamment sur le respect des dotations votées par l'Assemblée nationale ou l'obligation de passer par une loi de finances rectificative, les procédures de contrôle des engagements de dépenses, etc. ne sont pas respectés par le pouvoir exécutif. La disposition du Règlement Général sur la Comptabilité Publique qui exige la mise en place d'un réseau national des comptes publics pour permettre la présentation de comptes budgétaires fiables n'est pas non plus appliquée.

Plusieurs autres domaines doivent être sensiblement améliorés, tels que la préparation du budget (actuellement irréaliste), le contrôle de l'exécution du budget (bien trop faible et souvent inexistant) et l'établissement des états financiers (largement incomplets).

Malgré un léger renforcement de l'efficacité des organes de contrôle externes comme la Cour des comptes, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et l'Assemblée nationale, son impact sur le respect des textes législatifs et des procédures n'est pas encore mesurable. Ce sont encore seulement quelques entités comme la Présidence, la Primature, le ministère des Finances et du Budget, qui décident de la manière dont le budget sera utilisé. Les rapports du FMI soulignent la nécessité d'améliorer la planification de la trésorerie et la mise en place complète d'un compte unique du Trésor (CST) pour améliorer la gestion de la trésorerie<sup>1</sup>.

L'information présentée sur le site web du ministère du budget permet néanmoins de suivre l'exécution des dépenses publiques, notamment grâce à la publication mensuelle de rapports d'exécution budgétaire relativement détaillés et un certain nombre de rapports de la Cour des Comptes sur l'exécution du budget. La Cour des Comptes n'a cependant pas de contrôle sur les propositions budgétaires formulées par l'exécutif.

## Analyse détaillée

De manière plus détaillée, cette évaluation a fait ressortir de nombreuses défaillances lors de l'exécution des budgets 2016, 2017 et 2018, notamment :

- le non-respect des lois de finances se traduisant par le dépassement des allocations budgétaires des institutions et ministères de souveraineté au détriment des dépenses pro-pauvres et conduisant à générer des écarts importants entre les crédits votés et le budget exécuté par le Gouvernement ;
- le manque de transparence dans la gestion des investissements publics et la faiblesse de l'encadrement réglementaire des contrats de PPP (Partenariat Public-Privé) puisque le cadre institutionnel de suivi des PPP reste encore à finaliser;
- le cumul des arriérés budgétaires, masqué dans un premier temps par la possibilité de reporter

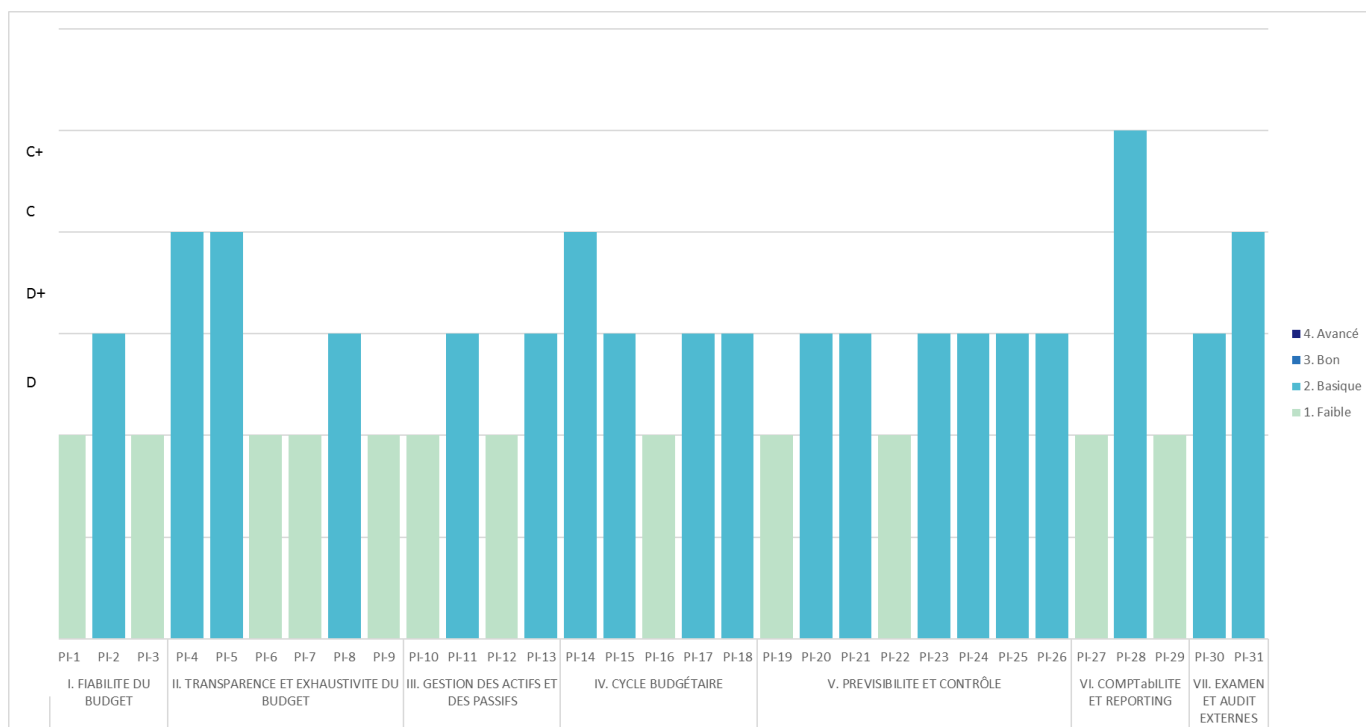
---

<sup>1</sup> IMF 2019 Article IV consultation—September 2019.

une dépense non exécutée à la fin d'un exercice sur l'exercice n+1, mais qui conduit in-fine à un accroissement de la dette intérieure ;

- le non-respect de la procédure systématique d'encaissement et de décaissement des fonds par des comptables publics, telle que prévue par la réglementation ;
- l'absence de la tenue d'une comptabilité générale de l'Etat, conduisant à l'absence de déclaration de conformité par la Cour des comptes ;
- le dépôt tardif, par le Gouvernement, des documents de la reddition des comptes de l'exercice clos ;
- la non-conformité à la loi de la gestion des Budgets annexes et des Comptes spéciaux ;
- le montant encore important et mal évalué de recettes perçues et de dépenses effectuées en dehors du budget. Les agences publiques autonomes ne rendent pas compte de leur gestion budgétaire et les états de reddition des comptes ne présentent pas l'utilisation qui est faite des ressources alimentant les fonds des comptes spéciaux.
- le recours excessif aux procédures exceptionnelles de la chaîne de la dépense, causé en partie par le manque de fluidité des procédures lors du traitement des dossiers des dépenses et la redondance des contrôles ;
- le volume élevé des régimes fiscaux spéciaux appliqués aux personnes physiques et morales, notamment par les établissements publics, expliquant partiellement le faible niveau de mobilisation des recettes publiques ;
- l'incomplétude du processus de bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'Etat conduisant à réduire l'efficacité du contrôle de la paie.

**Figure 2: Résultats de l'évaluation de la gestion des finances publiques par indicateurs**





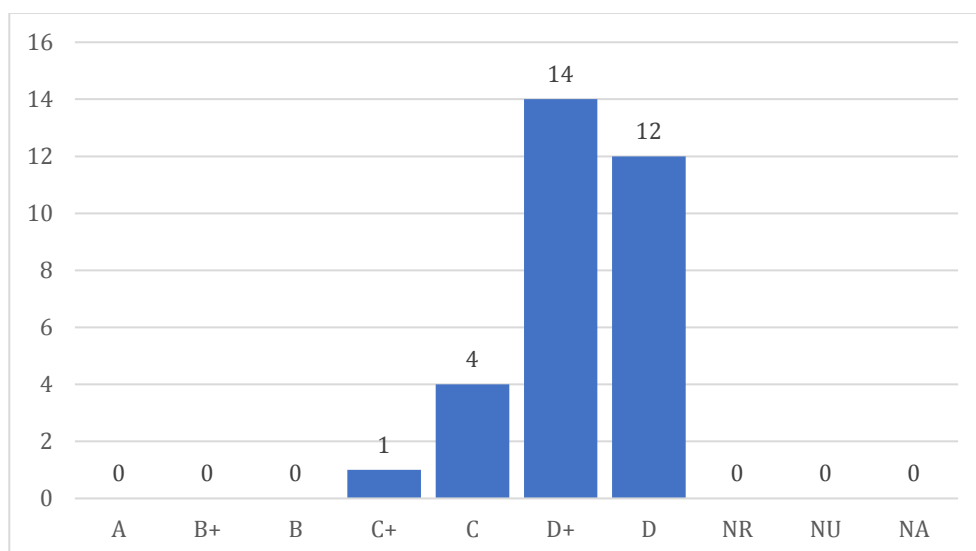
Les corps d'inspections internes et externe comme l'Inspection générale des finances, la Cour des comptes et la Commission économie et finances du Parlement (ECOFIN) s'efforcent de remplir leurs fonctions conformément aux prérogatives qui leur sont données par les lois organiques et les textes législatifs, mais le gouvernement ne prend généralement pas en compte les recommandations qui sont formulées par ces différentes entités.

### Analyse des scores des indicateurs

Tandis que l'objectif d'une bonne performance en matière de gouvernance financière est de pouvoir attribuer une note égale ou supérieure à B à plus de la moitié des 31 indicateurs PEFA, aucun des indicateurs PEFA mesuré n'a obtenu ce score pour l'évaluation 2019 (sur la base de la méthodologie 2016). Seuls 5 indicateurs ont été notés C ou C+ tandis que le reste des 26 indicateurs a été noté D ou D+.

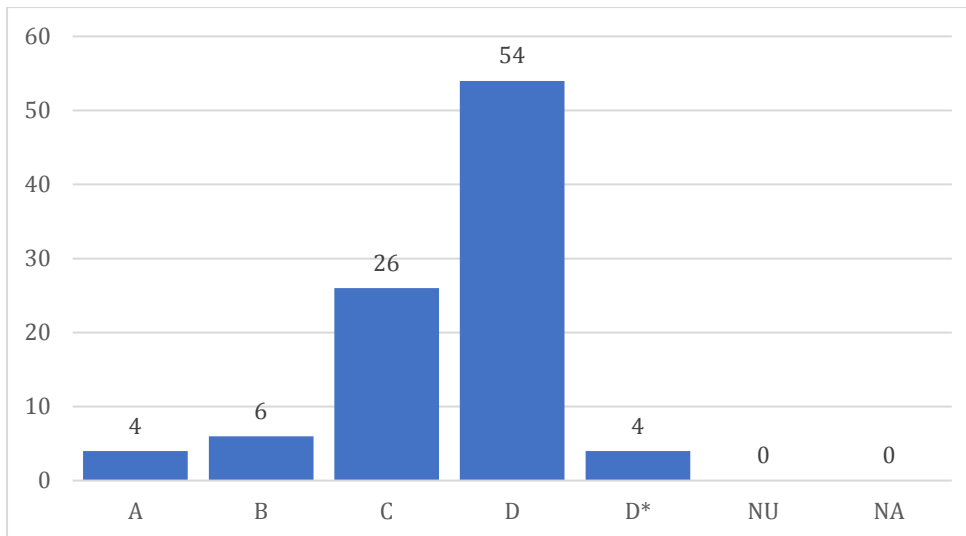
Or, si l'on se fixe seulement l'objectif d'une performance minimale de la gouvernance, au moins la moitié des indicateurs (soit 16 indicateurs) doivent avoir une note supérieure ou égale à C.

**Figure 3 : Scores par indicateurs pour le PEFA 2019 - Cadre 2016**



En analysant les résultats de l'évaluation par composantes, l'objectif d'une bonne gouvernance serait de pouvoir attribuer une note égale ou supérieure à B à plus de la moitié des 94 composantes PEFA, soit 47 composantes. Or, seules 10 composantes PEFA ont satisfait ce critère (6 notes B et 4 notes A), tandis que 26 composantes ont été notées C et 58 composantes ont été notés D ou D\*.

Figure 4 : Scores par composantes pour le PEFA 2019 - Cadre 2016



### Principaux résultats de l'évaluation par rapport aux principaux objectifs budgétaires

L'évaluation de la GFP en RDC montre l'existence d'un mécanisme de suivi de l'exécution du budget, mais celui-ci ne permet pas de garantir une discipline budgétaire globale à cause de la faiblesse, voire de l'inexistence de mécanismes de contrôle. L'allocation stratégique des ressources et l'efficacité de la prestation de services sont également peu performantes, d'une part parce que les prévisions de recettes, exagérément optimistes, ne peuvent être réalisées, d'autre part parce que les dotations votées par l'Assemblée nationale ne sont pas respectées lors de l'exécution du budget.

Les graphiques ci-dessous présentent un classement des indicateurs reliés à l'objectif de discipline budgétaire globale selon leurs différents niveaux de performance qui s'établit sur la base de la notation numérique de chaque indicateur<sup>2</sup>.

#### ✓ Discipline budgétaire globale

**L'exécution du budget ne reflète pas les montants votés par l'Assemblée nationale, qui sont censés correspondre aux propositions du Gouvernement.**

Tout d'abord, les recettes et les dépenses budgétaires effectives ont été largement inférieures aux estimations initiales au cours de la période sous revue. Ensuite, l'exécution du budget est mal contrôlée. Cette situation génère des arriérés intérieurs très importants qui ne sont généralement pas apurés au cours de l'exercice suivant et qui viennent grossir le montant important de la dette intérieure. Les risques budgétaires, bien que mal évalués, sont néanmoins limités tant que la dette globale due la RDC reste soutenable.

<sup>2</sup> Faible : <1.75 ; Basique : < 2.75 ; Bon : < 3.75 ; Avancé : >= 3.75.

Des efforts ont été faits pour améliorer la préparation du budget, mais ils restent sans effets tant que les dotations budgétaires ne sont pas respectées. Enfin, des dépenses importantes seront réalisées en dehors du budget, même lorsqu'elles sont déclarées au Trésor.

La discipline budgétaire globale s'appuie néanmoins sur un bon suivi de la dette et un cadrage macroéconomique assez robuste, malgré l'établissement, sous pression de la hiérarchie, de projections de recettes trop optimistes par rapport à la capacité de collecte des différentes régions et l'absence d'un examen des prévisions par une entité différente de celle qui les a établis.

✓ **Allocation stratégique des ressources**

**Les allocations de ressources financières ne sont pas en ligne avec les priorités affichées par le gouvernement.**

L'allocation stratégique des ressources est affaiblie par le manque d'efficacité du recouvrement des impôts, la faiblesse du processus de préparation du budget, le manque de transparence des procédures de transfert aux gouvernements infranationaux.

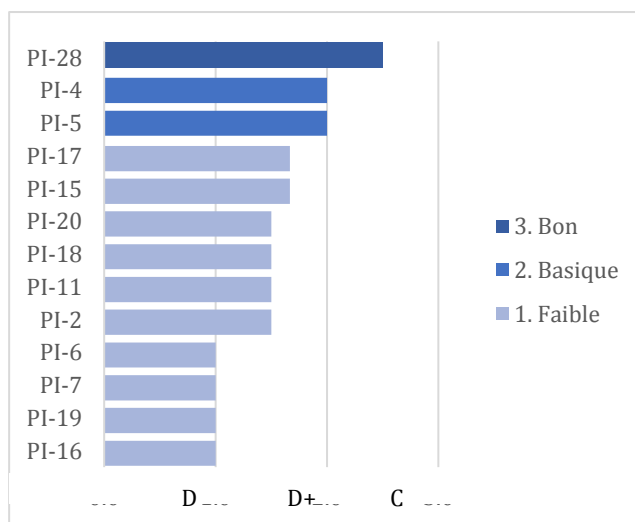
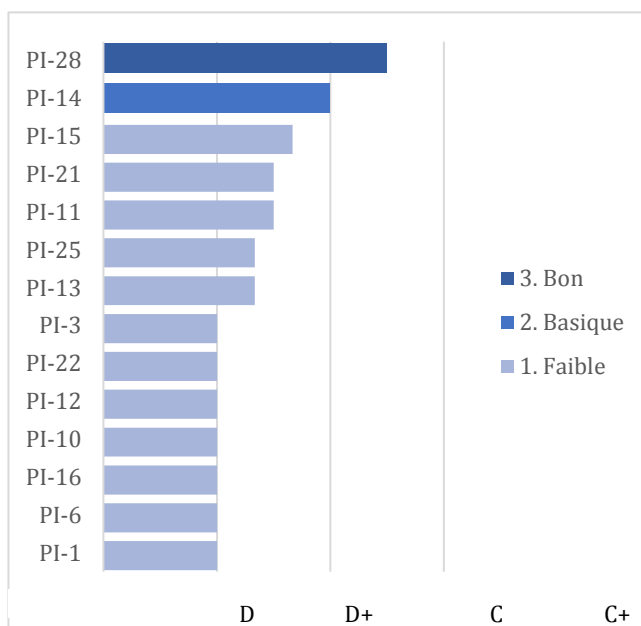
Des efforts ont été réalisés pour mieux préparer le budget, mais il est encore prématuré de savoir si l'établissement des Projets Annuels de Performance (PAP) a permis de contribuer à une meilleure allocation des ressources en l'absence de Rapports Annuels de Performance (RAP).

Par ailleurs, les procédures de présentation du budget au Parlement sont relativement respectées, mise à part l'existence de certains retards.

✓ **Utilisation efficace des ressources à des fins de prestation de services**

**Les services publics fournis par l'administration sont inefficaces, coûteux et insuffisamment contrôlés et suivis par la Cour des comptes et le Parlement.**

Les services de santé, d'éducation, d'eau et d'électricité, etc. sont sous-financés à cause du recours aux procédures d'urgence utilisées par les ministères des Finances et du Budget pour privilégier les dépenses de souveraineté et de sécurité. Le gouvernement central paie l'essentiel des salaires, mais pas les frais de maintenance et les investissements qui sont nécessaires dans ces secteurs. De plus, les données

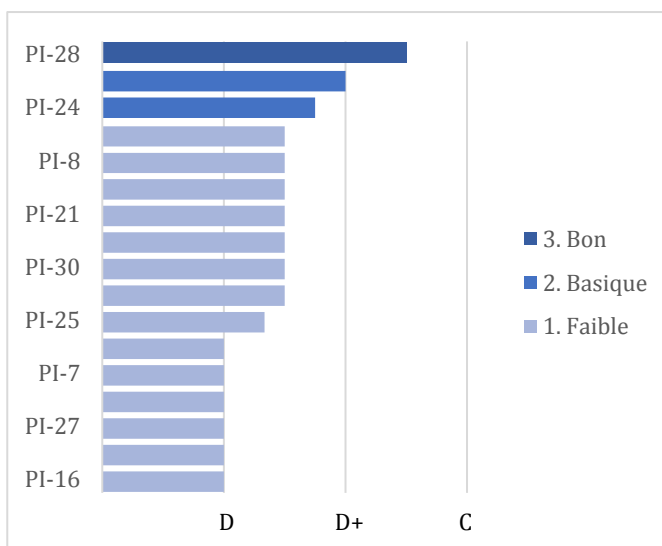


présentées dans les rapports sur l'exécution du budget, bien que publiées mensuellement, manquent de fiabilité. Il en résulte que le public n'est pas encore suffisamment bien informé pour juger de l'efficacité de l'utilisation des ressources à des fins de prestation de services.

Comme pour le résultat budgétaire précédent, l'efficacité de la prestation de services est affaiblie par le manque d'efficacité du recouvrement des impôts et la faiblesse du contrôle budgétaire, de même que par le manque de transparence des procédures de transfert aux gouvernements infranationaux.

Le faible respect des procédures dans la passation des marchés publics, notamment l'absence ou la faiblesse des contrôles internes sur les procédures des dépenses est également un facteur réduisant l'efficacité des ressources à des fins de prestation de services.

Néanmoins, la publication de rapports budgétaires mensuels sur le site web du ministère du budget (y compris sur les dépenses pro-pauvres), même si les données manquent de fiabilité, et la production des états financiers annuels (même s'ils ne sont pas conformes aux normes internationales) permet de faire un suivi relativement acceptable.



## Principaux résultats de l'évaluation par rapport à la précédente évaluation PEFA

### Analyse par résultats budgétaires

L'évaluation précédente du PEFA 2012 couvrait la période d'évaluation pour les années 2009-2011. L'évaluation PEFA 2019 présente une détérioration globale de la GFP par rapport à celle de 2012 en dépit des ressources importantes qui ont été mobilisées durant la période pour les réformes de finances publiques. Le gouvernement a notamment obtenu un don de la Banque mondiale de 50 millions USD pour appuyer la mise en œuvre du PSRFP à travers le projet pour le renforcement de la gestion des finances publiques et de la redevabilité en RDC (PROFIT Congo).

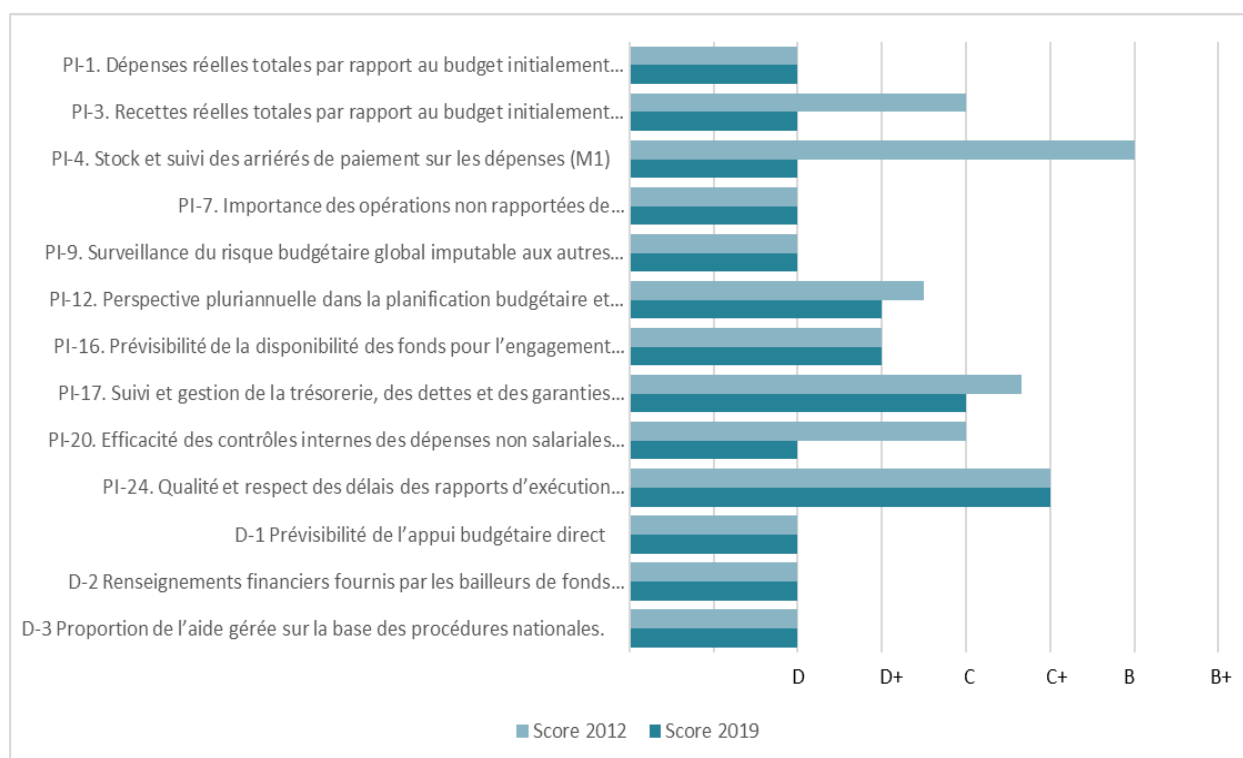
Les conclusions tirées des évolutions pour les trois résultats budgétaires<sup>3</sup> font ressortir une détérioration de la situation par rapport à l'évaluation de 2012, malgré quelques améliorations au niveau des procédures de préparation du budget, de la production de rapports de suivi de l'exécution du budget et de la production des états de reddition des comptes. Cette régression s'explique d'abord par les pressions politiques qui sont exercées lors des procédures d'élaboration du budget, ce qui conduit à voter un budget irréaliste et puis à des dysfonctionnements voir des absences de contrôles de l'exécution des dépenses. Les écarts entre les textes juridiques existants (notamment la LOFIP) et leur application effective restent importants et les faiblesses déjà constatées à tous les niveaux de la chaîne budgétaire se sont accentuées.

<sup>3</sup> : Discipline budgétaire globale ; allocation stratégique des ressources ; efficacité dans la prestation de services.

### La discipline budgétaire globale

L'évaluation de 2012 faisait déjà ressortir une discipline budgétaire globale particulièrement faible au niveau de l'exécution des dépenses, mais la situation s'est détériorée en 2019 à cause d'un taux de réalisation des recettes fiscales encore plus faible. Ce facteur résulte surtout du caractère trop optimiste des prévisions de recettes inscrites au budget, sauf pour l'année 2018.

Figure 5 : Evolution de la discipline budgétaire globale

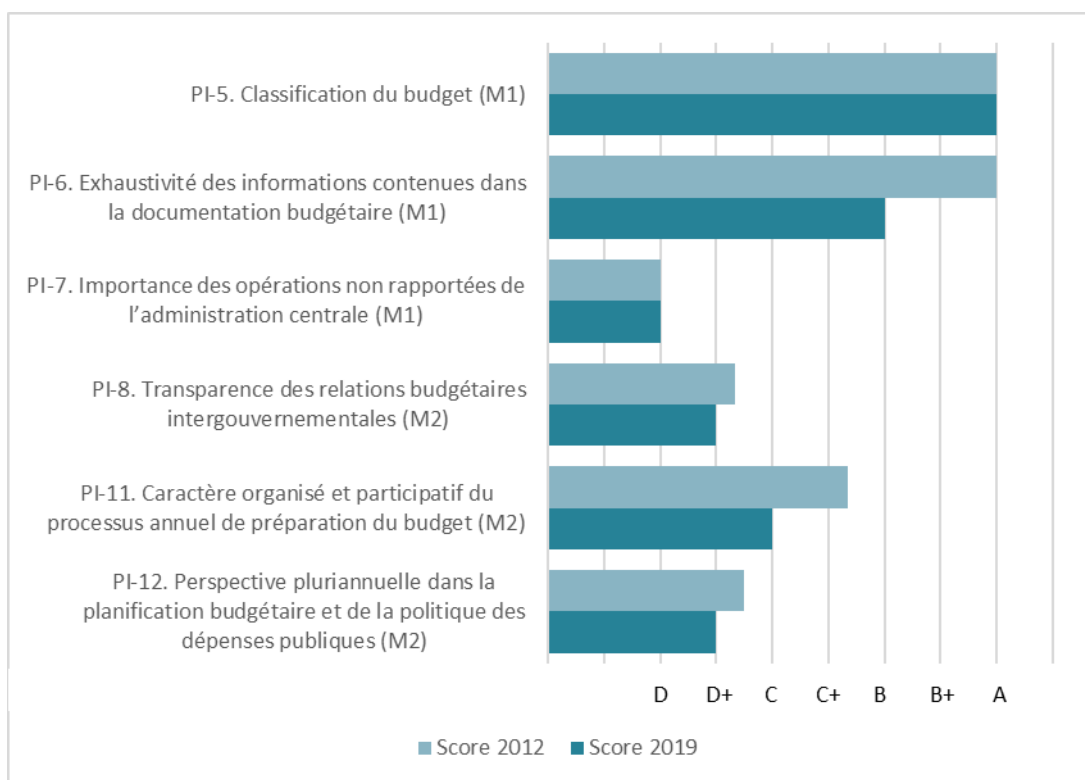


En revanche, les rapports sur l'exécution du budget sont établis sur une base mensuelle, tandis qu'ils étaient publiés sur une base trimestrielle en 2018 et ils sont publiés moins de quatre semaines à compter du mois au lieu de huit semaines pour l'évaluation 2012.

### L'allocation stratégique des ressources

L'allocation stratégique des ressources, déjà peu performante lors de l'évaluation 2012, l'a été encore moins en 2019. Cette dégradation résulte d'une moins bonne participation au processus annuel de préparation du budget, à cause du décalage de 5 mois pour l'examen et le vote de la loi de finances de l'exercice 2017 par l'Assemblée nationale. La réduction de la périodicité et des délais de publication des rapports sur l'exécution du budget permet cependant de juger de l'efficacité de l'allocation stratégique des ressources et améliore la transparence budgétaire, telle que mesurée par l'Indice sur le budget ouvert (IBO).

**Figure 6 : Evolution de l'allocation stratégique des ressources**

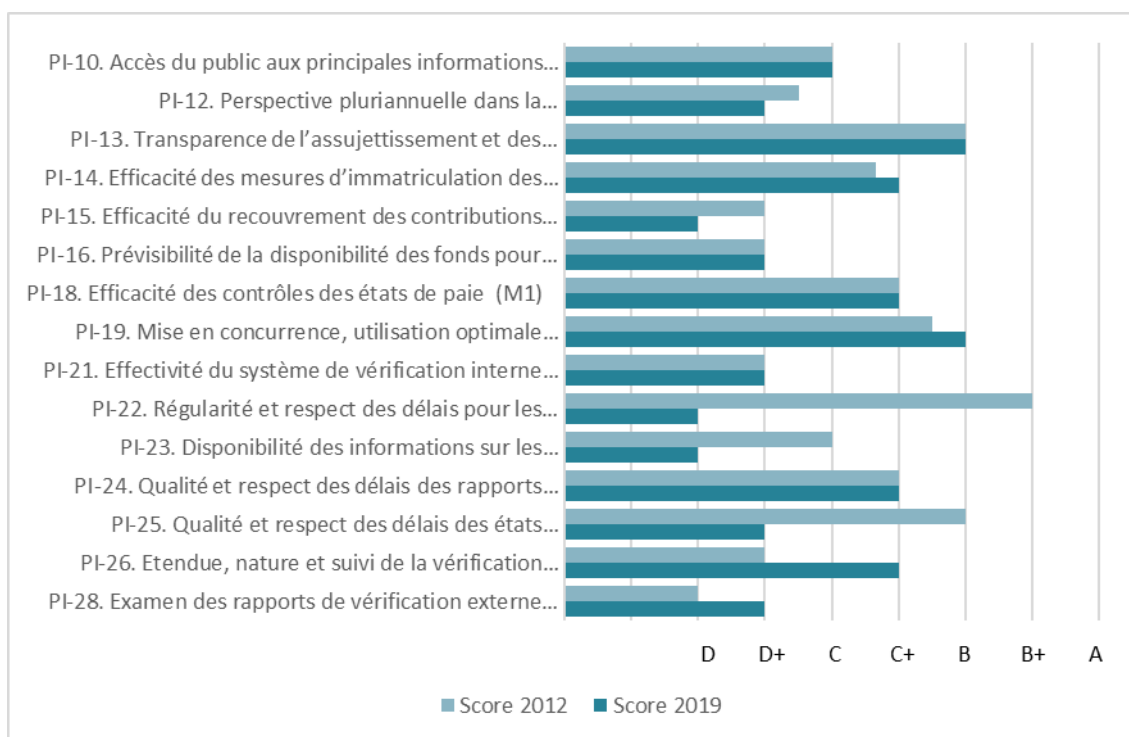


**L'efficacité des services rendus**

L'efficacité des services rendus s'est aussi dégradée en 2019 par rapport à 2012. Cette dégradation provient d'une absence de disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires, tandis que des enquêtes avaient été réalisées au cours de la période analysée par l'évaluation de 2012.

Comme pour les deux résultats budgétaires précédents, l'amélioration de l'indicateur relatif à la qualité et au respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année permet d'effectuer un meilleur suivi sur l'efficacité des services rendus par l'administration congolaise. Mais les problèmes de transparence et d'efficacité de la dépense persisteront tant que les dépenses exécutées par la procédure exceptionnelle resteront importantes dans la chaîne de la dépense, à cause d'un manque de crédibilité budgétaire et d'exhaustivité des données.

**Figure 7 : Evolution de l'efficacité des services rendus**



En résumé, la gestion des finances publiques s'est globalement détériorée au regard de tous les objectifs majeurs qui lui sont assignés (discipline budgétaire globale, allocation stratégique des ressources et efficacité des services rendus). Les seules améliorations perçues résultent de la production et de la publication de rapports de suivi mensuel de l'exécution budgétaire et de l'évaluation des états de reddition des comptes par la Cour des comptes.

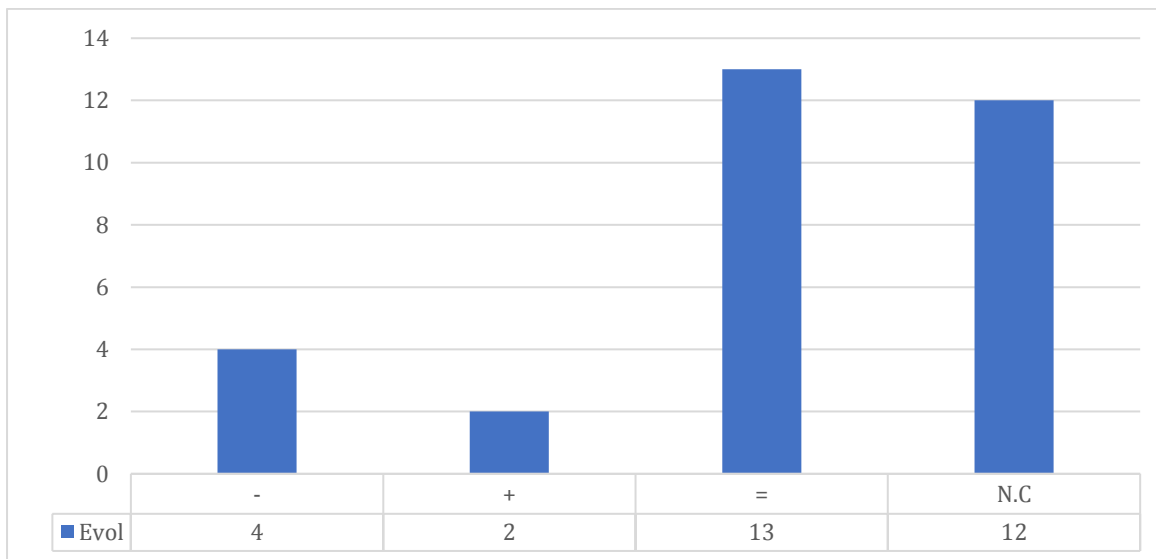
### **Analyse par indicateurs et composantes**

La comparaison avec l'évaluation de 2012 doit être effectuée avec le cadre méthodologique de 2011. Avec ce cadre, les notes se sont améliorées pour seulement 2 indicateurs, ont diminué pour 4 indicateurs et sont restées les mêmes pour 13 indicateurs. 12 indicateurs ne sont pas comparables.

quatre indicateurs ont connu une régression : les recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé (PI-3) ; le caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget (PI-11) ; l'efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales (PI-20) ; la disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires (PI-23).

Deux indicateurs ont connu une amélioration : l'étendue, la nature et le suivi de la vérification externe et (PI-26) ; l'examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif (PI-28). Les autres indicateurs n'ont pas enregistré d'évolution ou celle-ci n'est pas comparable à cause d'une différence d'appréciation.

**Figure 8 : Evolution des scores par indicateurs - Cadre 2011**



Une analyse plus détaillée montre que la situation s’est améliorée au niveau du suivi de la vérification externe et de l’examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif. En revanche, l’écart entre les prévisions de recettes inscrites au budget et les recettes effectivement collectées s’est encore accru, le processus annuel de préparation du budget s’est détérioré, de même que l’efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales et les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires sont moins disponibles que lors de la précédente évaluation. Plusieurs détériorations de la situation ne sont en revanche que fictives, à cause d’une interprétation différente de la situation, comme le score relatif à la production des états financiers, à la qualité de l’information dans les rapports budgétaires, et au rapprochement des comptes bancaires.

L’exécutif s’efforce, sans encore y parvenir de mettre en œuvre les recommandations faites par l’ISC portant notamment sur les délais de transmission du budget et des états financiers annuels au Parlement, mais la principale des recommandations, à savoir la mise en place d’un réseau des comptables et d’une Direction Générale de la Comptabilité Publique n’est pas encore mise en œuvre malgré les annonces faites par les gouvernements successifs.

Certaines améliorations ont été faites, mais n’ont cependant pas été suffisamment sensibles pour conduire à une augmentation de la notation, mais ont néanmoins pu être relevées. Il s’agit notamment :

- d’une présentation plus régulière, de la Loi portant reddition des comptes de l’exercice clos au Parlement, avant ou au moment de la présentation du projet de Loi des finances pour l’exercice à venir, bien que les délais légaux ne soient pas toujours respectés ;
- de l’amélioration de l’élaboration du cadre macro-économique et budgétaire, cependant amoindries par les demandes pour accroître le niveau des recettes prévues à des niveaux irréalistes ;
- de la mise en place de la loi Organique du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, ce qui devrait contribuer à renforcer son indépendance ;
- de l’établissement des Projets Annuels de Performance (PAP), annexés au projet de loi de finances 2020, ce qui devrait permettre à l’avenir une meilleure allocation des ressources.



Des efforts semblent également avoir été réalisés sur l'assainissement des budgets annexes et des comptes spéciaux, l'affectation et le transfert des recettes au profit des provinces au fur et à mesure du transfert effectif des compétences et des responsabilités, mais les résultats ne sont pas suffisamment significatifs pour pouvoir être mesurés par le cadre méthodologique.

### **1.3 Les réformes en cours**

#### *L'approche du gouvernement*

Le Gouvernement a mis en place en 2009 le Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques (COREF), dont la responsabilité est de piloter les réformes dans le domaine de la GFP. En 2010, le Plan Stratégique de la réforme des Finances Publiques (PSRFP) a été établi sur la base de six piliers : la réforme budgétaire ; la réforme du système fiscal ; la réforme de la gestion de la dépense publique ; le renforcement du système comptable et de gestion de la trésorerie ; le renforcement du système de contrôle des finances publiques ; la décentralisation financière.

Le Plan Stratégique de la réforme des Finances Publiques (PSRFP) était assorti de plans d'action triennaux glissants dont le premier a couvert la période 2010-2012. La plupart de ces réformes ont été légiférées dans la Loi Organique relative aux Finances publiques de 2011 (LOFIP). La LOFIP aurait dû être pleinement en œuvre à partir de 2019, mais son application intégrale a été repoussée à 2024 face au constat du trop grand nombre de défis restants pour la mise en place de toutes les réformes qu'elle implique, notamment le budget pluriannuel, le budget programme, la déconcentration de l'ordonnancement, la comptabilité publique en partie double, etc.

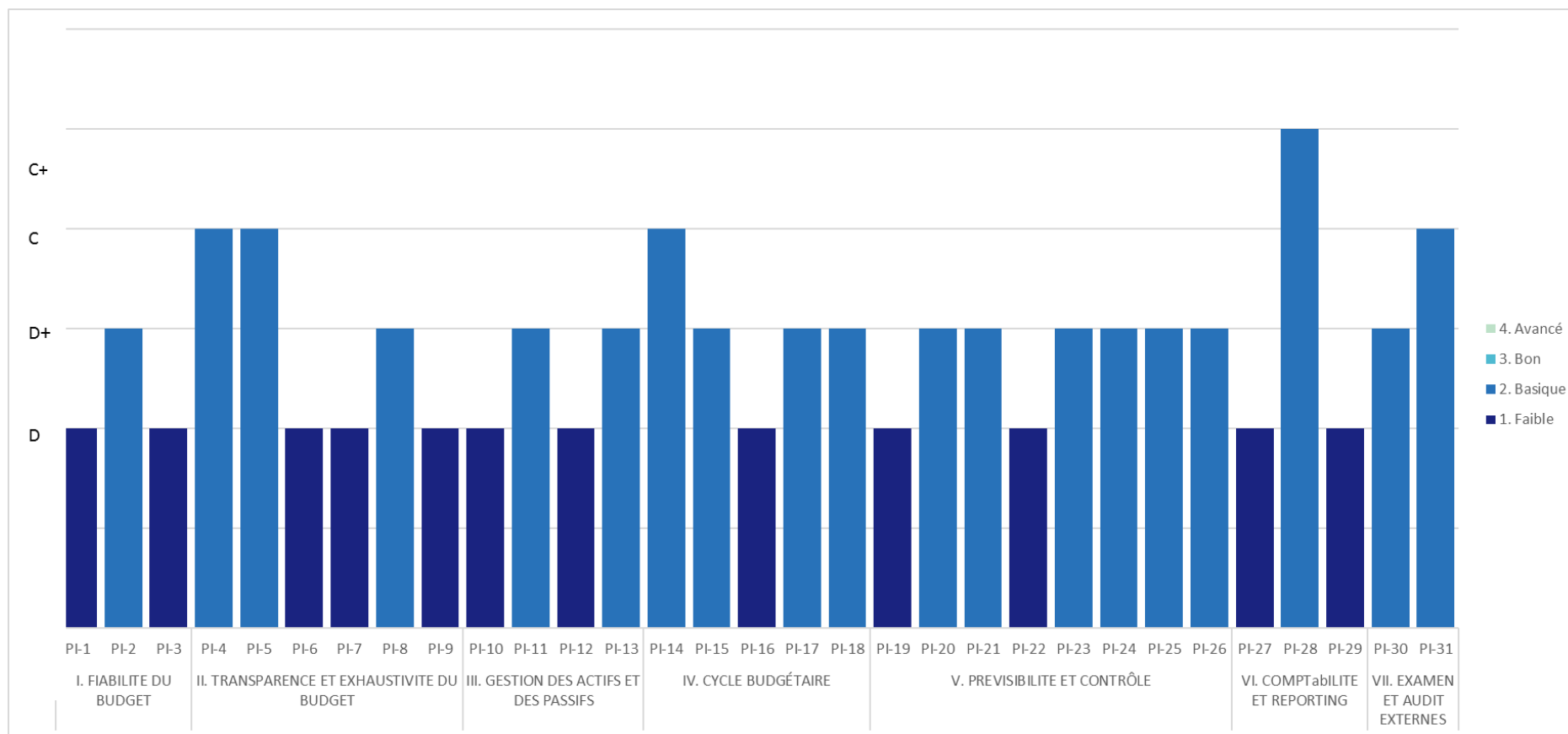
#### *L'appui des bailleurs de fonds*

Au niveau de l'appui des bailleurs de fonds, il existe une coordination des PTFs, qui soutient la mise en œuvre du Plan Stratégique de Réforme des Finances Publiques (PSRFP) à travers le Groupe Inter Bailleurs pour les Finances Publiques (GIB-FP). Plusieurs PTFs ont des projets et programmes en cours, ou à venir, notamment le DFID, la BAD, la BM, l'AFD, l'USAID et le PNUD.

Un soutien du FMI a également été apporté pour soutenir la balance des paiements. Il pourrait être renforcé si le gouvernement poursuit ses réformes, assainit le circuit financier dans la mobilisation des recettes, qui restent trop faibles, ou renforce les contrôles sur les transferts des recettes au Trésor, notamment les revenus miniers. Pour garantir l'aboutissement satisfaisant des mesures de réforme, un dispositif de suivi-évaluation a été mis en place. Ce dispositif, à savoir le cadre permanent de concertation est constitué, entre autres, du Groupe inter-bailleurs finances publiques, des organisations de la société civile, des provinces et du Comité d'Orientation de la Réforme des finances publiques. Toutefois, ce cadre institutionnel peine à fonctionner pour assurer une mise en œuvre continue des réformes.

Enfin, le nouveau gouvernement a cherché l'appui de certains pays comme la Belgique et les États-Unis, qui peuvent être intéressés d'apporter des appuis budgétaires.

Figure 9: Notation des indicateurs selon le cadre PEFA 2016



Une représentation graphique de la notation et des composantes peut être consultée en ligne sur <https://public.tableau.com/profile/pefa.rdc>

Tableau 1 : Résumé de la notation des indicateurs selon le cadre PEFA 2016

Indicateur de performance		1	2	3	4	
<b>I. CREDIBILITE DU BUDGET</b>						
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initial (M1)	D				D
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initial (M1)	D	D	A		D+
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initial (M2)	D	D			D
<b>II. TRANSPARENCE ET EXHAUSTIVITE DU BUDGET</b>						
PI-4	Classification du budget (M1)	C				C
PI-5	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire (M1)	C				C
PI-6	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale (M2)	D	D	D		D
PI-7	Transferts aux administrations infranationales (M2)	D	D*			D
PI-8	Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de services (M2)	B	D	D	D	D+
PI-9	Accès du public aux principales informations budgétaires (M1)	D				D
<b>III. GESTION DES ACTIFS ET DES PASSIFS</b>						
PI-10	Établissement de rapports sur les risques budgétaires (M2)	D	D	D		D
PI-11	Gestion des investissements publics (M2)	C	C	D	C	D+
PI-12	Gestion des actifs publics (M2)	D	D*	D		D
PI-13	Gestion de la dette (M2)	D	C	D		D+
<b>IV. CYCLE BUDGÉTAIRE</b>						
PI-14	Prévisions macroéconomiques et budgétaires (M2)	D	B	C		C
PI-15	Stratégie budgétaire (M2)	D	C	C		D+
PI-16	Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses (M2)	D	D	D	D	D
PI-17	Processus de préparation du budget (M2)	D	C	C		D+
PI-18	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif (M1)	B	B	C	D	D+
<b>V. PREVISIBILITE ET CONTRÔLE</b>						
PI-19	Gestion des recettes (M2)	D	D	D	D*	D
PI-20	Comptabilisation des recettes (M1)	B	B	D		D+
PI-21	Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice (M2)	C	C	D	D	D+
PI-22	Arriérés de dépenses (M1)	D	D			D
PI-23	Efficacité des contrôles des états de paie (M1)	D	C	C	C	D+
PI-24	Gestion de la passation des marchés publics (M2)	D*	C	C	C	D+
PI-25	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales (M2)	C	D	D		D+
PI-26	Audit interne (M1)	C	C	D	D	D+
<b>VI. COMPTABILITE ET REPORTING</b>						
PI-27	Intégrité des données financières (M2)	D	D	D	D	D
PI-28	Rapports budgétaires en cours d'exercice (M1)	C	A	C		C+
PI-29	Rapports financiers annuels (M1)	D	D	D		D
<b>VII. EXAMEN ET AUDIT EXTERNES</b>						
PI-30	Etendue, nature et suivi de la vérification externe (M1)	D	A	D	D	D+
PI-31	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif (M2)	A	D	C	D	C

# 1 INTRODUCTION

## 1.1 Raison d'être et objectif de l'évaluation

La mission d'évaluation PEFA 2019 en République Démocratique du Congo a pour objectif général d'évaluer la performance du système de gestion des finances publiques en utilisant la nouvelle méthodologie PEFA (version février 2016) en vue d'avoir une situation de référence pour le futur. Cette analyse doit également permettre de mesurer l'évolution de la performance et les progrès réalisés au regard de l'évaluation précédente (PEFA 2012) et faire ressortir les principaux défis et les perspectives pour une gestion plus performante des finances publiques.

Les objectifs spécifiques de l'évaluation PEFA 2019 sont les suivants :

1. Réaliser une évaluation de la performance de la gestion des finances publiques sur la base de la méthodologie PEFA 2016 pour permettre d'avoir une situation de référence ;
2. Comparer les résultats du PEFA 2019 avec ceux du rapport PEFA 2012. Pour cela, comme spécifié dans la méthodologie PEFA, le rapport comprendra un tableau récapitulatif annexé avec les notations des indicateurs évalués selon la méthodologie PEFA 2011 (rapport 2012), accompagné d'un bref commentaire afin de permettre la comparabilité des résultats ;
3. Expliquer les évolutions constatées et le degré de soutenabilité des améliorations constatées et identifier les facteurs ayant contribué aux progrès (ou à l'absence de progrès) enregistrés par rapport aux notes du PEFA précédent.

## 1.2 Gestion de l'évaluation et assurance de la qualité

L'évaluation a été menée par trois consultants internationaux, experts en finances publiques, pour couvrir tous les aspects de l'évaluation PEFA. L'équipe d'évaluation était menée par M. Jean-Marc PHILIP, chef d'équipe chargé d'assurer la qualité de l'évaluation. Il était accompagné par Elena MORACHIello et Eugène MAMPASSI NSIKA, experts en finances publiques.

L'évaluation s'est basée sur les 31 indicateurs prévus par le nouveau cadre d'évaluation PEFA. Les évaluateurs ont scrupuleusement appliqué la méthodologie PEFA 2016, telle que publiée par le secrétariat PEFA sur son site web PEFA.org et se sont également appuyés sur la documentation annexe produite par le secrétariat PEFA<sup>4</sup>, notamment le document méthodologique : *«Guidance on tracking performance across time : Comparing PEFA 2016 against PEFA 2005 or PEFA 2011 »* disponible sur le site web du Secrétariat PEFA<sup>5</sup>.

Le rapport d'évaluation présente donc la notation des indicateurs du cadre PEFA 2016 dans le corps du rapport et en annexe aux fins de comparaison directe avec la situation décrite dans le rapport de l'évaluation PEFA de 2012.

---

<sup>4</sup> accessibles sur le site web <https://pefa.org/user-guidance>

<sup>5</sup> <https://pefa.org/tracking-change-performance-based-previous-versions-pefa>

## **Dispositif de suivi**

La participation du Gouvernement et des administrations dans l'exercice d'évaluation PEFA a été active et collaborative, tant au niveau de la mise à disposition des documents (comme en témoigne le faible nombre de composantes notées D\*), que de la participation des services concernés. Malgré les résultats décevants de l'évaluation, le Gouvernement a fait preuve de transparence et a partagé les résultats avec la communauté internationale par l'intermédiaire du Coordonnateur du Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques (COREF), Monsieur Godefroid MISENGA.

Le dispositif de suivi était constitué des partenaires impliqués dans la gestion et la supervision de l'évaluation : les instances gouvernementales sous l'égide du COREF et l'Union Européenne chef de file des partenaires techniques et financiers impliqués dans le processus d'évaluation (la Commission Européenne, la Banque africaine de développement, la Banque mondiale et le FMI).

Plus spécifiquement, le COREF s'est chargé, au cours de cette évaluation de : (i) s'assurer de la disponibilité des informations et de la documentation, (ii) formuler les commentaires sur les rapports provisoire et final ; (iii) consolider les commentaires des différentes structures gouvernementales et du Secrétariat du PEFA et les transmettre aux consultants et (vi) diffuser, éventuellement, les rapports provisoire et final.

### **Encadré 1 : Modalité de gestion et d'assurance qualité de l'évaluation**

#### **Équipe de supervision**

COREF – ministère des Finances

Directeur de l'évaluation : Godefroid MISENGA

Chef et membres de l'équipe d'évaluation : Jean-Marc PHILIP, Elena MORACHIELLO, Eugène MAMPASSI

#### **Examen de la note de synthèse et/ou des lettres de mission**

Date de l'examen du projet de TDRs : Juin 2019

Examineurs invités : le Secrétariat PEFA, les autorités congolaises, l'Union européenne, la Banque mondiale, la Banque Africaine de Développement et le FMI.

Examineurs ayant formulé des commentaires : le Secrétariat PEFA

Date des commentaires du Secrétariat PEFA : Juillet 2019

Dates des versions définitives des TDRs : 9 Août 2019

#### **Examen du rapport d'évaluation :**

Date (s) du (des) rapport (s) examiné (s)

- *Rapport provisoire* : Février 2020

Examineurs invités : les autorités congolaises, le Secrétariat PEFA, les PTF impliqués dans l'exercice

Examineur ayant formulé des commentaires : le Secrétariat PEFA, les autorités congolaises, l'Union européenne, la Banque mondiale, la Banque Africaine de Développement et le FMI.

- *Rapport final* : Octobre 2020

Examineurs invités : les autorités congolaises, le Secrétariat PEFA, les PTF impliqués dans l'exercice.

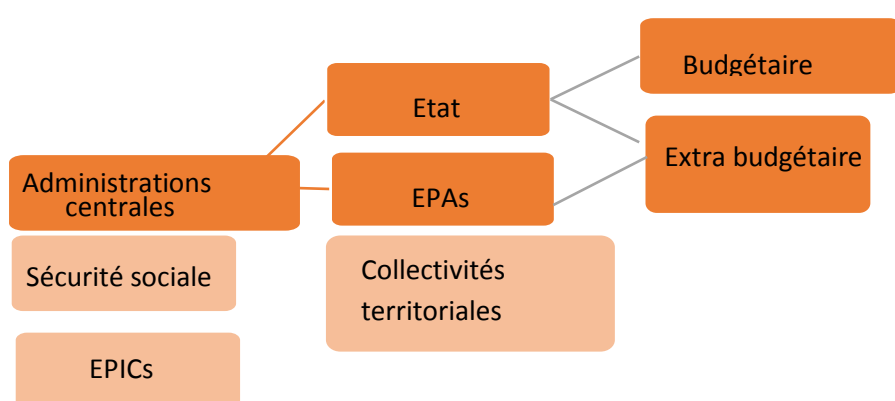
Examineurs ayant formulé des commentaires : les autorités congolaises, le Secrétariat PEFA, l'Union européenne, la Banque mondiale et le FMI. PEFA Check obtenu le 07 Octobre 2020.

## 1.3 Méthodologie d'évaluation

### *Champ d'application de l'évaluation*

Le champ de l'évaluation a couvert les administrations centrales (Institutions, ministères et les services déconcentrés). Les provinces et les entités territoriales décentralisées ont été seulement examinées pour les indicateurs suivants : les risques budgétaires qu'ils font peser sur les administrations centrales (PI-10 : Établissement de rapports sur les risques budgétaires) et leurs relations budgétaires et financières avec les administrations centrales (PI-7 : Transferts aux administrations infranationales).

*Figure 10 : Champ de l'évaluation PEFA en RDC*



Les opérations extrabudgétaires sont principalement les ressources et les dépenses des établissements publics, le financement des investissements sur ressources extérieures, dont la plupart n'ont pas été inscrits au budget, ainsi que toutes les autres dépenses budgétaires, notamment celles de souveraineté, qui ont été exécutées en dehors ou au-delà de l'autorisation parlementaire.

### *Calendrier de l'évaluation de la performance*

La période d'évaluation porte sur les années 2016 à 2018. La date limite pour l'obtention des données a été fixée au 31/12/2019.

Le calendrier de l'évaluation de la performance s'est construit sur la réalisation des services suivants :

#### *Collecte de documentation et analyse*

- Préparation de l'évaluation et phase documentaire (09 - 10/2019) ;
- Rédaction du rapport provisoire (décembre 2019-Mars 2020) ;
- Rédaction du rapport final (Mai-Octobre 2020).

#### *Missions de terrain*

- Première mission de terrain (15 jours du 25 novembre au 6 décembre 2019 pour l'équipe

- entière). Entretiens avec le Gouvernement et les parties prenantes et recueil de données ;
- Participation à des réunions pour présenter l'avancée de la mission et différents documents (note méthodologique et plan de travail, aide-mémoire) ;
  - Atelier de présentation de la méthodologie PEFA et des premiers constats de l'évaluation : 5 décembre 2019 à l'hôtel Sultani à Kinshasa.
  - Tenue de la deuxième mission de terrain : annulée suite aux mesures gouvernementales prises pour lutter contre la pandémie Covid-19.
  - Atelier de restitution du rapport PEFA RDC 2019 : 17 novembre 2020 à l'hôtel Pullman à Kinshasa.

## **Sources d'information**

Au cours de la phase de préparation de la mission de terrain, l'équipe a pris connaissance de nombreuses études et rapports sur la GFP en RDC réalisés depuis l'évaluation PEFA 2012, notamment les rapports techniques du FMI et d'Afritac, les rapports de la Banque mondiale, les rapports des enquêtes sur le budget ouvert, etc.

Les évaluateurs ont également pris connaissance des rapports produits par les administrations congolaises, partagés par le COREF sur le répertoire Google Drive, notamment ceux des administrations des finances (Direction du Trésor, de la Comptabilité publique et Administrations fiscales) et du Budget (Direction de la Préparation et du Suivi du Budget, Direction du Contrôle Budgétaire), de la Cour des comptes, de l'Inspection Générale des Finances, des Administrations de l'Economie et du Plan, les ministères sectoriels. En outre, les évaluateurs se sont référés à plusieurs articles de presse et à des rapports produits par les Organisations de la Société Civile.

## **2 INFORMATIONS GENERALES SUR LE PAYS**

### **2.1 Situation économique du pays**

Plus grand pays d'Afrique francophone avec une superficie de 2 345 410 Km<sup>2</sup>, la République Démocratique du Congo (RDC) possède d'immenses ressources naturelles et une population de près de 80 millions d'habitants, dont moins de 40 % vivent en milieu urbain.

En dépit de ses ressources et d'un sous-sol extrêmement riche en différents minerais (cuivre, cobalt, diamant, pétrole, gaz, terres rares, etc.) recouvert de près de 114 millions d'hectares de forêt dense, la République Démocratique du Congo (RDC) est considérée par les Nations unies comme l'un des pays les plus pauvres de la planète, située dans le bas du classement du développement humain (176<sup>e</sup> sur 188 pays évalués)<sup>6</sup>.

En 2012, 77 % de la population vivait dans l'extrême pauvreté avec moins de 1,90 \$ par jour. En 2016, les données les plus optimistes estimaient que seulement 17 % de la population congolaise avait accès à l'électricité<sup>7</sup>. Selon les estimations les plus récentes de la Banque mondiale, le taux d'extrême pauvreté en RDC s'élèverait à 73% en 2018, l'un des plus élevés d'Afrique subsaharienne, devant le Niger

---

<sup>6</sup> PNUD, 2016, Rapport sur le développement humain 2016. PNUD

<sup>7</sup> Voir Banque mondiale : <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=EG.ELC.ACCS.ZS>

seulement<sup>8</sup>.

Pourtant, avec 80 millions d'hectares de terres arables, un potentiel hydroélectrique estimé à 100 gigawatts, soit la troisième place au monde derrière la Chine et la Russie et plus de 1 100 minéraux et métaux précieux répertoriés, la RDC pourrait devenir l'un des pays les plus riches du continent africain et l'un de ses moteurs de croissance si elle parvenait à surmonter son instabilité politique et à améliorer sa gouvernance.

Après avoir subi une dégradation de la situation économique en 2016, la politique macroéconomique a été ajustée en 2017 pour éviter un effondrement. En 2018, la RDC est sortie de la récession économique déclenchée par la baisse des prix mondiaux de ses principaux produits de base d'exportation entre 2015 et mi-2017. L'amélioration des prix du cuivre et du cobalt et l'augmentation de la production ont amorcé une reprise et les conditions financières se sont également améliorées<sup>9</sup>.

La croissance économique a été supérieure à la croissance démographique (3,2%) en 2017 et 2018, affichant un taux de croissance de 5,8 % en 2018, contre 3,7 % en 2017 et 2,4 % en 2016 qui a été la plus faible performance du pays depuis 2001. Toutefois, les dépenses publiques sociales et d'investissement restent faibles et sont insuffisantes pour assurer une croissance soutenue et plus inclusive à moyen et long terme.

Le solde budgétaire global était de 1,4 % du PIB en 2017 et de zéro en 2018, après trois années consécutives de déficits, la balance courante s'est également détériorée, passant de 2 % du PIB en 2017 à 0,9 % du PIB en 2018. Cette détérioration est due principalement à la plus forte augmentation des importations de biens et services et aux dépenses électorales dans la seconde moitié de 2018. Le déficit de la balance courante a cependant été plus que compensé par des flux financiers nets, principalement sous forme d'investissements directs étrangers dans le secteur minier. Cette situation a permis au pays de maintenir le niveau des réserves internationales et de stabiliser le taux de change du franc congolais, contribuant ainsi à contenir significativement les tensions inflationnistes observées au cours des années précédentes. La valeur du franc congolais ne s'est dépréciée que de 9,7% en 2018, contre 44,5 % en 2017, tandis que l'inflation a légèrement décliné en passant de 35,8 % en 2017 à 29,3 % en 2018.

**Tableau 2-1 : Principaux indicateurs macroéconomiques de la RDC au cours de la période récente**

Indicateurs	2016	2017	2018 (est.)
Croissance PIB (%)	2,4	3,7	5,8
Inflation (moyenne annuelle, %)	3,2	35,8	29,3
Solde budgétaire global (base engagements) / PIB (%)	-0,5	1,4	0,0
Solde budgétaire global (hors ressources naturelles) / PIB (%)	-2,0	-0,9	-3,2

<sup>8</sup> <https://www.worldbank.org/en/country/drc/overview>

<sup>9</sup> Consultation de 2019 au titre de l'article IV - Communiqué de presse ; rapport des services du FMI et déclaration du directeur exécutif pour la République démocratique du Congo – Aout 2019.



Solde global de la balance des paiements / PIB (%)	-1,4	2	0,9
Taux de change FC/Dollar	1 024	1 480	1 624
Dettes publiques / PIB (%)	17,6	16,9	13,7

Source : Programme de référence et demande de décaissement au titre de la facilité de crédit rapide. Décembre 2019. FMI.

## 2.2 Tendances financières et budgétaires

### ✓ Performance budgétaire

Le FMI estime que des vulnérabilités structurelles restent importantes, notamment la faiblesse des réserves de changes, un déséquilibre budgétaire - hors ressources naturelles- structurel, qui résulte d'une gestion de la dépense dans une logique de « tiroir-caisse » étroitement corrélée à des recettes fiscales nettement insuffisantes (7% du PIB, contre 19% en moyenne pour l'Afrique sub-Saharienne). Les recettes autres que les ressources naturelles, qui doivent constituer l'essentiel des recettes budgétaires, restent particulièrement faibles. Les recettes fiscales de la RDC sont inférieures à 10 % du PIB, ce qui est plusieurs points en deçà de la moyenne de l'Afrique subsaharienne. En revanche, la masse salariale, équivalente à près de la moitié des recettes fiscales, pèse lourdement sur le budget.

La courbe des recettes totales et des dépenses totales montre que la situation budgétaire de RDC s'est détériorée entre 2017 et 2018, passant d'un solde base caisse excédentaire (de 1,4 % du PIB) en 2017 à une situation de quasi-équilibre (0,1 % du PIB) en 2018 et tend vers un déficit prévu en 2019 de -2,3% du PIB, financé en grande partie par des avances de la Banque centrale du Congo au Gouvernement (603 milliards de CDF, soit 0,7% du PIB à la fin octobre 2019.)<sup>10</sup>.

Tableau 2-2 : Données budgétaires agrégées, 2016 et 2017 (en % du PIB)

	2016	2017	2018
<b>Recettes et dons</b>	<b>14</b>	<b>11.7</b>	<b>11.1</b>
<b>Recettes</b>	<b>11.2</b>	<b>9.8</b>	<b>10</b>
Recettes fiscales	8.6	7.7	7.4
Impôt sur le revenu	3.4	2.8	3.6
Personnes physiques	0.8	0.6	1.3
Entreprises	2.5	2.1	2.1
Aubes impôts non ventilables sur le revenu les bénéfices et les gains en capital	0.1	0.1	0.2
Taxes sur les biens et services	3.7	2.9	3
TVA/taxe sur le chiffre d'affaires	3	2.2	2.2
Accises	0.8	0.7	0.8
Impôts sur le commerce extérieur et les transactions internationales	1.5	1.9	0.8
Recettes non fiscales	2.6	2.1	2.6
Recettes tirées des ressources naturelles et des télécom.	0.9	0.6	12

<sup>10</sup> <https://zoom-eco.net/a-la-une/rdc-la-discipline-budgetaire-simpose-au-gouvernement-ilunkamba/>

	2016	2017	2018
Redevances minières	0.3	0.1	0.5
Redevance et rente pétrolières	0.3	0.2	0.3
Télécommunications	0.2	0.2	0.2
Dividendes des entreprises publiques	0.1	0.1	0.1
Redevances versées à des ministères sectoriels	3	0.7	0.6
Comptes et budgets spéciaux	0.7	0.7	0.7
<b>Dons</b>	<b>2.8</b>	<b>2</b>	<b>1.1</b>
Projets	2.8	1.9	1.1
Appui budgétaire	0	0.1	0
<b>Dépenses</b>	<b>14.5</b>	<b>10.4</b>	<b>11.1</b>
<b>Dépenses courantes</b>	<b>10.5</b>	<b>7.1</b>	<b>7.9</b>
Salaires	5.2	3.7	3.5
Intérêts exigibles	0.3	0.3	0
Extérieur	0.1	0.1	0.4
Intérieure	0.2	0.2	0.4
Biens et services	2.6	1.7	2.1
Subventions et autres transferts courants	2.4	1.6	1.8
Subventions (y compris remboursements de TVA)	1	0.6	0.9
Transferts à d'autres niveaux de l'administration centrale	0.4	0.2	0.2
Comptes et budgets spéciaux	1	0.7	0.7
<b>Dépenses d'équipement</b>	<b>3.4</b>	<b>2.3</b>	<b>1.7</b>
Financées sur ressources extérieures	2.8	1.9	1.1
Financées sur ressources intérieures	0.5	0.4	0.5
<b>Dépenses exceptionnelles<sup>1</sup></b>	<b>0.6</b>	<b>0.7</b>	<b>1.6</b>
<b>Solde budgétaire global (base engagements)</b>	<b>-0.5</b>	<b>1.4</b>	<b>0</b>
Variation des arriérés intérieurs (remboursement = -)	0.1	0.1	0.1
<b>Solde budgétaire intérieur (base caisse)</b>	<b>-0.3</b>	<b>1.4</b>	<b>0.2</b>
<b>Solde budgétaire global (base caisse)</b>	<b>-0.4</b>	<b>1.4</b>	<b>0.1</b>
<b>Erreurs et omissions</b>	<b>-0.2</b>	<b>-0.9</b>	<b>0.2</b>
<b>Financement</b>	<b>0.7</b>	<b>-0.5</b>	<b>-0.3</b>
Financement intérieur	1.3	0	0.1
Financement extérieur	-0.6	-0.5	-0.4
Prêts projets	0	0	0
Amortissement de la dette extérieure	-0.7	-0.5	-0.4
<i>Pour mémoire</i>			
Produit intérieur brut (en milliards de CDF)	37 517	66 67G	76 496
Produit intérieur brut (en millions de dollars)	36 640	37 615	47 099
<i>1 Dépenses principalement liées à des questions de sécurité et aux élections</i>			

Source : Programme de référence et demande de décaissement au titre de la facilité de crédit rapide.  
 Décembre 2019. FMI

Le tableau suivant présente une décomposition des dotations budgétaires, c'est-à-dire des crédits

budgétaires alloués. Il fait ressortir que les catégories « Services généraux des administrations publiques » et « Affaires économiques » représentaient quasiment la moitié du budget voté, tandis que la Santé ne représentait que 7,4% du budget, l'enseignement 13,3% et la protection de l'environnement ne comptait que pour 0,4% du budget.

**Tableau 2-3 : Dotation budgétaire par classification fonctionnelle entre 2016 et 2018 (en % des dépenses totales)**

Libellés	2016	2017	2018
Services généraux des administrations publiques	30,51%	28,15%	33,34%
Défense	5,83%	4,10%	4,53%
Ordre et sécurité publics	7,11%	5,98%	6,31%
Affaires économiques	14,73%	28,05%	16,18%
Protection de l'environnement	0,91%	1,13%	0,40%
Logement et équipements collectifs	0,81%	2,00%	1,95%
Santé	5,63%	6,95%	7,36%
Religion, culture, sports et loisirs	1,02%	0,77%	0,99%
Enseignement	14,20%	10,28%	13,34%
Protection sociale	1,40%	1,29%	1,84%
Budgets annexes	12,40%	7,63%	8,86%
Comptes spéciaux	5,44%	3,67%	4,91%
<b>Total général</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Source : DRGC

Une analyse de l'évolution du budget entre 2016 et 2018 selon la classification économique fait ressortir une augmentation constante de la part de la masse salariale, jusqu'à représenter près de 30% des dotations budgétaires en 2018. A l'inverse, la part des transferts dans le budget a décliné de 23% en 2016 à 17% en 2018.

**Tableau 2-4 : Dotation budgétaire par classification économique entre 2016 et 2018 (en % des dépenses totales)**

Classification économique	2016	2017	2018
Dette publique en capital	2,40%	2,05%	4,12%
Frais financiers	1,28%	1,18%	1,60%
Dépenses de personnel	26,35%	24,50%	28,16%
Biens et matériels	2,71%	1,68%	1,97%
Dépenses de prestations	4,68%	3,31%	4,54%
Transfert et interventions de l'Etat	23,21%	12,24%	16,80%
Equipements	16,71%	25,46%	17,09%
Construction, réfection, réhabilitation, addition d'ouvrages	8,14%	17,06%	10,64%
Budgets annexes	10,10%	8,44%	9,71%
Comptes spéciaux	4,43%	4,06%	5,38%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Source : DRGC

Précisons par ailleurs qu'en RDC, le budget initial n'a encore jamais été exécuté conformément au budget voté, surtout pour les services pro-pauvres (éducation et santé), comme le fait ressortir l'indicateur sur la composition des dépenses effectives (PI-2). Pour toutes ces années, l'exécution du budget n'a jamais reflété les priorités du gouvernement.

Au niveau de la dette publique, l'agence de Moody's a dégradé la notation de la RDC fin juin 2019, en la passant de B3 (stable) à CAA1 (spéculative). La décision de déclasser la note reflète l'évaluation selon laquelle la capacité des institutions politiques du pays à réagir aux chocs économiques ou politiques est très faible.

## 2.3 Cadre juridique de la GFP

### ✓ *Les organes constitutionnels*

La constitution est la loi suprême de la République Démocratique du Congo. La première constitution de 1960 a été plusieurs fois révisée et la dernière constitution a été adoptée le 18 février 2006 et révisée en 2011.

La Constitution institue deux échelons d'exercice du pouvoir d'Etat : le pouvoir central et la province à l'intérieur de laquelle se trouvent des entités territoriales décentralisées (ETD). La province est une composante politique et administrative du territoire de la République, dotée de la personnalité juridique et gérée par les organes locaux. Les provinces comme les ETD jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques et techniques.

### ✓ *Pouvoir exécutif, législatif et judiciaire*

Au sens de la Constitution du 18 février 2006, la RDC est un Etat unitaire décentralisé doté d'un régime semi-présidentiel. Les pouvoirs sont répartis de la manière suivante :

- *Pouvoir exécutif* : Le Président ne peut être en fonction que pour, au maximum, deux termes de 5 ans chacun.
- *Pouvoir législatif* : 780 députés provinciaux, 500 députés nationaux et 109 sénateurs élus pour 5 ans.
- *Pouvoir judiciaire* : la Cour suprême a été remplacée par de nouveaux organes que sont la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation et le Conseil d'État.

#### *Le pouvoir exécutif*

L'exécutif est simultanément assuré par un président et le gouvernement, dirigé par un Premier ministre. Le Président de la République est élu au suffrage universel direct. Le nouveau gouvernement compte, outre le Premier ministre, 65 membres (48 ministres et 17 vice-ministres).

Au niveau des provinces, la RDC compte 26 exécutifs provinciaux, dont 26 gouverneurs, et 26 vice-gouverneurs et environ 208 ministres provinciaux.

#### *Le pouvoir législatif*

Le pouvoir législatif est exercé par un Parlement bicaméral. Le Parlement contrôle l'action gouvernementale avec l'assistance de la Cour des comptes. Les membres de l'Assemblée nationale sont

élus au suffrage universel direct et ceux du Sénat au second degré par les Assemblées provinciales.

Au niveau du Pouvoir central, le Parlement comprend une assemblée nationale composée de 500 députés nationaux avec un bureau de sept membres et conseillers et un sénat composé de 109 élus avec un bureau de 7 membres et conseillers.

Au niveau des provinces, la RDC compte 26 assemblées provinciales et 780 députés provinciaux.

Sur le plan budgétaire, la prise en charge de ces institutions notamment en termes de rémunération et de fonctionnement aurait un impact sur le trésor public.

### *Le pouvoir judiciaire*

Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il est composé de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat, de la Haute Cour militaire, ainsi que des Cours et Tribunaux civils et militaires. Le Président de la République nomme et destitue les juges sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature.

### **Les collectivités territoriales décentralisées**

L'article 2 de la constitution de 2006 de la République démocratique du Congo spécifie un découpage du pays en 25 provinces plus la ville de Kinshasa. Votée en février 2006, cette nouvelle organisation territoriale devait prendre effet dans les trois ans qui suivaient l'installation effective des institutions politiques prévues par la Constitution (article 226), c'est-à-dire en février 2009. Depuis juin-juillet 2015, un découpage a été opéré portant le nombre des provinces de 11 à 25.

La LOFIP congolaise régit à la fois les finances du pouvoir central, des provinces et celles des entités territoriales décentralisées.

### **Les établissements publics**

Les établissements publics portent sur quelque 800 établissements, pour la plupart dans les domaines de la santé et de l'enseignement supérieur. Ces établissements sont juridiquement séparés du gouvernement central et leurs budgets prévisionnels se trouvent dans les annexes budgétaires.

L'autonomie financière permet à un établissement public de disposer d'un budget propre, distinct de celui du pouvoir central. Selon l'Article 15 de la loi N° 08/009 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics, *Le Collège des Commissaires aux comptes assure le contrôle des opérations financières des établissements publics.*

### **Les organismes de sécurité sociale**

Deux fonds de pension (Caisse Nationale de sécurité sociale (CNSS) et Caisse Nationale de Sécurité Sociale des Agents Publics de l'Etat (CNSSAP) appartiennent à l'Etat congolais.

#### *La Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS)*

La CNSS est un établissement public à caractère technique et social régi par la loi N° 16/009 du 15 Juillet 2016 fixant les règles relatives au régime général de la sécurité sociale. La CNSS est chargée de gérer :

- La perception des cotisations de travailleurs auprès des employeurs assujettis au régime général de la Sécurité Sociale ;
- Le paiement des prestations sociales aux travailleurs qui ont atteint l'âge de retraite et aux victimes des risques sociaux à savoir l'invalidité et accidents de travail ;
- Le paiement des prestations aux familles notamment les allocations familiales, les allocations prénatales, les allocations de maternité y compris les indemnités journalières de congé de maternité.

La CNSS est dotée d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière. Elle ne reçoit pas de subventions de l'Etat.

### *La Caisse Nationale de Sécurité Sociale des Agents Publics de l'Etat (CNSSAP)*

La CNSSAP est un établissement public créé par Décret n°15/031 du 14 décembre 2015 portant création, organisation et fonctionnement d'un établissement public. Elle a pour objet d'organiser et de gérer les prestations de sécurité sociale qui couvrent deux principales branches :

- La branche des pensions pour les prestations d'invalidité, de vieillesse et des survivants ;
- La branche des risques professionnels pour les prestations en cas d'accidents du travail et de maladie professionnelle.

La CNSSAP est dotée d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière. Elle n'est pleinement opérationnelle que depuis 2017. Elle ne reçoit pas de subventions de l'Etat.

### **Le budget de l'Etat**

Les recettes et les dépenses du budget de l'Etat sont réparties en budget général, budgets annexes et comptes spéciaux, en équilibre avec les recettes correspondantes. Les budgets des établissements publics et des organismes de sécurité sociale ne figurent pas dans le budget de l'administration centrale.

Le budget de l'Etat est légiféré principalement par la Loi relative aux finances publiques (LOFIP) n° 11/011 du 13 juillet 2011. Il s'agit d'une loi ordinaire qui se caractérise par des innovations majeures suivantes :

- l'organisation en un seul texte, des lois de finances, des budgets des provinces et des entités territoriales décentralisées ;
- la budgétisation fondée sur une logique de résultats au moyen de budgets--programmes ;
- l'approche budgétaire pluriannuelle ;
- la prise en compte des principes de la libre administration des provinces et de la décentralisation ;
- la redéfinition des budgets annexes et l'instauration des comptes spéciaux ;
- l'unité de caisse et l'unité de trésorerie.<sup>11</sup>

Plusieurs dispositions de la LOFIP sont précisées par des décrets d'application, notamment :

- le Décret n° 13/050 du 06 novembre 2013 portant Règlement général sur la Comptabilité publique (RGCP)
- le Décret n° 13/051 du 08 novembre 2013 portant Plan Comptable de l'Etat.

---

<sup>11</sup> <https://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Public/compta/Loi.11.011.13.07.2011.htm>

## 2.4 Cadre institutionnel de la GFP

### *Les organes opérationnels du gouvernement*

Les responsabilités en matière de gestion des finances publiques (GFP) en RDC sont réparties entre le ministère du Budget, le ministère du Plan, le ministère des Finances, le ministère de l'Economie Nationale et la Banque centrale du Congo (BCC).

#### **Ministère des Finances**

Selon la documentation annexée au projet de budget 2020<sup>12</sup>, le Ministère des Finances comprend, outre le Cabinet du ministre et le Secrétariat général, 11 directions et des divisions provinciales. Parmi ces directions, on note les principales unités suivantes :

- Direction du Trésor et de l'Ordonnancement ;
- Direction de la Comptabilité publique ;
- Direction Préparation de la Loi portant Reddition des Comptes (DPRC) ;
- Direction Ressources Humaines (DRH) ;
- Direction Administrative et Financière (DAF) ;
- Direction Etudes et Planification (DEP) ;
- Direction Archives et Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (DANTIC) ;
- Direction Réglementation Financière (DRF) ;
- Direction Audit et Contrôle de Gestion (DAC) ;
- Direction Systèmes d'Information (DSI) ;
- Direction Générale de l'Ecole Nationale de Finances (DGENF).

Les Services Spécialisés du ministère sont répartis comme suit :

- Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA) ;
- Direction Générale des Impôts (DGI) ;
- Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations (DGRAD) ;
- Direction Générale de la Dette Publique (DGDP) ;
- Conseil Permanent de la Comptabilité au Congo (CPC).

Le Ministère des Finances comprend quatre (4) Services sous tutelle :

- Caisse d'Epargne et de Crédit du Congo (CADECO) ;
- Fonds National de la Microfinance (FNM) ;
- Autorité de Régulation et Contrôle des Assurances (ARCA) ;
- Société Nationale de Loterie (SONAL).

#### **Ministère du Budget**

Le ministère du Budget est organisé autour d'un ministre, d'un vice-ministre, d'un secrétariat général,

---

<sup>12</sup>

d'un cabinet. Les quatre directions initiales ont été restructurées de la manière suivante :

- Direction des Services Généraux ;
- Direction des Études et Programmation Budgétaire ;
- Direction du Contrôle Budgétaire ;
- Direction Générale des Marchés Publics ;
- Direction de la Paie ;
- Direction de l'Intendance Générale et des Crédits Centralisés ;
- Direction de la Préparation et du Suivi du Budget ;
- Cellule de Gestion des Projets et des Marchés Publics ;
- La Coordination Informatique Interministérielle.

### ***Les organes de contrôle et d'audit interne***

Aux termes des dispositions de l'article 111 de la LOFIP, le contrôle administratif est exercé principalement par les contrôleurs budgétaires, les ordonnateurs, les comptables publics et les inspecteurs des finances.

#### *La Cour des comptes (CDC)*

Aux termes des articles 178 à 180 de la Constitution de 2006, il a été institué une Cour des comptes qui est placée sous la tutelle de l'Assemblée nationale. Le mandat de la Cour des comptes ressort de l'article 180 de la Constitution qui stipule : « *Le compte général de la République est soumis chaque année au Parlement par la Cour des comptes avec ses observations. Le compte général de la République est arrêté chaque année par la loi* ». A ce titre, la Cour des comptes effectue un audit des autorisations budgétaires sur les dépenses publiques.

Le contrôle, par la Cour des comptes, de l'exécution des lois de finances s'inscrit dans le cadre de l'assistance que la Cour des comptes apporte à l'Assemblée nationale, conformément à l'article 124 de la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques (LOFIP).

La Cour des comptes effectue également un contrôle juridictionnel. Elle est chargée de contrôler les comptes de tous les services publics. Elle juge les comptes des comptables publics pour aboutir soit à des arrêts de quitus, soit à des arrêts de débet qui enclenchent la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public concerné, et mentionne le cas échéant le montant de la somme mise à sa charge qu'il devra acquitter au moyen de ses deniers personnels, sauf remise gracieuse du ministre des Finances.

#### *L'Assemblée nationale (AN)*

Le contrôle parlementaire des finances publiques s'effectue d'abord par des Commissions économiques et financières notamment les Commissions spéciales chargées des finances (ECOFIN) puis en plénière. Le Parlement exerce également un contrôle de l'exécution du budget en recourant notamment aux commissions d'enquêtes et de contrôle ou par interpellation de la responsabilité du gouvernement. En effet, le Parlement veille, au cours de l'exercice budgétaire annuel, à la bonne exécution de la loi de finances, par le biais des missions d'évaluation et de contrôle des finances publiques organisés par les Commissions spéciales des assemblées, chargées des finances (ECOFIN).



**Tableau 2-5 : Structure du secteur public (nombre d'entités et budget en milliards de FC) – Année 2018**

	Gouv.		Sécurité sociale	Entreprises publiques	
	Unités budgétaires	Unités extra budgétaires		Marchandes	Non marchandes
Gouvernement central	10 353	NA	18,92	NA	NA
Collectivités territoriales décentralisées	NA	NA	26**	NA	NA

\* CNSSAP

\*\* Provinces

Source : DRGC

Les recettes propres des unités extra-budgétaires ne sont pas connues de manière exhaustive.

**Tableau 2-6 : structure financière de l'administration centrale - dotations budgétaires de l'année 2018 (en milliards de FC)**

	Unités budgétaires	Dont sécurité sociale	Unités extra budgétaires	Total
Revenus	10 353	18,9*	19,29	NA
Dépenses	10 353	1,5*	4,86	NA
Transferts à (-) et provenant (+) d'autres unités des administrations publiques	1 587	NA		NA
Passifs	NA	NA	20,56	NA
Actifs financiers	NA	NA	4,07	NA
Actifs non financiers	NA	NA	16,49	NA

\* CNSSAP

Source : DGRC

**Tableau 2-7 : structure financière de l'administration centrale – dépenses effectives de l'année 2018 (en milliards de FC)**

	Unités budgétaires	Unités extra budgétaires	Sécurité sociale	Total
Revenus	9 204	NA	NA	NA
Dépenses	8 635	NA	NA	NA
Transferts à (-) et provenant (+) d'autres unités des administrations publiques	1 696	NA	NA	NA
Passifs	NA	NA	NA	NA
Actifs financiers	NA	NA	NA	NA
Actifs non financiers	NA	NA	NA	NA

## 2.5 Autres caractéristiques importantes de la GFP

Le droit congolais est issu de la réglementation nationale, des conventions internationales ainsi que des textes adoptés par les principales organisations panafricaines suivantes, dont la RDC est membre, à savoir :

- la CEEAC : Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale,
- l'OHADA : Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires,
- l'UA : Union Africaine.

Bien que situé dans la sous-région de l'Afrique centrale, le pays est également économiquement et régionalement affilié à l'Afrique australe en tant que membre de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

La RDC s'est également engagée depuis 2015 dans l'intégration régionale du Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA) et a signé au cours de cette année l'accord tripartite de libre-échange COMESA-SADC-CAE.

L'Article 195 de la constitution de 2006 dispose que : « Les institutions provinciales sont : (1) l'Assemblée provinciale ; (2) le Gouvernement provincial ». Selon la constitution, 40 % des revenus des impôts sont transférés aux provinces et 10% à la Caisse Nationale de Péréquation tandis que 50 % sont directement gérés par le gouvernement national. Les modalités d'application de cette clef de répartition sont cependant contestées (voir indicateur PI-7).

Certaines fonctions sont aujourd'hui remplies par les provinces, d'autres sont partagées ou entièrement laissées au gouvernement national. Mais la révision de la constitution en 2011 a autorisé le Président de la République à dissoudre les Assemblées provinciales, ce qui a réduit leur pouvoir.

### 3 ÉVALUATION INTEGREE DE LA PERFORMANCE DE LA GFP

#### I. FIABILITE DU BUDGET

##### PI-1. Dépenses totales exécutées

###### Résumé des notations et tableau de performance

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
PI-1 Dépenses totales exécutées	D	Méthode de notation M1
1.1 Dépenses totales exécutées	D	Les dépenses effectives ont représenté moins de 85% du montant total des dépenses approuvées inscrites au budget pour 2016 et 2017.

##### ✓ 1.1 Dépenses effectives totales

Champ de l'indicateur : Administration budgétaire centrale

Période sous revue : trois derniers exercices clos, 2016, 2017, 2018

##### Cadre juridique

L'article 28 de la LOFIP stipule que : « La loi portant reddition des comptes, dont le projet est supervisé par le ministre ayant les Finances dans ses attributions, constate les résultats définitifs de l'exécution de la loi de finances de l'année à laquelle elle se rapporte et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de ladite loi complétée, le cas échéant, par les lois de finances rectificatives ».

##### Situation en cours

Entre 2016 à 2018, l'exécution du budget n'a eu que peu de rapport avec les prévisions initiales. Le manque de crédibilité budgétaire a résulté de projections de recettes trop optimistes et de l'affectation discrétionnaire des ressources publiques, principalement en raison des pressions politiques exercées pour effectuer certaines dépenses plus élevées que celles prévues au budget.

En 2016, les dépenses ont connu un taux de réalisation de 77,6%. Ce résultat découle de la baisse des produits d'exportation des matières premières ayant pour conséquences la faiblesse des recettes et des dépenses d'investissement<sup>13</sup>. L'exécution du budget 2016 s'est soldée par un déficit de 227 milliards de FC, financé essentiellement par des avances de la Banque centrale au gouvernement.

<sup>13</sup> <http://times.cd/2017/12/06/reddition-comptes-budget-2016-henry-yav-a-repondu-aux-preoccupations-senateurs/>

L'exécution du budget 2017 présente le taux de réalisation le plus faible de la période sous revue (55,6 % par rapport aux prévisions). L'optimisme des prévisions de recettes, qui ont été budgétisées à 11 525 milliards de FC tandis que les réalisations de recettes n'avaient été 4 959 de FC en 2016 en est la raison principale.

En 2018, le taux d'exécution du budget (91,1%) a été meilleur que pour les autres années, notamment grâce à des prévisions de dépenses publiques plus réalistes.

Les situations de prévision et d'exécution du budget sur la période d'évaluation, calculées selon la méthodologie PEFA 2016, sont présentées dans le tableau 3-1. Les tableaux détaillés sont reportés en Annexe 1B.

**Tableau 3-1 : Budget initial et dépenses effectives de 2016 à 2018 (en milliards de FC en en %)**

Exercice	LDPI	Real.	Taux Exec.
2016	8 476.4	5 303.0	62.6%
2017	11 524.5	6 402.73	55.6%
2018	10 353.1	9 436.9	91.1%

Source : Rapports de la CDC sur la reddition des comptes 2016, 2017 et 2018

En résumé, les dépenses réalisées ont dévié de plus de 15 % du montant total des dépenses approuvées inscrites au budget au cours de deux des trois derniers exercices.

#### Notation de la composante : D

##### ✓ Réformes en cours.

Aucune réforme n'a été mise en œuvre pour améliorer la crédibilité du budget. Le budget 2019 a été voté en équilibre, mais il a généré un déficit et la Banque Centrale du Congo (BCC) a dû lancer une souscription de 150 milliards FC de bons du Trésor. Le budget 2020 a pourtant augmenté de près de 65% par rapport au budget 2019 alors que le gouvernement est confronté à des difficultés de financement considérables.

#### PI-2. Composition des dépenses exécutées

##### Résumé des notations et tableau de performance

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
PI-2 Composition des dépenses exécutées	D+	Méthode de notation M1
2.1 Composition des dépenses exécutées par fonction	D	La composition des dépenses, classées par fonction, s'est écartée de plus de 15% du budget initial pour deux années de la période sous revue.
2.2 Composition des	D	La composition des dépenses, classées par catégorie

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
dépenses exécutées par catégorie économique		économique s'est écartée du budget initial de plus de 15 % pour chacun des trois derniers exercices.
2.3 Dépenses financées sur les réserves pour imprévus	A	Les dépenses financées par des réserves pour dépenses imprévues sont restées en moyenne comprises entre 3 % et 6% du budget initial.

## ✓ 2.1 Composition des dépenses exécutées par fonctions

Champ de l'indicateur : Administration budgétaire centrale

Période sous revue : trois derniers exercices clos, 2016, 2017, 2018

### Situation en cours

Les rapports de la CDC sur la reddition des comptes ne présentent pas l'exécution des dépenses selon les classifications administrative et fonctionnelle, mais seulement selon la classification économique. Par conséquent, il a été nécessaire de recourir aux données transmises par la Direction de la Reddition Générale des Comptes (DRGC), ce qui explique de légères différences au niveau du total des montants des dépenses exécutées si on les compare à ceux présentés dans les rapports de la CDC. Il doit par ailleurs être noté que, dans les fichiers transmis, les prévisions budgétaires pour 2016 sont celles de la loi de finances rectificative.

Le tableau suivant présente la variation globale et la décomposition de la variation permettant la notation de la composante.

**Tableau 3-2 : Décomposition de la variation des dépenses du budget par classification fonctionnelle de 2016 à 2018 (en milliards de FC et en %)**

	2016			2017			2018		
	Prév <sup>1</sup> .	Réal.	Taux exc.	Prév.	Réal.	Taux exc.	Prév.	Réal.	Taux exc.
Services généraux des administrations publiques	1 681	1 562	93%	2 010	1 575	78%	2 396	2 783	116%
Défense	390	392	101%	473	537	113%	469	940	200%
Ordre et sécurité publics	476	436	92%	689	476	69%	653	639	98%
Affaires économiques	986	707	72%	3 233	790	24%	1 675	651	39%
Protection de l'environnement	61	24	39%	130	34	26%	41	38	93%
Logement et équipements collectifs	54	131	243%	230	44	19%	202	97	48%
Santé	377	367	97%	801	433	54%	762	630	83%

	2016			2017			2018		
	Prév <sup>1</sup> .	Réal.	Taux exc.	Prév.	Réal.	Taux exc.	Prév.	Réal.	Taux exc.
Religion, culture, sports et loisirs	68	79	116%	89	91	102%	103	127	123%
Enseignement	950	825	87%	1 185	873	74%	1 381	1 070	78%
Protection sociale	94	61	65%	149	76	51%	190	78	41%
Budgets annexes	830	160	19%	879	143	16%	917	276	30%
Comptes spéciaux	364	213	59%	423	307	73%	508	428	84%
Dépense allouée	6 332	4 957	78%	10 291	5 379	52%	9 297	7 757	83%
Intérêts	105	60	57%	123	134	109%	151	228	151%
Imprévus	256	174	68%	1 111	266	24%	905	650	72%
<b>Dépense totale</b>	<b>6 692</b>	<b>5 191</b>	<b>78%</b>	<b>11 525</b>	<b>5 780</b>	<b>50%</b>	<b>10 353</b>	<b>8 635</b>	<b>83%</b>

1/ Il s'agit des données de la loi de finances rectificative. Les données de la LFI n'étaient pas disponibles.

Source : DRGC

La méthodologie PEFA 2016 fait ressortir que la variation de la composition des dépenses, classées par fonction, a été respectivement de 27.5%, 40.3% et 37.4% en 2016, 2017 et 2018 respectivement (voir annexe 3C).

Ce tableau fait ressortir que les dépenses effectuées n'ont eu que peu de rapport avec celles qui étaient autorisées par le Parlement. La plupart des services publics, notamment ceux de l'éducation et de la santé, n'ont pu dépenser qu'une petite partie de leurs allocations budgétaires. Dans le même temps, d'autres dépenses, souvent de souveraineté, ont été exécutées très au-delà de leurs dotations budgétaires, notamment en 2018, à cause du remboursement des intérêts sur la dette et des élections présidentielles.

En résumé, la composition des dépenses s'est donc écartée du budget initial de plus de 15% au cours de chacun des trois derniers exercices.

#### Notation de la composante = D

#### ✓ 2.2 Composition des dépenses exécutées par catégorie économique

Champ de l'indicateur : Administration budgétaire centrale

Période sous revue : trois derniers exercices clos, 2016, 2017, 2018

#### Situation en cours

Le tableau ci-dessous montre que ce sont principalement les faibles taux d'exécution des dépenses en capital (équipements, construction, réfection, réhabilitation, addition d'ouvrages) qui sont à l'origine du

manque de fiabilité du budget, tandis que des dépenses courantes comme les dépenses en biens et matériels et les dépenses de prestations ont été exécutées au-delà du montant des dotations initiales.

**Tableau 3-3 : Décomposition de la variation des dépenses du budget par classification économique de 2016 et 2018**

Classification économique	2016			2017			2018		
	Budget	Réal.	Dev (%)	Budget	Réal.	Dev (%)	Budget	Réal.	Dev (%)
Dettes publiques en capital	197.1	330.2	167.53%	214.2	210.8	98.41%	388.5	230.7	59.38%
Frais financiers	104.5	60.1	57.51%	122.5	134	109.39%	151.3	227.9	150.63%
Dépenses de personnel	2 165.90	1 967.70	90.85%	2 552.00	2 219.40	86.97%	2 660.80	2 831.70	106.42%
Biens et matériels	223.2	168.7	75.58%	175.3	268.2	152.99%	186.1	486.3	261.31%
Dépenses de prestations	384.9	349.5	90.80%	344.5	401.2	116.46%	428.6	880.7	205.48%
Transfert et interventions de l'Etat	2 163.70	1 180.80	54.57%	2 385.70	1 205.20	50.52%	2 492.10	2 346.30	94.15%
Equipements	1 373.80	651.5	47.42%	2 651.70	1 192.30	44.96%	1 615.00	1 438.60	89.08%
Construction, réfection, réhabilitation, addition d'ouvrage	669	246.1	36.79%	1 777.40	321.9	18.11%	1 005.40	289.9	28.83%
Budgets annexes	830.4	159.9	19.26%	878.5	143	16.28%	917.2	276.4	30.14%
Comptes spéciaux	363.9	188.5	51.80%	422.7	306.8	72.58%	508.1	428.5	84.33%
<b>Dépenses totales</b>	<b>8 476.40</b>	<b>5 303.00</b>	<b>62.56%</b>	<b>11 524.50</b>	<b>6 402.70</b>	<b>55.56%</b>	<b>10 353.10</b>	<b>9 436.90</b>	<b>91.15%</b>

Source : Rapports de la CDC sur la reddition des comptes 2016, 2017 et 2018

Le tableau de synthèse calculé en annexe 3 montre que la décomposition de la variance selon la classification économique a été respectivement de 36.1% en 2016, 44.1% en 2017 et 29.2% en 2018.

**Tableau 3-4 : Tableau résumé des montants et des variations**

Années	LDFI	Exécution	Décomposition de la variance
2016	8 476.4	5 303.0	36.1%
2017	11 524.5	6 402.73	44.1%
2018	10 353.1	9 436.9	29.2%

En résumé, la variance de l'exécution du budget a été supérieure à 15% au cours des trois derniers

exercices.

## Notation de la composante = D

### ✓ 2.3. Dépenses financées sur les réserves pour imprévus.

Champ de l'indicateur : Administration budgétaire centrale

Période sous revue : trois derniers exercices clos, 2016, 2017, 2018

#### Cadre juridique

Les prévisions relatives aux dépenses pour imprévus ne font l'objet d'aucun texte spécifique ni d'une rubrique spécifique correspondant aux « provisions pour imprévus » dans les lois de finances. Il existe donc un vide juridique pour définir exactement les dépenses correspondant aux « provisions pour imprévus ».

#### Situation en cours

En l'absence d'une dénomination « provisions pour imprévus » dans les textes juridiques ou dans la nomenclature budgétaire, les dépenses pour imprévus ont été identifiées comme provenant des postes budgétaires suivants :

- le Fonds Spécial d'Intervention prévu au budget ;
- les interventions pour catastrophes naturelles, calamités et accidents majeurs prévus dans le cadre d'actions humanitaires et de solidarité nationale.

Les montants prévus et réalisés de ces différents postes budgétaires sont présentés dans le tableau ci-après :

Tableau 3-5 : Composition des dépenses du budget pour imprévus 2016 - 2018 (en milliards de FC et %)

Code	Section	2016			2017			2018		
		Voté	Payé	%	Voté	Payé	%	Voté	Payé	%
<b>31</b>	<b>Budget</b>									
	Fonds spécial d'intervention	4	4		26	18		50	29	
<b>70</b>	<b>Actions humanitaires et solidarité nationale</b>									
	Intervention pour catastrophes naturelles, calamités et accidents majeurs	4	2		8	12		15	10	
<b>Total</b>		<b>7.5</b>	<b>6.2</b>		<b>34.0</b>	<b>29.5</b>		<b>65.0</b>	<b>38.8</b>	
<b>% Dep. totales</b>			<b>0.1%</b>			<b>0.3%</b>			<b>0.4%</b>	

Source : Direction de la Préparation et du Suivi du Budget (DPSB) – ministère du Budget

En résumé, les dépenses pour imprévus ont représenté respectivement 6,2 milliards de FC en 2016, 29.5 milliards de FC en 2017 et 38.8 milliards de FC en 2018. Elles ont représenté en moyenne environ 0.2%



des dépenses totales prévues.

## Notation de la composante = A

### ✓ Réformes en cours

Il doit être relevé qu'en 2019, 94% des crédits annuels votés pour le fonctionnement des ministères auraient, d'ores et déjà, été engagés et liquidés au cours des 9 premiers mois de l'année, ce qui laisse présager que la crédibilité du budget sera très faible. La situation sera encore plus dégradée en 2020, à cause de la conjonction de l'adoption d'un budget irréaliste et de la crise sanitaire liée au Covid 19.

## PI-3. Recettes effectives

### Résumé des notations et tableau de performance

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
<b>PI-3 Recettes effectives</b>	<b>D</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
3.1 Recettes exécutées totales.	D	Les recettes intérieures réelles ont été inférieures à 92% des prévisions inscrites aux budgets initiaux au moins pour chacun des trois derniers exercices.
3.2 Composition des recettes exécutées	D	La composition des recettes exécutées s'est écartée du budget initial de plus de 15% au moins pour chacun des trois derniers exercices.

### ✓ 3.1. Recettes effectives totales

Champ de l'indicateur : Administration budgétaire centrale

Période sous revue : trois derniers exercices clos, 2016, 2017, 2018

#### Situation en cours

Les recettes de la RDC dépendent en grande partie des revenus miniers, mais la volatilité des cours internationaux de certains produits n'est pas la raison qui explique la faiblesse de la réalisation des recettes au cours de la période sous revue.

En 2016, la réalisation des recettes des budgets annexes a été particulièrement faible. Les recettes, dans l'ensemble, ont été arrêtées à 6 695 milliards de francs congolais, et le taux d'exécution a été seulement de 74,1%.

En 2017, c'est la réalisation des recettes internes qui a été particulièrement faible. Les recettes dans l'ensemble ont été arrêtées à 11 524 milliards de FC, soit une forte augmentation par rapport aux prévisions de 2016 tandis que le taux d'exécution des recettes avait été inférieur à 75%. De manière attendue, le taux de réalisation a été de seulement 56,22% par rapport aux prévisions.

En 2018, le taux de réalisation de la collecte des recettes publiques s'est amélioré, notamment grâce à des prévisions de recettes plus réalistes (inférieures à celles de 2017).

**Tableau 3-6 : Recettes prévues et réalisées entre 2016 et 2018 (en milliards de FC et en %)**

	2016			2017			2018		
	Prev.	Réal.	Tx exec.	Prev.	Réal.	Tx exec.	Prev.	Réal.	Tx exec.
Recettes internes	4 387	3 612	82.3%	6 376	4 557	71.5%	6 678	6 980	104.5%
Recettes extérieures	1 110	920	82.9%	3 847	1 443	37.5%	2 250	1 519	67.5%
Budgets annexes	830	160	19.3%	879	143	16.3%	917	276	30.1%
Comptes spéciaux	367	266	72.7%	423	335	79.4%	508	428	84.3%
<b>Total recettes</b>	<b>6 695</b>	<b>4 959</b>	<b>74.1%</b>	<b>11 525</b>	<b>6 479</b>	<b>56.2%</b>	<b>10 353</b>	<b>9 204</b>	<b>88.9%</b>

Source : Rapports de la CDC sur les redditions des comptes 2016, 2017 et 2018

Les résultats du tableau montrent que les recettes totales exécutées ont représenté respectivement 74,1%, 56,2% et 88,9% des recettes inscrites au budget pour les exercices 2016, 2017 et 2018.

En résumé, les recettes effectives ont représenté moins de 92% des recettes inscrites au budget pour chacun des trois derniers exercices.

#### Notation de la composante = D

#### ✓ 3.2. Composition des recettes effectives.

**Champ de l'indicateur : Administration budgétaire centrale**

**Période sous revue : trois derniers exercices clos, 2016, 2017, 2018**

#### Situation en cours

En 2016 et en 2017, le taux d'exécution des recettes internes a été nettement inférieur aux prévisions initiales, avec respectivement des taux de réalisation de 82,3% et 71,5, %.

Les ressources du pays dépendent pour partie des recettes minières, mais leur taux de réalisation a plutôt été meilleur que celui de la DGDA au cours de la période sous revue. En 2018, le taux de réalisation des recettes internes s'est globalement amélioré, notamment pour les recettes de la DGI, grâce au retour de prévisions plus réalistes et aussi grâce à une meilleure performance de la collecte des recettes fiscales et non fiscales.

La réalisation des recettes extérieures est toujours restée très en deçà des prévisions budgétaires et l'année 2018 a été encore moins performante que l'année 2016, mais ces chiffres manquent de fiabilité à cause de l'absence d'un système de reporting opérationnel. C'est également le cas pour les budgets

annexes.

**Tableau 3-7 : Prévission et réalisation des recettes selon la classification économique entre 2016 et 2018**  
(en milliards de FC et en %)

RUBRIQUES	2016			2017			2018		
	Prév.	Réal.	Taux %	Prév.	Réal.	Taux %	Prév.	Réal.	Taux %
<b>BUDGET GENERAL</b>	<b>5 124</b>	<b>4 499</b>	<b>87.8%</b>	<b>8 333</b>	<b>5 809</b>	<b>69.7%</b>	<b>8 785</b>	<b>8 473</b>	<b>96.4%</b>
RECETTES INTERNES	<b>4 387</b>	<b>3 612</b>	<b>82.3%</b>	<b>6 376</b>	<b>4 557</b>	<b>71.5%</b>	<b>6 678</b>	<b>6 980</b>	<b>104.5%</b>
<b>Recettes DGDA</b>	1 836	1 412	76.9%	2 529	1 387	54.8%	2 550	1 829	71.7%
<b>Recettes Impôts DGI</b>	1 738	1 680	96.7%	2 707	2 199	81.2%	2 701	3 664	135.7%
<b>Recettes Non Fiscales</b>	587	419	71.4%	887	732	82.5%	1 079	1 220	113.1%
<b>DGRAD/Hors Pétroliers</b>	587	413	70.4%	802	722	90.0%	1 079	1 205	111.7%
<b>Autres recettes/DGRAD</b>	0	6	-	85	0	0.0%	0	15	-
<b>Autres recettes Dipl. et consul.</b>	0	6	-	0	11	-			-
RECETTES PETROLIERS PROD	<b>134</b>	<b>100</b>	<b>74.6%</b>	<b>253</b>	<b>239</b>	<b>94.5%</b>	<b>273</b>	<b>266</b>	<b>97.4%</b>
<b>DGI</b>	60	36	60.0%	97	70	72.2%	109	106	97.2%
<b>DGRAD</b>	74	65	87.8%	156	169	108.3%	164	160	97.6%
RECETTES EXCEPTIONNELLES	<b>93</b>	<b>0</b>	<b>0.0%</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>75</b>	<b>0</b>	<b>0.0%</b>
<b>Produits des emprunts intér.</b>	93	0	0.0%	0	0	-			-
RECETTES EXTERIEURES	<b>737</b>	<b>887</b>	<b>120.4%</b>	<b>1 957</b>	<b>1 252</b>	<b>64.0%</b>	<b>2 107</b>	<b>1 493</b>	<b>70.9%</b>
<b>Recettes ext. Appuis budg.</b>	131	0	0.0%	6	0	0.0%	734	0	0.0%
<b>Emprunt programme</b>	0	0	-	0	0	-			-
<b>Dons budgétaires</b>	101	0	0.0%	0	0	-	725	0	0.0%
<b>Ressources PPTE</b>	30	0	0.0%	6	0	0.0%	9	0	0.0%
<b>Ressources Allègement IADM</b>	0	0	-	0	0	-			-
<b>Dons projets</b>	606	887	146.4%	1 951	1 252	64.2%	1 373	1 493	108.7%
<b>BUDGETS ANNEXES</b>	<b>830</b>	<b>160</b>	<b>19.3%</b>	<b>879</b>	<b>143</b>	<b>16.3%</b>	<b>917</b>	<b>276</b>	<b>30.1%</b>
<b>COMPTES SPECIAUX</b>	<b>367</b>	<b>266</b>	<b>72.5%</b>	<b>423</b>	<b>335</b>	<b>79.2%</b>	<b>508</b>	<b>428</b>	<b>84.3%</b>
<b>TOTAL DES RECETTES</b>	<b>6 322</b>	<b>4 926</b>	<b>77.9%</b>	<b>9 635</b>	<b>6 288</b>	<b>65.3%</b>	<b>10 210</b>	<b>9 178</b>	<b>89.9%</b>

Source : rapports de la CDC sur les redditions des comptes 2016, 2017 et 2018

Le tableau suivant fait ressortir qu'au cours de la période sous revue, la composition des recettes s'est écartée du budget initial respectivement de 29% en 2016, de 26.2% en 2017 et de 38,1% en 2018.

**Tableau 3-8 : Matrice des résultats des recettes exécutées par rapport aux montants inscrits dans les LFI (écarts en %)**

<b>Année</b>	<b>Variation des recettes globales</b>	<b>Décomposition de la variance</b>
2016	74.1%	29.0%
2017	56.2%	26.2%
2018	88.9%	38.1%

*Source : calculs sur la base des rapports de la CDC sur les redditions des comptes 2016, 2017 et 2018*

En résumé, la composition des recettes s'est écartée du budget initial de plus de 15% au cours de chacun des trois derniers exercices.

#### **Notation de la composante = D**

##### **✓ Réformes en cours**

Au regard des prévisions irréalistes et des effets de la crise sanitaire dus à la pandémie de Covid-19, il est fort probable que cet indicateur se détériore davantage en 2020.

## II. TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES

### PI-4. Classification du budget

#### Résumé des notations et tableau de performance

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
PI-4 Classification du budget	C	Méthode de notation M1
4.1 Classification du budget	C	La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative, économique (comparable avec le niveau de la norme SFP à 2 chiffres) et fonctionnelle.

#### ✓ 4.1. Classification du budget

Champ de l'indicateur : Administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier exercice clos, 2018

#### Cadre juridique

Depuis 2011, la nomenclature budgétaire en RDC a été modifiée suite à la promulgation de la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques (LOFIP). La DPSB a édité en décembre 2015 un manuel sur la nomenclature des Nomenclatures des Recettes (Tome I) et des Dépenses (Tome II). Cependant, ce document n'a pas été officialisé par un texte juridique.

#### Classification par nature économique

La classification par nature économique s'appuie sur les Ordonnances-lois n° 13/001 et n° 13/002 du 23 février 2013 fixant respectivement la nomenclature des Impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des ETD et celle des droits, taxes et redevances du pouvoir central, distinguant aussi les actes générateurs à compétence exclusives des provinces et ceux à compétence du pouvoir central.

Les recettes sont classifiées par secteur d'activité et reliées au Plan Comptable de l'Etat. Elles sont également catégorisées pour permettre de connaître l'origine de la ressource et le bailleur.

Le manuel indique que la classification par nature économique des dépenses a dû subir des modifications

en vue d'en réduire les détails et d'aider à établir un lien avec le Plan Comptable de l'Etat en vue de permettre la tenue de la comptabilité à partie double prévue par la LOFIP, mais aucun texte officiel ne présente de matrice de passage entre la classification des dépenses par nature et celle du PCE.

### ***Classification fonctionnelle***

La LOFIP prend en compte la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP ou COFOG en anglais) et propose une ventilation détaillée des dépenses par objectif socioéconomique pour mesurer l'efficacité des programmes des pouvoirs publics dans ces domaines.

### ***Classification programmatique***

La LOFIP impose une codification spécifique par programme, pour permettre une budgétisation fondée sur une logique de résultats au moyen des budgets-programmes et des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT).

### ***Classification géographique des provinces et des entités territoriales décentralisées géographique***

Enfin, la nomenclature budgétaire comprend une classification géographique pour se conformer à l'organisation administrative du pays édictée par la Constitution et la loi organique sur les nouvelles provinces. La classification géographique a intégré la nouvelle structure de l'Etat reflétée dans la Loi de programmation n° 15/004 du 28 février 2015 déterminant les modalités d'installation des nouvelles provinces.

### **Situation en cours**

Pour l'élaboration du budget, la structure de la nomenclature des recettes et des dépenses budgétaires repose sur une grille de codification de 28 digits représentée dans le tableau ci-après :

***Tableau 3-9 : Grille de codification de la nomenclature des recettes et des dépenses***

Recettes			Dépenses		
Position	Nombre de digits	Désignation	Position	Nombre de digits	Désignation
1 à 2	2	Exercice budgétaire	1 à 2	2	Exercice budgétaire
3 à 5	3	Secteur d'activité	3 à 7	5	Fonction et Sous-fonction
6 à 10	5	Organisme mobilisateur	8 à 9	2	Section
11 à 18	8	Nature de la recette	10 à 12	3	Chapitre
19	1	Origine de la recette	13 à 14	2	Programme
20 à 22	3	Bailleur	15 à 16	2	Action
23 à 28	6	Localisation	17 à 21	5	Nature économique
			22	1	Source de financement
			23 à 28	6	Localisation

Source : LOFIP et manuel nomenclatures recettes et dépenses. Déc. 2015

Les principales classifications retenues dans la présente nomenclature sont les suivantes :

- Classification fonctionnelle ;
- Classification administrative ;
- Classification programmatique ;
- Classification par nature économique ;
- Classification géographique.

Outre ces classifications, la grille de codification de la présente nomenclature comporte également des informations relatives à l'exercice budgétaire et à la source de financement.

La classification fonctionnelle en RDC reprend exactement les 10 fonctions de la classification CFAP (ou COFOG en anglais) du MSFP du FMI (*MSFP-2014, page 147*).

**Tableau 3-10 : Les 10 fonctions de la classification fonctionnelle en RDC**

Code	Libellé
1	Services généraux des administrations publiques
2	Défense
3	Ordre public et sécurité
4	Affaires économiques
5	Protection de l'environnement
6	Logement et équipements collectifs
7	Santé
8	Loisirs, culture et culte
9	Enseignement
10	Protection Sociale

Source : LOFIP

Pour la classification économique, les rapports de suivi de l'exécution du budget publiés sur le site du ministère du Budget présentent une classification économique des recettes et des dépenses détaillées sur 8 positions pour les recettes et sur 5 positions pour les dépenses, mais un seul niveau de hiérarchie est présenté. Ils ne permettent donc d'établir des documents budgétaires cohérents avec le système de classification du FMI qu'au niveau des codes à deux chiffres de la norme SFP.

Il doit par ailleurs être précisé que les rapports de suivi de l'exécution présentent les dépenses de l'Etat selon la classification fonctionnelle, mais seulement celles du budget général, tandis que les états financiers de fin d'année ne présentent l'exécution des dépenses que selon les classifications administrative et économique.

*En résumé*, la préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative, économique (comparable avec le niveau de la norme SFP à 2 chiffres), mais la codification économique n'est pas comparable à la norme SFP sur 3 chiffres.

**Notation de la composante = C**

## ✓ Réformes en cours

Pas de réformes en cours.

### **PI-5. Documentation budgétaire**

#### **Résumé des notations et tableau de performance**

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
PI-5 Documentation budgétaire	C	Méthode de notation M1
5.1 Documentation budgétaire	C	Les documents budgétaires comprennent 6 éléments, y compris tous les éléments de base (1 à 4).

## ✓ 5.1. Documentation budgétaire

**Champ de l'indicateur : Administration budgétaire centrale**

**Période sous revue : dernier budget présenté au pouvoir législatif, budget 2020.**

### **Cadre juridique**

L'Article 79 de la LOFIP précise les documents qui doivent accompagner le projet de loi de finances de l'année, à savoir :

1. L'exposé général qui fait la synthèse du budget, fixe les objectifs de la politique économique et financière du Gouvernement en précisant les priorités, décrit l'environnement économique international et national dans lequel il a été préparé, les perspectives futures traduites sous la forme d'un cadre budgétaire à moyen terme et le niveau d'exécution du budget en cours ;
2. Le rapport d'évaluation de l'exécution du budget de l'année précédente rendant compte des changements éventuels apportés à l'orientation financière fixée par le cadre des dépenses à moyen terme antérieur et qui analyse les conditions dans lesquelles a été exécuté le budget de l'exercice antérieur ;
3. Le rapport d'exécution du budget en cours au premier semestre de l'année ;
4. Le projet de loi portant reddition des comptes du budget du pouvoir central du dernier exercice clos au cas où il n'aurait pas été déposé à la date prévue à l'article 85 de la présente loi, ou, le cas échéant, le rapport de la Cour des comptes ;
5. L'annexe explicative faisant connaître notamment : - l'analyse des prévisions de chaque recette budgétaire ; - le développement par titre de l'estimation des crédits ; - l'état récapitulatif des crédits à reporter dans le cadre des autorisations d'engagement et des crédits de paiement visés à l'article 53 de la présente loi ; - l'état détaillé de l'encours et des échéances du service de la dette de l'Etat. - l'état détaillé des restes à payer de l'Etat établi à la date la plus récente du dépôt du projet de loi de finances ; - l'état détaillé des restes à recouvrer sur les exercices antérieurs.

### **Situation en cours**

Pour le projet de budget 2020, les documents suivants ont été transmis à l'AN :



- Document 1 : Projet de Loi de Finances de l'exercice 2020 ;
- Document 2 : Exposé général du Projet de Loi de Finances de l'exercice 2020 ;
- Document 3 : Rapport de l'exécution de la Loi de Finances de l'exercice 2019 à fin juin ;
- Document 4 : Annexe explicative d'analyse de prévisions des recettes du projet 2020 ;
- Document 5 : Annexe explicative d'analyse des prévisions des dépenses du projet 2020 ;
- Document 6 : Allocations budgétaires du PAG par secteur, pilier et action du Projet 2020 ;
- Document 7 : Cadre budgétaire à moyen terme 2020 – 2022 ;
- Document 8 : Projets annuels de performance du projet de Loi de finances 2020, accompagnés des documents supplémentaires ;
- Calendrier des conférences budgétaires de l'exercice 2020 ;
- Calendrier budgétaire de l'exercice 2020.

L'analyse de ces documents permet de vérifier les éléments contenus dans le projet de loi de finances 2020 au regard des critères PEFA.

**Tableau 3-11 : éléments contenus dans le projet de loi de finances et ses annexes au regard des critères PEFA**

Éléments requis par le cadre PEFA	Satisfaction (O/N)	Documentation analysée et commentaires
<b>Éléments de base</b>		
1. Les prévisions du déficit ou de l'excédent budgétaire, ou des résultats d'exploitation de l'exercice.	Oui	L'Exposé général du Projet de Loi de Finances 2020 présente un budget en équilibre.
2. Les résultats budgétaires de l'exercice précédent, présentés selon le même format que le projet de budget	Oui	Le rapport d'exécution du budget au 31 décembre 2018 présente les résultats de l'exécution du budget de l'exercice précédent dans le même format que le projet de budget.
3. Le budget de l'exercice en cours, présenté selon le même format que le projet de budget. Il peut s'agir du budget révisé ou des résultats prévus.	Oui	Le gouvernement a l'obligation de soumettre un rapport sur l'exécution du budget des 6 premiers mois de l'exercice. Le rapport d'exécution de la loi de finances de l'exercice 2019 au premier semestre expose, qui accompagne le projet de budget 2020, justifie les dépenses effectuées lors des 6 premiers mois de 2019.
4. Les données budgétaires agrégées (recettes et dépenses) pour les principales rubriques des classifications utilisées, concernant l'exercice en cours et	Oui	Les données budgétaires agrégées apparaissent dans la note de présentation de la loi de finances en termes de recettes et de dépenses.

Éléments requis par le cadre PEFA	Satisfaction (O/N)	Documentation analysée et commentaires
l'exercice précédent, avec une ventilation détaillée des estimations des recettes et des dépenses. (La classification du budget est couverte par l'indicateur PI-4.)		
<b>Éléments supplémentaires</b>		
5. Le financement du déficit, avec une description de la composition prévue.	NU	Le projet de budget 2020 est équilibré en recettes et en dépenses.
6. Les hypothèses macro-économiques, y compris, au minimum, des estimations du taux de croissance du PIB, du taux d'inflation, du taux d'intérêt et du taux de change.	Non	L'exposé des motifs du projet de loi 2020 fournit les hypothèses macro-économiques avec des estimations relatives au taux de croissance du PIB, au taux de change et au taux d'inflation, mais pas au taux d'intérêt.
7. Le stock de la dette, y compris des détails au moins pour le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes des SFP ou toute autre norme comparable).	Non	La DGDP transmet les informations sur le stock de la dette aussi bien au FMI qu'au Budget et un rapport sur la gestion de la dette publique de la République Démocratique du Congo au cours de l'année courante est publié sur le site web de la DGDP, mais les informations dans la documentation budgétaire ne présentent que le montant annuel du remboursement de la dette (principale et intérêts), pas le stock de la dette.
8. Les actifs financiers, y compris des détails pour au moins le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes des SFP ou à une autre norme comparable).	Non	La tenue de la comptabilité patrimoniale n'est pas encore mise en place. Les documents budgétaires présentés à l'Assemblée nationale ne comportent pas la situation des actifs financiers.
9. Des données récapitulatives sur les risques budgétaires (y compris les engagements conditionnels tels que les garanties, et les obligations prévues par les instruments de financement structuré tels que les contrats de PPP, etc.).	Non	Les informations en termes de données récapitulatives sur les risques budgétaires ne sont pas précisées dans le projet de loi de finances 2020.

Éléments requis par le cadre PEFA	Satisfaction (O/N)	Documentation analysée et commentaires
10. Des explications sur les répercussions budgétaires de nouvelles politiques et des principaux nouveaux investissements publics, et estimations de l'impact budgétaire de toutes les modifications importantes apportées à la politique budgétaire et/ou aux programmes de dépenses.	Non	Aucun document budgétaire ne donne des explications sur les répercussions budgétaires de nouvelles politiques et des principaux nouveaux investissements publics. La note de présentation de la loi de finances 2019 donne seulement les orientations de la politique budgétaire et l'annexe explicative d'analyse des prévisions des dépenses et des recettes présente seulement une justification des montants présentés dans le projet de loi de finances 2020.
11. Les documents relatifs aux prévisions budgétaires à moyen terme.	Oui	Le cadrage budgétaire global à moyen terme (CBMT 2020-2022) accompagne le PLF 2020.
12. Une quantification des dépenses fiscales.	Non	La quantification des dépenses fiscales ne figure pas dans la documentation budgétaire annexée au PLF 2020.

En résumé, les documents budgétaires annuels soumis au pouvoir législatif comprennent 3 éléments de base (budgets précédents, budget en cours, présentés selon le même format, ainsi que les données budgétaires agrégées, avec une ventilation détaillée), sachant que les budgets ont été votés à l'équilibre et 1 élément supplémentaire (documents relatifs aux prévisions budgétaires à moyen terme).

**Notation de la composante = C**

✓ *Réformes en cours*

Pas de réformes en cours.

***PI-6. Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers***

***Résumé des notations et tableau de performance***

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
PI-6 Opérations de l'administration centrale non	D	Méthode d'agrégation : M2

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
<b>comptabilisées dans les états financiers</b>		
6.1 Dépenses non comptabilisées dans les états financiers.	D	Le montant des dépenses non comptabilisées dans les états financiers de l'Etat n'est pas connu de manière exhaustive, mais représente plus de 10% du montant total des dépenses.
6.2 Recettes non comptabilisées dans les états financiers.	D	Le montant des recettes non comptabilisées dans les états financiers de l'Etat n'est pas connu de manière exhaustive, mais représente plus de 10% du total des recettes.
6.3 États financiers des unités extrabudgétaires.	D	Les établissements publics sont tenus de soumettre chaque année leurs comptes de gestion à l'administration de tutelle, mais tous ne le font pas. Pour les projets financés sur ressources extérieures, le Trésor ne connaît que l'information qui passe par les procédures nationales.

### ✓ 6.1. Dépenses non comptabilisées dans les états financiers

**Champ de la composante : Administration Centrale**

**Période sous revue : dernier exercice achevé, exercice 2018**

Les dépenses exécutées en dehors du budget sont principalement les dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor.

#### **Cadre juridique**

Au sens de la loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, seul le comptable public a qualité pour exécuter, au nom et pour compte du pouvoir central, de la province et de l'entité territoriale décentralisée des opérations de recettes et de dépenses, de maniement de fonds et de valeurs qu'il détient ainsi que les opérations se rapportant aux biens publics.

En conséquence, toute personne qui s'ingère dans les opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de valeurs sans en avoir qualité ou sans avoir le titre de comptable public est déclarée comptable de fait.

Au niveau des investissements financés sur ressources extérieures, la LOFIP précise dans son article 10 : « qu'aucune dépense ne peut être exécutée si elle correspond à des opérations financées en tout ou partie sur ressources extérieures pour lesquelles la mobilisation des fonds y relatifs n'est pas effective. »

La loi n°08/009 du 7 juillet 2008 fixe les dispositions générales applicables aux établissements publics. L'Article 92 de la LOFIP stipule que « les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au

*cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public. Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont prises en charge par le comptable public ».*

Selon la loi n° 08/009 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics, les établissements publics autonomes (EPA) sont des unités extrabudgétaires dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, placées sous la tutelle du ministère du secteur concerné. En principe, il ne devrait pas exister d'opérations extrabudgétaires, même au niveau des recettes et des dépenses sur fonds propres.

La LOFIP définit deux types de Comptes Spéciaux du Trésor (CST) : *les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers.*

### **Situation en cours**

Les dépenses extrabudgétaires enregistrées par la DRGC portent principalement sur des projets gérés par les bailleurs de fonds qui n'étaient pas inscrits au budget. Mais un nombre important d'organismes publics, affectataires de recettes, ne produisent pas les informations requises.

Les comptes spéciaux couvrent les budgets de neuf fonds spéciaux et les budgets annexes les budgets de quelque 800 organismes publics. Bien qu'ayant des montants inscrits dans les lois de finances, les opérations des organismes publics sont en pratique menées de manière extra budgétaire. Ces comptes représentaient environ 15 % du budget global de 2018. Les gestionnaires perçoivent des frais d'utilisation pour couvrir les coûts des services et reçoivent les transferts à partir du budget général pour couvrir tout déficit.

Dans son rapport sur l'exécution du budget 2016, la CDC écrit que : *« les services inscrits jusqu'à présent au Budget du Pouvoir central au titre des Comptes spéciaux continuent à fonctionner uniquement suivant leurs statuts propres sans aucun lien avec le Trésor [...]. L'inscription de leurs résultats au compte de résultat du Budget du Pouvoir central, aux termes de l'article 30 de la LOFIP n'est que factice ».* La Cour a renouvelé ses constatations dans ses rapports portant sur les exercices 2017 et 2018 et invite le Gouvernement à se conformer à la loi.

Les dépenses sur les projets exécutées à partir des ressources sur financement extérieur (qui ne passent pas par les procédures nationales) sont également des dépenses extrabudgétaires. Une Plateforme de Gestion de l'Aide et des Investissements (PGAI) basée sur la technologie Web a été développée pour planifier, suivre et évaluer les activités de développement. Début 2020, la plateforme indique que 7 746 projets ont été enregistrés, mais les données ne sont pas exhaustives. Par exemple, une correspondance du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, datée du 16 juillet 2019 adressée au gouvernement évoque notamment *« l'absence d'informations fiables et exhaustives sur les dépenses publiques effectuées dans le secteur de la santé en RDC en 2018 ».*

Les dépenses extrabudgétaires de l'Etat ne peuvent donc pas être connues avec précision. Les informations recueillies par la Direction de la reddition générale des Comptes font déjà ressortir des dépenses extrabudgétaires représentant 17%, mais la DRGC ne collecte pas la totalité des informations. Elle n'a en effet enregistré qu'un montant total de 4 395 milliards de FC au titre des paiements tandis que la CDC a arrêté le montant des dépenses pour 2018 à 5 303 milliards de FC.

**Tableau 3-12 : Niveau des dépenses extrabudgétaires de l'État en 2018 (en milliards de FC et % du total des dépenses)**

Libellé	Montant	Pourcentage
Budget	3 640.5	82.83%
Hors budget	754.8	17.17%
<b>Total</b>	<b>4 395.3</b>	<b>100.00%</b>

Source : Direction de la reddition Générale des Comptes

En résumé, les dépenses non comptabilisées dans les états financiers de l'Etat ne sont pas connues de manière exhaustive, mais représentent plus de 10% des dépenses totales de l'administration centrale.

#### Notation de la composante = D

#### ✓ 6.2. Recettes non comptabilisées dans les états financiers

Champ de la composante : Administration Centrale

Période sous revue : dernier exercice achevé, exercice 2018

#### Cadre juridique

La loi permet aux agences collectrices de revenus d'imposer des pénalités et d'en conserver une partie pour leur propre financement, ce qui conduit à générer des opérations extrabudgétaires.

#### Situation en cours

Les recettes extrabudgétaires correspondent essentiellement aux ressources propres des établissements publics et agences de l'Etat (EPA) et aux projets financés par les bailleurs de fonds. Les données consolidées fournies par la Direction de la Reddition Générale des Comptes sont reproduites dans le tableau suivant :

**Tableau 3-13 : Recettes des régies financières non comptabilisées dans les états financiers**

Source	Origine	Montant	Pourcentage
Budget	DGDA	1 829	20.50%
	DGI	3 770	42.26%
	DGRAD	1 365	15.30%
	Ress. extérieures	1 519	17.02%
	Pétroliers	266	2.99%
<b>Total budget</b>		<b>8 750</b>	<b>98.07%</b>
Hors budget	Externes	143	1.60%
	Internes	29	0.32%
<b>Total hors budget</b>		<b>172</b>	<b>1.93%</b>
<b>Total</b>		<b>8 922</b>	<b>100%</b>

Source : Direction de la reddition Générale des Comptes

Ce tableau fait ressortir que seul 1,93% des recettes des régies ont été perçues en dehors du budget, mais la Direction de la Reddition Générale des Comptes ne reçoit qu'une petite partie des informations

sur les recettes propres collectées par les agences. En effet, il existe aujourd'hui en RDC plus de 300 taxes et redevances spéciales, prélevées par un grand nombre d'agences. Dans la mesure où les agences sont en droit d'imposer des pénalités et d'en conserver une partie, elles imposent parfois des sanctions pour des motifs fallacieux, avec des amendes qui peuvent atteindre des centaines de millions de dollars<sup>14</sup> (voir PI-19). Le rapport de la Cour des comptes relève un taux de réalisation de 30,14% des prévisions de recettes des organismes publics, ce qui traduit une contreperformance que le Gouvernement n'explique pas dans son Rapport sur la reddition des comptes.

Les prévisions de recettes des comptes spéciaux et des budgets annexes représentaient 15% du budget en 2018 et selon les rapports de la CDC, l'état des opérations des recettes et des dépenses de chaque budget annexe et chaque compte spécial - c'est-à-dire les détails de toutes les opérations réalisées par ces entités n'est pas transmis à la CDC.

*En résumé*, le montant des recettes non comptabilisées dans les états financiers de l'Etat n'est pas connu de manière exhaustive, mais représente plus de 10% du total des recettes.

## **Notation de la composante = D**

### **✓ 6.3. Etats financiers des unités extrabudgétaires**

**Champ de la composante : Administration Centrale**

**Période sous revue : dernier exercice achevé, exercice 2018**

#### **Cadre juridique**

L'Article 28 de la LOFIP stipule, qu'à la fin de chaque trimestre, les comptables publics principaux déposent, à la Cour des comptes, leurs comptabilités mensuelles et les pièces justificatives y afférentes, y compris les comptes des établissements publics. Selon les dispositions du décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant règlement général sur la comptabilité publique (article 33), ces entités doivent transmettre leurs comptes de gestion à la Cour des comptes au plus tard le 31 mars de l'exercice suivant celui au titre duquel ils sont établis.

#### **Situation en cours**

Les établissements publics, notamment les agences, transmettent des états financiers souvent incomplets ou parfois ne les transmettent pas, ce qui explique le taux de réalisation très faible relevé dans la composante PI-2.1. La liste exhaustive de la soumission des états financiers de tous les établissements publics n'a pas été transmise à la mission, mais sur la base de taux de réalisation des recettes et des dépenses des budgets annexes, il peut être établi que moins de 50% des unités extrabudgétaires soumettent annuellement des états financiers à l'administration centrale.

En conséquence, l'état des opérations des recettes et des dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux n'est pas annexé aux projets de loi de reddition des comptes transmis à la CDC, comme le fait ressortir dans son rapport sur l'exercice 2018.

---

<sup>14</sup> Voir rapport Global Witness, 2017.

Au niveau des projets financés sur ressources extérieures, le Gouvernement demande aux bailleurs de fonds les informations sur les prévisions et les décaissements qu'ils ont effectués, sur la base d'un formulaire standardisé dans le cadre de l'élaboration du Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT). Les informations sont fournies trimestriellement par les PTFs, mais pas de manière exhaustive (voir PI-6.1).

En résumé, moins de **la majorité** des unités extrabudgétaires soumettent annuellement des états financiers à l'administration centrale.

#### Notation de la composante = D

##### ✓ *Réformes en cours*

Les travaux d'identification des organismes auxiliaires qui émargent au budget de l'Etat aux fins de leur reclassement au budget au titre des services dépensiers, d'établissements publics ou de budgets annexes sont en cours.

### **PI-7. Transferts aux administrations infranationales**

#### *Résumé des notations et tableau de performance*

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
<b>PI-7 Transferts aux administrations infranationales</b>	<b>D</b>	<b>Méthode d'agrégation M2</b>
7.1 Système d'affectation des transferts.	D	Moins de 25% de l'affectation horizontale des transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales est déterminée par des mécanismes transparents et fondés sur des règles.
7.2 Communication en temps voulu d'informations sur les transferts.	D*	Les provinces disposent en principe d'au moins un mois pour prendre en compte les transferts dans leurs budgets primitifs de l'année n+1, mais la liste des provinces ayant reçu des informations sur les transferts ainsi que les dates de communication n'ont pas été communiquées.

##### ✓ *7.1. Système d'affectation des transferts.*

**Champ de la composante : L'administration centrale et les administrations infranationales qui ont des liens financiers directs avec elle, les collectivités territoriales décentralisées.**

**Période sous revue : dernier exercice achevé, 2018**

#### **Cadre juridique**

Les transferts de recettes aux provinces sont définis par la LOFIP 2011 et par l'Ordonnance loi N° 13/001 du 23 février 2013 portant nomenclature des impôts, droits, taxes, redevances des provinces et des



entités territoriales décentralisées ainsi que leurs modalités de répartition.

L'article 218 de la LOFIP prévoit une retenue à la source qui consiste à créditer le compte d'une province génératrice des recettes, d'une quotité de 40% sur le montant total recouvré au titre des recettes à caractère national lors du nivellement au profit du compte général du trésor de l'ensemble de recettes mobilisées dans la province.

Pour le montant global des transferts, l'article 148 de la LOFIP précise que « les recettes courantes de la province comprennent :

- la part des recettes à caractère national allouées aux provinces conformément à la Constitution<sup>15</sup>;
- les impôts et taxes provinciaux d'intérêt commun nécessairement répartis entre la province et les entités territoriales décentralisées y rattachées, suivant les critères définis par la loi instituant lesdites taxes ;
- les impôts et taxes spécifiques aux provinces relevant de la fiscalité directe ou indirecte ;
- les recettes administratives rattachées aux actes générateurs dont la décision relève de la province ;
- les recettes de participation de la province.

Les recettes en capital de l'entité territoriale décentralisée comprennent :

- les produits de cession d'actifs ;

les ressources et subventions affectées aux dépenses d'investissement, notamment les ressources provenant de la Caisse Nationale de Péréquation<sup>16</sup> Les recettes exceptionnelles de l'entité territoriale décentralisée comprennent :

- les dons et legs intérieurs projets ;
- les dons et legs extérieurs projets ;
- les subventions éventuelles du pouvoir central et de la province autres que celles affectées à l'investissement ;
- le produit des emprunts contractés dans les conditions prévues à l'article 146 de la LOFIP 2011.

Les mécanismes de répartition sont définis dans les articles 208 à 222 de la LOFIP. L'article 220 de la LOFIP 2011 spécifie que :

- pour les recettes de la catégorie A (recettes administratives, judiciaires et domaniales collectées en province et recettes des impôts perçues à leur lieu de réalisation), la retenue de 40% est portée au compte de la province génératrice de la recette, lors du nivellement au profit du Compte général du Trésor, sur instruction permanente du ministre ayant les finances dans ses attributions conformément aux prescrits du Règlement général sur la comptabilité publique ;
- pour les recettes de la catégorie B (recettes administratives, judiciaires, domaniales et de

---

<sup>15</sup> qui stipule que les provinces se partagent les recettes nationales avec le pouvoir central respectivement à raison de 40 et de 60 %.

<sup>16</sup> La CNP a pour mission de financer des projets et programmes d'investissement public, en vue d'assurer la solidarité nationale et de corriger le déséquilibre de développement entre les provinces et entre les entités territoriales décentralisées (article 2). Les transferts à la Caisse Nationale de Péréquation (CNP) s'appuient sur la Loi organique n° 16/028 du 08 novembre 2016 portant organisation et fonctionnement de la Caisse nationale de péréquation.

participations collectées au niveau du pouvoir central ; recettes de douanes et d'accises ; recettes des impôts recouvrées sur les grandes entreprises ; recettes des pétroliers producteurs), l'article 221 de la LOFIP 2011 énonce que la retenue de 40% s'effectue, au profit des provinces, suivant leur capacité contributive et leur poids démographique au regard des modalités déterminées, conformément à un arrêté conjoint des ministres du pouvoir central ayant les finances et le budget dans leurs attributions respectives. S'agissant des recettes pétrolières incluses dans la catégorie B, une allocation de 10% de la part revenant aux provinces est attribuée à la province productrice à titre compensatoire pour réparer notamment les dommages d'environnement résultant de l'extraction ».

Outre le transfert de 40% des recettes à caractère national, la Constitution a institué une Caisse nationale de péréquation devant être alimentée par 10% des recettes à caractère national. Cette caisse a pour mission de financer les projets et programmes d'investissement public en vue d'assurer la solidarité nationale et de corriger les déséquilibres de développement entre les provinces et entre les autres ETD.

### **Situation en cours**

Un protocole d'accord a été signé le 29 mars 2013 entre le gouvernement central et les provinces (modalités pratiques de la gestion concertée), pour fixer les modalités de consommation des crédits d'investissement dans les secteurs à compétence exclusive des provinces.

Le pouvoir central budgétise l'allocation des recettes au profit des provinces sur la base du transfert effectif des compétences et des responsabilités en matière des dépenses. Il retient de la quote-part provinciale le coût des compétences et responsabilités non transférées, dans les conditions définies par une loi de finances. Cependant, les lois de finances ne présentent pas les calculs qui expliquent comment la répartition horizontale des transferts a été réalisée.

En pratique, il semble que le droit des provinces et des ETD à percevoir 40 % des recettes à caractère national n'a jamais été respecté depuis que la constitution de 2006 est en vigueur. Le non-respect des transferts aux ETD devant être effectués par le pouvoir central est souligné dans les rapports de la CDC portant sur le projet de loi de reddition des comptes. Des observations faites par la commission ECOFIN à l'issue de l'examen du projet de loi de finances 2019, soulignent également la non-observance des critères légaux de la retenue de 40 % des recettes à caractère national et de leur répartition équitable aux provinces. En conséquence, la commission a formulé la recommandation au Gouvernement de mettre en place la Caisse nationale de péréquation pour pallier les inégalités constatées en matière d'allocation des crédits d'investissement aux provinces<sup>17</sup>.

Le rapport de 2018 sur l'exécution des budgets d'investissement fait ressortir que le montant voté pour les transferts aux Provinces était de 654,7 milliards de FC. Sur ce montant, seulement 138,8 milliards de FC ont été engagés et 2,5 milliards de FC ont été décaissés, soit un taux de réalisation de 0,38%.

Dans son rapport sur le projet de reddition des comptes 2018, la Cour des comptes pointe la non-exécution des rétrocessions aux Provinces et ETD et s'en remet, comme pour les précédents exercices, à l'autorité budgétaire pour sanctionner les fautes de gestion en vertu de l'article 127 de la LOFIP. Dans

---

<sup>17</sup> <https://www.digitalcongo.cd/article/5be18203d977ea00041d1722/>

ses recommandations au gouvernement lors de l'adoption du projet de budget 2020, la commission ECOFIN a rappelé au gouvernement la nécessité d'amélioration de la rétrocession aux Entités territoriales décentralisées.

Au cours des réunions qui ont été tenues, le gouvernement a expliqué à la mission que les modalités déterminées par la loi ne permettaient pas aux provinces pauvres et peu peuplées de se développer et qu'il était nécessaire de répartir les dotations sur d'autres critères que la capacité contributive et le poids démographique. Il a par ailleurs utilisé une formule qui permet de considérer que tous les paiements de salaires ou autres dépenses réalisés au niveau central pour les provinces, dans les secteurs transférés (éducation, santé, agriculture, etc.) doivent être déduits des 40%. Cependant les critères de répartition qui sont utilisés par les ministères des Finances et du Budget ne se trouvent dans aucun texte.

Enfin, la Caisse nationale de péréquation n'a jamais été alimentée et donc n'est pas fonctionnelle.

*En résumé, la formule utilisée par le gouvernement n'est pas appliquée de manière transparente et moins de 25% de l'affectation horizontale des transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales est déterminée par des mécanismes transparents et fondés sur des règles.*

#### **Notation de la composante = D**

##### **✓ 7.2. Communication en temps voulu d'informations sur les transferts.**

***Champ de la composante : L'administration centrale et les administrations infranationales qui ont des liens financiers directs avec elle, les collectivités territoriales décentralisées.***

***Période sous revue : dernier exercice achevé***

#### **Cadre juridique**

La LOFIP stipule « *la loi de finances arrête les données générales de l'équilibre budgétaire et fixe globalement la dotation de 40% des recettes à caractère national allouées aux provinces conformément à la Constitution* » (article 24) et que « *le projet d'édits budgétaires de l'année, y compris les états et documents prévus aux articles 176 et 178 de la présente loi sur les finances publiques, est déposé par le Gouvernement provincial sur le bureau de l'Assemblée provinciale au plus tard le 25 novembre, pour être voté et promulgué au plus tard le 15 décembre* » (article 182).

La loi de finances de l'année fixe les plafonds des charges du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par le pouvoir central.

#### **Situation en cours**

Les estimations des transferts budgétaires de l'année n+1 sont discutées lors des conférences budgétaires et auxquelles la société civile est conviée et peuvent être connues par les ETD qui y participent.

Le calendrier budgétaire 2020 précise que les enveloppes provisoires des 40% de recettes à caractère national du PLF 2020 (pouvoir central vers les provinces, provinces vers les ETD) doivent être communiquées au plus tard au mois de septembre 2019.

Un projet de loi de finances pour l'exercice 2020 avait été approuvé en conseil des ministres le 27 septembre 2019, mais il avait ensuite fait l'objet des critiques, car jugé trop faible pour mettre en place les mesures promises par le gouvernement. Les enveloppes définitives n'ont été finalisées et communiquées aux Assemblées nationales et provinciales qu'au mois de novembre. Les provinces n'ont donc disposé que d'un peu plus d'un mois pour connaître les montants définitifs des transferts du pouvoir central. Les projets d'édit budgétaire 2020 ont généralement été présentés aux Assemblées provinciales avant la fin du mois de novembre 2019<sup>18</sup>.

Cette situation correspondrait à l'attribution d'une note B, mais la liste des provinces ainsi que les dates de communication de cette information à chacune des provinces concernées n'ont pas été transmises. La méthodologie PEFA exige des informations claires et suffisantes, comme le montant total des transferts annuels, le montant de chaque allocation, et le calendrier de décaissement de chaque allocation.

*En résumé*, les provinces disposent en principe d'au moins un mois pour prendre en compte les transferts dans leurs budgets primitifs de l'année n+1, mais la liste des provinces ayant reçu des informations sur les transferts ainsi que les dates de communication n'ont pas été communiquées.

#### **Notation de la composante = D\***

##### **✓ Réformes en cours**

- Le site du ministère du budget a publié le calendrier budgétaire 2021, qui indique la date de communication des enveloppes provisoires des 40% des recettes à caractère national du PLF 2020 aux provinces et aux ETD (août 2020).
- Une « *note méthodologique de calcul de 40% des recettes à caractère national allouées aux provinces et ETD et critères de répartition pour l'exercice 2020* », reprend les critères établis par la LOFIP sur la capacité contributive et le poids démographique, mais ne présente pas davantage de détails.
- L'Assemblée nationale a voté la loi organique n° 16/028 du 08 novembre 2016 portant organisation et fonctionnement de la Caisse Nationale de Péréquation et des structures dirigeantes ont été mises en place. Des activités sont en cours avec l'assistance de la Banque mondiale pour la préparation des outils juridiques et techniques de fonctionnement de la CNP. Le projet de budget 2020 prend en compte la mise en œuvre de la Caisse Nationale de Péréquation prévue par la Constitution.
- Le projet de budget 2020 indique un montant de dotations de fonctionnement de 312 milliards de FC et de 1 497 milliards de FC sur un budget de 10 353 milliards de FC, soit seulement 43.7% du montant qui aurait dû être inscrit en dotations budgétaires relatives aux transferts de l'Etat vers les provinces et les ETD au regard de la loi.

---

<sup>18</sup> Par exemple, dans le Kasai central, le Projet d'édit budgétaire 2020 a été déposé le lundi 11 novembre 2019 à l'Assemblée provinciale,

## **PI-8. Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de service**

### **Résumé des notations et tableau de performance**

<b>Indicateur/Dimension</b>	<b>Notation</b>	<b>Brève justification de la notation</b>
<b>PI-8 Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de service</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode d'agrégation : M2</b>
8.1 Plans de performance pour assurer les prestations de services	B	La plupart des ministères sectoriels élaborent des plans annuels de performance (PAP), contenant des objectifs des programmes, des indicateurs de produits et des cibles, mais pas les résultats prévus. Les PAP sont annexées au PLF, qui est publié.
8.2 Performance des fonctions de prestation de service	D	Des informations annuelles ne sont pas encore publiées pour <b>la majorité</b> des activités menées par les ministères.
8.3 Ressources reçues par les unités de prestation de service.	D	Aucun rapport de suivi sur les ressources reçues par les unités de prestation de service n'a été produit au cours d'au moins un des trois derniers exercices, et aucune enquête n'a été réalisée pour fournir des estimations sur l'utilisation des ressources transférées de l'Etat aux unités opérationnelles de prestations de services.
8.4 Évaluation de la performance des fonctions de prestation de services.	D	Les évaluations indépendantes de l'efficacité ou de l'efficience des fonctions de prestation de services n'ont pas été effectuées.

### **✓ 8.1. Plans de performance pour assurer les prestations de services**

*Champ de la composante : Administration Centrale*

*Période sous revue : Indicateurs de performance et produits et résultats prévus pour l'exercice suivant, 2019*

#### **Cadre juridique**

La LOFIP a été élaborée sur l'hypothèse d'un budget programme pluriannuel orienté vers une obligation de résultat pour la réalisation des objectifs de développement, dont ceux de la croissance et de la réduction de la pauvreté, notamment les articles 156 et 174.

Selon la LOFIP, « un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère ou institution et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction des finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation au moyen d'indicateurs de performance » (Article 43).

#### **Situation en cours**

Sur la base de la circulaire budgétaire pour les années 2020-2022 qui leur a été transmise, **la plupart** des

ministères (36 ministères sur 48) ont élaboré des Projets Annuels de Performance (PAP). Les PAP de ces ministères sont consolidés dans un document annexé au PLF 2020 (document 8), qui est publié. Ils présentent des objectifs et des indicateurs de produits associés à des cibles, mais pas les résultats prévus. Le projet de budget étant encore annuel, les dépenses prévues ne sont quantifiées que pour l'année budgétaire 2020.

En RDC, les hôpitaux, instituts et autres fournisseurs de services publics sont des établissements publics dont le budget figure dans la catégorie « Budgets Annexes ». Or ces entités n'ont pas encore commencé à produire des budgets programmes et des Plans Annuels de Performance (PAP).

*En résumé, la plupart* des ministères sectoriels élaborent des plans annuels de performance (PAP), contenant des objectifs de programmes, des indicateurs de produits et des cibles. Ces informations sont annexées au PLF.

## **Notation de la composante = B**

### **✓ 8.2. Performance des fonctions de prestation de service**

*Champ de la composante : Administration Centrale*

*Période sous revue : Produits et résultats du dernier exercice achevé, 2018*

#### **Cadre juridique**

La LOFIP stipule que le projet portant reddition des comptes doit être accompagné du rapport annuel de performance par programme rendant compte de leur gestion et de leurs résultats.

#### **Situation en cours**

Il a été indiqué à la mission que des rapports annuels de performance avaient été élaborés sur les activités menées par le ministère de la Santé et de l'Éducation.

Le rapport de suivi sur la mise en œuvre de la stratégie sectorielle de l'éducation et de la formation 2016-2025 a été transmis à la mission, mais il n'est pas publié. Celui sur la santé n'a pas été transmis. Par ailleurs, contrairement aux prérequis de la LOFIP, ce rapport ne semble pas avoir été transmis à la Cour des comptes, car celle-ci n'y fait pas mention.

Depuis l'adoption du projet de loi portant reddition des comptes du Budget du Pouvoir central pour l'exercice 2014, l'Assemblée nationale demande régulièrement au gouvernement de compléter les documents annexes à la loi de reddition des comptes exigés par la LOFIP, notamment le Rapport de Performance, afin de permettre une meilleure analyse des indicateurs des résultats sectoriels.

Le rapport de synthèse de suivi d'exécution des projets et programmes 2015-2017 indique que « l'absence d'un mécanisme efficace de suivi-évaluation de mise en œuvre de ce cadre opérationnel constitue une entorse dans l'appréciation des performances des projets et programmes y afférents. La modicité du crédit alloué aux secteurs et la multiplicité des structures parallèles créées dans les différentes administrations ne leur permettent pas de mettre pleinement en œuvre leurs stratégies de développement et de faire le suivi-évaluation des projets et programmes sectoriels ».

En résumé, des informations annuelles ne sont pas encore publiées pour **la majorité** des activités menées par les ministères.

#### **Notation de la composante = D**

##### ✓ **8.3. Ressources reçues par les unités de prestation de service.**

*Champ de la composante : Administration Centrale*

*Période sous revue : Les trois derniers exercices achevés à savoir 2016-2017-2018*

#### **Cadre juridique**

Les entités figurant dans les Budgets Annexes sont majoritairement des Hôpitaux et Instituts. Ces entités devraient légalement produire des comptes pour examen par la CDC, mais le cadre juridique congolais ne prévoit pas de sanctions si les ressources reçues par les unités de prestation de service ne font pas l'objet d'une reddition des comptes ni d'une évaluation de l'utilisation des ressources.

#### **Situation en cours**

Les estimations sur les ressources transférées de l'Etat reçues par les unités opérationnelles de prestations de services ne font pas l'objet d'un rapport de suivi. Le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie sectorielle de l'éducation et de la formation 2016-2025 présente seulement l'évolution d'un certain nombre d'indicateurs de performance et l'exécution budgétaire du secteur de l'éducation, mais ne présente pas l'utilisation des ressources transférées par l'Etat.

Pourtant, des articles publiés dans la presse montrent que des ONG et acteurs de la société civile font état de soupçons de détournements de fonds dans différents ministères. Par exemple, le ministère des Affaires sociales qui aurait décaissé 600 000 dollars destinés à une opération humanitaire dans le Sud-Kivu. Mais selon ces ONG, cet argent ne serait jamais parvenu aux bénéficiaires au Sud-Kivu, mais aurait été placé sur un compte privé à Kinshasa<sup>19</sup>.

En résumé, aucun rapport de suivi sur les ressources reçues par les unités de prestation de service n'a été produit au cours d'au moins un des trois derniers exercices, et aucune enquête n'a été réalisée pour fournir des estimations sur l'utilisation des ressources transférées de l'Etat aux unités opérationnelles de prestations de services.

#### **Notation de la composante D**

##### ✓ **8.4. Évaluation de la performance des fonctions de prestation de services.**

*Champ de la composante : Administration Centrale*

*Période sous revue : Les trois derniers exercices achevés : 2016, 2017, 2018*

---

<sup>19</sup> <http://www.rfi.fr/afrique/20190820-rdc-anr-demande-audit-depenses-ministeres-investiture-tshisekedi>

## Cadre juridique

Dans la mesure où le projet de loi portant reddition des comptes doit être accompagné du rapport annuel de performance par programme rendant compte de leur gestion et de leurs résultats (Article 82 de la LOFIP), la Cour des comptes doit chaque année évaluer la performance des fonctions de prestation de services délivrés par les ministères.

## Situation en cours

Comme aucun rapport annuel de performance n'a été transmis à la CDC au cours de la période sous revue, celle-ci n'a encore effectué aucune évaluation. Par ailleurs aucune évaluation indépendante de l'efficacité ou de l'efficacité des fonctions de prestation de services n'a été menée par une autre entité indépendante au cours de la période sous revue.

*En résumé,* aucune évaluation indépendante de l'efficacité ou de l'efficacité des fonctions de prestation de services n'a été menée au cours des trois derniers exercices.

## La note de la composante = D

### ✓ *Réforme en cours*

L'évaluation de la performance de l'utilisation des ressources est prévue par la mise en place des budgets programmes, initialement prévue en 2019, mais qui a été repoussée au moins jusqu'en 2024. Les textes réglementaires de la démarche de la performance (décret de gouvernance budgétaire, guides d'élaboration du CBMT et CDMT, guides d'élaboration des PAP et RAP) devront avoir été préalablement finalisés, de même que la charte de gestion permettant la déconcentration de l'ordonnancement.

## PI-9. Accès public aux informations budgétaires

### Résumé des notations et tableau de performance

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
PI-9 Accès public aux informations budgétaires	D	Méthode de notation M1
9.1 Accès public aux informations budgétaires	D	L'Etat ne publie pas au moins 4 éléments de base dans les délais prescrits.

### ✓ *9.1. Accès public aux informations budgétaires*

**Champ de l'indicateur : administration budgétaire centrale**

**Période sous revue : dernier exercice achevé**



## Cadre juridique

Selon l'article 10 de la LOFIP, aucune dépense ne peut être exécutée si elle n'a pas été définie par un texte régulièrement adopté et publié par l'autorité compétente.

Les projets de Lois de finances initiale, rectificative et de reddition des comptes doivent être publiés. Les lois doivent être publiées au Journal Officiel.

## Situation en cours

La participation et la surveillance du public font partie des améliorations sensibles dans le domaine de la gestion des finances publiques, mais la transparence des finances publiques reste limitée.

Des groupes sont créés à l'occasion de la préparation du budget et sont ouverts à la société civile.

L'accès du public aux informations budgétaires en RDC selon les critères de la méthodologie PEFA est résumé ci-après :

**Tableau 3-14 : accès du public aux informations budgétaires en RDC**

Éléments requis par la méthodologie PEFA	Vérification (O/N)	Documentation utilisée/ Commentaires
<b>Éléments de base</b>		
1. Documents relatifs au projet de budget annuel du pouvoir exécutif. Une série complète de documents relatifs au projet de budget annuel du pouvoir exécutif (tels que présentés par le pays au titre de l'indicateur PI-5) est rendue publique dans un délai d'une semaine à compter de leur présentation au pouvoir législatif par l'exécutif.	OUI	Le projet de loi de finances 2019 a été publié sur le site du Ministère du Budget le 02 octobre 2018 soit dans le délai d'une semaine à compter de son dépôt à l'Assemblée nationale le 26 septembre 2018.
2. Budget adopté. La loi de finances annuelle approuvée par le pouvoir législatif est rendue publique dans les deux semaines suivant son adoption.	OUI	La loi de finances n°18/025 de l'exercice 2019 adoptée par l'Assemblée nationale le 13 décembre 2018 a été publiée au Journal Officiel le 21 décembre 2018.
3. Rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget. Les rapports sont systématiquement rendus publics dans un délai d'un mois après leur établissement, ainsi qu'évalués sous l'indicateur PI-28.	OUI	Les rapports d'exécution trimestriels de l'exercice 2018 ont été publiés sur le site du Ministère du Budget moins d'un mois après la fin de la période.
4. Rapport sur l'exécution du budget annuel. Le rapport est rendu public dans les six mois suivant la fin de l'exercice.	NON	Seuls les rapports d'exécutions mensuels sont publiés sur le site du Ministère du Budget. Aucun rapport d'exécution du budget 2018 n'est encore publié, soit plus de six mois après la fin de l'année.

Éléments requis par la méthodologie PEFA	Vérification (O/N)	Documentation utilisée/ Commentaires
5. États financiers audités, incorporant le rapport d'audit externe ou accompagné de ce rapport. Les rapports sont rendus publics dans les douze mois suivant la fin de l'exercice.	NON	La loi de reddition des comptes au titre de l'exercice 2018 n'était pas encore publiée à la date du 31 décembre 2019.
<b>Éléments supplémentaires</b>		
6. États préalables à l'établissement du budget. Les paramètres généraux du projet de budget du pouvoir exécutif concernant les dépenses, les recettes prévues et la dette sont rendus publics au moins quatre mois avant le début de l'exercice.	OUI	La lettre d'orientation budgétaire N° 01/RDC/GC/PM/2018 au titre de l'établissement du projet de loi de finances 2019 a été publiée sur le site du Ministère du Budget le 11 juin 2018.
7. Autres rapports d'audit externe. Tous les rapports non confidentiels sur les opérations consolidées de l'administration centrale sont rendus publics dans les six mois suivant leur soumission.	NON	Aucun autre rapport consolidé en dehors de la loi de règlement n'est produit dans les six mois suivant sa soumission.
8. Récapitulatif du projet de budget. Un résumé clair et simple du projet de budget du pouvoir exécutif ou du budget adopté, compréhensible par des non-spécialistes du budget, souvent qualifié de « budget citoyen » et traduit si nécessaire dans les langues locales les plus couramment parlées, est rendu public, dans les deux semaines suivant la présentation du projet du budget au pouvoir législatif par l'exécutif dans le premier cas, et dans un délai d'un mois après l'approbation du budget, dans le second.	NON	Le budget citoyen 2019 du projet de budget 2019 a été publié sur le site du Ministère du Budget en décembre 2018, soit seulement après son approbation par l'Assemblée nationale en décembre 2018 et non pas dans les deux semaines suivant la présentation du projet de budget à l'AN.
9. Prévisions macroéconomiques. Les prévisions, ainsi qu'évaluées par l'indicateur PI-14.1, sont rendues publiques dans un délai d'une semaine après leur approbation.	OUI	Les prévisions macroéconomiques ont été publiées sur le site du Ministère du Budget le 11 juin 2018 juste après l'approbation de la note de cadrage CPCM de mai 2018, conformément aux dispositions des articles 12, 13, 76 et 174 de la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011.

En résumé, seuls trois (3) éléments de base sont publiés dans les délais requis.

**Notation de la composante = D**

### III. GESTION DES ACTIFS ET DES PASSIFS

#### PI-10. Etablissement de rapports sur les risques budgétaires

##### Résumé des notations et tableau de performance

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
PI-10 Etablissement de rapports sur les risques budgétaires	D	Méthode d'agrégation : M2
10.1 Suivi des entreprises publiques	D	Le ministère du Portefeuille reçoit les états financiers de la majorité des entreprises publiques, mais généralement plus de douze mois après la fin de l'exercice. Ceux-ci ne sont pas publiés.
10.2 Suivi des administrations infranationales	D	Moins de <b>la majorité</b> des administrations infranationales transmettent annuellement leurs comptes de gestion à la CDC.
10.3 Passifs éventuels et autres risques budgétaires	D	Certains risques du portefeuille de l'Etat sont présentés dans les rapports sur la dette, mais les risques de passif tels que ceux liés aux garanties, à l'endettement des entreprises publiques, ainsi qu'à la situation des banques publiques ne sont pas quantifiés.

#### ✓ 10.1. Suivi des entreprises publiques

**Champ de la composante : Entreprises publiques placées sous contrôle de l'État**

**Période sous revue : dernier exercice achevé, 2018**

##### Cadre juridique

La législation relative aux entreprises publiques s'appuie principalement sur les textes suivants :

- La loi n°78-002 du 6 janvier 1978 portant dispositions générales applicables aux entreprises publiques ;
- L'Arrêté interministériel n°98-003 du 19 mars 1998 instituant le système d'avance à valoir sur le dividende des entreprises publiques ;
- La loi n°08/07 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques,
- La loi n°08/08 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales relatives au désengagement de l'Etat des entreprises du portefeuille ;
- La loi n°08/09 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements

- publics ;
- La Loi n° 10/002 du 11 février 2010 autorisant l'adhésion de la République Démocratique du Congo au traité du 17 octobre 1993 relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique ;
  - La loi n°08/010 fixant les règles relatives à l'organisation et à la gestion du portefeuille de l'Etat, complétée par l'Ordonnance n° 15/015 du 21 mars 2015 fixant les attributions des ministères en RDC.

La RDC est devenue membre de l'OHADA en 2012 et diverses lois de l'OHADA sont ainsi devenues applicables. En vertu de la loi OHADA, les entreprises publiques, y compris les entités commerciales, sont tenues de déposer à l'autorité de tutelle et de publier leurs états financiers annuels vérifiés. Les états financiers des entreprises publiques sont paraphés par un commissaire aux comptes, ce qui leur donne le caractère d'états financiers audités. Le suivi des entreprises publiques est assuré par le ministère de tutelle et le ministère du Portefeuille.

La RDC a également signé en 2008 l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives. L'ITIE exige que les sociétés minières opérant dans les pays membres rendent publics les montants qu'elles versent en revenus des ressources naturelles et que les gouvernements rendent publics les montants qu'elles reçoivent.

### **Situation en cours**

Les entreprises publiques sont subdivisées entre les entreprises publiques unipersonnelles pour lesquelles l'Etat détient la majorité ou la totalité du capital et les sociétés mixtes paritaires et minoritaires de blocage. Le ministère du portefeuille a fourni à la mission une situation des participations de l'Etat au 28 novembre 2019. Cette liste présente la dénomination, le sigle, le secteur, le chiffre d'affaires des entreprises publiques et le pourcentage détenu par l'Etat. Cependant ce fichier est incomplet et il n'est pas à jour. Le chiffre d'affaires des sociétés unipersonnelles se réfère à l'année 2017 et il n'est pas indiqué pour près de la moitié des sociétés (13 sur 30). Les chiffres d'affaires des sociétés mixtes ne sont pas présentés.

Les comptes annuels des entreprises publiques sont déposés au greffe du tribunal de commerce, mais ils ne sont pas publiés et l'accès au greffe n'est pas donné au public. Les états financiers des EP arrivent tardivement au ministère du Portefeuille/CSP, souvent plus de douze mois après la fin de l'exercice. Le ministère ne les consolide pas et aucun des états financiers audités n'est publié.

*En résumé*, les ministères du Portefeuille et du Budget reçoivent moins de **la majorité** des états financiers des entreprises publiques moins de douze mois après la fin de l'exercice. Les états financiers ne sont pas publiés.

### **Notation de la composante = D**

#### **✓ 10.2. Suivi des administrations infranationales**

**Champ de la composante : entités des administrations infranationales ayant des liens budgétaires directs avec l'administration centrale.**

**Période sous revue : dernier exercice achevé, 2018**

## Cadre juridique

L'article 3 de la LOFIP précise que le budget de l'Etat est un document contenant les prévisions des recettes et des dépenses du pouvoir central consolidées avec celles des provinces. L'article 33 du RGCP, qui s'applique « au budget du pouvoir central, des provinces, des entités territoriales décentralisées ainsi que des organismes auxiliaires qui leur sont rattachés (article 1) » stipule que « *les comptes de gestion des comptables publics principaux sont soumis à la Cour des comptes au plus tard le 31 mars de l'exercice suivant celui au titre duquel ils sont établis. La non transmission des comptabilités dans les délais à la Cour des comptes constitue une faute de gestion dans le chef du comptable public principal. Dans ce cas, un comptable public est commis d'office par le ministre du pouvoir central ayant les finances dans ses attributions pour produire le compte de gestion du comptable public défaillant ou empêché* ».

## Situation en cours

Les provinces n'envoient pas systématiquement leurs budgets et leurs rapports d'exécution budgétaire et comptable aux Ministères du Budget et des Finances. Le suivi de la situation budgétaire et comptable des collectivités territoriales n'est donc pas assuré par l'administration centrale afin de dégager et de prévenir les risques que leurs activités pourraient entraîner pour l'État.

En pratique, parmi les 26 provinces de la RDC, seules 5 Provinces ont accompli leur obligation légale de transmettre annuellement leurs comptes d'exécution budgétaire au cours des trois derniers exercices. En effet, le site web de la CDC ne présente des rapports sur la reddition des comptes que pour les provinces de Haut-Lomami (2018), Lualaba (2017 et 2018), Nord-Kivu (2017), Kinshasa (2017) et Kasai oriental (2017). Par ailleurs, les rapports d'exécution budgétaires publiés sur le site web du Ministère du Budget ne présentent pas l'exécution budgétaire des provinces. En outre, à l'image du gouvernement central et faute de production des comptes de gestion par les comptables publics existants, aucune province ne prépare ses comptes de gestion qui devraient être élaborés et soumis par les comptables publics au jugement de la CDC.

Notons également que, bien que les gouvernements provinciaux aient l'obligation légale de tenir leurs comptes à la BCC, ils détiennent également des comptes dans des banques commerciales et reçoivent des prêts de celles-ci. Ces comptes ne sont pas identifiables dans les statistiques monétaires.

En résumé, moins de **la majorité** des administrations infranationales préparent et publient leurs rapports budgétaires et financiers annuels même non vérifiés.

## Notation de la composante = D

### ✓ 10.3. Passifs éventuels et autres risques budgétaires

**Champ de la composante : Administration Centrale**

**Période sous revue : dernier exercice clos, 2018**

## Cadre juridique

Les principaux passifs éventuels et autres risques budgétaires sont régis par les textes suivants :

- La Loi N° 78-017 du 11 juillet 1978, portant réglementation de l'octroi de la garantie de l'Etat aux emprunts contractés par les entreprises publiques et privées.

- L'Arrêté ministériel 076/CAB/MIN/ ECO-FIN&BUD/2002 portant mesures d'application du décret 007/2002 du 2 février 2002 relatif au mode de paiement des dettes envers l'État.
  - Le Décret n° 011/05 du 21 janvier 2011 fixant les directives pour l'assainissement des états financiers des entreprises publiques transformées en sociétés commerciales ;
  - l'Article 15 de la LOFIP stipule que : « *Le pouvoir central, la province et l'entité territoriale décentralisée [...] ne peuvent emprunter, chaque année, une somme supérieure au montant de leurs investissements. Ils ne peuvent emprunter qu'auprès des institutions nationales financières non bancaires. Aucun emprunt ne peut être souscrit en devise, ni directement ni indirectement, à l'exception, le cas échéant, de ceux souscrits par le pouvoir central pour lui-même ou pour la province ou l'entité territoriale décentralisée* ».
- l'Article 23 de la LOFIP stipule que « *La loi de finances de l'année autorise l'octroi des garanties de l'Etat et en fixe les conditions. Elle autorise le pouvoir central à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale des dettes, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement* ».
- La loi n°18/016 du 09 juillet 2018 relative au partenariat public-privé.

### **Situation en cours**

Le rapport annuel de gestion de la dette publique 2018 publié par la DGDP présente le coût et les risques de son portefeuille de la dette. Cependant, les principaux risques de passif tels que ceux liés aux garanties, à l'endettement des entreprises publiques, ainsi qu'à la situation des banques publiques ne sont pas présentés et ne sont pas quantifiés dans d'autres rapports.

Les passifs éventuels et autres risques budgétaires sont pourtant importants. Les entreprises publiques, les provinces et les ETD peuvent notamment contracter des emprunts sans garantie de l'Etat. L'équipe d'évaluation n'a pas obtenu de données sur les établissements publics tels que les hôpitaux, les instituts de formation, etc. dont les dettes ne semblent pas être connues de l'administration centrale, mais qui pourraient être importantes.

Par ailleurs, la législation congolaise sur les contrats de PPP est récente et les contrats de PPP sont encore très mal encadrés puisque le cadre institutionnel de suivi des PPP reste encore à finaliser. En particulier, aucune précision n'est apportée au sujet de la construction du barrage Inga III dans le communiqué officiel, bien que ce projet devrait être réalisé dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP) et par conséquent garanti par l'État congolais.

*En résumé*, certains risques du portefeuille de l'Etat sont présentés dans les rapports sur la dette, mais les principaux risques de passif tels que ceux liés aux garanties, à l'endettement des entreprises publiques, ainsi qu'à la situation des banques publiques ne sont pas quantifiés.

### **Notation de la composante = D**

#### **✓ Réformes en cours**

Pas de réformes en cours.

## PI-11. Gestion des investissements publics

Champ de la composante : Administration centrale.

Période sous revue : dernier exercice achevé, 2018.

### Résumé des notations et tableau de performance

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
PI-11 Gestion des investissements publics	D+	Méthode d'agrégation : M2
11.1 Analyse économique des projets d'investissements	C	Des analyses économiques ne sont généralement effectuées que pour évaluer les grands projets d'investissements financés par des ressources extérieures. Mais les résultats des analyses économiques ne sont pas publiés.
11.2 Sélection des projets d'investissements	C	Avant leur inscription au budget, <b>certains</b> grands projets d'investissements sont classés par une entité centrale, par ordre de priorité.
11.3 Calcul du coût des projets d'investissement	D	Les documents budgétaires ne font pas ressortir le coût total des grands projets d'investissement.
11.4 Suivi des projets d'investissement	C	Des informations concernant la mise en œuvre des grands projets d'investissement font l'objet de suivi par les départements de tutelle des projets, mais les informations ne sont ni consolidées ni publiées.

### ✓ 11.1. Analyse économique des projets d'investissements

Champ de la composante : Administration centrale

Période sous revue : dernier exercice clos, 2018

#### Cadre juridique

La Direction de programmation et Budgétisation des investissements publics du Ministère du Plan a été créée le 22/04/1987 par l'Arrêté N°00g/DpiBCE/SpN/TF/97, mais elle n'effectue pas encore l'analyse économique des projets d'investissements, car elle n'est pas opérationnelle faute de budget de fonctionnement.

Selon le décret n°08/017 du 26 août 2008, l'Agence Congolaise des Grands Travaux (ACGT) est « un service public à caractère technique, jouissant d'une autonomie administrative et financière, et placé sous l'autorité du ministre ayant les Infrastructures, Travaux Publics et Reconstruction dans ses attributions. » (article 1). « L'ACGT a pour objet la coordination, la supervision et le contrôle de l'exécution des Projets d'infrastructures spécifiés dans les Conventions et Accords de Collaboration signés entre la République Démocratique du Congo et les partenaires chinois. Elle joue le rôle de Maître d'ouvrage délégué et celui

de guichet unique dans la mise en œuvre des projets » (article 3).

## Situation en cours

### ✓ Détermination des grands projets à retenir pour la notation

Les études de faisabilité sont réalisées systématiquement pour les projets financés dans le cadre de la coopération bilatérale ou/et multilatérale par la tutelle administrative.

Le Ministère du Plan est responsable de l'élaboration du volet investissement du budget de l'État, mais le site web du ministère du plan<sup>20</sup> ne fonctionne plus. Le compte a été suspendu.

Pour améliorer la prévisibilité et le suivi des décaissements des ressources extérieures destinées au financement des projets, le gouvernement a mis en place une plate-forme sous forme d'un site Internet : la Plate-forme de Gestion de l'Aide et des Investissements en RDC (PGAI)<sup>21</sup>. Mais la base de données de cette plate-forme est loin d'être exhaustive, car tous les bailleurs de fonds ne communiquent pas systématiquement les informations relatives à leurs aides à la PGAI, ce qui amène cet organisme à organiser des collectes manuelles d'informations auprès des bailleurs. Le système mis en place ne permet pas d'assurer la comptabilisation de ces décaissements et des dépenses y relatives dans le budget de l'Etat, ce qui explique le manque d'information sur l'exécution des projets financés sur ressources extérieures dans le rapport d'exécution du budget de l'Etat.

Le site web tbsi.cd (tableau de bord de suivi des investissements) a été financé par le Projet de Réforme et de Rajeunissement de l'Administration Publique (PRRAP). Toutefois, le projet ne finance plus cette activité et le site n'est plus fonctionnel depuis juin 2020. Cependant, le cout détaillé par projet n'était pas présenté sur le site et l'information n'a pas été transmise par le ministère du Plan. En outre, le projet ne finance plus cette activité, mais le site était encore fonctionnel en juin 2020<sup>22</sup>.

La Direction du contrôle et du suivi du ministère du Plan a fourni à la mission les rapports de suivi sur l'exécution du budget d'investissement.

**Tableau 3-15 : Liste des grands projets d'investissement financés sur ressources propres présentés pour leur budgétisation en 2019 (en millions de FC)**

Ministère	Intitule du projet	Coûts du projet	% des dépenses
Ministère de l'intérieur	Acquisition Equipement de la Sécurité au niveau de la base à travers les organes de concertation	2 370 298	25.12%
Ministère de l'intérieur	Acquisition Equipement informatique au Ciat Général	3 183 020	33.73%
Ministère de transport et communication	Acquisition des 3 navires des containers et équipements de manutention	134 580	1.43%

<sup>20</sup> <http://plan.gouv.cd/>

<sup>21</sup> <http://www.pgai.cd/portal/>

<sup>22</sup> <https://prrap.cd/>



Ministère	Intitule du projet	Couts du projet	% des dépenses
Ministère de transport et communication	Acquisition du matériel roulant	593 720	6.29%
Hydrocarbures	Acquisition de 3 raffineries de 3.000 BBL/jour	184 867	1.96%

Parmi ces projets, le critère de sélection requérant que le coût du projet représente plus de 1% des dépenses totales n'est respecté que pour 5 projets. Par ailleurs 4 de ces projets correspondent à des achats d'équipement, ce qui ne nécessite pas d'étude de faisabilité. Au final, seul le projet d'acquisition de 3 raffinerie de 3000 BBL/jour pourrait être retenu dans la liste. Cependant, les charges associées au projet n'ont été détaillées qu'entre charges salariales (estimées à 2,38 milliards de FC) et autres charges (estimées à 175 milliards de FC sur la durée de vie du projet), mais sans faire de distinction entre Matière et Consommables, Eau/Electricité/Tel, Entretien et Maintenance, ce qui ne correspond pas à une étude de faisabilité en tant que telle.

Enfin, le PIP n'est pas intégré à la Loi de finances.

Au final, une sélection des projets a été effectuée sur la base des dépenses d'investissements par projets indiqués dans les projets de redditions des comptes fournis par la DRGC pour l'exercice 2018. Une estimation des projets d'investissement les plus importants sur la base des crédits inscrits au budget donne le tableau suivant :

**Tableau 3-16 : Liste des grands projets retenus en 2018<sup>23</sup> (en millions de FC)**

Section	Nature	Financement	Prévisions	Paiements	Etude
Santé	AFD Projet d'amélioration de la prise en charge hospitalière maternelle infantile à Kinshasa Monkole et Ngaliema	Ressources extérieures	412.3	1 247.8	Oui
Santé	Assainissement et hygiène en RDC	Ressources extérieures	0.0	267 474.5	Oui
Santé	Don UE/ Programme d'appui au plan national de développement sanitaire	Ressources extérieures	0.0	17 832.0	Oui
Santé	Don du Royaume-Uni/ Capital expenditure on health programme (construction et véhicules)	Ressources extérieures	0.0	11 374.0	Oui
Santé	Don FM / Projet de lutte contre le Paludisme	Ressources extérieures	5 193.2	15 147.7	Oui
Santé	Don Japon / Projet d'appui au développement des ressources humaines pour la santé phase 2	Ressources extérieures	1 813.4	8 916.0	Oui
Santé	Don UK/ Accès aux soins de santé primaire (ASSIP)	Ressources extérieures	10 830.1	33 509.5	Oui

<sup>23</sup> Sauf le critère imposant que le coût d'investissement total du projet représente au moins 1% du montant total des dépenses budgétaires annuelles qui n'a pu être retenu car non disponible.

Section	Nature	Financement	Prévisions	Paiements	Etude
Santé	Don UK/Projet de distribution de masse de moustiquaires insecticides longue durée dans le Kasai-Occidental	Ressources extérieures	2 254.8	7 090.4	Oui
Santé	GAVI RSS / Appui au renforcement du système de santé	Ressources extérieures	14 546.9	135 161.6	Oui
Santé	Réhabilitation et équipements des infrastructures sanitaires	Ressources propres	20 000.0	1 912.7	Non
Infrastructures et travaux publics	Acquisition d'équipements de construction	Ressources propres	2 474.3	80 183.7	Non
Infrastructures et travaux publics	Don BAD/ Bitumage, batshamba tshikapa, section loange -pont LOVUA	Ressources extérieures	12 883.0	21 641.4	Oui
Infrastructures et travaux publics	Don BAD/ Bitumage, batshamba tshikapa, section LOVUA-TSHIKAPA	Ressources extérieures	8 124.0	23 673.0	Oui
Infrastructures et travaux publics	Don BAD/Etude de la route Ousso-Bangui-Ndjamena	Ressources extérieures	0.0	2 553.8	Oui
Infrastructures et travaux publics	Don BAD/PARBT / Travaux routiers	Ressources extérieures	0.0	111 547.3	Oui
Infrastructures et travaux publics	Don BM / projet de réhabilitation de l'Aéroport de Goma (PASAG)	Ressources extérieures	45 913.2	5 146.4	Oui
Infrastructures et travaux publics	Don BM/ Pro routes/ Projet d'appui à l'ouverture et entretien des routes hautement prioritaires	Ressources extérieures	145 093.0	92 996.8	Oui
Infrastructures et travaux publics	Don UE/ Route nationale n°1	Ressources extérieures	0.0	52 987.1	Oui
Infrastructures et travaux publics	Réhabilitation de la voie d'accès au CPCC	Ressources propres	101.7	3 546.2	Non
Infrastructures et travaux publics	Réhabilitation des infrastructures routières	Ressources propres	17 569.0	4 829.3	Non
Environnement et conservation de la nature	Don Allemagne/Adduction d'eau potable dans les centres secondaires (mesures d'investissements)	Ressources extérieures	0.0	34 009.1	Oui
Environnement et conservation de la nature	Don BAD / Projet intégré Redd dans le bassin de Mbuji-Mayi-Kananga	Ressources extérieures	6 104.8	1 676.1	Oui
Environnement et conservation de la nature	Don BAD/PIREDD/Projet intégré REDDA (PIREDD/MBKIS)	Ressources extérieures	1 555.8	4 091.4	Oui
Environnement et conservation de la nature	Don BAD/Projet intégré REDD-KIS	Ressources extérieures	0.0	8 182.8	Oui
Environnement et conservation de la nature	Don BM/ PGAPF/ Projet de Gestion Améliorée des Paysages Forestiers (Bassin de Kinshasa)	Ressources extérieures	10 890.0	11 037.6	Oui
Environnement et conservation de la nature	Don UE/ Appui à la politique nationale de conservation et gestion des forêts et biodiversité	Ressources extérieures	7 182.9	8 818.8	Oui
Environnement et conservation de la nature	Don UE/ Environnement et agriculture durable	Ressources extérieures	0.0	114 245.0	Oui

Section	Nature	Financement	Prévisions	Paiements	Etude
Environnement et conservation de la nature	Gestion de l'eau dans le bassin du Congo	Ressources extérieures	0.0	126 087.3	Oui
Environnement et conservation de la nature	PREPAN / PROJET DE réhabilitation du réseau des Parcs nationaux	Ressources extérieures	2 176.1	3 759.6	Oui
Environnement et conservation de la nature	Projet de Gestion Améliorée des Paysans Forestier (Bassin de Kinshasa), PGAPF	Ressources extérieures	2 693.7	2 693.7	Oui
Fonction publique	Don BM/Projet d'appui de Renforcement des systèmes de développement Humain (PRSDH)	Ressources extérieures	0.0	15 672.1	Oui
Fonction publique	Fond humanitaire en RDC	Ressources extérieures	0.0	146 805.6	Oui
Fonction publique	Projet de Réforme et de Rajeunissement de l'Administration Publique (PRRAP)	Ressources extérieures	43 521.6	21 098.6	Oui
Fonction publique	Réhabilitation des locaux du Bâtiment Administratif de la FP LOT 6 (aile principale) Niveau 3	Ressources propres	613.1	29.3	Non
Affaires sociales	Fond humanitaire en RDC	Ressources extérieures	0.0	146 805.6	Oui
Hydrocarbures	Acquisition de 3 raffineries de 3.000 BBL/jour	Ressources propres	184 867		Oui

Source : Reddition des comptes 2018 - DRGC

Ce tableau montre que les analyses économiques et/ou environnementales ont été effectuées pour 94.1% du montant en valeur des grands projets d'investissement inscrits dans la loi de finances 2018.

Ce résultat s'explique parce que la liste des projets examinés concerne pour plus de 90% des projets financés par l'extérieur qui ont tous disposé d'étude de faisabilité. Dans le cas de la RDC qui a externalisé la plus grande partie de la gestion des investissements publics, la composante de l'indicateur mesure de fait davantage la pertinence de la gestion des investissements des PTFs que celle du pays.

Par ailleurs, le critère « le coût d'investissement total du projet représente au moins 1% du montant total des dépenses budgétaires » n'a pu être utilisé, car l'information n'a pas été communiquée. La composante de l'indicateur ne peut donc être notée conformément à la méthodologie PEFA.

*En résumé*, des analyses économiques ne sont généralement effectuées que pour évaluer les grands projets d'investissements financés par des ressources extérieures. Mais les résultats des analyses économiques ne sont pas publiés.

**Note de la composante = C**

### ✓ 11.2. Sélection des projets d'investissement

**Champ de la composante : Administration centrale**

**Période sous revue : dernier exercice clos, 2018**

### **Cadre juridique**

Le Ministère du Plan est chargé de l'élaboration du Programme d'Investissement public (PIP) qui sert de cadre de référence aux projets prioritaires du Gouvernement dont le financement peut s'effectuer avec les ressources extérieures.

### **Situation en cours**

Les projets d'investissement sont défendus par les ministères sectoriels puis classés par le ministère des Finances par ordre de priorité avant leur inscription au budget d'Etat. Cependant, aucune liste de critères standards n'a été fournie à la mission et ne semble disponible pour les projets financés sur ressources propres ou en PPP.

Pour les projets financés sur ressources extérieures, des critères de sélection des projets d'investissement public se trouvent dans la note Circulaire N°007/CAB/MIN/FINANCES/DT/CNZ/2010 du 12 août 2010 portant modalités de conclusion des dossiers d'endettement public post-PPTE. Cette note précise que « *tout nouveau projet d'investissement à financer sur ressources extérieures doit être soutenu par un rapport d'évaluation dûment adopté par le Gouvernement et indiquant de façon précise les effets induits du projet. Il s'agit de (i) la faisabilité technique du projet, (ii) la rentabilité économique et financière, (iii) la valeur ajoutée générée par le projet, (iv) l'impact sur la réduction de la pauvreté et l'environnement (v) les effets fiscaux du projet, (vi) le volume d'exportation si le projet en a vocation, (vii) la création d'emploi occasionné par le projet* ».

Cependant, seulement 31.6% des projets exécutés en 2018 avaient été préalablement inscrits au budget. Par conséquent, 68.4% des projets n'ont pu être classés par une entité centrale par ordre de priorité avant leur inscription au budget.

*En résumé*, avant leur inscription au budget, **certains** grands projets d'investissement sont classés par une entité centrale par ordre de priorité.

**Notation de la composante = C**

#### **✓ 11.3. Calcul du coût des projets d'investissement**

**Champ de la composante : Administration centrale**

**Période sous revue : dernier exercice clos, 2018**

### **Cadre juridique**

La circulaire N°001/CAB/ME/MIN.BUDGET/2017 du 03 juillet 2017 contenant les instructions relatives à l'élaboration du budget règlemente les procédures de budgétisation des projets d'investissement.

### **Situation en cours**

Les prévisions concernant le montant total des dépenses d'équipement des grands projets d'investissement ainsi que la ventilation annuelle des dépenses d'équipement pour l'exercice suivant ne figurent dans aucun un programme triennal d'investissements ou dans d'autres documents budgétaires.

Cette défaillance dans la préparation (et le suivi) du budget est mise en exergue par la société civile. Elle

interpelle notamment le gouvernement sur le fait que les coûts de maintenance prévisionnels du projet Inga III n'ont pas été rendus disponibles, alors que le projet risque d'engendrer des coûts de maintenance très élevés et que la Société nationale d'électricité (SNEL) ne dispose pas encore des moyens nécessaires pour la maintenance des projets Inga I et II.

*En résumé*, le PIP n'est pas annexé au projet de budget et les documents budgétaires ne font pas apparaître le calcul du coût de grands projets d'investissement.

#### **Notation de la composante = D**

#### **✓ 11.4. Suivi des projets d'investissement**

**Champ de la composante : Administration centrale**

**Période sous revue : dernier exercice clos, 2018**

#### **Cadre juridique**

Tous les grands projets d'investissement public doivent disposer en leur sein d'une unité de gestion dont l'une des missions porte sur le suivi et le reporting relatifs à leur mise en œuvre. L'unité de gestion est tenue de rendre compte au département de tutelle chargé de la mise en œuvre du projet à travers la production de rapports périodiques sur l'état d'avancement.

#### **Situation en cours**

En dépit des missions de suivi des unités de gestion, de nombreuses défaillances apparaissent lors de l'exécution des projets d'investissement, comme le non-respect des crédits dans certains cas et du planning d'exécution dans d'autres cas.

Le rapport de synthèse sur le suivi du budget d'investissement portant sur l'exercice 2018 élaboré à partir des données mises à la disposition par le ministère du Budget à travers la Coordination Informatique Interministérielle « CII » indique qu'un montant de 2 620 milliards de FC (soit 1,6 milliards USD) a été inscrit au budget d'investissement. Le rapport fait ressortir un décaissement de seulement 14,1 % des prévisions. Ces décaissements ont servi au financement de 127 projets sur 1346 inscrits, soit un taux de réalisation physique de 9,4 %.

Malgré ce faible taux d'exécution, les projets d'investissement de la Présidence de la république ont été en fort dépassement par rapport aux crédits votés, avec respectivement de 236% (construction de nouveaux bureaux), de 155% (construction du palais présidentiel) et de 1 124% (acquisition de véhicules terrestres). Il en est de même pour la Primature avec des taux d'exécution de 625% et de 334% pour l'acquisition de véhicules.

Le rapport de suivi souligne également que la répartition des projets et des crédits ne tient pas compte de l'équilibre du développement territorial. Ainsi, 323 projets, soit 85,5 % du total des projets ont concerné la ville de Kinshasa.

*En résumé*, des informations concernant la mise en œuvre des grands projets d'investissement font l'objet de suivi par les départements de tutelle des projets, mais les informations ne sont pas publiées.

## Notation de la composante = C

### ✓ Réformes en cours

Le Cadre juridique relatif à la sélection des projets d'investissement a été actualisé en juillet 2019 par l'Arrêté N°100, CAB/MINET/Plan/YKZ/BTF/PKG/2019 portant création, composition et fonctionnement de la commission d'identification et de sélection des projets d'investissement public (CISPI). Cependant, cette commission n'est pas opérationnelle faute de budget de fonctionnement.

Jusqu'à présent, la gestion des grands projets d'investissement ne va pas dans le sens de la clarté et de la transparence. Il est en effet prévu de financer certains projets, même de grande envergure comme le projet Inga III, par des Partenariats Public-Privé (PPP) comme la troisième phase du barrage Inga pour lequel aucune étude d'impact n'a encore été menée.

## PI-12. Gestion des actifs publics

### Résumé des notations et tableau de performance

	Notation 2019	Brève justification de la notation
<b>PI-12 Gestion des actifs publics</b>	<b>D</b>	<b>Méthode d'agrégation : M2</b>
12.1 Suivi des actifs financiers	D	L'Etat tient un registre des participations qu'il détient dans les entreprises, mais ce registre n'est pas exhaustif et il n'est pas régulièrement suivi. Aucun rapport annuel sur la performance du portefeuille d'actifs financiers n'est produit.
12.2 Suivi des actifs non financiers	D*	L'Etat tient des registres sur quelques immobilisations corporelles détenues par l'État. Il existe un cadastre minier, mais le cadastre foncier n'est pas consolidé. Les informations n'ont pas été transmises, mais les registres ne contiennent généralement pas d'informations sur l'âge et l'usage.
12.3 Transparence de la cession des actifs	D	Il existe un cadre juridique portant sur la cession des actifs financiers, mais celui-ci est incomplet et les procédures et règles visant le transfert ou la cession d'actifs non financiers ne sont pas clairement établies. Des informations partielles sur les cessions d'actifs financiers sont présentées dans les redditions des comptes, mais pas les informations sur la cession des actifs non-financiers.

### ✓ 12.1. Suivi des actifs financiers

Champ de la composante : Administration centrale

Période sous revue : dernier exercice achevé, 2018

## Cadre juridique

La loi n° 08/010 du 07 juillet 2008 fixe les règles relatives à l'organisation et à la gestion du portefeuille de l'Etat, conformément à l'article 122 de la Constitution (article 1er).

La LOFIP précise que *le revenu du domaine et des participations financières et de ses autres actifs et droits, notamment la part du pouvoir central dans le bénéfice des entreprises publiques figure entre autres dans les recettes courantes tandis que le produit de cession des participations financières et de ses autres actifs et droits compte parmi les recettes en capital*. Les comptables publics sont tenus d'effectuer les opérations de trésorerie et de patrimoine (Art. 4 du RGCP).

## Situation en cours

Les produits et les actifs sont comptabilisés au moment où ils sont acquis par l'Etat. Les différentes grandes catégories d'actifs financiers sont les titres de participation, les prêts, les dépôts à terme, les avoirs en caisse et les réserves de la Banque Centrale.

La comptabilité patrimoniale n'est pas encore en place en RDC. Les états financiers de fin d'année ne contiennent pas d'évaluation des actifs financiers (voir PI-29). Les comptes correspondant à la classe 1 du bilan ne font donc pas l'objet d'un recensement exhaustif des ressources durables ayant financé les actifs immobilisés.

Le registre des participations détenues par l'Etat dans les entreprises publiques est tenu par le Département Participations et Suivi du Groupe Portefeuille (Conseil Supérieur du Portefeuille). Les participations sont enregistrées à leur coût d'achat. Cependant, le gouvernement n'a pas clarifié le statut de ces biens, ni procédé à leur valorisation économique, ni précisé les biens que l'Etat entendait conserver. La liste, le coût et la valeur des actions détenues par l'Etat ne sont suivis de manière exhaustive par aucune entité et les comptes bancaires des entités publiques ne sont suivis dans aucune comptabilité (y compris à la banque centrale).

L'Etat congolais ne détient des parts que dans une seule banque commerciale, la Banque Commerciale du Congo (BCDC). Les autres catégories d'actifs financiers, notamment les avoirs en caisse, les réserves de la Banque Centrale, sont suivies par le Trésor et la Banque centrale, mais ils ne font pas l'objet de publication exhaustive, à l'exception des réserves de la Banque centrale dont les montants sont régulièrement publiés.

*En résumé*, l'Etat tient un registre des participations qu'il détient dans les entreprises, mais ce registre n'est pas exhaustif et il n'est pas régulièrement suivi. Aucun rapport annuel sur la performance du portefeuille d'actifs financiers n'est produit.

## Notation de la composante = D

### ✓ Réformes en cours

Le gouvernement est en train de mettre en place la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique, pour garantir la mise en œuvre de la comptabilité patrimoniale et consacrer l'élaboration des états financiers. Dans ce cadre, les actifs financiers devraient pouvoir faire l'objet d'un suivi adéquat suivant une appréciation des résultats atteints dans les rapports de performance.

## ✓ 12.2. Suivi des actifs non financiers

Champ de la composante : Administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier exercice achevé, 2018

### Cadre juridique

La loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des suretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980 détermine les conditions suivant lesquelles les terres du domaine privé de l'Etat peuvent faire l'objet d'une concession perpétuelle, d'une concession ordinaire ou d'une servitude foncière.

L'arrêté ministériel n°027/MIN/AFF.FONC/2016 fixe des règles et procédures applicables aux opérations de numérisation du Cadastre foncier et de sécurisation des titres fonciers et immobiliers en République Démocratique du Congo.

L'article 99 de la LOFIP stipule que « *la comptabilité générale du pouvoir central enregistre les opérations relatives aux recettes et aux dépenses budgétaires, à la trésorerie, au patrimoine et aux valeurs d'exploitation selon les normes arrêtées par le ministre des Finances* » et l'Article 98 que « *la comptabilité des matières a pour objet la description des existants et des mouvements concernant : les biens meubles et immeubles, les stocks de toute catégorie, les titres et valeurs.* »

Le cadre juridique manque cependant de clarté sur le périmètre des actifs non financiers détenus par l'Etat. En particulier, la transformation des 20 entreprises publiques structurantes opérant dans le secteur des transports, des mines, de l'énergie, des télécommunications et des assurances en sociétés commerciales, à la suite du décret n° 09/12 du 24 avril 2009 établissant la liste des entreprises publiques transformées en sociétés commerciales, établissements publics et services publics n'a pas, entre autres, tranché la question du statut juridique des biens qui étaient détenus par celles-ci. Avant leur transformation juridique, celles-ci disposaient de biens insaisissables aussi longtemps qu'ils n'ont pas été régulièrement désaffectés.

### Situation en cours

Le Ministère des Affaires foncières assure la Gestion du Patrimoine mobilier et immobilier du ministère. Il existe un plan cadastral national, mais il n'est pas numérisé et centralisé. La consolidation des actifs n'est pas réalisée par le ministère.

Le Ministère de l'Urbanisme et habitat gère également une partie du patrimoine immobilier de l'Etat.

Selon l'ordonnance 67-416 du 23 septembre 1967 portant règlement minier, la direction du Service des mines du ministère des Mines tient des registres à souches contenant une série d'informations sur les personnes physiques ou morales ayant obtenu une autorisation personnelle de prospection.

Selon l'article 57 du Code minier, « *les titulaires ou amodiataires de droits miniers sont tenus d'adresser, au cours du premier trimestre de chaque année, à la direction du Service des mines et à la section minière de la province intéressée, un rapport annuel exposant l'activité d'ensemble développée au cours de l'année écoulée, les moyens utilisés et les résultats obtenus* ».



Bien qu'un certain nombre de ministères sont censés gérer des registres permettant de déterminer la valeur des actifs non financiers détenus par l'Etat, aucun fichier contenant des informations sur leur utilisation et leur âge n'a été transmis à la mission.

Concernant les stocks, la comptabilité des matières n'est pas encore en place en RDC. Les comptes d'immobilisations (classe 2) n'ont pas fait l'objet d'un inventaire exhaustif et de valorisation.

**Tableau 3-17 : Prise en compte de l'âge et de l'utilisation dans les différentes catégories d'actifs non financiers**

Catégories	Sous catégories	Prise en compte dans les registres
Actifs fixes	Bâtiments et ouvrage de génie civil	Non
	Machines et équipements	Non
Stocks	—	Non
Objet de valeurs	—	Non
Actifs non produits	Terrains	Non
	Réserves de minerais et de produits énergétiques	Non
	Autres actifs naturels	Non

**Source : Ministère des Affaires foncières**

En résumé, le ministère des Affaires foncières, le ministère de l'Urbanisme, ainsi que le ministère des Mines tiennent en principe des registres sur certaines immobilisations corporelles détenues par l'État, tandis que le Cadastre minier relève de l'Administration des Mines, mais ces fichiers n'ont pas été communiqués.

**Notation de la composante = D\***

### ✓ 12.3. *Transparence de la cession des actifs*

*Champ de la composante : Administration centrale pour les actifs financiers et administration budgétaire centrale pour les actifs non financiers*

*Période sous revue : dernier exercice clos, 2018*

#### *Cadre juridique*

Le cadre juridique portant sur les procédures de cessions des actifs financiers existe, mais il est incomplet et les règles ne sont pas encore clairement établies. Le code minier a été actualisé par la Loi n°18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier. La loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des suretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980 constitue le Code domanial et de Code foncier en RDC.

Les règles régissant la comptabilisation des transferts et les cessions des actifs non financiers sont établies par l'Article 3 du RGCP et par des textes portant sur la comptabilité matières et du code domanial et foncier.

#### *Situation en cours*

##### ✓ **Procédures de cessions des actifs financiers**

La cession des actifs s'effectue encore dans l'opacité. En l'absence d'un réseau des comptables, les rapports financiers, notamment la reddition des comptes ne contiennent que des informations partielles sur les recettes provenant des transferts et cessions.

L'une des conséquences de cette situation floue est le caractère aléatoire des dividendes versés par les entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation publique. Les entreprises publiques transformées en sociétés commerciales n'ont reversé en 2018 que la moitié des dividendes prévus, tandis qu'en 2017, les dividendes avaient rapporté 3.8 milliards de FC contre des prévisions de 2.8 milliards de FC.

Dans ses recommandations au gouvernement, la commission ECOFIN suggère l'application de la loi portant sur les systèmes de paiement et de règlement-titre pour garantir la traçabilité et la transparence des mouvements financiers de l'Etat.

##### ✓ **Procédures de cession des actifs non financiers**

Les montants de cession des actifs non financiers ne sont pas retracés dans la situation mensuelle d'exécution du budget d'Etat. Les fichiers transmis par la DRGC présentent, pour la DGRAD, des montants portants sur des opérations de mutation (vente, succession, donation, apport, fusion, partage, droit d'emphytéose), mais ces montants correspondent à des recettes encaissées par la DGRAD correspondant à des droits d'enregistrement, de timbre et autres impôts sur la mutation des actifs entre entités privées.

*En résumé*, il existe un cadre juridique portant sur la cession des actifs financiers, mais celui-ci est incomplet et les procédures et règles visant le transfert ou la cession d'actifs non financiers ne sont pas clairement établies. Des informations partielles sur les cessions d'actifs financiers sont présentées dans les redditions des comptes, mais pas les informations sur la cession des actifs non-financiers.

#### **Notation de la composante = D**

##### ✓ **Réformes en cours**

- Elaboration d'un nouveau code foncier ;
- Le ministre des Affaires foncières envisage de procéder à la restructuration du projet national de numérisation du cadastre et de sécurisation des titres fonciers et immobiliers en RDC, dans le cadre du plan national du numérique « horizon 2025 ».

## PI-13. Gestion de la dette

### Résumé des notations et tableau de performance

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
<b>PI-13 Gestion de la dette</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode d'agrégation : M2</b>
13.1 Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties	D	Les données sur la dette extérieure sont complètes et fiables et rapprochées une fois par trimestre, mais les données sur la dette publique intérieure ne font pas l'objet de rapprochements au moins annuels.
13.2 Autorisation d'emprunter et d'octroyer des garanties	C	La LOFIP autorise expressément le ministère des Finances à emprunter, à émettre de nouveaux titres d'emprunt et à émettre des garanties de prêt au nom de l'administration centrale, mais, les directives et les critères ne sont pas suffisamment clairs. Les opérations sont signalées et suivies par la DGDP.
13.3 Stratégie de gestion de la dette	D	Des analyses de viabilité de la dette couvrant la dette publique ont été réalisées en 2017 et 2019, mais elles n'ont pas été utilisées pour définir une stratégie de gestion de la dette à moyen terme indiquant l'évaluation souhaitée de certains facteurs de risques, tels que les taux d'intérêt et de refinancement.

#### ✓ 13.1. Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties

Champ de la composante : Administration centrale

Période sous revue : à la date de l'évaluation (12 derniers mois à la date de l'évaluation)

#### Cadre juridique

Le cadre juridique et réglementaire de la gestion de la dette de la RDC est caractérisé par un nombre important de textes aux dispositions quelques fois contradictoires. Il s'agit principalement des textes suivants :

- la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques (LOFIP) ;
- La Loi N° 78-017 du 11 juillet 1978, portant réglementation de l'octroi de la garantie de l'Etat aux emprunts contractés par les entreprises publiques et privées ;
- le Décret n°09/61 du 03 décembre 2009 portant création et organisation d'un Service public dénommé Direction Générale de la Dette Publique (DGDP). La DGDP est l'organe conseil de l'Etat en matière d'endettement public.

L'article 4 de ce décret stipule que la DGDP « a pour mission de gérer la dette publique (tant intérieure qu'extérieure, directe et indirecte), les emprunts à moyen et long terme, y compris la dette consolidée et les arriérés budgétaires de plus d'un an ». L'article 2 du décret précise que la

DGDP est placée sous l'autorité directe du ministre des Finances.

### **Situation en cours**

Selon les rapports du FMI<sup>24</sup>, « la dette extérieure et intérieure contractée ou garantie par l'État englobe la dette contractée et garantie par l'administration centrale, la Banque centrale du Congo (BCC), les provinces et une partie des entreprises publiques ».

Les données sur la dette extérieure sont exhaustives et rapprochées au moins une fois par an. Les données sur les garanties et la dette intérieure ne sont pas nécessairement complètes dans la mesure où les arriérés ne sont pas comptabilisés correctement et ne sont pas correctement suivis, les arriérés ne sont pas systématiquement suivis par un comptable public.

Selon un rapport de la Cour des comptes<sup>25</sup>, « les dettes garanties par l'Etat, appelées aussi passif conditionnel ou dette conditionnelle, ne font pas l'objet d'inscription dans le stock de la dette. La cause du non-enregistrement du passif conditionnel dans le stock de la dette est l'absence des dispositions appropriées dans la Loi n° 78-017 du 11 juillet 1978 portant réglementation de l'octroi de la garantie de l'Etat aux emprunts contractés par les entreprises publiques et privées ».

La Direction Générale de la Dette publique (DGDP), qui est l'organe de gestion de la dette publique de la République Démocratique du Congo, publie un bulletin statistique trimestriel et un rapport annuel présentant une projection du service de la dette publique extérieure pour les années 2019 à 2022, ventilée par catégorie de prêteurs et par type de créanciers. Cette projection a été faite sur base du taux de change de différentes devises par rapport au dollar américain au 31/12/2018.

Les bulletins statistiques publiés par la DGDP indiquent les agrégats des différentes opérations de la dette publique et les rapports annuels présentent le portefeuille de la dette de l'Etat (le dernier rapport présente le portefeuille de la dette au 31 décembre 2018). Les données publiées par la DGDP proviennent essentiellement de la base de données de la dette publique gérée sous SYGADE 6.

**Tableau 3-18 : Evolution de l'encours de la dette publique par composantes de 2016 à 2018 (en millions de USD)**

<b>Rubrique</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
1. Dette de l'administration centrale	4 615,86	5 105,08	5 148,59
1. 1. Dette intérieure	1 384,00	1 822,21	1 866,04
1.2. Dette extérieure directe	3 231,86	3 282,87	3 282,55
1. 2.1. Dette courante directe	2 779,39	2 993,38	3 020,47
dont Dette due. au FMI	301,51	225,54	128,44
1.2.2. Arriérés techniques	452,47	289,49	262,08
II. Passif conditionnel	1 310,31	1 310,6	2 603,95
11.1. Garantie (Dette de la SICOMINES)	1 238,49	1 238,49	2 535,58
II.2. Dette des sociétés non financières publiques	67,11	67,11	67,11

<sup>24</sup> Programme de référence et demande de décaissement au titre de la facilité de crédit rapide. Décembre 2019.

<sup>25</sup> Rapport de la cour des comptes sur l'audit De la dette publique de la République Démocratique du Congo pour les exercices 2007 à 2011. Juin 2013.

Rubrique	2016	2017	2018
II.3. Dette de la banque centrale	4,71	4,71	1,26

Source : DGDP

La DGDP dispose d'un site web sur lequel elle publie un rapport annuel de gestion et un bulletin trimestriel d'information<sup>26</sup>. Le rapport annuel de la DGDP n'a été annexé ni au projet de loi de finances 2020, ni au projet de reddition des comptes 2018 transmis à la CDC.

Le fait que la DGDP soit chargée de gérer les arriérés budgétaires de plus d'un an est particulièrement problématique, car cette gestion devrait rester sous la responsabilité d'un comptable public. En l'absence d'un réseau des comptables, on ne peut être certain, ni de la fiabilité des données ni de la manière dont les arriérés font être apurés.

La Banque centrale du Congo (BCC) publie aussi des informations sur la dette publique, dans son bulletin des statistiques sur l'état des finances publiques. On peut notamment lire dans le dernier rapport publié sur son site web, que le Trésor n'a payé que 10 022,13 millions CDF (5,736 millions USD) de dette publique intérieure, soit un taux d'exécution de 13,3%, au 12 juillet 2019. A la même échéance, le Trésor a payé jusqu'à 277 704,25 millions CDF (150,96 millions USD) de la dette extérieure de la République démocratique du Congo, soit un taux d'exécution de 44,7%. Ces informations sont complétées par des informations fournies par le Bureau de Coordination du Programme Sino-Congolais, la Banque Centrale du Congo et la Gécamines<sup>27</sup>.

*En résumé*, les données sur la dette intérieure et extérieure et les garanties sont suivies par la DGDP et par la BCC. Elles sont actualisées mensuellement et trimestriellement et publiées sur le site web de la DGDP<sup>28</sup>. Cependant, les données sur la dette publique intérieure ne font pas l'objet de rapprochements au moins annuels et les domaines dans lesquels le rapprochement des données nécessite des informations complètes ne sont pas clairement identifiés.

## Notation de la composante = D

### ✓ 13.2. Autorisations d'emprunter et d'octroyer des garanties

*Champ de la composante : Administration centrale*

*Période sous revue : dernier exercice achevé, 2018*

#### Cadre juridique

L'article 122 de la Constitution stipule que sans préjudice des autres dispositions constitutionnelles, le Parlement édicte des règles concernant notamment les finances publiques, les emprunts et engagements financiers de l'Etat.

L'alinéa premier de l'article 108 de la Loi n° 11/011 relative aux finances publiques prescrit que « *les opérations financières du pouvoir central, sous la forme notamment d'emprunts, de prêts, de garanties,*

<sup>26</sup> <https://dgdgdp-rdc.org/bulletin-de-la-dette-publique-troisieme-trimestre-2019/>

<sup>27</sup> <https://actualite.cd/2019/08/12/rdc-le-tresor-na-payee-que-133-de-la-dette-interieure-au-12-juillet-2019>

<sup>28</sup> <https://dgdgdp-rdc.org/>

*de subventions ou de prise de participations sont conclues par le ministre ayant les finances dans ses attributions, après avis du ministre ayant le budget dans ses attributions. Elles ne peuvent entrer en vigueur que si une loi les autorise ».*

L'alinéa 2 du même article stipule qu'en cas de vacances parlementaires, les conventions financières de prêts ou d'emprunts peuvent être approuvées par une Ordonnance-Loi du Président de la République. Dans ce cas, un projet de loi de ratification est déposé immédiatement au Parlement pour entériner cette approbation.

### **Situation en cours**

Les politiques en matière d'endettement public sont clairement établies. La Banque Centrale du Congo est habilitée à émettre des titres d'emprunt pour compte de l'Etat, moyennant l'accord préalable du ministre des Finances. Le ministère des Finances peut négocier et signer les conventions d'emprunts ou d'émission de garanties au nom de l'administration centrale, mais les preuves montrant que les emprunts annuels sont approuvés par le ministre des Finances n'ont pas été fournies.

Par ailleurs, comme le souligne un rapport de la CDC, *« en dépit des efforts de limitation des organes appelés à gérer la dette publique, il a été noté une multiplicité des centres de décision, d'engagement et de gestion des emprunts. Il s'agit notamment de la Présidence de la République, du Gouvernement, de la Banque Centrale, des entreprises publiques, mixtes et privées, etc.<sup>29</sup> »*

La DGDP étudie les projets d'emprunts et les demandes de garanties sur la base de critères précisément définis. Le rapport de la CDC pointe également le *« non accomplissement, de manière satisfaisante, du rôle centralisateur dans la gestion de la dette publique par la DGDP »*.

*En résumé*, la LOFIP autorise expressément le ministère des Finances à emprunter, à émettre de nouveaux titres d'emprunt et à émettre des garanties de prêt au nom de l'administration centrale, mais les directives et les critères ne sont pas suffisamment clairs. Les opérations sont signalées et suivies par la DGDP.

### **Notation de la composante = C**

#### **✓ 13.3. Stratégie de gestion de la dette**

*Champ de la composante : Administration centrale*

*Période sous revue : à la date de l'évaluation, en se référant aux trois derniers exercices achevés*

### **Cadre juridique**

Le cadre juridique fixe des règles servant de soubassement à la stratégie de gestion de la dette sur la fixation de plafonds d'emprunt et l'interdiction du recours aux avances de la Banque centrale.

L'article 14 de la LOFIP 2011 spécifie que le budget du pouvoir central, de la province ou de l'entité

---

<sup>29</sup> Rapport de la cour des comptes sur l'audit de la dette publique de la République Démocratique du Congo pour les exercices 2007 à 2011.

territoriale décentralisée prévoit le montant des dons, fixe les plafonds des emprunts et détermine l'affectation des ressources en résultant pour assurer l'équilibre budgétaire et financier.

L'article 16 de la LOFIP 2011 stipule que « *le recours aux avances de la Banque Centrale du Congo est prohibé tant pour le pouvoir central que pour la province et l'entité territoriale décentralisée* ».

### **Situation en cours**

La Direction Générale de la Dette Publique, DGDP, est l'organe de gestion de la dette publique de la République Démocratique du Congo. Le Rapport annuel de la gestion de la Dette publique 2018 daté du 7 novembre 2019 est publié sur le site de la DGDP. Il présente des indicateurs de risque tels que : le taux d'intérêt moyen, le refinancement, les taux d'intérêt et le risque de change avec des objectifs fixés pour le coût moyen, le niveau des dons, le refinancement, la part de la dette à taux fixe et la part de la dette extérieure en pourcentage de la dette totale.

La dernière actualisation de l'Analyse de Viabilité de la Dette (AVD) a été effectuée au mois de mai 2017 avec les données de la dette à fin 2016. Cet exercice annuel n'a pu être réalisé en 2018.

En septembre 2019, une analyse conjointe de la Banque mondiale et du FMI sur la viabilité de la dette congolaise a été réalisée avec le nouveau cadre de viabilité de la dette (CVD). Ces prévisions ont quantifié l'évolution souhaitée du niveau des risques tels que : les taux d'intérêt, les risques de change et de refinancement sur la période 2016-2018 avec un horizon de projection de 10 ans (2019 – 2029). Selon cette analyse, les vulnérabilités liées à la dette seraient de faibles à modérées. Le rapport a été publié sur les sites web de la Banque mondiale et du FMI.

Ces analyses de viabilité de la dette n'ont cependant pas conduit le gouvernement à définir une stratégie de gestion de la dette à moyen terme conforme aux critères PEFA, définissant notamment l'évolution de facteurs de risque tels que les taux d'intérêts et de refinancement. Seule l'évolution des taux de change est indiquée dans la documentation budgétaire transmise à l'Assemblée nationale pour l'année N+1. Les autres facteurs de risques ne sont pas évalués. Dans la mesure où aucune stratégie de gestion de la dette n'est élaborée, des rapports annuels présentant les résultats obtenus par rapport aux objectifs de gestion de la dette ne sont pas non plus établis.

*En résumé*, des analyses de viabilité de la dette couvrant la dette publique ont été réalisées en 2017 et 2019, mais le gouvernement ne s'en est pas approprié pour définir une stratégie de gestion de la dette à moyen terme.

### **Notation de la composante = D**

#### **✓ Réformes en cours**

Suivant la lettre référencée 498/MIN/ECONAT/SG-ECONAT/CTY/2019 du 20 mai 2019 du Secrétaire général à l'Economie nationale, la commission d'amortissement a procédé le jeudi 16 mai 2019 à la certification du stock de sécurité des mois d'octobre, novembre et décembre 2018 ainsi qu'au croisement des créances entre l'Etat et les Sociétés Commerciales. Ce croisement de dettes n'a cependant pas permis de solder les comptes et certaines sociétés comme GECAMINES, REGIDESO et SNEL continuent de réclamer des arriérés importants à l'Etat.

## IV. STRATEGIE BUDGETAIRE ET ETABLISSEMENT DU BUDGET

### FONDES SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

#### PI-14. Prévisions macroéconomiques et budgétaires

##### Résumé des notations et tableau de performance

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
<b>PI-14 : Prévisions macroéconomiques et budgétaires</b>	<b>C</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
14.1 Prévisions macroéconomiques	D	Le ministère du Plan établit des prévisions pour les principaux indicateurs macroéconomiques et les inclut, aux côtés des hypothèses sous-jacentes, dans le CBMT 2020-2022 présenté au parlement. Les prévisions couvrent l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants. Cependant, les prévisions sur les taux d'intérêts ne sont pas effectuées.
14.2 Prévisions budgétaires	B	Les prévisions des recettes par catégorie, les dépenses totales et le solde budgétaire sont présentés dans le CBMT 2020-2022. Ces estimations sont établies sur la base d'hypothèses incluses dans la documentation budgétaire présentée au Parlement. Toutefois, les différences avec les prévisions présentées pour l'exercice précédent ne sont pas expliquées.
14.3 Analyse de sensibilité macro budgétaire	C	Le ministère du Budget prépare, pour son propre usage, un ensemble de scénarios budgétaires prévisionnels fondés sur différentes hypothèses macroéconomiques, mais les documents du budget n'incluent aucune analyse de sensibilité des prévisions.

#### ✓ 14.1 Prévisions macroéconomiques

Champ de la composante : Économie tout entière

Période sous revue : trois derniers exercices clos, 2016-2017-2018

##### Cadre juridique

Les règles générales d'établissement et d'exécution de la loi de finances (concernant notamment les prévisions macroéconomiques et budgétaires) sont fixées annuellement par la LOFIP et les circulaires émises par le Ministère du Budget, qui a compétence générale en matière de gestion du budget du



pouvoir central, tel qu'il ressort de l'Ordonnance présidentielle n°20/017 du 27 mars 2020 fixant les attributions des Ministères en RDC.

La fonction macroéconomique est partagée entre quatre ministères : Plan, Budget, Finances, Economie. L'exercice de cadrage macroéconomique est assuré par le Comité Permanent de Cadrage Macroéconomique (CPCM), créé en 2006 par l'Arrêté Interministériel n°015/CAB/MIN/PL/2006 qui regroupe des experts du domaine de chacun de ces ministères.

Modèle de cadrage macroéconomique et budgétaire de la RDC (MCMB-RDC). Ce modèle comprend un module CDMT Central et un module CDMT Sectoriel, servant respectivement aux allocations interministérielles et intra-ministérielles.

### Situation en cours

Le projet de loi de finances est préparé par le ministre du Budget sous l'autorité du Premier ministre, aidé par la Direction de la Préparation et du Suivi Budgétaire (DPSB). Sur la base d'un premier cadrage macroéconomique, le Premier ministre a adressé aux ministres une lettre de cadrage qui fixe les principes, normes et orientations en matière des dépenses publiques en février 2019.

Les prévisions économiques sur lesquelles est basé le projet de Loi de finances comprennent les prévisions des principaux indicateurs macroéconomiques notamment le PIB, le taux d'inflation et le taux de croissance. Le cadrage macroéconomique est mis à jour tous les trimestres.

**Tableau 3-19 : Hypothèses des principaux indicateurs macroéconomiques 2020-2022**

Indicateurs	2018		2019		Projection 2020 - 2022		
	Initial	Réalisé	Initial	Révisé	2020	2021	2022
Taux de croissance du PIB (%)	4.4	5.8	5.6	5.6	6.3	7.1	7.8
Déflateur du PIB	6.7	6.3	7.2	6.7	7.2	7.6	7.9
Taux d'inflation moyen (%)	30.4	31.0	12.4	6.8	6.1	5.6	5.1
Taux d'inflation fin période (%)	28.5	7.2	11.2	6.4	5.8	5.3	4.8
Taux de change moyen (FC/USD)	1 813.4	1 613.9	1 747.8	1 647.0	1 669.2	1 690.0	1 710.3
Taux de change fin de période (FC/USD)	1 934.0	1 635.6	1 790.3	1 658.4	1 679.9	1 700.2	1 720.4
PIB nominal (en milliards de FC)	79 735.1	76 689.3	96 687.8	86 525.2	97 632.2	110 429.8	125 137.4

Source : Note de cadrage mai 2019, CPCM, ministère du Plan

En pratique, les prévisions macroéconomiques manquent souvent de réalisme. Elles sont élaborées à partir d'un modèle quasi-comptable s'appuyant sur les tableaux ressources-emplois (MQCC-TRE), mais ce modèle n'a pas été mis à jour depuis son élaboration en 2014 jusqu'à l'appui d'Africitac Centre en 2018

qui a permis d'opérer des aménagements techniques.

Les prévisions restent perfectibles et depuis 2016, aucune Loi de finances rectificative n'actualise les hypothèses du cadrage macroéconomique. En particulier, le taux de change utilisé pour élaborer les rapports d'exécution des budgets des dépenses en francs courants n'est pas actualisé.

*En résumé*, le ministère du Plan établit des prévisions pour les principaux indicateurs macroéconomiques, et les inclut, aux côtés d'hypothèses sous-jacentes, dans la documentation budgétaire présentée au parlement. Ces prévisions couvrent l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants et sont actualisées plusieurs fois. Elles sont présentées et discutées par la société civile lors des conférences budgétaires, mais ne sont pas analysées par une entité autre que celle qui les a préparées, comme un conseil budgétaire. Cependant, les prévisions sur les taux d'intérêts ne sont pas effectuées.

## **Notation de la composante = D**

### **✓ 14.2. Prévisions budgétaires**

*Champ de la composante : Économie tout entière*

*Période sous revue : trois derniers exercices clos, 2016-2017-2018*

#### **Cadre juridique**

Aux fins d'améliorer les projections des recettes et des dépenses, la LOFIP, telle que modifiée à ce jour, a instauré le Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) et le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) ainsi que la transition vers la budgétisation des programmes d'ici 2024.

Selon l'article 3 de la LOFIP « *le cadre budgétaire à moyen terme présente le cadre macroéconomique à partir duquel la programmation budgétaire des recettes et dépenses est réalisée. Il détermine les enveloppes globales sectorielles ainsi que les politiques des stratégies et des actions envisagées dans les différents secteurs* ».

#### **Situation en cours**

Les prévisions budgétaires sont réalisées entre les mois de février et mars, sur la base de rencontres entre la Direction du Budget (préparation et suivi) et les services des différents ministères pour instruire Les demandes de crédits qui seront intégrés dans les prescriptions de la lettre de cadrage.

Chaque ministère procède à l'évaluation des charges budgétaires relatives aux services qu'il gère et dirige tout en prenant en compte l'hypothèse d'éventuelles augmentations de ces dépenses. Les prévisions de recettes et des dépenses sont estimées à partir des réalisations des 12 derniers mois connus, dans le cadre d'une collaboration à laquelle sont associées les différentes entités chargées des questions économiques et financières (Secrétariat général au budget, Secrétariat général aux finances, Direction Générale des Douanes et Accises, Direction Générale des Recettes Administratives, judiciaires, Domaniales et de participation, Banque Centrale du Congo, Inspection générale des finances, Direction générale de la Dette publique, etc.).

Le CBMT est préparé annuellement et il présente les prévisions de recettes par catégorie, de dépenses totales et du solde budgétaire de l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants, sur la base des

prévisions macro-économiques. L'élaboration du CBMT 2020-2022 a ensuite été discutée au séminaire d'orientation budgétaire organisé du 02 au 04 juillet 2019 avec la participation des membres du Parlement, des partenaires techniques et financiers, des experts du Gouvernement ainsi que des organisations de la société civile.

**Tableau 3-20 : Prévion des dépenses 2020-2022 selon la classification économique (en milliards de FC)**

Rubriques	Historique	Projections					
	2019	2020	Taux Accr.	2021	Taux Accr.	2022	Taux Accr.
<b>BUDGET GENERAL</b>	9 605	15 585	62.3%	18 165	16.6%	19 983	10.0%
<i>Dépenses courantes</i>	6 990	10 352	48.1%	12 228	18.1%	13 378	9.4%
Dette publique en capital	353	626	77.3%	688	9.9%	755	9.7%
Frais financiers	255	179	-29.8%	313	74.2%	336	7.6%
Dépenses de personnel	3 683	5 152	39.9%	5 500	6.7%	5 911	7.5%
Biens et Matériels	194	299	54.0%	318	6.5%	371	16.6%
Dépenses de prestations	563	861	52.9%	961	11.7%	1 106	15.1%
Transferts et Subventions de l'Etat	1 942	3 235	66.5%	4 448	37.5%	4 897	10.1%
<i>Dépenses en capital</i>	2 615	5 233	100.1%	5 937	13.5%	6 605	11.2%
Equipements	1 456	2 474	69.9%	2 845	15.0%	3 117	9.0%
Construction. réfection.	1 158	2 759	138.2%	3 093	12.1%	3 488	12.8%
<b>BUDGETS ANNEXES</b>	170	305	80.0%	332	8.6%	361	8.7%
<b>COMPTES SPECIAUX</b>	578	1 006	74.0%	112	7.5%	1 179	9.1%
<b>DEPENSES TOTALES</b>	<b>10 352</b>	<b>16 896</b>	<b>63.2%</b>	<b>19 517</b>	<b>15.9%</b>	<b>21 523</b>	<b>9.9%</b>

Source : CBMT 2020-2022 annexé au PLF 2020

Le Cadrage budgétaire à moyen terme CBMT 2020-2022 a fait l'objet de communication en conseil des ministres et il a été annexé au projet de loi de finances 2020.

Les prévisions budgétaires sont arrêtées en tenant compte des hypothèses sous-jacentes. Cependant, les explications sur les écarts de prévision de l'exercice précédent, ainsi que sur l'état de réalisation des hypothèses qui avaient sous-tendu ces prévisions ne sont pas données et elles ne figurent dans aucun des documents budgétaires qui sont communiqués au Parlement.

En résumé, les prévisions des recettes par catégorie, les dépenses totales et le solde budgétaire sont présentés dans le CBMT 2020-2022 qui est transmis au Parlement. Ces estimations sont établies sur la base d'hypothèses sous-jacentes comme le taux de pression fiscale. Toutefois, les principales différences avec les prévisions présentées pour l'exercice précédent ne sont pas expliquées dans les documents budgétaires.

#### **Notation de la composante = B**

#### **✓ 14.3 Analyse de sensibilité macro budgétaire**

Champ de la composante : Économie tout entière

Période sous revue : trois derniers exercices clos, 2016-2017-2018

## Cadre juridique

Aucun article de la LOFIP ne formule d'exigence sur la nécessité d'effectuer des analyses de sensibilité macro budgétaire et aucun autre texte de loi ne le stipule.

## Situation en cours

La production de la note technique de cadrage macroéconomique passe par les différentes phases d'élaboration et de validation qui se déclinent comme suit :

- *première phase* : collecte et actualisation des données ;
- *Seconde phase* : analyse préalable des données historiques suivie des analyses sectorielles ;
- *troisième phase* : formulation des hypothèses sur l'évolution attendue de l'économie nationale, régionale et mondiale ainsi que la fixation des objectifs macroéconomiques ;
- *quatrième phase* : projection des agrégats macroéconomiques en tenant compte des interrelations entre les secteurs réel, public, extérieur et monétaire ; vérification de la cohérence comptable et économique des données et des projections et élaboration du scénario programme (optimiste) ;
- *cinquième phase* : analyse des risques et de la soutenabilité des hypothèses, ainsi que l'élaboration et évaluation des scénarios alternatifs (optimiste et pessimiste à comparer à celui de base).

Le CBMT est alors élaboré sur la base d'un scénario déterminé lors des rencontres entre la Direction de Préparation et de Suivi du Budget et les services des différents ministères. Cependant, aucun document budgétaire ne fait ressortir différents scénarios.

*En résumé*, le Ministère du budget prépare, pour son usage propre, plusieurs scénarios budgétaires prévisionnels fondés sur différentes hypothèses macroéconomiques, mais les documents du budget ne présentent aucune analyse de sensibilité des prévisions.

## Notation de la composante = C

### ✓ Réformes en cours

La RDC a obtenu un appui d'Afritac-Centre pour rendre opérationnel le modèle quasi-comptable en RDC . Ce processus s'inscrit dans une démarche continue sur la période 2018 à 2022.

## PI-15. Stratégie budgétaire

### Résumé des notations et tableau de performance

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
PI-15 Stratégie budgétaire	D+	Méthode de notation M2

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
15.1 Impact budgétaire des politiques proposées	D	Le gouvernement ne prépare pas d'estimations de l'impact budgétaire des modifications proposées à la politique de recettes et de dépenses.
15.2 Adoption de la stratégie budgétaire	C	La RDC est membre de la SADC et du COMESA. Le gouvernement a présenté au Parlement une stratégie budgétaire comprenant des objectifs budgétaires couvrant les exercices 2020 à 2022, mais les critères de convergence régionale ne sont pas intégrés à la stratégie budgétaire.
15.3 Présentation des résultats budgétaires	C	Le gouvernement prépare un rapport interne sur les progrès accomplis au regard de sa stratégie budgétaire dans la mesure où le pays est sous surveillance du FMI qui effectue des consultations périodiques au titre de l'Article IV. Cependant, le gouvernement ne présente pas au parlement de rapport décrivant les progrès accomplis au regard de sa stratégie budgétaire et exposant les raisons de tout écart constaté par rapport aux objectifs et cibles fixés.

### ✓ 15.1. Impact budgétaire des politiques proposées

**Champ de la composante : Administration centrale**

**Période sous revue : trois derniers exercices clos, 2016-2017-2018**

#### **Cadre juridique**

Le gouvernement a mis en œuvre une stratégie nationale en vue de hisser la RDC au rang des pays à revenus intermédiaires à l'horizon 2030 et pays émergent à l'horizon 2040. Cependant, aucun texte de loi n'impose au gouvernement de préparer et de présenter des estimations de l'impact budgétaire des modifications proposées à la politique de recettes et de dépenses.

#### **Situation en cours**

La capacité de l'administration centrale à estimer l'impact budgétaire des propositions de recettes et de dépenses qui ont été élaborées lors de la préparation du budget est limitée. Les prévisions de recettes et de dépenses sont établies avec l'aide d'un modèle macroéconomique (voir PI-14), mais ce modèle n'est pas suffisamment détaillé pour évaluer correctement les répercussions budgétaires de toutes les modifications des politiques.

En particulier les augmentations des taux et de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'impôt sur le revenu, des droits de douane et d'accise et des taxes sur les ressources naturelles sont faites sans support statistique solide, ce qui nuit à la crédibilité des projections.

Il en résulte que les prévisions présentées au Parlement ne sont pas appuyées par une documentation présentant l'impact budgétaire des mesures ayant des effets directs et importants sur les recettes ni

précisant les coûts récurrents liés aux grands projets d'équipement.

## Notation de la composante = D

### ✓ 15.2. Adoption de la stratégie budgétaire

Champ de la composante : Administration centrale

Période sous revue : dernier exercice clos, 2018

#### Cadre juridique

La RDC est membre de la SADC (Southern African Development Community) et s'est engagée depuis 2015 dans l'intégration régionale du Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA). Elle est donc tenue de respecter les critères de convergence qui s'appliquent aux pays de ces différentes zones.

**Tableau 3-21 : Utilisation des critères de premier rang dans les CER**

	COMESA	SADC
Déficit budgétaire / PIB	< 3%	< 3%
Inflation	< 3%	< 5%
Crédit de la banque centrale au Gouvernement	A éliminer	< 5% Recettes Fiscales
Réserves extérieures / Importations	> 6 mois	> 6 mois
Dette publique / PIB	Non utilisé	< 60%

#### Critères de second rang

	COMESA	SADC
Recettes fiscales / PIB	> 20%	Non utilisé
Salaires de l'administration centrale / recettes fiscales	Non utilisé	Non utilisé
Taux de change réel	Maintien de la stabilité	Non utilisé
Taux d'intérêt réel	Maintien de taux d'intérêt réels positifs	Non utilisé
Non accumulation d'arriérés	Non utilisé	Non utilisé
Taux d'épargne nationale	Non utilisé	> 30%, et > 35% à partir de 2018
Déficit du compte courant / PIB	Non utilisé	< 9%, et < 3% à partir de 2018
Taux de croissance économique	Non utilisé	> 7%

	COMESA	SADC
Investissements en capital du Gouvernement / Recettes fiscales	> 20%	> 30%

### Situation en cours

Dans son discours de présentation du projet de loi de finances 2020 à l'Assemblée nationale, le Premier ministre a présenté des projections à fin décembre 2019 situant l'inflation à 4,18% contre un objectif de fin période de 7,1%, ce qui ne respecte pas non plus les critères de convergence de la COMESA et de la SADC. Concernant le critère relatif à l'inflation, le CBMT 2020-2022 prévoit que le taux d'inflation moyen devrait observer une baisse moyenne de près de 8 points de pourcentage entre 2020 et 2022 et qu'il se situerait à 6,3% en moyenne sur la période.

Vu que ces objectifs ne sont pas respectés, y compris dans les projections d'inflation, ces objectifs régionaux ne peuvent être assimilés à une stratégie fiscale adoptée par le gouvernement.

*En résumé*, le gouvernement dispose d'une stratégie budgétaire couvrant les exercices 2020 à 2022, mais les critères de convergence quantitatifs (recettes, dépenses, solde budgétaire, inflation) ne sont pas intégrés à la stratégie budgétaire du gouvernement.

### Notation de la composante = C

#### ✓ 15.3. Présentation des résultats budgétaires

*Champ de la composante : Administration centrale*

*Période sous revue : dernier exercice clos, 2018*

### Cadre juridique

La présentation des résultats budgétaires de l'exercice en cours fait partie de l'exposé général du projet de loi de finances de l'exercice à venir, appuyé par un document du même nom.

### Situation en cours

L'exposé général du projet de loi de finances 2020 présente les résultats de certains critères de convergence de la SADC et du COMESA, notamment l'évolution du niveau de croissance économique, de l'inflation, du taux de change, des réserves de change et de la masse monétaire. La présentation des résultats budgétaires est également reflétée dans le CBMT 2020-2022. Ce rapport montre que les critères de convergence ne sont généralement pas respectés.

Ainsi, l'exposé général du projet de loi de finances 2020 indique que les réserves « *représentent une couverture d'environ 3 semaines d'importation des biens et services, soit un niveau inférieur au minimum requis de 3 mois d'importations dans le cadre des critères de convergence macroéconomique de la SADC et du COMESA* ».

En revanche, ces rapports ne font pas d'analyse sur le respect des critères de convergence. Or, si le

budget 2019 a respecté le critère sur le déficit budgétaire de 3% du PIB, avec un déficit estimé d'environ 2,3% du PIB, il a surtout été financé par les avances de la Banque centrale du Congo au Gouvernement, ce qui ne respecte pas le critère de convergence de la COMESA.

En résumé, la RDC étant sous surveillance du FMI qui effectue des consultations régulières au titre de l'Article IV, l'administration centrale prépare un rapport interne sur les progrès accomplis au regard de sa stratégie budgétaire. Cependant, elle ne présente pas au parlement de rapport décrivant les progrès accomplis au regard de sa stratégie budgétaire et exposant les raisons de tout écart constaté par rapport aux objectifs et cibles fixés.

#### Notation de la composante = C

##### ✓ Réformes en cours

Peu de réformes sont en cours sur le respect des critères de convergence de la SADC et du COMESA. En revanche, un Programme de référence conclue « sous réserves » en novembre dernier à Kinshasa a été présenté au Conseil d'administration du Fonds monétaire international (FMI) le 16 décembre 2019. Ce programme donnera la possibilité à la Rd Congo de bénéficier de la Facilité rapide de crédit (FRC).

### PI-16. Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses

#### Résumé des notations et tableau de performance

Indicateur/Dimension	Notation 2020	Brève justification de la notation
PI-16 Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses	D	Méthode de notation M2
16.1 Prévisions de dépenses à moyen terme	D	Le projet de budget annuel 2020 présente les prévisions de dépenses en distinguant les allocations de dépenses de nature économique, administrative et fonctionnelle, mais seulement pour l'exercice budgétaire suivant.
16.2 Plafonnement des dépenses à moyen terme	D	Les plafonds budgétaires ne sont pas adoptés pour plusieurs années, mais seulement pour l'année N+1.
16.3 Alignement des plans stratégiques et des budgets à moyen terme.	D	La <b>majorité des</b> ministères élaborent des plans stratégiques chiffrés à moyen terme, mais les propositions de dépenses contenues dans leurs plans stratégiques ne sont pas alignées sur le projet de budget.
16.4 Cohérence des budgets avec les estimations de l'exercice précédent.	D	Le projet de budget 2020 n'a été présenté au Parlement que pour l'année suivante et aucun document n'a analysé les écarts entre les estimations de 2020 du CDMT 2019-2021 et les estimations de 2020 du CBMT terme 2020-2022.



## ✓ 16.1. Prévisions de dépenses à moyen terme

**Champ de la composante : Administration budgétaire centrale**

**Période sous revue : dernier budget présenté au Parlement, 2020**

### **Cadre juridique**

L'Article 5 de la LOFIP stipule que : « *l'exercice budgétaire s'étend sur une année civile allant du 1er janvier au 31 décembre. Toutefois, les crédits y afférents découlent d'une budgétisation pluriannuelle [...] sur un horizon de trois années. Ce cadrage budgétaire pluriannuel inclut le cadre des dépenses à moyen terme* ». L'Article 13 de la LOFIP précise que : « *le ministre du Gouvernement central ayant le Budget dans ses attributions établit, chaque année, un cadre budgétaire à moyen terme à 3 ans en fonction des hypothèses macroéconomiques préalablement définies par le ministère ayant le plan dans ses attributions* ».

### **Situation en cours**

La mise en application des articles 5 et 13 de la LOFIP a été retardée et le projet de budget 2020 soumis à l'Assemblée nationale n'est pas encore pluriannuel. Il présente des prévisions de dépenses en distinguant les allocations de nature administrative, économique et fonctionnelle, mais seulement pour l'année 2020.

Le CBMT 2020-2022 présente également les prévisions budgétaires par programme, mais les montants estimatifs par ministères et institutions présentés dans la circulaire budgétaire n'apparaissent plus, car au moment de l'élaboration du CBMT, la répartition intrasectorielle n'est pas encore définitivement établie. Lorsque le projet du budget est transmis au Parlement, il n'est pas encore accompagné des Cadres de Dépense à Moyen Terme (CDMT) sectoriels.

*En résumé*, le projet de budget annuel 2020 présente les prévisions de dépenses en distinguant les allocations de dépenses de nature économique, administrative et fonctionnelle, mais seulement pour l'exercice budgétaire suivant.

**Notation de la composante = D**

## ✓ 16.2. Plafonnement des dépenses à moyen terme

**Champ de la composante : Administration budgétaire centrale**

**Période sous revue : dernier budget soumis au Parlement, 2019**

### **Cadre juridique**

La LOFIP stipule que le CBMT et la circulaire budgétaire établie par le ministère du Budget doivent indiquer des montants par ministères et par nature sur trois ans. Cependant, le projet de Loi n'étant encore présenté au Parlement que pour l'année N+1, ces montants sont simplement des estimations et ne constituent pas des plafonds de dépense.

### **Situation en cours**

Les unités budgétaires sont informées des estimations budgétaires dans la circulaire budgétaire qui leur est transmise. Le CDMT central, annexé à cette circulaire, contient des montants de dépenses cumulées

pour l'exercice budgétaire à venir et les deux exercices suivants déclinés par programme et par nature (voir PI-16.1). Cependant, ces estimations ne constituent pas des plafonds de dépenses permettant de s'assurer que les dépenses engagées au-delà de l'exercice en cours sont conformes à la politique et aux objectifs financiers et budgétaires de l'administration centrale. En effet, le tableau CBMT 2020-2022 provisoire produit par le ministère du Budget en juin 2019 présente un montant total de dépenses de 10 285 milliards de FC, tandis que le CBMT final annexé au projet de LDF 2020 fait ressortir un montant total de 16 896 milliards de FC.

En résumé, des plafonds de dépenses pluriannuels ne sont pas encore appliqués aux prévisions élaborées par les ministères.

## Notation de la composante = D

### ✓ 16.3. Alignement des plans stratégiques et des budgets à moyen terme

*Champ de la composante : Administration budgétaire centrale*

*Période sous revue : dernier budget soumis au Parlement, 2019*

#### Cadre juridique

Selon la LOFIP, la circulaire budgétaire établie par le ministère du Budget et transmise aux ministères et institutions doit indiquer des montants estimatifs par ministères et par nature. Pour être conformes à la LOFIP, les prévisions budgétaires de l'exercice 2020 doivent également être cohérentes avec le CBMT 2020-2022 et le CDMT central.

#### Situation en cours

Lors du processus d'élaboration du budget, la circulaire budgétaire transmise aux ministères en juin 2019 pour les années 2020 à 2022 présente les montants estimatifs par nature reportés dans le tableau 3-22 suivant. Les détails des estimations de dépenses sont reportés en annexe de la circulaire.

**Tableau 3-23 : Grandes lignes du CDMT Central 2020-2022 (en milliards de FC)**

	2020	2021	2022
<b>BUDGET GENERAL</b>	<b>9 491</b>	<b>10 461</b>	<b>11 402</b>
Dette publique et frais financiers	774	834	884
Rémunérations	3 600	4 121	4 428
Fonctionnement	1 305	1 377	1 464
Transfert et subventions	1 075	1 213	1 359
Investissement	2 408	2 680	2 965
Dépenses exceptionnelles	330	237	303
<b>BUDGETS ANNEXES</b>	<b>180</b>	<b>192</b>	<b>207</b>
<b>COMPTES SPECIAUX</b>	<b>614</b>	<b>658</b>	<b>709</b>
<b>Total</b>	<b>10 285</b>	<b>11 311</b>	<b>12 318</b>

Source : CBMT 2020-2022 provisoire, ministère du Budget, juin 2019

Sur la base de cette circulaire, les ministères doivent élaborer leurs Projets annuels de performance (PAP)

2020 et transmettre leurs projets de CDMT sectoriels au Ministère du Budget. Actuellement, la majorité de ministères élabore des PAP, mais seulement pour l'année budgétaire suivante (voir PI-8). Seuls les ministères suivants : Education (EPSP et ETP), Genre, Famille et Enfant, Emploi et Prévoyance Sociale, Justice et Droits Humains, Santé, Mines, et Agriculture, dont le budget cumulé représente 50,5% des dépenses totales, élaborent des plans stratégiques à moyen terme chiffrés. Les plans stratégiques de ces sept ministères n'ont pas été fournis à la mission, mais l'analyse des informations contenues dans la circulaire budgétaire et dans le CBMT transmis au Parlement a servi à justifier l'absence d'alignement entre les politiques de dépenses approuvées et les plans stratégiques ministériels.

L'écart de plus de 6 500 milliards de FC qui existe entre les CBMT de juin et de septembre 2019 ne résulte pas de la prise en compte des stratégies sectorielles (lesquelles auraient dû s'aligner sur les plafonds indiqués dans la circulaire budgétaire), mais des multiples pressions qui se sont exercées jusqu'à la présentation du budget par le parlement, notamment à cause des promesses électorales qui avaient été faites sur la gratuité de l'enseignement de base.

De plus, pour être conformes au cadre PEFA, les plans stratégiques doivent fournir des informations sur les coûts d'investissement et les coûts récurrents futurs liés aux engagements d'investissement et préciser les ressources nécessaires à la concrétisation des objectifs visés. Or, cela n'a pas été effectué, notamment pour financer la gratuité de l'enseignement. La Banque mondiale a indiqué au gouvernement qu'elle serait susceptible de mobiliser un financement, mais à condition que les autorités en fassent formellement la demande et remplissent les conditions d'octroi de l'aide budgétaire.

En résumé, **la majorité** (50,5%) des ministères et institutions élabore des plans stratégiques chiffrés à moyen terme (CDMT), mais les propositions de dépenses figurant dans les prévisions du budget 2020 ne sont pas alignées sur leurs plans stratégiques.

#### **Notation de la composante = D**

#### **✓ 16.4. Cohérence des budgets avec les estimations de l'exercice précédent**

*Champ de la composante : Administration budgétaire centrale*

*Période sous revue : Budgets soumis au Parlement pour l'année courante (2019) et l'année précédente (2018).*

#### **Cadre juridique**

La logique de la LOFIP étant le passage au budget de programmes, la méthode d'élaboration du budget pour l'année suivante s'établit sur la base des propositions de programmes transmises par les ministères sectoriels et non plus sur les réalisations du budget de l'année précédente auxquelles s'ajoutent des « mesures nouvelles » comme c'était le cas avec le budget de moyens.

#### **Situation en cours**

Le passage du budget de moyens au budget de programmes est encore dans une phase de transition et le projet de budget présenté au Parlement n'est pas encore pluriannuel. Le projet de budget 2019 a été élaboré sur la base du CBMT 2019-2021 et le projet de budget 2020 sur le CBMT 2020-2022, ces projets de budget ont été présentés au Parlement seulement pour l'année suivante et aucun document

accompagnant ces projets de budget n'a analysé les écarts entre les estimations de 2020 du CDMT 2019-2021 et les estimations de 2020 du CBMT terme 2020-2022.

**Notation de la composante = D**

### ***PI-17. Processus de préparation du budget***

#### ***Résumé des notations et tableau de performance***

<b>Indicateur/Dimension</b>	<b>Notation 2019</b>	<b>Brève justification de la notation</b>
<b>PI-17 Processus de préparation du budget</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
17.1 Calendrier budgétaire	D	Il existe un calendrier budgétaire annuel qui laisse aux unités budgétaires au moins quatre semaines après réception de la circulaire budgétaire. Cependant, moins de 25% des unités budgétaires produisent leurs estimations détaillées dans le délai imparti.
17.2 Directives pour la préparation du budget.	C	Les estimations budgétaires sont examinées et approuvées par le conseil des ministres après leur élaboration détaillée par les unités budgétaires et les plafonds de dépenses ne sont établis qu'avant l'envoi du projet de budget à l'Assemblée nationale.
17.3 Présentation du budget au pouvoir législatif	C	Pour les trois derniers exercices, le gouvernement a présenté la proposition de budget annuel au parlement au moins un mois avant le début de l'exercice.

#### ***✓ 17.1 Calendrier budgétaire.***

***Champ de la composante : Administration budgétaire centrale***

***Période sous revue : dernier budget soumis au Parlement, 2020***

#### **Cadre juridique**

La LOFIP stipule que le Gouvernement doit publier chaque année des circulaires budgétaires contenant « *les instructions relatives à l'élaboration des Lois de finances* ».

#### **Situation en cours**

Conformément à la LOFIP, le calendrier budgétaire pour la préparation de la LdF 2020 a été transmis aux unités budgétaires en février 2019. Ce calendrier précise que la circulaire budgétaire devait être élaborée lors de la programmation budgétaire 2020-2022 et transmise avant fin juin 2019 et que les propositions détaillées des utilisateurs du budget doivent être envoyées avant fin juillet 2019. Les ministères sectoriels disposaient donc d'un mois minimum pour transmettre leurs propositions de budget détaillées.

***Tableau 3-31 : Calendrier normatif de la préparation budgétaire en RDC.***

Phases de l'élaboration du budget	Structures responsables	Période prévue
Revue des Politiques Sectorielles	Ministères Sectoriels, Institutions, Annexes et Comptes Spéciaux Ministères du Budget, Finance et du Plan PTF, Société Civile.	Mars 2019
Préparation des documents de Performance 2020 et Révision de la Nomenclature budgétaire	DPSB et sectoriels (20 ministères) DRGC, Finances SG, COREF, Administrations Financières	Mars 2019
Consolidation budgétaire des exercices 2017, et 2019	DPSB, SG, Cabinet Budget, Gouvernement, Parlement, Présidence de la République Ministre du Budget	Avril-Mai 2019
Elaboration du Projet de Loi des Finances Rectificative de l'exercice 2019	Ministre du Budget, Gouvernement, DPSB, Sectoriels, Administrations Financières	Avril-Mai 2019
Programmation budgétaire 2020-2022	Ministre du Budget, Gouvernement, DPSB, Sectoriels, Administrations Financières	Juin 2019
Travaux Techniques d'adoption du CDMT 2020-2022	Ministre du Budget, Gouvernement, DPSB, Premier ministre, SG Budget	Juillet 2019
Elaboration des prévisions budgétaires sectorielles 2020	DPSB, Sectoriels, Administrations Financières	
Conférences Budgétaires 2020	DPSB, Sectoriels, Société Civile, Cabinet Budget, PTF	Aout 2019
Processus de validation du PLF 2020 au Gouvernement	Cabinet Budget, ministre du Budget, Commission Economique et Financière	Septembre 2019
Examen et Vote du PLF 2020 au Parlement	Ministre du Budget, Assemblée nationale, Senat, Gouverneurs de Province, DPSB, SG Budget, Cabinet Budget	Octobre-décembre

Source : Calendrier budgétaire de l'exercice 2020.

Pour l'élaboration du projet de budget 2020, la circulaire budgétaire a été transmise aux ministères sectoriels le 20 juin, mais peu de ministères ont renvoyé leurs propositions détaillées avant le mois

d'Aout. Comme le montre le tableau suivant, seuls le Sénat (0.8% des dépenses totales) et les Affaires sociales (0,3% des dépenses totales) ont transmis leur proposition dans les délais impartis. La plupart des unités budgétaires ont néanmoins envoyé leurs propositions détaillées avant la tenue des conférences budgétaires.

**Tableau 3-24 : Dates de soumission des propositions budgétaires pour la préparation de la LdF 2020**

Services	Date de dépôt des prévisions budgétaires	Budget exécuté (2018)	% des dépenses totales (2018)
Assemblée nationale	09/09/2019	202.8	3%
Enseignement Primaire, Secondaire et professionnel	26/08/2019	841.5	11%
Formation professionnelle, métiers et artisanat (y c FPEN)	16/08/2019	0.6	0.00%
Sénat	15/05/2019	58.7	0.80%
Genre, Famille et Enfant	06/08/2019	14.6	0.20%
Affaires sociales	31/07/2019	22.9	0.30%
Solidarité nationale et Actions humanitaires	15/08/2019	8.0	0.10%
Primature (yc ARMP)	13/08/2019	72.3	0.90%
Agriculture	09/08/2019	93.7	1.20%
Secrétariat général du Gouvernement	06/08/2019	84.4	1.10%
Pêche et Elevage	N/A	3.8	0.00%
Développement Rural	12/08/2019	20.5	0.30%
Présidence (yc les services rattachés)	21/08/2019	479.0	6.30%
Energie (yc Commission nationale de l'Energie)	14/08/2019	78.8	1.00%
Chancellerie des Ordres Nationaux	12/09/2019	5.9	0.10%
Environnement + Fonds Forestier National (FFN)	12/09/2019	52.1	0.70%
Défense	N/A	807.6	10.50%
CENI	08/08/2019	821.2	10.70%
Infrastructures et Travaux Publics + FONER	15/08/2019	216.7	2.80%
Mines	05/08/2019	17.2	0.20%
§ Hydrocarbures	08/08/2019	2.0	0.00%
Anciens Combattants	08/08/2019	1.2	0.00%
Affaires Etrangères	08/08/2019	96.6	1.30%
Coopération au Développement	08/08/2019	3.8	0.00%
Ministère Délégué des congolais de l'étranger	N/A	1.5	0.00%
Transports + RVA (gos pass)	21/08/2019	90.5	1.20%
Emploi et Travail (yc Inspection Générale du Travail)	19/08/2019	12.1	0.20%
Prévoyance Sociale	19/08/2019	2.2	0.00%
Santé	12/08/2019	525.5	6.90%
Intérieur (yc IGETER)	08/08/2019	457.8	6.00%
Affaires coutumières	09/08/2019	3.2	0.00%
Industrie + FPI	09/08/2019	14.0	0.20%
PME	08/08/2019	8.3	0.10%
PT-NTIC	06/08/2019	21.5	0.30%

Services	Date de dépôt des prévisions budgétaires	Budget exécuté (2018)	% des dépenses totales (2018)
Commission nationale des Droits de l'Homme	10/08/2019	3.8	0.00%
Urbanisme et Habitat	10/08/2019	23.6	0.30%
Aménagement du territoire et Rénovation de la ville	21/08/2019	0.7	0.00%
Conseil Economique et Social	15/08/2019	6.7	0.10%
Relations avec le Parlement	15/08/2019	4.4	0.10%
Communication et Médias	15/08/2019	38.9	0.50%
Justice et Droits humains	16/08/2019	48.3	0.60%
Relations avec les Partis Politiques	16/08/2019	0.0	0.00%
Portefeuille (yc CSP)	08/08/2019	5.3	0.10%
Finances (yc Dépenses des Administrations financières)	13/08/2019	1 391.3	18.20%
Affaires Foncières	13/08/2019	5.6	0.10%
Intégration Régionale	12/08/2019	1.1	0.00%
ESU + FPEN	02/08/2019	245.3	3.20%
Recherche Scientifique	15/08/2019	25.3	0.30%
Plan	08/08/2019	34.1	0.40%
Tourisme + ONT	08/08/2019	6.3	0.10%
Décentralisation et Réformes Institutionnelles	19/08/2019	8.9	0.10%
Conseil Supérieur de l'Audio-visuel et de la Communication (CSAC)	19/08/2019	4.8	0.10%
Culture et Arts + FPC	19/08/2019	9.6	0.10%
Jeunesse	19/08/2019	6.5	0.10%
Sports et Loisirs	15/08/2019	63.6	0.80%
Pouvoir Judiciaire	05/08/2019	122.3	1.60%
Budget	17/08/2019	342.0	4.50%
Fonction publique (Actifs+Passifs)	26/08/2019	102.2	1.30%
CNSA	26/08/2019	8.2	0.10%
Reconstruction	26/08/2019	0.3	0.00%
Opposition politique	26/08/2019	0.0	0.00%
Economie	26/08/2019	10.6	0.10%
			<b>100%</b>

Source : tableau synoptique des conférences budgétaires de l'exercice 2020.

En résumé, Il existe un calendrier budgétaire annuel clairement défini. Ce calendrier laisse aux unités budgétaires au moins quatre semaines après réception de la circulaire budgétaire. Cependant, moins de 25% des unités budgétaires produisent leurs estimations détaillées dans le délai imparti.

#### Notation de la composante = D

##### ✓ 17.2 Directives pour la préparation du budget

Champ de la composante : Administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier budget soumis au Parlement, 2019

## Cadre juridique

La LOFIP impose qu'une circulaire budgétaire, précisant notamment les plafonds de dépenses par domaine administratif, économique et fonctionnel, soit adressée aux unités budgétaires. L'article 13 de la LOFIP prévoit également qu'après avoir reçu l'approbation du Conseil des ministres le 1er juin, le CBMT soit soumis au Parlement pour examen, *“au cours de la session budgétaire qui en débat avant le vote du budget du pouvoir central.”*

## Situation en cours

Des estimations budgétaires de dépenses par domaine administratif, économique et fonctionnel, sont établies dans le CBMT provisoire et dans le CDMT central qui sont contenus dans la circulaire adressée aux unités budgétaires. L'article 13 de la LOFIP n'est pas respecté, car ces allocations ne sont pas approuvées par le Conseil des ministres, mais sont discutées lors des conférences budgétaires (organisées en août 2019 pour la préparation du budget 2010)<sup>30</sup>. Après ces conférences, le Ministère du Budget organise une concertation avec les partenaires techniques et financiers (PTFs) pour recueillir le volume de leurs contributions qui doivent être incluses dans la loi des finances. Le MB arrête ensuite un avant-projet de loi des finances qu'il soumet pour examen à la Commission gouvernementale chargée de l'Economie et des Finances (ECOFIN), puis au Conseil des ministres avant le dépôt du projet de loi de finances au Parlement par le Premier ministre. C'est seulement à cette occasion que les plafonds ministériels sont fixés.

*En résumé*, le MB transmet aux unités budgétaires une circulaire contenant des estimations de dépenses avant la tenue des conférences budgétaires. Cependant, les plafonds de dépenses ne sont examinés et approuvés par le conseil des ministres qu'après leur élaboration détaillée par les unités budgétaires et qu'avant l'envoi du projet de budget à l'Assemblée nationale.

## Notation de la composante = C

### ✓ 17.3 Présentation du budget au pouvoir législatif

**Champ de la composante : Administration budgétaire centrale**

**Période sous revue : Trois derniers exercices clos, 2016, 2017, 2018**

## Cadre juridique

Selon l'Article 83 de la LOFIP, *« Le projet de loi de finances de l'année, y compris les états et documents prévus aux articles 78 et 79 de la présente loi, est déposé par le Gouvernement au bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le 15 septembre de chaque année. Si le projet de loi de finances de l'année n'a pas été déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Gouvernement demande à l'Assemblée nationale et au Sénat l'ouverture des crédits provisoires. Dans tous les cas, l'Assemblée nationale dispose de 40 jours à compter de la date du dépôt pour adopter le projet de loi de finances de l'année. Si le projet de loi de finances de l'année déposé dans le délai constitutionnel n'est pas voté dans les 40 jours suivant l'ouverture de la session budgétaire, ledit projet est transmis au Sénat pour être adopté dans les 20 jours. »*

---

<sup>30</sup> Depuis l'adoption de la nouvelle loi sur les finances publiques en 2011, les conférences budgétaires sont organisées avec la participation de la société civile.



Le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, Chapitre 3, section 2, article 160, fait également référence au délai du 15 septembre pour le dépôt du projet de loi de finances.

Lorsque le projet de loi de finances arrive au parlement, il doit être analysé successivement par l'Assemblée nationale et par le Sénat. Au cours de leur session budgétaire de septembre, les parlementaires doivent procéder au vote de la loi portant reddition des comptes de l'exercice 2018, s'il y a lieu, au vote de la loi des finances rectificative, puis au vote du projet de loi des finances pour l'exercice N+1.

### Situation en cours

Au cours des trois derniers exercices, le PLF a été déposé en octobre ou en novembre à l'AN, c'est-à-dire en retard au regard de la Loi. Les dates de transmissions sont reportées dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 3-25 : Dates de réception par le Parlement des projets de budget 2018 à 2020**

Années des projets de budget	Date de réception
Loi de Finances initiale Budget 2018	20 Novembre 2017
Loi de Finances initiale Budget 2019	3 octobre 2018
Loi de Finances initiale Budget 2020	8 novembre 2019

Source : Lettres de transmission des projets de Lois de finances

En résumé, pour les trois derniers exercices, le gouvernement a présenté la proposition de budget annuel au parlement moins de deux mois, mais plus d'un mois avant le début de l'exercice.

### Notation de la composante = C

#### ✓ Réformes en cours

Pas de réformes en cours.

### PI-18. Examen des budgets par le pouvoir législatif

#### Résumé des notations et tableau de performance

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
<b>PI-18 Examen des budgets par le pouvoir législatif</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode de notation M1</b>
18.1 Portée de l'examen des budgets.	B	L'examen de l'Assemblée nationale couvre les politiques budgétaires, les prévisions budgétaires pour l'année à venir, ainsi que les éléments détaillés des dépenses et des recettes.

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
18.2 Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif	B	L'Assemblée nationale approuve les procédures d'examen du budget avant les séances tenues et les applique. Les procédures couvrent les modalités d'organisations internes, l'appui technique et les procédures de négociation. La société civile est reçue au sein des commissions, mais cette consultation publique n'est pas encadrée par des dispositions du règlement.
18.3 Calendrier d'approbation des budgets	C	Les projets de lois de finances 2018 et 2019 ont été respectivement votés avant le début de l'exercice, mais le projet de lois de finances 2017 a été voté plus de 5 mois après le début de l'exercice.
18.4 Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif	D	Des règles claires régissent les ajustements budgétaires en cours d'exercice par l'exécutif, mais elles ne sont pas respectées par le gouvernement lors de l'exécution du budget.

### ✓ 18.1. Portée de l'examen des budgets

*Champ de la composante : Administration budgétaire centrale*

*Période sous revue : dernier exercice clos, 2018*

#### **Cadre juridique**

La LOFIP stipule qu'après sa transmission au Parlement, l'analyse du projet de budget est réalisée d'abord par la commission économique et financière (ECOFIN), puis lors des débats en plénière. Le projet de budget doit être voté d'abord par l'Assemblée nationale puis par le Sénat.

#### **Situation en cours**

La commission économique et financière analyse les politiques budgétaires du gouvernement, les prévisions budgétaires, ainsi que les éléments détaillés des dépenses et des recettes et produit un rapport. Les politiques économiques, de même que les éléments détaillés des dépenses et des recettes sont ensuite débattus en plénière, mais seulement pour l'année en cours.

Malgré la mise en œuvre de la LOFIP, le CDMT central n'est pas approuvé en conseil des ministres avant la tenue des conférences budgétaires et n'est pas transmis à l'Assemblée nationale. De plus, le Parlement n'examine pas encore le CBMT annexé au projet de Loi, car le vote ne porte que sur l'exercice suivant. L'ensemble des documents annexés au PLF ne fait donc pas l'objet d'examen par les parlementaires pour leur permettre d'avoir une meilleure connaissance des stratégies sur lesquelles se basent les prévisions budgétaires.

*En résumé*, l'examen du pouvoir législatif porte sur les politiques budgétaires, les prévisions budgétaires pour l'année à venir, ainsi que les éléments détaillés des dépenses et des recettes, mais pas sur les

prévisions budgétaires à moyen terme.

**Notation de la composante = B**

### ✓ 18.2 Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif

*Champ de la composante : Administration budgétaire centrale*

*Période sous revue : dernier exercice clos, 2018*

#### **Cadre juridique**

Conformément à l'article 112 de la constitution, l'Assemblée nationale dispose d'un règlement intérieur qui détermine un cadre permanent de procédures d'examen du budget et les applique. Le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale prévoit également des comités spécialisés pour l'examen du budget. Pour l'examen du budget, chaque chambre du Parlement dispose d'une Commission économie et finances (ECOFIN). Le règlement stipule que le budget est voté après l'approbation par l'assemblée plénière, des conclusions des rapports relatifs à l'examen et adoption du PLF, présentés par la commission ECOFIN. Les procédures d'examen du projet de budget ne contiennent pas de dispositions pour la consultation publique.

#### **Situation en cours**

L'Assemblée nationale dispose de commissions permanentes qui sont des groupes de travail chargés d'examiner des questions spécifiques sur le projet de budget présenté par le gouvernement. La société civile est reçue au sein des commissions, mais cette consultation publique n'est pas encadrée par des dispositions du règlement.

Par ailleurs, aucune information présentant le résultat de ces consultations n'est disponible. Le site web de l'Assemblée nationale est très pauvre en informations. Le site dispose d'un onglet « *Lois votées* », mais la page ne présente pas de lois votées postérieures à 2013. Il existe également un onglet « *Agora* » avec une rubrique « *Documents à télécharger* », mais un seul document est disponible, le discours d'ouverture de la session ordinaire de septembre 2017.<sup>31</sup> Ni le règlement intérieur de l'AN, ni les projets de Lois de finances ne sont publiés sur le site web.

*En résumé*, le pouvoir législatif approuve les procédures d'examen du budget avant les séances tenues et les applique. Les procédures couvrent les modalités d'organisations internes, l'appui technique et les procédures de négociation. La société civile est reçue au sein des commissions, mais cette consultation publique n'est pas encadrée par des dispositions du règlement.

**Notation de la composante = B**

### ✓ 18.3 Calendrier d'approbation des budgets

*Champ de la composante : Administration budgétaire centrale*

*Période sous revue : trois derniers exercices clos, 2016-2017-2018*

---

<sup>31</sup> <http://www.assemblee-nationale.cd/?wpdmpro=discours-rentree-parlementaire-septembre-2017>

## Cadre juridique

Selon la LOFIP, l'Assemblée nationale dispose de 40 jours à compter de la date du dépôt pour adopter le projet de loi de finances de l'année. Si le projet de loi de finances de l'année déposé dans le délai constitutionnel n'est pas voté dans les 40 jours suivant l'ouverture de la session budgétaire, le projet est transmis au Sénat pour être adopté dans les 20 jours.

Lorsque le projet de loi de finances n'est pas voté avant l'ouverture du nouvel exercice, les dispositions dudit projet sont mises en vigueur par ordonnance-loi du Président de la République délibérée en Conseil des ministres, en tenant compte des amendements votés par chacune des deux chambres.

Selon la LOFIP, l'Assemblée nationale doit pouvoir disposer de 40 jours à compter de la date du dépôt pour adopter le projet de loi de finances de l'année.

## Situation en cours

Au cours de la période sous revue, les lois de finances ont été publiées comme suit :

- Loi de finances n° 15/021 du 31 décembre 2015 pour l'exercice 2016,
- Loi de finances no 17/005 du 23 Juin 2017 pour l'exercice 2017,
- Loi de finances n°17/014 du 24 décembre 2017 pour l'exercice 2018.
- Loi de finances n°18/025 du 13 décembre 2018 pour l'exercice 2019<sup>32</sup>.

A noter également que le projet de loi de finances exercice 2020 a été voté avant la fin de l'exercice en cours (15 décembre 2019).

**Tableau 3-26 : Dates du vote par l'Assemblée nationale des lois de finances - 2016 à 2018**

Budgets	Dates du vote du budget
2017	23 juin 2017
2018	24 décembre 2017
2019	13 décembre 2018

Source : Assemblée nationale

En résumé, le pouvoir législatif a approuvé le budget annuel avant le début de l'exercice pour deux des trois exercices précédents, mais avec un retard allant jusqu'à cinq mois pour le troisième exercice.

## Notation de la composante = C

### ✓ 18.4 Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif

Champ de la composante : Administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier exercice clos, 2018

<sup>32</sup> <http://www.leganet.cd/Legislation/JO/2018/JOS.21.12.2018.pdf>

## Cadre juridique

Selon l'Article 88 de la LOFIP, la mise à disposition des crédits aux ordonnateurs est opérée par programme et détaillée par titre et par source de financement correspondant aux dotations ouvertes pour chaque action, définie à l'article 43 de la LOFIP.

Selon l'article 85 : « *Les dépenses du budget du pouvoir central sont votées par ministère ou institution et par programme* ». L'autorisation du Parlement porte sur le vote par ministère. Les transferts et virements sont autorisés par arrêté du ministre du Budget.

Les règles prévues dans la LOFIP relatives aux transferts et virements de crédits se trouvent principalement dans la Section 3 : des mouvements de crédits, Chapitre 2 : Des crédits budgétaires, notamment l'article 50 « *sans préjudice des dispositions des articles 46 à 49 de la présente loi, aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit d'un programme non prévu par une loi de finances* ».

Par ailleurs, l'article 26 de la LOFIP stipule que : « *sous réserve des exceptions prévues aux articles 48, 49, 53, 64, 70, 94 et 108, seule la loi de finances rectificative peut, en cours d'année, modifier certaines dispositions de la loi de finances de l'année* ».

## Situation en cours

En matière des dépenses, les règles d'ajustement budgétaire fixées par la LOFIP ne sont pas respectées par le gouvernement lors de l'exécution du budget.

Certaines entités publiques ne reçoivent pas les ressources autorisées par le Parlement, car d'autres services ont utilisé davantage de crédits que ceux qui leur avaient été attribués. Le rapport de la société civile sur l'exécution du budget 2016 publié le 10 novembre 2017, fait ressortir que certaines institutions de l'État comme la Présidence, la Primature, la Vice-Primature en charge de l'intérieur et sécurité, ainsi que le Sénat, ont consommé en 2016 leurs crédits en dépassement de plus de 100%<sup>33</sup>. Lors de l'examen du projet de budget 2019 et de la reddition des comptes 2017, la Commission ECOFIN a également demandé au gouvernement de respecter les dispositions légales portant sur l'allocation des crédits aux charges publiques.

Les rapports de la Cour des Comptes sur l'exécution budgétaire 2016, 2017 et 2018 constatent des dépassements de crédit sur la plupart des lignes budgétaires, sans justificatifs, conséquence d'une gestion « base tiroir-caisse », et de l'absence de sanctions pour les dépassements identifiés.

Le débat général sur le Projet de loi portant reddition des comptes de l'exercice 2018 à l'Assemblée nationale a conduit les députés à interpeler le gouvernement sur sa mauvaise gestion budgétaire.

*En résumé*, des règles claires régissent les ajustements budgétaires en cours d'exercice par l'exécutif, mais elles ne sont pas respectées lors de l'exécution du budget.

## Notation de la composante = D

---

<sup>33</sup> <https://actualite.cd/index.php/2017/11/20/le-rapport-de-la-societe-civile-sur-lexecution-du-budget-2016-rendu-possible-grace-au>

## V. PREVISIBILITE ET CONTROLE DE L'EXECUTION DU BUDGET

### PI-19. Gestion des recettes

#### Résumé des notations et tableau de performance

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
<b>PI-19 Gestion des recettes</b>	<b>D</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
19.1 Droits et obligations en matière de recouvrement des recettes	D	Seule la DGI, soit moins de la <b>majorité</b> des entités chargées de recouvrer la majorité des recettes donne aux contribuables un accès suffisant à des informations sur leurs principaux droits et obligations en matière de recettes, notamment au niveau des voies et procédures de recours.
19.2 Gestion des risques liés aux recettes	D	Les services des régies financières, chargés de recouvrer plus de la <b>majorité</b> des recettes budgétaires (les impôts et les douanes) n'utilisent pas encore de démarches structurées et systématiques pour évaluer et hiérarchiser les risques de conformité réglementaires.
19.3 Audits et enquêtes concernant les recettes	D	Les fonctions d'audit interne au sein des régies financières ne sont pas encore opérationnelles et les dispositifs mis en place ne répondent pas aux critères d'un plan d'amélioration de conformité réglementaire.
19.4 Suivi des arriérés de recettes	D*	Les informations transmises ne permettent pas d'évaluer la qualité de la gestion des arriérés par les entités responsables du recouvrement en fonction du niveau et de l'ancienneté des arriérés.

#### ✓ 19.1 Droits et obligations en matière de recouvrement des recettes

Champ de la composante : Administration Centrale

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

#### Cadre juridique

La fiscalité congolaise comprend : (i) le régime de droit commun, la fiscalité minière et la fiscalité pétrolière. Pour le régime de droit commun, le système fiscal congolais est déclaratif et cédulaire. Il comprend quatre catégories d'impôts : (1) impôts réels, (2) impôts cédulaires sur les revenus, (3) impôt exceptionnel sur les rémunérations des expatriés et de l'impôt minimum pour expatrié et (4) impôt sur le chiffre d'affaires, remplacé depuis 2012 par la TVA.

Les régies financières, à savoir la Direction Générale des Impôts (DGI), la Direction générale des douanes et accises (DGDA) et la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de

Participations (DGRAD) sont les principaux pourvoyeurs de recettes. Elles ont fourni 75,8% des recettes budgétaires réalisées en 2018.

**Tableau 3-27 : Prévisions et réalisations des recettes des régies financières en 2018 (milliards de FC et %)**

Régies	Prévision	En % du total des recettes	Réalisation	En % du total des recettes
DGDA	2 550	24.63%	1 829	19.87%
DGI	2 810	27.14%	3 770	40.96%
DGRAD	1 243	12.01%	1 380	14.99%
<i>Total recettes régies</i>	<i>6 603</i>	<i>63.78%</i>	<i>6 979</i>	<i>75.83%</i>
<b>TOTAL des recettes</b>	<b>10 353</b>	<b>100.00%</b>	<b>9 204</b>	<b>100.00%</b>

Sources : Rapports de la CDC

- La DGI a été créée par le Décret n° 017/2003 du 02 mars 2003 portant création de la direction générale des impôts, modifié et complété par le Décret n°011/43 du 22 novembre 2011. La DGI est placée sous l'autorité directe du ministère des Finances. Elle jouit d'une autonomie administrative et financière. L'Arrêté ministériel n° 021/CAB/MIN/FINANCES/2010 du 26 mars 2010 porte rationalisation de ses missions ;
- La DGDA est une régie financière placée sous l'autorité directe du ministère des Finances, créée par le décret n° 09/43 du 03 décembre 2009 portant création et Organisation de la direction générale des douanes et accises. Elle jouit d'une autonomie administrative et financière ;
- La DGRAD a été créée par le décret n° 0058 du 27 décembre 1995. Elle est placée sous l'autorité directe du ministère des Finances, mais n'a pas de personnalité juridique bien que jouissant d'une autonomie administrative et financière. L'Arrêté ministériel n° 021/CAB/MIN/FINANCES/2010 du 26 mars 2010 porte rationalisation de ses missions.

### Situation en cours

En RDC, plus d'une vingtaine d'impôts, droits, taxes et pénalités sont perçus sur le secteur minier par les trois régies (DGI, DGDA et DGRAD) et 6 rapportent près de 90% de la totalité de ces impôts. Il s'agit par ordre décroissant, de l'impôt sur les rémunérations, de la redevance minière, des droits à l'importation, de la TVA, des impôts sur les bénéfices et des droits superficiaires<sup>34</sup>.

### ✓ Les régies financières

#### DGI

La dernière édition du Code général des impôts (CGI) a été éditée en 2018. Il s'agit d'une compilation de plus de 200 textes légaux et réglementaires, exclusivement de nature fiscale et complétée d'une importante doctrine administrative. Cette édition du CGI intègre la mise à jour de la loi de finances pour 2018. Il n'est pas disponible sur le site web de la DGI<sup>35</sup>, mais il peut être acheté<sup>36</sup>. En revanche, la version

<sup>34</sup> Audit du Cadre Institutionnel et Organisationnel régissant le Secteur des Mines. PWC. Don IDA Projet P106982.

<sup>35</sup> <https://www.dgi.gouv.cd>

<sup>36</sup> <http://www.droit-afrique.com/boutique/rdc-code-general-des-impots/>

téléchargeable sur le site web des impôts date seulement de 2003. Le site [leganet.cd](http://www.leganet.cd)<sup>37</sup> met également en ligne gratuitement des informations juridiques de la RDC, dont le code 2003 des impôts ainsi que les dernières lois de finances.

### *Contentieux fiscal*

Les procédures relatives au recours fiscal sont disponibles sur le site web des impôts<sup>38</sup>. Les contribuables peuvent se pourvoir par écrit en réclamation contre le montant de leur imposition auprès du Directeur ou du Chef de Centre compétent. La réclamation doit être introduite dans les six mois à partir de la date de la déclaration ou de réception de l'Avis de Mise en Recouvrement (AMR). Le site web de la DGI donne les informations de contact au contribuable de déposer son recours (Email, téléphone : et Adresse).

Les informations sur le traitement des recours administratifs entre 2016 et 2018 (nombres et millions de FC) ne sont pas publiées sur le site web de la DGI et n'ont pas été fournies à la mission.

### *DGDA*

Le site web de la DGDA<sup>39</sup> dispose d'un onglet « textes légaux » à partir duquel le code des douanes et le code des accises peuvent être téléchargés, les informations sur les principaux droits et obligations des contribuables en matière fiscale sont présentées. Le code des douanes a été établi par l'Ordonnance-loi n° 10/002 du 20 août 2010 portant Code des douanes et le code des accises par l'Ordonnance-Loi N° 18/002 du 13 mars 2018 portant code des accises. Cependant, le site ne publie pas de rapports annuels récents. Le dernier rapport annuel publié est celui de 2013.

### *Contentieux douanier*

Les voies et procédures de recours sont stipulées dans le code des douanes. Le Code prévoit que, lorsque la contestation porte sur l'espèce, l'origine ou la valeur de la marchandise, le recours doit être exercé auprès de la Commission de règlement des litiges douaniers, un organe indépendant au sein de la Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA). Cette commission se compose du premier président de la Cour administrative d'appel du ressort, de deux conseillers près la Cour administrative d'appel du ressort ainsi que de deux assesseurs désignés en raison de leur compétence technique.

Le site web de la DGDA ne fait aucune mention des procédures de recours. En pratique, l'Etat n'a procédé à la nomination des assesseurs que fin 2018, soit près de 8 ans après l'édition du nouveau code des douanes tandis que de nombreux contentieux opposent des opérateurs économiques à la DGDA. La Commission de Règlement des Litiges prévue dans le code des douanes n'a donc pas été opérationnelle au cours de la période sous revue. De ce fait, se fondant sur le Code des douanes, la DGDA a opéré des retenues sur décisions de compensation des sommes jusqu'à hauteur de 10%, ce que contestaient souvent les opérateurs économiques. En 2016, la douane avait ainsi récupéré près de 19 millions de FC et près de 30 millions de FC étaient attendus à fin 2017<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> <http://www.leganet.cd/JO.htm>

<sup>38</sup> <http://www.dgi.gouv.cd/procedures-fiscales/contentieux.html>

<sup>39</sup> <https://www.douanes.gouv.cd/>

<sup>40</sup> <https://lemaximum.cd/douanes-une-commission-de-reglement-des-litiges-a-pied-doeuvre/>



## DGRAD

En application des principes et critères de l'initiative pour transparence des industries extractives (ITIE) auxquels la RDC a adhéré, les services étatiques doivent publier tout ce qu'ils ont reçu afin de garantir la transparence et la bonne gouvernance dans la gestion des recettes générées par le secteur minier.

Le portail d'information sur le secteur minier industriel<sup>41</sup> donne la liste des entreprises opérant en RDC. Le système de recouvrement fiscal de la DGRAD est extrêmement complexe et fragmenté. Il compte plus ou moins 246 taxes. En plus, plusieurs prélèvements parafiscaux sont recouverts par les services publics de l'État.

Malgré l'importance des ressources collectées (près de 17% des recettes intérieures de l'Etat en 2018), la DGRAD ne dispose pas de son propre site web, mais seulement d'une page sur le site du ministère des Finances<sup>42</sup>. Cette page ne présente comme informations qu'un historique sur la création de la DGRAD, ses missions, ses compétences et ses pouvoirs. Aucune information n'est fournie aux contribuables sur leurs principaux droits et obligations en matière fiscale.

### *Contentieux fiscal*

Le site ne fait aucune mention des voies et procédures de recours. En outre, la multiplicité des points de contact entre les contribuables et les percepteurs d'impôts en matière de recouvrement des recettes non fiscales favorise des pratiques de corruption, de même que la multiplicité des taxes et redevances spéciales, dont certaines sont versées à des comptes spéciaux du Trésor.

L'absence de procédures transparentes, notamment sur les droits de recours y contribue également. Seule la DGI donne aux contribuables un accès relativement facile à des informations exhaustives et à jour sur leurs principaux droits et obligations en matière fiscale, y compris au minimum les voies et procédures de recours. Sur base de la Loi de finances 2018, les recettes de la DGI représentent 44% du total, soit moins de la **majorité** des recettes internes.

### ✓ **Les établissements publics**

La loi permet aux agences collectrices de revenus d'imposer des pénalités et de conserver une partie des amendes pour leur propre financement, ce qui conduit à générer des opérations extrabudgétaires (voir PI-6). Ces entités ne donnent pas aux contribuables un accès facile à des informations exhaustives et à jour sur leurs principaux droits et obligations en matière fiscale ni sur les voies et procédures de recours.

### ✓ **Les organismes de sécurité sociale**

Aucune information sur les droits et obligations des assujettis n'a été transmise par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) et par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale des Agents Publics de l'Etat (CNSSAP).

Enfin, dans un entretien donné au journal EcoNews daté du 06 Mars 2020, le ministre des Finances a

---

<sup>41</sup> <http://congomines.org/>

<sup>42</sup> [https://minfin.gouv.cd/?page\\_id=2207](https://minfin.gouv.cd/?page_id=2207)

reconnu qu'il y a une multiplicité de taxes, principalement au niveau des provinces, qui asphyxient l'activité économique<sup>43</sup>.

*En résumé, moins de la majorité* des entités chargées de recouvrer la *majorité* des recettes donnent aux contribuables un accès suffisant à des informations sur leurs principaux droits et obligations en matière de recettes, notamment au niveau des voies et procédures de recours.

## **Notation de la composante = D**

### **✓ 19.2 Gestion des risques liés aux recettes**

**Champ de la composante : Administration Centrale**

**Période sous revue : Au moment de l'évaluation**

#### **Cadre juridique**

Le cadre juridique ne détermine pas de programme de contrôle fiscal sur la base d'un dispositif automatisé d'analyse des risques.

L'arrêté ministériel N°021/CAB/MIN/Finances/2010 du 26 Mars 2010 portant rationalisation des missions de contrôle fiscal et des recettes et l'instruction N°DGDA/DG/DRM/DG/2016/516 du 25/072016 relative au système de suivi électronique des cargaisons et autres marchandises sous contrôle douanier (SYSEC) ont néanmoins permis de renforcer l'efficacité des audits de la DGDA au moyen de méthodes plus modernes.

#### **Situation en cours**

##### **Les régies financières**

La capacité institutionnelle d'évaluer et de percevoir les recettes tirées des ressources est particulièrement faible. Les régies financières ne sont pas organisées du point de vue de l'audit et pour la gestion des risques et elles n'ont pas les ressources humaines et informationnelles compétentes pour surveiller notamment les activités des sociétés minières et faire face aux complexités de l'imposition des ressources naturelles, surtout lorsque des sociétés multinationales sont impliquées.

Les régies financières n'ont pas encore mis en place de processus structuré et formalisé pour identifier, évaluer et atténuer les risques institutionnels et d'incivisme fiscal. L'absence de procédures transparentes, la multiplicité des activités de points de contact entre les contribuables et les percepteurs d'impôts en matière de recouvrement des recettes fiscales et l'absence d'outils informatiques modernes, offrent des opportunités de corruption et affaiblissent l'efficacité de la collecte. Par ailleurs, le pays est grand, les frontières sont poreuses et difficiles à surveiller, ce qui facilite la fraude fiscale et douanière. L'utilisation excessive de taxes et de redevances en tous genres et un code des impôts complexe et fragmenté creusent l'écart entre les taux d'imposition potentiels et les taux d'imposition réels.

De plus, les exonérations fiscales, la sous-déclaration et l'évasion fiscale sont fréquentes. Une récente étude a recensé 140 exonérations, principalement dans le secteur minier, et a estimé les pertes subies par les recettes provenant des exonérations à 1,7 % du PIB.

---

<sup>43</sup> [http://www.econews.cd/glis\\_c/\\_echos/SKE\\_\\_echos\\_4023200903ECOBon.pdf](http://www.econews.cd/glis_c/_echos/SKE__echos_4023200903ECOBon.pdf)

Ces exonérations sont accordées dans le cadre d'un ensemble de 13 législations, dont le code des impôts, code de douane, le code des investissements, le code minier, des conventions minières spéciales, ainsi que par discrétion administrative.

Selon la Ligue congolaise de lutte contre la corruption (LICOCO), le trésor public de la RDC a perdu plus d'un milliard de dollars américains en 2016. Dans sa correspondance adressée le 11 août au Conseil supérieur de la magistrature, elle indique que ce manque à gagner est enregistré, faute de paiement d'impôts par plusieurs entreprises privées basées sur le sol congolais, pour la seule année 2016<sup>44</sup>.

Dans le domaine de la téléphonie, plus de 60 millions de dollars américains ne sont pas déclarés chaque mois par les compagnies de téléphonie cellulaire en RDC, ce qui fait échapper au trésor public plus de 17,6 millions mensuellement. Cette fraude a été détectée par la firme française Entreprise Télécom, représentée en RDC par Business Compagny Consulting avec qui le gouvernement congolais a signé un contrat de lutte contre la fraude téléphonique<sup>45</sup>.

#### *Direction Générale des Impôts (DGI)*

Selon un rapport d'Afritac, les fonctions essentielles de la DGI ne sont pas suffisamment maîtrisées pour permettre une mobilisation efficace des recettes. Un faible pourcentage de contribuables s'acquitte de ses obligations de paiement. Avec une nouvelle équipe mise en place, la DGI s'est néanmoins rapprochée de la DGDA pour coordonner la mobilisation des recettes au profit du Trésor, ce qui n'était pas le cas les années précédentes, mais la coordination entre les trois principales agences de recouvrement de l'impôt reste limitée.

La DGI a bénéficié en 2018 d'une assistance technique pour mettre en place une cartographie des risques et d'un plan d'audit basé sur les risques, mais cette cartographie n'est pas encore utilisée de manière opérationnelle.

#### *Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA)*

Le site web de la DGDA indique avoir mis en place un certain nombre de moyens dans le cadre de la lutte contre la fraude douanière tels que : le Système de surveillance électronique et le suivi électronique des cargaisons en transit.

La DGDA a également bénéficié en 2018 d'une assistance technique pour mettre en place une cartographie des risques et plans d'audit basé sur les risques, mais cette cartographie n'est pas encore utilisée de manière opérationnelle.

#### *Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations (DGRAD)*

En 2018, la DGRAD a établi, avec l'aide d'un expert, une cartographie des risques et un plan d'audit basé sur les risques, mais elle n'applique pas encore opérationnellement de démarche globale, structurée et systématique pour évaluer et hiérarchiser les risques de conformité réglementaire.

---

<sup>44</sup> <https://www.radiookapi.net/2017/08/21/actualite/justice/rdc-le-tresor-public-perdu-plus-dun-milliard-de-dollars-en-2016-denonce>

<sup>45</sup> <https://www.radiookapi.net/2017/06/19/actualite/economie/fraude-des-entreprises-de-telephonie-cellulaire-la-rdc-perd-176>

### ***Les établissements publics***

Aucune information portant sur la démarche suivie par les établissements publics pour évaluer et hiérarchiser les risques de conformité réglementaire n'a été fournie à la mission.

### ***Les organismes de sécurité sociale***

Aucune information sur la gestion des risques pour le recouvrement des cotisations n'a été transmise par la CNSS et par la CNSSAP.

*En résumé*, les services des régies financières, chargés de recouvrer plus de **la majorité** des recettes budgétaires (les impôts et les douanes) n'utilisent pas encore de démarches structurées et systématiques pour évaluer et hiérarchiser les risques de conformité réglementaires. Les observations générales de la commission ECOFIN faites à l'issue de l'examen du projet de loi de finances 2019 rappellent la persistance du retard dans la mise en place des outils technologiques modernes visant la maximisation des recettes<sup>46</sup>.

## **Notation de la composante = D**

### **✓ 19.3 Audits et enquêtes sur les recettes.**

**Champ de la composante : Administration Centrale**

**Période sous revue : dernier exercice clos, 2018**

#### **Cadre juridique**

Le cadre juridique permet à la DGI et à la DGDA de disposer de structures d'enquêtes et d'audits chargées de veiller sur la fraude fiscale. Ainsi, pour la DGI, les directions Urbaines et Provinciales sont chargées, entre autres, de gestion de contrôle fiscal, de recouvrement, de contentieux et d'informatique (article 19 du décret n° 017/2003 du 2 mars 2003 portant création de la Direction Générale des Impôts).

#### **Situation en cours**

##### ***Les régies financières***

Les fonctions d'audit interne au sein des régies financières ne sont pas encore opérationnelles. La commission Economico-financière et contrôle budgétaire (ECOFIN) de l'Assemblée nationale a formulé, dans son rapport général de l'examen du projet de loi de finances exercice 2020, des recommandations, notamment à la DGDA pour renforcer le mécanisme interne de contrôle et audit en vue de lutter contre la fraude.

Le dernier audit des recettes à caractère national des régies financières (DGDA, DGI et DGRAD) disponible a été effectué par la CDC en date de février 2013. Ce rapport est téléchargeable sur le site web de la CDC<sup>47</sup>.

##### ***Les organismes de sécurité sociale***

Aucune information sur les audits effectués au cours des trois derniers exercices n'a été transmise par la CNSS ou par la CNSSAP.

---

<sup>46</sup> <https://www.digitalcongo.cd/article/5be18203d977ea00041d1722/>

<sup>47</sup> [http://www.courdescomptes.cd/doc/PNUD\\_%20BROCHURE%20AUDIT%20REGIES%20FIN.pdf](http://www.courdescomptes.cd/doc/PNUD_%20BROCHURE%20AUDIT%20REGIES%20FIN.pdf)

*En résumé*, les fonctions d'audit interne au sein des régies financières ne sont pas encore opérationnelles et les dispositifs mis en place ne répondent pas aux critères d'un plan d'amélioration de conformité réglementaire.

#### **Notation de la composante = D**

##### ✓ **19.4 Suivi des arriérés de recettes**

*Champ de la composante : Administrations Publiques centrales*

*Période sous revue : dernier exercice clos, 2018*

#### **Cadre juridique**

La DGI et la DGDA exécutent les quatre étapes de la recette (constatation, liquidation, ordonnancement et recouvrement). Contrairement à la DGI et la DGDA, la DGRAD n'a pas la compétence pour la constatation et la liquidation des recettes. Elle assure seulement l'ordonnancement et le recouvrement des recettes non fiscales après constatation et liquidation par les services d'assiettes ou générateurs des recettes des ministères. Cependant, la DGRAD est investie du pouvoir de contrôler la régularité de ces deux opérations et dans le cas d'irrégularité, elle peut ordonnancer d'office.

#### **Situation en cours**

##### **Les régies financières**

Selon le rapport TADAT, la gestion des arriérés fiscaux se serait améliorée en RDC et le stock global des arriérés en pourcentage du total des recettes collectées serait faible<sup>48</sup>. Cependant, aucune information sur le suivi des arriérés de recettes n'a été transmise à la mission par les différentes régies.

##### **Les établissements publics et les organismes de sécurité sociale**

Aucune information sur les arriérés de recettes n'a été transmise par les établissements publics ni par la CNSS et par la CNSSAP.

*En résumé*, les informations permettant d'évaluer la qualité de la gestion des arriérés par les entités responsables du recouvrement en fonction du niveau et de l'ancienneté des arriérés ne sont pas disponibles.

#### **Notation de la composante = D\***

##### ✓ **Réformes en cours**

- La mise en place d'un nouveau cadre organique est en cours au niveau des 3 administrations qui devrait inclure des services d'audit et de gestion des risques ; (ii) et des activités de renforcement sont aussi en cours pour introduire l'audit par les risques avec le soutien du COREF (BM) et du FMI.

---

<sup>48</sup> Selon le rapport TADAT 2017, la valeur du total des arriérés des principaux impôts de base à la fin de l'exercice, en pourcentage du total des recettes des principaux impôts de base pour l'exercice est de 9,88%. Toutefois, la moyenne des arriérés d'impôts qui datent de plus de 12 mois au cours des trois dernières années représente une valeur importante, soit 82,92% du stock total des arriérés d'impôt.

- Le projet de budget 2020 prévoit l’informatisation de la chaîne de la recette. L’Informatisation des 3 régies (projet C2D) qui devrait permettre de mieux suivre les déclarations, recouvrements et arriérés ;
- un nouveau cadre organique qui inclut des services d’audit et de gestion des risques devrait être mis en place pour les 3 administrations de collecte des recettes ;
- une assistance technique est en cours pour introduire l’audit par les risques avec le soutien du COREF (BM) et du FMI ;
- Le nouveau gouvernement a annoncé la création d’une Agence de Développement du Numérique (ADN) qui sera chargée de plusieurs chantiers parmi lesquels, la création d’un registre national d’identification biométrique de la population, le développement d’une plateforme numérique de lutte contre la fraude et l’évasion fiscale et d’une plateforme de paiement de taxes et impôts, la numérisation du cadastre foncier afin de sécuriser le foncier ;
- La mise en place d’un Guichet Unique Intégral du Commerce Extérieur devrait permettre de simplifier les opérations de pré-dédouanement, de dédouanement et de post dédouanement et de mieux identifier les recettes du Trésor.

## PI-20. Comptabilisation des recettes

### Résumé des notations et tableau de performance

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
<b>PI-20 Comptabilisation des recettes</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode de notation M1</b>
20.1 Informations sur le recouvrement des recettes.	B	La DRGC reçoit mensuellement des données sur les recettes des régies financières qui recouvrent <b>la plupart</b> des recettes budgétaires de l'administration centrale.
20.2 Transfert des recettes recouvrées.	B	Les recettes recouvrées par les services des régies financières chargés de recouvrer <b>la plupart</b> des recettes de l'administration centrale sont reversées au Trésor au moins toutes les semaines.
20.3 Rapprochement des comptes de recettes.	D	En l’absence d’une comptabilité tenue à la fois par les services collecteurs et le Trésor, le rapprochement complet des évaluations, des montants perçus et des transferts au Trésor et des arriérés n’est pas réalisé.

#### ✓ 20.1 Informations sur le recouvrement des recettes.

Champ de la composante : Administrations Publiques centrales

Période sous revue : Au moment de l’évaluation

## **Cadre juridique**

La RDC dispose de textes et instructions juridiques définissant la tenue de la comptabilité publique, notamment la LOFIP 2011 et le Décret n°13-050 du 06 11 2013 portant Règlement général de la Comptabilité publique (RGCP). Les principaux articles qui concernent la composante sont les suivants :

- Du point de vue juridique, les comptables publics sont classés en deux catégories : les comptables publics principaux et les comptables publics secondaires. Les comptables publics principaux sont ceux qui rendent directement leurs comptes de gestion au juge des comptes. Les comptables publics secondaires sont ceux dont les opérations sont centralisées par un comptable public principal auquel ils rendent compte (Article 20).
- Du point de vue fonctionnel, les comptables publics sont classés en deux catégories : les comptables publics principaux centralisateurs et les comptables publics principaux non centralisateurs. Les comptables publics principaux centralisateurs sont ceux qui centralisent et présentent, dans leurs écritures et leurs comptes les opérations financières exécutées par d'autres comptables publics principaux. Ils sont territorialement organisés en postes comptables centralisateurs reliés au niveau national à un comptable public principal, agent comptable central du Trésor, en sigle ACCT, qui assure la centralisation finale de la comptabilité de l'État. La centralisation s'opère selon des modalités précisées par des instructions du ministre du pouvoir central chargé des Finances. (Article 21).
- À la fin de chaque trimestre, les comptables publics principaux déposent, à la Cour des comptes, leurs comptabilités mensuelles et les pièces justificatives y afférentes. (Article 28).
- Les comptables publics sont désignés par le ministre du pouvoir central ayant les finances dans ses attributions. Il indique les attributions et les matières relevant de leurs compétences (article 29).
- Les comptables publics principaux procèdent à l'arrêt de leurs écritures à la fin de chaque mois (Article 32).

## **Situation en cours**

En pratique, le RGCP 2013 n'est pas appliqué en RDC. Contrairement à la plupart des pays, il n'existe pas de réseau national des comptables publics rattaché à une Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité publique (DGTCP) et il n'existe pas d'agent comptable central du Trésor (ACCT) contrairement à ce qui est stipulé dans l'article 21 du RGCP. Un projet de décret portant création, organisation et fonctionnement de la DGTCP est toujours en attente de signature depuis 2015.

Si les recettes déclarées sont bien communiquées, les recettes "coulées" ne le sont pas par définition. Il n'est dès lors pas possible de considérer que toutes les recettes, ni même qu'une part substantielle des recettes collectées, sont communiquées. Le faible niveau de recettes enregistrées constitue un élément de préoccupation majeure. Selon les statistiques de l'ONG internationale " Transparency-International " spécialisée dans des questions de corruption, la RDC perd chaque année 15 milliards de dollars US à cause de la corruption.

La Direction de la Reddition Générale des Comptes (DRGC) rattachée au ministère des Finances reçoit néanmoins mensuellement des données sur les recettes qui lui sont communiquées par les percepteurs des différentes régies. Ces recettes sont ventilées par type et consolidées dans un rapport donnant la situation mensuelle des recettes. Ce rapport fait ensuite l'objet d'un projet de reddition des comptes. La DRGC joue donc le rôle de Direction Générale de la Comptabilité publique, mais sans en avoir la structure opérationnelle et organisationnelle.

Dans le cadre des accords sur l'amélioration de la transparence et la gouvernance dans le secteur de l'exploitation des ressources naturelles, le Ministère des Finances publie depuis 2011 des tableaux mensuels retraçant les recettes en provenance des mines, hydrocarbures et forêts par régie financière. Le Gouvernement a donné à la DGRAD la responsabilité de recouvrer l'ensemble des recettes non fiscales, y compris dans le secteur minier. Ce transfert de responsabilités a également causé des difficultés d'applications des dispositions du Code et du Règlement minier relatives à la gestion des revenus collectés dans le secteur. Les responsables rencontrés dans les différentes entités, bien que recevant des rétrocessions de la DGRAD, affirment en général ne pas pouvoir retracer les montants reçus aux recettes générées et estiment que les montants reversés par la DGRAD ne correspondent pas au niveau de recettes collectées.

*En résumé*, la DRGC reçoit mensuellement des données sur les recettes des régies financières qui recouvrent **la plupart** des recettes budgétaires de l'administration centrale. La DRGC consolide ces informations pour la reddition des comptes, même si c'est sous une forme statistique et non pas comptable.

#### **Notation de la composante = B**

##### ✓ **20.2 Transfert des recettes recouvrées.**

*Champ de la composante : Administration Centrale*

*Période sous revue : Au moment de l'évaluation*

#### **Cadre juridique**

Les délais de transfert minimaux des fonds recouverts auprès des contribuables et des débiteurs de l'Etat dans les caisses du Trésor sont indiqués entre autres dans le Décret N°011/20 du 14 Avril 2011 modifiant et complétant le Décret 007/2002 du 02 février 2002 relatif au mode de paiement des dettes envers l'Etat.

#### **Situation en cours**

##### ✓ **Les régies financières**

Compte tenu de la faiblesse des contrôles et des systèmes informatiques, il n'est pas possible de savoir dans quelle mesure les contribuables s'acquittent de leurs impôts ou autres obligations fiscales versés dans les comptes bancaires commerciaux détenus par les régies.

En principe, les recettes recouvrées par les services des régies financières sont reversées au Trésor dans les 48 heures. Toutefois, il n'existe pas de suivi, ni d'outils permettant de savoir si ce délai est respecté.

Cependant, les paiements des impôts en espèces sont encore acceptés et les transferts au Trésor sont alors effectués dans un délai plus important. Les transferts sur le compte du Trésor sont néanmoins effectués au moins toutes les semaines.



### ✓ **Les établissements publics**

Certaines recettes des établissements publics, notamment des agences autonomes, sont des recettes propres et ne sont pas reversées au Trésor.

### ✓ **Les organismes de sécurité sociale**

Les recettes des organismes de sécurité sociale sont des recettes propres et ne sont pas reversées au Trésor.

*En résumé*, les services des régies financières, chargés de recouvrer **la plupart** des recettes de l'administration centrale transfèrent, au moins une fois par semaine, les fonds sur des comptes administrés par le Trésor.

## **Notation de la composante = B**

### ✓ **20.3 Rapprochement des comptes de recettes.**

*Champ de la composante : Administrations Publiques centrales*

*Période sous revue : Au moment de l'évaluation*

#### **Cadre juridique**

- La Circulaire ministérielle n° 002/CAB/MIN/ECO-FIN&BUD/2002 du 11 février 2002 relative au mode de paiement des dettes envers l'Etat définit les procédures relatives au rapprochement des comptes de recettes.
- Un décret 007 de 2002 portant mode de paiement des dettes a habilité les banques commerciales à percevoir les recettes de l'Etat.

#### **Situation en cours**

### ✓ **Les régies financières**

Le problème de rapprochement se pose pour les recettes qui sont déposées sur le compte des banques commerciales, notamment lorsque les contribuables paient directement leurs impôts dans une banque commerciale sans que les services de recettes ne soient informés. Les contribuables peuvent en effet s'acquitter de leurs obligations auprès des banques commerciales, mais ni les contribuables ni les banques ne sont contraints de s'enregistrer auprès des services de recettes. Lorsque le déclarant se présente dans les services avec les preuves de paiement, ceux-ci doivent alors procéder à la régularisation de la situation. Le rapprochement n'est pas systématiquement effectué pour vérifier si les recettes correspondantes ont bien été transférées au Trésor public.

Le rapport TADAT 2017 indique par ailleurs la gestion manuelle des arriérés d'impôts et des remboursements des crédits de TVA rendent le suivi et le contrôle difficiles.

En pratique, les rapprochements ne peuvent être correctement réalisés que s'il existe une comptabilité qui est tenue par les services collecteurs et le Trésor. En l'absence de comptabilité du côté du Trésor, il n'est pas possible de faire des rapprochements.

Selon les entretiens tenus auprès de la DRGC et de la DTO, des rapprochements sont effectués entre les montants des recouvrements déclarés par les régies et les transferts au Trésor, accompagné parfois d'un contrôle des versements effectués dans les banques commerciales (voir PI-26), mais le rapprochement complet n'est jamais réalisé.

✓ **Les établissements publics et les organismes de sécurité sociale**

Aucune information sur le rapprochement des comptes de recettes n'a été transmise par ces entités.

*En résumé*, en l'absence d'une comptabilité tenue à la fois par les services collecteurs et le Trésor le rapprochement complet des évaluations, des montants perçus et des transferts au Trésor et des arriérés n'est pas réalisé.

**Notation de la composante = D**

✓ **Réformes en cours**

- Plusieurs textes importants portent réforme du cadre structurel de la tenue de la comptabilité publique, en l'occurrence le projet de décret portant création, organisation et fonctionnement d'une Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité publique est en attente de signature depuis 2015 ;
- Une cartographie de postes comptables du réseau a été établie ;
- Le CUT devrait être mis en place, une fois que l'ensemble des comptes bancaires détenus par l'Etat dans les banques commerciales aura été répertorié ;
- Un logiciel Isys Regies a été développé en octobre 2018 par les informaticiens de la Banque Centrale du Congo (BCC) avec le soutien des ressources du projet contrat de désendettement et de développement (C2D) de l'AFD. Avec cet outil, le ministère des Finances devrait disposer de moyens plus efficaces pour garantir le suivi quotidien du versement des recettes des 3 régies dans les banques commerciales, ainsi que le rapprochement bancaire pour les recettes.

**PI-21. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses**

**Résumé des notations et tableau de performance**

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
PI-21 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	D+	Méthode de notation M2
21.1 Consolidation des soldes de Trésorerie.	C	La plupart des soldes bancaires sont consolidés au moins sur une base hebdomadaire. Le compte général du Trésor à la BCC et ses sous-comptes font l'objet de consolidation quotidiennement et les comptes bancaires détenus dans

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
		les banques commerciales doivent être nivelés tous les 48h.
21.2 Prévision de trésorerie et suivi	C	Le Comité de trésorerie se réunit régulièrement, mais les prévisions mensuelles de flux de trésorerie établies en début d'année ne sont pas actualisées sur la base des entrées et sorties effectives de fonds.
21.3 Informations sur les plafonds d'engagement.	D	Les plafonds de dépense contenus dans les plans d'engagement budgétaire ne sont pas fiables. On observe des dépassements de crédits budgétaires pour certaines entités.
21.4 Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice.	D	Des ajustements importants et peu transparents sont fréquemment apportés aux dotations budgétaires en cours d'exercice.

✓ **21.1 Consolidation des soldes de trésorerie.**

**Champ de la composante : Administration budgétaire centrale**

**Période sous revue : Au moment de l'évaluation**

**Cadre juridique**

La LOFIP et le décret portant règlement général de la comptabilité publique ne sont pas homogènes au regard des instructions sur les mécanismes de fonctionnement du compte unique du trésor. L'exposé des motifs de la LOFIP « *fait obligation à chaque province et à chaque entité territoriale décentralisée de ne disposer que d'un seul et unique compte ouvert en leur nom à la Banque centrale du Congo* », tandis que l'article 98 du RGCP indique que : « *au moment de son entrée en fonction, chaque comptable public assignataire notifie son acte d'accréditation à la Banque centrale du Congo afin de prendre possession du sous-compte ouvert au profit du poste comptable dont il est responsable. Le cas échéant, à titre exceptionnel et dans les mêmes formes, des comptes peuvent être ouverts dans des banques commerciales en application des conventions de financement* ».

**Situation en cours**

Pour les comptes de l'Etat ouverts dans les banques commerciales, une convention signée entre la BCC et les banques commerciales impose le nivellement des montants reçus pour l'Etat dans le compte général du trésor dans les 48h. Cependant, si les banques commerciales ont l'obligation de niveler leurs comptes sur celui de la banque centrale dans les 48h, de nombreuses agences disposent de comptes bancaires qui ne sont pas connus de l'administration centrale et leurs soldes bancaires ne sont pas consolidés avec ceux de l'administration centrale. Les établissements publics qui recouvrent des frais comme l'éducation nationale ou la santé détiennent des comptes dans des banques commerciales.

Les fonds des projets et des programmes régis par des conventions de financement spécifiques sont également déposés généralement dans des banques commerciales et non à la banque centrale.

En considérant que toutes les ressources des financements extérieurs, des budgets annexes et des comptes spéciaux sont déposées dans des banques commerciales et que les montants dépensés à partir des ressources ne soient pas consolidés régulièrement, les parts relatives de ces éléments représentent respectivement 16,5%, 3% et 4,66% du total des recettes, comme indiqué dans le tableau suivant :

**Tableau 3-28 : Rubriques budgétaires pouvant détenir des comptes dans les banques commerciales (en milliards de FC et en %) au 31/12/2018**

Rubriques	Réalisations	Pourcentage
Recettes extérieures	1 518.8	16,50%
Budgets annexes	276.4	2,93%
Comptes spéciaux	428.5	4,54%
<i>Sous total</i>	<i>2 223.7</i>	<i>23,56%</i>
<b>Total des recettes</b>	<b>9 436.9</b>	<b>100%</b>

Source : Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget 2018, suivant les données de la DPRC

En résumé, **la plupart** des soldes bancaires sont consolidés au moins sur une base hebdomadaire.

**Notation de la composante = C**

✓ **21.2 Prévision de trésorerie et suivi**

Champ de la composante : Administration budgétaire centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

**Cadre juridique**

La LOFIP a permis de moderniser la législation relative aux finances publiques notamment par l'unité de caisse et l'unité de trésorerie, ce qui permet de faciliter les prévisions de trésorerie et suivi. En son article 106, la LOFIP énonce que le ministre ayant les finances dans ses attributions est, en sus de sa qualité d'ordonnateur du budget de son ministère, ordonnateur général de toutes les recettes du pouvoir central. A ce titre, il constate, liquide et ordonnance lesdites recettes. Il est le régulateur de la trésorerie.

**Situation en cours**

Le Comité de trésorerie se réunit régulièrement et procède tous les mois à l'actualisation du plan de trésorerie sur la base des résultats de l'exécution du mois précédent. La coopération s'est renforcée depuis 2012 entre les services des régies financières qui font partie du comité, pour fournir des prévisions à court terme des recettes et les actualiser sur la base des entrées et des sorties effectives de fonds.

**Tableau 3-29 : Suivi mensuel des prévisions de trésorerie pour le troisième semestre 2019 (milliards FC)**

Rubriques	juil.-19	Août-19	sept.-19	Cumul à fin Sept 2019
<b>Total des revenus et dons</b>	<b>841</b>	<b>487</b>	<b>522</b>	<b>5 411</b>
Total des recettes fiscales et non fiscales	841	487	522	5 411
Douanes et accises (DGDA)	179	165	169	1 519

Rubriques	juil.-19	Août-19	sept.-19	Cumul à fin Sept 2019
Recettes hors TVA	108	108	113	952
TVA (brute) DGDA	71	58	56	567
Impôts directs et indirects	516	210	244	2 741
Recettes hors TVA	425	115	152	1 913
TVA (brute) DGI	91	95	91	764
Recettes non fiscales	128	71	81	918
DGRAD	128	71	81	918
Recettes pétrolières (production)	18	40	28	233
DGI/Recettes pétrolières	8	13	10	100
DGRAD/Recettes pétrolières	10	27	18	133
<b>Total des dépenses</b>	<b>737</b>	<b>723</b>	<b>635</b>	<b>5 715</b>
Dépenses courantes	695	641	564	4 921
Salaires	319	305	301	2 522
Militaires, police	50	51	50	432
Civils	269	254	251	2 090
Intérêts sur la dette	4	3	2	42
Dette extérieure (net à payer)	0	3	2	18
Dette intérieure	4	0	0	24
Intérêts sur la créance BCC	4	0	0	24
Autres dépenses courantes	221	228	117	1 491
Institutions	58	82	44	502
Ministères	137	126	56	786
Paievements centralisés	13	8	6	103
Commissions bancaires	14	13	10	99
Subventions	150	105	144	866
Interventions économiques	15	1	2	33
Budgets annexes	4	3	0	18
Transferts aux provinces	7	32	0	126
Rétrocessions aux régies financières	27	29	49	324
TVA Remboursable	97	40	93	364
Dépenses en capital	22	37	39	506
Investissement sur ressources propres	22	37	39	506
Investissements du Gouvernement central	10	28	26	113
Investissements des Provinces	12	8	13	393
dont Programme d'urgence	1	4	8	336
Dépenses exceptionnelles	8	24	0	136
Ressources propres	8	24	0	136
- Elections	4	3	0	48
- Opérations humanitaires	1	4	0	15
- Opérations sécuritaires	3	17	0	73
Repaieement des arriérés	12	21	32	154
Arriérés Salaire (intérieurs)	1	8	1	19
Autres Arriérés intérieurs	11	12	31	134
Dont : - Prêt/Gécamines	0	0	5	15
- Traités	0	0	22	22

Rubriques	juil.-19	Août-19	sept.-19	Cumul à fin Sept 2019
Solde budgétaire intérieur (base caisse)	104	-233	-112	-286
Solde primaire consolidé (base caisse)	108	-233	-112	-262
Solde général consolidé (base caisse)	104	-236	-114	-304
Financement total	-104	236	114	304
Financement intérieur	-49	340	46	322
Financement extérieur	-35	-9	-15	-130
Amortissement (net à payer)	-35	-9	-15	-130
Écart (- Fuite + Financement)	-20	-95	82	113

Source : Direction du trésor et de l'ordonnancement (DTO) ministère des Finances

Des prévisions de trésorerie mensualisées ont été annexées au PLF 2020.

La responsabilité de l'élaboration du PT est partagée entre la Direction du Trésor et de l'Ordonnancement (DTO) et le Comité de Plan de Trésorerie (CPT) qui a été mis en place au Ministère des Finances en 2011.

Cependant, le FMI ne juge pas ces prévisions réalistes dans ses rapports sur le programme de suivi au titre de la facilité de crédit. Dans son dernier rapport date de Décembre 2019, il précise que le gouvernement s'est engagé à réaliser des prévisions plus rationnelles<sup>49</sup>».

En résumé, des prévisions mensuelles de flux de trésorerie sont établies en début d'année par la DTO et le CPT, mais ne sont pas actualisées sur la base effective des entrées et sorties effectives de fonds.

## Notation de la composante = C

### ✓ 21.3 Informations sur les plafonds d'engagement.

Champ de la composante : Budget de l'État

Période sous revue : dernier exercice clos

#### Cadre juridique

La périodicité des plafonds d'engagement n'est pas mentionnée dans la LOFIP ou le RGCP. Si ces plafonds doivent être modifiés, il revient au Ministère sectoriel de présenter un dossier pour la circonstance. Si la modification doit remettre en cause les dispositions arrêtées par le Budget, le ministre du Budget doit prendre un arrêté.

#### Situation en cours

Les plafonds d'engagement sont établis trimestriellement dans un Plan d'Engagement Budgétaire (PEB).

<sup>49</sup> FMI. Programme de référence et demande de Décaissement au titre de la facilité de crédit Rapide. Décembre 2019.

Le site du Ministère du Budget publie les plafonds d'engagement des deux derniers trimestres de 2019<sup>50</sup>. Pourtant, aucun ministère sectoriel ne peut se fier au PEB/PT pour garantir le paiement d'une dépense. L'existence d'un Plan d'Engagement Budgétaire (PEB) et un Plan de Trésorerie (PT) ne garantit en rien la disponibilité des crédits annoncés, du fait de la gestion « tiroir-caisse » des finances publiques.

Les rapports du FMI soulignent que les PEB élaborés ne sont pas actualisés en cours d'exercice et ces plafonds ne sont pas fiables, à cause du montant important de dépenses effectuées en dehors de la procédure normale, notamment par les ministres des Finances ou du Budget, ce qui conduit à dépasser les montants de dépenses autorisées par le Parlement pour certains ministères, tandis que d'autres ministères n'ont plus accès aux crédits qui leur avaient été initialement attribués. Cette situation se répercute sur le système de passation des marchés avec des contrats passés qui ne peuvent être honorés, faute de crédits malgré la réservation des crédits au moment de la signature du contrat.

*En résumé*, les ministères, les directions et agences (MDA) disposent d'informations sur les ouvertures de crédits au moins un trimestre à l'avance, mais ces informations ne sont pas fiables.

#### **Notation de la composante = D**

##### **✓ 21.4 Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice.**

*Champ de la composante : Budget de l'État*

*Période sous revue : dernier exercice clos*

#### **Cadre juridique**

En application de l'article 82 de la LOFIP, le Gouvernement a l'obligation de fournir un rapport explicatif de tous les dépassements. La LOFIP requiert alors, pour régulariser les finances de l'État, que le Gouvernement fasse accompagner la loi de finances et celle portant reddition des comptes avec la loi de finances rectificative de l'exercice en cours. Par ailleurs, l'Article 129 stipule qu'est passible d'une sanction pour faute de gestion au niveau du pouvoir central, toute personne :

- qui n'aura pas respecté les règles d'engagement des dépenses ;
- qui aura engagé des dépenses sans en avoir le pouvoir ou reçu délégation ;
- qui aura engagé des dépenses sans disponibilité des crédits ;
- qui aura effectué une dissimulation de nature à permettre la fausse imputation d'une dépense

Etc.

#### **Situation en cours**

Le gouvernement effectue des réallocations importantes du budget en cours d'exercice sans en informer l'Assemblée nationale et aucune loi de finances rectificative n'a été élaborée depuis 2016. La Loi de finances pour l'exercice 2016 n°16/006 a été votée le 29 juin 2016. Aucune loi de finances rectificative n'a été votée pour les exercices 2017 et 2018.

Dans ses rapports sur la reddition des comptes, la CDC fait état de nombreuses erreurs de gestion, des dépassements de budget ou encore de l'argent dépensé sans autorisation du parlement. La Cour des

---

<sup>50</sup> <https://budget.gouv.cd/plan-dengagement-budgetaire-2019/>

comptes, dans son rapport d'analyses sur le Projet de loi de la reddition des comptes 2018, relève que le total des crédits budgétaires en dépassement a atteint 42% des dépenses totales exécutées au cours de cet exercice, soit 2,457 milliards USD. Ces dépassements ont été constatés sur les rubriques suivantes : frais financiers (150,67%), dépenses du personnel (106,42%), biens et matériels (263,61%), Dépenses de prestation (205,48%), notamment dans les institutions comme la Présidence de la République, la Primature et certains ministères clés qui ont consommé leurs crédits avec des dépassements de plus de 300%. Il s'agit essentiellement de dépenses courantes non productives, souvent liées au train de vie des entités ou institutions dépensières.

La commission ECOFIN de l'AN a recommandé au gouvernement de mettre en application les dispositions légales relatives aux collectifs budgétaires pouvant apporter des modifications aux allocations des crédits budgétaires en cours d'exécution de la loi de finances de l'année.

*En résumé*, des ajustements importants et peu transparents sont fréquemment apportés aux dotations budgétaires en cours d'exercice.

#### **Notation de la composante = D**

##### **✓ Réformes en cours**

Aucun effort tangible n'a été mis en place en 2019 pour mieux respecter les règles sur l'ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice. Elles ont été encore moins respectées qu'au cours des années précédentes. En particulier, la Présidence avait déjà utilisé 98% de son budget à la fin du mois de mai 2019.

#### **PI-22 : Arriérés de dépenses**

##### **Résumé des notations et tableau de performance**

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
<b>PI-22 Arriérés de dépenses</b>	<b>D</b>	<b>Méthode de notation M1</b>
22.1 Stock d'arriérés de dépenses	D	Le stock des arriérés de dépenses a été largement supérieur à 10% du total des dépenses au cours des trois derniers exercices, et le ratio a dépassé 50% au cours du dernier exercice.
22.2 Suivi des arriérés de dépenses	D	Le suivi des arriérés n'est pas correctement effectué par l'administration congolaise.



## ✓ 22.1 Stock d'arriérés de dépenses

Champ de la composante : Administration budgétaire centrale

Période sous revue : Situation à la fin de chaque année 2016, 2017, 2018

### Cadre juridique

Le cadre juridique ne donne pas de définition nationale des arriérés. Le principe de définition des arriérés est d'ailleurs particulier en RDC. L'article 3 de la LOFIP mentionne l'autorisation d'engagement comme « la permission de signer sur l'année considérée un ou plusieurs marchés pour un montant total maximum, mais dont l'exécution peut se réaliser sur plusieurs exercices budgétaires selon un échéancier des paiements. Elle permet de mieux distinguer dans le paiement de l'année, le paiement au titre d'engagement antérieur et le paiement au titre d'engagement nouveau. Elle permet d'améliorer la gestion des restes à payer qui ne sont plus réengagés chaque année ».

### Situation en cours

L'administration considère comme arriéré un engagement avec service fait (donc liquidé) qui n'a toujours pas été payé à la fin de l'exercice. Cette dépense non payée à l'année N est alors réintroduite dans le circuit de la dépense pour paiement à l'année N+1.

Un tableau présentant la situation des arriérés budgétaires des exercices 2016, 2017 et 2018 au 30 septembre 2019 a été transmis à la mission. Il indique un montant cumulé d'arriérés budgétaires captés à la chaîne de la dépense de 140,4 milliards de FC, soit 1,5% du montant des dépenses exécutées en 2018. Ces montants doivent être communiqués à la Cour des comptes dans le cadre de l'élaboration du projet de Loi portant reddition des comptes, mais le rapport de la Cour portant sur l'exercice 2018 indique que ces informations n'ont pas été transmises.

En cas de non-paiement des arriérés au cours de 3 exercices budgétaires successifs, cet arriéré est considéré comme une dette qui est gérée par la DGDP, ce qui contribue de facto à changer son statut juridique.

Selon le FMI, la dette intérieure, qui ne comprend que des arriérés intérieurs, est passée de 0,3 % du PIB en 2015 à environ 6,5 % du PIB à la fin 2018, ce qui représente 58,3% du total des dépenses. Par ailleurs, jusqu'à 7 % du PIB en arriérés potentiels restent à vérifier<sup>51</sup>. Certains arriérés, comme les arriérés de salaires, sont difficilement mesurables à cause du nombre important de salariés « fictifs » dont les versements sur les comptes bancaires ont été arrêtés (voir PI-23). Le Trésor a aussi obtenu des avances directes de la BCC et le non-remboursement rapide de ces avances devrait être sanctionné, selon la Commission ECOFIN chargée de l'examen du projet de budget 2019. Par ailleurs, le gouvernement n'a pas donné d'explications sur le paiement partiel de la TVA remboursable<sup>52</sup>.

*En résumé*, le stock des arriérés a été largement supérieur à 10% du total des dépenses au cours des trois derniers exercices, et le ratio a dépassé 50% au cours du dernier exercice.

<sup>51</sup> Consultation de 2019 au titre de l'article IV -pour la république démocratique du Congo.

<sup>52</sup> Democratic Republic of the Congo - Selected issues – sept. 2019.

**Notation de la composante = D**

✓ **22.2 Suivi des arriérés de dépenses**

**Champ de la composante : Budget de l'État**

**Période sous revue : au moment de l'évaluation**

**Cadre juridique**

Le cadre juridique ne définit pas clairement les entités responsables du suivi des arriérés. Par ailleurs, une liquidation qui n'a pas été payée ne devrait pas être reportée dans le budget suivant puis gérée par la DGDP, mais comptabilisée par le comptable et reportée d'année en année jusqu'au paiement ou à la suppression de la créance sur l'Etat par la Cour des comptes.

**Situation en cours**

Le stock d'arriérés en RDC est important, mais il est difficilement mesurable du fait de l'absence d'une définition juridique des arriérés conforme aux normes internationales, de l'absence d'un agent comptable centralisateur (ACCT) et des multiples défaillances observées dans la tenue de la comptabilité.

De plus, le gouvernement a tendance à accumuler les arriérés de paiement, notamment ceux relatifs aux compensations des crédits d'impôts et au remboursement de la TVA. Il existe également des arriérés de salaire, mais ceux-ci sont difficiles à identifier. La bancarisation des agents de l'Etat n'est pas complète, car les banques ne disposent pas de succursales dans tout le pays. Au début de la bancarisation, plusieurs comptes ont été ouverts, mais de nombreux agents ne sont jamais passés prendre leurs salaires. L'administration pense qu'il y a des reliquats tandis que des fonctionnaires ne sont pas payés. Les situations sont difficiles à régulariser, car les banques ne veulent pas être contrôlées.

Le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) présente une situation en termes de variation d'arriérés, mais comme cela a été souligné pour la composante PI-22.1, ce montant ne respecte pas les normes internationales et n'est pas conforme au MSFP 2014 du FMI.

*En résumé*, le suivi des arriérés de dépenses ne semble pas correctement assuré par l'administration centrale.

**Notation de la composante = D**

✓ **Réformes en cours**

Pas de réformes en cours.

## PI-23 : Contrôle des états de paie

### Résumé des notations et tableau de performance

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
<b>PI-23 Contrôle des états de paie</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode de notation M1</b>
23.1 Intégration des états de paie et des dossiers du personnel	D	Le rapprochement des états de paie et des dossiers du personnel devrait être effectué au minimum tous les trois mois, mais cela n'est pas fait en pratique. Par ailleurs, les recrutements et les promotions de personnel ne sont pas systématiquement vérifiés par référence au budget approuvé.
23.2 Gestion des modifications apportées aux états de paie	C	Les états de paie sont mis à jour au minimum tous les trimestres et nécessitent quelques ajustements rétroactifs, mais les dossiers du personnel sont rarement mis à jour.
23.3 Contrôle interne des états de paie.	C	Des contrôles suffisants ont été mis en place pour assurer l'intégrité des données de paie les plus importantes.
23.4 Audit des états de paie.	C	Un audit partiel a été effectué au titre des exercices 2016, 2017 et 2018.

#### ✓ 23.1. Intégration des états de paie et des dossiers du personnel

**Champ de la composante : Administration centrale.**

**Période sous revue : Au moment de l'évaluation**

#### **Cadre juridique**

En RDC, le ministère de la Fonction publique est chargé de la gestion des dossiers du personnel et la Direction de la paie du Ministère du Budget est chargée de la gestion de la solde.

La Direction de la paie a été créée par une ordonnance de 1978. La Direction de la paie était alors rattachée au Ministère de la Fonction publique pour gérer le « régime général », en opposition avec les régimes spéciaux (Armée, Magistrats, Enseignants). Le statut des agents du régime général de l'Etat est aujourd'hui régi par la loi n° 16/013 du 15 juillet 2016.

#### **Situation en cours**

La plupart des agents de l'Etat sont immatriculés au Régime général. D'autres agents sont rattachés à des Régimes spécifiques : police, armée, enseignants (SECOPE), institutions politiques, magistrature. Il existe aussi un régime spécifique pour les agents temporaires (non immatriculés) qui sont payés en primes. Ils ont néanmoins un identifiant unique dans le fichier de la paie.

- Actes d'engagement

L'acte d'engagement pour la paie devrait être effectué par le Ministère de la Fonction publique pour le Régime général et par les autres entités respectives pour les régimes spéciaux où sont gérées les carrières, y compris pour les primes. Mais en pratique, c'est la Direction de la Paie du ministère du Budget qui engage la paie des fonctionnaires du régime général. Il n'existe pas encore d'intégration des fichiers des ressources humaines détenus par les différentes administrations et le ministère de la Fonction publique avec le fichier de la solde.

- *Etats liquidatifs*

La liquidation est mensuelle pour les secteurs de l'armée, le Service de contrôle et de paie des enseignants (SECOPE), les institutions. La mise à jour est effectuée le 10 du mois et la liquidation est réalisée le 23 du mois. Pour les secteurs sensibles tels que la police, l'Armée, la sécurité et les autorités politiques, la liquidation est manuelle. Elle est effectuée trimestriellement.

- *Paie du personnel*

Il existe un SYstème de GEstion Centralisée de la Paie des Agents et Fonctionnaires (SYGECPAF)<sup>53</sup> pour le régime général et tous les régimes spéciaux (gestion des traitements de base et des indemnités). La centralisation de tous les différents régimes vers le SYGECPAF a été opérée en 2015. Auparavant, la liquidation de la paie se faisait séparément pour chaque secteur.

- *Modalités de rapprochement*

En théorie, les mises à jour du fichier doivent être effectuées mensuellement pour le régime général et trimestriellement pour les autres secteurs. Cependant, un récent rapport portant sur la mise en place du fichier central des fonctionnaires en intégrant les listes déclaratives tenues par les Ministères sectoriels et présenté au Ministère de la Fonction publique (DGRH) a fait ressortir qu'il n'y a jamais eu de rapprochement en cours d'année entre les fichiers de personnel des ministères avec celui de la paie, pour ce qui concerne le régime général. Cela a eu pour conséquence que des milliers de faux employés figurent sur la paie et touchent indûment des salaires (voit PI-23.4).

*En résumé*, le rapprochement des états de paie et des dossiers du personnel devrait être en principe effectué au minimum tous les trois mois, mais cela n'est pas réalisé en pratique. Par ailleurs, les recrutements et les promotions de personnel ne sont pas systématiquement vérifiés par référence au budget approuvé.

## **Notation de la composante = D**

### **✓ 23.2 Gestion des modifications apportées aux états de paie.**

*Champ de la composante : Administration centrale.*

*Période sous revue : Au moment de l'évaluation*

#### **Cadre juridique**

Un calendrier de la paie est défini sur la base d'un arrêté interministériel pris en 2011. Les différents mouvements sont gérés au niveau des secteurs. Le paiement est effectué mensuellement sous la

---

<sup>53</sup> <http://sygecpaf.com/>

supervision d'un Comité de Suivi de la Paie, institué par l'Arrêté interministériel du 12 novembre 2011 et comprenant toutes les parties prenantes (Banque centrale, Direction de la Paie, Direction du Trésor, ministère de la Fonction publique, SECOPE, ministère des Forces armées, Police nationale, etc.).

### Situation en cours

La paie est mensuelle pour la plupart des agents de l'Etat. Mais la liquidation, qui tient compte des mises à jour, est trimestrielle pour la plupart des secteurs. Les dossiers du personnel et les états de paie sont donc mis à jour soit mensuellement, soit trimestriellement.

Le montant des rappels de salaires de l'exercice 2019, transmis par la Direction de la Paie, est reporté dans le tableau suivant. Il montre que les rappels de salaire sont faibles et font état de corrections pour un maximum de 3 % des paiements au titre des salaires. Cependant, les cas de non-paiement des agents de l'Etat sont nombreux (voir PI-23.4).

**Tableau 3-30 : Effectifs et rappels de salaires effectués au cours de l'exercice 2019 (en milliards de FC et en %)**

Service/objet dépense	Effectif	Montant du rappel	Etat liquidatif mensuel	Rappel/Etat liquidatif
PNC	-	0	-	0.00%
Regul/ mad en faveur de la PNC au titre des arriérés de solde de 11.752 policiers svt p.v. N°041/2019 point 07 du 01/03/2019	11 752	1.4	235.9	0.60%
SECOPE	-	0.0	0.0	0.00%
Mécanisation des NP en septembre	38 669	7.8	287.1	2.73%
FARDC	-	0.0	0.0	0.00%
Paiement de 3 mois de salaire en faveur de 9 885 jeunes militaires recrutés des forces armées de la République démocratique du Congo, 1er trimestre 2019 (janvier à mars) /défense nationale (FARDC).	9 885	3.6	235.9	1.51%
<b>Total</b>	-	<b>12.8</b>	<b>759.0</b>	<b>1.69%</b>

Source : Direction de la Solde

Les dossiers des personnels du régime général (environ 600.000 employés) sont rarement mis à jour (voir PI-23.1),

Les ajustements rétroactifs ne portent donc que sur le fichier de la paie et non pas sur les dossiers du personnel.

En résumé, les dossiers du personnel et les états de paie sont mis à jour au minimum tous les trimestres

et nécessitent *quelques* ajustements rétroactifs, mais les dossiers du personnel sont rarement mis à jour.

## Notation de la composante = C

### ✓ 23.3 Contrôle interne des états de paie

**Champ de la composante : Administration centrale.**

**Période sous revue : Au moment de l'évaluation**

#### Cadre juridique

Les dispositions juridiques relatives au statut des agents de l'Etat sont définies dans la loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat et celles relatives au contrôle de la paie des agents de l'Etat sont définies dans la LOFIP.

Ce cadre juridique impose que le paiement des agents de l'Etat suive les quatre étapes de l'exécution budgétaire. En particulier, « *les crédits ouverts au titre des dépenses de personnel d'un programme constituent le plafond des dépenses de cette nature pour lesquelles le montant des autorisations d'engagement annuelles ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts* » (Article 51 de la LOFIP).

#### Situation en cours

Le pouvoir et les règles de modification des états de paie et du fichier nominatif sont clairement établis pour tous les ministères.

En 2013, l'objectif a été de bancariser les salaires, mais il n'a pas été atteint à cause de l'incomplétude du processus de bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'Etat. L'opération de bancarisation de la paie des fonctionnaires de l'Etat avait néanmoins permis à l'Etat congolais de déceler trois mille cinq cents fonctionnaires fictifs et d'économiser plus de 8 milliards de FC<sup>54</sup>, mais cela ne représente néanmoins que 0.25% des salaires versés annuellement aux agents de l'Etat.

Les audits ont cependant fait aussi ressortir un montant important de primes versées, parfois de manière injustifiée (voir PI-23.4). Ce montant reste néanmoins relativement faible si on le ramène au total des salaires versés annuellement. La bancarisation a permis d'identifier un certain nombre de fonctionnaires fictifs, mais ne s'apparente pas à des mesures de contrôle pérenne. Compte tenu de l'importance du territoire et du sous-effectif des organes de contrôle, les contrôles internes sont principalement fondés sur les listes déclaratives et restent très faibles pour vérifier la présence effective.

Des systèmes informatiques ont néanmoins été mis en place, notamment le SYGECPAF, géré par Direction de la Paie du MB, ce qui permet d'assurer l'intégrité des données de paie les plus importantes. Dans ce système, le pouvoir d'apporter des modifications aux dossiers et aux états de paie est limité, produit une piste d'audit, et il permet en théorie d'assurer l'intégrité des données. Selon les informations reçues, les contrôles internes pour le paiement de la solde au niveau des quatre secteurs déconcentrés, à savoir : l'éducation, la santé, les magistrats, la police, l'armée se sont améliorés même s'ils restent

---

<sup>54</sup> <https://www.digitalcongo.cd/article/5d7d02e648d74200040995cf/>

encore insuffisants pour garantir une parfaite intégrité des données. Toutefois, ces 4 secteurs représentent la plus grande partie des fonctionnaires.

Une partie du contrôle est donc faite directement par le système SYGECPAF. Des contrôles sont par ailleurs effectués par la Direction de la paie sur les états liquidatifs pour vérifier que la conformité des actes et des modifications faites par les ordonnateurs ainsi que le visa budgétaire ont été reçus.

En revanche, le système de rémunération reste peu transparent et mal contrôlé. Les recrutements et les promotions de personnel, en particulier le paiement des primes, ne sont pas systématiquement vérifiés par référence au budget approuvé avant d'être autorisés. Les rapports de la Cour des comptes font ressortir des dépassements injustifiés par rapport aux autorisations budgétaires.

*En résumé*, le pouvoir et les motifs de modification des dossiers du personnel sont clairs et des contrôles ont été mis en place, mais ils n'assurent l'intégrité que des données de paie les plus importantes.

## **Notation de la composante = C**

### **✓ 23.4 Audit des états de paie**

*Champ de la composante : Administration centrale.*

*Période sous revue : Trois derniers exercices clos : 2016, 2017, 2018*

#### **Cadre juridique**

La loi congolaise permet à plusieurs entités d'effectuer des contrôles ex-post de la paie des agents de l'Etat : les ministères de tutelle, le ministère de la Fonction publique, l'IGF de la présidence de la République et la CDC. La Commission nationale des Droits de l'Homme (CNDH), créée par la loi organique N° 13/011 du 21 mars 2013, peut également réaliser des audits si elle est saisie de cas de violations de droits de agents de l'Etat, notamment le non-paiement de salaires.

#### **Situation en cours**

Au cours de la période sous revue, des contrôles partiels ont été réalisés par le ministère des Finances en septembre 2016 et en avril 2018. En septembre 2016, la Commission de contrôle a déployé des agents en provinces pour vérifier la paie des agents de l'Etat, notamment pour éliminer les primes abusives.<sup>55</sup> Cette commission a effectué un nouveau contrôle en 2018 pour déceler les irrégularités dans le système de la paie et de relever des doublons de listing.

Le rapport de cette commission fait état de 5 823 comptes bancaires régulièrement alimentés en salaire par l'Etat et dont les propriétaires n'ont pas été identifiés et de plus de 4 500 autres qui sont restés dormants et qui devraient être élagués des fichiers des services de paie, sauf réclamation<sup>56</sup>. Le nombre d'agents répertoriés au cours de ce processus qui pourraient s'avérer fictifs représente 0.57% du nombre total de fonctionnaires de l'Etat.

---

<sup>55</sup> [http://www.transparencebudgetaire-cd.org/actualites\\_details.php?idactualite=19](http://www.transparencebudgetaire-cd.org/actualites_details.php?idactualite=19)

[http://www.transparencebudgetaire-cd.org/actualites\\_details.php?idactualite=21](http://www.transparencebudgetaire-cd.org/actualites_details.php?idactualite=21)

<sup>56</sup> <http://www.rfi.fr/afrique/20190915-rdc-5000-comptes-fonctionnaires-fictifs-bloques-reseaux-mafieux>

La CNDH a également réalisé en octobre 2017 un audit sur les violations du droit au salaire dans les secteurs de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel. Les conclusions de cette étude ont fait notamment ressortir le non-paiement d'enseignants engagés, la suppression de la liste de paie d'enseignants après leur mutation dans une autre école ou province, l'existence d'écoles créées, mais sans que les enseignants ne soient payés, etc.

En résumé, des audits partiels ou enquêtes auprès du personnel ont été effectués au titre des exercices 2016 et 2018.

#### Notation de la composante = C

##### ✓ Réformes en cours

- Un Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines et de la Paie (SIGRHP) est en train d'être mis en place et un site web a été élaboré, mais il n'est pas actualisé. Les données publiées les plus récentes qui portent sur l'année 2014 donnent un effectif du personnel total de 604 060 personnes pour le régime général.
- Le gouvernement s'est donné l'objectif d'instaurer le système de contrôle physique des empreintes pour identifier les agents fictifs.

#### PI-24 : Gestion de la passation des marchés

##### Résumé des notations et tableau de performance

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
<b>PI-24 Gestion de la passation des marchés</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
24.1 Suivi de la passation des marchés publics	D*	Il existe plusieurs systèmes d'information dans lesquelles sont retracées les informations relatives aux marchés passés par l'administration centrale, mais les informations pour 2018 ne sont pas exhaustives.
24.2 Méthodes de passation des marchés.	C	Plus de 60 % des marchés sont généralement attribués sur la base d'une procédure de mise en concurrence.
24.3 Accès du public aux informations sur la passation des marchés.	C	Trois éléments d'informations sur les marchés passés représentant plus <b>la majorité</b> des marchés sont complets et fiables et mis à la disposition du public en temps voulu.
24.4 Instruction des plaintes concernant la passation des marchés.	C	Le comité de règlement des différends (CRD) de l'ARMP concernant la passation des marchés satisfait le premier critère et 2 autres critères.



## ✓ 24.1 Suivi de la passation des marchés

**Champ de la composante : Administration Centrale**

**Période sous revue : dernier exercice clos**

### Cadre juridique

Les principaux organes intervenant dans la passation des marchés sont : la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et les Cellules de Gestion des Marchés Publics au niveau des Autorités Contractantes. Selon les dispositions législatives, des structures similaires existent ou sont prévues au niveau des Provinces.

Le système de gestion de finances publiques relatif aux marchés publics a été modernisé par la Loi n°10/010 du 27 Avril 2010 permettant d'établir le nouveau code des marchés publics et ses textes d'application sur le fonctionnement des Cellules de Gestion des Projets et des Marchés Publics (CGPMP), de la Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics (DGCMP) et enfin de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP). Le Décret N° 10/33 du 28 décembre 2010 fixe les modalités d'examen des marchés publics.

### Situation en cours

Les informations sur les passations de marchés passés au cours des trois derniers exercices ont été fournies par l'ARMP et sont reproduites dans le tableau suivant :

**Tableau 3-31 : Passations de marchés au cours des trois derniers exercices selon les différentes procédures (valeurs en dollars USD)**

Méthodes de passation	2016	2017	2018
Appel d'Offres Ouvert International	970 513 503	194 648 899	496 876 297
Appel d'Offres Ouvert National	532 737 078	56 613 389	75 899 922
Appel Offres International Restreint	4 218 720	671 881 044	3 918 158
Appel d'Offres National Restreint	12 925 532	14 608 477	4 173 087
Gré à Gré	875 198 993	463 154 564	160 987 885
Consultations des Fournisseurs	69 981 264	40 208 929	23 964 444
<b>Total</b>	<b>2 465 575 089</b>	<b>1 441 115 302</b>	<b>765 819 793</b>

Source : Division des Statistiques et Documentation

**Tableau 3-32 : Volume et valeur des marchés publics de l'exercice 2018 selon les types (valeurs en dollars USD)**

Type	Nombre	%	Valeur (Usd)	%
Travaux	76	6	150 942 733	19,71
Fournitures	814	67	207 271 193	27,07
Services	176	14	38 067 559	4,97
Prestations Intellectuelles	151	12	369 538 308	48,25
<b>Total</b>	<b>1 217</b>	<b>100</b>	<b>765 819 793</b>	<b>100</b>

Source : Division des Statistiques et Documentation

Selon la méthodologie PEFA, la composante de l'indicateur doit être notée sur la base du dernier exercice clos, mais les données fournies par l'ARMP ne sont pas exhaustives pour l'année 2018. Le total des marchés pour 2018 représente environ 50% du total des marchés de 2017 et 30% du total des marchés de 2016. Le rapport d'activité de 2018 n'est d'ailleurs pas encore publié sur le site de l'ARMP. Le dernier rapport publié est celui de 2017.

Par ailleurs, le tableau précédent fait ressortir un montant de marchés passés en 2018 de 1 225 milliards FC (en appliquant un taux de change de 1600 FC pour un dollar), tandis que les catégories de dépenses devant être soumises aux procédures de passation des marchés pour la même année indiquent un montant de près de 3 600 milliards de FC, si l'on se réfère au rapport d'exécution du budget 2018. Sur la base de ce calcul, les marchés publics saisis par l'ARMP représenteraient environ 31% du total des marchés publics. L'ARMP a par ailleurs indiqué à la mission devoir procéder à des vérifications sur le terrain pendant plus d'un an pour pouvoir disposer d'une base de données relativement exhaustive. Pour le dernier exercice, l'ARMP ne semble pas disposer de données exactes et fiables pour plus de la majorité des méthodes de passation de marchés.

*En résumé*, il existe plusieurs systèmes d'information dans lesquelles sont retracées les informations relatives aux marchés passés par l'administration centrale, mais les informations pour 2018 ne sont pas exhaustives.

#### **Notation de la composante = D\***

#### **✓ 24.2 Méthodes de passation des marchés**

*Champ de la composante : Tous les marchés des Administrations publiques centrales*

*Période sous revue : dernier exercice clos 2018*

#### **Cadre juridique**

Les méthodes de passation des marchés sont gérées par les décrets et articles de lois suivants :

- Décret N° 010/34 du 28 décembre 2010 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics,
- Décret N° 18/001 du 12 janvier 2018 portant fixation du taux de la redevance de régulation des marchés publics et de la délégation de service public.
- Décret N° 10/22 du 02 Juin 2010 portant manuel de procédures relatif aux marchés publics.
- Art. 17 de la loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics.
- Art. 42 al 3 de la loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics.
- Art. 42 al. 4 de la loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics

La loi relative aux marchés publics dispose que « *les marchés publics sont passés par appel d'offres. Ils peuvent exceptionnellement être attribués selon la procédure de gré à gré dans les conditions définies dans la présente loi* ». Cette procédure est évoquée aux articles 42 et 43 de la loi de 2010 relative aux marchés publics : « *dans des cas d'extrême urgence, pour les travaux, fournitures ou services, lorsqu'il est fait face à un prestataire défaillant ou dans des cas d'urgence impérieuse motivée par des circonstances imprévisibles ou de force majeure, ne permettant pas de respecter les délais dans les procédures d'appel*

*d'offres* ». L'article 43 de la loi relative aux marchés publics prévoit que le marché de gré à gré ne peut être pratiqué qu'avec des fournisseurs ou prestataires de services qui ont « *l'expertise requise ou qui ont exécuté des travaux analogues dans le passé et acceptent de se soumettre à un contrôle des prix spécifiques durant l'exécution des prestations* ». L'article 45 complète d'ailleurs, en ce que « *les marchés spéciaux ne concernent que l'acquisition des équipements ou fournitures et les prestations de toute nature strictement liées à la défense nationale, à la sécurité et aux intérêts stratégiques de l'État* ». Les marchés spéciaux bénéficient ainsi d'un régime dérogatoire au marché public de gré à gré, faisant « *l'objet d'un décret du Premier ministre délibéré en Conseil des ministres* ».

Les procédures et seuils de passation applicables aux marchés publics sont les suivants :

**Appel d'Offres International (AOI)** : conformément à l'article 39 du Manuel de Procédures relatives au Code des Marchés Publics, Marchés et délégations de service public d'un montant (estimé)  $\geq$  aux seuils suivants :

- Marchés de travaux : 8.000.000.000 FC ;
- Marchés de fournitures et services courants : 500.000.000 FC ;
- Marchés de prestations intellectuelles et délégations de service public : 250.000.000 FC.

**Appel d'Offres National (AON)** : conformément à l'article 37 du Manuel de Procédures relatives au Code des Marchés Publics, Marchés et délégations de service public d'un montant (estimé)  $\geq$  aux seuils suivants :

- Marchés de travaux, fournitures et services courants : 50.000.000 FC ;
- Marchés de prestations intellectuelles et délégations de service public : 20.000.000 FC.
- Mise en concurrence d'au moins trois (3) fournisseurs ou prestataires : Conformément à l'article 38 du Manuel de Procédures relatif au Code des Marchés Publics, Marchés et délégations de service public d'un montant (estimé)  $\leq$  aux seuils suivants :
- Marchés de travaux, fournitures et services courants : 50.000.000 FC ;
- Marchés de prestations intellectuelles et délégations de service public : 20.000.000 FC.

*Remarque* : ces seuils sont susceptibles d'être modifiés, ils sont fixés par décret délibéré au Conseil des ministres.

### **Situation en cours**

La loi sur les marchés publics exige que les marchés publics fassent l'objet d'un appel d'offres, sauf circonstances particulières. En théorie, le processus de passation des marchés est géré par la Cellule de Gestion des Marchés Publics.

Sur la base des informations statistiques transmises et présentées dans la composante 24.1, il apparaît que moins de 21% des marchés ont été passés en gré à gré en 2018, mais les informations portant sur cet exercice ne sont pas exhaustives (voir composante PI-24.1) et le rapport annuel de l'ARMP 2018 n'a toujours pas été publié.

Les informations sur les années passées montrent par ailleurs un pourcentage de marchés passés en gré à gré toujours supérieur à 30% entre 2015 et 2017.

**Tableau 3-33 : Marchés publics en gré à gré (valeurs en millions de dollars US en en %)**

Libellé	2015	2016	2017
Valeurs des MP (millions USD)	2 272.4	2 465.6	1 114.1
Valeurs des gré à gré	946.3	875.2	463.2
% des gré à gré	41.6%	35.5%	32.1%

Source : Rapport annuel de l'ARMP pour l'exercice 2017

Au regard des informations sur les années passées et du manque d'exhaustivité des données pour 2018, il a été décidé, pour pouvoir noter la composante sur base de données exhaustives, de constituer un échantillonnage des données de 2018 sur la base des données de 2017 à partir des informations contenues dans le rapport annuel de l'ARMP relatif à l'exercice 2017.

En prenant un taux de change moyen de 1300 FC pour un dollar en 2017, les informations communiquées par l'ARMP font ressortir une valeur de 1 873,4 milliards FC de marchés passés en 2017. L'ARMP disposerait donc des informations relatives à 71,1% des marchés passés en 2017.

**Tableau 3-34 : Nombre et montant des marchés passés au cours des trois derniers exercices (en pourcentage)**

Types de procédures	2016	2017	2018
Appel d'Offres National Restreint	0.52%	1.01%	0.54%
Appel d'Offres Ouvert International	39.36%	13.51%	64.88%
Appel d'Offres Ouvert National	21.61%	3.93%	9.91%
Appel Offres International Restreint	0.17%	46.62%	0.51%
Consultations des Fournisseurs	2.84%	2.79%	3.13%
Gré à Gré	35.50%	32.14%	21.02%
<b>Total</b>	<b>100.%</b>	<b>100.%</b>	<b>100%</b>

Source : ARMP

Sur la base des informations transmises par l'ARMP, il apparaît que 67,8% de la valeur totale des marchés ont été attribués sur une mise en concurrence, ce qui est inférieur à 70% et ne permet pas l'attribution d'une note B.

Cette notation résulte des informations transmises par l'ARMP, mais il doit être souligné, qu'au cours des entretiens tenus avec la société civile, celle-ci a jugé que le pourcentage de plus de 60% des marchés passés selon des procédures concurrentielles était très au-delà de la réalité. Elle considère que ces appels d'offres ne sont concurrentiels qu'en apparence et que le prestataire qui remportera l'offre est presque toujours identifié en avance. Elle estime que le montant des marchés passé réellement concurrentiels ne dépasse pas 10%. Cette analyse rejoint le point de vue de l'IGF qui juge que plus de 90% des marchés publics passés font l'objet de corruption<sup>57</sup>.

En résumé, sur la base des données de 2017, considérées comme un échantillonnage de 2018, il est supposé que 68 % des marchés en 2018 ont été attribués suite à une procédure de mise en concurrence.

<sup>57</sup><https://actualite.cd/2020/11/19/rdc-selon-ligf-plus-de-90-des-marches-publics-passees-font-lobjet-de-corruption>

## Notation de la composante = C

### ✓ 24.3 Accès du public aux informations sur la passation des marchés

Champ de la composante : Tous les marchés des administrations publiques centrales, y compris les Établissements Publics non-marchands.

Période sous revue : dernier exercice clos, 2018

#### Cadre juridique

La loi impose que tous les appels d'offres publics et les résultats du processus de mise en concurrence soient publiés sur le site web de l'ARMP.

#### Situation en cours

Les appels d'offres sur les travaux, fournitures, services et prestations intellectuelles sont publiés sur le site web de l'ARMP. La DGCMP dispose également d'un site web, qui présente les dossiers transmis à la DGCMP pour Avis de Non-Objection, Dérogation et Autorisation spéciale, mais aucune information postérieure à 2017 n'est publiée sur ce site.

Le tableau suivant présente la situation en cours par rapport aux critères de la méthodologie PEFA.

Tableau 3-35 : Publication des éléments principaux des marchés publics

Critères PEFA	Satisfaction	Justification
1-Le cadre juridique et réglementaire régissant la passation de marchés	Oui	Le code des marchés publics est disponible sur les sites de l'ARMP.
2-Les plans de passation de marchés publics (programme prévisionnel et révisable)	Oui	Les PPM sont publiés sur le site web de l'ARMP (mais pas en totalité).
3-Les opportunités de soumissions	Non	Les avis à manifestation d'intérêt et les avis d'appel d'offres sont publiés sur les sites de l'ARMP <sup>58</sup> . Cependant, les marchés passés en gré à gré ne sont pas publiés.
4-Les marchés attribués (objet, fournisseur et valeur)	Non	Les modèles d'avis d'attributions provisoire et définitive sont publiés sur le site internet de l'ARMP <sup>59</sup> . Cependant, les rapports d'évaluation externes indiquent que les autorités contractantes n'ont pas procédé à la publication de l'attribution définitive pour tous les marchés examinés et atteignant les

<sup>58</sup> <http://www.armp-rdc.org/index.php/fr/travaux>

<sup>59</sup> <http://www.armp-rdc.org/index.php/fr/attributions-travaux>.

Critères PEFA	Satisfaction	Justification
		seuils de passation.
5-Les informations sur le règlement des plaintes relatives à la passation de marchés	Oui	Les informations sont disponibles sur le site de l'ARMP <sup>60</sup> .
6-Les statistiques annuelles de passation de marchés.	Non	Les statistiques sur la passation des marchés attribués sont présentées dans un onglet du site internet de l'ARMP, mais les statistiques les plus récentes portent sur les marchés publics 2016-2017.

Ce tableau fait ressortir que trois éléments d'informations sur les marchés passés représentant plus de la moitié des marchés sont complets et fiables et mis à la disposition du public en temps voulu, ce qui correspond à la note C. L'attribution d'une note nécessiterait qu'au moins quatre critères soient respectés pour **la plupart** des marchés.

En résumé, trois éléments d'informations sur les marchés passés représentant plus de **la majorité** des marchés sont complets et fiables et mis à la disposition du public en temps voulu.

**Notation de la composante = C**

#### ✓ 24.4 Instruction des plaintes concernant la passation des marchés

*Champ de la composante : Tous les marchés des Administrations publiques centrales, y compris les Établissements Publics non-marchands*

*Période sous revue : dernier Exercice clos*

#### **Cadre juridique**

L'article 53 alinéa 1er du décret n°10/21 du 02 juin 2010 portant création, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), dispose que : « *le Comité de règlement de différends est chargé de recevoir les dénonciations, les irrégularités constatées par les parties intéressées ou celles connues de toutes autres personnes avant, pendant et après la passation ou l'exécution des marchés publics et de délégations de services publics* ».

Le Comité de règlement des différends (CRD) de l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) constitue une nouvelle institution devant contribuer à la mise en œuvre de la législation sur la commande publique en République Démocratique du Congo (RDC).

#### **Situation en cours**

Le rapport d'activité de l'ARMP 2018 n'étant pas encore publié, les informations recueillies ont été tirées du rapport d'activité de 2017. Au cours de cet exercice, le CRD de l'ARMP a reçu 21 recours et 25

<sup>60</sup> <http://www.arpmp-rdc.org/index.php/fr/publications-2/avis-du-comite-de-reglement-des-differends>

dénonciations et a également continué de traiter des dossiers en souffrance de l'exercice 2016. Le CRD a rendu 24 décisions sur les recours précontractuels et les dénonciations, 6 avis relatifs aux recours d'exécution et 12 décisions avant dire droit.

**Tableau 3-36 : Caractéristique du système d'examen des plaintes par un organe indépendant selon les critères PEFA**

Critères	Satisfaction	Justification
1-Ne participe à aucun titre à la passation des marchés publics ou au processus décisionnel conduisant à leur attribution ;	Oui	Décret n° 10/21 du 2/05/2010 portant création de l'ARMP, article 47 « incompatibilités ».
2-Ne facture aucune commission constituant un obstacle pour les parties intéressées	Oui	La saisine est gratuite.
3-Apply des procédures de dépôt et de règlement des plaintes clairement définies et mises à la disposition du public	Oui	Décret n° 10/21 du 2/05/2010 portant création de l'ARMP, Titre V-Du règlement des différends.
4-A le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés	Non	Le décret n° 10/21 du 2/05/2010 portant création de l'ARMP, Titre V du règlement des différends donne à l'ARMP le pouvoir, et à l'autorité contractante, le devoir de suspendre le processus, mais dans la pratique certaines autorités contractantes ne respectent pas les décisions de suspensions.
5-Rend des décisions dans les délais spécifiés par les règles/la réglementation	Non	Le rapport d'activité de 2017 mentionne le traitement de dossiers en souffrance de l'exercice 2016 à cause « du retard, accompagné parfois de mutisme de certaines autorités contractantes, dans la transmission à l'ARMP de leur mémoire en réponse aux recours introduits, impactant ainsi le délai de traitement des recours ». A noter également que le rapport annuel 2018 de l'ARMP n'est toujours pas publié.
6-Rend des décisions ayant force exécutoire pour toutes les parties (sans exclure la possibilité d'un éventuel recours ultérieur auprès d'une autorité supérieure externe).	Non	Selon le Décret n° 10/21 du 2/05/2010 portant création de l'ARMP, Titre V du règlement des différends, les décisions de la commission des litiges sont exécutoires et ont force contraignante pour les parties (art. 54), mais, l'ARMP déplore, dans son rapport annuel d'activité 2017 le fait « qu'elle ne dispose pas de force contraignante pour faire exécuter les décisions du CRD » (page 25).

En résumé, le comité de règlement des différends (CRD) de l'ARMP concernant la passation des marchés satisfait le premier critère et 2 autres critères.

#### Notation de la composante = C

##### ✓ Réformes en cours

Renforcement du contrôle a priori et a posteriori des marchés publics à travers :

- l'acquisition d'un logiciel de gestion des marchés publics et la création d'une passerelle avec la chaîne de la dépense ;
- l'organisation de l'évaluation qualitative du système des marchés publics et des audits périodiques ;
- l'opérationnalisation du cadre institutionnel de régulation et de gestion des marchés publics au niveau central et local.

#### PI-25 : Contrôle interne des dépenses non salariales

##### Résumé des notations et tableau de performance

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
PI-25 Contrôle interne des dépenses non salariales	D+	Méthode de notation M2
25.1 Séparation des tâches	C	Une séparation appropriée des fonctions est prévue dans la LOFIP tout au long du processus de dépenses et le processus de dépenses impose une séparation des tâches à toutes les étapes. Mais les responsabilités importantes ne sont pas correctement exercées, notamment en raison de l'absence d'un réseau des comptables.
25.2 Efficacité du contrôle des engagements de dépenses.	D	Des mesures de contrôle des engagements de dépenses ont été établies, mais elles ne sont pas efficaces.
25.3 Respect des règles et procédures de paiement	D	Moins de <b>la majorité</b> des paiements sont effectués conformément aux procédures applicables aux paiements réguliers.

##### ✓ 25.1. Séparation des fonctions

Champ de la composante : Administration centrale

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

#### Cadre juridique

L'article 112 de la LOFIP énonce que « le contrôle administratif a priori des opérations budgétaires de



dépenses du pouvoir central est assuré par le contrôleur budgétaire. Les contrôleurs budgétaires sont affectés auprès de chaque institution et ministère dépensiers et auprès des services déconcentrés de l'Etat ».

L'article 81 du RGCP précise que : « l'exécution de la dépense publique comporte deux phases la phase administrative et la phase comptable. La phase administrative comprend les étapes d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement. La phase comptable comporte l'étape de paiement ».

L'article 101 de la LOFIP stipule que le comptable public tient également la comptabilité des matières. En matière de patrimoine, le comptable public contrôle exclusivement la conservation des droits, privilèges et hypothèques (Article 120 de la LOFIP). Les comptables publics effectuent également les opérations de trésorerie et de patrimoine (Art. 4 du RGCP).

### **Situation en cours**

Le Gouvernement publie chaque année des circulaires budgétaires contenant « les instructions relatives à l'exécution » des lois de Finances, mais les règles de la LOFIP ne sont pas appliquées. Les administrateurs de crédits sont tenus de suivre les 4 étapes de la chaîne des dépenses pour exécuter leurs dépenses ou de les régulariser dans les 48 heures, mais ils interviennent souvent auprès du ministre des Finances pour éviter de passer par cette procédure en invoquant le motif d'étapes redondantes et longues dans le processus et les délais dans l'approbation des engagements. Les procédures exceptionnelles sont donc encore largement utilisées, notamment à la suite de la récente crise politique.

En résumé, une séparation appropriée des fonctions est prévue dans la LOFIP tout au long du processus de dépenses et le processus de dépenses impose une séparation des tâches à toutes les étapes. Mais les responsabilités importantes ne sont pas correctement exercées, notamment en raison de l'absence du réseau des comptables.

### **Notation de la composante = C**

#### **✓ 25.2. Efficacité des contrôles des engagements de dépenses**

Champ de la composante : Administration centrale

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

### **Cadre juridique**

L'article 113 de la LOFIP stipule que « le contrôleur budgétaire obtient communication de toutes les pièces propres à justifier les engagements [...]. Si les actes de l'ordonnateur lui paraissent entachés d'irrégularités au regard des dispositions qui précèdent, le contrôleur refuse le visa. Pour ce faire, Il ne peut en aucun cas être sanctionné ».

L'article 129 de la LOFIP 2011 prévoit des sanctions pour fautes de gestion au niveau du pouvoir central pour toute personne : « qui n'aura pas respecté les règles d'engagement des dépenses ; qui aura engagé des dépenses sans en avoir le pouvoir ou reçu délégation ; qui aura engagé des dépenses sans disponibilité des crédits ; qui aura effectué une dissimulation de nature à permettre la fausse imputation d'une dépense ; qui se sera procuré à soi-même ou à autrui un avantage injustifié, sous toute forme, entraînant un préjudice pour le pouvoir central ; qui aura omis en méconnaissance de la loi fiscale de remplir les

obligations qu'elle impose aux fins d'avantager indûment les contribuables ; qui aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses du pouvoir central ou à la gestion des biens appartenant au pouvoir central ou qui, chargée de la tutelle ou du contrôle des services du pouvoir central, aura donné son approbation aux décisions incriminées. La sanction pour faute de gestion réside dans la condamnation de la personne incriminée, à une amende dont le montant ne pourra atteindre le double du traitement ou salaire brut annuel alloué à la date de l'infraction sans être inférieur au quart. Outre les sanctions énumérées ci-dessus, le fonctionnaire encourt une sanction disciplinaire, civile et/ou pénale ».

### Situation en cours

Les résultats du rapport de contrôle au titre de 2018 sur la situation des dossiers traités, des dossiers rejetés et surtout le taux de rejet n'ont pas été transmis.

Le rapport de la CDC sur la reddition des comptes de 2018 mentionne par ailleurs que l'état comparatif des autorisations d'engagement et des dépenses effectivement engagées mettant en valeur les crédits de paiement à reporter ne lui a pas été transmis. Cependant, les constatations de la Cour des comptes sur l'exécution des dépenses en capital du Pouvoir central au cours des exercices 2017 et 2018 font ressortir des paiements supérieurs aux prévisions, résultant le plus souvent d'engagements supérieurs aux prévisions et de paiements supérieurs aux engagements.

**Tableau 3-37 : Prévisions, paiements et dépassements en 2018 (en milliards de FC et %)**

Rubriques	Prévisions	Paiements <sup>10)</sup>	Disponible	Dépassement	Tx d'exec (en %)
Dettes publiques	388.5	230.7	183.6	25.8	59.38
Frais fin	151.3	227.9	36.7	113.4	150.67
Dép. de pers	2 660.8	2 831.7	697.9	867.6	106.42
Biens et mat.	186.1	486.3	102.5	402.6	261.23
Dép. de prest.	428.6	880.7	295.9	750.5	205.48
Transf et interv	2 492.1	2 346.3	745.1	599.3	94.15
<b>Total</b>	<b>6 307.5</b>	<b>7 003.5</b>	<b>2 061.7</b>	<b>2 759.2</b>	<b>111.04</b>

(1) : Paiements=Prévisions + Dépassements - Disponible.

Source : Rapport de la CDC sur l'exécution du budget 2018

Du tableau ci-dessus se dégage un total de dépassement de crédits de FC 2 759 milliards de FC, sur un montant de dotations initiales de 6 307 milliards de FC, soit un pourcentage de 43,7%. Comme les engagements ne peuvent être supérieurs aux dotations, le taux de dépassement des paiements par rapport aux engagements est nécessairement supérieur à ce ratio.

Le rapport de la Commission Economique et financière (ECOFIN) de l'Assemblée nationale sur la reddition des comptes de l'exercice 2016, et sur la reddition des comptes des exercices 2017 et 2018 fait notamment ressortir : (i) des engagements de dépenses supérieures aux prévisions ; (ii) des paiements supérieurs aux engagements (iii) et des dépassements des crédits budgétaires non régularisés en cours de l'exercice budgétaire<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> <https://www.digitalcongo.cd/article/5a1ffa2bf79b6a000449a352/>

Les dispositions de la LOFIP 2011 limitant les engagements aux crédits disponibles et autorisés sont donc systématiquement enfreintes chaque année lors de l'exécution du budget sans qu'aucune sanction ne soit appliquée pour ces fautes de gestion, malgré les rapports de la CDC et de l'ECOFIN.

*En résumé*, des mesures de contrôle des engagements de dépenses ont été établies, mais elles sont peu efficaces et ne limitent pas du tout les engagements aux disponibilités indiquées dans les projections et aux allocations approuvées pour toutes les catégories de dépenses.

## Notation de la composante = D

### ✓ 25.3 Respect des règles et procédures de paiement

*Champ de la composante : Administration centrale*

*Période sous revue : Au moment de l'évaluation*

#### Cadre juridique

Les règles et procédures de paiement des dépenses se trouvent principalement dans les dispositions du RGCP concernant le comptable public, qui est l'acteur principal pour le contrôle des paiements (articles 81, 87 et suivants, articles 92 et 137).

En outre, l'article 114 de la LOFIP 2011 prévoit « *qu'en cas de désaccord persistant avec l'ordonnateur auprès duquel il est rattaché, le contrôleur budgétaire en réfère, selon le cas, au ministre ayant le budget dans ses attributions au niveau central ou au représentant du pouvoir central en province. Il ne peut être passé outre au refus de visa que sur autorisation motivée écrite dudit ministre ou représentant du pouvoir central.* ».

#### Situation en cours

La Direction du Contrôle budgétaire (DCB) a fourni à la mission un tableau sur les dépenses effectuées en 2018 selon les différents types de procédures.

**Tableau 3-38 : Dépenses effectuées par type de procédure en 2018 (en milliards de F FC)**

Rubrique	Standard	Urgences/Cab Budget	Urgences/Cab Finances	Total 2018
Bourse d'Etudes	0.0	0.0	0.0	0.0
Contrepartie des Projets	0.2	11.2	0.0	11.4
Dépenses Communes	0.0	117.7	28.4	146.1
Dépenses exceptionnelles sur Ress. Propres	0.0	612.3	8.8	621.0
Dettes publiques	0.4	189.4	23.7	213.5
Financement des Réformes	0.1	3.0	0.1	3.1
Fonctionnement des Institutions	29.8	404.4	809.4	1 243.6
Fonctionnement des Ministères	33.1	787.6	396.6	1 217.3
Frais Financiers	0.0	81.5	12.3	93.8

Rubrique	Standard	Urgences/Cab Budget	Urgences/Cab Finances	Total 2018
Interventions Economiques, Soc. et Cult.	8.9	109.8	93.2	211.8
Investissements sur Ressources Propres	1.2	90.0	77.0	168.2
Investissements sur Transfert aux Provinces	0.0	45.5	24.8	70.3
Rémunérations	0.0	57.6	33.1	90.7
Rétrocessions aux Régies Financières	0.0	427.1	0.0	427.1
Subvention au Déficit BCC	0.0	0.0	0.0	0.0
Subvention aux Organismes Auxiliaires	4.1	17.6	0.8	22.5
Subvention aux Services Ex-BPO	0.0	9.2	0.0	9.2
Subvention aux Services Déconcentrés	0.0	3.6	0.0	3.6
Transfert aux Provinces (Fonctionnement)	0.0	141.6	39.5	181.2
<b>TOTAL</b>	<b>77.6</b>	<b>3 109.1</b>	<b>1 547.8</b>	<b>4 734.6</b>
<b>Pourcentage</b>	<b>1.6%</b>	<b>65.7%</b>	<b>32.7%</b>	<b>100%</b>
Procédure Paie				2 663.3
Intégration-DPSB				1 340.9
<b>TOTAL GENERAL</b>				<b>8 738.8</b>

Source : Direction du Contrôle Budgétaire (DCB)

Ce tableau fait ressortir que les dépenses urgentes passant par le Cabinet du Budget représentaient 65,7% des dépenses en 2018 et que celles passant par le Cabinet du ministère des Finances représentaient 32,7% du total des dépenses. Les dépenses passant par la procédure d'urgence représentaient donc au total 98,4% du total des dépenses.

Les tableaux suivants, tirés des rapports de la DCB, montrent que plus 98,5% des dépenses ont été passées selon la procédure des dépenses urgentes au cours des trois derniers exercices.

**Tableau 3-39 : Ventilation des dépenses 2016 à 2018 par procédures 2019 (montant en milliards de FC)**

Année	Standard	Urgences/Cab Budget	Urgences/Cab Finances	Total
2016	34.99	1 730.70	573.36	2 339.05
2017	0.11	2 067.35	701.32	2 768.78
2018	77.63	3 109.14	1 547.79	4 734.56

Source : Direction du Contrôle Budgétaire

**Tableau 3-40 : Ventilation des dépenses 2016 à 2018 par procédures (montant en pourcentage du total)**

Année	Standard	Urgences/Cab Budget	Urgences/Cab Finances	Total
2016	1.5%	74.0%	24.5%	100.0%
2017	0.0%	74.7%	25.3%	100.0%
2018	1.6%	65.7%	32.7%	100.0%

Source : Direction du Contrôle Budgétaire

Le rapport d'ECOFIN sur la gestion 2018 précise également que, pour les achats, environ 60% des dépenses du budget général passaient par les circuits d'approvisionnement, mais que seule une petite proportion d'entr'elles ont suivi les procédures normales, tandis que les autres dépenses ont suivi des procédures exceptionnelles ou ont complètement court-circuité les voies budgétaires, même si elles ont été ensuite « régularisées » ex-post.

En résumé, moins de **la majorité** des paiements sont effectués conformément aux procédures applicables aux paiements réguliers. L'absence de l'intervention des comptables publics dans les contrôles des paiements tels que prévus dans la LOFIP et le RGCP constitue une défaillance majeure par rapport au respect des procédures de paiement. Cette situation favorise le paiement de dépenses insuffisamment ou pas du tout justifiées et documentées.

**Notation de la composante = D.**

✓ **Réformes en cours**

Malgré la mise en place de textes législatifs supplémentaires, aucune réforme structurelle n'a encore été lancée pour mieux contrôler l'exécution du budget. L'ODEP, qui effectue des suivis de l'exécution des dépenses publiques, fait état du montant considérable de « dépenses urgentes » liquidées par le Trésor public. Cette procédure court-circuite la chaîne des dépenses ordinaire qui impose le respect d'une procédure passant par l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Ces dépenses, non provisionnées dans la loi de finances de 2019, représentent à fin juin 18,5% des dépenses publiques.

La création et la mise en place en cours de la DGTCP et du réseau comptable devraient permettre de renforcer la séparation des tâches et les contrôles sur les paiements.

**PI-26 : Audit interne**

**Résumé des notations et tableau de performance**

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
<b>PI-26 Audit interne</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode notation M1</b>
26.1 Portée de l'audit interne	C	Des audits sont réalisés annuellement par l'IGF sur les recettes et les dépenses. L'audit interne est opérationnel pour les entités de l'administration centrale à l'origine de la <b>plupart</b> des dépenses budgétisées ainsi que pour les entités

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
		de l'administration centrale qui recouvrent la <b>majorité</b> des recettes publiques budgétisées.
26.2 Nature des audits et normes appliquées	C	Les activités d'audit interne portent à la fois sur l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des contrôles internes et sur la conformité financière, mais l'essentiel des activités d'audit interne est axé sur la conformité financière.
26.3 Exécution d'audits internes et rapports d'audit	D	Un programme annuel d'audit consolidé de l'ensemble des structures et organes de contrôle existe, mais moins de la <b>majorité</b> des audits prévus ont été menés à bien. Les missions réalisées ont surtout répondu aux demandes de la hiérarchie.
26.4 Suite donnée aux audits internes.	D	L'ensemble des recommandations adressées aux structures auditées fait l'objet d'un rapport de suivi. Moins de la majorité des entités contrôlées apporte une réponse formelle aux recommandations des missions d'audit interne.

### ✓ 26.1. Portée de l'audit interne

**Champ de la composante : Administration Centrale**

**Période sous revue : Au moment de l'évaluation**

#### Cadre juridique

Les entités de contrôle interne établies par le cadre juridique en RDC sont l'Inspection générale des Finances (IGF) et les inspections internes des départements. L'IGF, créée par l'Ordonnance 87-223 du 15 septembre 1987, est une entité autonome sous la tutelle de la Présidence. Son fonctionnement est prévu aux articles 2 al 3 et 4, 11, 12 et 13 de l'Ordonnance 87-323 du 15 septembre 1987. En vertu de l'article 2 de cette ordonnance, l'IGF contrôle, en recettes comme en dépenses, toutes les opérations financières de l'Etat, des Entités Territoriales Décentralisées, des Etablissements Publics. Ce cadre réglementaire a été modifié successivement en 1991, 2003, 2004 et en 2009.

#### Situation en cours

Les inspections ministérielles ne sont pas encore en place et la fonction d'audit interne au sein des ministères sectoriels et des régies financières n'est pas encore opérationnelle.

Les rapports d'activités 2016, 2017 et 2018 transmis à la mission montrent que l'IGF intervient dans tous les secteurs utilisateurs de fonds publics. Le contrôle porte sur toutes les régies financières (DGI, DGDA et DGRAD) en charge de recouvrement de recettes. L'IGF n'est cependant pas en mesure de réaliser chaque année un audit sur l'exhaustivité des actes. L'IGF a fourni à la mission son programme de travail entre 2017 et 2019. Les interventions prévues pour le contrôle des dépenses sont présentées dans le tableau suivant :

**Tableau 3-41 : Dotations budgétaires des utilisateurs de budget concernés par des audits entre 2017 et**

2019 (en milliards de FC et en %)

Années	Axes proposés	Entités concernées	Dotations LDF
2017	Contrôle des marchés publics	Ministère de l'Enseignement Primaire	9.2
2017		Ministère des Infrastructures, Travaux Publics et Reconstruction	148.4
2017		Ministère du Plan	68.6
2019		Ministère de l'Agriculture	337.9
2019		Ministère de l'E.P.S.P	125.8
2019		Ministère de la Santé Publique	139.6
2019		Ministère des Finances	1381.7
2019		Ministère des Infrastructures, Travaux Publics et Reconstruction	317.6
2019		Ministère du Budget	382.
2019		Ministère du plan et suivi de la mise en œuvre de la révolution de la modernité.	52.6
2019		Ministère de l'Environnement et conservation de la nature et bureaux comptables concernés	32.7
2019		Ministère de la Justice et bureaux comptables concernés	63.
2019		Ministère des Affaires Etrangères et bureaux comptables concernés	5.7
2017	Gestion axée sur les résultats	Ministère de la Santé Publique	79.9
2017		Ministère de l'Agriculture	781.5
2017		Ministère du Développement Rural	27.2
2017	Régularisation des Mises à disposition des fonds (MAD)	Ministère de la Justice et Code Comptable	35.4
2017			43.2
2018		Ministère de la Justice et Code Comptable	35.
2018		Ministères des Affaires Etrangères et Code comptable	43.8
<b>Total</b>			<b>9 249.8</b>
<b>Moyenne des dépenses totales annuelles prévues entre 2017 et 2019</b>			<b>1 743.23</b>
<b>Pourcentage de couverture des entités devant être auditées par rapport aux prévisions moyennes de dépenses annuelles</b>			<b>86.1%</b>

Source : IGF

Ce tableau fait ressortir que, sur base de leur budget annuel, 86,1% des entités utilisatrices du budget devaient être auditées par l'IGF entre 2017 et 2019. L'audit est donc opérationnel pour **la plupart** des dépenses budgétaires totales, mais il est pratiqué par l'IGF et non par les inspections ministérielles, car celles-ci ne sont généralement pas opérationnelles.

Sur la base des informations transmises par l'IGF, les interventions prévues pour le contrôle des entités productrices de recettes sont présentées dans le tableau suivant :

**Tableau 3-42 : Dotations budgétaires des entités productrices de recettes vérifiées par les audits en 2018 (en milliards de FC et en %)**

Régies	Axes proposés	Entités concernées	Montant	%
DGDA			<b>2550.3</b>	<b>24.60%</b>
	Appui à la mobilisation des recettes	DGDA		
		DGDA KIN AERO		
		DGDA KONGO CENTRAL		
	Certification des déclarations ITIE	DGDA		
	Certification des recettes des industries extractives	DGDA		
	Evaluation du système interne de gestion des risques	DGDA Haut-Katanga		
		DGDA Kinshasa		
		DGDA Kongo-Central		
	Maîtrise des flux des marchandises	Antennes DGDA Dar-es-Salam et Momabsa		
		DGDA BENI		
		DGDA GOMA		
		DGDA KASUMBALESA et KATANGA BORDER POST		
		DGDA KIN AERO		
		DGDA MATADI et SCTP Ports Maritimes		
	Maîtrise produits pétroliers	DGDA ANGO		
		DGDA LUSHI SEP		
	Renforcement de l'efficacité des services	DGDA		
		DGDA KIN AERO		
		DGDA KONGO CENTRAL		
	Suivi de l'encaissement et du nivèlement des recettes	DGDA		
DGI			<b>2700.9</b>	<b>26.10%</b>
	Appui à la mobilisation des recettes	DGI		
	Certification des déclarations ITIE	DGI		
	Certification des recettes des industries extractives	DGI		
	Consolidation des réformes fiscales	DGI		
	Evaluation du système interne de gestion des risques	DGI, DGDA, DGRAD		
	Renforcement de l'efficacité des services	DGI		
	Suivi de l'encaissement et du nivèlement des recettes	DGI		



Régies	Axes proposés	Entités concernées	Montant	%
DGRAD			1079.3	10.40%
	Appui à la mobilisation des recettes	DGRAD		
	Certification des déclarations ITIE	DGRAD		
	Certification des recettes des industries extractives	DGRAD		
	Suivi de l'encaissement et du nivèlement des recettes	DGRAD		
Total régies			<b>6330.5</b>	<b>61.10%</b>
Recettes totales			<b>10 53.10</b>	<b>100.00%</b>

Source : IGF

Sur la base des informations transmises par l'IGF à la mission, il apparaît que 61,1% des recettes publiques ont été auditées en 2018. La période n'a pas été étendue à plusieurs années, car l'IGF n'a pas audité les établissements publics.

*En résumé*, des audits sont réalisés annuellement par l'IGF sur les recettes et les dépenses. L'audit interne est opérationnel pour les entités de l'administration centrale à l'origine de la **plupart** des dépenses budgétisées (86%), ainsi que pour les entités de l'administration centrale qui recouvrent la **majorité** des recettes publiques budgétisées (61%).

## Notation de la composante = C

### ✓ 26.2 Nature des audits et normes appliquées

Champ de la composante : Administration Centrale

Période sous revue : Au moment de l'évaluation

#### Cadre juridique

Le concept d'audit était apparu dans l'ordonnance de 1987 portant création de l'IGF. Néanmoins, ce cadre législatif n'oblige pas l'IGF à faire des audits. C'est plutôt la LOFIP de 2011 qui sert de soubassement à la couverture et à la nature des contrôles internes. Selon la LOFIP, l'IGF dispose d'une compétence générale en matière de contrôle des finances et des biens publics. « Elle peut accomplir toute enquête ou mission de contrôle, de vérification, de contre-vérification et de surveillance de toutes les opérations financières, en recettes et en dépenses, du pouvoir central ainsi que des organismes ou entreprises de toute nature bénéficiant de son concours financier sous forme de participation en capital, de subvention, de prêt, d'avance ou de garantie (Article 121) ». La LOFIP n'oblige pas non plus l'IGF à faire des audits.

Toutefois, l'article 2bis de l'Ordonnance n° 87-323 portant création de l'Inspection Générale des Finances, en abrégé «I.G.F.» précise que l'Inspection générale des finances, **en tant que service d'audit supérieur du gouvernement**, peut procéder à toute mission de contre-vérification, au second degré, de toutes les situations douanières, fiscales ou parafiscales des contribuables ou redevables d'impôts, droits, taxes ou redevances, soit en cas de découverte d'une fraude lors de l'exécution normale d'une mission de contrôle ou de vérification, soit sur réquisition des autorités politiques et administratives, soit

sur réquisition des autorités judiciaires, soit, enfin, sur dénonciation des tiers.

### Situation en cours

L'IGF présente, sur son site web, ses principaux mécanismes d'intervention, à savoir : les missions d'enquête, les missions de contrôle, les missions de vérification, les missions de contre-vérification et les missions de surveillance. Seules les missions de surveillance peuvent prendre la forme de missions d'audit.

Le mode opératoire est présenté comme suit sur le site de l'IGF :

- Programme d'actions ou réquisitions des autorités politiques et administratives approuvé par la tutelle ;
- Ordres de mission (accompagnés des termes de référence).
- Exécution de la mission suivant la règle du contradictoire.
- Formulation des recommandations.
- Mise en œuvre des recommandations

Certains éléments du mode opératoire de l'IGF (Programme d'actions, règle du contradictoire, formulation des recommandations et mise en œuvre des recommandations) relèvent de l'audit, mais l'IGF ne disposait pas encore en 2018, de cartographie des risques de tous les services rentrant dans son périmètre de contrôle (celle-ci a été mise en place en 2017).

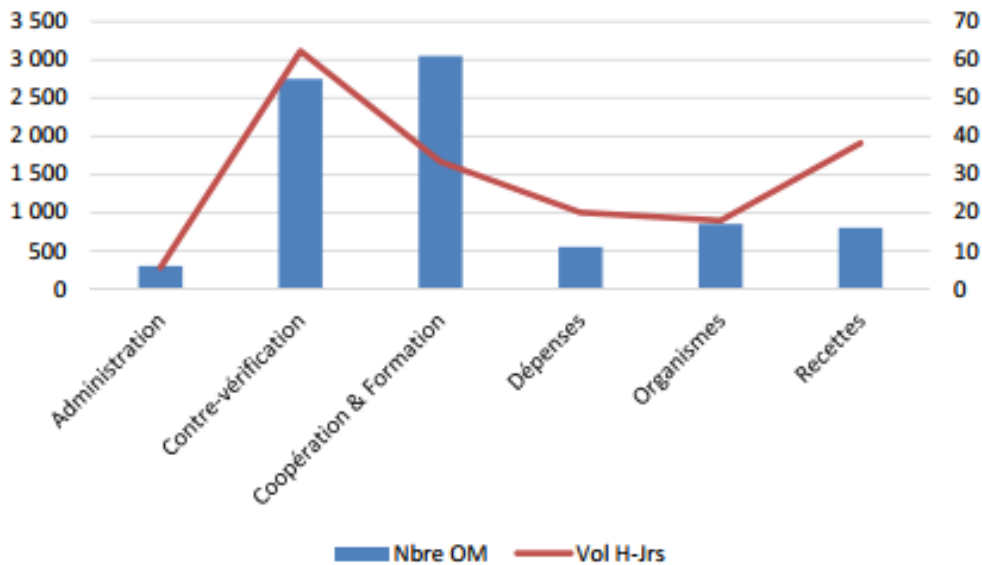
**Tableau 3-43 : Répartition des missions lancées par l'IGF en 2018**

Secteurs	1er trimestre	2ème trimestre	3ème trimestre	4ème trimestre	Total OM		
					En Nbre	En %	
Administration	1	2		3	6	3,61%	
Contre-vérification	12	15	21	7	55	33,13%	
Coopération & Formation	9	25	18	9	61	36,75%	
Dépenses	1	2	1	7	11	6,63%	
Organismes	6	4	5	2	17	10,24%	
Recettes	3	5	6	2	16	9,64%	
Total	En nombre	32	53	51	30	166	100,0%
	En %	19,28%	31,93%	30,72%	18,07%	100%	

Source : Rapport annuel d'activité IGF – 2018

Ce tableau fait ressortir un pourcentage comparable entre les missions de contre-vérification (inspection) et les missions de coopération et formation (audit). Seules les missions de contre-vérification peuvent être considérées comme des missions d'audit axées sur la conformité financière, mais le graphique ci-dessous montre que le volume d'heure est bien plus important pour les missions de vérification. Elles représentaient en 2018 environ 60% du total volume d'heures de l'IGF. Les activités d'audit interne sont donc essentiellement axées sur la conformité financière.

**Figure 11 : Nombre d'ordre de mission et volume d'hommes-jours par secteurs**



Source : Rapport annuel d'activité IGF – 2018

Au niveau des inspections ministérielles, des cartographies de risque ont été élaborées en 2017 dans les ministères suivants : Santé, Travail, Enseignement primaire et secondaire, Agriculture et Développement rural et dans les régies financières, mais celles-ci ne sont pas encore opérationnelles et les cartographies de risque ne sont pas encore utilisées.

En résumé, les activités d'audit interne portent à la fois sur l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des contrôles internes et sur la conformité financière, mais l'essentiel des activités d'audit interne est axé sur la conformité financière.

#### Notation de la composante = C

### ✓ 26.3 Exécution d'audits internes et rapports d'audit

Champ de la composante : Administration Centrale

Période sous revue : dernier exercice clos

#### Cadre juridique

L'Article 122 de LOFIP stipule que « Les missions de l'Inspection générale des finances sont ordonnées, selon un programme d'action annuel ou ponctuel approuvé par le ministre ayant les finances dans ses attributions, par l'inspecteur général des finances-chefs de service, soit sur instruction du Premier ministre, soit sur réquisition des autorités politiques, administratives et judiciaires ou sur dénonciation des tiers ».

Ce cadre n'oblige pas l'IGF à réaliser toutes ses missions sur la base d'un plan de missions préétabli ni à effectuer des audits basés sur les risques. Néanmoins, tout rapport de contrôle doit être accompagné de recommandations qui s'adressent aux services audités.

#### Situation en cours

Il existe un programme annuel d'audit consolidé de l'ensemble des structures et organes de contrôle, mais pas un programme intégré. Les inspections des ministères sont peu opérationnelles et se font en

dehors de l'intervention de l'IGF. Le site web de l'IGF dispose d'onglets présentant les missions en cours<sup>62</sup> et les missions achevées<sup>63</sup>. A noter que la plupart des parties du site web de l'IGF ne bénéficient d'aucune mise à jour depuis plusieurs années.

Aucun rapport d'une inspection ministérielle n'a été transmis, mais l'IGF a fourni trois rapports de missions, effectuées en 2018, sur l'évaluation de l'adéquation et de l'efficacité du dispositif de gestion des ressources humaines de la DGI, de la DGDA et de la DGRAD.

**Tableau 3-44 : Rapports de missions d'audit transmis pour les recettes**

Date	Régies	Libellé de l'audit
Ddéc-18	DGI	Evaluer l'adéquation et l'efficacité du dispositif de gestion des ressources humaines
Ddéc-18	DGRAD	Evaluer l'adéquation et l'efficacité du dispositif de gestion des ressources humaines
Nnov-19	DGDA	Evaluer l'adéquation et l'efficacité du dispositif de gestion des ressources humaines

Source : IGF

**Tableau 3-45 : Rapports de missions d'audit transmis pour les dépenses**

Date	Ministère	Service/direction	Libellé
Sept-17	Enseignement primaire, secondaire et professionnel	Service de contrôle et de la paie des enseignants	Evaluer l'adéquation et l'efficacité du dispositif de contrôle interne du service de contrôle et de la paie des enseignants
Sept-17	Enseignement technique et professionnel	Service de contrôle et de la paie des enseignants	Evaluer l'adéquation et l'efficacité du dispositif de contrôle interne du service de contrôle et de la paie des enseignants
Juil-17	Agriculture, pêche et élevage	Direction de production et de protection des végétaux (DPPV)	Evaluer l'adéquation et l'efficacité du dispositif de contrôle interne de la direction de production et de protection des végétaux (DPPV)
Juil-17	Infrastructures, travaux publics et reconstruction	Direction des bâtiments civils	Evaluer l'adéquation et l'efficacité du dispositif de contrôle interne de la direction des bâtiments civils (division contrôle et surveillance)
Août-17	Santé publique	Direction de développement des soins de santé primaires	Evaluer l'adéquation et l'efficacité du dispositif de contrôle interne de la direction de développement des soins de santé primaires
Juil-17	Développement rural	Service national d'hydraulique rurale « SNHR »	Evaluer l'adéquation et l'efficacité du dispositif de contrôle interne du service national d'hydraulique rurale, « SNHR »

<sup>62</sup> <https://www.igf.gouv.cd/publications/les-missions-en-cours/>

<sup>63</sup> <https://www.igf.gouv.cd/publications/les-missions-achevees/>

Source : IGF

Le rapport 2018 fait ressortir que les missions découlant du programme d'actions n'ont représenté que 44,79% des missions exécutées ou en cours d'exécution.

### **Encadré 2 : Extrait des conclusions du rapport annuel 2018 de l'IGF**

*Alors que le programme d'actions de l'exercice 2018, décliné en 32 axes d'intervention s'alignant sur la politique budgétaire et fiscale du Gouvernement, prévoyait un volume de 8.141 hommes-jours (missions de contrôle et de formation comprises), il ressort des données d'exécution que l'ensemble des missions effectivement réalisées ou en cours de réalisation au cours de cet exercice, aura totalisé un volume théorique de 8.087 hommes-jours, ce qui donne un taux d'exécution globale de 99,34%. Toutefois, les missions découlant du programme d'actions n'ont représenté que 44,79% des missions exécutées ou en cours d'exécution, les 55,21% restant constituant des interventions diligentées en dehors de ce programme d'actions, notamment à cause de la nécessité de donner suite aux réquisitions en provenance des autorités tant politiques que judiciaires ainsi qu'aux dénonciations, principalement celles particulièrement documentées qui sont venues de certaines organisations de la société civile. Le faible taux d'exécution des missions découlant du programme d'actions s'explique également par le fait que plusieurs de ces missions n'ont pas pu se déployer sur terrain, faute de déblocage des ressources nécessaires.*

En résumé, un programme annuel d'audit consolidé de l'ensemble des structures et organes de contrôle existe, mais moins de la **majorité** des audits prévus ont été menés à bien. Les missions réalisées ont surtout répondu aux réquisitions des autorités politiques, administratives et judiciaires.

### **Notation de la composante = D**

#### **✓ 26.4 Suite donnée aux audits internes**

*Champ de la composante : Administration Centrale*

*Période sous revue : rapports d'audit utilisés en vue de l'évaluation ont été produits au cours des trois derniers exercices clos.*

#### **Cadre juridique**

Ni la LOFIP ni un autre texte de loi n'impose aux entités auditées d'apporter une réponse formelle aux recommandations des auditeurs et, s'il y a lieu, de prendre les mesures appropriées pour leur donner suite, ce qui est une faiblesse majeure. Aucun texte juridique ne fournit de directives à la fonction d'audit interne pour valider l'utilité des suites données aux mesures qui auraient été prises par les entités auditées.

#### **Situation en cours**

Sur le principe, l'IGF doit vérifier l'année suivante si les recommandations faites au cours de l'année précédente ont été mises en œuvre. En pratique, les missions de suivi sont faites au cours des contrôles suivants, qui peuvent être effectués plusieurs années plus tard, car tous les ministères ne sont pas audités chaque année. A noter que cette procédure constitue déjà une faiblesse en elle-même, car les recommandations d'un audit ont des échéances de mise en œuvre. De plus, les entités auditées ne sont

pas systématiquement auditées tous les ans.

Les rapports des quelques inspections ministérielles qui sont opérationnelles ne sont pas transmis à l'IGF et n'ont pas été transmis à la mission. Par ailleurs, aucun lien fonctionnel n'est établi entre l'IGF et les inspections des régies. Les rapports d'inspection de ces régies n'ont pas été non plus transmis à la mission.

*En résumé*, l'ensemble des recommandations adressées aux structures auditées fait l'objet d'un rapport de suivi, mais il n'y a pas de programme d'audit intégré. Moins de **la majorité** des entités contrôlées apporte une réponse formelle aux recommandations des missions d'audit interne.

#### **Notation de la composante = D**

##### **✓ Réformes en cours**

L'IGF continue toujours de faire des missions d'inspection soit sur réquisition des autorités politiques et administratives, soit sur réquisition des autorités judiciaires,, mais l'audit interne est en train d'être mis en place au sein des ministères sectoriels. Les ministères de la Santé, de l'Éducation, de l'Agriculture, des Infrastructures, Travaux Publics et Reconstruction et du Développement Rural ont bénéficié en 2017 d'un appui technique pour renforcer leurs capacités d'audit interne, ainsi que la DGI, la DGDA et la DGRAD en 2018.

Les ministères de l'Economie, du Plan, et du Budget ont reçu un appui technique en 2019 pour établir des cartographies des risques.

## VI. COMPTABILITE ET REPORTING

### PI-27. Intégrité des données financières

#### Résumé des notations et tableau de performance

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
<b>PI-27 Intégrité des données financières</b>	<b>D</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
27.1 Rapprochement des comptes bancaires	D	Le rapprochement de tous les comptes bancaires actifs de l'administration centrale n'est pas effectué par l'administration centrale et n'accompagne pas le projet de loi de reddition des comptes.
27.2 Comptes d'attente	D	Ni la consolidation ni le rapprochement des comptes d'attente ne sont réalisés de manière périodique. Leur niveau est pourtant important.
27.3 Comptes d'avance	D	Ni la consolidation ni le rapprochement des comptes d'avance ne sont réalisés.
27.4 Processus en place pour assurer l'intégrité des données financières	D	L'accès et les modifications des opérations comptables ne sont pas systématiquement limités et enregistrés dans les systèmes utilisés par les comptables publics.

#### ✓ 27.1. Rapprochement des comptes bancaires

**Champ de la composante : Administration budgétaire centrale**

**Période sous revue : Au moment de l'évaluation, portant sur l'exercice précédent**

#### Cadre juridique

Le cadre juridique pour le rapprochement des comptes bancaires ne figure pas explicitement dans les procédures comptables définies par la LOFIP et le RGCP.

L'Article 147 de la Loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes stipule néanmoins que « *la Cour des comptes se prononce sur la conformité ou non entre les comptes individuels des comptables publics assignataires et le compte général de l'Etat* » et que « *les magistrats rapprochent ces situations des résultats des comptes individuels des comptables publics* ».

#### Situation en cours

Le rapport de la CDC portant sur l'exécution du budget 2018 indique que le ministre des Finances a transmis à la Cour des comptes le projet de loi portant reddition des comptes sous la forme de trois

tomes :

- Tome 1 : Reddition des comptes du Pouvoir Central ;
- Tome 2 : Missions Diplomatiques et Consulaires de RDC ;
- Tome 3 : Reddition des comptes des Services provinciaux.

Actuellement c'est la BCC qui gère les comptes du Trésor en tant que caissier de l'Etat et elle ne tient pas de comptabilité pour l'Etat. La BCC fournit mensuellement un état de relevé à la DTO, pour permettre la transmission du projet de loi de reddition des comptes à la CDC par le ministère des Finances, mais les rapprochements bancaires ne sont pas transmis.

Par ailleurs, les comptes ouverts au nom des autres entités administratives à la BCC et dans les banques commerciales n'étant pas consolidés avec le compte général du Trésor, ils ne sont pas pris en compte dans les rapprochements mensuels effectués par la DTO.

*En résumé*, comme la comptabilité publique n'est pas tenue, le rapprochement de tous les comptes bancaires actifs de l'administration centrale n'est pas réalisé et donc transmis à la CDC pour accompagner le projet de loi de reddition des comptes. Cette défaillance est la principale raison de l'absence de déclaration de conformité par la Cour des comptes à l'occasion de la reddition des comptes.

#### **Notation de la composante = D**

##### **✓ 27.2. Comptes d'attente**

**Champ de la composante : Administration budgétaire centrale**

**Période sous revue : Au moment de l'évaluation, portant sur l'exercice précédent, 2018**

#### **Cadre juridique**

L'Article 110 de la LOFIP stipule que la comptabilité de l'Etat est tenue selon le Plan comptable de l'Etat fixé par décret du Premier ministre. Il s'inspire du Plan comptable général congolais fixé par l'Ordonnance n° 77-332 du 30 novembre 1977 fixant les modalités d'application obligatoire du Plan comptable général congolais, tout en tenant compte des spécificités de l'Etat.

Des comptes budgétaires transitoires sont ouverts en application de l'instruction n° 002/CAB/MIN/BUDGET/2011 du 03 février 2011, réglementant la procédure de mise à disposition de fonds.

#### **Situation en cours**

Les comptables ont l'obligation d'envoyer leur comptabilité à la CDC et à la DRGC, mais les états de reddition des comptes sont présentés selon la nomenclature budgétaire et non sur celle du Plan Comptable de l'Etat. Par ailleurs, la comptabilité publique n'est toujours pas réalisée en partie double, si bien que l'utilisation des comptes d'attente nécessiterait une comptabilité auxiliaire.

Un compte des dépenses urgentes est ouvert dans les livres de la BCC, dans lequel sont comptabilisés les décaissements effectués par la BCC sur instruction du ministre des Finances avant réception d'un titre de dépense approprié. La DTO est informée quotidiennement des opérations sur ce compte, mais l'émission de titres pour régulariser ces dépenses urgentes fait souvent défaut à cause de la non-



présentation des pièces justificatives ou à la non-émission des titres de régularisation.

En l'absence d'un Agent Comptable Central du Trésor (ACCT), les comptes d'attente ne sont pas consolidés par la DRGC et le montant du compte des dépenses urgentes ouvert à la BCC n'a pas été communiqué à la mission. Il ne lui est donc pas possible de connaître le montant des comptes d'attentes, bien que celui-ci soit certainement très important.

*En résumé*, en l'absence d'une comptabilité en partie double et d'un ACCT, ni la consolidation ni le rapprochement des comptes d'attente ne sont réalisés de manière périodique.

#### **Notation de la composante = D**

##### **✓ 27.3. Comptes d'avance**

*Champ de la composante : Administration budgétaire centrale*

*Période sous revue : Au moment de l'évaluation, portant sur l'exercice précédent, 2018*

#### **Cadre juridique**

Voir PI-27.2.

#### **Situation en cours**

La comptabilité publique en RDC étant toujours en partie simple, les avances payées directement sur le compte général du Trésor ouvert à la BCC n'apparaissent pas dans la reddition des comptes, mais la comptabilisation des avances pourrait faire l'objet d'une procédure et d'un enregistrement. Ce montant pourrait être très important notamment pour les avances sur contrats, mais il n'a pas été communiqué à la mission ni transmis à la CDC.

#### **Notation de la composante = D**

##### **✓ 27.4. Processus en place pour assurer l'intégrité des données financières**

*Champ de la composante : Administration budgétaire centrale*

*Période sous revue : Au moment de l'évaluation*

#### **Cadre juridique**

Il n'existe encore aucun cadre juridique décrivant les processus permettant d'appuyer la présentation d'informations financières et mettant l'accent sur l'intégrité des données, c'est-à-dire leur exactitude et leur exhaustivité sur les normes internationales ISO.

#### **Situation en cours**

Il n'existe pas encore de système intégré de gestion des finances publiques et deux niveaux doivent être considérés dans la chaîne de la dépense : la gestion budgétaire pour lequel il existe un système informatique de gestion (chaîne de la dépense) et le niveau comptable, où il n'existe pas encore de réseau comptable et où le système est encore purement manuel, géré par la DTO, la DCP et la BCC avec des tableaux Excel.

La chaîne de la dépense a été totalement détruite en janvier 2015 à la suite de deux incendies qui se sont déclarés en janvier 2015 dans les installations abritant le serveur central du système informatique du ministère du Budget. Depuis, les systèmes informatiques utilisés sont hétérogènes et dispersés et les pistes d'audit ne sont pas systématiques. La comptabilité est souvent tenue sur Excel, ce qui rend difficile de responsabiliser les différents intervenants, de détecter les cas d'intrusion et d'analyser les problèmes. En conséquence, la collecte des données relatives aux travaux d'élaboration du projet de loi portant reddition des comptes est encore manuelle.

Les rapports de l'ECOFIN de l'AN et de la CDC soulignent la faiblesse dans l'établissement des comptes par les comptables publics, posant le problème de l'exhaustivité des opérations enregistrées, et les fausses imputations qui remettent en cause la sincérité de ces enregistrements.

*En résumé*, l'établissement des comptes par les comptables publics est défaillant, posant le problème de l'exhaustivité des opérations enregistrées, et les fausses imputations qui remettent en cause la sincérité de ces enregistrements. L'accès et les modifications des opérations comptables ne sont pas systématiquement limités et enregistrés.

**Notation de la composante = D**

## **PI-28. Rapports budgétaires en cours d'exercice**

### **Résumé des notations et tableau de performance**

<b>Indicateur/Dimension</b>	<b>Notation 2019</b>	<b>Brève justification de la notation</b>
<b>PI-28 Rapports budgétaires en cours d'exercice</b>	<b>C+</b>	<b>Méthode de notation M1</b>
28.1 Portée et comparabilité des rapports	C	Le rapport sur la situation d'exécution du budget permet une comparaison avec le budget initial. Cependant, les rapports ne présentent que la situation de transfert et non les situations d'exécution des services déconcentrés.
28.2 Calendrier de production des rapports	A	Les rapports sur l'exécution du budget général sont produits mensuellement et publiés sur le site du Ministère du Budget moins de deux semaines à compter de la fin de chaque trimestre.
28.3 Exactitude des rapports	C	Les données sur les dépenses sont saisies à toutes les phases de l'exécution du budget. L'exactitude des données soulève des préoccupations, qui ne sont pas mentionnées dans les rapports.

### **✓ 28.1. Portée et comparabilité des rapports**

**Champ de la composante : Administration budgétaire centrale**

**Période sous revue : dernier exercice clos, 2018.**

## Cadre juridique

L'article 45 de la LOFIP stipule que les mouvements relatifs aux crédits ouverts font l'objet d'un suivi conformément aux procédures fixées par le ministre ayant le budget dans ses attributions.

## Situation en cours

Les états de suivi budgétaire sont produits tous les mois et publiés sur le site du ministère du Budget. Ils sont présentés suivant la même nomenclature que les prévisions budgétaires et rendent compte de l'exécution des dépenses de l'engagement au paiement.

Des rapports budgétaires trimestriels sont également élaborés. Mais ces rapports ne donnent pas la situation d'exécution de dépenses effectuées par les unités déconcentrées de l'administration centrale.

*En résumé*, les rapports sur la situation d'exécution du budget sont produits mensuellement et permettent une comparaison avec le budget initial sur les plans administratif, économique et fonctionnel. Ces rapports ne donnent pas la situation d'exécution de dépenses effectuées par les unités déconcentrées de l'administration centrale.

## Notation de la composante = C

### ✓ 28.2. Calendrier de production des rapports

**Champ de la composante : Administration budgétaire centrale**

**Période sous revue : dernier exercice clos, 2018.**

## Cadre juridique

Le cadre juridique ne spécifie pas de calendrier de publication pour la production des rapports périodiques d'exécution du budget.

## Situation en cours

Le Ministère du Budget publie sur son site web tous les rapports mensuels sur l'exécution du budget selon les différentes classifications de la nomenclature budgétaire. L'état de suivi budgétaire (ESB) au 31/12/2018 (situation provisoire) a été publié le 10 janvier 2019, soit dans un délai de deux semaines après la fin de la période. Cependant, le site du ministère du budget ne publie que les Etats d'Exécution Budgétaire mensuels que pour l'année en cours et l'année précédente (2019). Les états budgétaires des années précédentes ne sont pas publiés. Cependant, en l'utilisation du site web archive<sup>64</sup> permet de faire ressortir que les ESB pour l'exercice 2018 ont été publiés dans les 15 jours après la fin de la période.

*En résumé*, les rapports sur l'exécution du budget général sont établis et publiés sur une base mensuelle, moins de deux semaines après la fin de la période.

## Notation de la composante = A

---

<sup>64</sup> <https://web.archive.org/web/20200809232647/https://budget.gouv.cd/exercice-en-cours/>

### ✓ 28.3. Exactitude des rapports

**Champ de la composante : Administration budgétaire centrale**

**Période sous revue : dernier exercice clos, 2018.**

#### **Situation en cours**

Les rapports mensuels sur l'exécution du budget retracent les situations des crédits votés, des engagements, des ordonnancements et des paiements. Les données indiquées dans ces rapports sont provisoires et diffèrent sensiblement des montants qui sont ensuite présentés dans les rapports de la CDC sur la reddition des comptes, une fois l'exercice achevé. Les données de ces rapports sont néanmoins très utiles pour le suivi de l'exécution budgétaire et font l'objet de nombreux commentaires de la part des organisations de la société civile, notamment sur le taux d'exécution du budget et le dépassement des crédits. Cependant, le manque d'exactitude des données peut soulever des préoccupations qui ne sont pas mentionnées dans les rapports et l'absence d'information sur certains paiements, notamment ceux des comptes spéciaux et des budgets annexes qui font défaut dans ces rapports, n'est pas soulignée. Ceci ne permet pas l'attribution d'une note B.

*En résumé*, les données sur les dépenses sont saisies au stade de l'engagement et de l'ordonnancement et du paiement effectif. Une analyse de l'exécution du budget est présentée au moins une fois par semestre.

**Notation de la composante = C**

### ✓ Réformes en cours

Les rapports mensuels d'exécution budgétaire sont maintenant publiés dans les deux semaines après la fin de période, ce qui correspondrait à une note A. Ainsi les ESB de juin 2020 ont été publiés sur le site du ministère du budget le Dimanche 12/07/2020.

## **PI-29. Rapports financiers annuels**

### **Résumé des notations et tableau de performance**

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
PI-29 Rapports financiers annuels	D	Méthode de notation M1
29.1 Exhaustivité des rapports financiers annuels.	D	Les rapports financiers sont produits annuellement et contiennent des informations sur les recettes budgétaires, les dépenses budgétaires comparables au budget approuvé, mais pas les soldes de trésorerie. Ils ne font pas non plus ressortir les situations des actifs et des passifs financiers ainsi que les garanties de l'Etat et les obligations à long terme.

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Brève justification de la notation
29.2 Rapports financiers soumis à des audits externes.	D	Les rapports financiers de l'administration centrale sont soumis à l'audit de la Cour des comptes moins de 12 mois, mais plus de 9 mois après la fin de l'exercice.
29.3 Normes comptables.	D	Les rapports financiers assurent la cohérence des rapports dans le temps, mais ne respectent pas les normes nationales prévues dans la LOFIP et le RGCP.

✓ **29.1. Exhaustivité des rapports financiers annuels.**

*Champ de la composante : Administration budgétaire centrale*

*Période sous revue : dernier exercice clos, 2018.*

**Cadre juridique**

Les comptables publics principaux doivent déposer chaque trimestre leur comptabilité à la Cour des comptes (Article 28 du RGCP). Leurs comptabilités mensuelles et les pièces justificatives y afférentes.

Les comptabilités de fin d'exercice doivent comprendre :

- la balance des comptes ;
- le développement des recettes budgétaires ;
- le développement des dépenses budgétaires ;
- le développement des résultats de l'exercice ;
- le bilan, le compte de résultat, le tableau de flux de trésorerie.

L'article 180 de la Constitution stipule que « *le compte général de la République est soumis chaque année au Parlement par la Cour des comptes avec ses observations. Le compte général de la République est arrêté chaque année par la loi* ».

La loi portant Reddition des comptes du Budget du pouvoir central pour l'exercice 2016 est élaborée conformément aux articles 172 et 173 de la constitution et en application des articles 28, 29, 30, 81, 82, 84, 87 et 127 de la LOFIP. La loi portant reddition des comptes est présentée dans les mêmes formes que la loi de finances de l'exercice clos auquel elle se rapporte (article 28).

Les articles 81 et 82 de la LOFIP précisent le contenu du projet de Loi portant reddition des comptes.

**Encadré 3 : Articles 81 et 82 de la LOFIP :**

**Article 81**

*Sont annexés au projet de loi portant reddition des comptes et qui en font partie intégrante, les documents ci-après :*

- 1) la synthèse des recettes et des dépenses de l'exercice clos ;*
- 2) le compte général du trésor dégageant la situation consolidée de financement des opérations du trésor ;*
- 3) l'état comparatif des recettes prévisionnelles et des recettes effectivement réalisées, classées d'après leur nature ;*

- 4) l'état comparatif des crédits budgétaires et des dépenses effectivement exécutées tant en engagement, liquidation ou ordonnancement qu'en paiement, en indiquant les écarts significatifs ;
- 5) l'état des opérations des recettes et des dépenses de chaque budget annexe et chaque compte spécial ;
- 6) la situation de la dette publique interne et externe, arrêtée au dernier jour de l'exercice écoulé, montrant pour chaque élément de la dette, le capital emprunté, l'encours au premier et au dernier jour de l'exercice, le service de la dette ;
- 7) l'état comparatif des autorisations d'engagement et des dépenses effectivement engagées mettant en valeur les crédits de paiement à reporter.

#### Article 82

Le projet de loi portant reddition des comptes est accompagné :

- 1) du rapport explicatif des dépassements et de la nature du résultat de l'exécution du budget ;
- 2) du rapport d'évaluation précisant les conditions dans lesquelles le budget a été exécuté, ainsi que, pour chaque programme, l'exécution budgétaire, le degré d'atteinte des objectifs, les résultats obtenus et les explications relatives aux écarts constatés ;
- 3) du rapport de la Cour des comptes prévu par l'article 180 de la Constitution ;
- 4) du rapport annuel de performance par programme rendant compte de leur gestion et de leurs résultats.

### Situation en cours

Les systèmes comptables, de gestion de la trésorerie et de production des états financiers annuels des finances publiques restent en marge des normes et standards internationaux, la comptabilité générale prévue par la nouvelle réglementation n'étant pas encore d'application. La RDC ne produit pas de comptes de gestion au sens de la LOFIP, comme dans la plupart des pays d'Afrique francophone, et la CDC ne peut pas émettre une opinion sur les états budgétaires accompagnant le projet de loi portant reddition des comptes, puisqu'ils ne sont même pas accompagnés des relevés bancaires y afférant.

*En résumé*, les rapports financiers sont produits annuellement et contiennent des informations sur les recettes budgétaires, les dépenses budgétaires comparables au budget approuvé, mais pas les soldes de trésorerie. Ces états ne font pas ressortir les situations des actifs et des passifs financiers ainsi que les garanties de l'Etat et les obligations à long terme.

### Notation de la composante = D

#### ✓ 29.2. Rapports financiers soumis à des audits externes

*Champ de la composante : Administration budgétaire centrale*

*Période sous revue : dernier rapport soumis à l'audit externe*

### Cadre juridique

La Loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes fait obligation au Gouvernement de transmettre à la Cour des comptes un projet de loi portant reddition des comptes et les éléments correspondants portant sur l'exécution du budget de l'exercice précédent. L'article 33 du RGCP stipule que : « *les comptes de gestion des comptables*

publics principaux sont soumis à la Cour des comptes au plus tard le 31 mars de l'exercice suivant celui au titre duquel ils sont établis », soit 3 mois après la fin de l'exercice.

### **Situation en cours**

La loi portant reddition des comptes constate le montant des encaissements des recettes et des dépenses payées se rapportant à une même année.

#### **PLR 2016**

Le projet de loi portant reddition des comptes de la Loi de finances rectificative n° 16/006 du 29 juin 2016 du Pouvoir central pour l'exercice 2016 a été transmis à la CDC le 16 octobre 2017 par lettre référencée CAB/MIN/FINANCES/2017/4182.

#### **PLR 2017**

Le projet de loi portant reddition des comptes du pouvoir central de l'exercice 2017 a été transmis à la CDC le 03 octobre 2018 par lettre référencée CAB/MIN/FINANCES/RGDC/2018/4160.

#### **PLR 2018**

Le projet de loi portant reddition des comptes du pouvoir central de l'exercice 2018 a été adopté en Conseil des ministres le 11 octobre 2019. Il a été transmis à la CDC le 16 octobre 2019 par lettre référencée CAB/MIN/FINANCES/SG/DPRC/2019/3448. La Direction de Préparation de la Reddition des Comptes (DPRC) du Ministère des Finances a rencontré la Cour des comptes pour des séances de clarification tenues au siège de cette dernière le lundi 28 octobre et le lundi 4 novembre 2019.

Les dates précises de transmission du PLR à la CDC et à l'AN sont présentées dans le tableau suivant.

**Tableau 3-46 : Dates de transmission des PLR à la CDC pour les PLR 2016 à 2018**

<b>Années</b>	<b>PLR 2016</b>	<b>PLR 2017</b>	<b>PLR 2018</b>
Date de transmission du PLR à la CDC	16/10/2017	03/10/2018	4/11/2019

**Source : CDC**

Ce tableau fait ressortir qu'au cours des trois derniers exercices, les rapports financiers de l'administration centrale ont été soumis à la Cour des comptes ainsi qu'à l'approbation du pouvoir législatif plus de 9 mois après la fin de l'exercice.

*En résumé*, les rapports financiers de l'administration centrale des 3 derniers exercices ont été soumis à l'audit de la Cour des comptes en octobre ou novembre de l'année N+1, soit plus de 9 mois après la fin de l'exercice.

### **Notation de la composante = D**

#### **✓ 29.3 Normes comptables**

**Champ de la composante : Administration budgétaire centrale**

**Période sous revue : Rapports financiers des trois dernières années, 2016, 2017 et 2018**

## Cadre juridique

Selon l'article 99 de la LOFIP, « *la comptabilité générale du pouvoir central enregistre les opérations relatives aux recettes et aux dépenses budgétaires, à la trésorerie, au patrimoine et aux valeurs d'exploitation selon les normes arrêtées par le ministre ayant les finances dans ses attributions* ».

L'article 32 du RGCP stipule par ailleurs que « *les comptables publics principaux procèdent à l'arrêt de leurs écritures à la fin de chaque mois. Au 31 décembre de chaque année, ils procèdent obligatoirement à l'arrêt de toutes les caisses publiques et produisent leurs balances de comptes* ».

## Situation en cours

Conformément à l'article 99 de la LOFIP, le ministère des Finances soumet chaque année des rapports financiers présentés dans le projet de loi de reddition des comptes conformément aux normes nationales. Cependant, les systèmes comptables, de gestion de la trésorerie et de production des statistiques des finances publiques ne respectent pas les normes et les standards internationaux, rendant ainsi difficile l'exercice de la comparabilité financière au niveau international.

Tout d'abord, le système comptable en RDC est basé sur une comptabilité de caisse à partie simple, ne retraçant que les opérations budgétaires en recettes et en dépenses (voir PI-12). Ensuite, l'absence d'une Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité publique, disposant d'un réseau comptable et d'un système informatique comptable permettant d'assurer une traçabilité et une consolidation de l'information comptable ne permet pas de respecter l'article 32 du RGCP ni les dispositions du Titre V du RGCP, ce qui nuit fortement à la sincérité et à l'exhaustivité des comptes publics élaborés chaque année par la DRGC.

Outre ces défaillances importantes, les rapports de la CDC et de la commission ECOFIN de l'AN font état chaque année de préoccupations importantes sur les projets de loi de reddition des comptes qui leur sont transmis par le ministère des Finances, notamment : la persistance des budgets annexes et des comptes spéciaux non conformes aux prescrits de la LOFIP, l'absence de certains rapports prévus par l'article 82 de la LOFIP devant accompagner la loi de reddition, en l'occurrence le rapport explicatif des dépassements et de la nature du résultat de l'exécution du budget, etc.

*En résumé*, les rapports financiers assurent la cohérence des rapports dans le temps, mais ne respectent pas les normes nationales prévues dans la LOFIP et le RGCP.

## Notation de la composante = D

### ✓ *Réformes en cours*

Le Gouvernement entend procéder à la modernisation de la comptabilité publique, de la gestion de la trésorerie et du système de production des statistiques des finances publiques, notamment :

- Le parachèvement du cadre réglementaire et institutionnel en vue de se doter d'une part de tous les textes et instructions devant rendre possible la tenue de la nouvelle comptabilité publique et, d'autre part, de parachever la création de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité publique, nouvelle structure de pilotage du système comptable et de gestion de la trésorerie ainsi que du réseau comptable lui rattaché ;



- La mise en place de la comptabilité générale dans l'objectif de rendre possible une description fidèle des opérations financières et patrimoniales de l'État avec l'application du principe de la constatation des droits et obligations et la règle de la partie double qui régissent la tenue de comptabilité du genre ;
- La mise en place du système informatique comptable performant, afin que l'information comptable soit transparente, sécurisée et rendue disponible à bonne date. Cette démarche s'inscrit dans la perspective de la mise en place future d'un système intégré de gestion de finances publiques.

## VII. SUPERVISION ET AUDIT EXTERNE

### PI-30. Audit externe

#### Résumé des notations et tableau de performance

Indicateur/Dimension	Notation 2019	Justification de la notation
<b>PI-30 Audit externe</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode de notation M1</b>
30.1 Portée de l'audit et normes d'audit	D	La CDC a procédé à l'analyse des PLR 2016 à 2018, mais cette analyse se limite à une vérification superficielle de la cohérence entre les dépenses budgétaires et les états de reddition des comptes. Elle ne dispose pas d'éléments suffisants pour produire un certificat de conformité.
30.2 Soumission de rapports d'audit au pouvoir législatif	A	Les observations de la CDC sur les états de reddition des comptes ont été présentés à l'AN dans les 3 mois suivant la réception des rapports financiers annuels.
30.3 Suite donnée aux audits externes	D	Le pouvoir exécutif apporte sur la forme des réponses aux recommandations formulées dans les rapports de la CDC, mais ne prend aucune action correctrice aux recommandations formulées dans les rapports de la CDC.
30.4 Indépendance de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques	D	La loi permet à la CDC d'opérer de manière indépendante, mais en pratique le président de l'ISC est resté dans une situation d'intérimaire. La CDC ne dispose pas d'un budget indépendant et n'a pas un accès illimité et dans les délais prévus à la majorité des dossiers, documents et informations demandés.

#### ✓ 30.1 Portée de l'audit et normes d'audit

**Champ de la composante : Administration Centrale**

**Période sous revue : Trois derniers exercices clos, 2016-2017-2018**

#### Cadre juridique

L'Article 180 de la constitution précise que : « La Cour des comptes contrôle, dans les conditions fixées par la loi, la gestion des finances de l'État, des biens publics ainsi que les comptes des provinces, des entités territoriales décentralisées ainsi que des organismes publics. Elle publie, chaque année, un rapport remis au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement. Le rapport est publié au Journal

*officiel ».*

La CDC ne certifie pas les comptes de l'Etat et ne reçoit pas d'informations sur le rapprochement entre les comptes bancaires de l'Etat et les comptabilités des comptables publics. Aucun texte juridique n'impose à l'administration centrale de fournir les états de rapprochements bancaires lors de la transmission des états de reddition des comptes à la Cour des comptes.

*Les modalités de contrôle par la Cour des comptes sont énoncées principalement dans les articles 123, 124 et 126 de la LOFIP.*

#### **Encadré 4 : Articles 123, 124 et 126 de la LOFIP**

##### **Article 123**

*La Cour des comptes est, aux termes des dispositions de l'article 180 de la Constitution, chargée de contrôler les comptes de tous les services du pouvoir central. Elle vérifie, a posteriori, sur pièces et en cas de besoin, sur place, la régularité des opérations exécutées aussi bien par l'ordonnateur que par le comptable public, en matière de recettes, de dépenses et de trésorerie retracées dans la comptabilité du pouvoir central. Elle s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par le pouvoir central.*

*Elle publie chaque année un rapport remis au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement. La procédure devant la Cour des comptes est définie par la loi organique portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes.*

##### **Article 124**

*La Cour des comptes exerce un contrôle sur les organismes qui bénéficient du concours financier du pouvoir central. Elle assiste l'Assemblée nationale dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances. Elle évalue notamment les rapports de performance. Elle contrôle, dans les conditions fixées par la loi, la gestion des finances de l'Etat.*

##### **Article 126**

*Le contrôle juridictionnel des recettes et des dépenses publiques est effectué par la Cour des comptes qui exerce un contrôle externe à l'Administration et a posteriori. Le contrôle juridictionnel est effectué sur la gestion des comptables publics. La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics pour aboutir soit à des arrêts de quitus, soit à des arrêts de débet suivant les modalités prévues dans le règlement général sur la comptabilité publique.*

### **Situation en cours**

La Cour des comptes congolaise est membre du CREFIAF et de l'AFROSAI et les analyses de la CDC sur les états de reddition des comptes s'efforcent de suivre dans l'esprit les normes INTOSAI : collecte de l'information, traitement et élaboration du rapport provisoire, contradiction et transmission du rapport définitif suivi de recommandations. Cependant, la contradiction avec le gouvernement et le suivi des recommandations sont encore balbutiants.

La proportion des dépenses totales du Gouvernement couvertes par des audits de la CDC correspond au total des budgets alloués par l'Etat aux structures contrôlées. Le rapport de la CDC couvre la totalité des dépenses budgétaires tant du budget général que celles des budgets annexes et comptes spéciaux.

Cependant, l'état des opérations des recettes et des dépenses de chaque budget annexe et chaque compte spécial c'est-à-dire les détails de toutes les opérations réalisées par ces entités, soit 8% du total des dépenses en 2018, n'est pas transmis à la CDC.

En l'absence de documents importants devant accompagner le projet de loi de reddition des comptes, mais non transmis par le ministère des Finances, les observations de la CDC ne font pas ressortir toutes les questions de fonds pertinentes. La CDC a interpellé l'exécutif sur les éléments manquants au cours des trois derniers exercices, qui ont été le plus souvent : (i) le Compte général du trésor dégageant la situation consolidée de financement des opérations du trésor ; (ii) l'état des opérations des recettes et des dépenses de chaque budget annexe et de chaque compte spécial ; (iii) la situation de la dette publique interne et externe, montrant pour chaque élément de la dette, le capital emprunté, l'encours au premier et au dernier jour de l'exercice, le service de la dette ; (iv) l'Etat comparatif des autorisations d'engagement et des dépenses effectivement engagées mettant en valeur les crédits de paiement à reporter .

La CDC n'est donc pas encore en mesure d'effectuer un audit des états financiers qui lui sont transmis, dans la mesure où la totalité des comptes et des informations annexes ne lui sont pas transmises.

*En résumé*, la CDC a procédé à l'analyse des PLR 2016 à 2018, mais ses observations se limitent à une analyse de la cohérence entre les dépenses budgétaires et les états de reddition des comptes et elle ne dispose pas d'éléments suffisants pour pouvoir produire un certificat de conformité.

#### **Notation de la composante = D**

#### **✓ 30.2 Soumission des rapports d'audit au pouvoir législatif.**

**Champ de la composante : Administration Centrale**

**Période sous revue : 2016-2017-2018**

#### **Cadre juridique**

Le contrôle de la Cour des comptes porte sur l'exécution de la loi de finances du dernier exercice clos et s'exécute à travers l'analyse du projet de loi portant reddition des comptes, élaboré sous la supervision du ministre des Finances, conformément aux articles 28 à 30 de la LOFIP.

Selon la Loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la cour des comptes, « *le Premier Président de la Cour des comptes rend compte de l'utilisation annuelle des crédits à l'Assemblée plénière des magistrats au plus tard le 31 mars de l'année suivante* » (article 12 pt.15), soit moins de trois mois après la fin de l'exercice.

#### **Situation en cours**

##### **PLR 2016**

L'Assemblée nationale a d'abord renvoyé le projet de loi sur la reddition des comptes de l'exercice 2016 transmis par le ministre des Finances le 16 octobre 2017, faute du rapport de la Cour des comptes. Le rapport a ensuite été transmis à l'Assemblée plénière le 20 novembre 2017.

### **PLR 2017**

Le projet portant reddition des comptes exercice 2017 a été déposé le mercredi 03 octobre 2018 au bureau de l'Assemblée nationale sans le rapport de la CDC. La CDC a transmis son rapport au cabinet du président de l'AN le 05 octobre 2018. Dans la mesure où le PLR a été transmis par le gouvernement le 3 octobre, la CDC n'a donc mis que 2 jours pour rédiger son rapport.

### **PLR 2018**

Le projet de loi portant reddition des comptes du pouvoir central de l'exercice 2018 a été adopté en Conseil des ministres le 11 octobre 2019 et transmis à l'AN, sans le rapport de la CDC, le 16 octobre 2019. La CDC a transmis son rapport au cabinet du Président de l'AN le 13 novembre 2019.

Les dates de réception des derniers PLR par la CDC et d'envoi au Parlement du rapport sur l'exécution des lois de finances sont reportées dans le tableau suivant :

**Tableau 3-47 : Date de transmission au Parlement du rapport sur la reddition des comptes de la CDC.**

<b>Années</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Date de transmission du PLR à la CDC	16/10/2017	03/10/2018	4/11/2019
Date de transmission du PLR au Parlement (avec le rapport de la CDC).	20/11/2017	05/10/2018	13/11/2019

Source : CDC

Ce tableau fait ressortir que la CDC met très peu de temps pour analyser le projet de loi portant reddition des comptes, mais cette situation résulte à la fois des contraintes imposées par la Loi et des retards pris par le gouvernement pour déposer le projet de reddition des comptes. Par conséquent, « *la Cour des comptes ne dispose pas suffisamment de temps en vue de nombreuses analyses et investigations que nécessite la rédaction d'un Rapport circonstancié*<sup>65</sup> ».

En résumé, au titre des trois derniers exercices clos, les rapports d'audit ont été présentés au pouvoir législatif moins de trois mois suivant la réception des rapports financiers par la CDC.

### **Notation de la composante = A**

#### **✓ 30.3 Suite donnée aux audits externes**

Champ de la composante : Administration Centrale

Période sous revue : 2016-2017-2018

#### **Cadre juridique**

La loi organique de la CDC impose à toute entité auditée d'apporter une réponse formelle aux recommandations qui sont formulées dans les rapports de la CDC.

<sup>65</sup> Rapport général sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances n°17/014 du 24 décembre 2017 en vue de la reddition des comptes du budget du pouvoir central pour l'exercice 2018.

## Situation en cours

Le pouvoir exécutif s'astreint à apporter des réponses aux recommandations formulées dans les rapports de la CDC, mais celui-ci se limite à formuler des explications sans prendre des actions correctrices.

Sur la reddition des comptes des trois derniers exercices, l'exécutif n'a apporté aucune réponse aux questions de la CDC portant notamment sur : (i) le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement ; (ii) la non-consommation des crédits budgétaires pour certaines administrations (iii), le paiement partiel de la TVA remboursable (iv) ; les dépassements des crédits de certaines entités (v), les dépenses exécutées sans crédits budgétaires (vi), les paiements effectués au-delà des engagements (vii) et la présentation non conforme des dépenses .

Le suivi de l'application des recommandations n'est assuré qu'à l'occasion des contrôles effectués les années suivantes. Les recommandations formulées par la CDC se répètent d'année en année.

*En résumé*, le pouvoir exécutif apporte sur la forme des réponses aux recommandations formulées dans les rapports de la CDC, mais ne met pas en place les actions correctrices nécessaires.

## Notation de la composante = D

### ✓ **30.4 Indépendance de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques**

*Champ de la composante : Administration Centrale*

*Période sous revue : À la date d'évaluation*

## Cadre juridique

L'Article 178 de la constitution précise les conditions de nomination et de relèvement du Président de la CDC : « *Il est institué en République Démocratique du Congo une Cour des comptes. La Cour des comptes relève de l'Assemblée nationale. Les membres de la Cour des comptes sont nommés, relevés de leurs fonctions et, le cas échéant, révoqués par le Président de la République, après avis de l'Assemblée nationale. Les membres de la Cour des comptes doivent justifier d'une haute qualification en matière financière, juridique ou administrative et d'une expérience professionnelle d'au moins dix ans* ».

Le statut de la CDC a été récemment modifié par la Loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes. Selon l'Article 12 de cette Loi, « *le Premier président de la Cour des comptes est nommé, relevé, et le cas échéant, révoqué de ses fonctions par le Président de la République, conformément à l'article 178 de la Constitution. Son mandat est d'une durée de 5 ans renouvelable une seule fois.* »

## Situation en cours

Pour le cadre PEFA, les critères de l'indépendance du CDC sont : les procédures de nomination et de relèvement des fonctions du président de l'ISC, de planification des missions d'audit, d'organisation de la publication des rapports, et d'approbation et d'exécution du budget de l'ISC.

Le tableau suivant résume l'indépendance de la CDC par rapport aux exigences du cadre PEFA.

**Tableau 3-48 : tableau résumé des exigences du cadre PEFA et des réponses apportées.**

Eléments/ Demandes	Satisfait (O/N)
Procédure de nomination du président	Non
Procédure de relèvement du président	Non
Procédure de planification des missions d’audit des rapports financiers	Oui
Organisation de la publication du rapport de reddition des comptes	Non
Procédure d’approbation et d’exécution du budget de la CDC	Non
Accès illimité aux documents, aux dossiers et aux informations, mais pas dans les délais prévus.	Non

Selon le cadre juridique, le président de la CDC est nommé et peut être relevé de ses fonctions par le président de la République, mais après avis de l’Assemblée nationale. Si cette situation était établie dans les faits, les deux premiers critères du cadre PEFA pourraient être considérés comme respectés, mais le rapport IDI – CREFIAF 2019 élaboré dans le cadre du Partenariat d’Appui Accéléré par les Pairs (PAP- APP) indique que : « *la CC/RDC est indépendante et n’est soumise qu’à l’autorité de la loi. En pratique cependant, le chef actuel de la CC/RDC est demeuré dans une situation d’intérimaire pendant plus de 11 ans (...) on ne peut pas dire qu’elle a accès à tous les services de l’Etat soumis à son contrôle. (...) Les restrictions résultent, en effet, non pas de la loi, mais du comportement des dirigeants* <sup>66</sup> ».

Depuis sa création, la CDC ne fonctionne qu’avec un effectif faible, ce qui limite sa capacité d’intervention (insuffisance quantitative et qualitative de ses moyens humains, absence d’autonomie financière doublée d’une faible dotation budgétaire allouée par l’État. L’effectif des magistrats de la Cour des comptes s’est néanmoins étoffé en 2018 avec la nomination de 40 Conseillers à la Cour et 11 avocats généraux près la Cour des comptes.

La Cour des comptes a régulièrement inscrit dans son programme d’activités le contrôle des marchés publics, mais elle n’a pu le mener à terme faute des moyens.

La CDC a indiqué à la mission avoir un accès illimité et dans les délais prévus à tous les dossiers, documents et informations demandés, mais cet accès est plus théorique que pratique du fait de la résistance passive des entités auditées à fournir l’information demandée.

Par ailleurs, la Cour ne dispose pas d’un budget indépendant, ni d’un budget suffisant et d’un financement adéquat.

*En résumé*, la loi permet à la CDC d’opérer de manière indépendante, mais en pratique le président de l’ISC est resté dans une situation d’intérimaire au cours de la période sous revue. La CDC ne dispose pas d’un budget indépendant et n’a pas un accès (théorique) illimité à plus de la majorité des dossiers, documents et informations demandés dans les délais prévus.

**Notation de la composante = D**

<sup>66</sup> Rapport sur le statut et les besoins de la Cour des comptes de la République démocratique du Congo. Rapport IDI – CREFIAF dans le cadre de la mise en œuvre du Partenariat d’Appui Accéléré par les Pairs (PAP- APP). Mai 2019.

### ✓ Réformes en cours

- La Loi organique n°18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes de la République Démocratique du Congo, établissant l'indépendance de la Cour des comptes, y compris sur le plan financier, a été modifiée et promulguée, mais elle n'est pas encore mise en application.
- L'effectif des magistrats de la cour des comptes vient d'être étoffé avec la nomination de 40 Conseillers à la cour et 11 Avocats généraux auprès de la Cour des comptes.

## **PI-31 Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif**

### **Résumé des notations et tableau de performance**

Indicateur/Dimension	Note	Brève justification de la notation
<b>PI-31 Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif</b>	<b>C</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
31.1 Calendrier d'examen des rapports d'audit	A	L'examen des projets de loi de reddition des comptes, pour chacun des trois derniers exercices, a été achevé par la commission des finances de l'AN (ECOFIN) dans les trois mois suivant la réception des projets de loi.
31.2 Auditions sur les conclusions de l'audit	D	Des auditions donnant lieu à un examen des principales conclusions des rapports d'audit ont été effectuées principalement avec des représentants du ministère des Finances, mais par manque de temps il n'a pas donné lieu à un examen approfondi.
31.3 Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit	C	Le pouvoir législatif émet des recommandations concernant les mesures devant être mises en œuvre par l'exécutif, mais il n'est pas en mesure de suivre leur application.
31.4 Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	D	Les auditions portant sur l'analyse des rapports d'audit de la CDC ne sont pas ouvertes au public. Les rapports de la commission des finances (ECOFIN) ne sont pas publiés sur le site web de l'AN.

### ✓ 31.1 Calendrier d'examen des rapports d'audit

Champ de la composante : Administration Centrale

Période sous revue : 2016-2017-2018

### **Cadre juridique**

Les délais de transmission des rapports relatifs à la reddition des comptes sont prescrits par l'article 84 de la LOFIP : « Le projet de loi portant reddition des comptes du dernier exercice clos, y compris les



*documents prévus aux articles 81 et 82 points 1 et 2 de la présente loi est déposé à l'Assemblée nationale, au plus tard le 15 mai de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte. Dans l'impossibilité de respecter ce délai, le projet de loi portant reddition des comptes, ainsi que le rapport de la Cour des comptes visé au point 3 de l'article 82 sont déposés avant la fin de la session ordinaire de mars<sup>67</sup>».*

Conformément aux articles 172 et 173 de la constitution de la République et en application des articles 28, 29, 30, 81, 82, 84, 87 et 127 alinéa 5 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques, le Gouvernement est tenu de rendre compte, chaque année, de l'exécution de la Loi des Finances du pouvoir central du dernier exercice clos, en présentant les réalisations des recettes, d'une part, et l'exécution des dépenses d'autre part.

### **Situation en cours**

Le gouvernement ne respecte pas les délais légaux impartis pour la transmission des documents financiers à l'Assemblée nationale d'une part et à la Cour des comptes d'autre part en vue de lui permettre d'effectuer son Contrôle dans les meilleures conditions. L'Observatoire de la Dépense publique (ODEP) souligne que « *le fait de déposer ce projet de loi et le rapport de la Cour des comptes à la session de septembre essentiellement budgétaire, ne donne pas lieu à un examen sérieux du rapport sur la reddition des comptes.* »<sup>68</sup>. Cependant, les délais de dépôt prévus par la Loi sont particulièrement exigeants et le gouvernement a néanmoins été en mesure de présenter au Parlement le projet de reddition des comptes de l'exercice N-1 avant le projet de budget de l'exercice N+1.

#### **PLR 2016**

Le projet de loi portant reddition des comptes de la loi de finances rectificative du pouvoir central pour l'exercice 2016 a été jugé recevable le mardi 05 décembre 2017 par l'Assemblée plénière du Sénat, qui a procédé à son vote. La loi portant reddition des comptes a été promulguée par le président de la République le 31 décembre 2017.

#### **PLR 2017**

Les députés ont procédé au vote de la reddition des comptes 2017 le 02 novembre 2018, après l'approbation par l'assemblée plénière, des conclusions du rapport de la commission ECOFIN. Ce texte a ensuite été transmis au Sénat pour vote le 6 novembre 2018<sup>69</sup>.

#### **PLR 2018**

L'Assemblée nationale a reçu le projet de reddition des comptes pour l'exercice 2018 accompagné du rapport de la CDC le 16 novembre 2019. L'Assemblée plénière du Sénat a voté le projet le samedi 14 décembre 2019.

#### **Tableau 3-49 : Délai de l'examen des rapports d'audit par le législateur**

---

<sup>67</sup> Soit le 15 juin de l'exercice en cours.

<sup>68</sup> <https://actualite.cd/2019/10/12/rdc-le-gouvernement-adopte-enfin-le-projet-de-loi-portant-reddition-des-comptes>

<sup>69</sup> <https://www.digitalcongo.cd/article/5be18203d977ea00041d1722/>

Années	2016	2017	2018
Date de transmission du rapport de la CDC à l'Assemblée nationale	2/12/2017 (PLR renvoyé par l'AN le 20/11 /2017 faute du rapport de la CDC)	23/10/2018	16/11/2019
Date effective du vote de la LRC.	5/12/2017	6/11/2018	14/12/2019

Source : CDC et AN

En résumé, l'examen des projets de loi de reddition des comptes a, pour chacun des trois derniers exercices, été achevé par la commission des finances de l'AN (ECOFIN) dans les trois mois suivant la réception des projets.

#### Notation de la composante = A

#### ✓ 31.2 Auditions sur les conclusions de l'audit

Champ de la composante : Administration Centrale

Période sous revue : 2016-2017-2018

#### Cadre juridique

L'Article 124 de la LOFIP mentionne que « *La Cour des comptes assiste l'Assemblée nationale dans le contrôle de l'exécutif* ». Elle contrôle les dépenses publiques, le budget des collectivités locales et des entreprises d'État. Des auditions donnant lieu à un examen approfondi des principales conclusions des rapports d'audit ne peuvent inclure que des représentants du ministère des Finances.

L'Article 127 de la LOFIP précise que « *le Parlement veille, au cours de la gestion annuelle, à la bonne exécution de la loi de finances. Les informations qu'il demande ou les investigations sur pièces ou sur place qu'il entend conduire ne peuvent lui être refusées. Il procède à l'audition des ministres et des responsables des programmes.* »

#### Situation en cours

Au cours de leurs travaux sur la reddition des comptes 2017, la commission ECOFIN a eu à auditionner des responsables des régies financières, des gestionnaires des crédits et des services dépensiers. Mais ces auditions n'ont été effectuées qu'avec des représentants du ministère des Finances.

De plus, la commission des finances de l'AN n'a disposé que de deux jours ouvrables pour analyser le PLR 2016, dans la mesure où le PLR a été reçu le 2 décembre et voté le 5 décembre 2017 (cf. composante 31.1). Cela laisse trop peu de temps pour un examen approfondi au regard de la méthodologie PEFA, qui exige que les auditions donnent lieu à « *un examen approfondi des principales conclusions des rapports d'audit* » même pour une note C.

Enfin, le gouvernement n'apporte aucune réponse aux recommandations du parlement et les recommandations de la Cour se répètent d'année en année (cf. composantes 30.3 et 31.3). Cela prouve

que les auditions n'apportent elles non plus aucune réponse, remettant ainsi en cause leur caractère approfondi.

*En résumé*, des auditions des principales conclusions des rapports d'audit ont été occasionnellement effectuées principalement avec des représentants du ministère des Finances, mais n'ont pas donné lieu à un examen approfondi.

#### **Notation de la composante = D**

### ✓ **31.3 Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit**

**Champ de la composante : Administration Centrale**

**Période sous revue : 2016-2017-2018**

#### **Cadre juridique**

Selon l'Article 3 du Règlement intérieur du Sénat, « *le Sénat exerce, concurremment avec l'Assemblée nationale, le pouvoir de voter les lois et de contrôler le Gouvernement, les entreprises publiques, les établissements et services publics* ».

#### **Situation en cours**

Le pouvoir législatif (Assemblée nationale et Sénat) émet des recommandations concernant les mesures devant être mises en œuvre par l'exécutif, mais n'est pas en mesure de suivre leur application, car le gouvernement n'y apporte aucune réponse.

Lors de l'examen du projet de budget 2019, les députés ont exprimé des inquiétudes sur l'absence de réponses formelles à la plupart des interrogations de la Cour des comptes sur la reddition des comptes de l'exercice 2017, portant notamment sur le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement, la non-consommation des crédits budgétaires pour certaines administrations, le paiement partiel de la TVA remboursable ; les dépassements des crédits ; les dépenses exécutées sans crédits budgétaires ; les paiements effectués au-delà des engagements ; la présentation non conforme des dépenses (voir PI-25).

La commission ECOFIN a donc recommandé au Parlement de la République de mettre en place une commission d'enquête parlementaire chargée d'investiguer sur les fautes de gestion relevées par la Cour des comptes.

*En résumé*, le pouvoir législatif émet des recommandations concernant les mesures devant être mises en œuvre par l'exécutif, mais il n'est pas en mesure de suivre leur application.

#### **Notation de la composante = C**

### ✓ **31.4 Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif**

**Champ de la composante : Administration Centrale**

**Période sous revue : 2016-2017-2018**

## **Cadre juridique**

Les auditions relatives à l'analyse et à l'adoption du projet de budget à l'AN ne sont pas ouvertes au public, mais aucun article de la LOFIP ne stipule qu'elles doivent l'être.

## **Situation en cours**

Les projets de loi de reddition des comptes, les rapports de la CDC, les rapports de la commission des finances (ECOFIN) portant sur les trois derniers exercices ont été transmis à la mission, mais aucun de ces documents n'est publié sur les sites web respectifs de ces différentes entités. Les minutes des auditions des responsables convoqués à l'AN n'ont pas été transmises et ne sont pas non plus publiées sur le site web de l'AN. Le site web du Sénat est également particulièrement pauvre en documentation. Il ne propose aucune des informations évoquées ci-dessus. Le site dispose d'un onglet « publications », mais toutes les pages sont en construction<sup>70</sup>. La plupart des autres pages du site sont également en construction et seuls deux articles du règlement intérieur sont présentés sur le site.

*En résumé*, les auditions relatives à l'analyse du rapport d'audit de la CDC ne sont pas ouvertes au public. Les rapports de la commission des finances (ECOFIN) ne sont pas publiés sur le site web de l'AN ni sur aucun autre site accessible au public.

## **Notation de la composante = D**

### **✓ Réformes en cours**

Pas réformes en cours.

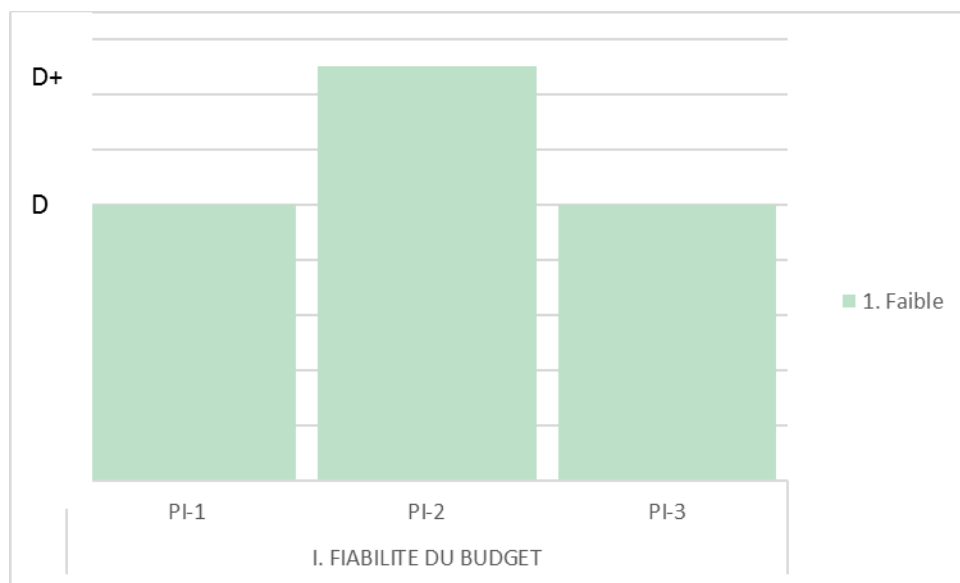
---

<sup>70</sup> <http://www.senat.cd/index.php/documentations/annales-parlementaires>

## 4 CONCLUSIONS SUR L'ANALYSE DES SYSTEMES DE GFP

### 4.1 Evaluation intégrée de la performance de la GFP

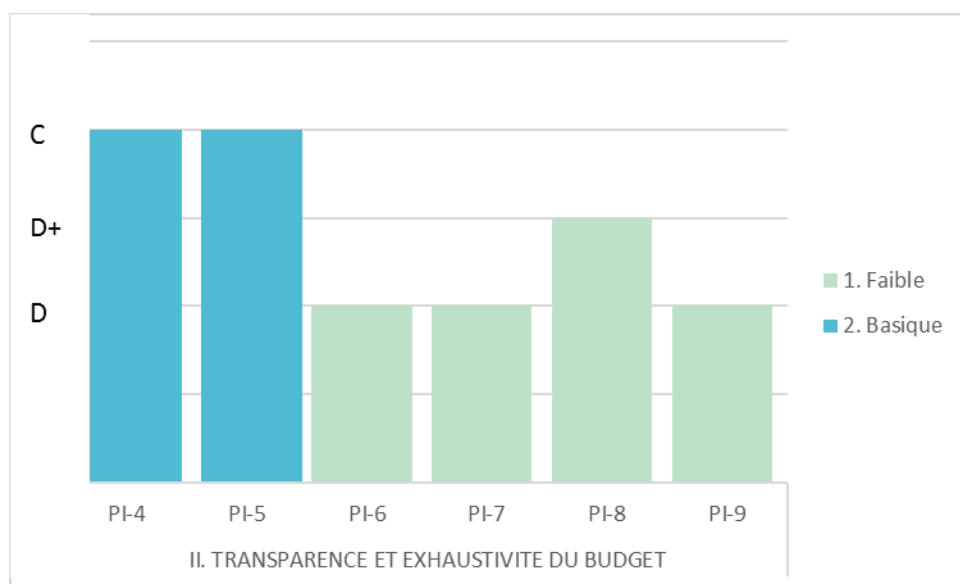
#### *Pilier I - Fiabilité du budget*



**Le budget voté par l'Assemblée nationale n'a aucune fiabilité et les dépenses réelles se sont fortement écartées du budget initial.** La faiblesse de l'exécution des dépenses (plus de 15% d'écart par rapport au budget initial) résulte d'abord de la faible réalisation des recettes, qui ont été très inférieures aux prévisions inscrites aux budgets initiaux, notamment pour les exercices 2016 et 2017, mais également du dépassement de certaines catégories de dépenses, notamment celles relatives aux dépenses de souveraineté et de défense qui sont allées bien au-delà des crédits votés par l'Assemblée nationale, tandis que le taux d'exécution des dépenses d'investissement a été particulièrement faible.

Enfin, la faiblesse des dépenses réalisées dans les budgets annexes et les comptes spéciaux fait ressortir l'absence de transmission des informations de la part des organismes dépensiers.

## Pilier II - Transparence des finances publiques



**Le budget est élaboré et suivi sur la base de plusieurs classifications, mais la classification économique n'est pas suffisamment détaillée.** Les classifications : administrative, économique et fonctionnelle sont utilisées, mais la classification économique n'est comparable avec le niveau de la norme SFP qu'au niveau d'une codification à 2 chiffres.

**La documentation du projet de budget est assez fournie, mais des éléments importants sont absents.**

La documentation ne contient pas les prévisions portant sur les éléments suivants : les taux d'intérêt, le stock de la dette, les actifs financiers, des données récapitulatives sur les risques budgétaires, des estimations de l'impact budgétaire de toutes les modifications importantes apportées à la politique budgétaire ou aux programmes de dépenses et une quantification des dépenses fiscales.

**Le montant des opérations non rapportées de l'administration centrale (PI-6) n'est pas précisément mesurable, mais est important.**

Le montant des recettes et des dépenses non comptabilisées dans les états financiers de l'Etat n'est pas connu de manière exhaustive, mais représente plus de 10% du montant total des dépenses. Les établissements publics sont tenus de produire annuellement leurs comptes de gestion et de les soumettre à des commissaires aux comptes, mais ils ne s'y astreignent pas. Les projets financés sur ressources extérieures sont centralisés sur une plate-forme de gestion de l'aide, mais l'information produite par cette plate-forme n'est pas exhaustive.

**Les transferts aux administrations infranationales (PI-7) ne sont pas effectués conformément à la loi.**

Selon la LOFIP, 40% des recettes de l'administration centrale devraient être transférées aux administrations infranationales, mais en pratique moins de 25% de ces transferts sont effectués sur la base de mécanismes fondés sur des règles. Ces estimations sont connues dès les conférences budgétaires, mais elles ne sont fiables qu'au moment de la présentation du budget au Parlement.

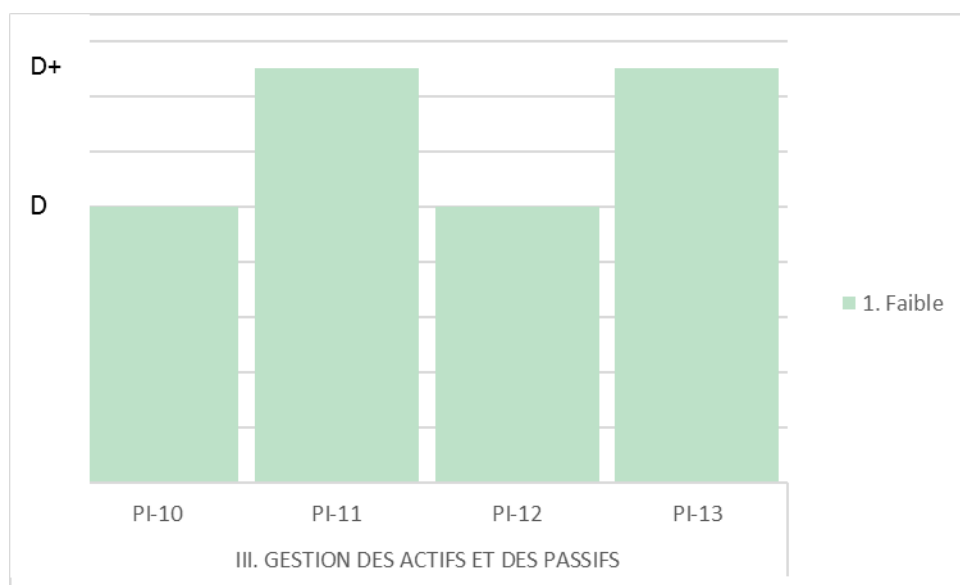
**Les prestations de service (PI-8) ne sont pas délivrées de manière efficace.**

Tous les ministères sectoriels élaborent des plans annuels de performance (PAP), qui sont annexés au PLF, mais les rapports annuels de performance (RAP) ne sont pas publiés pour la majorité des ministères. De plus, aucun rapport de

suivi sur les ressources reçues par les unités de prestation de service n'a été publié et aucune évaluation indépendante de la performance des prestations de services rendus n'a été réalisée.

**Le public a encore trop peu accès aux informations budgétaires (PI-9).** Des éléments importants comme le rapport annuel sur l'exécution du budget et les états financiers audités par la CDC ne sont pas rendus publics dans les délais légaux.

### **Pilier III - Gestion des actifs et des passifs**



**Les risques budgétaires (PI-10) ne font pas l'objet de l'établissement de rapports.** Le ministère du Portefeuille reçoit les états financiers de la majorité des entreprises publiques, mais ne publie aucune situation consolidée. Peu de provinces et d'ETD transmettent leurs comptes de gestion annuels à la CDC. Certains risques du portefeuille de l'Etat sont présentés dans les rapports sur la dette, mais les principaux risques de passif tels que ceux liés aux garanties, à l'endettement des entreprises publiques, ainsi qu'à la situation des banques publiques ne sont pas quantifiés dans ces rapports.

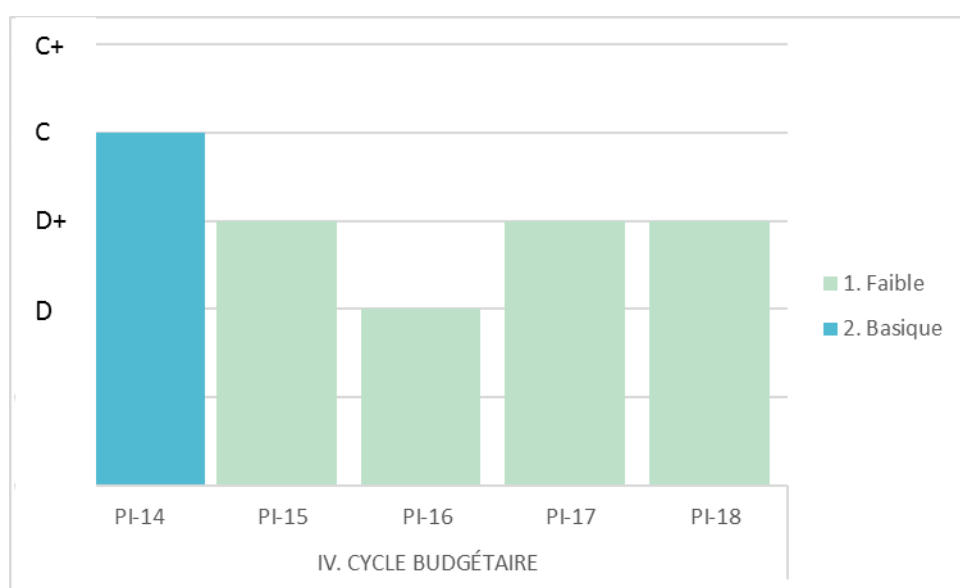
**La nature fragmentée de la gestion des investissements publics (PI-11) et le manque de transparence dans le processus de sélection compromettent l'efficacité des processus de programmation, de sélection et de passation des marchés publics.** La grande majorité des projets reportés dans les états de reddition des comptes concernent des projets financés par les ressources extérieures. Les projets financés sur ressources propres ne sont pas systématiquement examinés par une entité externe. Les grands projets d'investissement sont classés par le ministère du Budget avant leur inscription au budget, mais sans critères standards pour la sélection de projets/programmes. Par ailleurs, les documents budgétaires ne font pas ressortir le coût total des grands projets d'investissement et aucun rapport consolidé portant sur le suivi de la mise en œuvre des grands projets d'investissement n'est publié.

**La gestion des actifs publics (PI-12) manque à la fois d'efficacité et de transparence.** L'Etat détient un registre de ses participations dans les entreprises, mais ne publie aucun rapport consolidé présentant la performance de ces actifs. Il existe également un cadastre minier, mais le cadastre foncier, très parcellarisé, n'est pas informatisé et n'est pas publié. Les projets de loi portant reddition des comptes

fournissent quelques informations partielles sur les transferts et les cessions au niveau des ressources perçues par la DGRAD, mais de manière très limitée.

**Les autorités sont conscientes de l'importance de la gestion des risques budgétaires et des analyses de la gestion de la dette (PI-13) ont été récemment effectuées.** Les données sur la dette extérieure sont complètes et rapprochées trimestriellement, mais les données sur la dette publique intérieure ne sont pas exhaustives. Elles sont néanmoins rapprochées une fois par an. Les emprunts de l'État se font sous la tutelle du ministre des Finances, y compris pour les provinces qui peuvent emprunter. Une analyse de viabilité de la dette à moyen terme est périodiquement réalisée par la DGDP.

#### ***Pilier IV - Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur des politiques publiques***



**Les budgets sont construits sur la base de prévisions macroéconomiques (PI-14), mais ils ne sont pas systématiquement en lien avec tous les objectifs et les politiques budgétaires poursuivis par l'administration.** Le ministère du Budget établit des prévisions pour les principaux indicateurs macroéconomiques, présentées dans le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT). Ces prévisions sont souvent trop optimistes pour les recettes, pas examinées par une entité différente de celle qui les a établis. Par ailleurs, les différences avec les prévisions présentées pour l'exercice précédent ne sont pas expliquées et les documents budgétaires n'incluent aucune analyse de sensibilité des prévisions ni d'estimations de l'impact budgétaire des modifications proposées à la politique de recettes et de dépenses.

**La stratégie budgétaire (PI-15) du gouvernement s'efforce surtout de satisfaire les critères de convergence des organisations régionales auxquelles les autorités ont adhéré.** La RDC est membre de la SADC et du COMESA et doit respecter certains objectifs budgétaires quantitatifs et qualitatifs, mais le gouvernement ne produit pas de rapport décrivant les progrès accomplis au regard de sa stratégie budgétaire, exposant les raisons de tout écart constaté par rapport aux objectifs et cibles fixés.

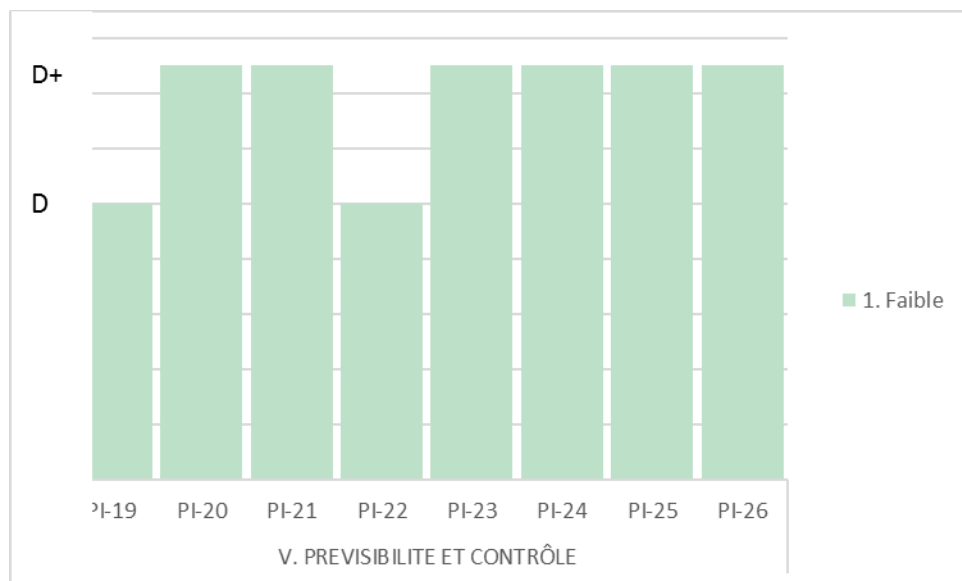


**La budgétisation des dépenses à moyen terme (PI-16) n'est pas encore en place.** Le projet de budget n'est encore présenté à l'Assemblée nationale que pour l'exercice budgétaire suivant, ce qui ne respecte pas l'exigence de la LOFIP de présenter un projet de budget pluriannuel. Tous les ministères élaborent des projets annuels de performances, mais leurs propositions de dépenses ne sont pas alignées sur le projet de budget. Par ailleurs, aucun document n'analyse les écarts entre les estimations sectorielles et les estimations du CBMT central.

**Le processus de préparation du budget (PI-17) est en place, mais il est encore mal suivi.** Le calendrier budgétaire laisse aux unités budgétaires au moins quatre semaines après réception de la circulaire budgétaire, mais la plupart des ministères ne produisent leurs estimations détaillées que peu de temps avant la tenue des conférences budgétaires. Les plafonds de dépenses ne sont établis qu'avant l'envoi du projet de budget à l'Assemblée nationale, envoyé systématiquement en retard, mais généralement au moins un mois avant le début de l'exercice suivant.

**L'examen de la loi de finances annuelle par le parlement (PI-18) reste superficiel.** L'Assemblée nationale analyse les politiques et les prévisions budgétaires, ainsi que les éléments détaillés des dépenses et des recettes, mais elle ne dispose généralement pas suffisamment de temps pour étudier en profondeur. La société civile est reçue au sein de la commission ECOFIN.

### **Pilier V - Prévisibilité et contrôle de l'exécution budgétaire**



**Malgré l'adhésion de la RDC à plusieurs initiatives internationales, la législation portant sur la gestion des recettes (PI-19) reste confuse et fragmentée.** Seul le site web de la DGI présente les procédures de recours à suivre en cas de contestation. Les services des régies financières n'utilisent pas encore d'approche par les risques pour évaluer et hiérarchiser les risques de conformité réglementaires. Les fonctions d'audit interne au sein des régies financières ne sont pas encore opérationnelles et les dispositifs mis en place ne répondent pas aux critères d'un plan d'amélioration de conformité réglementaire. Par ailleurs, le suivi des arriérés ne semble pas efficace, car l'information n'a pas été transmise à la mission.

**La comptabilisation des recettes (PI-20) est encore incomplète.** Les recettes recouvrées par les services des régies financières sont reversées au Trésor au moins toutes les semaines, mais en l'absence d'un réseau des comptables publics, le rapprochement complet des évaluations, des montants perçus des transferts au Trésor et des arriérés n'est pas effectué.

**L'affectation des ressources en cours d'exercice (PI-21) est peu prévisible et la régulation budgétaire ne fonctionne pas, car les plafonds de dépenses sont fréquemment dépassés par certains utilisateurs du budget.** Même si les soldes bancaires sont généralement consolidés au moins chaque semaine, l'importance des ajustements apportés aux dotations budgétaires en cours d'exercice nuisent à la prévisibilité de l'affectation des ressources.

**Le stock d'arriérés de dépenses est important (PI-22), mais il ne fait pas l'objet d'un rapport consolidé et n'est pas correctement suivi à cause du report d'une partie des arriérés sur le budget de l'exercice suivant.**

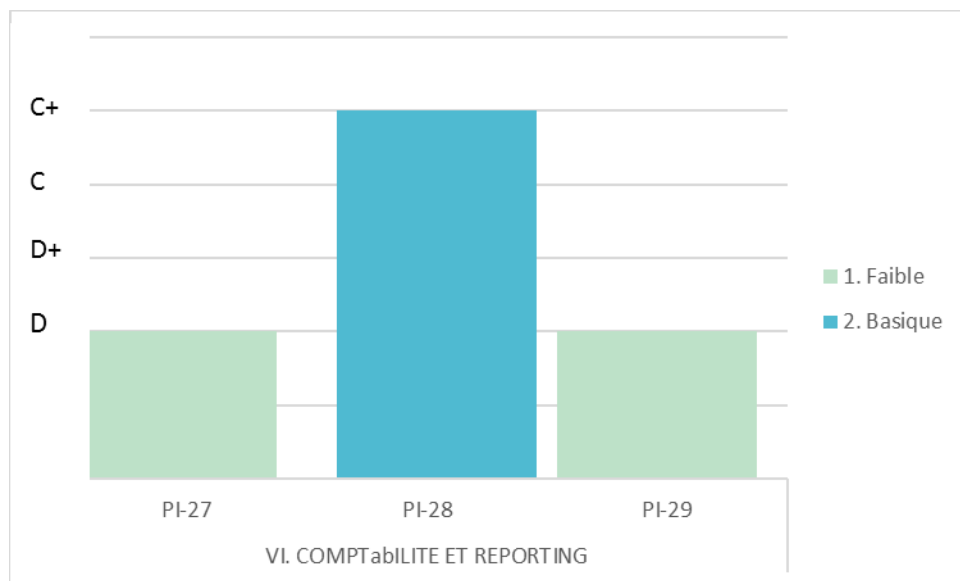
**Un système informatisé permet le suivi régulier de l'exécution des dépenses de paie (PI-23), mais les recrutements et les promotions de personnel sont mal contrôlés et dépassent fréquemment les montants approuvés.** Le rapprochement est effectué au moins trimestriellement et nécessite en principe peu d'ajustements rétroactifs et des audits ont été effectués. Cependant, la bancarisation des salaires n'a pas été menée à son terme et les arriérés de salaires restent importants, surtout dans l'éducation.

**Il existe un cadre législatif et des organes opérationnels chargés de la gestion de la passation des marchés publics (PI-24), mais de nombreux marchés sont encore passés en dehors des procédures prévues par la Loi, ce qui limite à la fois le contrôle et le suivi.** Les données sont complètes pour la plupart des méthodes de passation des marchés de fournitures, de services et de travaux, mais généralement obtenues avec une année de retard. La majorité des marchés sont attribués sur la base d'une mise en concurrence, mais de nombreux marchés sont encore passés en « gré à gré » de manière injustifiée. Les informations mises à la disposition du public couvrent tous les domaines de la passation des marchés, même si elles ne sont pas encore exhaustives. L'ARMP dispose d'un comité de règlement des différends pour résoudre les litiges.

**Les contrôles internes des dépenses non salariales (PI-25) sont peu efficaces, car, en l'absence d'un réseau des comptables publics, la séparation des fonctions, bien que prévue par la LOFIP, ne peut être correctement appliquée.** La plupart des dépenses budgétaires sont exécutées « en urgence » par le ministre des Finances ou le ministre du Budget, même lorsqu'il ne s'agit pas de dépenses urgentes.

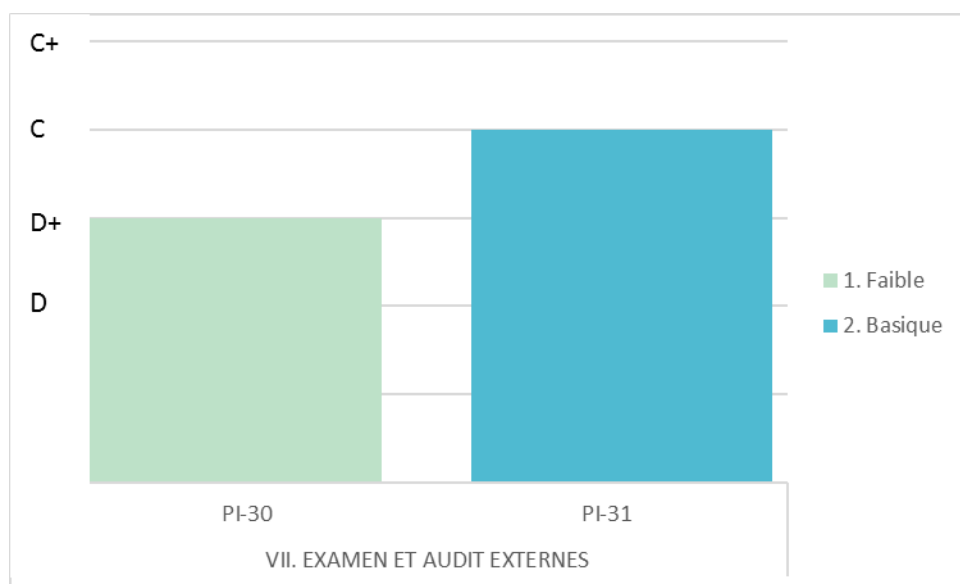
**L'audit interne (PI-26) n'est pas encore pleinement opérationnel et les contrôles ex-post restent principalement des inspections.** Les inspections ministérielles et des régies ne sont pas encore opérationnelles et les audits sur les recettes et les dépenses sont réalisés essentiellement par l'IGF et les recommandations adressées par l'IGF aux structures auditées ne font pas l'objet d'un rapport de suivi. Les activités d'audit interne sont essentiellement axées sur la conformité financière. L'IGF dispose d'un plan de travail annuel, mais réalise moins de la majorité des audits prévus à cause notamment des demandes inattendues émanant de la hiérarchie.

## Pilier VI - Comptabilité et reporting



- **En l'absence d'un réseau des comptables publics et d'un système intégré de gestion informatisée de suivi des dépenses, l'intégrité des données budgétaires (PI-27) est faible.** Le rapprochement des comptes bancaires n'est pas effectué et les soldes bancaires n'accompagnent pas les projets de reddition des comptes transmis à la CDC. L'absence d'une comptabilité publique n'est pas compensée par un suivi extra comptable des comptes particulièrement sensibles comme les comptes d'avance et d'attente.
- **Les rapports de suivi budgétaires (PI-28) sont publiés mensuellement sur le site web du ministère du budget.** Les rapports sur l'exécution du budget sont établis sur une base trimestrielle et publiés rapidement et les données sur les dépenses sont saisies à toutes les phases de l'exécution du budget, mais l'exactitude des données soulève des préoccupations, qui ne sont pas mentionnées dans les rapports.
- **Les rapports financiers annuels (PI-29) produits par le ministère des Finances et transmis à la Cour des comptes ne respectent pas les normes comptables.** Ils contiennent des informations sur les recettes et les dépenses budgétaires selon la classification économique des dépenses, mais ils ne s'appuient pas sur un Plan Comptable de l'Etat, ne présentent pas les actifs et les passifs financiers et ne sont pas accompagnés d'une situation de soldes bancaires. De plus ils sont toujours soumis tardivement à la CDC.

## Pilier VII - Supervision et audit financier



**L'incomplétude et l'importance des délais de transmission des états financiers à la CDC a pour conséquence de fortement réduire l'efficacité de la vérification externe (PI-30)**. La CDC analyse les projets de lois portant reddition des comptes transmis par le gouvernement sur la base des normes d'audit nationales, mais n'est pas en mesure de faire ressortir des questions de fond pertinentes fautes d'éléments suffisants transmis par le gouvernement. La CDC produit ses rapports d'audit rapidement, afin de les soumettre au plus vite au Parlement qui en a besoin pour voter le projet de loi de finances. La CDC n'opère pas de manière indépendante du pouvoir exécutif, du fait des procédures de relèvement des fonctions du président de l'ISC par le président de la République. Par ailleurs, elle ne dispose pas d'un budget indépendant.

**L'examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif (PI-31) ne se fait pas correctement, notamment à cause du manque de temps dont dispose le Parlement pour examiner le rapport de la CDC sur les états financiers et convoquer les utilisateurs du budget.** Le Parlement met moins de trois mois pour voter après la réception des projets de reddition des comptes, mais l'examen est souvent superficiel. L'ECOFIN convoque les représentants du ministère des Finances sur la base du rapport de la CDC et l'AN émet des recommandations au gouvernement, mais n'est pas en mesure de suivre leur application. Les rapports d'audit de la commission des finances (ECOFIN) ne sont pas publiés sur le site web de l'AN.

### 4.2 Efficacité du cadre des contrôles internes

#### Environnement de contrôle

L'environnement juridique du contrôle interne est présenté dans la section 2 du présent rapport. Pour l'analyse de l'efficacité des contrôles internes, les constats de la mission s'appuient sur l'analyse des indicateurs (PI-19, PI-23, PI-25 et PI-26) et sur le résultat des entretiens avec certains interlocuteurs rencontrés lors de la mission de terrain et de l'examen des rapports de l'IGF.

Le système de formation des agents et cadres de la fonction publique s'appuie sur une logique « d'inspection » et n'est pas encore passé à une logique « d'audit ». Dans la pratique, la majorité des missions de contrôle menées par l'IGF sont des inspections qui résultent des réquisitions des autorités politiques. Le site web de l'IGF indique qu'elle joue le rôle de « gendarme » du Trésor Public ou de « Police militaire » des Régies financières et des structures de contrôle interne et il dispose d'un onglet « saisine en ligne » permettant d'effectuer une dénonciation contre un acte de détournement des biens et finances publics. Les contrôles sont le plus souvent lancés sur injonction du ministre des Finances. Au cours des entretiens qui ont été tenus, l'IGF a par ailleurs indiqué à la mission que les entités contrôlées collaboraient peu et donnaient le minimum d'information aux auditeurs.

Dans le domaine des échanges entre le contrôle interne et le contrôle externe, les relations fonctionnelles entre l'IGF, les Inspections internes des Départements ministériels) n'ont pas été définies par les textes et au plan opérationnel, il n'y a pas d'échanges sur les rapports produits par les uns et les autres.

### ***Evaluation des risques***

L'évaluation des risques n'est pas encore ancrée dans le processus du contrôle interne. La fonction d'audit interne au sein des régies financières n'a pas encore été rendue opérationnelle.

La mise en place d'un dispositif pour une évaluation de la gestion des risques a démarré. Ainsi, la DGI, la DGDA et la DGRAD ont bénéficié en 2018 d'une assistance technique pour mettre en place une cartographie des risques et d'un plan d'audit basé sur les risques, mais cette cartographie n'est pas encore utilisée.

### ***Activités de contrôle***

Dans les textes, les responsabilités sont clairement définies à tous les niveaux de la division des tâches. Les contrôles des engagements sur les dépenses publiques (contrôle à priori) sont de la compétence de la Direction du contrôle budgétaire de la DGB. Dans l'ensemble, la plupart des activités de contrôle sont centrées sur le contrôle de la régularité des opérations et du respect des procédures.

Cependant, le contrôle sur les engagements de dépenses est inopérant parce 98,5% des dépenses hors salaires du Budget général ont été passées selon la procédure des dépenses urgentes au cours des trois derniers exercices clos couverts par la présente évaluation (2016, 2017 et 2018) et n'ont donc pas fait l'objet de ce contrôle. L'absence d'un réseau des comptables traduit l'inefficacité et les limites actuelles dans le cadre des procédures de dépenses en vigueur dans le système de gestion des finances publiques.

Les autres activités de contrôle interne sont dominées par des vérifications financières et des inspections administratives, complétées par quelques audits. Ainsi, des dispositifs ont été rendus opérationnels pour le contrôle interne et les audits de la paie, le contrôle sur la passation des marchés publics et le contrôle interne a posteriori sur les opérations liées au budget ou contrôle administratif avec des résultats mitigés dans l'ensemble.

Au niveau du contrôle des dépenses salariales, le pouvoir et les motifs de modification des dossiers du personnel sont clairs et des contrôles ont été mis en place. Quoique partiels, des contrôles ex-post menés

sur les fichiers de la paie ont permis de les assainir en éliminant un nombre important de fonctionnaires fantômes.

L'ARMP contrôle systématiquement tous les marchés publics, mais doit pour cela procéder à des vérifications ex-post (avec au moins un an de durée) afin de disposer d'une base de données relativement exhaustive sur les marchés publics.

En dehors des marchés publics, l'essentiel du contrôle ex-post est réalisé par l'IGF, car les inspections ministérielles des quelques départements ministériels qui en disposent ne sont pas encore opérationnelles. La majorité des missions de contrôle menées par l'IGF résultent des réquisitions des autorités politiques. Il s'agit surtout d'audits axés sur la conformité financière, mais l'IGF s'efforce néanmoins d'évoluer vers l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des contrôles internes.

### ***Information et communication***

L'IGF présente, sur son site web, ses principaux mécanismes d'intervention, à savoir : les missions d'enquête, les missions de contrôle, les missions de vérification, les missions de contre-vérification et les missions de surveillance. Le site web de l'IGF dispose d'onglets présentant les missions en cours et les missions achevées ainsi que trois rapports de missions, effectuées en 2018. Néanmoins, certaines informations ne sont pas actualisées.

Par ailleurs, la diffusion de l'information n'est pas développée au sein de l'audit interne. Les rapports des inspections ministérielles des quelques ministères qui en disposent ne sont pas transmis à l'IGF ce qui met leur opérationnalité en question. Par ailleurs, aucun lien fonctionnel n'est établi entre l'IGF et les inspections des régions.

### ***Pilotage***

Le pilotage des contrôles internes est en théorie assuré au niveau de chacun de ces organes par les responsables respectifs de premier niveau. En pratique, le pilotage est réalisé par le ministère des finances.

## **4.3 Points forts et points faibles de la GFP**

### ***La discipline budgétaire globale***

**La discipline budgétaire globale est particulièrement faible**, notamment à cause de la mauvaise performance de plusieurs indicateurs. Les dépenses et les recettes ont d'abord fortement dévié par rapport au budget initialement approuvé (PI-1 et PI-3) et ont représenté, en 2016 et 2017, moins de 85% du montant total des dépenses approuvées. Les opérations extrabudgétaires (PI-6), bien que mal connues, sont importantes, les risques budgétaires (PI-10) sont mal évalués, la cession des actifs manque de transparence (PI-12), les perspectives de la budgétisation des dépenses (PI-16) se limitent à l'année N+1 et les arriérés de dépenses (PI-22), bien que mal comptabilisés dans la mesure où la législation congolaise permet de les réinscrire au budget de l'année N+1, restent importants.

Les indicateurs portant sur la gestion de la dette (PI-13), les prévisions macroéconomiques et budgétaires (PI-14) et la publication des rapports budgétaires (PI-28) affichent néanmoins une performance correcte,

grâce à la publication, par la DGDP, de bulletins statistiques trimestriels et d'un rapport annuel<sup>71</sup>. Les statistiques sur la dette intérieure manquent cependant, de fiabilité, à cause de la mauvaise comptabilisation des arriérés de dépenses. Les prévisions budgétaires s'appuient sur un cadrage macroéconomique, mais les hypothèses sur les taux de pression fiscale utilisés dans le modèle manquent de réalisme à cause des pressions souvent exercées par les politiques ou la hiérarchie.

### ***L'allocation stratégique des ressources***

**L'allocation des ressources est mal répartie.** Les dépenses contraignantes (rémunérations) sont très importantes par rapport aux dépenses et prioritaires (santé et éducation) et les dépenses de souveraineté et de défense ont largement dépassé les montants autorisés par l'Assemblée nationale. Elle est amoindrie par l'importance des opérations non rapportées de l'administration centrale (PI-6), le faible respect des transferts aux administrations infranationales (PI-7), le manque de perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses (PI-16), le manque de clarté au niveau de la collecte des recettes et l'absence de démarches structurées et systématiques pour évaluer les risques (PI-19).

### ***L'utilisation efficace des ressources à des fins de prestation de services***

**La plus grande partie des ressources de l'Etat n'est pas utilisée pour fournir des services à la population.** Ce résultat est principalement causé par la faiblesse du montant des ressources transférées aux administrations infranationales (PI-7), l'accès insuffisant du public aux principales informations budgétaires (PI-9), le manque de perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses (PI-16), et la mauvaise gestion des recettes (PI-19), le manque d'intégrité des données financières (PI-27) et la non-conformité des rapports financiers annuels par rapport aux normes nationales et internationales (PI-29).

---

<sup>71</sup> Cependant le site web de la DGDP n'est plus fonctionnel.

Le tableau ci-dessous résume les différents niveaux de performance des indicateurs PEFA selon les trois résultats budgétaires<sup>72</sup>.

**Tableau 4-1 : Tableau résumé de l'incidence des faiblesses du système de la GFP**

Pilier	1. Discipline budgétaire globale	2. Allocation stratégique des ressources	3. Efficacité des services rendus
I. CREDIBILITE DU BUDGET	PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé		
		PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé
	PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé		
II. TRANSPARENCE ET EXHAUSTIVITE DU BUDGET		PI-4. Classification du budget	
		PI-5. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	
	PI-6. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	PI-6. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	
		PI-7. Transferts aux administrations infranationales	PI-7. Transferts aux administrations infranationales
			PI-8. Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de service.
			PI-9. Accès du public aux principales informations budgétaires
III. GESTION DES ACTIFS ET DES PASSIFS	PI-10. Établissement de rapports sur les risques budgétaires		
	PI-11. Gestion des investissements publics	PI-11. Gestion des investissements publics	
	PI-12. Gestion des actifs publics		
	PI-13. Gestion de la dette		
IV. CYCLE BUDGÉTAIRE	PI-14. Prévisions macroéconomiques et budgétaires		
	PI-15. Stratégie budgétaire	PI-15. Stratégie budgétaire	

<sup>72</sup> Rouge : Faible ; Jaune : basique ; Vert clair : bon ; vert foncé : avancé.



Pilier	1. Discipline budgétaire globale	2. Allocation stratégique des ressources	3. Efficacité des services rendus
	PI-16. Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses	PI-16. Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses	PI-16. Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses
		PI-17. Processus de préparation du budget	
		PI-18. Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	
V. PREVISIBILITE ET CONTRÔLE		PI-19. Gestion des recettes	PI-19. Gestion des recettes
		PI-20. Comptabilisation des recettes	PI-20. Comptabilisation des recettes
	PI-21. Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice.		PI-21. Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice.
	PI-22. Arriérés de dépenses		
			PI-23. Efficacité des contrôles des états de paie
			PI-24. Gestion de la passation des marchés publics
	PI-25. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales		PI-25. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales
			PI-26. Audit interne
VI. COMPTABILITE ET REPORTING			PI-27. Intégrité des données financières
	PI-28. Rapports budgétaires en cours d'exercice	PI-28. Rapports budgétaires en cours d'exercice	PI-28. Rapports budgétaires en cours d'exercice
			PI-29. Rapports financiers annuels
VII. EXAMEN ET AUDIT EXTERNES			PI-30. Etendue, nature et suivi de la vérification externe
			PI-31. Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif

	Faible
	Basique

#### 4.4 Evolution de la performance depuis l'évaluation antérieure

L'évolution de la performance depuis l'évaluation antérieure a été effectuée sur la base du cadre méthodologique 2011.

## ***La discipline budgétaire globale***

La performance de la discipline budgétaire a diminué par rapport à la précédente évaluation, principalement à cause des éléments suivants : (i) les recettes intérieures ont été nettement inférieures aux prévisions budgétaires, (ii) les systèmes de contrôle des engagements ont fait l'objet de violations encore plus fréquemment qu'en 2012, (iii) les règles et les procédures de contrôle ont été moins respectées, conduisant à la généralisation du recours injustifié aux procédures d'urgences.

## ***L'allocation stratégique des ressources***

L'allocation stratégique des ressources déjà peu performante de l'évaluation de 2012, a été encore moins efficace en 2019. Cette situation résulte surtout du manque d'organisation lors du processus annuel de préparation du budget 2017 qui a conduit à ce que la loi de finances n'ait pu être votée que 5 mois après le début de l'exercice. Cette dégradation de la performance n'a pas été compensée par une amélioration de la performance d'autres indicateurs.

## ***L'utilisation efficace des ressources à des fins de prestation de services***

Les services ont été rendus de manière moins efficace que lors de la dernière évaluation. Cette situation résulte surtout de l'absence de disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires.

La réduction des délais de présentation des rapports d'audit de la CDC à l'AN, de même que celui de l'examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif, pourrait donner l'impression d'une légère amélioration, mais la rapidité de l'examen des états financiers et du rapport de la CDC témoigne surtout de l'effort de l'audit externe de se conformer à la législation, malgré la transmission tardive des états financiers par le gouvernement.

Des auditions ont néanmoins été tenues à l'AN avec des représentants du ministère des Finances, tandis que celle-ci ne semble pas avoir tenu d'auditions au cours de la période couverte par la précédente évaluation. Par ailleurs, le Parlement ne formulait pas de recommandation à l'issue de l'examen des rapports de vérifications de la CDC, tandis que des recommandations répétées à l'attention du gouvernement sont formulées par l'ECOFIN, notamment sur la nécessité de respecter la LOFIP.

## **5 PROCESSUS DE REFORME DE LA GFP**

### **5.1 Approche des réformes de la GFP**

Le Gouvernement entend d'abord procéder à la modernisation de la comptabilité publique, de la gestion de la trésorerie et du système de production des statistiques des finances publiques à travers : (i) le parachèvement de la création de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité publique, nouvelle structure de pilotage du système comptable et de gestion de la trésorerie, accompagné par la mise en place du réseau comptable qui lui est rattaché, (ii) le déploiement de la comptabilité générale et (iii) l'implantation du système informatique comptable.

D'autres réformes importantes sont en cours telles que :

- la restauration de la crédibilité du budget de l'Etat, notamment par l'amélioration des capacités techniques et institutionnelles dans le domaine des cadrages macroéconomique et budgétaire ;
- l'optimisation du recouvrement des recettes fiscales par l'instauration de l'approche d'audit basé sur les risques ;
- le lancement du système intégré de gestion des marchés publics ;
- le renforcement de l'indépendance de la Cour des Comptes ;
- l'accroissement des recettes propres dans les provinces ;
- l'amélioration de la transparence budgétaire avec l'élaboration des versions citoyennes des documents budgétaires-clés.

### *La réforme budgétaire*

La réforme budgétaire en République démocratique du Congo demeure perfectible dans certains domaines cruciaux de la GFP. Des domaines cruciaux comme l'amélioration de la crédibilité du budget connaissent peu de progrès à cause principalement de l'instabilité politique et de la faible implication du gouvernement. Le budget 2019 a été exécuté comme un « programme d'urgence », en dehors des procédures normales et la comptabilité publique n'est toujours pas tenue.

Les seules réformes budgétaires qui peuvent être notées concernent essentiellement la préparation du budget. Le processus de mutation vers le budget programme prévu en 2023 semble cependant s'être amorcé. Déjà, 12 ministères pilotes expérimentent le budget programme. La nomenclature budgétaire est également en révision et un projet de Décret, portant gouvernance budgétaire est en cours.

### *La réforme du système fiscal*

Depuis quelques années, la RDC a entrepris, en matière fiscale, plusieurs réformes. C'est dans ce cadre que s'inscrivent notamment l'instauration de la taxe sur la valeur ajoutée, la rationalisation et la simplification des actes générateurs des recettes, la promulgation du nouveau code de douane, la réforme des procédures douanières et de recouvrement des recettes non fiscales, l'instauration d'un régime fiscal particulier en faveur des petites et micro entreprises. Toutefois, il y a lieu de noter que ces actions de réforme tardent encore à produire les résultats escomptés particulièrement dans la mobilisation des recettes.

Lors d'une mission menée en juin 2019 au titre de l'article IV, le FMI a insisté sur la nécessité d'une mobilisation accrue des recettes, d'une plus grande transparence dans la gestion des ressources naturelles, des marchés publics et des entreprises d'Etat et d'une diversification de l'économie tout en continuant à préserver la viabilité de la dette. Dans ce domaine, le précédent gouvernement avait déjà lancé plusieurs réformes pour renforcer la gouvernance dans la gestion des ressources naturelles et améliorer le climat des affaires. La RDC participe à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) et publie régulièrement des rapports sur les revenus tirés des ressources naturelles<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> <https://www.itierdc.net/>  
<http://congominer.org/>

La plupart des contrats d'exploitation minière, pétrolière et forestière accordés par le gouvernement sont accessibles au public, mais la dernière mission du Fmi a demandé au gouvernement de publier certains contrats miniers qui ne le sont pas encore<sup>74</sup>. La législation minière, pétrolière et gazière a également été modifiée pour permettre à l'État de mieux tirer parti de l'exploitation de ces ressources.

#### *La réforme de la gestion de la dépense publique*

La RDC est dotée d'un cadre juridique et réglementaire approprié en matière de gestion de la dépense publique. Ce cadre juridique rénové comprend, entre autres, une réglementation sur les procédures et le circuit de la dépense publique, le règlement général sur la comptabilité publique, la législation en matière des marchés publics conforme aux standards internationaux. Cependant, force est de constater que ce cadre réglementaire n'est pas appliqué.

En octobre 2015, le ministre des Finances avait déjà déclaré à l'Assemblée nationale que « *le gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre toutes les étapes amenant à la mise en vigueur intégrale de la Loi relative aux finances publiques (LOFIP) de 2011* » et que des textes importants étaient en cours de signature, notamment « des textes portant réforme du cadre structurel de la tenue de la comptabilité publique, en l'occurrence le projet de décret portant création, organisation et fonctionnement d'une Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité publique et le Projet de texte portant création, organisation et fonctionnement du réseau national des comptables publics ». Pourtant, lors de l'évaluation PEFA 2019, le réseau des comptables n'était toujours pas en place.

La mise en place du Compte Unique du Trésor (CUT) fait également des réformes devant être mises en place par le gouvernement, mais il subsiste, à l'heure actuelle, encore de nombreux comptes bancaires ouverts au nom d'entités administratives centrales.

#### *Le renforcement du système de contrôle des finances publiques*

Le cadre légal de contrôle des finances publiques en RDC, a connu une modernisation notable particulièrement, avec la promulgation de la loi organique portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes. Cette loi renforce l'indépendance et l'autonomie de cette institution supérieure de contrôle de la RDC. Aussi, concernant le contrôle interne, le rôle confié à l'Inspection Générale des Finances sur l'uniformisation et harmonisation des méthodes de travail a permis un début d'instauration de la fonction d'audit interne au sein des administrations publiques. Toutefois, qu'il s'agisse du contrôle interne ou externe, il s'observe que les améliorations attendues, en matière de gestion des finances publiques, restent faibles.

En effet, la persistance du montant important des dépenses effectuées par la procédure exceptionnelle, ainsi que l'absence d'un réseau des comptables, rendent le contrôle et le suivi encore particulièrement difficiles. Même si la publication mensuelle des états de suivi budgétaire (ESB) dans le respect des délais légaux permet d'améliorer le contrôle de l'exécution des dépenses, il subsiste un manque d'informations sur certains aspects clés des dépenses, dont la masse salariale et les contrats de biens et services.

---

<sup>74</sup> Selon la Banque mondiale, le contrat de la mine DEZIWA reste encore à publier.

## *La décentralisation financière*

La décentralisation financière prévue dans la constitution de la RDC n'est pas totalement opérationnelle. La rétrocession de 40% accordée aux provinces et ETD n'a été, en pratique, que de l'ordre de 15% et le peu de fonds rétrocédés aux provinces n'est pas suffisamment contrôlé. Par ailleurs, la caisse nationale de péréquation créée par la loi organique n'a pas encore démarré ses activités.

### ✓ **Principales réformes mises en place avec les PTFs**

Un dispositif de suivi-évaluation a été mis en place avec les PTFs. Ce dispositif est constitué du cadre permanent de concertation qui réunit le Groupe inter-bailleurs finances publiques, le comité d'orientation de la réforme des finances publiques et la société civile. En outre, un mécanisme d'appui aux actions de réforme est apporté par les PTFs au moyen d'une assistance technique.

### **Le FMI**

Le FMI estime qu'il est essentiel pour le gouvernement d'orienter le projet de budget de l'Etat 2020 sur trois axes prioritaires, c'est-à-dire « obtenir des prévisions réalistes des recettes et des dépenses pour améliorer la crédibilité du processus budgétaire ; envisager le rétablissement de la chaîne de dépenses et la limitation du recours aux procédures de dépenses d'urgence favoriseraient la transparence et la responsabilisation ; favoriser la rationalisation de la fonction publique et l'amélioration de la rémunération pour augmenter son efficacité ».

### **L'Union européenne**

Le projet PAMFIP d'appui à la réforme des finances publiques s'est achevé en mai 2018. Les activités ont porté essentiellement sur le cadre de dépense à moyen terme, la modernisation de la comptabilité publique et la sécurisation des recettes administratives et domaniales.

### **La Banque mondiale**

Le gouvernement a obtenu un don de la Banque mondiale (50 millions USD) pour appuyer la mise en œuvre du PSRFP à travers le projet pour le renforcement de la gestion des finances publiques et de la redevabilité en RDC (PROFIT Congo). Le Department for International Development (DFID) a contribué pour 17 millions de USD au financement du projet qui est géré par le comité d'orientation et de la réforme des finances publiques (COREF). DFID a contribué pour 17 millions de USD au financement du projet qui est géré par le comité d'orientation et de la réforme des finances publiques (COREF).

### **Banque Africaine de Développement**

La BAD n'a pas encore renouvelé son Document de stratégie en République Démocratique du Congo 2013-2017.

### **Agence française de Développement**

Un nouveau contrat de désendettement et de développement (C2D) a été signé le 12 novembre entre la France et la République démocratique du Congo. Il s'inscrit dans le prolongement d'un premier C2D

conclu entre Paris et Kinshasa en 2013. Ce contrat a permis de conduire de nombreux projets dans le domaine de la gouvernance, de l'eau, de l'assainissement, de l'éducation et de la formation professionnelle. Les nouvelles activités liées à ce contrat s'étaleront jusqu'en 2022.

## **5.2 Réformes récemment menées et en cours**

Le PSRFP est en cours de révision pour couvrir les années 2020 à 2024 et parvenir à la bonne mise en œuvre de la LOFIP.

## **5.3 Facteurs institutionnels**

La décentralisation est l'application des transferts des compétences qui doivent être accompagnés par des transferts des fonds, mais le faible niveau des transferts effectifs a conduit à annihiler le processus de décentralisation mis en place.

Les réformes institutionnelles menées par le pouvoir actuel dans le domaine de la GFP portent en grande partie sur le renforcement du processus de décentralisation à travers le transfert de pouvoirs et d'attributions aux provinces et les entités territoriales décentralisées.

Plusieurs organisations non gouvernementales ont également demandé la réforme de l'appareil judiciaire par l'actuel régime, mais cette réforme n'a pas encore été mise en place.

**Annexe 1A : Tableau résumé de la notation selon le cadre PEFA 2016**

ID	Label	2019	Justification
<b>I</b>	<b>I. FIABILITÉ DU BUDGET</b>		
<b>PI-1</b>	<b>PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé</b>	<b>D</b>	<b>Méthode de notation M1</b>
1.1	1.1. Dépenses effectives globales	D	Les dépenses effectives ont représenté moins de 85% du montant total des dépenses approuvées inscrites au budget pour 2016 et 2017.
<b>PI-2</b>	<b>PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode de notation M1</b>
2.1	2.1. Composition des dépenses effectives par fonction	D	La composition des dépenses, classées par fonction, s'est écartée de plus de 15% du budget initial pour deux années de la période sous revue.
2.2	2.2. Composition des dépenses effectives par catégorie économique	D	La composition des dépenses, classées par catégorie économique s'est écartée du budget initial de plus de 15 % pour chacun des trois derniers exercices.
2.3	2.3. Dépenses financées sur les réserves pour imprévus	A	Les dépenses pour imprévus ont représenté respectivement 6,2 milliards de FC en 2016, 29.5 milliards de FC en 2017 et 38.8 milliards de FC en 2018. Elles ont représenté en moyenne environ 0.2% des dépenses totales prévues

ID	Label	2019	Justification
PI-3	<b>PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé</b>	D	<b>Méthode de notation M2</b>
3.1	3.1. Recettes effectives totales	D	Les recettes intérieures réelles ont été inférieures à 92% des prévisions inscrites aux budgets initiaux au moins pour chacun des trois derniers exercices.
3.2	3.2. Composition des recettes effectives	D	La composition des recettes exécutées s'est écartée du budget initial de plus de 15% au moins pour chacun des trois derniers exercices.
II	<b>II. TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES</b>		
PI-4	<b>PI-4. Classification du budget</b>	C	<b>Méthode de notation M1</b>
4.1	4.1. Classification du budget	C	La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative, économique (comparable avec le niveau de la norme SFP à 2 chiffres) et fonctionnelle.
PI-5	<b>PI-5. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire</b>	C	<b>Méthode de notation M1</b>
5.1	5.1. Documentation budgétaire	C	Les documents budgétaires comprennent 6 éléments, y compris tous les éléments de base (1 à 4).
PI-6	<b>PI-6. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale</b>	D	<b>Méthode de notation M2</b>
6.1	6.1. Dépenses non comptabilisées dans les états financiers	D	Le montant des dépenses non comptabilisées dans les états financiers de l'Etat n'est pas connu de manière exhaustive, mais représente plus de 10% du montant total des dépenses.



ID	Label	2019	Justification
6.2	6.2. Recettes non comptabilisées dans les états financiers	D	Le montant des recettes non comptabilisées dans les états financiers de l'Etat n'est pas connu de manière exhaustive, mais représente plus de 10% du total des recettes.
6.3	6.3. États financiers des unités extrabudgétaires	D	Les établissements publics sont tenus de soumettre chaque année leurs comptes de gestion à l'administration de tutelle, mais tous ne le font pas. Pour les projets financés sur ressources extérieures, le Trésor ne connaît que l'information qui passe par les procédures nationales.
<b>PI-7</b>	<b>PI-7. Transferts aux administrations infranationales</b>	<b>D</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
7.1	7.1. Système d'affectation des transferts	D	Moins de 25% de l'affectation horizontale des transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales est déterminée par des mécanismes transparents et fondés sur des règles.
7.2	7.2. Communication en temps voulu d'informations sur les transferts	D*	Les provinces ont disposé d'au moins un mois pour prendre en compte les transferts dans leurs budgets primitifs de l'année n+1, mais la liste des provinces ayant reçu des informations sur les transferts ainsi que les dates de communication n'ont pas été communiquées.
<b>PI-8</b>	<b>PI-8. Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de service.</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
8.1	8.1. Plans de performance pour assurer les prestations de services	B	La plupart des ministères sectoriels élaborent des plans annuels de performance (PAP), contenant des objectifs des programmes, des indicateurs de produits et des cibles, mais pas les résultats prévus. Les PAP sont annexées au PLF, qui est publié.
8.2	8.2. Performance des fonctions de prestation de services	D	Des informations annuelles ne sont pas encore publiées pour la majorité des activités menées par les ministères.

ID	Label	2019	Justification
8.3	8.3. Ressources reçues par les unités de prestation de services	D	Aucun rapport de suivi sur les ressources reçues par les unités de prestation de service n'a été produit au cours d'au moins un des trois derniers exercices, et aucune enquête n'a été réalisée pour fournir des estimations sur l'utilisation des ressources transférées de l'Etat aux unités opérationnelles de prestations de services.
8.4	8.4. Évaluation de la performance des fonctions de prestation de services	D	Les évaluations indépendantes de l'efficience ou de l'efficacité des fonctions de prestation de services n'ont pas été effectuées.
<b>PI-9</b>	<b>PI-9. Accès du public aux principales informations budgétaires</b>	<b>D</b>	<b>Méthode de notation M1</b>
9.1	9.1. Accès du Public aux informations fiscales	D	L'état ne publie pas au moins 4 éléments de base dans les délais prescrits.
<b>III</b>	<b>III. GESTION DES ACTIFS ET DES PASSIFS</b>		
<b>PI-10</b>	<b>PI-10. Établissement de rapports sur les risques budgétaires</b>	<b>D</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
10.1	10.1. Suivi des entreprises publiques	D	Le ministère du Portefeuille reçoit les états financiers de la majorité des entreprises publiques, mais généralement plus de douze mois après la fin de l'exercice. Ceux-ci ne sont pas publiés.
10.2	10.2. Suivi des administrations infranationales	D	Moins de la majorité des administrations infranationales transmettent annuellement leurs comptes de gestion à la CDC.
10.3	10.3. Passifs éventuels et autres risques budgétaires	D	Certains risques du portefeuille de l'Etat sont présentés dans les rapports sur la dette, mais les risques de passif tels que ceux liés aux garanties, à l'endettement des entreprises publiques, ainsi qu'à la situation des banques publiques ne sont pas quantifiés.

ID	Label	2019	Justification
<b>PI-11</b>	<b>PI-11. Gestion des investissements publics</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
11.1	11.1. Analyse économique des projets d'investissement	C	Des analyses économiques ne sont généralement effectuées que pour évaluer les grands projets d'investissement financés par des ressources extérieures, mais les résultats de ces analyses ne sont pas publiés.
11.2	11.2. Sélection des projets d'investissement	C	Avant leur inscription au budget, certains grands projets d'investissement classés par une entité centrale par ordre de priorité.
11.3	11.3. Calcul du coût des projets d'investissement	D	Les documents budgétaires ne font pas ressortir le coût total des grands projets d'investissement.
11.4	11.4. Suivi des projets d'investissement	C	Des informations concernant la mise en œuvre des grands projets d'investissement font l'objet de suivi par les départements de tutelle des projets, mais les informations ne sont ni consolidées ni publiées.
<b>PI-12</b>	<b>PI-12. Gestion des actifs publics</b>	<b>D</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
12.1	12.1. Suivi des actifs financiers	D	L'Etat détient un registre des participations qu'il détient dans les entreprises, mais ce registre n'est pas exhaustif et il n'est pas régulièrement suivi. Aucun rapport annuel sur la performance du portefeuille d'actifs financiers n'est produit.
12.2	12.2. Suivi des actifs non financiers	D*	L'Etat tient des registres sur quelques immobilisations corporelles détenues par l'État. Il existe un cadastre minier, mais le cadastre foncier n'est pas consolidé. Les informations n'ont pas été transmises, mais les registres ne contiennent généralement pas d'informations sur l'âge et l'usage.
12.3	12.3. Transparence de la cession des actifs	D	Il existe un cadre juridique portant sur la cession des actifs financiers, mais celui-ci est incomplet et les procédures et règles visant le transfert ou la cession d'actifs non financiers ne sont pas clairement établies. Des informations partielles sur les cessions d'actifs financiers sont présentées dans les redditions des comptes, mais pas les informations sur la cession des actifs non-financiers.
<b>PI-13</b>	<b>PI-13. Gestion de la dette</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode de notation M2</b>

ID	Label	2019	Justification
13.1	13.1. Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties	D	Les données sur la dette extérieure sont complètes et fiables et rapprochées une fois par trimestre, mais les données sur la dette publique intérieure ne sont pas exhaustives. Par ailleurs, les données ne sont pas publiées, car le site de la DGDP n'est plus fonctionnel.
13.2	13.2. Approbation de la dette et des garanties	C	La LOFIP autorise expressément le ministère des Finances à emprunter, à émettre de nouveaux titres d'emprunt et à émettre des garanties de prêt au nom de l'administration centrale, mais, les directives et les critères ne sont pas suffisamment clairs. Les opérations sont signalées et suivies par la DGDP.
13.3	13.3. Stratégie de gestion de la dette	D	Des analyses de viabilité de la dette couvrant la dette publique ont été réalisées en 2017 et 2019, mais elles n'ont pas été utilisées pour définir une stratégie de gestion de la dette à moyen terme indiquant l'évaluation souhaitée de certains facteurs de risques, tels que les taux d'intérêt et de refinancement.
<b>IV</b>	<b>IV. STRATÉGIE BUDGÉTAIRE ET ÉTABLISSEMENT DU BUDGET FONDÉS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES</b>		
<b>PI-14</b>	<b>PI-14. Prévisions macroéconomiques et budgétaires</b>	<b>C</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
14.1	14.1. Prévisions macroéconomiques	D	Le ministère du Budget établit des prévisions pour les principaux indicateurs macroéconomiques et les inclut, aux côtés des hypothèses sous-jacentes, dans le CBMT 2020-2022 présenté au parlement. Les prévisions couvrent l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants. Cependant, les prévisions sur les taux d'intérêts ne sont pas effectuées.
14.2	14.2. Prévisions budgétaires	B	Les prévisions des recettes par catégorie, les dépenses totales et le solde budgétaire sont présentés dans le CBMT 2020-2022. Ces estimations sont établies sur la base d'hypothèses incluses dans la documentation budgétaire présentée au Parlement. Toutefois, les différences avec les prévisions présentées pour l'exercice précédent ne sont pas expliquées.

ID	Label	2019	Justification
14.3	14.3. Analyse de sensibilité macrobudgétaire	C	Le ministère du Budget prépare, pour son propre, usage un ensemble de scénarios budgétaires prévisionnels fondés sur différentes hypothèses macroéconomiques, mais les documents du budget n'incluent aucune analyse de sensibilité des prévisions.
<b>PI-15</b>	<b>PI-15. Stratégie budgétaire</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
15.1	15.1. Impact budgétaire des politiques proposées	D	Le gouvernement ne prépare pas d'estimations de l'impact budgétaire des modifications proposées à la politique de recettes et de dépenses.
15.2	15.2. Adoption de la stratégie budgétaire	C	La RDC est membre de la SADC et du COMESA. Le gouvernement a présenté au parlement une stratégie budgétaire comprenant des objectifs budgétaires quantitatifs et qualitatifs couvrant les exercices 2020 à 2022.
15.3	15.3. Présentation des résultats budgétaires	C	Le gouvernement prépare un rapport interne sur les progrès accomplis au regard de sa stratégie budgétaire dans la mesure où le pays est sous surveillance du FMI qui effectue des consultations périodiques au titre de l'Article IV. Cependant, le gouvernement ne présente pas au parlement de rapport décrivant les progrès accomplis au regard de sa stratégie budgétaire et exposant les raisons de tout écart constaté par rapport aux objectifs et cibles fixés.
<b>PI-16</b>	<b>PI-16. Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses</b>	<b>D</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
16.1	16.1. Prévisions de dépenses à moyen terme	D	Le projet de budget annuel 2020 présente les prévisions de dépenses en distinguant les allocations de dépenses de nature économique, administrative et fonctionnelle, mais seulement pour l'exercice budgétaire suivant.
16.2	16.2. Plafonnement des dépenses à moyen terme	D	Les plafonds budgétaires ne sont pas adoptés pour plusieurs années, mais seulement pour l'année N+1.

ID	Label	2019	Justification
16.3	16.3. Alignement des plans stratégiques et des budgets à moyen terme	D	La majorité des ministères élaborent des plans stratégiques chiffrés à moyen terme, mais les propositions de dépenses contenues dans leurs plans stratégiques ne sont pas alignées sur le projet de budget.
16.4	16.4. Cohérence des budgets avec les estimations de l'exercice précédent	D	Le projet de budget 2020 n'a été présenté au Parlement que pour l'année suivante et aucun document n'a analysé les écarts entre les estimations de 2020 du CDMT 2019-2021 et les estimations de 2020 du CBMT terme 2020-2022.
<b>PI-17</b>	<b>PI-17. Processus de préparation du budget</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
17.1	17.1. Calendrier budgétaire	D	Il existe un calendrier budgétaire annuel qui laisse aux unités budgétaires au moins quatre semaines après réception de la circulaire budgétaire. Cependant, moins de 25% des unités budgétaires produisent leurs estimations détaillées dans le délai imparti.
17.2	17.2. Directives pour la préparation du budget	C	Les estimations budgétaires sont examinées et approuvées par le conseil des ministres après leur élaboration détaillée par les unités budgétaires et les plafonds de dépenses ne sont établis qu'avant l'envoi du projet de budget à l'Assemblée nationale.
17.3	17.3. Présentation du budget au pouvoir législatif	C	Pour les trois derniers exercices, le gouvernement a présenté la proposition de budget annuel au parlement au moins un mois avant le début de l'exercice.
<b>PI-18</b>	<b>PI-18. Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode de notation M1</b>
18.1	18.1. Portée de l'examen des budgets	B	L'examen de l'Assemblée nationale couvre les politiques budgétaires, les prévisions budgétaires pour l'année à venir, ainsi que les éléments détaillés des dépenses et des recettes.

ID	Label	2019	Justification
18.2	18.2. Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif	A	L'Assemblée nationale approuve les procédures d'examen du budget avant les séances tenues et les applique. Les procédures couvrent les modalités d'organisations internes, l'appui technique et les procédures de négociation. La société civile est reçue au sein des commissions, mais cette consultation publique n'est pas encadrée par des dispositions du règlement.
18.3	18.3. Calendrier d'approbation des budgets	C	Les projets de lois de finances 2018 et 2019 ont été respectivement votés avant le début de l'exercice, mais le projet de lois de finances 2017 a été voté plus de 5 mois après le début de l'exercice.
18.4	18.4. Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif	D	Des règles claires régissent les ajustements budgétaires en cours d'exercice par l'exécutif, mais elles ne sont pas respectées par le gouvernement lors de l'exécution du budget.
<b>V</b>	<b>V. PREVISIBILITE ET CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET</b>		
<b>PI-19</b>	<b>PI-19. Gestion des recettes</b>	<b>D</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
19.1	19.1. Droits et obligations en matière de recouvrement des recettes	D	Seule la DGI, soit moins de la majorité des entités chargées de recouvrer la majorité des recettes donne aux contribuables un accès suffisant à des informations sur leurs principaux droits et obligations en matière de recettes, notamment au niveau des voies et procédures de recours.
19.2	19.2. Gestion des risques liés aux recettes	D	Les services des régies financières, chargés de recouvrer plus de la majorité des recettes budgétaires (les impôts et les douanes) n'utilisent pas encore de démarches structurées et systématiques pour évaluer et hiérarchiser les risques de conformité réglementaires.
19.3	19.3. Audits et enquêtes concernant les recettes	D	Les fonctions d'audit interne au sein des régies financières ne sont pas encore opérationnelles et les dispositifs mis en place ne répondent pas aux critères d'un plan d'amélioration de conformité réglementaire.
19.4	19.4. Suivi des arriérés de recettes	D*	Les informations transmises ne permettent pas d'évaluer la qualité de la gestion des arriérés par les entités responsables du recouvrement en fonction du niveau et de l'ancienneté des arriérés.

ID	Label	2019	Justification
<b>PI-20</b>	<b>PI-20. Comptabilisation des recettes</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode de notation M1</b>
20.1	20.1. Informations sur le recouvrement des recettes	B	La DRGC reçoit mensuellement des données sur les recettes des régies financières qui recouvrent la plupart des recettes budgétaires de l'administration centrale.
20.2	20.2. Transfert des recettes recouvrées	B	Les recettes recouvrées par les services des régies financières chargés de recouvrer la plupart des recettes de l'administration centrale sont reversées au Trésor au moins toutes les semaines.
20.3	20.3. Rapprochement des comptes de recettes	D	En l'absence d'une comptabilité tenue à la fois par les services collecteurs et le Trésor le rapprochement complet des évaluations, des montants perçus et des transferts au Trésor et des arriérés n'est pas réalisé.
<b>PI-21</b>	<b>PI-21. Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice.</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
21.1	21.1. Consolidation des soldes de trésorerie	C	La plupart des soldes bancaires sont consolidés au moins sur une base hebdomadaire. Le compte général du Trésor à la BCC et ses sous-comptes font l'objet de consolidation quotidiennement et les comptes bancaires détenus dans les banques commerciales doivent être nivelés tous les 48h.
21.2	21.2. Prévisions de trésorerie et suivi	C	Le Comité de trésorerie se réunit régulièrement, mais les prévisions mensuelles de flux de trésorerie établies en début d'année ne sont pas actualisées sur la base des entrées et sorties effectives de fonds.
21.3	21.3. Informations sur les plafonds d'engagement	D	Les plafonds de dépense contenus dans les plans d'engagement budgétaire ne sont pas fiables. On observe des dépassements de crédits budgétaires pour certaines entités.
21.4	21.4. Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice	D	Des ajustements importants et peu transparents sont fréquemment apportés aux dotations budgétaires en cours d'exercice.



ID	Label	2019	Justification
<b>PI-22</b>	<b>PI-22. Arriérés de dépenses</b>	<b>D</b>	<b>Méthode de notation M1</b>
22.1	22.1. Stock d'arriérés de dépenses	D	Le stock d'arriérés est important et dépasse largement 10% du total des dépenses.
22.2	22.2. Suivi des arriérés de dépenses	D	Le suivi des arriérés n'est pas correctement effectué par l'administration congolaise.
<b>PI-23</b>	<b>PI-23. Efficacité des contrôles des états de paie</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode de notation M1</b>
23.1	23.1. Intégration des états de paie et des dossiers du personnel	D	Le rapprochement des états de paie et des dossiers du personnel devrait être effectué au minimum tous les trois mois, mais cela n'est pas fait en pratique. Par ailleurs, les recrutements et les promotions de personnel ne sont pas systématiquement vérifiés par référence au budget approuvé.
23.2	23.2. Gestion des modifications apportées aux états de paie	C	Les états de paie sont mis à jour au minimum tous les trimestres et nécessitent quelques ajustements rétroactifs, mais les dossiers du personnel sont rarement mis à jour.
23.3	23.3. Contrôle interne des états de paie	C	Des contrôles suffisants ont été mis en place pour assurer l'intégrité des données de paie les plus importantes.
23.4	23.4. Audit des états de paie	C	Un audit partiel a été effectué au titre des exercices 2016, 2017 et 2018.
<b>PI-24</b>	<b>PI-24. Gestion de la passation des marchés publics</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
24.1	24.1. Suivi de la passation des marchés	D*	Il existe plusieurs systèmes d'information dans lesquelles sont retracées les informations relatives aux marchés passés par l'administration centrale, mais les informations pour 2018 ne sont pas disponibles.
24.2	24.2. Méthodes de passation des marchés	C	Plus de 60 % des marchés sont généralement attribués sur la base d'une mise en concurrence.

ID	Label	2019	Justification
24.3	24.3. Accès du public aux informations sur la passation des marchés	C	Trois éléments d'informations sur les marchés passés représentant plus la majorité des marchés sont complets et fiables et mis à la disposition du public en temps voulu.
24.4	24.4. Instruction des plaintes concernant la passation des marchés	C	Le comité de règlement des différends (CRD) de l'ARMP concernant la passation des marchés satisfait le premier critère et 2 autres critères.
<b>PI-25</b>	<b>PI-25. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
25.1	25.1. Séparation des tâches	C	Une séparation appropriée des fonctions est prévue dans la LOFIP tout au long du processus de dépenses et le processus de dépenses impose une séparation des tâches à toutes les étapes. Mais les responsabilités importantes devraient être mieux définies, notamment en raison de l'absence d'un réseau des comptables.
25.2	25.2. Efficacité du contrôle des engagements de dépenses	D	Des mesures de contrôle des engagements de dépenses ont été établies, mais elles ne sont pas efficaces.
25.3	25.3. Respect des règles et procédures de paiement	D	Moins de la majorité des paiements sont effectués conformément aux procédures applicables aux paiements réguliers.
<b>PI-26</b>	<b>PI-26. Audit interne</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode de notation M1</b>
26.1	26.1. Portée de l'audit interne	C	Des audits sont réalisés annuellement par l'IGF sur les recettes et les dépenses. L'audit interne est opérationnel pour les entités de l'administration centrale à l'origine de la plupart des dépenses budgétisées ainsi que pour les entités de l'administration centrale qui recouvrent la majorité des recettes publiques budgétisées.

ID	Label	2019	Justification
26.2	26.2. Nature des audits et normes appliquées	C	Les activités d'audit interne portent à la fois sur l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des contrôles internes et sur la conformité financière, mais l'essentiel des activités d'audit interne est axé sur la conformité financière.
26.3	26.3. Exécution d'audits internes et rapports d'audit	D	Un programme annuel d'audit consolidé de l'ensemble des structures et organes de contrôle existe, mais moins de la majorité des audits prévus ont été menés à bien. Les missions réalisées ont surtout répondu aux demandes de la hiérarchie.
26.4	26.4. Suite donnée aux audits internes	D	L'ensemble des recommandations adressées aux structures auditées fait l'objet d'un rapport de suivi. Moins de la majorité des entités contrôlées apporte une réponse formelle aux recommandations des missions d'audit interne.
<b>VI</b>	<b>VI. COMPTABILITE ET REPORTING</b>		
<b>PI-27</b>	<b>PI-27. Intégrité des données financières</b>	<b>D</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
27.1	27.1. Rapprochement des comptes bancaires	D	Le rapprochement de tous les comptes bancaires actifs de l'administration centrale n'est pas effectué par l'administration centrale et n'accompagne pas le projet de loi de reddition des comptes.
27.2	27.2. Comptes d'attente	D	Ni la consolidation ni le rapprochement des comptes d'attente ne sont réalisés de manière périodique. Leur niveau est pourtant important.
27.3	27.3. Comptes d'avances	D	Ni la consolidation ni le rapprochement des comptes d'avance ne sont réalisés.
27.4	27.4. Processus en place pour assurer l'intégrité des données financières	D	L'accès et les modifications des opérations comptables ne sont pas systématiquement limités et enregistrés dans les systèmes utilisés par les comptables publics.
<b>PI-28</b>	<b>PI-28. Rapports budgétaires en cours d'exercice</b>	<b>C+</b>	<b>Méthode de notation M1</b>

ID	Label	2019	Justification
28.1	28.1. Portée et comparabilité des rapports	C	Le rapport sur la situation d'exécution du budget permet une comparaison avec le budget initial. Cependant, les rapports ne présentent que la situation de transfert et non les situations d'exécution des services déconcentrés.
28.2	28.2. Calendrier de publication des rapports	A	Les rapports sur l'exécution du budget général sont produits mensuellement et publiés sur le site du Ministère du Budget moins de deux semaines à compter de la fin de la période.
28.3	28.3. Exactitude des rapports	C	Les données sur les dépenses sont saisies à toutes les phases de l'exécution du budget. L'exactitude des données soulève des préoccupations, qui ne sont pas mentionnées dans les rapports.
<b>PI-29</b>	<b>PI-29. Rapports financiers annuels</b>	<b>D</b>	<b>Méthode de notation M1</b>
29.1	29.1. Exhaustivité des rapports financiers annuels	D	Les rapports financiers sont produits annuellement et contiennent des informations sur les recettes budgétaires, les dépenses budgétaires comparables au budget approuvé, mais pas les soldes de trésorerie. Ils ne font pas non plus ressortir les situations des actifs et des passifs financiers ainsi que les garanties de l'Etat et les obligations à long terme.
29.2	29.2. Rapports financiers soumis à des audits externes	D	Les rapports financiers de l'administration centrale sont soumis à l'audit de la Cour des comptes moins de 12 mois, mais plus de 9 mois après la fin de l'exercice.
29.3	29.3. Normes comptables	D	Les rapports financiers assurent la cohérence des rapports dans le temps, mais ne respectent pas les normes nationales prévues dans la LOFIP et le RGCP.
<b>VII</b>	<b>VII. SUPERVISION ET AUDIT EXTERNES.</b>		
<b>PI-30</b>	<b>PI-30. Etendue, nature et suivi de la vérification externe</b>	<b>D+</b>	<b>Méthode de notation M1</b>
30.1	30.1. Portée de l'audit et normes d'audit	D	La CDC a procédé à l'analyse des PLR 2016 à 2018, mais les audits se limitent à une analyse de la cohérence entre les dépenses budgétaires et les états de reddition des comptes et elle ne dispose pas d'éléments suffisants pour produire un certificat de conformité.

ID	Label	2019	Justification
30.2	30.2. Soumission de rapports d'audit au pouvoir législatif	A	Les rapports d'audit ont été présentés à l'AN dans les 3 mois suivant la réception des rapports financiers par la CDC.
30.3	30.3. Suite donnée aux audits externes	D	Le pouvoir exécutif apporte sur la forme des réponses aux recommandations formulées dans les rapports de la CDC, mais ne prend aucune action correctrice aux recommandations formulées dans les rapports de la CDC.
30.4	30.4. Indépendance de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques	D	La loi permet à la CDC d'opérer de manière indépendante, mais en pratique le président de l'ISC est resté dans une situation d'intérimaire. La CDC ne dispose pas d'un budget indépendant et n'a pas un accès illimité et dans les délais prévus à la majorité des dossiers, documents et informations demandés.
<b>PI-31</b>	<b>PI-31. Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif</b>	<b>C</b>	<b>Méthode de notation M2</b>
31.1	31.1. Calendrier d'examen des rapports d'audit	A	L'examen des projets de loi de reddition des comptes, pour chacun des trois derniers exercices, a été achevé par la commission des finances de l'AN (ECOFIN) dans les trois mois suivant la réception des projets de loi.
31.2	31.2. Auditions sur les conclusions de l'audit	D	Des auditions donnant lieu à un examen des principales conclusions des rapports d'audit ont été effectuées principalement avec des représentants du ministère des Finances, mais par manque de temps il n'a pas donné lieu à un examen approfondi.
31.3	31.3. Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit	C	Le pouvoir législatif émet des recommandations concernant les mesures devant être mises en œuvre par l'exécutif, mais il n'est pas en mesure de suivre leur application.

ID	Label	2019	Justification
31.4	31.4. Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	D	Les auditions portant sur l'analyse des rapports d'audit de la CDC ne sont pas ouvertes au public. Les rapports de la commission des finances (ECOFIN) ne sont pas publiés sur le site web de l'AN.

**Annexe 1B : Notation des composantes selon le cadre PEFA 2011**

ID	Method	Label	2012	2019	Evol	Justification	Justification de l'évolution
<b>A</b>		<b>A. Crédibilité du budget</b>	<b>C</b>	<b>D</b>			
<b>PI-1</b>	<b>M1</b>	<b>PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé (M1)</b>	<b>D</b>	<b>D</b>	<b>=</b>		
PI-1(i)		PI-1 (i) Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	D	=	Les dépenses effectives ont représenté moins de 85% du montant total des dépenses approuvées inscrites au budget au moins pour 2016 et 2017.	
<b>PI-2</b>	<b>M1</b>	<b>PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé (M1)</b>	<b>D+</b>	<b>D+</b>	<b>=</b>		
PI-2(i)		PI-2 (i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels	D	D	=	La composition des dépenses, classées par unité administrative, au moins pour les années 2016, 2017 s'est écarté de plus de 15% du budget initial	
PI-2(ii)		PI-2 (ii) Montant moyen des dépenses imputées en fait à la réserve provisionnelle	A	B	-	Les dépenses financées par des réserves pour dépenses imprévues sont restées en moyenne inférieures à 6 % du budget initial.	La situation s'est dégradée par rapport à la précédente évaluation à cause de la crise politique.
<b>PI-3</b>	<b>M1</b>	<b>PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé (M1)</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>-</b>		
PI-3(i)		PI-3 (i) Recettes réelles totales par rapport au	C	D	-	Les recettes intérieures réelles (courantes) ont été inférieures à 92% des prévisions	La situation s'est dégradée par rapport à la précédente évaluation à la fois à cause de l'instabilité

ID	Method	Label	2012	2019	Evol	Justification	Justification de l'évolution
		budget initialement approuvé				inscrites aux budgets initiaux pour les trois derniers exercices.	politique et de survalorisation des prévisions de recettes (sauf en 2018).
<b>PI-4</b>	<b>M1</b>	<b>PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses (M1)</b>	<b>B</b>	<b>D</b>	<b>N.C</b>		
PI-4(i)		PI-4 (i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses (exprimé en pourcentage des dépenses réelles totales pour l'exercice budgétaire correspondant	B	D	N.C	Le stock d'arriéré est important. Les données ne sont pas correctement comptabilisées, mais représentent plus de 10% des dépenses totales.	La valeur des crédits de paiement à reporter, qui correspond à des arriérés effectifs n'est pas transmise à la CDC et n'a pas été considérée lors de la précédente évaluation.
PI-4(ii)		PI-4 (ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses	B	D	N.C	Le suivi des arriérés tel que défini par les normes internationales n'est pas effectué par l'administration congolaise.	
<b>B</b>		<b>B. Couverture et transparence</b>	<b>C+</b>	<b>C</b>			
<b>PI-5</b>	<b>M1</b>	<b>PI-5. Classification du budget (M1)</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>=</b>		
PI-5(i)		PI-5 (i) Classification du budget	A	A	=	La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative, économique et fonctionnelle.	
<b>PI-6</b>	<b>M1</b>	<b>PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire (M1)</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>N.C</b>		
PI-6(i)		PI-6 (i) Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	A	B	N.C	Le contenu de la documentation budgétaire satisfait 6 des 9 critères : 1. les hypothèses macro-économiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change : OUI	Par rapport à la précédente évaluation, le 9ième critère n'est pas satisfait. Il est peu probable qu'il était satisfait en 2012.



ID	Method	Label	2012	2019	Evol	Justification	Justification de l'évolution
						<p>2. le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue : OUI (budget voté en équilibre)</p> <p>3. le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue : OUI (budget voté en équilibre)</p> <p>4. le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours : NON</p> <p>5. les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours : NON</p> <p>6. l'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget : OUI</p> <p>7. le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificatives ou le résultat estimé), présenté sous le même format que la proposition de budget : OUI</p> <p>8. le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications : OUI</p> <p>9. l'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense : NON.</p>	
PI-7	M1	PI-7. Importance des opérations non rapportées	D	D	=		

ID	Method	Label	2012	2019	Evol	Justification	Justification de l'évolution
		<b>de l'administration centrale (M1)</b>					
PI-7(i)		PI-7 (i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds	D	D	=	Le niveau des dépenses comptabilisées hors budget d'Etat n'est pas connu avec précision, mais constitue plus de 10% des dépenses totales.	Les raisons sont les mêmes que lors de la précédente évaluation.
PI-7(ii)		PI-7 (ii) Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires	D	D	=	Le niveau des recettes comptabilisées hors budget d'Etat n'est pas connu avec précision, mais constitue plus de 10% des dépenses totales.	
<b>PI-8</b>	<b>M2</b>	<b>PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales (M2)</b>	<b>D+</b>	<b>D+</b>	<b>=</b>		
PI-8(i)		PI-8 (i) Systèmes transparents et basés sur des règles pour l'affectation horizontale entre les administrations décentralisées des transferts inconditionnels et conditionnels en provenance de l'administration centrale (affectation prévue dans le budget et affectation réelle	C	C	=	L'affectation horizontale des transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales est basée sur des règles, mais seulement une petite partie est respectée.	
PI-8(ii)		PI-8 (ii) La communication en temps voulu d'informations fiables par l'administration centrale	C	C	=	Les estimations des transferts de ressources au profit des provinces sont contenues lors des conférences budgétaires qui sont	

ID	Method	Label	2012	2019	Evol	Justification	Justification de l'évolution
		aux administrations décentralisées sur leurs dotations budgétaires pour l'exercice à venir ;				organisées avec la société civile en vue de la préparation du budget de l'année suivante.	
PI-8(iii)		PI-8 (iii) Mesure dans laquelle les informations budgétaires consolidées (concernant au moins les recettes et les dépenses	D	D	=	La consolidation des dépenses des administrations décentralisées sous forme de rapports annuels n'est pas effectuée par l'administration centrale.	
<b>PI-9</b>	<b>M1</b>	<b>PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public (M1)</b>	<b>D</b>	<b>D</b>	<b>=</b>		
PI-9(i)		PI-9 (i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques	D	D	=	Les ministères du Portefeuille et du Budget reçoivent les états financiers de la plupart des entreprises publiques dans les neuf mois suivant la fin de l'exercice, mais pas ceux des agences publiques autonomes.	
PI-9(ii)		PI-9 (ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées	D	D	=	Peu de provinces et ETD accomplissent leur obligation légale de transmettre annuellement leurs comptes de gestion à la CDC.	
<b>PI-10</b>	<b>M1</b>	<b>PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires (M1)</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>=</b>		
PI-10(i)		PI-10 (i) Accès du public aux principales informations budgétaires	C	C	=	Deux éléments d'information sur les six sont conformes aux critères. i Les documents de budget annuel : le public peut obtenir un jeu complet de documents par des moyens appropriés au moment de	Pas de changement de notation, mais amélioration de la situation. Tous les documents annexés au projet de budget sont publiés sur le site du ministère du Budget.

ID	Method	Label	2012	2019	Evol	Justification	Justification de l'évolution
						<p>leur présentation au Parlement : OUI</p> <p>ii Les rapports intra-annuels sur l'exécution du budget : les rapports sont régulièrement mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans un délai d'un mois après leur finalisation : OUI</p> <p>iii Les états financiers de fin d'exercice : les états financiers sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification des comptes : NON</p> <p>iv Les rapports de vérification externe : tous les rapports sur les opérations consolidées de l'Etat sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification : NON</p> <p>v L'attribution des marchés : l'attribution de tous les marchés d'une valeur supérieure à l'équivalent de 100 000 dollars environ fait l'objet de publication au moins tous les trimestres par des moyens appropriés : NON (environ 70% des marchés sont publiés après un an)</p> <p>vi Les ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base : les informations sont rendues publiques par des moyens appropriés au moins tous les ans ou fournies sur demande, en ce qui concerne les unités chargées de la prestation des services essentiels ayant une couverture nationale dans au moins deux secteurs (comme les écoles primaires ou les centres de santé primaire : NON</p>	

ID	Method	Label	2012	2019	Evol	Justification	Justification de l'évolution
<b>C(i)</b>		<b>C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques</b>	<b>#N/A</b>	<b>C</b>			
<b>PI-11</b>	<b>M2</b>	<b>PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget (M2)</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>-</b>		
PI-11(i)		PI-11 (i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier ;	C	C	=	Il existe un calendrier budgétaire annuel clairement défini, mais les circulaires budgétaires ne fixent pas de plafonds ministériels, lesquels sont discutés lors des conférences budgétaires, mais établis seulement avant la transmission du projet de budget au Parlement.	
PI-11(ii)		PI-11 (ii) Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autre document	C	C	=	Les estimations budgétaires sont examinées et approuvées par le conseil des ministres après leur élaboration détaillée par les unités budgétaires et les plafonds de dépenses ne sont établis qu'avant l'envoi du projet de budget à l'Assemblée nationale.	
PI-11(iii)		PI-11 (iii) Approbation du budget par les autorités législatives ou tout organe assumant une fonction analogue (dans les trois dernières années	A	C	-	Les projets de lois de finances 2018 et 2019 ont été respectivement votés avant le début de l'exercice, mais le projet de lois de finances 2017 a été voté plus de 5 mois après le début de l'exercice.	Baisse de la notation à cause du décalage de 5 mois pour le vote de la Loi de finances 2017.
<b>PI-12</b>	<b>M2</b>	<b>PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques (M2)</b>	<b>C</b>	<b>D+</b>	<b>=</b>		

ID	Method	Label	2012	2019	Evol	Justification	Justification de l'évolution
PI-12(i)		PI-12 (i) Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics	C	C	=	Malgré l'existence d'un CBMT et d'un CDMT global, le projet de budget ne présente pas les prévisions de dépenses pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants, mais seulement pour l'année N+1.	
PI-12(ii)		PI-12 (ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette	B	B	=	Une analyse de soutenabilité de la dette intérieure et extérieure a été effectuée au moins une fois au cours des trois dernières années.	
PI-12(iii)		PI-12 (iii) Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement	D	D	=	Les ministères élaborent des plans stratégiques chiffrés à moyen terme, mais les propositions de dépenses n'établissent pas un état suffisamment précis des coûts liés aux investissements et aux dépenses de fonctionnement.	
PI-12(iv)		PI-12 (iv) Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme	D	D	=	Les ministères élaborent des plans stratégiques chiffrés à moyen terme, mais les propositions de dépenses contenues dans leurs plans stratégiques ne sont pas alignées sur le projet de budget qui n'est pas établi à moyen terme.	
<b>C(ii)</b>		<b>C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</b>	<b>C</b>	<b>NR</b>			
<b>PI-13</b>	<b>M2</b>	<b>PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables (M2)</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>N.C</b>		
PI-13(i)		PI-13 (i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	A	B	N.C	La législation et les procédures relatives à la plupart des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane (DGI, DGDA, DGRAD) sont exhaustives et claires et	La situation ne s'est pas dégradée, mais le périmètre d'analyse de la précédente évaluation PEFA était incomplet.

ID	Method	Label	2012	2019	Evol	Justification	Justification de l'évolution
						donnent des pouvoirs discrétionnaires relativement limités aux administrations concernées. En revanche la législation sur les agences n'encadre pas suffisamment les pouvoirs discrétionnaires.	
PI-13(ii)		PI-13 (ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes	B	B	=	Les entités chargées de recouvrer la majorité des recettes (DGI et DGDA) donnent aux contribuables un accès à leurs informations sur leurs principaux droits et obligations en matière de recettes. En revanche les agences ne fournissent pas d'information et peuvent prélever des taxes importantes.	
PI-13(iii)		PI-13 (iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière	C	C	=	Un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations douanières a été établi, mais il est récent et encore peu utilisé. Le dispositif de recours auprès de la DGI a besoin d'être remanié pour en garantir l'équité, la transparence et l'efficacité.	
<b>PI-14</b>	<b>M2</b>	<b>PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane (M2)</b>	<b>C+</b>	<b>C+</b>	<b>=</b>		
PI-14(i)		PI-14 (i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	C	C	=	Les contribuables sont immatriculés dans des bases de données spécifiques et ces bases de données ne sont pas reliées entre elles.	
PI-14(ii)		PI-14 (ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration	B	B	=	Les pénalités pour les cas de non-respect des obligations fiscales et douanières sont prévues dans les textes, mais elles ne sont pas toujours efficaces en raison de leur application non systématique.	

ID	Method	Label	2012	2019	Evol	Justification	Justification de l'évolution
PI-14(iii)		PI-14 (iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et des fraudes	C	C	=	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.	
<b>PI-15</b>	<b>M1</b>	<b>PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières (M1)</b>	<b>D+</b>	<b>D+</b>	<b>N.C</b>		
PI-15(i)		PI-15 (i) Le taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts	D	NR	-	Le taux de recouvrement des recettes fiscales au titre des deux exercices les plus récents n'a pas été transmis.	
PI-15(ii)		PI-15 (ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douane	B	B	=	Les recettes recouvrées par les services des régies financières chargés de recouvrer plus de la majorité des recettes de l'administration centrale transfèrent sont reversées au Trésor en théorie dans les 48 heures - donc au moins toutes les semaines.	
PI-15(iii)		PI-15 (iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor	A	D	N.C	Les régies financières chargées de recouvrer plus de la majorité des recettes de l'administration centrale procèdent au rapprochement complet des évaluations, des montants perçus et des transferts au Trésor 15 jours après la fin du mois, mais les rapprochements complets d'arriérés ne sont pas réalisés.	Désaccord de la mission sur le constat de l'évaluation précédente. Si le recouvrement consiste en un versement sur le compte du Trésor à la Banque centrale, après un bref passage éventuel par une banque commerciale, cela correspond simplement à une consolidation des soldes bancaires et non à un rapprochement comptable.
<b>PI-16</b>	<b>M1</b>	<b>PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses (M1)</b>	<b>D+</b>	<b>D+</b>	<b>N.C</b>		



ID	Method	Label	2012	2019	Evol	Justification	Justification de l'évolution
PI-16(i)		PI-16 (i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie	A	A	=	Le Comité de trésorerie se réunit régulièrement et procède tous les mois à l'actualisation du plan de trésorerie sur la base des résultats de l'exécution du mois précédent. Les régies financières font partie du comité.	
PI-16(ii)		PI-16 (ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses	D	D	=	Les plafonds de dépense contenus dans les plans d'engagement budgétaire ne sont pas fiables. On observe des dépassements de crédits budgétaires pour certaines entités.	
PI-16(iii)		PI-16 (iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la Direction des MDA	A	D	N.C	Des ajustements importants et peu transparents sont fréquemment apportés aux dotations budgétaires en cours d'exercice.	Détérioration de la situation, mais la note n'aurait pas dû être A pour l'évaluation précédente car le rapport note également des dépassements de dotations budgétaires sur certaines lignes. La note était également D lors de l'évaluation de 2008.
<b>PI-17</b>	<b>M2</b>	<b>PI-17. Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties (M2)</b>	<b>C+</b>	<b>C</b>	<b>=</b>		
PI-17(i)		PI-17 (i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports s'y rapportant	D	D	=	Les données sur la dette extérieure peuvent être considérées comme complètes et fiables et sont rapprochées une fois par trimestre, mais les données sur la dette publique intérieure ne sont toujours pas exhaustives.	
PI-17(ii)		PI-17 (ii) État de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale	B	B	=	Le compte général du Trésor à la BCC et ses sous-comptes font l'objet de consolidation quotidiennement. Les comptes bancaires détenus par les agences autonomes dans les	

ID	Method	Label	2012	2019	Evol	Justification	Justification de l'évolution
						banques commerciales ne font pas l'objet d'une consolidation.	
PI-17(iii)		PI-17 (iii) Mécanisme de contraction des emprunts et octroi des garanties	B	C	N.C	La contraction des emprunts de l'État est toujours sous la tutelle du ministre des Finances qui est la seule autorité compétente pour engager l'État en la matière, mais selon un rapport de la CDC, les décisions d'emprunt ne se prennent pas sur la base de directives, de critères ou de limites clairs.	Même situation, mais différence d'appréciation.  Les critères ne sont pas clairs.
<b>PI-18</b>	<b>M1</b>	<b>PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie (M1)</b>	<b>C+</b>	<b>C+</b>	<b>=</b>		
PI-18(i)		PI-18 (i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif	C	C	=	Le gouvernement dispose du Système de Gestion centralisé de la Paie des Agents et des Fonctionnaires. Les rapprochements sont effectués trimestriellement.	
PI-18(ii)		PI-18 (ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie	B	B	=	Les dossiers du personnel et de la paie sont mis à jour trimestriellement et les ajustements qui ont été effectués en 2018 ont été inférieurs à 3% de la masse salariale.	La situation semble s'être améliorée, mais la liquidation reste trimestrielle. Par ailleurs, des arriérés de salaires, non reportés, persistent, notamment dans le secteur de l'éducation.
PI-18(iii)		PI-18 (iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie	C	C	=	Le pouvoir et les règles de modification des états de paie et du fichier nominatif sont clairement établis pour tous les ministères excepté le ministère de la Défense, ce qui ne permet pas d'assurer une intégrité des données relatives à la solde. Certains enseignants sont encore payés en liquide sous la forme de primes.	

ID	Method	Label	2012	2019	Evol	Justification	Justification de l'évolution
PI-18(iv)		PI-18 (iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes	C	C	=	Un audit partiel a été effectué au titre des exercices 2016 et 2018.	
<b>PI-19</b>	<b>M2</b>	<b>PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics (M2)</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>=</b>		
PI-19(i)		PI-19 (i) Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire.	B	B	=	Le cadre juridique et réglementaire des passations de marché respecte les critères suivants : i) OUI, ii) OUI, iii) NON, iv) OUI, v) OUI, vi) OUI. Le critère iii) n'est pas respecté à cause de certaines passations de marchés classées abusivement en "secret défense".	
PI-19(ii)		PI-19 (ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence.	C	C	=	Le recours aux achats directs représente plus de 60% des marchés passés en 2017.	
PI-19(iii)		PI-19 (iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun.	C	C	=	Tous les éléments d'information sur les marchés passés sont mis à la disposition du public pour environ 68% des marchés.	
PI-19(iv)		PI-19 (iv) Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes.	A	A	=	Le système d'instruction des plaintes est défini au chapitre 4-des attributions de l'ARMP du Décret N°10/21, du 2/06/2010 portant création de l'ARMP.	
<b>PI-20</b>	<b>M1</b>	<b>PI-20. Efficacité des contrôles internes des</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>-</b>		

ID	Method	Label	2012	2019	Evol	Justification	Justification de l'évolution
		<b>dépenses non salariales (M1)</b>					
PI-20(i)		PI-20 (i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses	C	D	-	Les systèmes de contrôle des engagements font l'objet de violations courantes.	La situation s'est détériorée. La crise politique au cours de la période sous revue a accru le non-respect des procédures d'exécution du budget.
PI-20(ii)		PI-20 (ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne	C	D	-	Des règles et des procédures de contrôle efficaces font défaut dans toute l'exécution de la chine des dépenses.	Détérioration de la situation par rapport à la précédente évaluation à cause de la crise politique.
PI-20(iii)		PI-20 (iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	C	D	-	Le recours injustifié aux procédures d'urgences est généralisé.	Détérioration de la situation par rapport à la précédente évaluation à cause de la crise politique.
<b>PI-21</b>	<b>M1</b>	<b>PI-21. Effectivité du système de vérification interne (M1)</b>	<b>D+</b>	<b>D+</b>	<b>N.C</b>		
PI-21(i)		PI-21 (i) Couverture et qualité de la vérification interne	B	C	N.C	Les missions effectuées par les structures de corps de contrôle portent généralement sur des contrôles de régularité, des audits. Moins de la majorité des audits porte sur les aspects systémiques.	Pas de changement, mais différence d'appréciation par rapport à l'évaluation précédente sur le pourcentage d'audit portant sur les aspects systémiques.
PI-21(ii)		PI-21 (ii) Fréquence et diffusion des rapports	C	C	=	Un programme annuel d'audit consolidé de l'ensemble des structures et organes de contrôle existe, mais les missions effectivement réalisées répondent en pratique aux demandes de la hiérarchie. Moins de la majorité a été réalisée conformément aux programmes établis.	
PI-21(iii)		PI-21 (iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux	D	D	=	L'IGF ne consolide pas l'ensemble des recommandations adressées aux structures auditées ainsi que l'état de leur mise en œuvre. Le suivi de ces observations n'est pas	

ID	Method	Label	2012	2019	Evol	Justification	Justification de l'évolution
		conclusions de la vérification interne				retracé dans le rapport d'activité de l'IGF, l'année suivante.	
C(iii)		<b>C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers</b>	<b>B</b>	<b>D+</b>			
PI-22	M2	<b>PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes (M2)</b>	<b>A</b>	<b>D</b>	<b>N.C</b>		
PI-22(i)		PI-22 (i) Régularité du rapprochement bancaire	B	D	N.C	En l'absence d'un réseau des comptables, le rapprochement bancaire de tous les comptes bancaires actifs de l'administration centrale n'est pas effectué.	Différence d'appréciation par rapport à l'évaluation précédente qui considérait que le rapprochement était fait par la BCC.
PI-22(ii)		PI-22 (ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	A	D	N.C	La comptabilité étant tenue en partie simple, le rapprochement des comptes d'attente et d'avance n'est pas effectué.	Différence d'appréciation par rapport à l'évaluation précédente qui considérait que ce suivi était effectué par la BCC.
PI-23	M1	<b>PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires (M1)</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>-</b>		
PI-23(i)		PI-23 (i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèces et en nature	C	D	-	Des enquêtes n'ont pas été réalisées au cours d'au moins un des trois derniers exercices. Aussi, il n'existe pas de mécanisme de reporting permettant d'avoir les informations compilées de l'ensemble des ressources reçues par source de financement des unités opérationnelles de prestations de services.	La situation s'est sans doute détériorée à cause de la crise politique.

ID	Method	Label	2012	2019	Evol	Justification	Justification de l'évolution
<b>PI-24</b>	<b>M1</b>	<b>PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année (M1)</b>	<b>C+</b>	<b>C+</b>	<b>N.C</b>		
PI-24(i)		PI-24 (i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	A	A	=	Le rapport sur la situation d'exécution du budget permet une comparaison avec le budget initial. Les dépenses sont couvertes sur toutes les phases de l'exécution du budget.	
PI-24(ii)		PI-24 (ii) Emission dans les délais des rapports	C	A	+	Les rapports sur l'exécution du budget ont été établis sur une base mensuelle et ont été publiés en 2018 sur le site du Ministère du Budget moins de quatre semaines à compter du mois.	
PI-24(iii)		PI-24 (iii) Qualité de l'information	B	C	N.C	Les données sur les dépenses sont saisies au stade de l'engagement et de l'ordonnancement (qui peut différer du paiement effectif). L'exactitude des données peut soulever quelques préoccupations, mais l'absence d'information sur certains paiements n'est pas soulignée dans les rapports.	Différence d'appréciation par rapport à l'évaluation précédente. Les rapports d'exécution budgétaire ne mentionnent pas les problèmes relatifs aux données.
<b>PI-25</b>	<b>M1</b>	<b>PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels (M1)</b>	<b>B</b>	<b>D+</b>	<b>N.C</b>		
PI-25(i)		PI-25 (i) État complet des états financiers	B	D	N.C	La DRGC produit annuellement des états financiers présentant des informations complètes sur les recettes, les dépenses. Mais ces états financiers ne comprennent ni l'actif/passif financier ni les soldes bancaires.	Différence d'appréciation par rapport à l'évaluation précédente. Les états financiers ne comprenaient pas les soldes bancaires.

ID	Method	Label	2012	2019	Evol	Justification	Justification de l'évolution
PI-25(ii)		PI-25 (ii) Soumission dans les délais des états financiers	B	C	-	Selon la LOFIP, l'état financier devrait être soumis à la vérification externe dans les six mois suivant la fin de l'exercice. Les rapports financiers de l'administration centrale ont été soumis à l'audit de la Cour des comptes le 4/11/2019, soit moins de 15 mois, mais plus de 10 mois après la fin de l'exercice.	Le PLR de 2018 a été présenté à la CDC au-delà de 10 mois après la fin de l'exercice.
PI-25(iii)		PI-25 (iii) Les normes comptables utilisées	B	C	N.C	Les rapports financiers sont présentés conformément aux normes nationales et assurent la cohérence des rapports dans le temps. Les normes sont divulguées.	Comme l'indique le rapport d'évaluation 2012, la note aurait dû être C, mais elle a été maintenue à B pour ne pas afficher de dégradation.
<b>C(iv)</b>		<b>C(iv) Surveillance et vérification externes</b>	<b>D+</b>	<b>C</b>			
<b>PI-26</b>	<b>M1</b>	<b>PI-26. Etendue, nature et suivi de la vérification externe (M1)</b>	<b>D+</b>	<b>C+</b>	<b>+</b>		
PI-26(i)		PI-26 (i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit	C	C	=	La CDC a procédé à l'analyse des PLR 2016, 2017 et 2018 transmis par le gouvernement sur la base des normes d'audit nationales. Les vérifications portent pour l'essentiel sur le contrôle des transactions par échantillonnage. Faute d'éléments suffisants, les audits ne peuvent faire ressortir toutes les questions de fonds pertinentes.	
PI-26(ii)		PI-26 (ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement (Situation sur la base du dernier rapport transmis à l'Assemblée nationale	B	A	+	Les rapports d'audit ont été présentés à l'AN dans les 3 mois suivant la réception des rapports financiers par la CDC.	La CDC réceptionne tardivement les PLR, mais raccourcit son temps d'analyse afin de transmettre son rapport à l'AN dans le cadre de l'examen du projet du budget pour l'exercice suivant.
PI-26(iii)		PI-26 (iii) Preuve du suivi des recommandations	D	C	+	Une réponse est donnée par le pouvoir exécutif sur les recommandations formulées par la CDC, mais de manière peu détaillée et	L'amélioration tient peut-être à une interprétation différente du cadre. Le texte explicatif de l'évaluation

ID	Method	Label	2012	2019	Evol	Justification	Justification de l'évolution
		formulées par les vérificateurs				les recommandations ne sont pas suivies d'effet.	précédente semble plaider pour une note C.
<b>PI-27</b>	<b>M1</b>	<b>PI-27. Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif (M1)</b>	<b>B</b>	<b>D+</b>	<b>N.C</b>		
PI-27(i)		PI-27 (i) Portée de l'examen par le parlement	B	B	=	L'examen du pouvoir législatif couvre les politiques budgétaires, les prévisions budgétaires pour l'année en cours, ainsi que les éléments détaillés des dépenses et des recettes.	
PI-27(ii)		PI-27 (ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées	B	A	+	Le pouvoir législatif approuve les procédures d'examen du budget avant les séances tenues et les applique. Les procédures couvrent les modalités d'organisations internes, l'appui technique et les procédures de négociation.	La situation s'est améliorée par l'introduction des procédures de négociation. La société civile peut participer aux réunions de l'ECOFIN.
PI-27(iii)		PI-27 (iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes	B	C	N.C	L'exécutif a présenté la proposition de budget 2020 à l'AN le 12/11/2019, soit moins de deux mois, mais plus d'un mois avant la fin de l'exercice.	La notation de l'évaluation 2012 aurait dû être C.
PI-27(iv)		PI-27 (iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex ante par le parlement	C	D	-	Des règles claires régissent les ajustements budgétaires en cours d'exercice par l'exécutif. Cependant elles ne sont pas respectées.	Dégradation de la situation à cause de la crise politique au cours de la période sous revue.



ID	Method	Label	2012	2019	Evol	Justification	Justification de l'évolution
<b>PI-28</b>	<b>M1</b>	<b>PI-28. Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif (M1)</b>	<b>D</b>	<b>D+</b>	<b>+</b>		
PI-28(i)		PI-28 (i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)	D	A	+	L'examen des rapports d'audit des rapports financiers annuels a été achevé par la commission des finances de l'AN (ECOFIN) dans les trois mois suivant la réception des rapports.	Amélioration sensible de la situation. Le Parlement n'a pas voté à l'année N+1 toutes les lois de reddition des comptes de l'année N-1.
PI-28(ii)		PI-28 (ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions	D	D	=	Des auditions donnant lieu à un examen des principales conclusions des rapports d'audit ont inclus des représentants du ministère des finances, mais par manque de temps, l'examen n'a pas été effectué de manière approfondie	L'ECOFIN et l'administration centrale ont certifié que l'AN a procédé à des auditions des membres du ministère des finances, sauf cependant fournir de comptes rendus à la mission.
PI-28(iii)		PI-28 (iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif	D	C	+	Le pouvoir législatif émet des recommandations concernant les mesures devant être mises en œuvre par l'exécutif, mais n'est pas en mesure de suivre leur application, car le gouvernement n'y apporte aucune réponse.	Amélioration de la situation sur la base des recommandations formulées dans les rapports d'ECOFIN à l'attention du gouvernement.
<b>D</b>		<b>D. Pratique des bailleurs de fonds</b>	<b>D</b>	<b>D</b>			
<b>D-1</b>	<b>M1</b>	<b>D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct</b>	<b>D</b>	<b>NA</b>	<b>N.C</b>		
D-1(i)		D-1 (i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement (ou	D	NA	N.C	Les principaux bailleurs n'ont pas fourni d'appui budgétaire en RDC au cours de la période sous revue.	

ID	Method	Label	2012	2019	Evol	Justification	Justification de l'évolution
		une autre institution d'approbation équivalente					
D-1(ii)		D-1 (ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales	D	NA	N.C	Les principaux bailleurs n'ont pas fourni d'appui budgétaire en RDC au cours de la période sous revue.	
<b>D-2</b>	<b>M1</b>	<b>D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide-programme</b>	<b>D</b>	<b>D</b>	<b>=</b>		
D-2(i)		D-2 (i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets	D	D	=	Les principaux bailleurs de fonds communiquent généralement au de septembre à la PGAI leurs estimations d'aide-projet pour l'année à venir. Mais les données fournies par les bailleurs de fonds en vue de la préparation du budget de l'État ne sont pas exhaustives.	
D-2(ii)		D-2 (ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets	D	D	=	Les bailleurs de fonds ne fournissent pas à l'administration de rapports trimestriels consolidés sur les décaissements effectués au titre de l'aide-projet. Les montants portant sur les décaissements sont néanmoins contenus dans les rapports d'exécution budgétaires.	
<b>D-3</b>	<b>M1</b>	<b>D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales</b>	<b>D</b>	<b>D</b>	<b>=</b>		

ID	Method	Label	2012	2019	Evol	Justification	Justification de l'évolution
D-3(i)		D-3 (i) Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales.	D	D	=	Les financements extérieurs dont bénéficie la RDC sont constitués essentiellement de prêts projets qui sont gérés suivant les procédures des bailleurs de fonds.	

## Annexe 2 : Tableau résumé des éléments du contrôle interne

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
<b>1. Environnement de contrôle</b>	
1.1 Intégrité et valeurs éthiques professionnelles et personnelles des dirigeants et du personnel et incluant une constante et générale attitude d'appui au contrôle interne	<p>En RDC, les principes d'intégrité et les valeurs éthiques professionnelles sont affirmés pour tous les agents de l'Etat dans la loi 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat, les statuts particuliers et le Code de conduite de l'Agent public de l'Etat instauré par le décret-loi n° 017-2002 du 15 janvier 2003. Ce code renforce les obligations déontologiques des agents de l'Etat.</p> <p>S'agissant des organes de contrôle, le code de conduite est spécifié dans les textes législatifs et réglementaires qui créent chacun de ces organes ainsi que dans des documents particuliers tels que les manuels de procédures. Dans le cas précis de l'IGF, l'ordonnance 91-019 du 19 mars 1991 portant règlement d'administration relatif à la carrière et aux fonctions d'Inspecteur des Finances, complétée et modifiée par le Décret n° 03-B/2003 du 18 Mars 2003, a prévu un certain nombre d'exigences en termes d'éthique professionnelle, en plus des obligations prévues dans le statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat.</p> <p>Cependant, tous ces principes ne font pas encore l'objet d'une application stricte par tous les agents de l'Etat. Et même lorsqu'ils sont mis en pratique par un grand nombre de fonctionnaires, il ne s'agit, dans la plupart des cas, d'une application partielle.</p>
1.2 Attachement à la compétence	
1.3 « Culture » des dirigeants (philosophie du management et style de direction)	<p>Certains aspects de la culture de l'évaluation et de la performance ne sont pas encore bien ancrés dans la sphère de l'administration publique. Les rapports de contrôle ne font pas encore l'objet d'une large diffusion hors des cercles professionnels directement concernés.</p>
1.4 Structures de l'organisation	<p>Les structures sont organisées par hiérarchie, mais le réseau des comptables n'est pas encore en place.</p>
1.5 Ressources humaines et pratiques	<p>Le système de formation des agents et cadres de la fonction publique est opérationnel, mais il nécessite un renforcement en termes d'organisation et de moyens.</p>
<b>2. Evaluation des risques</b>	<p>L'introduction au niveau des organes de contrôle de méthodes d'audit basées sur les risques est un projet en cours d'exécution. Une cartographie des risques a été élaborée dans quelques ministères</p>

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
	sectoriels. Cependant, la gestion des risques n'est pas encore bien ancrée dans les différents dispositifs de recouvrement.
2.1 Identifications des risques ☒(portée et probabilité)	<p>L'IGF est opérationnelle dans la pratique de l'Audit depuis 2017, mais la fonction d'audit est encore en cours de développement.</p> <p>La direction de la Dette procède à une analyse des risques lors de l'analyse de la viabilité de la dette et dans la mise en œuvre de la stratégie de la dette (niveau des risques de refinancement, de taux d'intérêt et le risque de change).</p> <p>Sur la chaîne des recettes de l'Etat, l'évaluation et la gestion des risques ne sont pas encore opérationnelles. De même, les audits et enquêtes qui sont menés par les services de la DGI ne s'appuient pas sur un plan documenté.</p>
2.2 Appréciation des risques	<p>L'introduction au niveau des organes de contrôle de méthodes d'audit basées sur les risques est un projet en cours d'exécution. Une cartographie des risques a été élaborée dans quelques ministères sectoriels.</p> <p>Au niveau des structures du Ministère des Finances chargées de la liquidation des titres et /du recouvrement des recettes, l'évaluation des risques n'est pas encore bien ancrée dans les différents dispositifs de recouvrement. Les services des impôts et des douanes qui sont chargés de recouvrer la majorité des recettes budgétaires, ne disposent pas d'une cartographie de risques et d'un système de gestion des risques assortie d'un plan de management permettant d'atténuer les risques en fonction de toutes les catégories de recettes.</p>
2.3 Evaluation de l'appétence au risque	Quoique manifeste, l'expérience dans ce domaine est encore récente.
2.4 Réponses aux risques ☒(transfert, tolérance, traitement ou résolution)	<p>Dans le cadre de la procédure normale des dépenses publiques, seules les propositions d'engagement des dépenses accompagnées de pièces justificatives et qui respectent les limites des crédits disponibles sont visées par le Contrôleur budgétaire comme cela est prévu dans la LOFIP de 2011. Néanmoins, toutes les dépenses de l'Etat ne sont pas soumises à cette procédure qualifiée de normale et qui exige un contrôle préalable de tous les engagements de dépenses publiques.</p> <p>A côté de la procédure normale coexistent en effet des procédures d'exception ☒(procédures d'urgence et mises à disposition) qui sont payées sans ordonnancement préalable. Le recours excessif à ces procédures dérogatoires conduit à une série de dépassements dans le circuit de la dépense qui portent sur les engagements de dépenses, les</p>

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
	<p>paiements et les crédits budgétaires.</p> <p>Des informations sur les réponses aux risques ne sont pas disponibles.</p>
<b>3. Activités de contrôle</b>	<p>Les activités de contrôle sont axées sur le contrôle de la régularité et de la conformité, avec une opérationnalisation de l'audit interne encore très peu affirmée.</p>
3.1 Procédures d'approbation et d'autorisation	<p>Les procédures d'approbation et d'autorisation des dépenses sont définies par des textes législatifs et réglementaires (LOFIP 2011 et RGCP de 2013 en matière d'autorisation des recettes et dépenses). Ces procédures sont axées sur le respect des règles. La procédure d'exécution des dépenses y est également définie. Mais ces règles ne sont pas toujours respectées surtout en matière des dépenses.</p>
3.2 Séparation des tâches (autorisation, exécution, enregistrement, revue)	<p>Il existe une entorse au principe de la séparation entre les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable au niveau du recouvrement des recettes des impôts et taxes (DGI), des produits de la douane (DGDA) tel que défini par le Règlement général de la comptabilité publique à l'article 15 section 3 du chapitre 2. Les entités susvisées qui sont impliquées directement dans le processus de recouvrement des différentes recettes les sont également en matière de liquidation ou des émissions des titres de recettes .</p> <p>Une séparation appropriée des fonctions est prévue tout au long du processus de dépenses, mais les responsabilités importantes pourraient être mieux définies.</p> <p>Selon la LOFIP de 2011, « En matière de dépenses, tout ordonnancement de dépense ne peut être transféré au comptable public qu'après avoir été revêtu du visa du contrôleur budgétaire ».</p> <p>Les contrôles a priori exercés par les contrôleurs budgétaires sont précisés par le décret n 13/050 du 6 novembre 2013 portant règlement général sur la comptabilité publique, en ses articles 131 à 134.</p> <p>Les contrôleurs budgétaires interviennent aux stades de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement de la dépense. Ils ne sont pas sous la tutelle des ministres ou responsables d'institutions constitutionnelles. Ils sont affectés auprès de chaque institution et ministère de dépenses et auprès des services déconcentrés de l'Etat (article 115 de la LOFIP 2011). En cas de désaccord persistant avec l'ordonnateur auprès duquel il est rattaché, le contrôleur budgétaire en réfère, selon le cas, au ministre ayant le budget dans ses attributions au niveau central ou au représentant du pouvoir central en province. Il ne peut être passé outre au refus de visa que sur autorisation motivée écrite dudit ministre ou représentant du pouvoir central (article 114 de la</p>

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
	<p>LOFIP 2011).</p> <p>Le comptable public procède à son tour à un contrôle de régularité avant paiement sur toute dépense (article 137 du RGCP de 2013).</p> <p>Malgré l'existence de tout ce dispositif de contrôle à priori, les mesures de contrôle des engagements de dépenses ainsi établies sont peu efficaces : elles ne limitent pas efficacement les disponibilités indiquées dans les projections et dans les allocations approuvées pour toutes les catégories de dépenses.</p> <p>En matière de dette, le principe de la séparation des fonctions sur la chaîne des emprunts de l'Etat est bien défini par les textes.</p> <p>La contraction des emprunts de l'Etat est toujours sous la tutelle du ministre des Finances qui est la seule autorité compétente pour engager l'Etat en cette matière, mais les provinces peuvent emprunter.</p> <p>L'article 122 de la Constitution stipule que sans préjudice des autres dispositions constitutionnelles, le Parlement édicte des règles concernant notamment les finances publiques, les emprunts et engagements financiers de l'Etat. L'alinéa premier de l'article 108 de la Loi n° 11/011 relative aux finances publiques prescrit que les opérations financières du pouvoir central, sous la forme notamment d'emprunts, de prêts, de garanties, de subventions ou de prise de participations sont conclues par le ministre ayant les finances dans ses attributions, après avis du ministre ayant le budget dans ses attributions. Elles ne peuvent entrer en vigueur que si une loi les autorise.</p> <p>L'alinéa 2 de l'article 108 de la Loi n° 11/011 relative aux finances publiques stipule qu'en cas de vacances parlementaires, les conventions financières de prêts ou d'emprunts peuvent être approuvées par une Ordonnance-Loi du Président de la République</p> <p>La Banque Centrale du Congo effectue notamment les opérations suivantes en matière de la dette publique :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- émettre des titres d'emprunt pour compte de l'Etat, moyennant l'accord préalable du ministre des Finances ;</li> <li>- aviser le ministre des Finances lorsqu'un projet de modification de la dette en devise risque de nuire à l'efficacité de la politique monétaire et de change (Convention du Caissier de l'Etat, articles 2 et 20) ;</li> <li>- assurer le décaissement des fonds pour le remboursement des</li> </ul>

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
	<p>emprunts contractés.</p> <p>Le paiement des dépenses de l'Etat est effectué par la Banque centrale du Congo (BCC) qui paie autant les dépenses sur la procédure normale que celles sur les procédures dérogatoires sans ordonnancement préalable et donc sans contrôle à priori</p> <p><b>Sur la chaîne de la dépense</b>, la DTO se contente de faire le suivi des opérations payées par la BCC. Les dépenses sont ainsi payées par la BCC en passant soit par le circuit de la procédure normale après ordonnancement du Ministère des Finances, soit par la procédure d'urgence à l'initiative du ministre des Finances. Une partie des informations sur les dépenses ainsi payées par la BCC échappent aux comptables et aux services de la DTO qui opèrent le suivi de l'exécution des dépenses (en particulier au stade du paiement) avec toutes les difficultés liées à un environnement où les règles et les procédures de paiement ne sont pas souvent respectées par les principaux acteurs à l'initiative de la dépense.</p> <p>Le fonctionnement des dispositifs mis en place en matière d'exécution des dépenses a en effet tendance à fragiliser les contrôles sur la dépense (en particulier contrôle sur les engagements de dépenses).</p>
3.3 Contrôles des accès aux ressources et enregistrements	<p>.</p> <p>L'accès et les modifications des dossiers sont limités et enregistrés et se traduisent par une piste d'audit dans les applications informatiques pour la gestion des données. Cependant, il n'existe pas d'organe approprié chargé d'analyser ces données et il n'y a pas de processus en place pour assurer l'intégrité des données financières. L'établissement des comptes par les comptables publics n'est pas opérationnel et la situation actuelle dans ce domaine pose le problème de l'exhaustivité des opérations enregistrées, et des fausses imputations qui remettent en cause la sincérité de ces enregistrements.</p> <p>Le système informatique pour l'enregistrement des opérations n'a pas encore fait l'objet d'un audit de la Cour des Comptes.</p> <p>Le suivi des actifs n'est que partiel. Il n'y a pas eu d'audit sur les dispositifs de sécurisation des données établis.</p>
3.4 Vérifications	<p>Les vérifications sur l'engagement de la dépense ne sont pas efficaces puisqu'il existe légalement des exceptions pour certaines catégories des dépenses. C'est le cas de certaines dépenses exécutées suivant des procédures dérogatoires. Le recours à ces procédures conduit à la fragilisation des dispositifs de contrôle établis et donc à la marginalisation de ces contrôles en les rendant peu opérationnels.</p>



Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
	L'audit n'est pas encore opérationnel au niveau des organes de contrôle interne qui ne font que des inspections et des contrôles de régularité.
3.5 Rapprochements	<p>Tous les comptes bancaires appartenant à des entités publiques ne font pas l'objet d'un rapprochement annuel à l'exclusion des comptes des entités publiques ouverts à la BCC et de quelques établissements publics qui font l'objet de rapprochements mensuels.</p> <p>Le rapprochement bancaire de tous les comptes bancaires actifs de l'administration centrale n'a lieu qu'au moment de l'établissement du projet de Loi de règlement, plus de 5 mois après la fin de l'exercice.</p> <p>Le rapprochement des comptes d'attente est très irrégulier.</p> <p>Ces comptes dégagent des soldes importants après la clôture de l'année.</p> <p>Le rapprochement des comptes d'avance a lieu une fois par an, souvent plus de deux mois après la fin de l'année et leur apurement est irrégulier.</p> <p>Le rapprochement sur les recettes porte sur les évaluations des recouvrements et des transferts et pas encore sur les arriérés d'impôts. Ils se font au moins tous les trimestres dans les six semaines suivant la fin de la période.</p>
3.6 Revue de l'exécution opérationnelle	L'audit est pratiqué par l'IGF et non par les inspections ministérielles, car celles-ci ne sont généralement pas opérationnelles. Au niveau de l'IGF, il ne s'agit encore que de l'audit de conformité qui s'ajoute aux vérifications pour régularité. Il n'y a ni audit de performance, ni évaluation de l'efficacité des contrôles internes.
3.7 Revue des opérations, processus et opérations	Les inspections et contrôles sont centrés sur la régularité des opérations. Les mêmes constats établis sous le point 3.6 s'appliquent à ce paragraphe.
<b>4. Information et communication</b>	<p>En l'absence d'un système d'information et de gestion complètement intégré, il y a une fragmentation des sources d'information. L'information est en effet diffusée de façon parcellaire par différents pôles informatiques.</p> <p>Comme systèmes informatiques, on peut citer SYGADE (Dette publique), SYDONIA pour la douane, SYGECPAF (système de gestion centralisé de la paie des agents et fonctionnaires) pour la paie de l'Etat et le système informatique à la DGI.</p> <p>Au niveau du dispositif des marchés publics, Il existe plusieurs canaux d'informations dans lesquels sont retracées les informations relatives aux marchés passés par l'administration centrale, mais ces informations ne sont pas mises à jour et ne sont pas exhaustives.</p> <p>La Cour des Comptes n'est pas destinataire des rapports des organes de contrôle interne que sont l'IGF et les Inspections des autres</p>

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
	<p>départements ministériels.</p> <p>La communication sur les résultats des contrôles et audits réalisés est insuffisante même au sein des services publics.</p> <p>Les données sur les dépenses sont saisies au stade de l'engagement et de l'ordonnancement (qui peut différer du paiement effectif). L'exactitude des données peut soulever quelques préoccupations et l'absence d'information sur certains paiements est soulignée dans les rapports de l'ECOFIN.</p> <p>Le public est informé sur les questions budgétaires à travers la publication, sur les sites web du Ministère des Finances et du Budget, des lois des Finances adoptées, des rapports annuels sur l'exécution du budget de l'Etat et autres documents (textes législatifs et réglementaires, CBMT, calendrier sur conférences budgétaires de l'année en cours et calendrier budgétaire en cours, etc.).</p>
<b>5. Pilotage</b>	Le système est piloté par le Ministère des Finances et par la Présidence de la République.
5.1 Pilotage en place	Le pilotage des contrôles internes est assuré au niveau de chacun de ces organes par les responsables respectifs de premier niveau.
5.2 Evaluation	Les fonctions d'évaluation ne sont pas suffisamment développées. Des évaluations du système de contrôle interne en place sont réalisées, mais elles ne sont pas courantes. Des rapports de performance ne sont pas encore élaborés.
5.3 Réponse aux recommandations	L'IGF ne fait que des inspections, mais formule de recommandations à l'égard des entités ayant fait l'objet d'un contrôle. Il n'élabore pas un plan de suivi de l'ensemble des recommandations. L'IGF ne consolide donc pas l'ensemble des recommandations adressées aux structures ayant fait l'objet de contrôle ainsi que l'état de leur mise en œuvre. En revanche, aucune réponse n'a été donnée par le pouvoir exécutif aux recommandations formulées par la CDC.

## **Annexe 3A : Etudes et enquêtes connexes**

### **✓ Textes législatifs**

#### **Constitution**

- Constitution de la République démocratique du Congo

#### **Finances publiques**

- Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques
- Décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant Règlement général sur la Comptabilité publique
- Décret n° 13/051 du 08 novembre 2013 portant Plan Comptable de l'Etat
- Décret n° 13/054 du 11 novembre 2013 portant Règlement d'administration applicable aux comptables publics
- Loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics
- Décret n°13 050 du 06 11 2013 portant RGCP
- Décret n°13 051 du 08 11 2013 portant PCE
- Décret n°13 054 du 11 11 2013 portant règlement d'administration des comptables publics
- Guide didactique PCE final 10042014
- Modèle des états financiers du PCE

#### **Législation administrations des finances**

- Loi n° 11 011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques
- Marchés publics
- RDC code 2010 des marchés publics
- Modalités de paiement des dettes envers l'Etat
- Arrêté mesures d'application du décret relatif au mode de paiement des dettes envers l'Etat
- Circulaire mode de paiement des dettes envers l'Etat
- Décret mode de paiement des dettes envers l'Etat (modification 2011)
- Décret du 6 novembre 2013 sur le RGCP
- Loi sur le statut des agents publics
- Loi organique n 08.016 du 07 octobre 2008
- Loi relative aux finances publiques
- Note répartition 40% budget 2020
- Lois de finances 2016 à 2020.

#### **Cour des comptes**

- Loi organique n° 18024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la cour des comptes

#### **Décentralisation**

- Jos.12.11.2016

#### **Entreprises publiques**

- Rdc arrêté 1998 03 avance sur dividende des entreprises publiques
- Rdc loi 1978 02 entreprises publiques
- Rdc loi 2008 08 désengagement Etat dans entreprises publiques
- Rdc loi 2008 09 établissements publics
- Rdc loi 2008 10 gestion du portefeuille de l'Etat
- Rdc loi 2018 16 partenariat public privé

### **Etablissements publics**

- Décret 15 031 portant création de la CNSSAP
- Loi.08.009.07.07.2008
- Impôts et taxes
- Jos.25.09.2012
- Ord. loi du 23 février 2013 loi du 23 mars 2003 modifications
- Ordonnance loi n10 002 portant code des douanes
- RDC loi 2003 09 évaluation douane
- RDC code 2002 des investissements

### **ENTREPRISES PUBLIQUES, PRIVATISATIONS**

- Arrêté interministériel n°98-003 du 19 mars 1998 instituant le système d'avance à valoir sur le dividende des entreprises publiques
- Loi n°08/007 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques
- Loi n°08/008 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales relatives au désengagement de l'Etat des entreprises du portefeuille
- Loi n°08/009 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics
- Loi n°08/010 du 7 juillet 2008 fixant les règles relatives à l'organisation et à la gestion du portefeuille de l'Etat
- Loi n°18/016 du 09 juillet 2018 relative au partenariat public-privé
- Loi n°78-002 du 6 janvier 1978 portant dispositions générales applicables aux entreprises publiques
- Code général des impôts
- Loi n°03-09 du 18 mars 2003 relative à l'évaluation en douane des marchandises.

### **RAPPORTS**

#### **Cour des comptes**

Rapport de la cour des comptes sur l'audit de la dette publique de la République démocratique du Congo Pour les exercices 2007 à 2011. Audit de la direction générale de la dette publique.

### **SITES WEB**

#### **Banque mondiale**

<https://www.worldbank.org/en/country/drc/overview>

World Bank Group Projects :

<http://projects.worldbank.org>

#### **Banque Africaine de Développement**

<https://www.afdb.org/en/countries/central-africa/democratic-republic-of-congo>

#### **Transparence budgétaire**

<https://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Public/compta/Loi.11.011.13.07.2011.htm>

Le site web leganet mis en place par l'association Partenariat pour le développement social (PPDS), a mis en œuvre un grand projet : « mettre en ligne gratuitement des informations juridiques ».

[Http://www.transparencebudgetaire-cd.org/#/~budget-national---2016](http://www.transparencebudgetaire-cd.org/#/~budget-national---2016).

[Http://tbsi.cd/index.html](http://tbsi.cd/index.html)

### Annexe 3B : Liste des personnes rencontrées

Nom et prénom	Fonction	Téléphone	Adresse mail
	<b>COREF</b>		
MISENGA Godefroid	Coordinateur		<a href="mailto:godemisenga1@gmail.com">godemisenga1@gmail.com</a>
VANGU Baby	Coordonnateur Adjoint		<a href="mailto:babyvangu@gmail.com">babyvangu@gmail.com</a>
MAFWENI Etienne	Assistant technique	+243 810854817	<a href="mailto:etiennemafweni1@gmail.com">etiennemafweni1@gmail.com</a>
VEKO Jean Baptiste	Assistant technique	+243 810659238	<a href="mailto:jbveko@gmail.com">jbveko@gmail.com</a>
BAMBA Robert	Assistant technique	+243 991000183	<a href="mailto:phebebamba@yahoo.fr">phebebamba@yahoo.fr</a>
ASSANI Moïse	Assistant technique	+243 816513905	<a href="mailto:massbil@yahoo.fr">massbil@yahoo.fr</a>
SAMOLIA Jean-Pierre	Assistant technique	+243 819991230	<a href="mailto:jsamolia@yahoo.fr">jsamolia@yahoo.fr</a>
SASSE Dieudonné	Assistant technique	+243 823327735	<a href="mailto:ksassed@yahoo.fr">ksassed@yahoo.fr</a>
TSHIKUB Judel	Assistant technique	+243 815628729	<a href="mailto:jtshikub@gmail.com">jtshikub@gmail.com</a>
OMBILINGO Cécile	Assistant technique	+243 815112422	<a href="mailto:cecileombilingo2017@gmail.com">cecileombilingo2017@gmail.com</a>
TSHIONZA Georges	Assistant technique	+243 999940458	<a href="mailto:kamonia754@yahoo.fr">kamonia754@yahoo.fr</a>
NGUZ Alain	Chargé d'études	+243 811948104	<a href="mailto:mutombonguzalain@gmail.com">mutombonguzalain@gmail.com</a>
	<b>DIRECTION DE LA PAIE</b>		
BULEMI NKULU Angéline	Directeur	09 98 23 14 56	<a href="mailto:angebulemi@gmail.com">angebulemi@gmail.com</a>
MAVUELA NZAZI Emmanuel		+243 818289003	<a href="mailto:emmanuela@yahoo.fr">emmanuela@yahoo.fr</a>
TANGU Rony	CD/D-PAIE	+243 89865919	<a href="mailto:ronytangu@gmail.com">ronytangu@gmail.com</a>
BYENDAB BIRAMUKA Valentin	Attaché/D-PAIE	+243 995948016	<a href="mailto:valentinbyenda@gmail.com">valentinbyenda@gmail.com</a>
	<b>DIRECTION DU TRESOR ET DES MOYENS DE FINANCEMENT</b>		
SULIA KITAMBALA Mireille	Directeur du Trésor	819829862	<a href="mailto:mireillesulia@gmail.com">mireillesulia@gmail.com</a> <a href="mailto:dtominfin@gmail.com">dtominfin@gmail.com</a>
MATSHOKI MBUZA Olivier	Assistant DTO	813683039	<a href="mailto:olimatre@yahoo.fr">olimatre@yahoo.fr</a>
DIAKUBAMA KISUNGAMENE	CD/DTO	999984010	<a href="mailto:dirtreinform@yahoo.fr">dirtreinform@yahoo.fr</a>
UCIRCAN UBEDI Ibrahim	Assistant DTO	818076276	<a href="mailto:ucircanibrahim@yahoo.fr">ucircanibrahim@yahoo.fr</a>
MUKEBA NSAMPU Francis	Assistant DTO	971515371	<a href="mailto:francismkeba@hotmail.com">francismkeba@hotmail.com</a>
MAVILA MALAMBU Landry	Assistant DTO	811923064	<a href="mailto:mavilamalambu@gmail.com">mavilamalambu@gmail.com</a>

Nom et prénom	Fonction	Téléphone	Adresse mail
NDEKE MINFLANA Anicet	Ordonnateur délégué du Gouvernement	99 99 56 616	<a href="mailto:anicetndeke@gmail.com">anicetndeke@gmail.com</a>
	<b>DGCMP</b>		
NGONGO SALUMU Michel	Directeur général		
KATEMBO KUMAKINGA	Directeur	+243 970801740	<a href="mailto:kutemboking@gmail.com">kutemboking@gmail.com</a>
KABUNDA Jonas	Chef de Division - CD	+243 815261037	<a href="mailto:jkbabunda@gmail.com">jkbabunda@gmail.com</a>
	<b>DIRECTION DU CONTRÔLE BUDGETAIRE</b>		
KIMBONDO MAFU Jean Pierre	Directeur	243 999927557	
USENY TUAKEM Sébastien	Coordonnateur des enquêtes	+243 999969249	<a href="mailto:usenytuekem73@gmail.com">usenytuekem73@gmail.com</a>
GOLOMINGI KONI Jeanne	CD/Comptabilité des engagements	+243 815015921	
MUKALENGA MUSANGU	Chef de Division -CD	+243 819959793	<a href="mailto:cmukaleya@yahoo.fr">cmukaleya@yahoo.fr</a>
DJAMBA OTSHUDI	CD/Réglementation	+243 810525273	<a href="mailto:erick.djamba@gmail.com">erick.djamba@gmail.com</a>
KOBO NLANDU	Chef de Division - CDD/Contrôle	+243 995042584	
MUTUKU Noel	Chef de Bureau/DCB	+243 894222123	<a href="mailto:mutuknnoel@gmail.com">mutuknnoel@gmail.com</a>
	<b>AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS</b>		
BUJAKERA SANGANO Stanys	DG/ARMP	+243 842474186	<a href="mailto:bsang50@yahoo.fr">bsang50@yahoo.fr</a>
KALULIKA KABIONA Désiré	Directeur Coordonnateur des services	+243 998848530	<a href="mailto:kkabiona@hotmail.com">kkabiona@hotmail.com</a>
LUSALEMVO TUTARA	DAF ai/ARMP		<a href="mailto:lusalemvo.gc@gmail.com">lusalemvo.gc@gmail.com</a>
NGUNZA BENGA SAKA Magloire	Directeur		
KUZIKESA KASWENGI Céleste	DRRG		<a href="mailto:celeste.kudikesa@gmail.com">celeste.kudikesa@gmail.com</a>
KIKIDI MBOSO Robert	DFAT (Directeur)		<a href="mailto:bobkikidi@yahoo.fr">bobkikidi@yahoo.fr</a>
	<b>COUR DES COMPTES</b>		
IZEMENGIA NSAA- NSAA Ernest	Président	+243 816894061	
MWEMA MULUNGI MBUYU Albert	Magistrat, Secrétaire général	243 813330952	<a href="mailto:mwemaalbert@yahoo.fr">mwemaalbert@yahoo.fr</a>
	<b>INSPECTION GENERALE DES FINANCES</b>		
BATUBENGA MBAYI Victor	Inspecteur général des finances Chef de service	+243 998467100	<a href="mailto:bavic_mbayi@hotmail.com">bavic_mbayi@hotmail.com</a>
IYELEZA KEBE KENZA Herman	Inspecteur général des finances Coordonnateur adjoint	+243 814361958	<a href="mailto:herman.iyeleza@igf.gouv.cd">herman.iyeleza@igf.gouv.cd</a>

Nom et prénom	Fonction	Téléphone	Adresse mail
MABELE MOSAMBA José Camille	Inspecteur général des finances Chef de service adjoint	+243 998241538	<a href="mailto:cjmosamba@yahoo.fr">cjmosamba@yahoo.fr</a>
	<b>DIRECTION DES ETUDES MACROECONOMIQUES</b>		
BALINGA Damas	Chef de Division	+243 850741711	
BOKELI Jean Pierre	Directeur	+243 815004861	
KAMBALE KAMABU	Chef de Division		<a href="mailto:kambalekamabu01@gmail.com">kambalekamabu01@gmail.com</a>
NLEMBA NDONGALA	Chef de Division	+243 817744496	<a href="mailto:ronlebaba@gmail.com">ronlebaba@gmail.com</a>
	<b>ASSEMBLEE NATIONALE</b>		
MASSAMBA MA KIESE Remy	Président de la commission ECOFIN	+243 825001537	<a href="mailto:remymassamba@gmail.com">remymassamba@gmail.com</a>
BOLENGETENGE Dieudonné	Député	+243 822897219	<a href="mailto:diboleng@yahoo.fr">diboleng@yahoo.fr</a>
	<b>DIRECTION DU PORTEFEUILLE</b>		
MBAYO Maurice	Président		<a href="mailto:mauricembayo@yahoo.fr">mauricembayo@yahoo.fr</a>
INKA MBUMU	Directeur financier	+243 999933000	<a href="mailto:chefinkadavid@hotmail.com">chefinkadavid@hotmail.com</a>
	<b>DIRECTION DE LA PROGRAMMATION ET BUDGETISATION/MINISTERE DU PLAN</b>		
KATE NDUWA Saturnin	Chef de Division Programmation	+243 854749137	<a href="mailto:skitnduwa@yahoo.com">skitnduwa@yahoo.com</a>
NGOY THIMANKINDA	Chef de Division Budgétisation	+243 999993509	<a href="mailto:ngoytshimankindi28@yahoo.com">ngoytshimankindi28@yahoo.com</a>
MULOFO TSIBWABWA	Chef de Division Préinvestissement	+243 815089277	<a href="mailto:kubishi56@gmail.com">kubishi56@gmail.com</a>
KUZIMBU NSIMBA Hans	Chef de Division Informatique	+243 999927796	<a href="mailto:kuzimbu@yahoo.fr">kuzimbu@yahoo.fr</a>
FUANDA -A -FUANA Fabien	Attaché d'administration informatique	+243 818376963	<a href="mailto:fabienfuanda@gmail.com">fabienfuanda@gmail.com</a>
VITASIO KIOTA Jean Paul	Attaché d'administration informatique	+2 43814630061	<a href="mailto:jpkiota@aol.fr">jpkiota@aol.fr</a>
LEMA NTEKOLO Ursul	Attaché d'administration informatique		
	<b>DIRECTION DE LA REGLEMENTATION ET DE LA QUALITE COMPTABLE/MINISTERE DES FINANCES</b>		
BILOLO KANGODIE	Directeur DRQC		<a href="mailto:kangodie66@gmail.com">kangodie66@gmail.com</a>
MUNDELA MUANZA	DRQC		<a href="mailto:francomuanza@gmail.com">francomuanza@gmail.com</a>
MUNGUMBU Richard	DRQC	+243 999937445	<a href="mailto:bwarichaQ@gmail.com">bwarichaQ@gmail.com</a>

Nom et prénom	Fonction	Téléphone	Adresse mail
KABAMBA KANYUKA	DRQC	+243 813915450	<a href="mailto:njkabamba@gmail.com">njkabamba@gmail.com</a>
KINSEMI YALALA	DRQC	+243 812658888	<a href="mailto:harcelkinsemi@gmail.com">harcelkinsemi@gmail.com</a>
NGAMAKUDHANCE Piurac	DRQC	+243 8105194843	<a href="mailto:jeanpaul.piurac@gmail.com">jeanpaul.piurac@gmail.com</a>
	<b>DIRECTION DE LA PREPARATION ET DE LA REDDITIONDES COMPTES /MINISTERE DES FINANCES</b>		
OLENGA DIKOKE Elie	Chef de Division Arrêt des comptes de dépenses	+243 999099020	<a href="mailto:papaelie64@gmail.com">papaelie64@gmail.com</a>
NDJA WOWOLO Loloki	Chef de Division	+243 998218198	<a href="mailto:piédemondjawowolo@gmail.com">piédemondjawowolo@gmail.com</a>
MWAMBA WA MWAMBA	Chef de Division	+243 851532242	
BYA KI LEMA	Chef de Division	+243 852300794	
MBUSA MUMBERE	Chef de Bureau	+243 858782757	
LOMBE NTAMBUE	Chef de Bureau	+243 814910986	
TEMOPELE MANONGO	Chef de Bureau	+243 816515408	
KAMIKA MPUNGA	Chef de Bureau	+243 811059865	
MULIMBI MULUME Jules	Chef de Bureau	+243 997750032	<a href="mailto:julesmul@gmail.com">julesmul@gmail.com</a>
SALUMU MWALIBAMBU	Chef de Bureau	+243 818157425	<a href="mailto:salumugos@yahoo.fr">salumugos@yahoo.fr</a>
BOLIA BAINI	Chef de Bureau	+243 813280654	
MBIYE KANDE Marleine	Chef de Bureau	+243 818888311	<a href="mailto:marleine2208@yahoo.fr">marleine2208@yahoo.fr</a>
MASTAKI Rugo	Chef de Bureau	+243 851215845	
MALوبا ILUNGA M		+243 816894667	<a href="mailto:malobutargen@gmail.com">malobutargen@gmail.com</a>
NZELOKULU EPAMBO	Chef de Bureau	+243 8113143045	
NGUNZA GISENDU Serge	Chef de Bureau	+243 810697917	
SONGA BUSHO Isaac	Chef de Bureau	+243 998424802	
MUKOSO	Chef de Bureau	+243 851470424	
NKOMBA MAYUKI	Chef de Bureau	+243 810335390	



Nom et prénom	Fonction	Téléphone	Adresse mail
	<b>DIRECTION DE LA PREPARATION ET DU SUIVIBUDGETAIRE -DPBS/ MINISTERE DU BUDGET</b>		
MATA NGOSENGANYA Colette	Directeur Chef de service/DPSB	+243 815020106	<a href="mailto:mantangose@gmail.com">mantangose@gmail.com</a>
KIKUNI NDEYALE Zenon	Chef de Division Réformes	+243 812359963	<a href="mailto:zenonkikuna2@gmail.com">zenonkikuna2@gmail.com</a>
MBUYI MUKEBA John	Chef de Division Dépenses		<a href="mailto:dejeanmukeba@gmail.com">dejeanmukeba@gmail.com</a>
LOALI EYAYA Caroline	Chef de Division Recettes	+243 818100257	<a href="mailto:caroloali@gmail.com">caroloali@gmail.com</a>
	<b>MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS ET INFRASTRUCTURES</b>		
MUNIMPABI FAY		+243 899622646	<a href="mailto:mfaylong@gmail.com">mfaylong@gmail.com</a>
KALOMBO Joseph	Directeur /Direction des Bâtiments civils	+243 810059821	<a href="mailto:josephkalombo53@gmail.com">josephkalombo53@gmail.com</a>
MANDA MALABA Séraphin	DAF/ ministère des TP et Infrastructures Directeur des études et Planification	+243 815 113 340	<a href="mailto:seraphinmanda@gmail.com">seraphinmanda@gmail.com</a>
	<b>SOCIETE CIVILE</b>		
Florimond MUTEBA	Observatoire de la dépense publique (ODEP)	+243 998 493 123	<a href="mailto:odeprdc.pplateforme@gmail.com">odeprdc.pplateforme@gmail.com</a>

## Annexe 3C : Sources d'informations utilisées pour la notation des composantes

### Tables de calculs des composantes des indicateurs PI-1 et PI-2 (cadre 2016)

Données pour l'année 2016

Classification fonctionnelle	Budget <sup>1</sup>	Réalisation	Budget ajusté	Déviations	Déviations absolues	Pourcent
Services généraux des administrations publiques	1 681.4	1 561.9	1 316.4	245.4	245.4	18.6%
Défense	389.6	391.8	305.1	86.8	86.8	28.4%
Ordre et sécurité publics	476.1	436.0	372.8	63.2	63.2	17.0%
Affaires économiques	986.0	707.4	772.0	-64.6	64.6	8.4%
Protection de l'environnement	61.4	23.9	48.1	-24.1	24.1	50.2%
Logement et équipements collectifs	53.9	131.2	42.2	88.9	88.9	210.7%
Santé	377.0	367.3	295.2	72.2	72.2	24.4%
Religion, culture, sports et loisirs	67.8	78.7	53.1	25.6	25.6	48.2%
Enseignement	950.1	824.7	743.9	80.8	80.8	10.9%
Protection sociale	93.9	61.1	73.5	-12.5	12.5	16.9%
Budgets annexes	830.4	159.9	650.1	-490.2	490.2	75.4%
Comptes spéciaux	363.9	213.4	284.9	-71.5	71.5	25.1%
Dépense allouée	<b>6 331.7</b>	<b>4 957.3</b>	<b>4 957.3</b>	<b>0.0</b>	<b>1 325.9</b>	
Intérêts	104.5	60.1				
Imprévus	255.5	174.2				
Dépense totale	<b>6 691.8</b>	<b>5 191.5</b>				
Exécution des dépenses (PI-1)						77.6%
Décomposition de la variation (PI-2)						26.7%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						3.4%

1/ Il s'agit de la Loi de finances rectificative. Les données de la LDFI ne sont pas disponibles.

## Données pour l'année = 2017

Classification fonctionnelle	Budget	Réalisation	Budget ajusté	Déviati on	Déviati on	Pourcent
Services généraux des administrations publiques	2 009.9	1 575.5	1 050.6	524.8	524.8	49.95%
Défense	473.4	536.9	247.5	289.5	289.5	116.99%
Ordre et sécurité publics	689.1	476.2	360.2	115.9	115.9	32.18%
Affaires économiques	3 233.3	790.5	1 690.1	-899.7	899.7	53.23%
Protection de l'environnement	129.8	33.8	67.9	-34.1	34.1	50.23%
Logement et équipements collectifs	229.5	43.9	120.0	-76.0	76.0	50.0%
Santé	801.3	433.2	418.8	14.3	14.3	117.0%
Religion, culture, sports et loisirs	89.3	91.0	46.7	44.3	44.3	32.2%
Enseignement	1 185.4	872.6	619.6	253.0	253.0	53.2%
Protection sociale	148.8	76.1	77.8	-1.6	1.6	50.2%
li.2. Budgets annexes	878.5	143.0	459.2	-316.3	316.3	63.4%
li.3. Comptes spéciaux	422.7	306.8	221.0	85.8	85.8	3.4%
Dépense allouée	<b>10 291.1</b>	<b>5 379.4</b>	<b>4 699.2</b>	<b>230.5</b>	<b>2 253.3</b>	
Intérêts	122.5	134.0				
Imprévus	1 110.9	266.3				
Dépense totale	<b>11 524.5</b>	<b>5 779.7</b>				
Exécution des dépenses (PI-1)						50.2%
Décomposition de la variation (PI-2)						48.0%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						10.1%

Données pour l'année = 2018

Classification fonctionnelle	Budget	Réalisation	Budget ajusté	Déviati on	Déviati on	Pourcent
Services généraux des administrations publiques	2 395.7	2 783.2	1 999.0	784.2	784.2	39.2%
Défense	469.4	939.6	391.7	547.9	547.9	139.9%
Ordre et sécurité publics	652.9	638.9	544.8	94.1	94.1	17.3%
Affaires économiques	1 675.5	651.0	1 398.0	-747.0	747.0	53.4%
Protection de l'environnement	41.0	37.9	34.2	3.7	3.7	10.9%
Logement et équipements collectifs	201.6	97.5	168.2	-70.8	70.8	42.1%
Sante	761.6	629.8	635.5	-5.7	5.7	0.9%
Religion, culture, sports et loisirs	103.2	126.7	86.1	40.6	40.6	47.1%
Enseignement	1 380.7	1 070.4	1 152.0	-81.7	81.7	7.1%
Protection sociale	190.0	77.5	158.5	-81.0	81.0	51.1%
li.2. Budgets annexes	917.2	276.4	765.3	-488.9	488.9	63.9%
li.3. Comptes spéciaux	508.1	428.5	423.9	4.5	4.5	1.1%
Dépense allouée	<b>9 296.9</b>	<b>7 757.3</b>	<b>6 568.1</b>	<b>484.4</b>	<b>2 456.7</b>	
Intérêts	151.3	227.9				
Imprévus	905.0	649.9				
Dépense totale	<b>10 353.1</b>	<b>8 635.1</b>				
Exécution des dépenses (PI-1)						83.4%
Décomposition de la variation (PI-2)						37.4%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						6.0%

**Donnée pour l'année = 2016**

Classification Economique	Prévu	Réalisé	Budget Ajusté	Différence	Valeur Absolue	Pourcentage
Dettes publiques en capital	197.1	330.2	123.6	206.7	206.7	167.2%
Frais financiers	104.5	60.1	65.5	-5.5	5.5	8.4%
Dépenses de personnel	2 165.9	1 967.7	1 357.8	609.9	609.9	44.9%
Biens et matériels	223.2	168.7	139.9	28.8	28.8	20.6%
Dépenses de prestations	384.9	349.5	241.3	108.2	108.2	44.8%
Transfert et interventions de l'Etat	1 908.2	1 006.6	1 196.3	-189.6	189.6	15.9%
Equipements	1 373.8	651.5	861.2	-209.7	209.7	24.3%
Construction, réfection, réhabilitation, addition d'ouvrage	669.0	246.1	419.4	-173.3	173.3	41.3%
Budgets annexes	830.4	159.9	520.6	-360.7	360.7	69.3%
Comptes spéciaux	363.9	213.4	228.1	-14.7	14.7	6.5%
<b>Dépense allouée</b>	<b>8 220.9</b>	<b>5 153.7</b>	<b>5 153.7</b>	<b>0.0</b>	<b>1 907.1</b>	
Imprévus	255.5	174.2				
<b>Dépense totale</b>	<b>8 476.4</b>	<b>5 327.8</b>				
Décomposition de la variance						37.0%

**Donnée pour l'année = 2017**

Classification Economique	Prévu	Réalisé	Budget Ajusté	Différence	Valeur Absolue	Pourc.
Dettes publiques en capital	214.2	210.8	126.2	84.6	84.6	67.0%
Frais financiers	122.5	134.0	72.2	61.8	61.8	85.6%
Dépenses de personnel	2 552.0	2 219.4	1 503.8	715.6	715.6	47.6%
Biens et matériels	175.3	268.2	103.3	165.0	165.0	159.7%
Dépenses de prestations	344.5	401.2	203.0	198.2	198.2	97.6%
Transfert et interventions de l'Etat	1 274.8	938.9	751.2	187.7	187.7	25.0%
Equipements	2 651.7	1 192.3	1 562.6	-370.3	370.3	23.7%
Construction, réfection, réhabilitation, addition d'ouvrage	1 777.4	321.9	1 047.3	-725.4	725.4	69.3%
Budgets annexes	878.5	143.0	517.7	-374.7	374.7	72.4%
Comptes spéciaux	422.7	306.8	249.1	57.7	57.7	23.2%
<b>Dépense allouée</b>	<b>10 413.6</b>	<b>6 136.4</b>	<b>6 136.4</b>	<b>0.0</b>	<b>2 940.9</b>	
Imprévus	1 110.9	266.3				
<b>Dépense totale</b>	<b>11 524.5</b>	<b>6 402.7</b>				
Décomposition de la variance						47.9%

Donnée pour l'année = 2018

Classification Economique	Prévu	Réalisé	Budget Ajusté	Différence	Valeur Absolue	Pourcent
Dettes publiques en capital	388.5	230.7	361.4	-130.6	130.6	36.1%
Frais financiers	151.3	227.9	140.7	87.2	87.2	62.0%
Dépenses de personnel	2 660.8	2 831.7	2 474.6	357.0	357.0	14.4%
Biens et matériels	186.1	486.3	173.1	313.1	313.1	180.9%
Dépenses de prestations	428.6	880.7	398.6	482.1	482.1	120.9%
Transfert et interventions de l'Etat	1 587.1	1 696.4	1 476.1	220.4	220.4	14.9%
Equipements	1 615.0	1 438.6	1 502.0	-63.4	63.4	4.2%
Construction, réfection, réhabilitation, addition d'ouvrage	1 005.4	289.9	935.1	-645.2	645.2	69.0%
Budgets annexes	917.2	276.4	853.0	-576.6	576.6	67.6%
Comptes spéciaux	508.1	428.5	472.5	-44.1	44.1	9.3%
<b>Dépense allouée</b>	<b>9 448.1</b>	<b>8 787.1</b>	<b>8 787.1</b>	<b>0.0</b>	<b>2 919.7</b>	
Imprévus	905.0	649.9				
<b>Dépense totale</b>	<b>10 353.1</b>	<b>9 436.9</b>				
Décomposition de la variance						33.2%

Tables de calculs des composantes de l'indicateur PI-3 (cadre 2016)

Année 2016

Classification économique	Prévu	Réalisé	Budget Ajusté	Différence	Valeur Absolue	Pourcent
<i>BUGET GENERAL</i>						
<i>RECETTES INTERNES</i>						
Recettes DGDA	1 836	1 412	1 359.7	52.6	52.6	3.9%
Recettes Impôts DGI	1 738	1 680	1 287.0	393.4	393.4	30.6%
<i>Recettes Non Fiscales</i>						
DGRAD/Hors Pétroliers	587	413	434.8	-21.3	21.3	4.9%
Autres recettes/DGRAD	0	6	0.0	5.9	5.9	-
Autres recettes Diplomat et consulaires	0	6				
<i>RECETTES PETROLIERS PROD</i>						
DGI	60	36	44.3	-8.7	8.7	19.7%
DGRAD	74	65				
<i>RECETTES EXCEPTIONNELLES</i>						
Produits des emprunts intér.	93	0	69.1	-69.1	69.1	100.0%
<i>RECETTES EXTERIEURES</i>						
<i>Recettes ext. Appuis budg.</i>						
Emprunt programme	0	0	0.0	0.0	0.0	-
Dons budgétaires	101	0	74.8	-74.8	74.8	100.0%
Ressources PPTE	30	0	22.5	-22.5	22.5	100.0%
Ressources Allègement IADM	0	0	0.0	0.0	0.0	-
<i>Recettes ext. de Financement des Investissements</i>						
Dons projets	606	887	449.1	438.3	438.3	97.6%
Emprunts projets	373	33				
BUDGETS ANNEXES	830	160				
COMPTES SPECIAUX	367	266				
<b>Total des ressources</b>	<b>6694.507</b>	<b>4958.761</b>	3 741.2	693.6	1 086.8	
<b>Variance globale</b>						<b>74.1%</b>
<b>Composition de la variance</b>						<b>29.0%</b>

Source : Rapport de la CDC sur la Reddition Générale des comptes 2016

Année 2017

Source : Rapport de la CDC sur la Reddition Générale des comptes 2017

Classification économique	Prévu	Réalisé	Budget Ajusté	Différence	Valeur Absolue	Pourcent
<i>BUGET GENERAL</i>						
<i>RECETTES INTERNES</i>						
Recettes DGDA	2 529	1 387	1 421.9	-34.8	34.8	2.4%
Recettes Impôts DGI	2 707	2 199	1 521.9	676.7	676.7	44.5%
<i>Recettes Non Fiscales</i>						
DGRAD/Hors Pétroliers	802	722	450.6	271.3	271.3	60.2%
Autres recettes/DGRAD	85	0	47.8	-47.8	47.8	100.0%
Autres recettes Diplomat et consulaires	0	11				
<i>RECETTES PETROLIERS PROD</i>						
DGI	97	70	54.3	15.8	15.8	29.2%
DGRAD	156	169				
<i>RECETTES EXCEPTIONNELLES</i>						
Produits des emprunts intér.	0	0	0.0	0.0	0.0	-
<i>RECETTES EXTERIEURES</i>						
<i>Recettes ext. Appuis budg.</i>						
Emprunt programme	0	0	0.0	0.0	0.0	-
Dons budgétaires	0	0	0.0	0.0	0.0	-
Ressources PPTE	6	0	3.4	-3.4	3.4	100.0%
Ressources Allègement IADM	0	0	0.0	0.0	0.0	-
<i>Recettes ext. de Financement des Investissements</i>						
Dons projets	1 951	1 252	1 096.9	154.9	154.9	14.1%
Emprunts projets	1 890	191				
BUDGETS ANNEXES	879	143				
COMPTES SPECIAUX	423	335				
<b>Total des revenus</b>	11524.53	6478.619	4 596.9	1 032.7	1 204.7	
<b>Variance globale</b>						<b>56.2%</b>
<b>Composition de la variance</b>						<b>26.2%</b>



Année 2018

Classification Économique	Prévu	Réalisé	Budget Ajusté	Différence	Valeur Absolue	Pourcent
<i>BUGET GENERAL</i>						
<i>RECETTES INTERNES</i>						
Recettes DGDA	2 550	1 829	2 267.2	-438.1	438.1	19.3%
Recettes Impôts DGI	2 701	3 664	2 401.1	1 263.2	1 263.2	52.6%
<i>Recettes Non Fiscales</i>						
DGRAD/Hors Pétroliers	1 079	1 205	959.5	245.8	245.8	25.6%
Autres recettes/DGRAD	0	15	0.0	15.1	15.1	-
Autres recettes Diplomat et consulaires	0	0				
<i>RECETTES PETROLIERS PROD</i>						
DGI	109	106	97.0	9.3	9.3	9.6%
DGRAD	164	160				
<i>RECETTES EXCEPTIONNELLES</i>						
Produits des emprunts intér.	0	0	0.0	0.0	0.0	-
<i>RECETTES EXTERIEURES</i>						
<i>Recettes ext. Appuis budg.</i>						
Emprunt programme	0	0	0.0	0.0	0.0	-
Dons budgétaires	725	0	644.8	-644.8	644.8	100.0%
Ressources PPTE	9	0	7.6	-7.6	7.6	100.0%
Ressources Allègement IADM	0	0	0.0	0.0	0.0	-
<i>Recettes ext. de Financement des Investissements</i>						
Dons projets	1 373	1 493	1 220.2	273.0	273.0	22.4%
Emprunts projets	143	26				
BUDGETS ANNEXES	917	276				
COMPTES SPECIAUX	508	428				
<b>Total des revenus</b>	10353.13	9203.87	7 597.3	715.8	2 896.9	
<b>Variance globale</b>						<b>88.9%</b>
<b>Composition de la variance</b>						<b>38.1%</b>

Source : Rapport de la CDC sur la Reddition Générale des comptes 2018

## *Autres sources d'information utilisées pour la notation des indicateurs*

### **Audit interne**

- Cartographie des risques ministères
- Rap cartographie ministère de l'agriculture pêche et élevage
- Rap cartographie ministère de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel
- Rap cartographie ministère des infrastructures, travaux publics et reconstruction
- Rap cartographie ministère du développement rural
- Rapport cartographie du ministère de la sante- publique

### **IGF**

- Calendriers 2017-2019
- Om exécutés 2016-2019
- Om 2016-2019 AVECREF PA
- Dernier om réf PA
- Liste et détails dernier Ordre de mission avec réf PA
- Synthèse om avec réf PA 2017-2019
- Missions projetées dans PA 2017-2019
- Rapports BG des dépenses 2016-2019
- Présentation programme d'actions 2019
- Rapp évaluation recommandations IGF-2016
- Rapport annuel d'activités 2016
- Rapport annuel d'activités 2017
- Rapport annuel d'activités 2018
- Rapport dépenses 2016-2019
- Rapports de mission IGF secteur dépenses publiques 2016-2019

### **Rapports d'audit régies**

- Rapport audit DGRAD au 19 décembre 2018
- Rapport d'audit ABR DGI décembre 2018
- Rapport d'audit ABR RDC DGDA novembre 2018
- Rapport des missions d'audit ministères
- Rap ABR agriculture RDC - projet2
- Rap EPSP sep 2017
- Rapport d'audit ABR ITPR 2 RDC
- Rapport d'audit ABR RDC MSP
- Rapport d'audit SNHR 22 08 2017
- Rapports cartographies des risques régies
- Rapport cartographie DGDA RDC nov. 2018
- Rapport cartographie DGI RDC nov. 2018
- Rapport cartographie DGRAD RDC nov. 2018

### **Cour des comptes**

- Rapport général pc 2016
- Rapport général reddition des comptes 2017 pouvoir central
- Reddition des comptes du pouvoir central ex 2018 rapport général projet

### **Direction de la paie**

- Arrières salaires
- Stat par secteur PEFA
- Direction de la préparation et du suivi du budget

#### ***Catégorie recettes prévues et perçues par entité collectrice***

- DGDA
- DGDA 2016
- DGDA 2017
- DGDA 2018
- DGI
- DGI 2016-2018
- DGRAD
- DGRAD 2016-2017
- DGRAD 2018
- CBMT 2020 - 2022
- 01 CBMT2020-2022

#### ***Ministère du budget***

- Lettres de transmission PLF 2016 à 2018
- Lettre de transmission PLF 2018 parlement
- Nomenclature budgétaire 2015
- Nomenclature des dépenses 2015
- Nomenclature recettes 2015
- Rapports d'exécution de la loi de finances 2018
- Document 3 rapport d'exécution à fin juin 2018 du 02 10 2018
- Rapport d'exécution de la loi de finances à fin déc. 2018
- Tableaux à annexer au rapport d'exécution à fin décembre 2018
- Evolution des indicateurs macroéconomiques de 2016 à 2018
- Stats évaluation PEFA 2019
- Unités de prestation santé éducation - 2018
- Calendrier budgétaire 2020
- Calendrier conférences budgétaires 2020
- CBMT 2018-2020
- Circulaire élaboration budget 2020
- Documents PLF 2019 parlement
- Documents PLF 2020 parlement
- Loi de finances 2018 dépenses-1
- Dépôt prévisions budgétaires conférences budgétaires

#### ***Direction de la programmation et budgétisation***

- Contrepartie des projets 2018
- Investissements pouvoir central 2018
- Investissements sur financement extérieur 2018
- Investissements sur financement extérieur 2018
- Investissements sur transfert aux provinces 2018
- Investissements sur transfert provinces 2018

### ***Direction de la reddition des comptes***

- Reddition des comptes 2016 à 2018
- Direction du contrôle budgétaire
- Protocole d'accord crédits d'investissement provinces
- Tableau ventilation des dépenses 2016 à 2018 par procédures PEFA 2019

### ***ECOFIN sénat***

- Rapports reddition des comptes 2016-2018
- Rapport reddition des comptes 2016
- Rapport reddition des comptes exercice 2017
- Rapport reddition des comptes exercice 2018
- Reddition des comptes
- Projet de loi reddition 2018
- Rapport général ECOFIN reddition des comptes 2018 amandé

### ***Cour des Comptes***

- Loi de finances 2018 dépenses
- Rdc-lf-2016
- Rdc-lf-2017
- Rdc-lf-2018
- Rdc-lf-2019
- Ministère de l'éducation
- Rapport de suivi de la SSEF

### ***Ministère du plan***

#### ***Direction du contrôle et de suivi du plan***

- Données de la direction du contrôle et suivi plan
- Rapport synthèse d'exécution fin 2018
- Exécution financière B.I.2018 au 31 décembre 2018
- Rapport synthèse B.I.2018 au 31 déc. 2018 validé
- Répartition par secteur B.I.2018 au 31 décembre 2018
- Rapport d'exécution des projets 2015 2017
- Rapport de suivi secteurs productifs
- Rapport de suivi secteurs productifs 2015 2017
- Rapport d'exécution des projets secteurs productifs nv
- Rapport secteurs sociaux et gouvernance
- Collecte des données secteurs sociaux
- Tableau exécution financière gouvernance
- Tableau exécution financière secteurs sociaux

#### ***Secteur des infrastructures***

- Tableau synthèse plan de financement 2012-2016
- Rapport synthèse d'exécution des projets
- Rapport synthèse de suivi d'exécution des projets et programmes 2015 2017
- Exécution budget d'investissement données plan
- Exécution financière 2017
- Rapport synthèse 2017

- Rapport synthèse B.I.2017 au 31 déc. 2017
- Tableau d'exécution financière BI IVème tri 2017
- Tableau d'exécution financière BI IVème tri 2017 secteur
- Exécution financière B.I.2016 au 31 décembre 2016
- Rapport synthèse B.I.2016 au 31 déc. 2016.
- Tableau d'exécution financière bi 31 déc. 2016 v3
- Ministère du portefeuille
- Situation participations de l'état au 28 novembre 2019

***Trésor***

- Plan de trésorerie prévisionnel 2018-2019.

*Liste des entreprises publiques personnelles ou avec minorité de blocage*

N°	DENOMINATION	SIGLE	SECTEUR	CHIFFRE	% détenu
1	GENERALES DES CARRIERES ET DES MINES	GECAMINES SA	MINES	370 867 111	100
2	SOCIETE DE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET MINIER DU	SODIMICO SA	MINES	885 715	100
3	SOCIETE MINIERE KILO-MOTO	SOKIMO SA	MINES		100
4	KISENGE MANGANESE S.A	SCMK/Mn SA	MINES	161 062	100
5	SOCIETE NATIONALE DES HYDROCARBURES	SONAHYDROC SA	HYDROCARBURES	21 997 938	100
6	REGIE DE DISTRIBUTION D'EAU SA	REGIDESO SA	ENERGIE	151 637 848	100
7	SOCIETE NATIONALE D'ELECTRICITE	SNEL SA	ENERGIE	575 370 219	100
8	SOCIETE SIDERURGIQUES DE MALUKU	SOSIDER SA	INDUSTRIE		100
9	REGIE DES VOIES AERIENNES	RVA SA	TRANSPORT	90 401 150	100
10	LES LIGNES MARITIMES CONGOLAISES	LMC SA	TRANSPORT	16 291 746	100
11	LA CONGOLAISE DES VOIES MARITIMES	CVM SA	TRANSPORT	20 340 094	100
12	SOCIETE NATIONALE DES CHEMINS DE FER DU CONGO	SNCC SA	TRANSPORT	39 357 126	100
13	SOCIETE DES CHEMINS DE FER DES UELES	SCFUF SA	TRANSPORT	-	100
14	SOCIETE COMMERCIALE DES TRANSPORTS ET DES PORTS	SCTP SA	TRANSPORT	85 505 272	100
15	SOCIETE COMMERCIALES DES POSTES ET TELECOM	SCPT SA	POSTE & TELECOM	34 428 592	100
16	SOCIETE NATIONALE D'ASSURANCES	SONAS SA	FINANCES	64 498 221	100
17	CAISSE GENERALE D'EPARGNE DU CONGO	CADECO SA	FINANCES	854 796	100
18	HOTEL KARAVIA	HOTEL KARAVIA	SERVICE		100
19	COBIL	COBIL	HYDROCARBURE	131 083 354	100
20	SOCIETE AURIFERE DU KIVU ET MANIEMA	SAKIMA	MINES	3 433 854	100
21	CONGO FLEUVE HOTEL	CFH	SERVIVES		100
22	SOCIETE CONGOLAISE DE LA FIBRE OPTIQUE	SOCOF	TELECOM		100
23	CIMENTERIE NATIONALE	CINAT	INDUSTRIE		92
24	SOCIETE CONGOLAISE D'EXPLOITATION MINIERE	COMINIERE	MINES		90
25	PARC AGRO INDUSTRIEL DE BUKANGALONZO	PARCAGRI	AGRICULTURE		85
26	LA MINIERE DE BAKWANGA	MIBA	MINES		80

N°	DENOMINATION	SIGLE	SECTEUR	CHIFFRE	% détenu
27	SOCIETE D'EXPLOITATION DU PARC-AGRO INDUSTRIEL DE BUKANGA-LONZO	SEPAGRI	AGRICULTURE		70
28	SOCIETE NATIONALE DE LOTERIE	SONAL	FINANCES		60
29	CONGO AIRWAYS	CONGO AIRWAYS SA	TRANSPORT	74 552 821	62.73
30	SOCIETE FINANCIERE DE DEVELOPPEMENT	SOFIDE	FINANCES		56.73
31	SOCIETE ANHUI-CONGO D'INVESTISSEMENT MINIER	SACIM	MINES		50
32	GRANDS HOTELS AU CONGO	GHC	HOTELERIE		50
33	SOCIETE CONGOLAISE DES INDUSTRIES DE RAFFINAGE	SOCIR	HYDROCARBURE		50
34	MARCHE INTERNATIONAL DE KINSHASA	MARIKIN SA	INDUSTRIE		50
35	SUCRIERE DE KILIBA	SUKI	INDUSTRIE		49
36	FINA LOGISTIQUE	FINA LOGISTIQUE	HYDROCARBURE		40
37	TOTAL RDC	TOTAL RDC	HYDROCARBURE		40
38	ENGEN DRC	ENGEN DRC	HYDROCARBURE		40
39	CHANTER NAVAL DE CONSTRUCTION SA	CHANIMETAL	INDUSTRIE		40
40	MINOTERIE DE MATADI	MIDEMA	INDUSTRIE		40
41	COMPAGNIE SUCRIERE DE KWILU- NGONGO	SUCRIERE DE KWILU	INDUSTRIE		40
42	SOCIETE TEXTILE DE KISANGANI	SOTEXKI	INDUSTRIE		40
43	LA SOCIETE COTONNIERE ET AGRICOLE DU KASAI	COTONNIERE	AGRICULTURE		37.86
44	BANQUE DE DEVELOPPEMENT DES ETATS DE GRAND LAC	BDGEL	FINANCES		36.9
45	TRIOMF RDC	TRIOMF RDC	INDUSTRIE		35.92
46	SOCIETE D'EXPLOITATION DU GUICHET UN IQUE	SEGUCE RDC	SERVICES		30
47	DUBAI PORT WORLD ROC	DP WORLD RDC	SERVICES		30
48	LA BANQUE COMMERCIALE DU CONGO	BCDC	FINANCES		25.53
49	COMPAGNIE IMMOBILIERE	CIM	SERVICES		25
50	PLANTATIONS ET HUILLERIES DU CONGO SA	PHC			23.83
51	SOCIETE CONGOLAISE DES PECHEES	SOCOPE	PECHE		20
52	JAPAN PETROLIUM COMPAGNY	JAPECO	HYDROCARBURE		20
53	SOCIETE DE RECHERCHE ET D'EXPLOITATION PETROLIERE	SOREPLICO	HYDROCARBURE		20
54	SOCIETE DU LITTORAL CONGOLAIS	SOLICO	HYDROCARBURE		20
55	COMBINAT INDUSTRIAL DE GEMENA	COMINGEM	INDUSTRIE		20
56	SOCIETE MINIERE DU KIVU	SOMIKIVU	MINES		20

N°	DENOMINATION	SIGLE	SECTEUR	CHIFFRE	% détenu
57	KAMOA COPPER SA	KAMOA COPPER SA	MINES		20
58	SOCIETE IMMOBILIERE DU CONGO	SIC SARL	SERVICES		20
59	COMPANIE PASTORALE DU HAUT-LOMAMI	PHL	AGRITURE&ELEVAGE		18.49
60	FOXWHELP	FOXWHELP	HYDROCARBURE		15
61	CAPRIKAT	CAPRIKAT	HYDROCARBURE		15
62	SOCIETE CONGOLAISE DE RECHERCHE ET D'EXPLOITATION	SOCOREP	HYDROCARBURE		15
63	KINREX	KINREX	HYDROCARBURE		15
64	CIMENTERIE DE LUKALA	CILU	INDUSTRIE		15
65	CHANIC SA	CHANIC SA	INDURSTIE		11.88
66	SUCRIERE AFRICAINE SA	SUCRAF S A	INDUSTRIE		10
67	CONGO CARGO	CONGO CARGO	TRANSPORT		10
68	INDUSTRIAL PROMOTION SERVICES CONGO SARL	IPS CONGO	INDUSTRIE		8
69	BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT	BAD	FINANCES		7.04
70	INTERLACS	INTERLACS	INDUSTRIE		5
71	FRONTIERS SPRL	FRONTIERS RIPPL	MINES		5
72	KGL SOMITURI SPRL	KGL SOMITURI M	MINES		5
73	LA COMPAGNIE DE TRAITEMENT DE KINGAMYAMBO		MINES		5
74	CROWM MINING	CROWN MINING	MINES		5
75	CHEMAF				5
76	ALPHAMIN BISIE MINING	ALPHAMIN BISIE	MINES		5
77	CONGO MINERALS EXPL	CONGO MINERALS	MINES		5
78	GOLD DRAGON RESS RDC SPRL	GOLD DRAGON RESS	MINES		5
79	SOCIETE D'EXPLOIT. □E KIPOY	SOCIETE D'EXPLOIT.	MINES		5
80	SILVER RACK RESSOURCES	SILVERBACK RESS	MINES		5
81	SOCIETE D'EXPLOITATION DES GISEMENTS □E MALEMBA	SEGMAL	MINES		5
82	TANTALE MINING KATANGA		MINES		5
83	KANUKA		MINES		5
84	KISENGO MINING		MINES		5
85	GOLDEN AFRICA RESSOURCES		MINES		5
86	SASE MINING		MINES		5



N°	DENOMINATION	SIGLE	SECTEUR	CHIFFRE	% détenu
87	KALONGWE MINING		MINES		5
88	KALUKUNDI MINING		MINES		5
89	TOUR HOTEL SERVICES	TH			5
90	SOCIGAZ	SOCIGAZ	HYDROCARBEIRF		1
91	AGENCE MARITIME INTERNATIONALE DU CONGO	AMI-CONGO	TRANSPORT		0.75
92	MANUFACTURE CONGOLAISE DES ALLUMETTES	MASAL	INDUSTRIE		0.52
93	AFRICA-RE	AFRICA-RE	FINANCES		0.31
94	BANQUE MONDIALE	BIRD	FINANCES		0.21