



REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO
COUR DES COMPTES

**RAPPORT GENERAL SUR LE CONTRÔLE DE
L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES
N°21/026 DU 31 DECEMBRE 2021 EN VUE DE
LA REDDITION DES COMPTES DU BUDGET DU
POUVOIR CENTRAL POUR L'EXERCICE 2022**

Kinshasa, septembre 2022

LISTE DES TABLEAUX

N° tableaux	Intitulés des tableaux	Pages
1	Cadre macroéconomique qui a prévalu à l'élaboration et à l'exécution de la loi de finances de l'exercice 2022	5
2	Synthèse des prévisions et exécutions des recettes et dépenses du budget du Pouvoir central de l'exercice 2022	7
3	Evolution des prévisions des recettes et des dépenses du budget du Pouvoir central de 2018 à 2022	9
4	Evolution des réalisations des recettes du budget du Pouvoir central de 2018 à 2022	10
5	Evolution des exécutions des dépenses du budget du Pouvoir central de 2018 à 2022	11
6	Evolution des résultats d'exécution des lois de finances de 2018 à 2022	12
7	Evolution des réalisations des recettes courantes	13
8	Evolution des recettes extérieures	14
9	Evolution des recettes internes et extérieures	15
10	Evolution des dépenses courantes et des dépenses en capital	16
11	Evolution de la dette extérieure et de la dette intérieure	17
12	Evolution des frais financiers	18
13	Evolution des dépenses de personnel	18
14	Evolution des dépenses des biens et matériels	19
15	Evolution des taux de réalisation des recettes des entités émergeant aux comptes spéciaux	20
16	Evolution des dépenses de transferts et interventions	21
17	Evolution des dépenses en capital	22
18	Evolution des résultats du budget général	23
19	Evolution des prévisions des recettes et des dépenses des budgets annexes	24
20	Evolution des réalisations des recettes des budgets annexes	25
21	Evolution des exécutions des dépenses des budgets annexes	26
22	Evolution des résultats des budgets annexes	27
23	Evolution des prévisions des recettes et des dépenses des comptes spéciaux	28
24	Evolution des réalisations des recettes des comptes spéciaux	29
25	Evolution des exécutions des dépenses des comptes spéciaux	31
26	Evolution des soldes des comptes spéciaux	32
27	Synthèse des moins-values dans les réalisations des recettes	36
28	Paiement du service de la dette au-delà des montants ordonnancés (en milliards de CDF)	45
29	Discordance entre les données de la DGDG et celles de la DPRC relative au paiement du service de la dette intérieure (en milliards de CDF)	46
30	Discordance entre les données de la DGDG et celles de la DPRC relative paiement du service de la dette extérieure (en milliards de CDF)	46
31	Relevé des services qui n'ont pas consommé des crédits au sein des Institutions en CDF	49
32	Dépenses d'investissement en dépassement exercice 2022 Institutions	52

LISTE DES GRAPHIQUES

N° annexes	Intitulés des annexes	Pages
1	Graphique n° 1 : Evolution des prévisions des recettes et des dépenses (en milliards de CDF)	10
2	Graphique n°2: Evolution des réalisations des recettes (en milliards de CDF)	10
3	Graphique n°3: Evolution des exécutions des dépenses du budget du Pouvoir central (en milliards de CDF)	11
4	Evolution des recettes courantes de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)	13
5	Evolution des recettes extérieures de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)	14
6	Evolution des recettes internes et extérieures de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)	15
7	Evolution des dépenses courantes et des dépenses en capital de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)	16
8	Evolution de la dette extérieure et de la dette intérieure de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)	17
9	Evolution des frais financiers de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)	18
10	Evolution des dépenses de personnel de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)	19
11	Evolution des dépenses des biens et matériels de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)	20
12	Evolution des dépenses de prestation de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)	21
13	Evolution des dépenses de transferts et interventions de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)	22
14	Evolution des dépenses en capital de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)	23
15	Evolution des prévisions des recettes et des dépenses des budgets annexes de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)	25
16	Evolution des prévisions des recettes et des dépenses des budgets annexes de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)	26
17	Evolution des exécutions des dépenses des budgets annexes de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)	27
18	Evolution des prévisions des recettes et des dépenses des comptes spéciaux de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)	29
19	Evolution des réalisations des recettes des comptes spéciaux de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)	30
20	Evolution des exécutions des dépenses des comptes spéciaux de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)	31

LISTE DES ANNEXES

N° annexes	Intitulés des annexes	Pages
1	Plus-values dans la réalisation des recettes dans certaines lignes des recettes	36
2	Dépassements des crédits des rémunérations par certains ministères et institutions	47
3	Dépassements des crédits d'investissement sur ressources extérieures par les ministères	50
4	Dépassements des crédits d'investissement sur ressources propres par les ministères	50
5	Dépassements des crédits d'investissement sur ressources propres par les institutions	54
6	Paiement des dépenses d'investissements sans ordonnancement préalable	54

LISTE DES PIECES

N° Pièce	Intitulés des pièces	Pages
1	Lettre du Coordonnateur National de la CFEF	53
2	Lettre de l'agence nationale de l'électrification et des services énergétiques en milieu rural et périurbain	53
3	Lettre du Ministre du Plan	54

INTRODUCTION

Le présent rapport est rédigé en application de l'article 34, alinéas 1 à 3, de la Loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes qui dispose ce qui suit : « La Cour des comptes assiste le Parlement, l'Assemblée provinciale, l'organe délibérant de l'entité territoriale décentralisée, le Gouvernement, le Gouvernement provincial et l'exécutif de l'entité territoriale décentralisée dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, des édits budgétaires et des décisions budgétaires.

A cet effet, elle transmet chaque année au Parlement, à l'Assemblée provinciale et à l'organe délibérant de l'entité territoriale décentralisée, ses observations sur le compte général du Pouvoir central, le compte général de la Province et le compte général de l'Entité territoriale décentralisée.

La Cour des comptes soumet chaque année aux institutions et organes précités un rapport contenant ses observations sur le projet de loi portant reddition des comptes, le projet d'édit ou de décision portant reddition des comptes du dernier exercice clos ».

Pour répondre à cette exigence légale, le Gouvernement a transmis à la Cour des comptes le projet de loi portant reddition des comptes pour l'exercice 2022 ainsi que les annexes prévues à l'article 81 de la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances publiques (LOFIP).

A travers ce contrôle, la Cour des comptes veut s'assurer du respect par le Gouvernement des lois et règlements en vigueur en matière des finances publiques, dans la gestion des autorisations et de la fiabilité ainsi que la sincérité des informations financières contenues dans le Projet de loi portant reddition des comptes du Gouvernement.

Ce contrôle doit permettre à l'Assemblée Nationale d'apprécier la gestion desdites autorisations par le Gouvernement et à ce dernier de prendre des mesures appropriées en vue de mettre en œuvre les recommandations pertinentes de la Cour des comptes.

Le Budget sous revue constitue le cadre de mise en œuvre du Programme d'Actions du Gouvernement pour l'exercice budgétaire 2022, tel qu'adopté en avril 2021 par l'Assemblée Nationale et porte sur les actions ci-après :

- a) la poursuite de la gratuité de l'enseignement de base ;
- b) la couverture santé universelle ;
- c) le recensement et l'identification de la population ;
- d) la préparation des opérations électorales ;
- e) la protection du pouvoir d'achat de la population par la réduction du taux de la TVA sur les denrées de première nécessité ;
- f) l'instauration de la gestion axée sur les résultats par le moyen du budget programme ;
- g) le rajeunissement et la modernisation de l'Administration publique ;
- h) la poursuite de la réforme sur la fiscalité par la restauration d'un impôt global sur le revenu des capitaux des personnes ;
- i) l'allocation des crédits au projet du programme de développement local pour les 145 territoires.

Le Gouvernement a planché sur une reprise de l'économie mondiale post covid-19 qui aura des effets d'entraînement sur l'amélioration des cours de matières premières. Il entend intensifier la lutte contre la corruption et le coulage des recettes.

Le Budget sous revue a été élaboré et exécuté dans un contexte macro-économique marqué par les indicateurs repris au tableau ci-dessous.

Tableau n°1 : Cadre macroéconomique à l'élaboration et à l'exécution du budget de l'exercice 2022

Libellés des indicateurs	A l'élaboration du budget	A la clôture de l'exercice	Variation		
			Valeur		%
PIB nominal (en milliards de CDF)	119 540,82	132 063,71	12 522,89		10,48
Taux de croissance du PIB	5,6 %	8,9 %	3,30		58,93
Déflateur du PIB	7,4	8,9	1,50		20,27
Taux d'inflation fin période	6,3 %	13,10	6,80		107,94
Taux d'inflation moyen	6,2 %	9,3 %	3,10		50,00
Taux de change moyen (FC/USD)	2 085,83	2 008,46	(77,37)		(3,71)
Pression fiscale	12,3 %	-	-		-
Taux de change fin période (FC/USD)	2 130,07	2 016,91	(113,16)		(5,31)

Source : Cour des comptes sur base des données fournies par le Gouvernement

Il sied de noter, enfin, que le non-dépôt des comptes de gestion des comptables publics principaux à la Cour des comptes, ne lui a pas permis de procéder à la Déclaration générale de conformité exigée à l'article 147 de la même loi.

Le contrôle de l'exécution de la Loi des finances constitue une mission d'attestation par la Cour des comptes des données contenues dans le Projet de Loi portant reddition des comptes pour l'exercice 2021 présentée par le Gouvernement central.

Il s'agit d'un audit de conformité combiné à l'audit financier qui cherche, d'une part, à s'assurer du respect par le Gouvernement des lois et règlements qui régissent les finances publiques en République Démocratique du Congo ; d'autre part, à formuler une opinion motivée sur la qualité de l'information financière produite par le Gouvernement.

La Cour des comptes a recouru à la méthodologie de vérification et fait usage des normes de l'INTOSAI qui encadrent l'audit de conformité et l'audit financier. La contradiction avec le Gouvernement a été organisée à travers la transmission, par la Cour des comptes, d'une feuille d'observations.

Outre l'introduction et la conclusion, l'ossature du présent rapport comporte les deux parties ci-après :

- 1^{ère} partie : Résultats généraux de l'exécution des lois de finances
- 2^{ème} partie : Gestion des autorisations budgétaires

PREMIERE PARTIE :

**RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DE LA LOI DE
FINANCES N° 21/029 du 31 DECEMBRE 2021 POUR
L'EXERCICE 2022**

CHAPITRE 1 : RESULTATS DE LA GESTION BUDGETAIRE

L'analyse des résultats généraux de la gestion budgétaire porte sur les grandes masses des trois composantes du Budget du Pouvoir central, à savoir le Budget général, les budgets annexes et les Comptes spéciaux.

Tableau n° 2 : Synthèse des prévisions et exécutions des recettes et dépenses du budget du Pouvoir central de l'exercice 2022 (en milliards de CDF)

LIBELLES	PREVISIONS	EXECUTION	TAUX D'EXECUTION
I - BUDGET GENERAL			
1. RECETTES TOTALES	20 408,33	23 863,20	116,93%
1.1. RECETTES INTERNES	14 755,89	18 432,84	124,92%
1.1.1. Recettes courantes	14 755,89	18 432,84	124,92%
Recettes des Douanes et Accises Hors Minières	4 565,87	3 854,87	84,43 %
Recettes des Impôts (DGI)/Hors Pétroliers	7 130,99	11 281,11	158,20 %
Recettes non fiscales (DGRAD) Hors Pétroliers	2 664,08	2 657,43	99,75 %
Pétroliers producteurs (DGI et DGRAD)	394,96	639,43	161,90%
1.1.2. Recettes exceptionnelles	0,00	0,00	
Produits des emprunts intérieurs	0,00	0,00	
Remboursement des prêts et Avances	0,00	0,00	
Dons et legs intérieurs projets	0,00	0,00	
Dons et legs intérieurs courants	0,00	0,00	
1.2. RECETTES EXTERIEURES	5 652,44	5 430,36	96,07%
1.2.1. Recettes extérieures d'appui Budgétaire	2 878,12	280,91	9,76%
Emprunts programme	688,98	86,30	12,53 %
Dons budgétaires	2 189,13	194,61	8,89 %
Ressources PPTE	0,00	0,00	
1.2.2. Recettes de financement des investissements	2 774,33	5 149,45	185,61%
Dons projets	1 759,01	3 519,04	200,06 %
Emprunts projets	1 015,32	1 630,41	160,58 %
2. DEPENSES TOTALES	20 408,33	27 344,93	133,99%
2.1. DEPENSES COURANTES	13 153,97	18 980,43	144,29%
Dette publique en Capital	955,80	1 496,41	156,56 %
Frais financiers	261,44	342,37	130,96 %
Dépenses de Personnel	6 313,78	8 188,88	129,70 %
Biens et matériels	321,49	1 655,73	515,02 %
Dépenses de Prestations	790,95	2 470,67	312,37 %
Transferts et interventions de l'Etat	4 510,50	4 826,38	107,00 %
2.2. DEPENSES D'INVESTISSEMENT	7 254,36	8 364,50	115,30%
Equipements	3 818,99	5 262,79	137,81 %
Constructions, Réfections et Réhabilitations	3 435,37	3 101,71	90,29 %
DEFICIT DU BUDGET GENERAL (I)	0,00	-3 481,73	
II. BUDGETS ANNEXES (BA)			
1. Recettes des BA	409,97	309,10	75,40%
Universités et instituts supérieurs	314,14	199,03	63,36 %
Hôpitaux généraux de référence	95,83	110,07	114,86 %
2. Dépenses des BA	409,97	299,77	73,12%
Universités et instituts supérieurs	314,14	193,17	61,49 %

Hôpitaux généraux de référence	95,83	106,60	111,24%
SOLDE DES BUDGETS ANNEXES (II)	0,00	9,34	
III. COMPTES SPECIAUX (CS)			
1.Recettes des comptes spéciaux	1 434,71	1 988,40	138,59%
2.Dépenses des comptes spéciaux	1 434,71	996,45	69,45%
SOLDE DES COMPTES SPECIAUX (III)	0,00	991,94	
SOLDE BUDGETAIRE GLOBAL (I+II+III)	0,00	-2 480,45	

Source : Cour des comptes sur base des données contenues dans le projet de loi portant reddition des comptes pour l'exercice 2022

De la lecture de ce tableau, la Cour des comptes tire les conclusions suivantes :

- le Budget du pouvoir central a été voté en équilibre entre les recettes et les dépenses et s'élève à CDF 22.253,01 milliards ;
- sur les prévisions de CDF 20.408,33 milliards, les recettes du Budget général ont été réalisées à hauteur CDF 23 863,20 milliards soit un taux de réalisation de 116,93 % ;
- sur les prévisions de CDF 20.408,33 milliards, les dépenses du Budget général ont été exécutées à concurrence de CDF 27 344,93 milliards soit un taux d'exécution de 133,99 % ;
- sur les prévisions de CDF 409,97 milliards, les recettes des Budgets annexes ont été réalisées à hauteur de CDF 309,10 milliards soit un taux de réalisation de 75,40 % contre des dépenses de l'ordre de CDF 299,77 milliards soit un taux d'exécution de 73,12 % ;
- sur les prévisions de CDF 1.434,71 milliards, les recettes des Comptes spéciaux ont été réalisées à concurrence de CDF 1 988,40 milliards soit un taux de réalisation de 138,59 % tandis que les dépenses ont été exécutées à hauteur de CDF 996,45 milliards soit un taux d'exécution de 69,45 %.
- le Budget du Pouvoir central a mobilisé des recettes de l'ordre de CDF 26 160,70 milliards et exécuté des dépenses à concurrence de CDF 28 641,15 milliards, soit un déficit de CDF 2 480,45 milliards.

Ce déficit résulte de la consolidation du solde déficitaire du Budget général de l'ordre de 3.481,73 milliards et des soldes excédentaires des Budgets annexes et des Comptes spéciaux respectivement de 9,34 milliards et 991,94 milliards au 31 décembre 2022.

CHAPITRE 2 : OPERATIONS DU BUDGET GENERAL

Les analyses effectuées par la Cour des comptes portent sur les résultats auxquels le Gouvernement central est parvenu à l'issue des exercices budgétaires 2018 à 2022 et visent à dégager des tendances en vue de relever des évolutions inhabituelles ou inquiétantes. Les données traitées sont exprimées en francs courants.

L'analyse des résultats généraux de la gestion budgétaire porte sur des grandes masses des trois composantes du budget du Pouvoir central, à savoir : le Budget général, les Budgets annexes et les comptes spéciaux.

2.1. Prévisions des recettes et des dépenses

En vertu des dispositions de l'article 14, alinéa 1, de la LOFIP, le budget du Pouvoir central, de la Province ou de l'Entité territoriale décentralisée est présenté en équilibre.

Partant de cette exigence légale, l'analyse de la synthèse de l'évolution des prévisions des recettes et des dépenses des trois composantes du budget du Pouvoir central est faite simultanément comme repris au tableau n° 3 ci-dessous.

Tableau n° 3 : Evolution des prévisions des recettes et des dépenses du budget du Pouvoir central de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

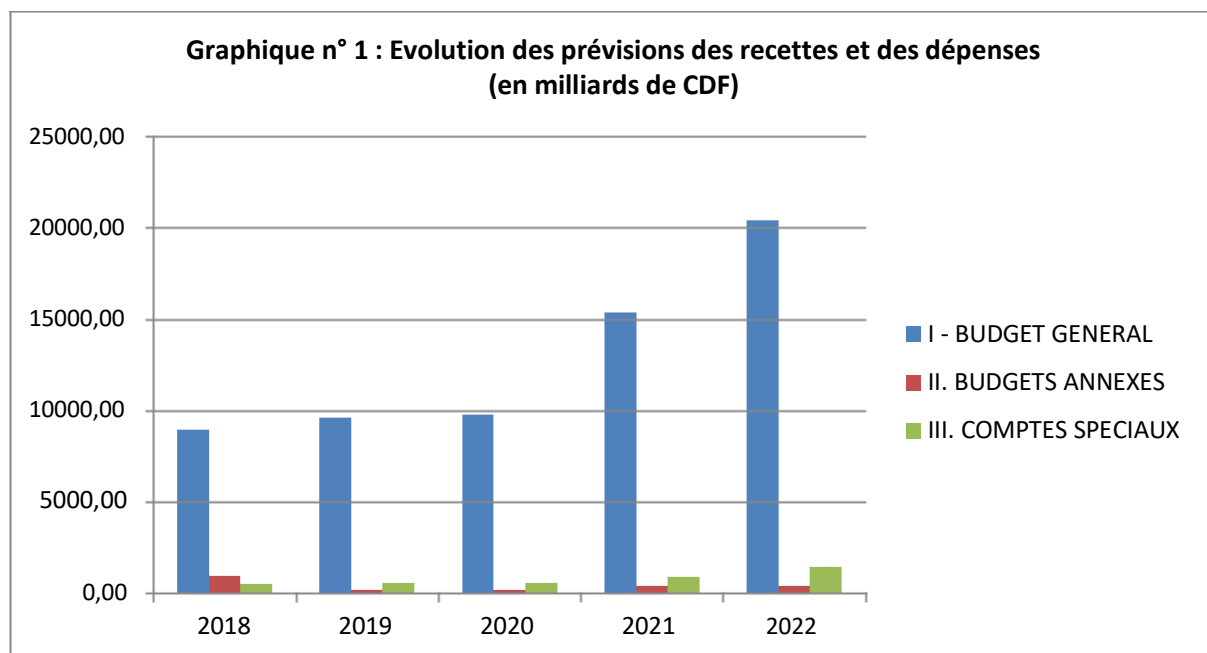
BUDGETS	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 21/22
Budget général	8 927,88	9 604,89	9 788,53	15 331,38	20 408,33	33,11 %
Budgets annexes	917,17	169,66	205,16	397,64	409,97	3,10 %
Comptes spéciaux	508,09	577,77	585,39	892,56	1 434,71	60,74 %
Total	10 353,14	10 352,32	10 579,08	16 621,58	22 253,01	33,88 %

Source : Cour des comptes sur base des données contenues dans les projets des lois portant reddition des comptes

Après avoir stagné entre 2018 et 2020 autour de CDF 10 300 milliards, les prévisions du budget du Pouvoir central ont progressivement augmenté en passant à CDF 16 621,58 milliards en 2021 et CDF 22 253,01 milliards en 2022.

De 2021 à 2022, les prévisions globales ont connu une augmentation de CDF 5 631,43 milliards, soit 33,88 %. Les prévisions du budget général sont passées de CDF 15 331,38 milliards à CDF 20 408,33 milliards, soit un accroissement de CDF 5 076,95 milliards correspondant à 33,11 %. Les prévisions des budgets annexes et celles des comptes spéciaux ont, quant à elles, progressé respectivement de CDF 12,33 milliards, soit 3,10 % et de CDF 542,15 milliards, soit 60,74 %.

Le graphique n°1 ci-dessous laisse entrevoir la prépondérance du budget général et les parts infimes revenant aux 429 établissements d'enseignement supérieur et universitaire et 323 hôpitaux généraux publics de référence émergeant aux budgets annexes ainsi qu'à la dizaine des comptes spéciaux.



2.2. Réalisation des recettes et exécution des dépenses

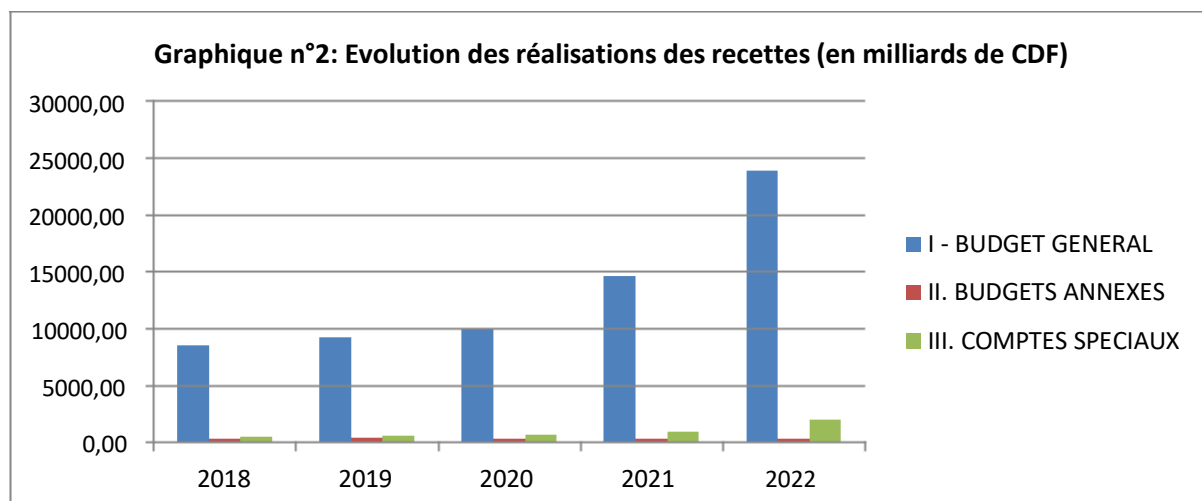
2.2.1. Réalisation des recettes

Le tableau n° 4 ainsi que le graphique n° 2 qui suivent montrent la tendance des réalisations des recettes du budget du Pouvoir central.

Tableau n° 4 : Evolution des réalisations des recettes du budget du Pouvoir central (en milliards de CDF)

BUDGETS	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 21/22
Budget général	8 498,99	9 161,07	9 964,86	14 550,99	23 863,20	35,60 %
Budgets annexes	276 ,41	383,97	248,35	305,05	309,10	1,33 %
Comptes spéciaux	428,47	566,47	637,47	872,93	1 988,40	127,78 %
Total	9 203,87	10 111,51	10 850,68	15 728,97	26 160,70	66,32 %

Source : Cour des comptes à partir des données contenues dans les projets des lois portant reddition des comptes



A l'image des prévisions, les recettes des trois premiers exercices sont restées stagnantes avant d'amorcer une progression en passant de CDF 15 728,97 milliards en 2021 à CDF 26 160,70 milliards en 2022, soit un accroissement de CDF 10 431,73 milliards représentant 66,32 %.

Avec les recettes de l'ordre de CDF 23 863,20 milliards en 2022, le Budget général a connu une augmentation de CDF 9 312,21 milliards par rapport à 2021 où elles s'élevaient à CDF 14 550,99 milliards. Elles ont contribué à concurrence de 91,22 % au total du budget en 2022.

En passant de CDF 305,05 milliards en 2021 à CDF 309,10 milliards en 2022, les réalisations des Budgets Annexes ont connu une faible augmentation de CDF 4,05 milliards, soit 1,33 %. Leur part au total du budget est 1,18 % en 2022.

Avec des réalisations de CDF 1 988,40 milliards en 2022 contre CDF 872,93 milliards en 2021, les Comptes Spéciaux ont sensiblement progressé de CDF 1 115,47 milliards, soit 127,78 %. La part relative des comptes spéciaux au budget du Pouvoir central en 2022 était de 7,60 %.

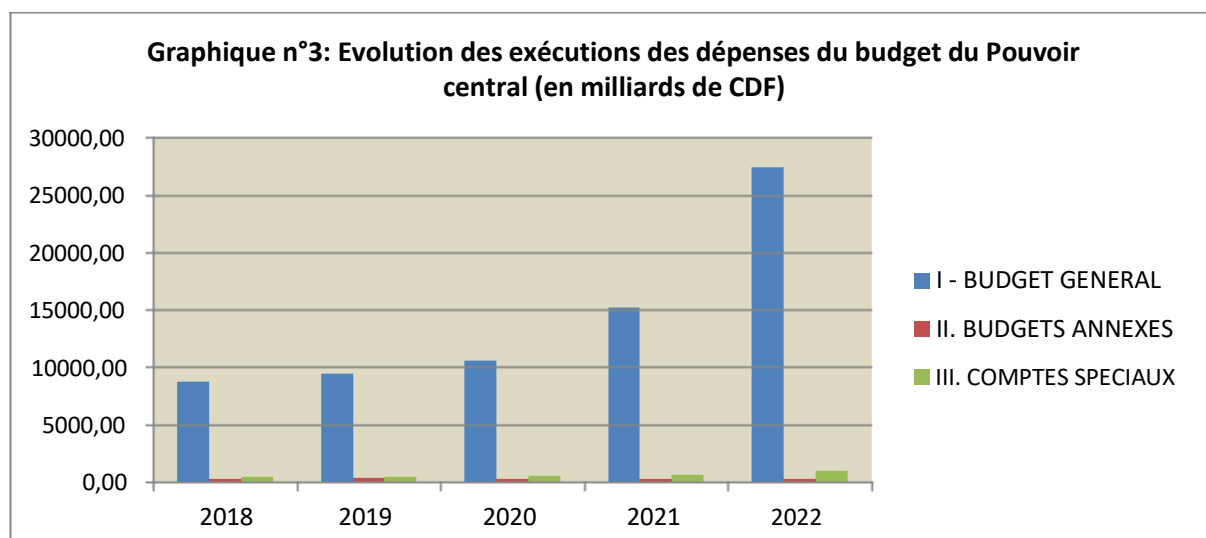
2.2.2. Exécution des dépenses

L'exécution des dépenses étant tributaire du niveau de réalisation des recettes, la tendance présentée par les recettes des trois composantes du budget du Pouvoir central s'est reflétée dans l'exécution des dépenses comme l'attestent les données du tableau n° 5 et le graphique n° 3 ci-dessous.

Tableau n° 5 : Evolution des exécutions des dépenses du Pouvoir central de 2018 à 2022(en milliards de CDF)

BUDGETS	2018	2019	2020	2021	2022	
	Montant	Montant	Montant	Montant	Montant	Variation
Budget général	8732,07	9478,86	10556,14	15157,32	27344,93	80,41 %
Budgets annexes	276,41	379,19	233,89	298,33	299,77	0,48 %
Comptes spéciaux	428,47	459,32	544,16	605,42	996,45	64,59 %
TOTAL GENERAL	9436,95	10317,37	11334,19	16061,06	28641,15	78,33 %

Sources : Cour des comptes sur base des données fournies par le Gouvernement



2.3. Résultats d'exécution des lois de finances

Le rapprochement des réalisations des recettes aux exécutions des dépenses durant les cinq (5) exercices retenus a dégagé des résultats contenus au tableau n° 6 ci-après.

Tableaux n° 6 : Evolution des résultats d'exécution des lois de finances de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

LIBELLES	2018	2019	2020	2021	2022	
	Montant	Montant	Montant	Montant	Montant	variation
I - BUDGET GENERAL						
Recettes réalisées	8 499,00	9 161,07	9 964,86	14 551,00	23 863,20	64,00%
Dépenses exécutées	8 732,07	9 478,86	10 556,14	15 157,32	27 344,93	80,41%
Résultats (Soldes)	-233,08	-317,79	-591,28	-606,32	-3 481,73	474,24%
II. BUDGETS ANNEXES						
Recettes réalisées	276,41	383,97	248,35	305,05	309,10	1,33%
Dépenses exécutées	276,41	379,19	233,89	298,33	299,77	0,48%
Résultats (Soldes)	0,00	4,78	14,46	6,73	9,34	38,80%
III. COMPTES SPECIAUX						
Recettes réalisées	428,47	566,47	637,47	872,93	1 988,40	127,78%
Dépenses exécutées	428,47	459,32	544,16	605,42	996,45	64,59%
Résultats (Soldes)	0,00	107,15	93,31	267,52	991,94	270,80%
Résultats généraux	-233,08	-205,85	-483,51	-332,08	-2480,45	646,94%

Sources : Cour des comptes sur base des données fournies par le Gouvernement

Durant les cinq (5) exercices du champ d'analyse, le Budget du Pouvoir central a présenté des résultats déficitaires récurrents, induits par les soldes négatifs chroniques du Budget général.

En effet, à l'exception de l'exercice 2018 où il a présenté un solde nul, les budgets annexes et les comptes spéciaux ont régulièrement présenté des résultats positifs, mais dilués dans les déficits du budget général.

CHAPITRE 3 : RESULTATS DES OPERATIONS DU BUDGET GENERAL

3.1. Recettes du budget général

Les recettes du Budget du Pouvoir central sont constituées des recettes internes et des recettes extérieures.

3.1.1. Recettes internes

Les recettes internes sont composées des recettes courantes, des recettes en capital et des recettes exceptionnelles. Le Tableau ci-dessous en présente l'évolution.

3.1.1.1. RECETTES COURANTES

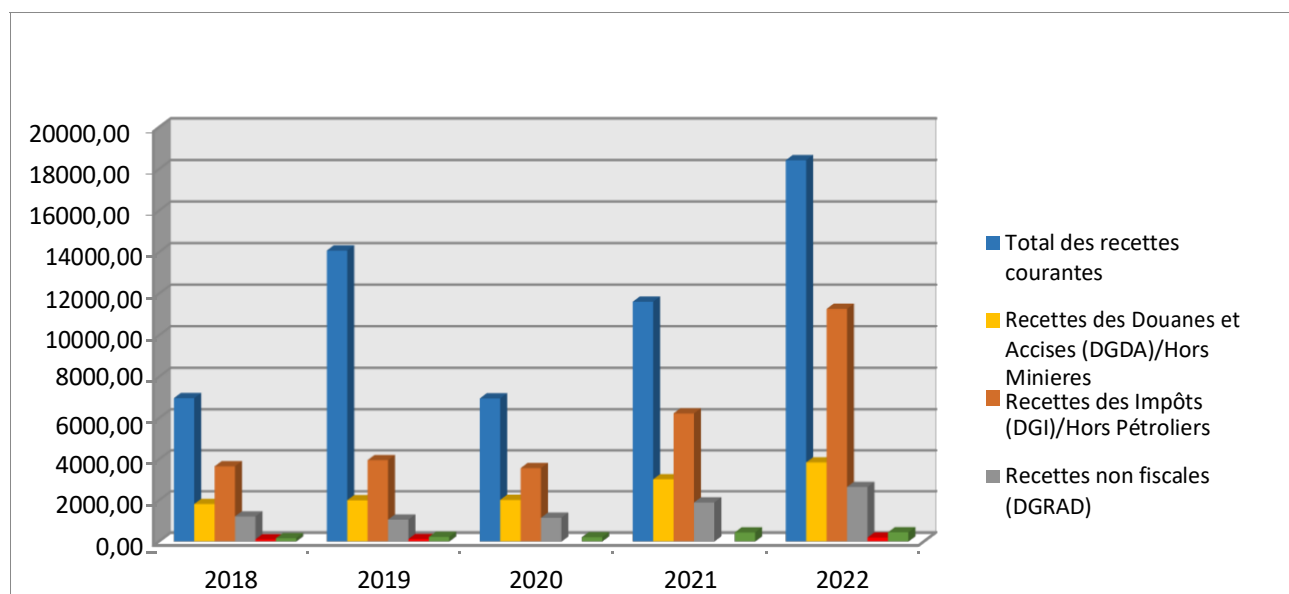
Les recettes courantes du budget du Pouvoir central ont évolué comme repris au tableau n° 7 et illustré au graphique n° 4 suivants.

Tableau n° 7 : Evolution des réalisations des recettes courantes de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

Nature de la recette	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 21/22
Recettes des douanes et accises/Hors Miniers	1 829,14	2 009 ,64	2 026,28	3 033,85	3 854,87	27,06%
Recettes des Impôts (DGI)/Hors Pétroliers	3 664,25	3 968,02	3 577,73	6 243,78	11 281,11	80,68%
Recettes non fiscales	1 220,36	1 066,45	1 157,87	1 904,80	2 657,43	39,51%
Pétroliers producteurs	2 66,40	345,51	205,80	441,98	639,43	44,67%
Total recettes courantes	6 980,16	7 389,63	6 967,69	11 624,41	18 432,84	58,57%

Sources : Cour des comptes à partir des données des projets de lois portant reddition des comptes

Graphique n° 4 : Evolution des recettes courantes de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)



Les recettes de la DGI ont supplanté les autres composantes des recettes courantes durant toute la période sous revue.

Les recettes de la DGDA et de la DGRAD ont stagné durant les trois premiers exercices, de 2018 à 2021, avant de connaître une légère remontée au cours des deux derniers exercices.

3.1.1.2. Recettes exceptionnelles

Durant la période comprise entre 2018 et 2022, le budget du Pouvoir central n'a pas connu la moindre réalisation en termes des recettes exceptionnelles.

3.1.2. Recettes extérieures

Les recettes extérieures sont constituées de recettes d'appui budgétaire et de recettes de financement des investissements.

Entre 2018 et 2022, les recettes extérieures ont évolué comme repris au tableau ci-dessous.

Tableau n° 8 : Evolution des recettes extérieures de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

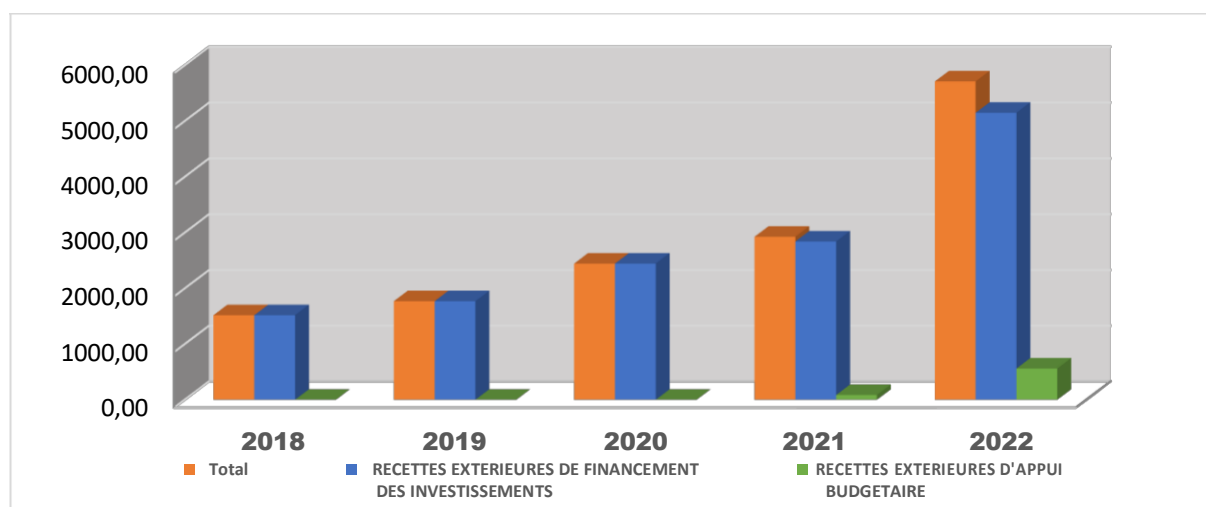
Nature recette	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 21/22
Recettes extérieures d'appui budgétaire	0,00	0,00	0,00	85,55	280,91	228,34%
Recettes financement investissements	1 518,84	1 771,44	2 445,87	2 841,03	5 149,45	81,25%
Total	1 518,84	1 771,44	2 445,87	2 926,59	5 430,36	85,55%

Sources : Cour des comptes à partir des données des projets de lois portant reddition des comptes

Durant les cinq exercices, le Gouvernement n'a commencé à obtenir des recettes d'appui budgétaire qu'à partir de 2021. Elles sont moins substantielles que les recettes de financement des investissements qui augmentent d'un exercice à l'autre.

Le graphique qui suit illustre mieux les tendances de ces deux composantes des recettes extérieures.

Graphique n° 5 : Evolution des recettes extérieures de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)



En rapprochant l'évolution des recettes internes de celle des recettes extérieures, nous obtenons les données contenues au tableau ci-après.

Tableau n° 9 : Evolution des recettes internes et extérieures de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

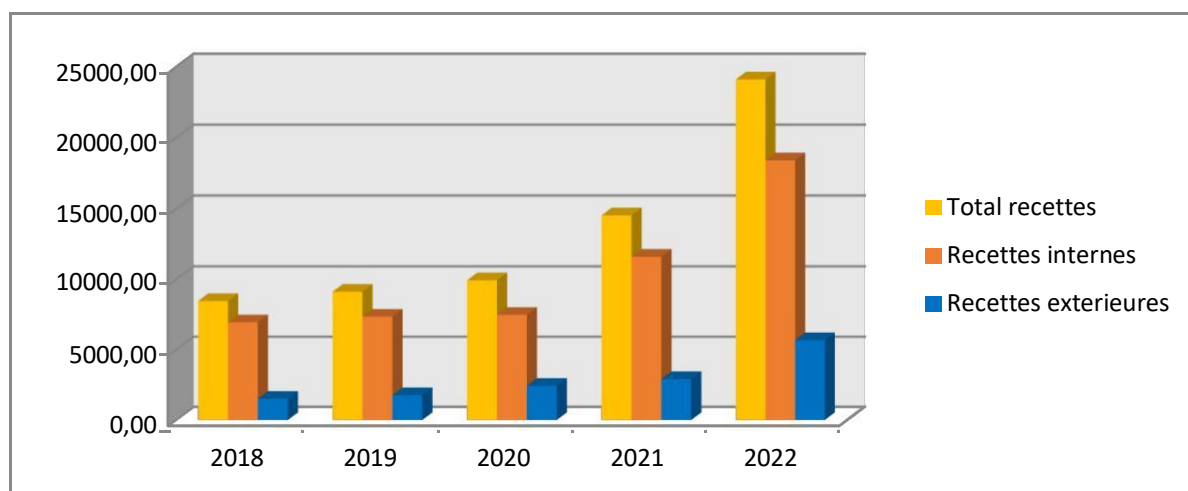
Nature recette	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 21/22
Recettes internes	6 980,16	7 389,63	7 518,99	11 624,41	18 432,84	58,57 %
Recettes extérieures	1 518,84	1 771,44	2 445,87	2 926,59	5 430,36	85,55 %
Total recettes	8 499,00	9 161,07	9 964,86	14 551,00	23 863,20	64,00 %

Sources : Cour des comptes à partir des données des projets de lois portant reddition des comptes

D'une année à l'autre, le Gouvernement n'a cessé d'accroître la part des recettes internes par rapport aux recettes extérieures. Cette amélioration a été plus remarquable entre 2021 et 2022 où les recettes internes ont accru de 58,57 %.

Les recettes extérieures, après avoir stagné pendant les quatre premiers exercices, ont connu une forte augmentation en 2022 avec un accroissement de 85,55 % par rapport à l'exercice 2021 grâce aux recettes de financement des investissements, comme renseigné dans le tableau n° 8 plus haut.

Le graphique ci-dessous illustre cette tendance.

Graphique n° 6: Evolution des recettes internes et extérieures de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

3.1.3. Evolution de la pression fiscale

La pression fiscale, qui est un indicateur économique utilisé pour mesurer la capacité de mobilisation des recettes fiscales, a retenu l'attention de la Cour des comptes.

D'après l'OCDE, le taux des prélèvements fiscaux (définis comme le total des recettes fiscales, exprimé en pourcentage du PIB) est en Afrique en moyenne de l'ordre de 18 % à 21 %.

La pression fiscale a évolué de 8,3 % en 2020 à 15 % en 2022. Elle demeure donc inférieure à la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne.

3.2. Dépenses du budget général

Les dépenses du budget général comprennent les dépenses courantes et les dépenses en capital. Au cours de la période sous revue, ces deux rubriques des dépenses ont évolué comme repris au tableau ci-après.

Tableau n° 10 : Evolution des dépenses courantes et des dépenses en capital de 2018 à 2022 (en Milliards de CDF)

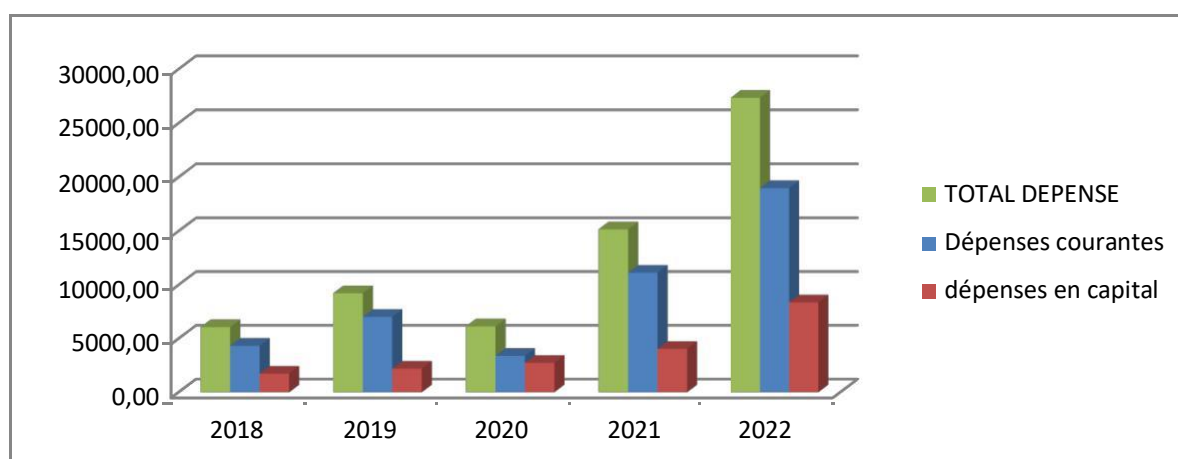
NATURE DES DEPENSES	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 21/22
Dépenses courantes	4 329,70	7 019,97	3 391,73	11 128,58	18 980,43	71%
Dépenses en capital	1 728,53	2 194,22	2 735,51	4 028,74	8 364,50	108%
Total dépenses	6 058,23	9 214,19	6 127,24	15 157,32	27 344,93	80%

Source : Cour des comptes sur base des données du Gouvernement

A l'exception de l'exercice 2020, marqué par les effets néfastes de la pandémie à covid-19, au cours duquel les dépenses courantes de CDF 3 391,73 milliards étaient proches de celles d'investissement de CDF 2 735,51 milliards, sur l'ensemble de la période, les dépenses de consommation (courantes) ont largement supplanté celles d'équipement et de construction qui améliorent les conditions de vie des populations.

Il sied de signaler qu'en 2022, le Gouvernement a accru de 108 % la part des ressources affectées aux investissements comparativement à l'exercice 2021. Le graphique ci-dessous montre clairement cette tendance.

Graphique n° 7 : Evolution des dépenses courantes et des dépenses en capital de 2018 à 2022 (en Milliards de CDF)



3.2.1. Dépenses courantes

L'analyse aborde successivement chacun des titres qui composent les dépenses courantes.

3.2.1.1. Dette publique en capital

L'évolution de la dette publique en capital est analysée en distinguant la dette extérieure de la dette intérieure comme illustré au tableau ci-dessous.

Tableau n° 11 : Evolution de la dette extérieure et de la dette intérieure de 2018 à 2022
(en milliards de CDF)

NATURE DE LA DETTE	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 21/22
Dette intérieure	61,52	201,85	224,58	498,91	1 011,51	102,74 %
Dette extérieure	169,21	291,96	229,80	789,88	484,90	(38,61) %
Total dette publique en capital	230,73	493,81	454,38	1 288,79	1 496,41	16,11 %

Source : Cour des comptes sur base des données contenues dans les projets des lois portant reddition des comptes

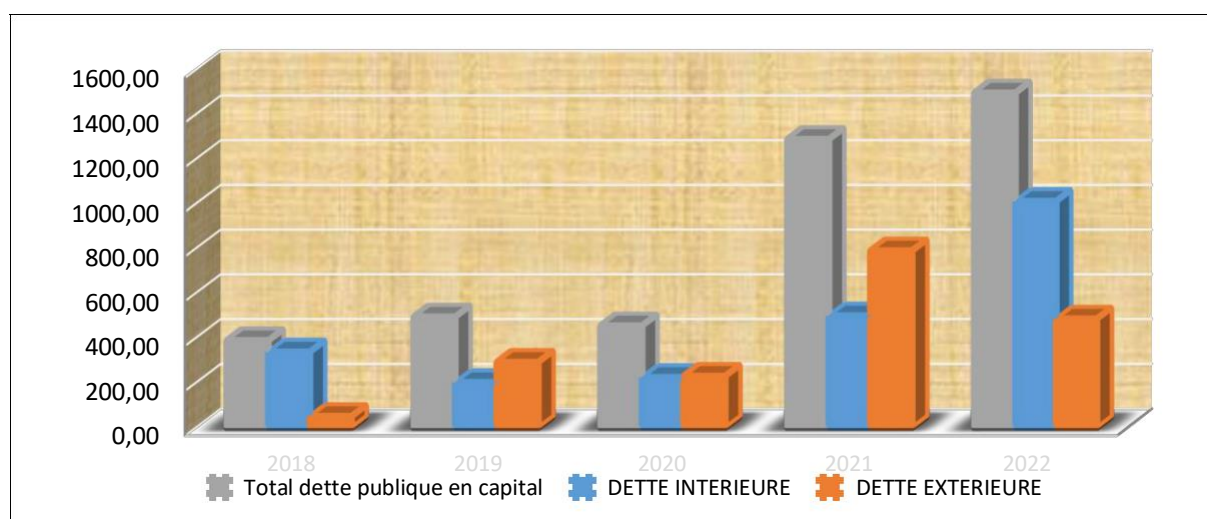
La lecture du tableau ci-haut permet de constater que le service de la dette publique est resté relativement stable entre 2018 et 2020 avant de tripler en 2021, exercice durant lequel le Gouvernement a doublé le service de la dette intérieure et presque quadruplé celui de la dette extérieure.

En 2022, le service de la dette intérieure a plus que doublé par rapport à son niveau de 2021.

Le service de la dette extérieure a baissé de 38,61 % en 2022 par rapport aux paiements intervenus en 2021.

Le graphique qui suit illustre mieux les tendances affichées par les deux composantes de la dette publique en capital du Pouvoir central.

Graphique n° 8 : Evolution de la dette extérieure et de la dette intérieure de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)



3.2.1.2. Frais financiers

Les frais financiers sont constitués d'intérêts sur la dette extérieure et intérieure ainsi que d'autres frais. De 2018 à 2022, les deux composantes des frais financiers ont évolué comme retracé au tableau ci-après.

Tableau n° 12 : Evolution des frais financiers de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

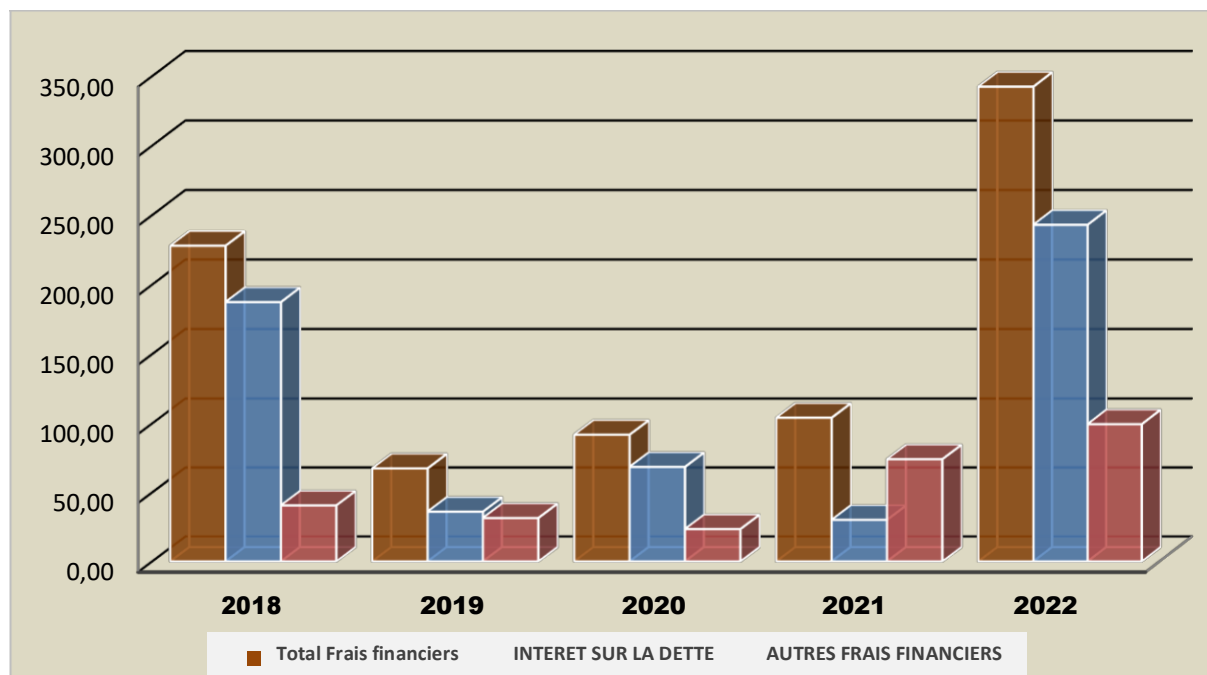
Nature des dépenses	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 21/22
Intérêt sur la dette	187,38	36,00	68,44	30,05	242,96	708,52 %
Autres frais financiers	40,53	31,40	23,34	74,01	99,41	34,32 %
Total	227,91	67,40	91,78	104,06	342,37	229,07 %

Source : Cour des comptes à partir des données contenues dans les projets des lois portant reddition des comptes

La lecture du tableau ci-dessous laisse voir qu'en 2018, le niveau des frais financiers était élevé, soit CDF 227, 91 milliards. Il s'en est suivi une diminution en 2019 et une remontée en 2020 et 2021.

En 2022, le niveau des frais financiers a sensiblement rebondi avec un accroissement de 229,07 % par rapport à 2021. Cette remontée est consécutive aux paiements des frais financiers qui ont augmenté de 708,52 % par rapport à 2021.

Le graphique ci-dessous donne l'illustration de cette tendance.

Graphique n° 9 : Evolution des frais financiers de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

3.2.1.3. Dépenses de personnel

Les dépenses de personnel sont analysées comme repris dans le tableau ci-après.

Tableau n° 13 : Evolution des dépenses de personnel de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

Années	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 21/22
Total	2 831,66	3 828,71	4 936,10	5 614,95	8 188,88	45,84 %

Source : Cour des comptes à partir des données contenues dans les projets des lois portant reddition des comptes

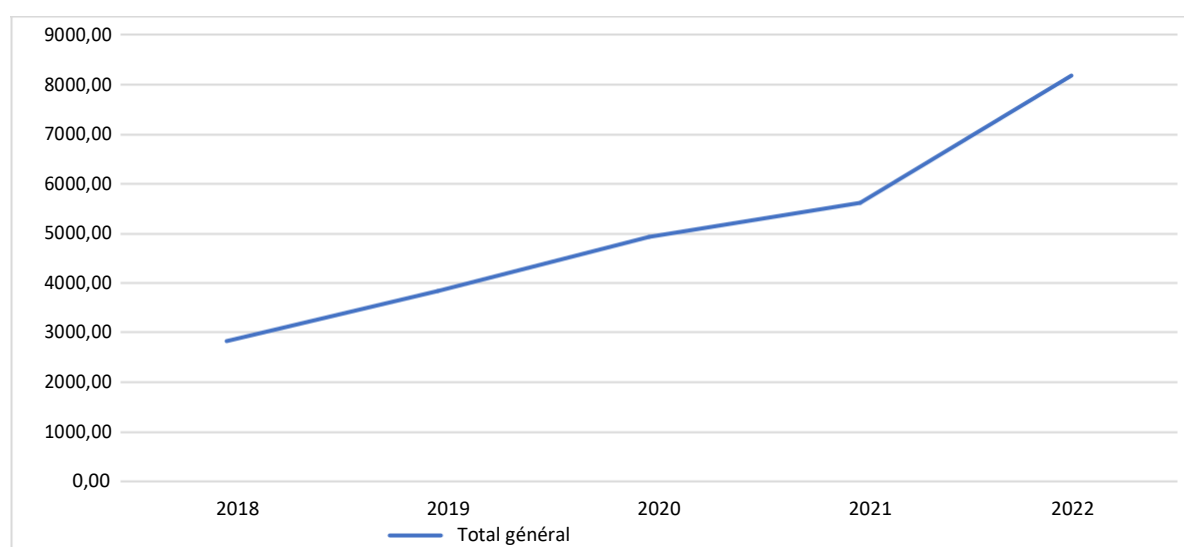
Les dépenses de personnel sont allées en augmentant d'un exercice à l'autre. Mais, en 2022, l'accroissement a été plus sensible qu'avant en passant de CDF 5 614,95 milliards en 2021 à CDF 8 188,88 milliards en 2022, soit 45,84 %.

En rapprochant les dépenses de personnel des totaux des dépenses du budget général de la période renseignés au tableau n° 3 qui sont de CDF 8 498,99 milliards, CDF 9 161,07 milliards, 9 964,86 milliards, 14 550,99 milliards et 23 863,20 milliards respectivement en 2018, 2019, 2020, 2021 et 2022, les ratios correspondants sont de 33,32 %, 41,79 %, 49,54 %, 38,59 % et 34,32 %.

La fluctuation de la part relative des dépenses de personnel dans le total des dépenses du budget général pose le problème de la non détermination d'un ratio que le Gouvernement est appelé à respecter.

Le trend des dépenses de personnel entre 2018 et 2022 est rendu dans le graphique ci-après.

Graphique n° 10 : Evolution des dépenses de personnel de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)



3.2.1.4. Biens et matériels

Les dépenses des biens et matériels sont également abordées en distinguant les dépenses des institutions de celles des ministères.

Durant la période sous revue, les dépenses des biens et matériels ont évolué comme renseigné au tableau ci-dessous.

Tableau n° 14 : Evolution des dépenses des biens et matériels de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

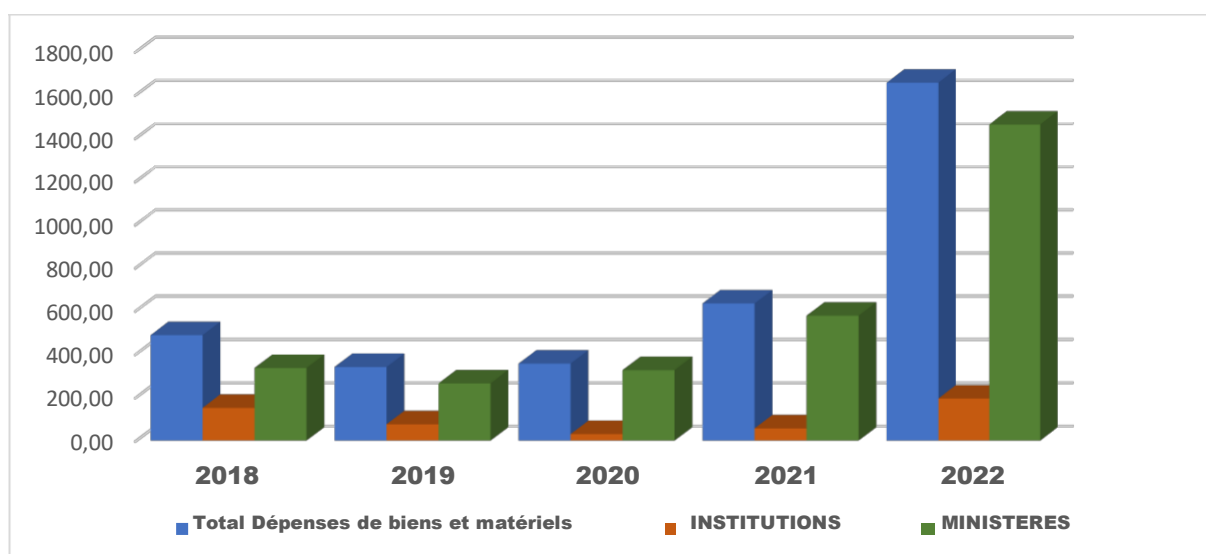
Dépenses de biens et matériels	2018	2019	2020	2021	2022
INSTITUTIONS	151,28	75,46	30,14	56,57	194,05
MINISTERES	334,98	264,03	325,07	576,20	1 461,68
Total Dépenses de biens et matériels	486,26	339,50	355,21	632,77	1 655,73

Les dépenses des biens et matériels ont gardé un niveau relativement stable entre 2018 et 2020 dans les ministères tandis que celles des institutions sont restées à un niveau bas.

En 2021, le volume des dépenses a presque doublé par rapport à 2020, induit principalement par les ministères. Les dépenses de 2022 ont presque triplé par rapport à 2021, tant pour les institutions que pour les ministères.

Le graphique ci-dessous reflète l'évolution de ce titre des dépenses.

**Graphique n° 11 : Evolution des dépenses des biens et matériels de 2018 à 2022
(en milliards de CDF)**



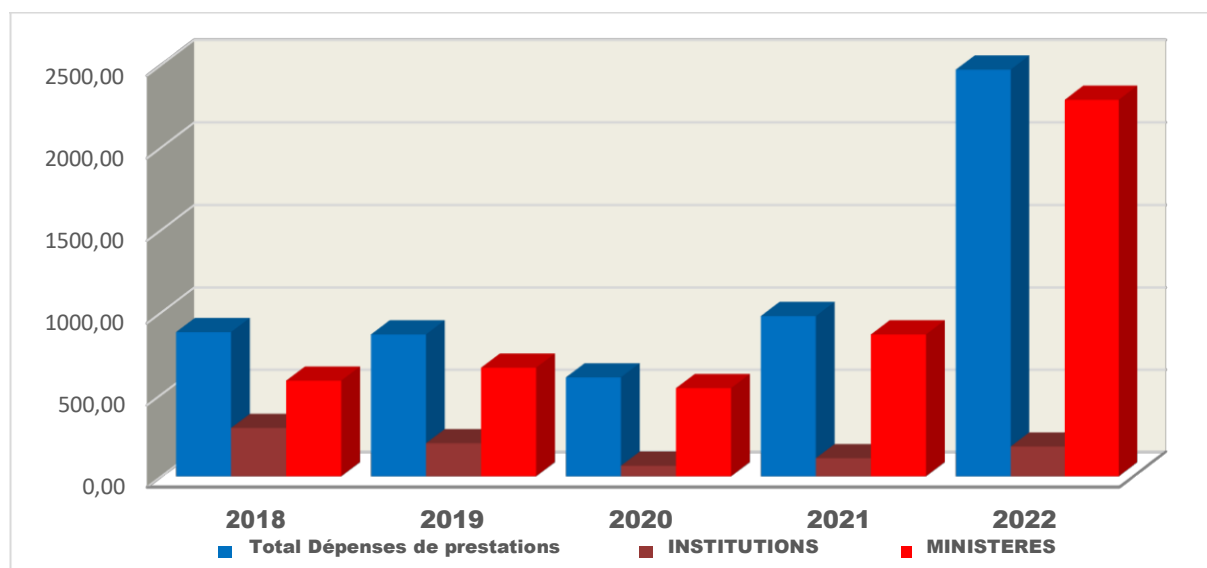
3.2.1.5. Dépenses de prestation

L'évolution des dépenses de prestation est analysée en dissociant les dépenses des institutions de celles des ministères. Cette évolution est retracée au tableau et au graphique ci-dessous.

Tableau n° 15 : Evolution des dépenses de prestation de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

Dépenses de prestations	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 21/22
Institutions	296,00	202,88	65,36	111,28	182,56	64,05 %
Ministères	584,71	663,95	539,54	866,89	2 288,11	163,94 %
Total	880,71	866,83	604,91	978,17	2 470,67	152,58 %

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par le Gouvernement

Graphique n° 12 : Evolution des dépenses de prestation de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

Les dépenses de prestation sont restées relativement stables de 2018 à 2021. Elles ont fortement augmenté en 2022, soit CDF 71,28 milliards, induites par les dépenses des ministères.

3.2.1.6. Transferts et interventions de l'état

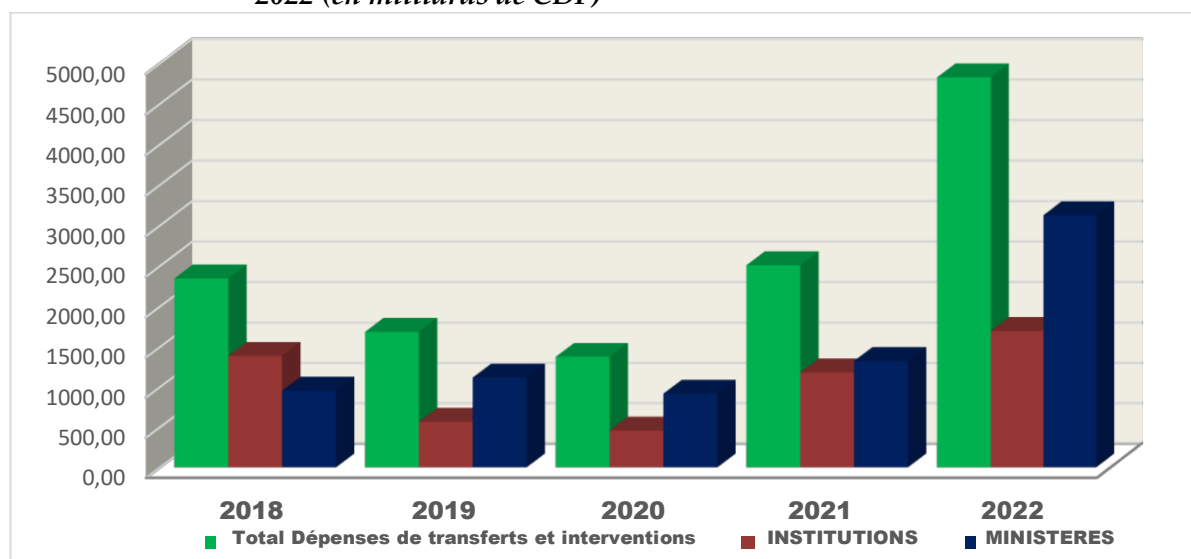
Les transferts et interventions opérés en faveur des institutions et les ministères durant la période sous revue ont connu l'évolution retracée au tableau et au graphique ci-dessous.

Tableau n° 16 : Evolution des dépenses de transferts et interventions de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

Destination	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 21/22
Institutions	1 389,49	568,42	459,70	1 183,51	1 699,98	43,64 %
Ministères	956,78	1 119,98	918,55	1 326,32	3 126,39	135,72 %
Total	2 346,27	1 688,40	1 378,25	2 509,83	4 826,38	92,53

Source : Cour des comptes sur base des données contenues dans les projets des lois portant reddition des comptes

Graphique n° 13 : Evolution des dépenses de transferts et interventions de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)



Les dépenses de transferts et interventions ont d'abord fléchi entre 2018 et 2020 pour ensuite amorcer une remontée en 2021 et 2022. A l'image d'autres titres de dépenses courantes, l'exercice 2022 a connu une forte augmentation du volume des dépenses de transferts et interventions.

3.2.2. Dépenses en capital

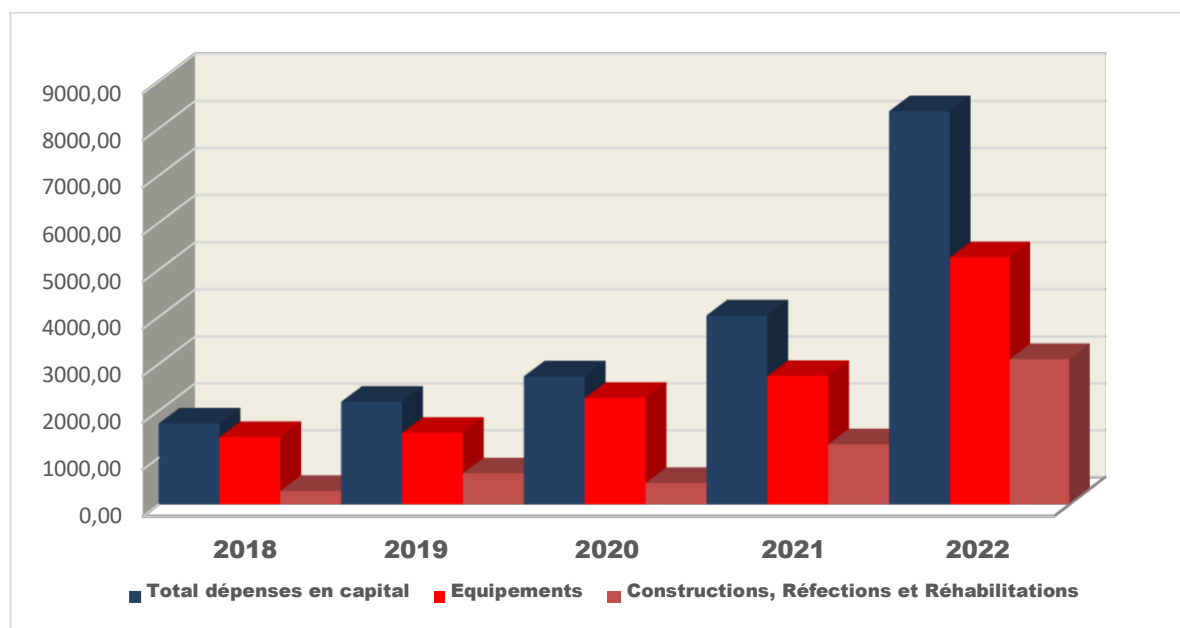
Les dépenses en capital sont constituées des dépenses d'équipement ainsi que des dépenses de construction, réhabilitation, réfection et addition d'ouvrages.

Ces dépenses ont évolué comme repris au tableau et au graphique suivant.

Tableau n° 17 : Evolution des dépenses en capital de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

Nature des dépenses	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 21/22
Equipements	1 438,59	1 529,71	2 276,08	2 742,71	5 262,79	91,88 %
Constructions, Réfections et Réhabilitations	289,94	664,51	459,43	1 286,03	3 101,71	141,18 %
Total dépenses en capital	1 728,53	2 194,22	2 735,51	4 028,74	8 364,50	107,62 %

Source : Cour des comptes à partir des données contenues dans les projets des lois portant reddition des comptes

Graphique n° 14 : Evolution des dépenses en capital de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

Les dépenses en capital sont allées crescendo d'une année à l'autre avec une forte progression en 2022. En effet, comparées aux dépenses de 2021, celles de 2022 ont augmenté de CDF 1 815,68 milliards.

Cependant, la part réservée aux constructions, réfections et réhabilitations est restée inférieure par rapport à celle revenant aux équipements.

La part des recettes du budget général allouée aux dépenses en capital durant la période sous revue a évolué comme suit : 20,34 % en 2018, 23,95 % en 2019, 27,45 % en 2020, 27,69 % en 2021 et 35,05 % en 2022. L'accroissement intervenu en 2022 traduit un engagement du Gouvernement à développer les infrastructures de base.

3.3. Résultats du budget général

Les résultats du budget général, qui correspondent à la différence entre les recettes réalisées et les dépenses exécutées, ont évolué comme repris au tableau ci-dessous.

Tableau n° 18 : Evolution des résultats du budget général de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

LIBELLES	2018	2019	2020	2021	2022
Recettes réalisées	8 498,99	9 161,07	9 964,86	14 550,99	23 863,20
Dépenses exécutées	8 732,07	9 478,86	10 556,14	15 157,32	27 344,93
Résultats (soldes)	(233,08)	(317,79)	(591,28)	(606,33)	(3 481,73)

Source : Cour des comptes à partir des données contenues dans les projets des lois portant reddition des comptes

Comme évoqué plus haut, l'exécution du budget général s'est toujours soldée par un déficit de plus en plus grandissant comme l'on peut le lire dans le tableau ci-dessus.

CHAPITRE 4 : RESULTATS DES OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES

En 2022, les budgets annexes du Pouvoir central sont constitués de 429 établissements d'enseignement supérieur et universitaire ainsi que de 323 hôpitaux généraux de référence du secteur public, éparpillés à travers tout le territoire national.

Vu le nombre élevé d'entités émergeant aux budgets annexes, les analyses portent sur leur regroupement en deux composantes : universités et instituts supérieurs ainsi que hôpitaux généraux de référence.

Le Gouvernement n'ayant pas joint les procès-verbaux de collecte des données à travers le pays aux annexes qui accompagnent le projet de loi portant reddition des comptes, pour s'assurer de la fiabilité des données contenues dans ledit projet, la Cour a été contrainte à retenir comme échantillon, les entités des secteurs de l'enseignement supérieur et universitaire et de la santé publique installées à Kinshasa.

4.1. Recettes et dépenses des budgets annexes

4.1.1. Prévisions des recettes et des dépenses des budgets annexes

L'équilibre du budget étant consacré par la LOFIP, les prévisions des recettes et des dépenses sont analysées ensemble. Néanmoins, le nombre élevé d'entités, la diversité d'actes générateurs des recettes ainsi que la disparité des lignes budgétaires des dépenses ne permettent pas les analyses détaillées.

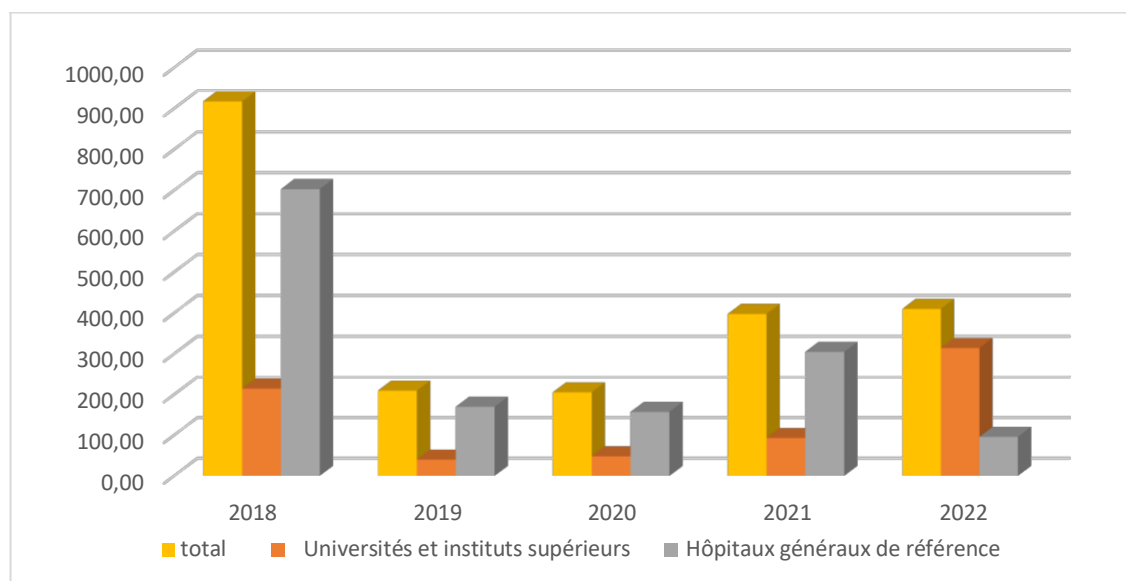
Le tableau et le graphique qui suivent montrent comment les prévisions budgétaires de ces deux composantes des budgets annexes ont évolué entre 2018 et 2022.

**Tableau n° 19 : Evolution des prévisions des recettes et des dépenses des budgets
Annexes de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)**

ENTITES	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 21/22
Universités et instituts supérieurs	214,38	39,66	47,95	92,95	314,14	237,97 %
Hôpitaux généraux de référence	702,79	169,66	157,20	304,69	95,83	68,55 %
Total	917,17	209,32	205,16	397,64	409,97	3,08 %

Source : Cour des comptes sur base des données contenues dans les projets des lois portant reddition des comptes.

Graphique n° 15 : Evolution des prévisions des recettes et des dépenses des budgets annexes de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)



La tendance que présentent les prévisions des budgets annexes est anormale dans la mesure où les effectifs d'étudiants et les taux pratiqués d'une part et la fréquentation des hôpitaux ainsi que les tarifs appliqués d'autre part n'ont pas connu de baisse.

En effet, les prévisions qui se situaient à un niveau élevé en 2018 ont chuté en 2019 et stagné jusqu'en 2020. La petite remontée observée en 2021 a stagné jusqu'en 2022.

4.1.2. Réalisations des recettes des budgets annexes

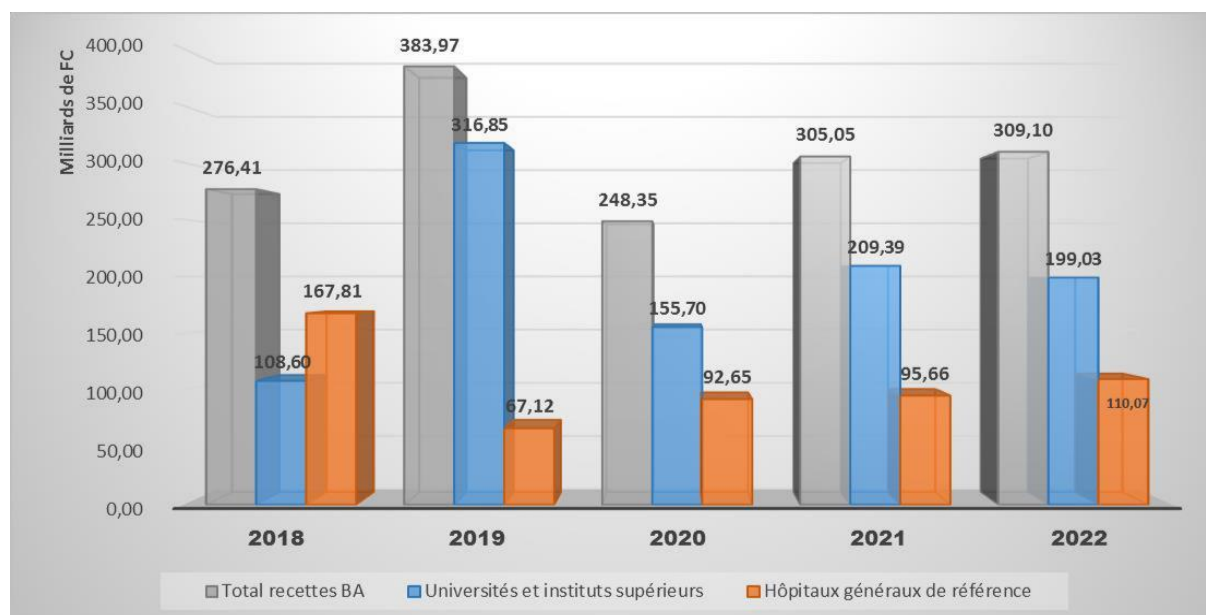
De 2018 à 2022, les réalisations des recettes des entités émergeant aux budgets annexes ont évolué comme repris au tableau et au graphique ci-dessous.

Tableau n° 20 : Evolution des réalisations des recettes des budgets annexes de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

ENTITES	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 21/22
Universités et instituts supérieurs	108,60	316,85	155,70	209,39	199,03	(4.95 %)
Hôpitaux généraux de référence	167,81	67,12	92,65	95,66	110,07	15,06 %
Total recettes BA	276,41	383,97	248,35	305,05	309,10	1,33 %

Source : Cour des comptes sur base des données contenues dans les projets des lois portant reddition des comptes.

Graphique n° 16 : Evolution des réalisations des recettes des budgets annexes de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)



Contrairement à la tendance présentée par les prévisions, les réalisations des recettes ont connu un pic en 2019. De 2020 à 2022, les réalisations connaissent des faibles accroissements d'une année à l'autre.

4.1.3. Exécutions des dépenses des budgets annexes

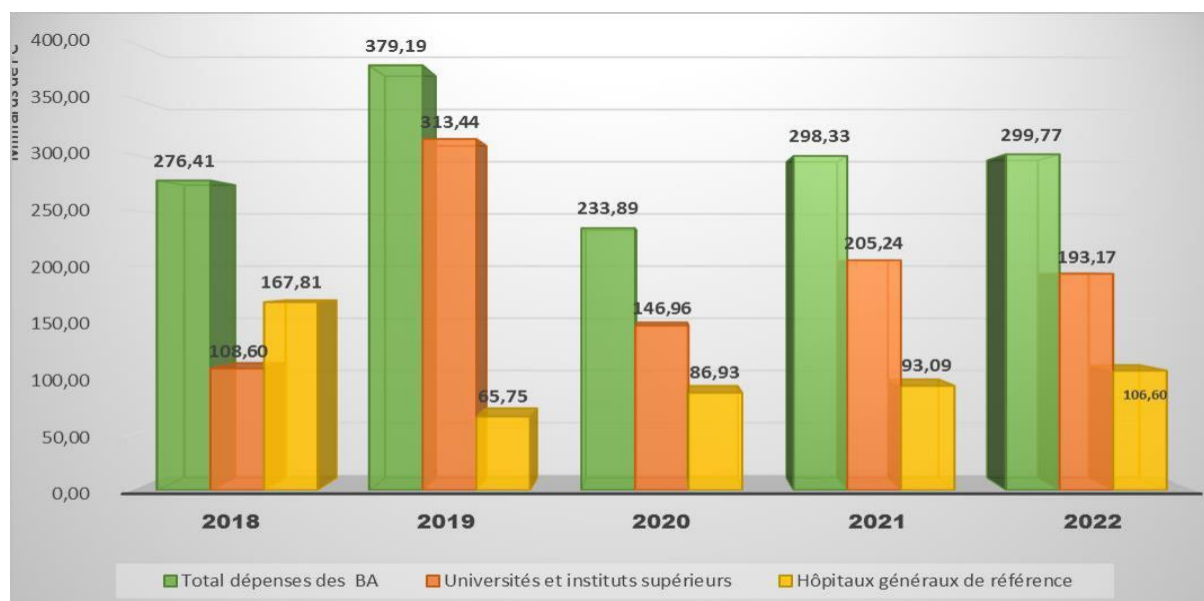
Les budgets annexes ont exécuté des dépenses qui ont évolué, entre 2018 et 2022, comme renseigné au tableau et au graphique ci-dessous.

Tableau n° 21 : Evolution des exécutions des dépenses des budgets annexes de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

ENTITES	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 21/22
Universités et instituts supérieurs	108,60	313,44	146,96	205,24	193,17	(5,88 %)
Hôpitaux généraux de référence	167,81	65,75	86,93	93,09	106,60	14,51 %
Total	276,41	379,19	233,89	298,33	299,77	0,48 %

Source : Cour des comptes sur base des données contenues dans les projets des lois portant reddition des comptes

Graphique n° 17 : Evolution des exécutions des dépenses des budgets annexes de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)



Les dépenses que les deux composantes d'entités émergeant aux budgets annexes ont exécutées durant la période sous revue présentent exactement la même tendance que celle des réalisations des recettes.

4.2. Résultats des budgets annexes

Entre 2018 et 2022, le rapprochement des recettes réalisées des dépenses exécutées par les budgets annexes a dégagé des résultats qui ont évolué comme repris au tableau ci-dessous.

Tableau n° 22 : Evolution des résultats des budgets annexes de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

ENTITES	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 21/22
Universités et instituts supérieurs						
Recettes	108,6	316,85	155,7	209,39	199,03	(4,95 %)
Dépenses	108,6	313,44	146,96	205,24	193,17	(5,88 %)
Soldes	0	3,41	8,74	4,15	5,86	41,20 %
Hôpitaux généraux de référence						
Recettes	167,81	67,12	92,65	95,66	110,07	15,06 %
Dépenses	167,81	65,75	86,93	93,09	106,6	14,51 %
Soldes	0	1,37	5,72	2,57	3,47	35,02 %
Total soldes	0	4,78	14,46	6,72	9,33	38,84 %

Source : Cour des comptes sur base des données obtenues des projets des lois portant reddition des comptes

Comme évoqué plus haut, à l'exception de l'exercice 2018 où les deux composantes des budgets annexes ont présenté des soldes nuls, les quatre exercices suivants se sont soldés par des résultats positifs.

CHAPITRE 5 : RESULTATS DES OPERATIONS DES COMPTES SPECIAUX

Les dix (10) comptes spéciaux inscrits dans la loi de finances de l'exercice 2022 sont :

1. Fonds National d'Entretien Routier (FONER) ;
2. Fonds de Promotion de l'Industrie (FPI) ;
3. Fonds de Promotion de l'Education Nationale (FPEN) ;
4. Fonds de Promotion Culturelle (FPC) ;
5. Fonds de Contrepartie des Projets ;
6. Cadastre Minier ;
7. Go-Pass ;
8. Fonds Forestier National (FFN) ;
9. Fonds Minier des Générations Futures (FOMIN) ;
10. Fonds de Promotion du Tourisme (FPT).

1.1. Recettes et dépenses des comptes spéciaux

1.1.1. Prévisions des recettes et des dépenses des comptes spéciaux

Au cours de la période 2018 à 2022, les prévisions des recettes et des dépenses des comptes spéciaux ont évolué tel que retracé au tableau et au graphique ci-après.

Tableau n° 23 : Evolution des prévisions des recettes et des dépenses des comptes spéciaux de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

Comptes spéciaux	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 21/22
Cadastre Minier (CAMI)	14,20	17,74	17,51	25,08	30,25	20,61 %
Fonds de contrepartie des projets	1,31		5,01	0,00	0,00	-
Fonds de Promotion Culturelle (FPC)	16,48	14,14	8,31	6,20	15,85	155,64 %
Fonds de Promotion de l'Education Nationale (FPEN)	3,10	3,30	2,74	4,72	9,16	94,07 %
Fonds de Promotion de l'Industrie (FPI)	159,35	70,60	331,83	462,69	744,70	60,95 %
Fonds de Promotion du Tourisme (FPT)		13,62	0,87	12,22	19,29	57,85 %
Fonds Forestier National (FFN)	4,81	6,23	8,38	10,96	13,39	22,17 %
Fonds Minier des générations Futures			54,44	94,53	306,09	223,80 %
Fonds National de solidarité Contre le Covid-19			10,00	0,00	0,00	-
Fonds National d'Entretien Routier (FONER)	264,37	411,02	123,80	242,43	256,01	5,60 %
Régies de Voies Aériennes/Go-Pass (RVA)	44,46	41,11	21,92	33,73	39,97	18,50 %
OPEC			0,58			-
Recettes des Comptes spéciaux	508,09	577,77	585,39	892,56	1 434,71	60,75 %

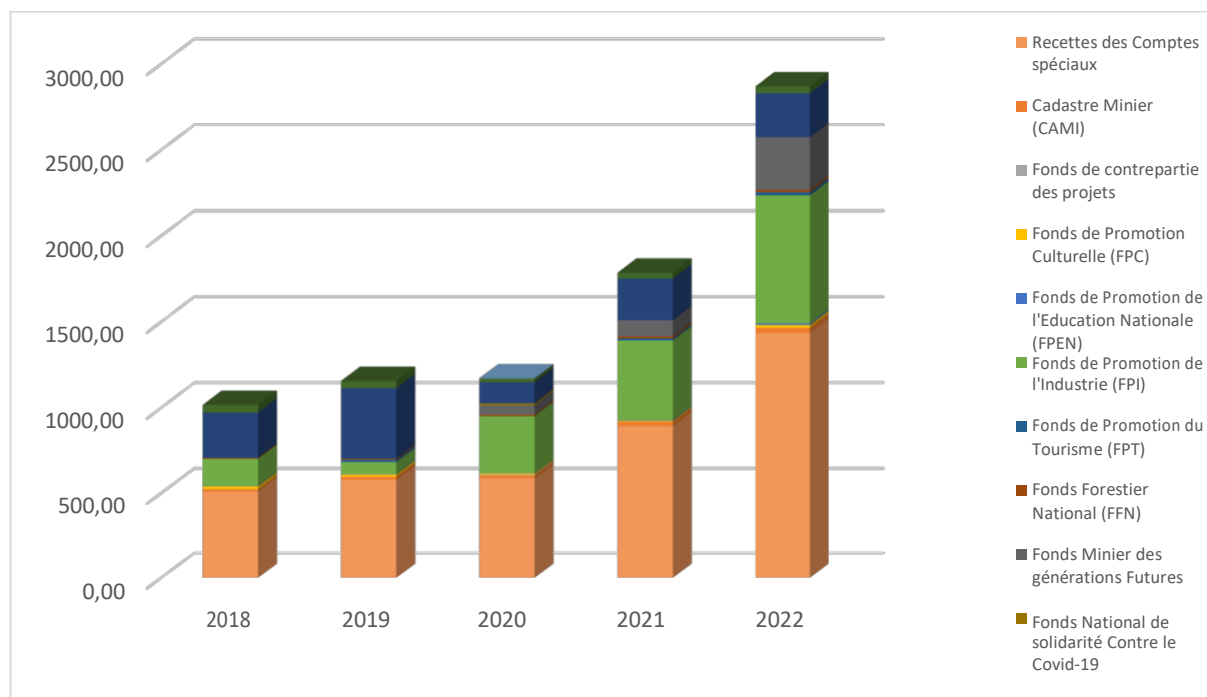
Source : Cour des comptes sur base des données contenues dans les projets des lois portant reddition des comptes

Les prévisions des recettes et des dépenses des entités émergeant aux comptes spéciaux ont stagné de 2018 à 2020. Un léger relèvement est intervenu en 2021 avant un accroissement plus substantiel en 2022 de CDF 542,15 milliards, soit 60,75 %.

Le Fonds de Promotion de l'Industrie (FPI), le Fonds Minier pour des Générations futures (FOMIN) et le Fonds National d'Entretien Routier (FONER) sont les plus gros contributeurs attendus des comptes spéciaux.

Le graphique ci-dessous reflète la tendance des prévisions des comptes spéciaux.

Graphique n° 18 : Evolution des prévisions des recettes et des dépenses des Comptes Spéciaux de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)



1.1.2. Réalisations des recettes des Comptes Spéciaux

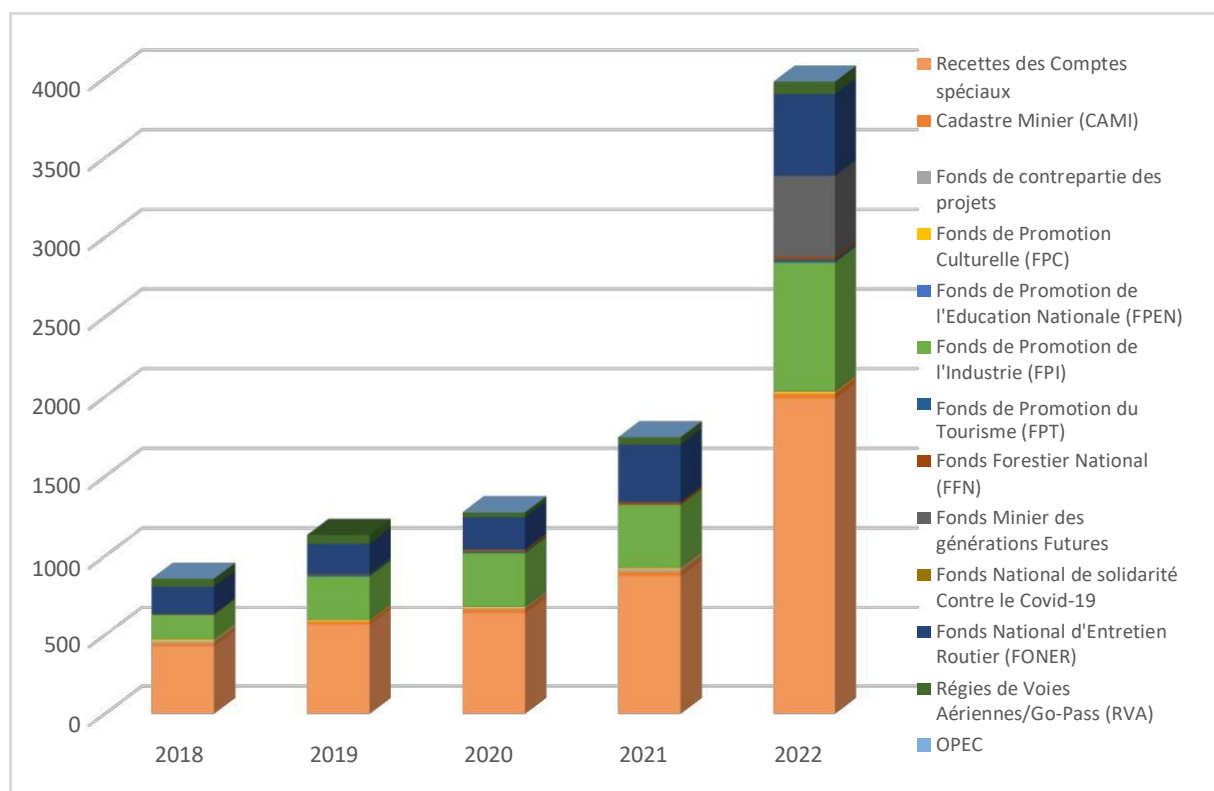
Les réalisations des recettes par les entités émergeant aux comptes spéciaux ont évolué, entre 2018 et 2020, comme renseigné au tableau et au graphique ci-dessous.

Tableau n° 24 : Evolution des réalisations des recettes des comptes spéciaux de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

Comptes spéciaux	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 21/22
Cadastre Minier (CAMI)	16,81	18,59	26,17	26,66	30,70	15,15 %
Fonds de contrepartie des projets	14,11		7,69	15,43	0,00	(100 %)
Fonds de Promotion Culturelle (FPC)	11,53	9,26	7,27	10,56	13,15	24,58 %
Fonds de Promotion de l'Education Nationale (FPEN)	2,31	2,67	4,01	3,95	5,57	41,23 %
Fonds de Promotion de l'Industrie (FPI)	153,62	273,85	335,41	392,10	804,20	105,10 %
Fonds de Promotion du Tourisme (FPT)	0,00	11,34	7,01	0,00	17,27	-
Fonds Forestier National (FFN)	4,24	5,83	7,49	14,25	19,03	33,48 %
Fonds Minier des générations Futures	-		1,28	1,90	508,05	26 663,87 %
Fonds National de solidarité Contre le Covid-19	-		5,77	0,31	0,00	(100 %)
Fonds National d'Entretien Routier (FONER)	175,17	189,88	204,51	360,89	512,99	42,14 %
Régies de Voies Aériennes/Go-Pass (RVA)	50,68	55,05	30,35	46,88	77,45	65,19 %
OPEC	-		0,58	0,00	0,00	-
Recettes des Comptes spéciaux	428,47	566,47	637,53	872,93	1 988,40	127,78 %

Source : Cour des comptes sur base des données contenues dans les projets portant reddition des comptes

Graphique n° 19 : Evolution des réalisations des recettes des comptes spéciaux de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)



Les réalisations des recettes par les entités émergeant aux comptes spéciaux sont croissantes d'une année à l'autre. De 2021 à 2022, les comptes spéciaux ont accru significativement leurs recettes.

Le FPI, le FONER et le FOMIN ont réalisé les plus gros volumes des recettes.

1.1.3. Exécutions des dépenses des comptes spéciaux

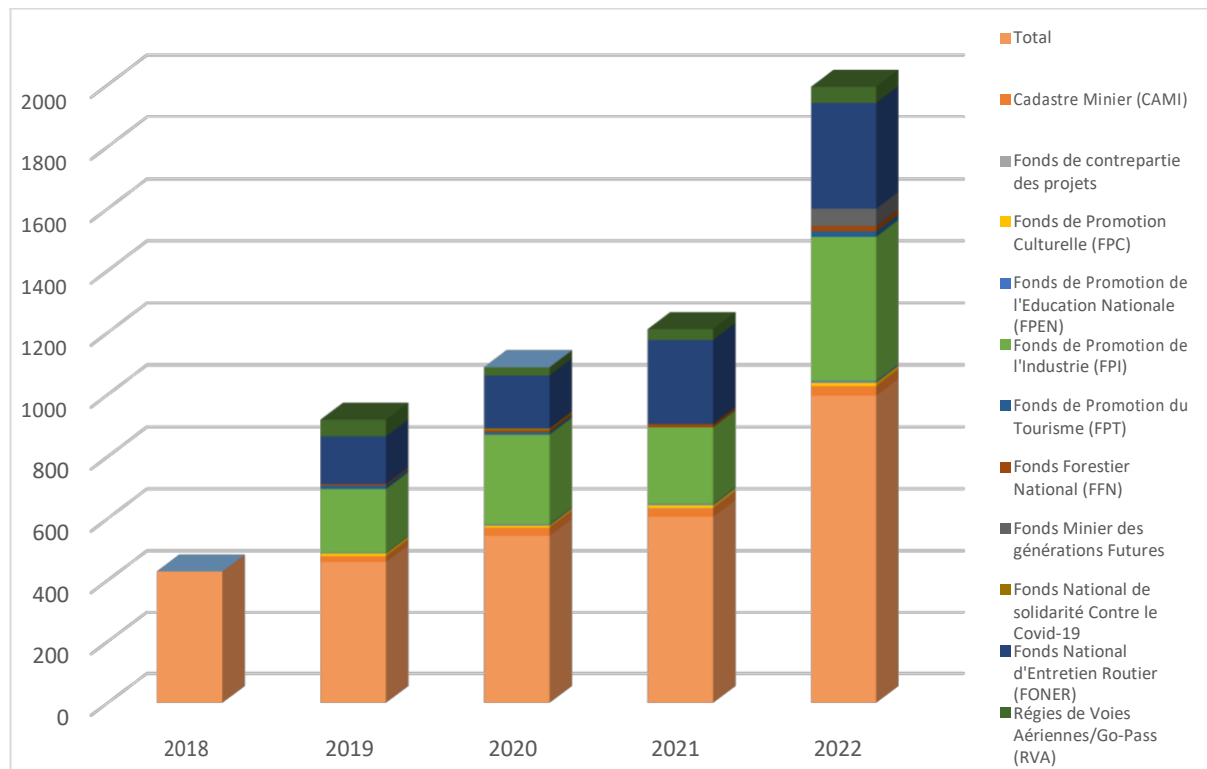
Les dépenses effectuées par les entités émergeant aux comptes spéciaux ont évolué, entre 2018 et 2022, tel que repris au tableau et au graphique qui suivent.

Tableau n° 25 : Evolution des exécutions des dépenses des comptes spéciaux de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

Comptes spéciaux	2018	2019	2020	2021	2022	Variatio n 21/22
Cadastre Minier (CAMI)	16,81	18,59	26,17	26,66	30,68	15,06 %
Fonds de contrepartie des projets	14,11		0,00	1,87	0,00	(100 %)
Fonds de Promotion Culturelle (FPC)	11,53	9,26	7,27	9,48	11,49	21,16 %
Fonds de Promotion de l'Education Nationale (FPEN)	2,31	2,50	3,37	3,69	4,88	32,13 %
Fonds de Promotion de l'Industrie (FPI)	153,62	205,23	289,67	247,14	465,29	88,27 %
Fonds de Promotion du Tourisme (FPT)	-	10,83	7,01	0,00	17,27	-
Fonds Forestier National (FFN)	4,24	5,57	7,33	9,84	17,86	81,40 %
Fonds Minier des générations Futures	-		0,00	0,00	55,54	-
Fonds National de solidarité Contre le Covid-19	-		5,47	0,31	0,00	(100 %)
Fonds National d'Entretien Routier (FONER)	175,17	153,62	170,82	271,51	341,29	25,70 %
Régies de Voies Aériennes/Go-Pass (RVA)	50,68	53,71	26,53	34,90	52,16	49,47 %
OPEC	-		0,52			-
Total	428,47	459,32	544,16	605,42	996,45	64,59

Source : Cour des comptes sur base des données contenues dans les projets des lois portant reddition des comptes

Graphique n° 20 : Evolution des exécutions des dépenses des comptes spéciaux de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)



L'exécution des dépenses des comptes spéciaux a suivi la même tendance que pour les réalisations des recettes. Cependant, le faible volume des dépenses du FOMIN, qui contraste avec les recettes

qu'il a réalisées, a conduit à une évolution moins proportionnelle des dépenses en 2022 par rapport à 2021, soit 64,59 %.

1.2. Soldes des comptes spéciaux

Les résultats ou soldes présentés par les comptes spéciaux durant la période sous revue ont évolué comme renseigné au tableau ci-dessous.

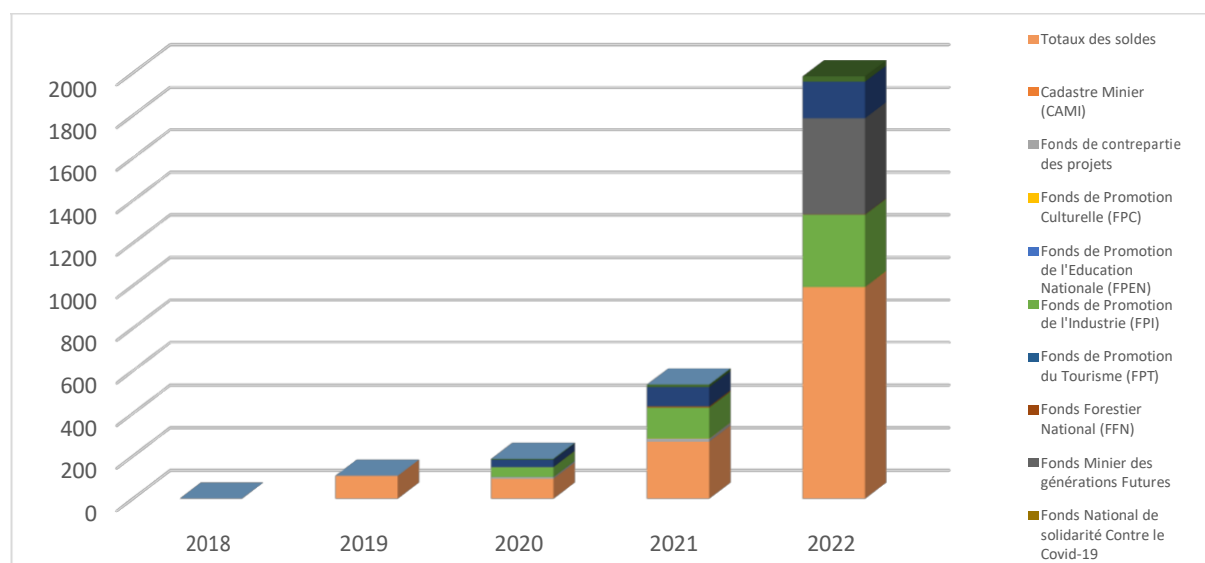
Tableau n° 26 : Evolution des soldes des comptes spéciaux de 2018 à 2022 (en milliards de CDF)

ENTITES	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 21/22
Cadastre Minier (CAMI)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	-
Fonds de contrepartie des projets	0,00	0,00	7,68	13,56	0,00	(100,00 %)
Fonds de Promotion Culturelle (FPC)	0,00	0,00	0,00	1,07	1,66	54,82 %
Fonds de Promotion de l'Education Nationale (FPEN)	0,00	0,16	0,64	0,25	0,69	174,57 %
Fonds de Promotion de l'Industrie (FPI)	0,00	68,63	45,74	144,95	338,91	133,81 %
Fonds de Promotion du Tourisme (FPT)	0,00	0,51	0,00	0,00	0,00	0,00 %
Fonds Forestier National (FFN)	0,00	0,25	0,16	4,41	1,17	(73,46 %)
Fonds Minier des générations Futures	0,00	0,00	1,28	1,90	452,51	23 738,05 %
Fonds National de solidarité Contre le Covid-19	0,00	0,00	0,30	0,00	0,00	0,00 %
Fonds National d'Entretien Routier (FONER)	0,00	36,26	33,69	89,38	171,70	92,10 %
Régies de Voies Aériennes/Go-Pass (RVA)	0,00	1,34	3,81	11,98	25,28	110,99 %
OPEC	0,00	0,00	0,06	0,00		0,00 %
Totaux des soldes	0,00	107,15	93,31	267,52	991,94	270,80 %

Source : Cour des comptes sur base des données contenues dans les projets des lois portant reddition

Le total annuel des soldes des différentes entités émergeant aux comptes spéciaux a été nul en 2018. Durant les autres exercices, les soldes étaient positifs et croissants d'une année à l'autre.

Les soldes lorsqu'ils sont positifs, au sens de la LOFIP, traduisent du cash détenu dans des comptes ouverts dans des banques commerciales, échappant ainsi au Trésor public.



CHAPITRE 6 : RESULTATS DES OPERATIONS DE TRESORERIE

Aux termes des dispositions de l'article 30, alinéa 1^{er} de la LOFIP, la loi portant reddition des comptes établit le compte de résultats qui comprend :

- le déficit ou l'excédent résultant de la différence entre les recettes et les dépenses du budget général et des budgets annexes ;
- les profits et pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux ;
- les profits et pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie.

Concernant la gestion des opérations de trésorerie qui nous intéresse ici, tous les projets des lois portant reddition des comptes que le Gouvernement dépose à la Cour des comptes ne comprennent jamais des informations claires concernant le mode de financement des déficits du budget général ni les résultats auxquels il est parvenu pour se conformer à la loi.

L'exercice budgétaire 2022 n'a pas fait exception.

DEUXIEME PARTIE :

GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES

La gestion des autorisations budgétaires est examinée tour à tour pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux tout en rappelant que les mécanismes de gestion de ces trois composantes du budget du Pouvoir central sont distincts.

CHAPITRE 1 : OBSERVATIONS SUR LE BUDGET GENERAL

A) Sur le financement du déficit budgétaire

Défaut d'information sur le financement du déficit budgétaire

L'examen du projet de loi portant reddition des comptes pour l'exercice 2022 a révélé que le budget général a réalisé des recettes de l'ordre CDF 23 863, 20 milliards et exécuté des dépenses de l'ordre de CDF 27 344, 93 milliards soit un déficit de CDF 3 481, 73 milliards.

Dans le rapport qui a accompagné ledit projet, il n'est nulle part fait allusion à la manière dont le Gouvernement a financé ce déficit.

Pour lui permettre d'approfondir ses analyses, la Cour des comptes a, dans sa correspondance n° CAB.PPCC/CC/MMG/ 415/2023 du 11/08/2023, adressé à Monsieur le Ministre des Finances, une réquisition d'information concernant ledit déficit.

Par sa correspondance n° 1911/CAB/MIN.FINANCES/DPRC/ABK/2023 du 28 août 2023, le Ministre des Finances a transmis à la Cour des comptes un tableau de rapprochement des chiffres PLRC-TOFE, expliquant le financement dudit déficit.

Il se dégage de l'analyse de ce tableau que sur un total de CDF 3 481, 73 milliards représentant le déficit budgétaire, seulement CDF 3 242, 00 milliards ont été justifiés, dégageant ainsi un écart non justifié de CDF 239, 73 milliards.

Réaction du Gouvernement :

Les détails sur le financement du déficit ayant fait l'objet de rapprochement avec les situations du TOFE et données du FMI ont été annexées à ma lettre référencée 1911/CAB/MIN.FINANCES/DPRC/ABK/2023 DU 2023 adressée à la Cour des comptes. Nous les joignons une fois de plus pour rappel.

En dépit des explications fournies par le Gouvernement, la Cour des comptes note que l'écart de CDF 239, 73 milliards demeure non justifié.

B) Sur les recettes

1. Non-traçabilité des restes à recouvrer

La Circulaire n° 001/ME/MIN.BUDGET/2022 du 27 janvier 2022 contenant les instructions relatives à l'exécution de la Loi de finances n° 21/029 du 31 décembre 2021 pour l'exercice 2022, précise : « les recettes non recouvrées au titre des exercices fiscaux précédents doivent faire l'objet d'un suivi particulier afin d'en assurer le recouvrement effectif au cours de l'année 2022 ».

Le projet de loi portant reddition des comptes pour l'exercice 2022 renseigne dans son Tome I, Volume 1, page 29 que toutes les recettes de la DGI constatées, liquidées et ordonnancées ont été recouvrées. Cette situation confirme l'inexistence des restes à recouvrer.

Les investigations menées par la Cour des comptes ont, cependant, révélé l'existence des restes à recouvrer de CDF 15.094, 12 Milliards dont CDF 704,883 milliards recouverts au cours de l'exercice 2022.

Il n'est pas fait une nette distinction entre les recettes de l'exercice et les restes à recouvrer encaissés.

Cette défaillance comporte le risque de détournement des restes à recouvrer encaissés.

Réaction du Gouvernement :

En ce qui concerne la préoccupation soulevée par la Cour des comptes sur les restes à recouvrer de 2021 qu'il fallait retracer dans la reddition des comptes 2022, il y a lieu de faire observer que la présentation de la loi de finances ne prévoit pas une telle pratique.

Par ailleurs, le principe d'annualité du budget ne prévoit pas de rubriques pouvant prendre en comptes le report des soldes d'opération budgétaires antérieurs.

La Cour des comptes note néanmoins qu'à ce jour elle ne dispose d'aucune information sur le sort réservé aux restes à recouvrer de l'exercice 2021

2. Moins-values dans la mobilisation des recettes par les Régies Financières

Le Circulaire n° 001/ME/MIN.BUDGET/2022 du 27 janvier 2022 contenant les instructions relatives à l'exécution de la Loi de finances n° 21/029 du 31 décembre 2021 pour l'exercice 2022, précise : « Les recettes projetées dans la loi de finances constituent des **minima obligatoires** à percevoir par les services mobilisateurs. La contreperformance est constatée par un taux de réalisation inférieur à 100%. La sous-réalisation des assignations des recettes constitue une faute de gestion rendant le responsable passible des sanctions devant la Cour des comptes.»

La revue analytique des annexes au projet de loi portant reddition des comptes a permis de relever de nombreux cas de moins-value, comme résumé au tableau ci-dessous. Les détails sont fournis au tableau en **annexe n° 1**.

Tableau n° 27 : Synthèse des moins-values dans les réalisations des recettes(en milliards de CDF)

Régie financière	Nombre d'actes générateurs	Somme des moins-values	Part relative
DGDA	8	165,46	11,94 %
DGI	29	711,00	51,32 %
DGRAD	Plusieurs actes de 16 Ministères	508	36,73 %
Total		1 385,34	100,00 %

Sources : Cour des comptes sur base des données contenues dans le projet de loi portant reddition des comptes pour l'exercice 2022

Chacune des trois Régies financières explique ces contre-performances par les raisons suivantes :

a) DGDA

La DGDA qui a présenté un taux général de réalisation de recettes de 84,43 % explique sa contre-performance par les facteurs suivants :

la prédominance des importations effectuées au taux de perception à faible rendement fiscal.

En 2022, près de la moitié des marchandises importées l'ont été au taux de 5%, soit 49,21% en termes de tonnages et 43,96% en valeur ;

la mise en œuvre tardive et timide du système de traçabilité des droits d'accises (STDA) ; la prise en charge par l'Etat d'une partie de la fiscalité pétrolière dont la fiscalité par mètre cube qui est passée de USD 250 à USD 1, entraînant un manque à gagner de CDF 1 340,25 milliards ;

le niveau élevé des exonérations : le manque à gagner y relatif se chiffre à CDF 2 604,32 milliards, représentant 67,56 % de recettes totales mobilisées ;

la résurgence des rebellions des groupes armés à l'Est du pays ;

les impôts et taxes sur les biens et services affiche des réalisations de CDF 424,85 milliards sur des prévisions de CDF 2 016,22 milliards, soit un taux d'exécution de 70,67 %, impliquant une moins-value de CDF 591,37 milliards, soit une contre-performance de 29,23 % due à la mesure portant suspension de la TVA sur les produits de première nécessité et à la prise en charge par l'Etat de la fiscalité pétrolière qui, non seulement frappe les droits d'accises mais aussi les droits de douane et la TVA ;

les droits d'accises réalisés à hauteur de CDF 948,66 milliards contre des prévisions de CDF 829,55 milliards, soit un taux d'exécution de 82,4%. Cette contre-performance est due essentiellement à la baisse de la demande et de la production des brasseries et autres produits.

b) DGI

Pour la DGI, les moins-values relevées pour certains actes générateurs des recettes s'expliquent par les faits ci-après :

Impôts sur les revenus salariaux des Membres des Institutions Politiques, avec un taux de 90,36 %, qui s'explique par le retard des opérations de liquidation et d'ordonnancement au niveau des Ministères du Budget et des Finances ainsi que le non-paiement de l'IPR de plusieurs institutions politiques provinciales et de l'IPR sur les primes non permanentes des institutions politiques nationales ;

Impôts sur les revenus salariaux des nationaux/Autres Fonctionnaires et Agents Publics, avec un taux de réalisation de 38,12%, dû également au retard des opérations de liquidation et d'ordonnancement au niveau des Ministères du Budget et des Finances et à la réduction du taux d'imposition sur les primes des fonctionnaires qui est passé de 15 à 3 % ;

Impôts sur les revenus salariaux des nationaux/Agents des Régies Financières, avec un taux de réalisation de 62,80 % dû également au retard des opérations de liquidation et d'ordonnancement au niveau des Ministères du Budget et des Finances et à la réduction du taux d'imposition sur les primes des fonctionnaires ainsi qu'à la non atteinte des assignations par la DGDA, entraînant un impact négatif sur la rétrocession lui accordée et qui est imposable à l'IPR ;

Impôts sur les revenus salariaux des expatriés, avec un taux de réalisations de 87,07 % et qui s'explique par les difficultés de maîtrise des effectifs des expatriés consécutives à l'absence du répondant aux sollicitudes de la DGI auprès des administrations détenant des informations plus fournies sur les expatriés ;

Impôt sur les bénéfices et profits des entreprises de petite taille, avec un taux de réalisations de 85,77% se justifie par le niveau peu élevé de civisme fiscal de cette catégorie d'assujettis, leur mobilité non signalée et l'absence de la signature d'un protocole d'accord entre la DGI et l'Hôtel de Ville de Kinshasa devant mettre en place le guichet unique de

paiement de la patente et de l'impôt forfaitaire au titre d'IBP des micro-entreprises, susceptible d'améliorer le répertoire de ces assujettis ;

Immatriculations des véhicules, avec un taux de réalisations de 95,31 %, dû à la rupture momentanée des stocks des plaques d'immatriculation constatée en cours d'exercice.

c) DGRAD

En ce qui concerne la DGRAD, ses contre-performances sont consécutives :

- à la signature tardive de certains arrêtés interministériels ;
- au retard et à la non-organisation des missions mixtes de contrôle des droits, taxes et redevances ;
- à la non-intégration de nouveaux taux des actes générateurs dans la plateforme SYDONIA ;
- à la réduction des taux de certains actes générateurs notamment la taxe sur la délivrance du certificat phytosanitaire, l'autorisation d'importation des produits végétaux et d'origine végétale ;
- au non-paiement des dossiers des marchés publics régulièrement conclus ;
- à la surséance de la perception de la redevance sur les études de faisabilité de projet confondue par les assujettis à la surséance de l'arrêté interministériel ;
- à la non-imposition de la redevance sur les services publics d'électricité et la redevance sur la consommation d'électricité ;
- à la carence des imprimés de valeurs ;
- à l'absence de la vente de licence 5G et inactivation de l'acte « Messagerie financière » suite au conflit entre le Secrétariat général aux PT-NTIC et la Banque Centrale du Congo ;
- aux difficultés de recouvrement des droits et taxes à payer dus notamment à l'inadaptation de la réglementation sur les médias en ligne ;
- aux choix par les utilisateurs des réseaux sociaux, pour les appels internationaux, du fait de leur cout inférieur par rapport à celui des appels ordinaires qui a une incidence négative sur la taxe de régulation ;
- au niveau faible de l'aide bilatérale et multilatérale ;
- aux conflits de compétences entre les provinces et le Pouvoir central en matière de perception des taxes relatives à l'exploitation des hôtels et restaurants ;
- au manque de l'imprimé « Permis de conduire » ;
- au manque des statistiques fiables du nombre d'étudiants diplômés fournies par des Chefs d'Etablissements ;
- à l'insolvabilité des locataires et spoliation des maisons de l'Etat ;
- à la non maîtrise des charges des pétroliers producteurs ;
- à l'ignorance des procédures d'exécution des opérations des recettes publiques et d'autres textes légaux et réglementaires relatifs aux Finances Publiques ;
- à la non-signature de certains actes accordant la personnalité juridique aux assujettis ;
- à la difficulté de capter et de retracer les recettes du secteur judiciaire.

Réaction du Gouvernement :

Dans l'ensemble, les régies financières ont plutôt réalisé des performances dans la mobilisation des recettes.

Cependant, les moins-values constatées çà et là et pour certains actes générateurs se justifient essentiellement par des contraintes liées notamment à la situation d'insécurité qui prévaut dans certaines zones du pays.

3. Faiblesse de la pression fiscale

La pression fiscale, qui est un indicateur économique utilisé pour mesurer la capacité de mobilisation des recettes, a retenu l'attention de la Cour des comptes.

La Cour des comptes constate que la pression fiscale au cours de l'exercice budgétaire 2022 a été de 12,3 % contre 8,4 % en 2021.

D'après l'OCDE, le taux des prélèvements fiscaux, défini comme le total des recettes fiscales, exprimé en pourcentage du PIB est en Afrique en moyenne de l'ordre de 18 % à 21 %. (OCDE, Statistiques des recettes publiques en Afrique 2022).

La pression fiscale a évolué de 8,4 % en 2020 à 12,3 % en 2022. Elle demeure encore inférieure au niveau de 20 % qui constitue la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne.

La Cour des comptes salue les efforts déjà consentis jusqu'ici et attend néanmoins du Gouvernement une présentation des stratégies qu'elle compte mettre en place à l'avenir pour une mobilisation plus accrue des recettes fiscales ainsi rehausser, par ce fait, la pression fiscale à la hauteur de la moyenne subsaharienne.

Tout en saluant les efforts déjà déployés jusqu'ici par le Gouvernement dans la mobilisation des recettes, la Cour des comptes attend néanmoins de lui une présentation des stratégies qu'elle compte mettre en place à l'avenir pour une mobilisation plus accrue des recettes fiscales ainsi rehausser, par ce fait, la pression fiscale à la hauteur de la moyenne subsaharienne.

Réaction du Gouvernement :

La question de pressions fiscale est en rapport avec les recettes fiscales comparées aux richesses produites à l'échelle nationale qu'il convient d'appeler Produit Intérieur Brut. A travers cette préoccupation, la Cour des comptes voudrait savoir l'effort de mobilisation du Gouvernement de la République durant l'exercice clos 2022.

A cet effet, le Gouvernement relève que le taux de pression fiscale de 8,4% du PIB en 2021 s'est élevé à 15,5% en 2022. Cette performance est consécutive aux effets procycliques attendus des réformes fiscales en cours et aux mesures qui leur sont corollaires.

Au nombre de ces mesures, on peut citer notamment : (i) la digitalisation de la procédure de déclaration et paiement d'impôt ; (ii) le rétablissement de la chaîne de fonctionnement de la Taxe sur la Valeur Ajoutée aux entrepreneurs du secteur minier ; (iii) l'instauration de la facture normalisée et de dispositifs électroniques et fiscaux ; (iv) la réforme de la traçabilité des droits d'accises ; (v) le renforcement de l'appareil judiciaire pour juguler l'évasion fiscale et la corruption ; (vi) la rationalisation des charges fiscales en réduisant au strict minimum les exonérations.

Au demeurant, le Gouvernement entend avoisiner la moyenne de 18% à 21% de l'Afrique subsaharienne d'ici à l'horizon de moyen terme.

C) Sur les dépenses**1) Recours à une procédure dite d'urgence dans les paiements de certaines dépenses du budget général**

La Loi n° 11/011 du 13 juillet relative aux finances publiques (LOFIP) dispose en son article 91, alinéa 2 que toute dépense, régulièrement engagée et liquidée par l'ordonnateur fait l'objet préalablement à son paiement, d'un ordonnancement.

Dans la même logique, le Décret n°13/050 du 6 novembre 2013 portant règlement général sur la comptabilité publique, dispose en son article 81, alinéa 3 que les dépenses sont engagées, liquidées et ordonnancées avant d'être payées.

Dans le même sens, la Circulaire n° 001/ME/MIN.BUDGET/2022 du 27 Janvier 2022 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi de finances pour l'exercice 2022, en son point 1.2 relatif aux dépenses, prévoit 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 tandis que la phase comptable comporte l'étape de paiement.

Cette circulaire précise plus loin (page 11) que toute dépense régulièrement engagée et liquidée par le Gestionnaire des crédits fait l'objet, préalablement à son paiement d'un ordonnancement.

De même, le Manuel révisé des procédures et du circuit de la dépense publique de 2010 décrit les procédures de traitement accéléré des dépenses en urgence. Ces dépenses doivent impérativement passer par la Chaîne de la dépense pour respecter les quatre phases de la dépense.

Cependant, les diligences mises en œuvre par la Cour des comptes lui ont permis de relever que durant l'exercice 2022, le Ministre des finances a actionné le compte général du Trésor par des simples correspondances adressées au Gouverneur de la Banque Centrale du Congo (BCC).

Les informations fournies par le Journal des opérations comptabilisées exercice 2022 en font état.

Réaction du Gouvernement :

Le recours à la procédure d'urgence n'est pas une pratique irrégulière. Néanmoins, elle requiert une régularisation par les services compétents intervenant dans la chaîne de dépense.

Qui plus est, l'exécution des dépenses en procédure d'urgence ne doit pas dépasser les 10% du total des dépenses annuelles. Et cette année, celles-ci ont été exécutées à hauteur de 9,87%. Depuis juin 2023, toutes les dépenses exécutées en procédure d'urgence en 2022 ont été régularisées.

Il sied de relever que le Gouvernement a dû faire face à des dépenses urgentes et contraignantes occasionnées par des cas de force majeure notamment la résurgence de l'insécurité dans certaines parties du pays et diverses calamités naturelles.

La Cour des comptes constate une fois de plus que le Gouvernement persiste à ne pas recourir à la procédure d'urgence telle que prévue dans son Manuel révisé des procédures et du circuit de la dépense publique, préférant une procédure dite d'urgence mise en place par l'Arrêté Interministériel n°291/CAB/MIN/FINANCE/2008 et n°36/CAB/MIN/BUDGET/2008 du 29 décembre 2008 portant création, organisation et fonctionnement d'un comité chargé de l'exécution des dépenses en urgence, qui viole les dispositions de la LOFIP, qui impose le respect des quatre phases de la dépense, excluant ainsi toute procédure de régularisation.

Cette pratique irrégulière a laissé échapper aux différents contrôles instaurés par la Chaîne de la dépense, des opérations dont l'exécution est normalement subordonnée à l'émission des Ordres de Paiement Informatisés (OPI), seuls documents attitrés pour autoriser la BCC à débiter le compte général du Trésor.

La Cour des comptes rappelle que cette pratique était déjà fustigée dans son Référé n° PPCC/TKG/001/2023 du 12 janvier 2023 relatif aux observations récurrentes sur la gestion des finances publiques, adressé au Premier Ministre, Chef du Gouvernement. Aussi invite-t-elle le Gouvernement à mettre fin à cette pratique, en abrogeant purement et simplement l'Arrêté Interministériel n°291/CAB/MIN/FINANCE/2008 et n°36/CAB/MIN/BUDGET/2008 du 29 décembre 2008 portant création, organisation et fonctionnement d'un comité chargé de l'exécution des dépenses en urgence et, avec lui, l'arrêté Interministériel n°127/CAB/MIN/FINANCE/2022 et n°002/CAB/MIN/BUDGET/2022 modifiant le premier.

2) Sur la dette publique en capital

- **Paiements des créances relatives à la dette intérieure sans certification ni application de la décote**

La Circulaire n°001/ME/MIN.BUDGET/2022 du 27 Janvier 2022 contenant les instructions relatives à l'exécution de la Loi de finances 2022 dispose, au point III.1.1.1, paragraphe 5 : « Seule la dette certifiée par la Direction Générale de la Gestion de la Dette Publique (DGDP) est payée

dans le cadre de l'exercice 2022. L'exécution de cette nature de dépenses intègre le principe de la décote pour la dette commerciale et les condamnations judiciaires ».

Il ressort cependant de la revue analytique des données fournies par la DGDG que 21 créances non certifiées par cette dernière ont été payées par le Trésor public pour un montant total de CDF 10,48 milliards soit environ USD 5 099 755,68. Voir tableau ci-dessous.

MOIS	PRINCIPAL	Nombre des créances non certifiées
JANVIER	147 743,00	1
FEVRIER	36 000,00	1
MARS	-	0
AVRIL	8 034,00	1
MAI	158 036,00	2
JUIN	261 099,00	2
JUILLET	2 533 136,04	4
AOÛT	17 237,04	2
SEPTEMBRE	-	0
OCTOBRE	327 240,00	1
NOVEMBRE	32 005,00	2
DÉCEMBRE	1 579 225,60	5
TOTAL NC	5 099 755,68	21

Source : Cour des comptes suivant données de la DGDG.

Réaction du Gouvernement :

Le Gouvernement atteste qu'en 2022, toutes les dettes payées ont été bel et bien certifiées antérieurement par une commission ad hoc pilotée par la Direction Générale de la Dette Publique, DGDG en sigle. Quant à la décote, il sied de rassurer que celle-ci est préalablement négociée par la DGDG et que seul le paiement net est effectué au profit du bénéficiaire.

La Cour des comptes note que cette pratique de paiement échappant au contrôle de la DGDG, présente le risque de double paiement, de paiement des indus et d'atteinte à la fiabilité du stock de la dette intérieure.

La Cour des comptes recommande au Gouvernement à ne payer que les dettes certifiées et décotées.

- Recours à une procédure dite d'urgence pour payer la dette intérieure

La Circulaire sus-évoquée dispose, en son point III.1.1.1., paragraphe 3 à la page 31, concernant la dette intérieure ce qui suit : « le paiement des dépenses y relatives s'effectue suivant la procédure standard d'exécution de la dépense publique au moyen d'un bon d'engagement initié par la DGDG et signé par le Ministre des Finances ».

La revue analytique des données fournies par la DGDG a permis à la Cour des comptes de constater que sur 262 dossiers payés en 2022 au titre de la dette intérieure, 162 l'ont été en procédure dite d'urgence pour un montant de CDF 193, 469 milliards équivalant environ à USD 94 058 163,24. Voir tableau ci-dessous.

MOIS	CATEGORIE	PRINCIPAL	PAIEMENT EN URGENCE	
			Nbre	MONTANT
JANVIER	DETTE SOCIALE	1 209 181,22	3	1 197 743,00
	DETTE COMMERCIALE	4 744 494,77	5	4 444 494,77
	DETTE FINANCIERE	701 128,77		
	S/T 1	6 654 804,76	8	5 642 237,77
FEVRIER	DETTE SOCIALE	248 489,74	3	248 489,74
	DETTE COMMERCIALE	1 775 027,23	1	144 886,03
	DETTE FINANCIERE	-		
	S/T 2	2 023 516,97	4	393 375,77
MARS	DETTE SOCIALE	2 307 962,05	4	256 919,00
	DETTE COMMERCIALE	250 000,00	0	-
	DETTE FINANCIERE	-		
	S/T 3	2 557 962,05	4	256 919,00
AVRIL	DETTE SOCIALE	1 482 826,71	0	-
	DETTE COMMERCIALE	1 008 034,00	1	8 034,00
	DETTE FINANCIERE	-		
	S/T 4	2 490 860,71	1	8 034,00
MAI	DETTE SOCIALE	549 025,88	7	549 025,88
	DETTE COMMERCIALE	4 000 000,00	3	4 000 000,00
	DETTE FINANCIERE			
	S/T 5	4 549 025,88	10	4 549 025,88
JUIN	DETTE SOCIALE	13 921 706,68	6	9 208 979,40
	DETTE COMMERCIALE	5 763 250,00	1	1 000 000,00
	DETTE FINANCIERE			
	S/T 6	19 684 956,68	7	10 208 979,40
JUILLET	DETTE SOCIALE	4 534 271,00	11	1 807 311,00
	DETTE COMMERCIALE	17 657 268,21	7	8 339 151,04
	DETTE FINANCIERE	500 000,00		
	S/T 7	22 691 539,21	18	10 146 462,04
AOUT	DETTE SOCIALE	8 915 097,44	10	5 704 681,44
	DETTE COMMERCIALE	9 867 089,34	5	7 502 000,00
	DETTE FINANCIERE	-		
	S/T 8	18 782 186,78	15	13 206 681,44
SEPTEMBRE	DETTE SOCIALE	7 092 074,01	11	3 916 403,01
	DETTE COMMERCIALE	11 219 664,26	6	9 819 664,26
	DETTE FINANCIERE	-		
	S/T 9	18 311 738,27	17	13 736 067,27
OCTOBRE	DETTE SOCIALE	5 213 244,68	9	2 481 670,72
	DETTE COMMERCIALE	13 461 694,00	13	10 077 693,00
	DETTE FINANCIERE	500 000,00		
	S/T 10	19 174 938,68	22	12 559 363,72
NOVEMBRE	DETTE SOCIALE	3 371 832,14	15	3 314 632,14

	DETTE COMMERCIALE	6 381 488,00	7	3 932 438,00
	DETTE FINANCIERE	-		
	S/T 11	9 753 320,14	22	7 247 070,14
DECEMBRE	DETTE SOCIALE	5 576 849,93	13	4 117 859,70
	DETTE COMMERCIALE	12 293 529,49	20	11 475 129,49
	DETTE FINANCIERE	510 957,62	1	510 957,62
	S/T 12	18 381 337,04	34	16 103 946,81
	TOTAL ANNUEL	145 056 187,17	162	94 058 163,24

Source : Cour des comptes suivant données de la DGDG.

Le recours à cette procédure dite d'urgence expose au Gouvernement à des risques importants de fraude, de double paiement en faveur de certains bénéficiaires au cas où la DGDG qui ignore ces paiements en initiait d'autres, ainsi qu'au risque de non-application de la décote.

Réaction du Gouvernement :

Aucune

- Paiement du service de la dette intérieure au-delà des montants ordonnancés

La Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques dispose en son article 91, alinéa 2, que toute dépense, régulièrement engagée et liquidée par l'ordonnateur, fait l'objet, préalablement à son paiement, d'un ordonnancement.

S'agissant particulièrement du service de la dette, la Circulaire n°001/ME/MIN.BUDGET/2022 du 27 Janvier 2022 contenant les instructions relatives à l'exécution de la Loi de finances 2022 dispose, au point III.1.1.2, paragraphe 6 à la page 32 : « Afin de permettre une bonne exécution des crédits inscrits sur cet article, la DGDG élabore au début de chaque trimestre le tableau récapitulatif des échéances du service de la dette de la période.

Elle le transmet au Ministre en charge des finances pour établissement du Bon d'engagement avec copies au Ministre en charge du budget, à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et à la Banque Centrale du Congo ».

Cependant, les diligences mises en œuvre par la Cour des comptes révèlent que le Gouvernement a procédé à des paiements de la dette intérieure et celle extérieure au-delà des montants ordonnancés comme repris au tableau ci-après.

Tableau 1 : Paiements du service de la dette au-delà des montants ordonnancés (en milliards de CDF)

LIBELLE	Engagements	Liquidations	Ordonnancements	Paiements	Ecart
Dette intérieure	400,95	302,62	400,95	1.011,51	610,56
Dette extérieure	441,30	653,17	441,30	484,89	43,59
Dette publique en capital	889,04	843,65	842,25	1 496,41	654,16

Source : Reddition des comptes du Budget général, Tome 1, volume 2, page 29

Cette situation est également illustrée par le tableau ci-après.

Rubriques	Dépenses ordonnancées	Dépenses payées	Ecart
Club de Paris	40,60	43,01	2,41
Dette commerciale	97,61	805,89	708,28
Dette financière	121,29	134,18	12,88
TOTAL	259,50	983,09	723,57

Source : Cour des comptes sur base des données contenues dans le projet de loi portant reddition des comptes pour l'exercice 2022.

Réaction du Gouvernement :

Les montants inscrits au budget le sont en monnaie locale, tandis que les paiements s'exécutent en monnaie du contrat. Ce qui occasionne des écarts du fait notamment de la fluctuation de taux de change.

La Cour des comptes note néanmoins que la fluctuation du taux de change ne peut pas à elle seule justifier les écarts importants observés entre l'ordonnancement et le paiement des dettes.

Aussi, recommande-t-elle au Gouvernement de ne payer que les montants ordonnancés en évitant de recourir à cette procédure dite d'urgence, déjà maintes fois réprouvée par la Cour des comptes.

- Discordance entre les données de la DGDP et celles contenues dans le projet de loi portant reddition des comptes sur le service de la dette intérieure

La Circulaire n°001/ME/MIN.BUDGET/2022 du 27 Janvier 2022 sus-évoquée dispose, en son point III.1.1.1. à la page 31 concernant la dette intérieure que « **le paiement des dépenses y relatives s'effectue suivant la procédure standard d'exécution de la dépense publique au moyen d'un bon d'engagement initié par la DGDP et signé par le Ministre des Finances** ».

La stricte application de cette disposition conduirait à avoir des données identiques entre le compte général du Trésor, qui alimente la Direction de la Préparation de la Reddition Générale des Comptes (DPRC), et la DGDP.

Le rapprochement effectué entre les données de la DGDP et celles de la DPRC fait apparaître un écart de CDF 713,15 milliards entre ces deux sources dont CDF 193,47 milliards payés par le Trésor public au titre de la dette intérieure par la procédure d'urgence mais non comptabilisés par la DGDP.

Le tableau ci-dessous présente ces discordances.

Tableau 2 : Discordances entre les données de la DGDP et celles de la DPRC relatives au paiement du service de la dette intérieure (en milliards de CDF)

Type de dette	Paiements selon la DGDP	Paiements selon la DPRC	Ecarts
Dette sociale	111,66	71,43	40,23
Dette commerciale	182,14	805,89	623,74
Dette financière	4,55	134,18	129,63
TOTAL	298,36	1 011,51	713,14

Source : Cour des comptes suivant les données de la DGDP/DPRC

Réaction du Gouvernement :

Aucune

- **Discordance entre les données de la DGDP et celles contenues dans le projet de loi portant reddition des comptes sur le service de la dette extérieure**

La Circulaire précitée, en son point III.1.1.2, paragraphe 7, à la page 32, dispose : « **La DGDP doit transmettre au plus tard le dixième jour de chaque mois à la Direction Générale des Politiques et de Programmation Budgétaire, le rapport exhaustif sur l'évaluation mensuelle du service de la dette extérieure. Ce rapport reprend les paiements effectués et le solde du service annuel dû par groupe des créanciers** ».

Il ressort des diligences mises en œuvre par la Cour des comptes que le rapprochement des données présentées par la DGDP et la DPRC dégage un écart concernant le service de la dette extérieure pour le montant de CDF 91,52 milliards tel qu'illustré dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3 : Discordances entre les données de la DGDP et celles de la DPRC relatives au paiement du service de la dette extérieure (en milliards de CDF)

Type de dette	Paielements selon la DGDP	Paielements selon la DPRC	Ecart
Club de Paris	43,71	43,01	0,69
Club de Kinshasa	217,44	176,52	40, 91
Dette Multilatérale	315,25	265, 35	49,90
TOTAL	576, 40	484, 88	91,50

Source : Reddition des comptes, Tome I Volume 5 (Reddition des comptes des Ministères), Section 30, Ministère des finances, page 1 sur 19

Réaction, du Gouvernement :

Il y a lieu de relever que le Gouvernement n'a pas constaté pareil. Il est de pratique que les chiffres renseignés dans la loi fassent l'objet d'une conciliation entre la DGDP, service pourvoyeur et la DPRC, administration chargée d'assurer notre accompagnement dans le cadre de la préparation du projet de loi portant reddition des comptes.

La Cour des comptes note que malgré la pratique invoquée par le Gouvernement consistant en une conciliation des données entre les deux services susvisés, des écarts persistent.

Cette situation jette le doute sur la fiabilité des données relatives au service et à l'encours de la dette extérieure.

Aussi la Cour des comptes recommande-t-elle au Gouvernement de formaliser la conciliation des données entre les deux services.

3) Sur les dépenses de personnel

- **Dépassement sur les crédits des rémunérations**

En son article 51, la LOFIP dispose : « 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.

Ils sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par le pouvoir central... »

Les diligences mises en œuvre par la Cour des comptes ont mis en lumière de nombreux cas de dépassement des crédits sur les dépenses de personnel dont les crédits ont un caractère limitatif en vertu des dispositions de l'article 38 de la LOFIP.

Dans l'ensemble, le titre Dépenses de personnel a présenté des dépassements des crédits d'un total de CDF 2 047,63 milliards ventilé comme suit :

- CDF 927,46 milliards pour les institutions et
- CDF 1 120,17 milliards pour les Ministères. Voir détail au tableau en annexe n° 2.

En l'absence d'un Rapport explicatif du Gouvernement sur les dépassements, la Cour des comptes a adressé des demandes d'informations à un échantillon d'institutions et ministères pour connaître les raisons à la base de ces dépassements récurrents qu'elle avait pourtant fustigés en 2021.

Les réponses obtenues de certaines entités se résument de la manière suivante :

a) Secrétariat du Gouvernement :

- Sur instruction du Gouvernement, les membres des cabinets ministériels avaient bénéficié de l'actualisation de leur traitement au 2^{ème} trimestre 2022, pour un impact mensuel additionnel de CDF 1,82 milliards ;
- Le paiement des indemnités de sortie des membres du Gouvernement ILUNKAMBA qui ont été liquidés au dernier trimestre 2021 mais comptabilisé en 2022 ;
- L'actualisation des indemnités de logement des membres du Gouvernement à la suite de l'effritement du pouvoir d'achat ;
- L'application du Décret n°22/10 du 04 2022 portant organisation et fonctionnement des Cabinets ministériels qui octroie un effectif additionnel de 7 conseillers à chaque VPM, 3 conseillers à chaque Ministre d'Etat et de nombreux secrétaires, chauffeurs et autres, à tous les membres du Gouvernement.

b) EPS

Il ressort de l'entrevue des membres de l'Equipe avec les membres du Cabinet ainsi que de l'administration de l'EPST que le dépassement CDF 2 649,79 milliards est justifié principalement par la prise en charge à partir du mois d'avril 2022 de 70 226 enseignants nouvelles unités, des allocations de fin de carrière des enseignants retraités, du réajustement des frais de fonctionnement de la mutuelle de santé des enseignants, etc.

c) Ministère du Numérique

En réponse à la demande d'informations lui adressée, le Ministère justifie le dépassement de CDF intervenu au Ministère du Numérique comme suit :

La prévision de CDF 0,20 milliard s'est avéré de loin insuffisant au regard des défis et tâches relatives à la mise en œuvre de ce nouveau ministère. Le Montant de CDF 2 931,65 milliards est celui encaissé en 2022 suivant le retraçage de la Chaîne de la dépense. Ce montant a servi à payer des collations, primes et indemnités mensuelles, per diem et primes spécifiques.

d) CENI

Pour la CENI, il y a lieu de remarquer que le projet loi portant reddition des comptes n'a pas tenu compte du montant de CDF 24,03 milliards prévu au budget de 2022 comme primes et indemnités permanentes.

Quant à l'échange avec l'Equipe de contrôle de la Cour des comptes, la CENI reconnaît un dépassement important sur les paiements reçus du Trésor, sous réserve de confirmation par

écrit de la somme totale exacte reçue en 2022 au titre des « mises à disposition des fonds » devant couvrir toutes les activités électorales prévues dans l'année.

Réaction du Gouvernement :

Les dépassements des crédits du personnel trouvent leur justification entre autre dans la régularisation de la masse salariale des Agents autrefois non payés (N.P), l'augmentation du salaire de base des agents et fonctionnaires de l'Etat relevant du régime général, la mécanisation de nouveaux enseignants, etc.

La Cour des comptes rappelle que les crédits de rémunération revêtent un caractère limitatif et que partant, leurs dépenses ne peuvent être engagées, ni ordonnancées au-delà des dotations budgétaires (art.38 de la LOFIP).

Excipant des cas des dépassements dus à la force majeure, le Gouvernement aurait dû solliciter en cours d'exercice des crédits supplémentaires à travers une loi de finances rectificative.

- Dépassement sur crédits limitatifs

En son article 51, la LOFIP dispose : « 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. Ils sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par le pouvoir central... »

Les diligences mises en œuvre par la Cour des comptes ont mis en lumière de nombreux cas de dépassement des crédits sur les dépenses de personnel dont les crédits ont un caractère limitatif en vertu des dispositions de l'article 38 de la LOFIP.

Il s'agit respectivement de CDF 927,46 milliards pour les institutions et CDF 1 120,17 milliards pour les Ministères.

Le Gouvernement n'ayant pas transmis le rapport explicatif des dépassements, la Cour des comptes attend de lui les explications quant à ce.

a) Sous consommation des crédits par certains ministères et institutions

Les bonnes pratiques de gestion exigent que l'élaboration des prévisions budgétaires réalistes repose sur des besoins réels des entités.

La revue analytique sur les dépenses de personnel fait apparaître d'importants crédits de rémunérations non consommés de l'ordre de CDF 129,88 milliards répartis comme suit :

- CDF 60,08 milliards pour les institutions et
- CDF 69,80 milliards pour les Ministères.

La Cour des comptes voudrait connaître les raisons de cette sous-consommation des crédits.

b) Non-consommation des crédits par certains ministères et institutions

La revue des annexes au projet de loi portant reddition des comptes concernant le titre Dépenses de personnel a également révélé des cas des services qui n'ont pas connu la moindre exécution de leurs crédits pour un montant global de CDF 291,88 milliards reparti de la manière qui suit :

- CDF 291,38 milliards pour les institutions et
- CDF 500,00 millions pour le seul Ministère d'Aménagement du Territoire.

Ces cas de non-consommation des crédits ont concerné les services relevant des institutions reprises au tableau ci-dessous.

Tableau 4 : Relevé des services qui n'ont pas consommé des crédits au sein des Institutions en (CDF)

LIBELLE SECTION	PREVISIONS DEFINITIVES	PAIEMENTS	DISPONIBLES	TAUX D'EXECUTION
I.PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	170 385 602 000,00		170 385 602 000,00	0,00%
1. SERVICE NATIONAL	900 000,00	0,00	900 000,00	0,00%
2. MECANISME REGIONAL DE SUIVI DE L'ACCORD-CADRE	115 788 610 000,00	0,00	115 788 610 000,00	0,00%
3. TEMOINNS PREVILIGIES DE L'INDEPENDANCE	53 696 992,00	0,00	53 696 992,00	0,00%
II. PRIMATURE	1 252 810 124,00	0,00	1 252 810 124,00	0,00%
1. BUREAU	452 810 124,00	0,00	452 810 124,00	0,00%
2. CELLULE D'ANALYSE DES INDICATEURS DU DEVELOPPEMENT	400 000 000,00	0,00	400 000 000,00	0,00%
3. CELLULE DE GESTION TECHNIQUE ET ADM DU BATIMENT	400 000 000,00	0,00	400 000 000,00	0,00%
III.ASSEMBLEE NATIONALE	470 000 000,00	0,00	470 000 000,00	0,00%
RESEAU DES PARLEMENTAIRES AFRICAINS CONTRE LA CORRUPTION	470 000 000,00	0,00	470 000 000,00	0,00%
IV. POUVOIR JUDICIAIRE	620 362 626,00	0,00	620 362 626,00	0,00%
PARQUET GENERAL PRES LE CONSEIL D'ETAT 1 ^{er} SECRETAIRE DE PARQUET	620 362 626,00	0,00	620 362 626,00	0,00%
V. CONSEIL SUPERIEUR DE L'AUDIO-VISUEL ET DE LA COMMUNICATION	10 036 938,00	0,00	10 036 938,00	0,00%
SECRETIARIAT D'INSTRUCTION	10 036 938,00	0,00	10 036 938,00	0,00%
VI. COMMISSION NATIONALE DE DROIT DE L'HOMME	221 362 647,00	0,00	221 362 647,00	0,00%
1. COMMUSSIONS	58 112 595,00	0,00	58 112 595,00	0,00%
2. SECRETIARIAT GENERAL	68 086 722,00	0,00	68 086 722,00	0,00%
3. REPRESENTATION PROVINCIALE	95 163 330,00	0,00	95 163 330,00	0,00%
TOTAL GENERAL	291 377 953 662,00	0,00	291 377 953 662,00	0,00%

Source : Cour des comptes, données tirées du projet de loi portant reddition des comptes de la loi de finances exercice 2022

Réaction du Gouvernement :

Le législateur a prévu des mouvements des crédits ainsi que le pouvoir réglementaire susceptible d'en résulter. (cfr. article 45 à 51 et 69 à 73 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques)

En conséquence, le législateur a prévu deux lois de ratification. L'une en cour d'année, conformément à l'article 27 de la précitée et l'autre pour un exercice clos, sur pied de l'article 29.

La Cour des comptes note cependant ce qui suit :

- L'article 27 de la LOFIP invoqué par le Gouvernement pour justifier les mouvements des crédits vantés, prévoit l'adoption d'une loi rectificative, ce qui n'a pas été le cas au cours de l'exercice budgétaire sous revue ;
- Dans toutes les hypothèses, les virements et les transferts des crédits s'opèrent respectivement par l'Arrêté du Ministre en charge du Budget et le Décret du Premier Ministre.

La Cour des comptes ne disposent pas d'évidences que les mouvements des crédits vantés par le Gouvernement ont respecté les prescrits des articles 45 à 51 de la LOFIP.

4) Sur les dépenses de fonctionnement

- **Dépassements des crédits alloués au fonctionnement des ministères et institutions**

Conformément à l'article 38 de la LOFIP, les crédits budgétaires sont limitatifs et en tant que tels, ne peuvent être engagés ni ordonnancés au-delà des dotations budgétaires.

Il ressort, cependant, des diligences mises en œuvre par la Cour des comptes que plusieurs ministères et institutions ont occasionné des dépassements des crédits dans le cadre de leur fonctionnement.

Sur l'ensemble des trois titres susvisés, les dépassements totalisent CDF 4 880,11 milliards dont CDF 735,49 milliards pour les institutions et CDF 4 144,63 milliards pour les ministères. Voir les détails dans les tableaux en **annexe n° 3 et 4**.

Réaction du Gouvernement :

Aucune

- **Affectation des ressources relatives aux semences agricoles et produits agro-alimentaires à des entités non éligibles**

Dans le cadre de la rationalisation budgétaire, la Circulaire n° 001/ME/MIN.BUDGET/2022 du 27 Janvier 2022 contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi de finances 2022, en son point 3.4.3.2, limite l'activation de la ligne « Ressources agricoles et produits agro-alimentaires » aux seuls Ministères de l'Agriculture, du Développement Rural, de la Pêche et Elevage, de la Recherche Scientifique, du Service National et de la Réserve Stratégique Générale.

Cependant, les investigations menées par la Cour des comptes sur les annexes au projet de loi portant reddition des comptes pour l'exercice 2022 ont permis de constater l'activation de la ligne précitée par plusieurs autres ministères et institutions non repris dans l'énumération de la Circulaire susvisée.

Le tableau ci-dessous en présente situation.

INSTITUTIONS/MINISTERES	LIBELLE ARTICLE	PREVISIONS	PAIEMENTS	TAUX
PRIMATURE	Prod.aliment.agro-aliment.et accessoires	1 115 687 055	214 196 674	19,20%
ASSEMBLEE NATIONALE	Idem	479 139 300	35 021 802	7,31%
COOPÉRATION INTERNATIONNALE, REGIONALE	Idem	203 967 537	33 600 000	16,47%
INTÉRIEUR ET SECURITE	Idem	307 933 814	47 348 074	15,38%

DEFENSE ET ANCIENS COMBATTANTS	Idem	2 081 242 264	150 087 810	7,21%
ANCIENS COMBATTANTS	Idem	383 750 474	18 000 000	4,69%
BUDGET	Idem	9 659 894 930	648 638 286 238	6 714,76%
RECONSTRUCTION	Idem	49 573 917	7 201 990	14,53%
JUSTICE	Idem	800 725 121	3 141 438 200	392,32%
REFORMES INSTITUTIONNELLES	Idem	150 000 000	17 019 000	11,35%
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET UNIVERSITAIRE	Idem	460 337 894	14 000 000	3,04%
INFRASTRUCTURES ET TRAVAUX PUBLICS	Idem	468 400 257	25 291 900	5,40%
INDUSTRIE	Idem	76 790 000	7 222 000	9,40%
RESSOURCES HYDRAULIQUE ET DE	Idem	118 530 091	10 607 000	8,95%
DROITS HUMAINS	Idem	72 948 059	4 983 600	6,83%
AFFAIRES SOCIALES	Idem	32 835 374	4 223 000	12,86%
GENRE, FAMILLE ET ENFANT	Idem	75 851 743	19 700 000	25,97%
PERSONNES VIVANTS AVEC HANDICAP	Idem	26 395 939	5 615 500	21,27%
INTEGRATION REGIONALE	Idem	113 538 268	1 622 000	1,43%
FORMATION PROFESSIONNELLE, ARTS ET	Idem	374 233 161	16 813 200	4,49%
COUR DES COMPTES	Idem	96 558 110	97 500 000	100,98%
TOTAL		17 148 333 308	652 509 777 988	3 705,09%

Source : Cour des comptes sur base des données contenues dans le projet de loi portant reddition des comptes

Réaction du Gouvernement :

Aucune

5) Sur les dépenses en capital

- Non-présentation de la situation des reports des crédits d'investissements de l'exercice 2021

L'article 53 de la LOFIP dispose : « les autorisations d'engagements pluri annuelles ainsi que les crédits des paiements non consommés à la fin de l'exercice sur un programme et un titre déterminé sont reportés sur l'exercice suivant sur le même programme et le même titre ou, lorsqu'il s'agit de cas exceptionnels dument justifiés, sur le même titre d'un programme poursuivant le même objectif. Les arrêtés de report, pris conjointement par le ministre ayant le budget dans ses attributions et le ministre ou le responsable de l'institution intéressée interviennent au plus tard le 31 Mars de l'année suivant celle à la fin de laquelle la disponibilité des autorisations d'engagements pluri annuelles et des crédits de paiement a été constatée ».

L'article 15 du Projet de loi portant reddition des comptes de l'exercice 2021 indique que les crédits disponibles au 31 décembre 2021 au titre des dépenses en capital de l'ordre de CDF 2 942, 70 milliards sont reportés à l'année suivante.

Réaction du Gouvernement :

Conformément aux dispositions de l'article 28 de la LOFIP, le projet de loi portant reddition des comptes est présenté dans la même configuration que la loi de finances de l'année à laquelle il se rapporte.

La Cour des comptes ne dispose d'aucune évidence sur l'effectivité de ces reports en 2022.

En effet, en application de l'article 53 de la LOFIP, les autorisations d'engagement pluriannuelles ainsi que les crédits des paiements non consommés à la fin de l'exercice sur un programme et un titre déterminés sont reportés sur l'exercice suivant par des Arrêté de report, pris conjointement par le Ministre ayant le Budget dans ses attribution et le Ministre ou le responsable de l'Institution intéressé et qui doivent intervenir au plus tard le 31 mars de l'année suivant celle à la fin de laquelle la disponibilité des autorisations pluriannuelles et des crédits de paiement a été constaté.

Aussi la Cour des comptes recommande-t-elle au Gouvernement, de prendre un arrêté chaque fois qu'il est question de report des crédits d'investissements.

- Dépassement des crédits budgétaires au titre d'investissement

L'article 42 alinéas 4 de la LOFIP dispose : « les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Les crédits des paiements constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année ».

Les investigations menées par la Cour des comptes ont révélé des dépassements dans la consommation des crédits d'investissement, dont les plus significatifs sont repris au tableau ci-dessous :

Tableau n°7 : dépenses d'investissements en dépassement exercice 2022 institutions

INSTITUTIONS	PREVISION	PAIEMENT	DEPASSEMENT	TAUX D'EXEC.
10 PRESIDENCE	30 195 200 277,00	182 948 029 588,84	152 752 829 311,84	605,88
11 PRIMATURE	5 924 378 584,00	7 955 569 085,42	2 031 190 501,42	134,29
16 ASSEMBLEE NATIONALE	20 854 493 369,00	198 060 619 509,29	177 206 126 140,29	949,73

Réaction du Gouvernement :

Aucune

Les crédits liés aux investissements ayant un caractère limitatif, la Cour des comptes recommande au Gouvernement de solliciter du Parlement des crédits supplémentaires toutes les fois qu'il se retrouverait dans l'obligation de dépenser au-delà des crédits alloués.

- Remise en cause des paiements au titre de financement de projets

Le projet de loi portant reddition des comptes renseigne qu'un décaissement, sur financement extérieur, de CDF 137, 21 milliards a été effectué en faveur du projet d'opérationnalisation de la Zone Economique Spéciale de Maluku.

La Cellule d'Exécution des Financements en faveur des Etat Fragiles, CFEF en sigle, par sa lettre n° MIN FIN/CFEF/PABRC/AC/2023/0465 du 8 septembre 2023, reconnaît n'avoir reçu, du 1^{er} décembre 2020 à ce jour, que CDF 60, 16 milliards soit USD 30 000 000. **(Pièce n° 1)**

De même, un montant de CDF 31, 24 milliards renseigné dans le projet de loi portant reddition des comptes pour la construction des microcentrales hydroélectriques en RDC et la mise en place de l'Agence Nationale de Service d'Electrification Rurale, ANSER en sigle, n'est pas reconnu par cette dernière. **(Pièce n° 2)**

Réaction du Gouvernement :

Dans le cadre de l'opérationnalisation de la Zone Economique Spéciale de Maluku le montant de CDF 137.211.303.820,00 don de la Banque Africaine de Développement (BAD), a été effectivement décaissé en faveur du Secrétariat Général du Ministère de l'Industrie.

En ce qui concerne le décaissement dans le cadre de la construction des microcentrales hydroélectriques en RDC et la mise en place au profit de l'ANSER, il y a lieu de noter que cette dernière a reçu un montant de l'ordre de CDF 29 183 182 999,50 et le reste, c'est-à-dire CDF 2 060 601 553, 07, a été directement payé à l'entreprise Central Motors, soit un total de CDF 31 243 784 552, 00 renseigné dans le projet de loi portant reddition.

La cour des comptes note cependant que la réponse du Gouvernement n'est pas appuyée par des éléments probants.

- **Financement sur ressources extérieures des investissements privés**

Il est renseigné dans le projet de loi portant reddition des comptes, Tome 1, volume 5, reddition des comptes des ministères, page 196, que la Rawbank, une banque commerciale privée, a été bénéficiaire des paiements, au titre d'investissements, de CDF 17, 78 milliards.

Réaction du Gouvernement

Grâce à l'initiative de la BAD pour favoriser l'accès des femmes aux financements en Afrique, la RawBank a signé deux accords de garantie d'un import total de USD 45 000 000 avec African Guarantee Fund (AGF) en vue d'augmenter les capacités d'intervention en faveur des petites et moyennes entreprises et des établissements de microfinances dirigés par des femmes.

La Cour des comptes note que la RawBank, une entreprise privée donc non éligible aux subventions d'investissements de l'Etat a tout de même bénéficié d'une subvention de l'ordre de CDF 17,78 milliards. Aussi recommande-t-elle le remboursement par la RawBank des fonds publics indument obtenus du Trésor public.

- **Non-respect des imputations budgétaires des crédits d'investissements alloués aux Directions de Contrôle et Suivi et Programmation et Budgétisation du Ministère du Plan**

Les investigations menées par la Cour des comptes ont révélé que les crédits d'investissements de l'ordre de CDF 0,24 milliards et de CDF 0,68 milliards alloués respectivement à la Direction de Contrôle et Suivi et à celle de Programmation et Budgétisation du Ministère du plan, prévus dans le projet de loi portant reddition des comptes (Tome 1, Volume 5, Reddition des comptes des Ministères, page 232) ont été utilisés, aux dires du Ministre d'Etat, Ministre du Plan par sa lettre n1449/CAB/MINETAT/MIN.PLAN/JST/SG/DAF/2023 du 12 août 2023, (**pièce n°3**), pour des missions dans les provinces du Nord Kivu, Tshopo, Haut Katanga, Lualaba, Tanganyika, Kongo Central et Kwango et au paiement des frais de participation des Experts de l'Unité de Conseil et Coordination de Partenariat Public Privé (UC-PPP), à la session de formation sur le Partenariat Public Privé à Dubaï aux Emirats Arabes-Unis.

Réaction du Gouvernement :

Le Gouvernement prend acte de cette observation.

- **Paiement des dépenses d'investissements sans ordonnancement préalable**

La LOFIP dispose en son article 91, alinéa 2 ce qui suit : « Toute dépense régulièrement engagée et liquidée par l'ordonnateur fait l'objet, préalablement à son paiement, d'un ordonnancement ».

Les investigations menées par la Cour des comptes ont révélé que d'importantes dépenses d'investissements ont été effectuées sans ordonnancement préalable.

Sur CDF 1.570, 56 milliards des paiements effectués au titre des investissements au profit des Ministères, CDF 1.465,67 milliards, soit 93 %, l'ont été sans ordonnancement préalable.

Sur CDF 349,76 milliards des paiements effectués au profit des Institutions, au titre d'investissements, CDF 298,91 milliards, soit 85 %, l'ont été sans ordonnancement préalable. Voir Annexe 5 et 6

Réaction du Gouvernement :

Aucune

Ces dépenses ne faisant pas partie de la catégorie des équipements et constructions, la Cour des comptes recommande au Gouvernement un strict respect des autorisations budgétaires.

CHAPITRE 2 : OBSERVATIONS SUR LES BUDGETS ANNEXES ET LES COMPTES SPECIAUX

2.1. Maintien des Universités et des Instituts supérieurs comme budgets annexes et des Etablissement publics comme comptes spéciaux.

2.1.1. Sur les Universités et des Instituts supérieurs

Les investigations de la Cour des comptes ont révélé que le Gouvernement a repris dans sa loi de finances n° 21/029 du 31 décembre 2021 pour l'exercice 2022 des Universités et Instituts supérieurs sur la liste des budgets annexes alors que ces entités sont toutes dotées de la personnalité juridique conformément à l'article 85 de la Loi n° 14/004 du 11 février 2014 de l'Enseignement national qui dispose ce qui suit : « les Etablissements publics de l'enseignement supérieur et universitaire sont des personnes morales de droit public placées sous la tutelle du Ministre de l'enseignement supérieur et universitaire dans ses attributions. Ils jouissent d'une autonomie de gestion académique, scientifique, administrative, financière et patrimoniale. »

La Cour des comptes rappelle ici son observation maintes fois formulée dans ses rapports dont le dernier en date, celui portant sur l'exécution du budget de 2021, lorsqu'elle incriminait l'inscription comme budgets annexes des entités dotées de la personnalité juridique, en violation donc de l'article 56 de la LOFIP, qui dispose que les budgets annexes retracent les seules opérations de certains services du pouvoir central non dotés de la personnalité juridique s'adonnant à titre principal à une activité de production de biens ou de prestations de services rémunérés sous forme de redevances.

En réponse à cette observation de la Cour des comptes, le Gouvernement avait déclaré en son temps s'atteler à résoudre la problématique des budgets annexes afin de permettre à l'autorité budgétaire de prendre des dispositions idoines.

La Cour des comptes est surprise de constater que les Universités et les Instituts supérieurs continuent à être considérés comme des budgets annexes dans la loi de finances de 2022.

2.1.2. Sur les Comptes spéciaux

Le Projet de loi portant reddition des comptes renseigne que la Loi de finances n° 21/029 du 31 décembre 2021 pour l'exercice 2022 a aligné à la catégorie des comptes d'affectation spéciale, les comptes des personnes publiques ci-après : le Fonds de Promotion Culturelle, le Fonds National d'Entretien Routier, le Fonds de Promotion de l'Industrie, le Fonds de Promotion de l'Education Nationale, le Fonds Forestier National, le Fonds de Promotion du Tourisme, le Fonds de Contrepartie, le Fonds Minier pour les Générations Futures, le Cadastre Minier, l'Office de Promotion des Petites et Moyennes Entreprises et le Fonds National de Solidarité Contre la COVID-19.

Conformément à l'article 62 de la LOFIP, les comptes spéciaux, entendus comme comptes d'affectation spéciale, retracent, dans les conditions prévues par la loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen des recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées.

La LOFIP précise en son article 59 qu'un compte spécial constitue un programme tel que défini à l'article 43 de la présente loi (LOFIP) qui, par ailleurs, définit un programme comme un ensemble cohérent d'actions qui regroupe les crédits destinés à un même Ministère.

Eu égard à ce qui précède, les entités publiques présentées comme des fonds spéciaux sont des Etablissements publics dotés de personnalité juridique, donc disposant de leurs organes et patrimoines propres et de budgets autonomes gérés par leurs organes statutaires, sans aucun rattachement direct avec le budget général, en dehors des considérations d'ordre purement statistique consistant en un captage d'informations de comptabilité desdits Etablissements publics.

De manière générale, ces fonds ne fonctionnent pas conformément aux prescrits des articles 59 à 65 de la LOFIP. La trésorerie de ces différents fonds n'est pas retracée dans le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) que contrôle le Ministre des Finances.

Cette façon de faire s'écarte du mode de la gestion normale d'un compte spécial sous d'autres cieux où le Ministre des Finances surveille tous les comptes spéciaux.

Réaction du Gouvernement :

Les Budget Annexe et les Comptes Spéciaux sont l'émanation de l'Autorité budgétaire par la loi de finances qui en fixe les modalités de fonctionnement, en détermine les ressources et leurs utilisations et ce, sur pied des articles 55 al2, 59 et 60 al2 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques.

La Cour des comptes recommande au Gouvernement de retirer les Etablissements d'Enseignement supérieur et universitaire de la liste des Budgets Annexes.

De même, les entités reprises comme des Comptes Spéciaux étant des Etablissement publics doté de la personnalité juridique, la Cour des comptes recommande leur retrait de la liste Comptes Spéciaux.

Spéciaux.

Extrait de délibération relatif au Rapport général sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances
n°21/029 du 31 décembre 2021 pour l'exercice 2022

Ce rapport a été adopté, conformément aux dispositions des articles 72 et 73 de la Loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, par la formation des chambres réunies en sa séance du 25 septembre 2022. Etaient présents : Messieurs MUNGANGA NGWAKA Jimmy, Premier Président ; TSHIPATA MULUMBA Guy, Président de Chambre, YABWALA NTUNDA Franklin, Président de Chambre ; LOKATIKALA OMOTCHA, Président de Chambre ; BAMUME KAYONI Innocent, Président de Chambre ; TAKAMBA KIMBODI Rigaud, Président de Chambre faisant fonction ; BONGONZA BASAKA Richard, Président de Chambre faisant fonction ; MUBIAYI KABANTU Alphonse, Rapporteur général ; Ministère Public : TUDIESHE KABUTAKAPUA Salomon, Procureur général.

Fait à Kinshasa, le

Rapporteur Général

Premier Président

MUBIAYI KABANTU Alphonse

MUNGANGA NGWAKA Jimmy

Table des matières

LISTE DES TABLEAUX.....	1
LISTE DES GRAPHIQUES	2
LISTE DES ANNEXES.....	Erreur ! Signet non défini.
PREMIERE PARTIE :	6
RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES N° 21/029 du 31 DECEMBRE 2021 POUR L'EXERCICE 2022.....	6
CHAPITRE 1 : RESULTATS DE LA GESTION BUDGETAIRE.....	7
CHAPITRE 2 : OPERATIONS DU BUDGET GENERAL.....	9
2.1. Prévisions des recettes et des dépenses	9
2.2. Réalisation des recettes et exécution des dépenses	10
2.3. Résultats d'exécution des lois de finances	12
CHAPITRE 3 : RESULTATS DES OPERATIONS DU BUDGET GENERAL.....	13
3.1. Recettes du budget général	13
3.1.3. Evolution de la pression fiscale	15
3.2. Dépenses du budget général.....	15
3.3. Résultats du budget général.....	23
CHAPITRE 4 : RESULTATS DES OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES	24
4.1. Recettes et dépenses des budgets annexes	24
4.2. Résultats des budgets annexes.....	27
CHAPITRE 5 : RESULTATS DES OPERATIONS DES COMPTES SPECIAUX.....	28
1.1. Recettes et dépenses des comptes spéciaux	28
1.2. Soldes des comptes spéciaux.....	32
CHAPITRE 6 : RESULTATS DES OPERATIONS DE TRESORERIE	33
DEUXIEME PARTIE :	34
GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES	34
CHAPITRE 1 : OBSERVATIONS SUR LE BUDGET GENERAL.....	35
A) Sur le financement du déficit budgétaire	35
B) Sur les recettes	35
C) Sur les dépenses	40
CHAPITRE 2 : OBSERVATIONS SUR LES BUDGETS ANNEXES ET LES COMPTES SPECIAUX	55
2.1. Maintien des Universités et des Instituts supérieurs comme budgets annexes et des Etablissement publics comme comptes spéciaux.....	55