

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT



Examen des évaluations du système de gestion des finances publiques en RDC

François KABUYA KALALA

Septembre 2007

TABLE DES MATIÈRES

Objectifs de la macro évaluation	3
Institutions intervenantes et leurs rôles	3
Résumé des conclusions	4
Risques pour les remises d'espèces	6
Capacité de l'institution supérieure de contrôle	6
Recommandations pour le renforcement des capacités	7
Sources d'information utilisées	8
Liste de contrôle des risques liés à la gestion des finances publiques	9

OBJECTIFS DE L'EXAMEN

Le présent rapport fait le point sur l'examen des évaluations du système de gestion des finances publiques de la République Démocratique du Congo en vue de permettre aux agences membres du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement (PNUD, UNICEF, FNUAP et PAM) de « prendre les décisions appropriées sur les modalités de transfert de fonds, les procédures et les activités de contrôle à appliquer pour la mise en œuvre de leurs programmes et projets durant le cycle de programmation couvrant la période 2007-2011 ». Cette synthèse des points forts et des lacunes de gestion des finances publiques en RDC, tirée de divers documents d'analyse élaborés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, est destinée à déterminer la capacité des organes de contrôle à garantir la bonne utilisation des ressources décaissées au profit des entités bénéficiaires, et à identifier les domaines possibles de renforcement des capacités par le gouvernement et d'autres entités concernées.

INSTITUTIONS PARTICIPANTES ET LEURS ROLES

La gestion des finances publiques congolaises repose sur un ensemble de textes dont les principaux sont la Constitution, la Loi financière et le Règlement Général de la Comptabilité Publique (RGCP). Le processus budgétaire n'est formalisé qu'au seul niveau du gouvernement central.

Le Ministère du Budget est responsable du processus d'élaboration des prévisions budgétaires par l'entremise de la Direction de Préparation et de Suivi Budgétaire (DPSB), puis de l'exécution des crédits de dépenses votés à travers la Direction de Contrôle Budgétaire (DCB).

Le Ministère des Finances, qui exerce la tutelle des Régies financières (Direction Générale des Impôts, Office des Douanes et Accises, Direction Générale des Recettes Administratives, Domaniales, Judiciaires et de Participation), autorise le paiement des dépenses publiques et en assure le suivi par l'Ordonnateur Délégué au sein de la Direction du Trésor et Ordonnancement (DTO).

La Banque Centrale du Congo, en sa qualité de caissier de l'Etat, gère le Compte général du Trésor qui centralise les recettes mobilisées et est débité de l'ensemble des dépenses publiques autorisées.

La Direction de la Comptabilité Publique, qui relève du Ministère des Finances, gère le corps des comptables de l'Etat chargés principalement d'exécuter les paiements au sein des services publics et d'en assurer l'enregistrement.

Les contrôles sur la régularité de la dépense publique (existence de crédits budgétaires suffisants, respect de la loi et présence des pièces justificatives de la dépense) sont exercés *a priori* par la DCB et la DTO, et *a posteriori* par l'Inspection Générale des Finances (IGF).

La Cour des Comptes, quant à elle, procède principalement à l'examen des comptes clos de l'Etat établis par la Direction de Reddition des Comptes (logée au sein du Ministère des Finances) à l'effet d'éclairer le Parlement lors du vote de la loi de règlement définitif, qui précède tout examen du projet de budget de l'Etat pour l'exercice suivant.

RESUME DES CONCLUSIONS

A. Points forts dans la gestion des finances publiques

Les autorités congolaises ont réalisé, à partir de l'exercice 2002, des progrès considérables dans les domaines de l'élaboration du budget, de la classification et de l'exécution des dépenses publiques ainsi que de l'établissement des rapports budgétaires. Grâce à diverses recommandations et à l'assistance technique de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, les activités de l'Etat ne sont pas financées de façon très significative par des sources extrabudgétaires incorrectement déclarées, et les dépenses de lutte contre la pauvreté sont clairement recensées.

B. Principales faiblesses dans la gestion des finances publiques

Le cadre juridique et institutionnel régissant les finances publiques n'est plus adapté. La loi financière, qui fait fonction de loi organique, n'assure pas la transparence, la fluidité et la traçabilité des opérations budgétaires. Le Règlement Général de la Comptabilité Publique est peu vulgarisé en plus d'être trop désuet et inapplicable en l'état.

Le champ de couverture des actions de l'Etat n'est que partiel dans le budget et dans les rapports s'y rapportant. En effet, le Budget Général de l'Etat ne présente pas globalement l'ensemble des budgets de la sphère financière. Il ne comprend pas les collectivités décentralisées (les provinces) dont le montant du budget n'apparaît que pour celui du transfert des ressources par l'Etat à leur profit. En outre, les financements extérieurs, destinés aux projets d'investissement qui sont gérés par des structures spécialisées (tels que BCECO, BCMI, UCOP) ne sont pas intégrés dans les documents budgétaires.

Les réalisations budgétaires sont assez éloignées des prévisions initiales. Cela tient d'abord au fait que l'élaboration du budget apparaît comme un simple exercice administratif, qui n'implique pas de véritable dialogue avec les ministères sectoriels, puis au fait qu'il n'y a pas de texte définissant le calendrier de préparation du budget ; ce qui a pour conséquence une concentration excessive en fin d'année des opérations matérielles de préparation du budget.

Les arriérés ne sont pas suffisamment maîtrisés. Les administrations n'accèdent qu'avec retard aux crédits budgétaires, puisque, entre autres, la « mécanisation » du budget n'est traditionnellement faite qu'après la promulgation de la loi des finances. C'est l'exécution des dépenses dites « communes » (eau, électricité, carburants et lubrifiants, communications et télécommunications) qui est insuffisamment maîtrisée et qui donne lieu souvent à l'accumulation d'importants arriérés.

La comptabilité publique n'est pas tenue selon les normes standards. La comptabilité publique en vigueur est une comptabilité de caisse en partie simple. Il n'y a pas de tenue réelle de comptabilité de l'Etat permettant de décrire dans un cadre cohérent ses opérations financières au quotidien. La comptabilité est assurée, selon le cas, par la Direction du Trésor et Ordonnancement (DTO), la Direction de la Comptabilité Publique (DCP) et la Banque Centrale du Congo (BCC). La DCP elle-même souffre de l'insuffisance de la formation de son effectif.

Le contrôle interne n'est que partiel. En dépit de l'institution de la chaîne de la dépense, il y a tendance dans le chef des gestionnaires des finances publiques à recourir aux procédures exceptionnelles – dépenses d'urgence, mise à disposition des fonds – qui ne garantissent pas suffisamment de traçabilité sur la nature de la dépense et affaiblissent de ce fait le contrôle budgétaire. L'exécution des dépenses de la paie n'est pas encore connectée au réseau de la chaîne de la dépense. Par ailleurs, l'IGF ne dispose pas de programme structuré et détaillé des vérifications à réaliser. Cet organe d'audit interne semble exécuter plutôt des missions ponctuelles suite à des demandes exprimées par le Ministère des Finances ou d'autres services publics.

Les enquêtes de suivi des dépenses publiques sont inexistantes. Les rapports de l'IGF ne font pas l'objet d'une prise en charge systématique et l'examen de leurs recommandations fait défaut au niveau central.

Le rapprochement des données budgétaires et bancaires est peu satisfaisant. La balance des comptes n'est pas élaborée par la DTO d'une manière régulière. Les seules informations comptables utilisées sont celles produites par la BCC, bien que celle-ci n'exerce pas un suivi plus systématique de la multitude des comptes de l'Etat ouverts auprès des banques commerciales. L'inexistence d'information en temps voulu auprès de la DTO ne permet donc pas à cette dernière de produire des situations financières opposables à la BCC.

Les rapports budgétaires sont rendus tardivement. En principe, les états de suivi budgétaire (ESB) permettent la présentation de l'exécution des dépenses et facilitent le suivi de l'exécution du budget. En dépit de l'existence d'un modèle standard, la publication des ESB n'est toujours pas présentée sous une forme unique et est souvent irrégulière. La préparation et la diffusion du tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE), un document qui doit en principe être produit mensuellement en base caisse, se font tardivement à cause de longs délais mis dans la transmission, la certification et la réconciliation des données provenant de la BCC.

Le contrôle *a posteriori* des opérations de l'Etat est irrégulier. Le Parlement ne fait pas un suivi systématique de l'exécution du budget. La Commission ECOFIN du Parlement n'est pas suffisamment outillée : elle ne reçoit ni les ESB ni des rapports annuels des agences d'exécution des dépenses sur ressources extérieures.

Le système de passation des marchés publics manque de crédibilité et de transparence. Les procédures de traitement des dépenses par marchés publics sont très lourdes. Les retards sont significatifs au niveau du Conseil des Adjudications qui se réunit très irrégulièrement pour l'appréciation des dossiers de dépenses.

Il y a une faible rétrocession des recettes aux provinces bien que la loi en autorise le principe. En outre, même lorsque ces recettes sont rétrocédées, peu de suivi ou de contrôle est exercé sur celles-ci.

RISQUES POUR LES REMISES D'ESPECES

Cinq principaux domaines continuent à présenter des risques financiers élevés, à savoir :

1. Dans la phase administrative du circuit de la dépense (engagement, liquidation et ordonnancement), le recours aux procédures dérogatoires contribue à augmenter le risque de détournement de fonds.
2. Dans la phase comptable (exécution du paiement des dépenses budgétaires), toutes les dépenses ne figurent pas dans la base de données unique du Trésor.
3. L'existence même des procédures dérogatoires favorise le dépassement des dépenses des services et institutions de souveraineté, malgré des éventuelles régularisations *a posteriori* desdites dépenses.
4. La production irrégulière des états de suivi budgétaire et la non informatisation du tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) rend difficile le rapprochement des données.
5. La gestion de la trésorerie de l'Etat est altérée par la présence de nombreuses dépenses dites « urgentes » au détriment des dépenses sociales.

EVALUATION DE LA CAPACITE DE L'INSTITUTION DE CONTROLE

- La clôture de la gestion budgétaire est prévue par la loi financière qui dispose que les dépenses courantes liquidées au 31 octobre, mais non ordonnancées ni payées au 31 décembre, peuvent être reportées sur l'exercice suivant. En pratique, le délai autorisé de trois mois pour la période complémentaire n'est pas respecté et dépasse parfois six mois.
- Le caractère *a posteriori* d'une loi de règlement n'est pas perçu comme un risque de sanction par les autorités, ni même de transparence, mais uniquement comme une étape procédurale pour le vote d'un budget suivant.
- Le dépôt tardif des informations et des comptes influe d'une manière négative sur le travail de la Cour des Comptes.
- Le statut des magistrats de la Cour des Comptes garantit leur indépendance et leur inamovibilité. Néanmoins, l'indépendance financière de la Cour des Comptes paraît à risque puisque le montant de ses crédits annuels est arrêté par consensus avec le Ministère du Budget.

RECOMMANDATIONS POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITES

Afin de réduire les conséquences financières résultant des faiblesses identifiées ci-dessous dans la gestion des finances publiques, il est souhaitable de :

- 1) Réviser la Loi financière et le Règlement Général de la Comptabilité Publique pour qu'ils reflètent les modalités d'une gestion moderne des finances publiques ;
- 2) Accélérer et étendre la mise en place effective d'une comptabilité en partie double ;
- 3) Fixer par la loi le cycle de préparation budgétaire et le mettre en pratique ;
- 4) Renforcer les capacités de prévision, de gestion et de contrôle des dépenses communes par les services du Ministère du Budget ;
- 5) Mettre en place un dispositif automatique de rejets de toute dépense qui n'a pas suivi le circuit de la chaîne de la dépense publique ;
- 6) Définir le profil et les conditions de recrutement des comptables publics ;
- 7) Produire et publier à temps les ESB dûment conciliés avec le TOFE ;
- 8) Etablir systématiquement une programmation annuelle des contrôles de l'IGF ;
- 9) Ramener la période complémentaire de clôture des comptes à un mois et consacrer cette durée par une loi ;
- 10) Rendre le Parlement destinataire des ESB et des rapports des agences d'exécution financières (BCECO, BCMI, UCOP, etc.) ;
- 11) Renforcer les capacités en ressources humaines par des actions de formation et recyclage en matière de : (i) cadrage efficace des prévisions des recettes et dépenses pour les agents de la DPSB ; (ii) tenue de la comptabilité publique en partie double ; (iii) suivi de la gestion de la trésorerie pour le personnel de la DTO ; (iv) analyse des ESB et des rapports financiers pour les membres de la Commission ECONFIN du Parlement.

SOURCES D'INFORMATION UTILISEES

BANQUE MONDIALE, *République Démocratique du Congo. Revue des Dépenses Publiques – 2002*, Tome 1, Sommaire Exécutif et Synthèse du Rapport Final, Juin 2004 (version corrigée du 30 juin 2006).

BANQUE MONDIALE, *République Démocratique du Congo. Revue des Dépenses Publiques*, Tome II : Rapport Principal et Annexes, 30 juin 2004 (version corrigée du 30 juin 2006).

BANQUE MONDIALE ET GROUPE NATIONAL DE TRAVAIL, *Rapport Analytique du Système de Passation des Marchés Publics en République Démocratique du Congo*, Volume 1, 31 mai 2004

BANQUE MONDIALE ET GROUPE NATIONAL DE TRAVAIL, *Rapport Analytique du Système de Passation des Marchés Publics en République Démocratique du Congo*, Volume 2, 31 mai 2004

BANQUE MONDIALE, *République Démocratique du Congo : Evaluation de la Gestion des Finances Publiques et des Pratiques Comptables du Secteur Privé*, Volume I, 22 avril 2005

BANQUE MONDIALE ET FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, *Gestion des Finances Publiques. Evaluation des capacités de suivi de l'exécution des dépenses et plan d'action dans le cadre de l'initiative PPTTE*, Rapport provisoire HIPC RDC, 6 novembre 2004.

Annexe 1 : **LISTE DE CONTRÔLE DES RISQUES LIÉS À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES**

N°	Indicateur	Risque élevé	Risque significatif	Risque modéré	Risque faible	Pas d'information
1	Le budget annuel contient toutes les principales dépenses, y compris les contributions pertinentes des donateurs	Oui.			Non .	
2	Budget et exécution	Les décisions budgétaires ne font que l'objet d'un débat pour la forme. L'exécution des budgets précédents est rarement prise en compte pour l'établissement des budgets futurs.				
3	Dans quelle mesure les mécanismes de contrôle interne et les procédures financières sont-ils respectés ?		Les procédures sont généralement respectées. Mais il y a des exceptions importantes. Des doutes existent sur la fiabilité du système de contrôle interne.			
4	Rapprochement bancaire		Un certain nombre de comptes importants ne sont pas rapprochés tous les mois. La qualité dans certains cas laisse à désirer.			
5	Remises d'espèces	Les remises d'espèces du niveau central/régional à celui des projets prennent plus d'un mois.				
6	Rapport au gouvernement sur l'état de l'actif et la	L'analyse de l'état de l'actif et la position de trésorerie qui est				

	position de trésorerie	présentée au gouvernement contient des omissions importantes.				
7	Vérification externe des comptes/Président de la Cour des Comptes	La vérification externe des comptes porte sur moins de 80% des dépenses du gouvernement central.				
8	Suivi des rapports sur la vérification des comptes	Les problèmes identifiés à l'occasion de la vérification externe des comptes font rarement l'objet de suivi.				
9	Transparence du processus de vérification des comptes	Les rapports, prévus par la loi, sur la vérification externe des comptes sont publiés sporadiquement. Ils sont rarement débattus dans la presse, même quand ils présentent un intérêt public.				
10	Qualifications et compétences du personnel		Dans certains cas, il n'est pas clair si le personnel a les compétences et les qualifications voulues pour s'acquitter de ses fonctions.			
11	Systèmes financiers	Les systèmes financiers ne recueillent que les données financières les plus élémentaires pour en rendre compte, et ils sont souvent peu fiables. La maintenance et les performances des systèmes laissent généralement à désirer.				