



COMMUNIQUE N°001/NOVEMBRE 2022

STOP AUX DEPASSEMENTS BUDGETAIRES : UN FLEAU QUI CONSACRE LE TRIOMPHE DE L'INDISCIPLINE BUDGETAIRE

Kinshasa, le 7/11/2022 : L'Observatoire de la dépense publique (ODEP) a suivi avec satisfaction la publication par la Cour des comptes du rapport général sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances rectificative n°21/028 du 31 décembre 2021 en vue de la reddition des comptes du budget du pouvoir central pour l'exercice 2021. L'ODEP en tant qu'organisation citoyenne de contrôle des finances publiques félicite la Cour des comptes pour avoir rempli son rôle constitutionnel. De ce fait, l'ODEP note les mêmes inquiétudes à répétitions dans la gestion des finances publiques depuis plusieurs années notamment le cancer de « dépassements budgétaires », nous relevons dans ce communiqué les grandes constatations de la Cour des comptes pour l'exercice 2021, qui viennent confirmer par celles faites par l'ODEP en janvier 2022 sur l'exécution de la loi des finances 2021.

CONSTATS GENERAUX SUR L'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES POUR L'EXERCICE 2021

L'Observatoire de la dépense publique (ODEP) constate que le changement de régime n'a pas changé grand-chose à la mauvaise gestion des finances publiques. L'indiscipline budgétaire, la contagion dans les dépassements des crédits autorisés par le parlement est devenue une culture de gestion de la respublica. Il s'agit, de manière résumée, des dépassements relevés sur les rubriques des dépenses du budget général, sur les budgets annexes et sur les comptes spéciaux.

De ce qui précède, nous estimons que l'exécution du budget de janvier à septembre 2021 n'a pas été conforme à la loi des finances y afférente. Il y a l'inadéquation entre la vision et la programmation, la budgétisation, l'exécution, le suivi-évaluation. Elle n'a permis ni de créer des richesses ni de promouvoir une croissance économique pro-pauvre ni d'améliorer les conditions sociales de la population.

L'exécution de la loi de finances à fin septembre 2021 renseigne un niveau global d'exécution des dépenses de l'ordre de 7.210,95 milliards FC contre les prévisions linéaires de 10.166,38 milliards FC, soit 70%. Cependant en ressources internes, les dépenses effectuées s'élèvent à 6.521,97 milliards FC contre les prévisions linéaires de 8.173,66 milliards FC soit 79,8%. En ressources extérieurs, les dépenses de situent à 688 milliards FC contre les prévisions linéaires de 1.992,72 milliards FC, soit 34,6%.

Des rubriques budgétivores

Il est à noter qu'à fin septembre 2021, plusieurs lignes budgétaires, dont l'impact demeure faible dans la vie de la population ont connu un paiement de 1.074,12 milliards FC (526 526 112 USD) contre les prévisions linéaires de 560 milliards FC, soit 191,7%. Il s'agit entre autres des indemnités kilométriques, frais secrets de recherche (474%) ; liste civile 102% ; fonds spécial d'intervention (203,05%) ; frais d'installation ou d'équipements (513,0%).

Exécution inégale du budget : Absence de la justice distributive¹

L'exécution de la loi des finances reste marquée par l'affaiblissement des institutions à caractère social. Les dépenses de la santé, éducation, agriculture et infrastructures sont restées faiblement payées au cours de la période. 80% de décaissement concerne les rémunérations en lieu et place des investissements. Les institutions phare du pays sont trop gourmandes. La présidence de la République (211,6%), l'assemblée nationale (103%), le sénat (133%) et la primature (131%) ont vu leurs dépenses exploser en 9 mois.

Ces dépenses en dépassement sont justifiées par le recours à des mauvaises pratiques de gestion. La présidence de la République a augmenté le nombre de son personnel en charge de l'état de 455 à 1018 ; le bureau de l'assemblée nationale rémunère 2.756 membres de cabinet, hormis les 500 députés ; la primature paie 606 personnels politiques dans le cabinet du premier ministre.

Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement des institutions, à l'instar des voyages restent une préoccupation majeure. Environ 30 millions \$ dépensés au cours de la période.

D'après les statistiques du Ministère du budget, la présidence de la République, la primature et le Sénat engagent les dépenses sans disponibilité des crédits. Les dispositions de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques fixent deux notions majeures de gouvernance budgétaire : celle d'autorisation d'engagement et des crédits de paiement. Ainsi, « les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année. Ils sont inscrits dans des programmes attribués aux ministères et Institutions ».

Cette gestion hors norme a pour conséquences, la privatisation des secteurs sociaux des crédits budgétaires nécessaires pour couvrir les dépenses urgentes de la population et l'absence d'investissement.

Les investissements marginalisés

A fin septembre 2021, ODEP constatait que l'Etat n'a dépensé que 59 milliards FC (29,6 millions \$) contre les prévisions linéaires de 256 milliards FC (128,0 millions \$), soit 23,14% pour le compte des investissements publics. Ce montant représente environ 10% de la consommation de fonds par la présidence de la République (253 millions \$) et du fonctionnement des institutions (150,9 millions \$).

Du côté du gouvernement, on affirme que les investissements ont été portés à près de 5% des dépenses publiques. Pour l'ODEP, le niveau d'exécution des dépenses d'investissements sur fonds propre se situe à 0,1% à fin septembre 2021. Une situation, qui a un impact négatif sur la croissance économique et le développement du pays.

Par ailleurs, sur la même rubrique nous constatons que la dépense emblématique est l'acquisition des terrains payée à hauteur de 306,88%, tandis que les constructions restent à 4,80%.

Niveau de paiement des rémunérations²

La rémunération reste l'épine dorsale pour la gestion des dépenses publiques en république démocratique du Congo. Fin septembre, 3.012,82 milliards FC ont été dépensé contre les

¹ ODEP, Rapport de monitoring de l'exécution de la loi de finances de Janvier à Septembre 2021, Décembre 2021

² Idem

prévisions linéaires de 3.889,04 milliards FC, soit 77,47%. Comme nous l'avons présenté ci-haut, elles représentent 52,9% des dépenses effectuées, en-tête de toutes les affectations de l'Etat.

Cela justifie par le recrutement fantaisiste du personnel politique dans différents cabinets : institutions et ministères. Les effectifs du bureau du président de la République par exemple sont passés de 445 en 2019 à 1.018 en 2021. Au niveau de la primature, ce sont 606 personnes en charge de l'Etat ; 2.756 dans les cabinets du bureau de l'assemblée nationale et 881 au Sénat, en dehors de 500 députés et 108 Sénateurs pris en charge par l'Etat. Alors que les deux chambres du parlement disposent d'une administration de qualité capable d'accompagner les personnels politiques.

E. Considérations d'ordre générale

Après constat général, l'ODEP note que le gouvernement peine à améliorer la qualité et l'efficacité de la dépense publique. Ce qui passera par la réduction drastique du train de vie des institutions et l'augmentation des investissements publics porteur de croissance, capables d'améliorer le niveau de vie de la population. Pour l'instant, la loi de finances de l'année reste consacrée aux dépenses de rémunération et de fonctionnement des institutions, malgré les efforts consentis de la mobilisation des recettes.

Nous notons aussi qu'au fur et à mesure que les recettes publiques augmentent, les dépenses de fonctionnement et de rémunération prennent de l'épaisseur ; tandis que les investissements publics sont toujours trop faibles. Conséquences, les priorités budgétaires telles que définie en amont ne sont pas exécutées.

Les recettes additionnelles mobilisées au cours de la période sont reversées dans le fonctionnement et la rémunération, représentant plus de 80% des dépenses de l'Etat. Des inégalités sociales sont également perceptibles dans la répartition des ressources tirées par l'Etat. Le salaire le plus bas s'élève à 90 \$ tandis que le plus élevé est à environ 25.000 \$. Les fonctions politiques restent le travail de prestige, dont le salaire le plus faible dans un cabinet politique se situe entre 800 \$ et 3000 \$ le mois. Le métier le plus marginalisé reste l'enseignement, avec un salaire moyen de 180 dollars \$

CE QU'INSPIRENT LES DEPASSEMENTS BUDGETAIRES

Au sujet des dépassements budgétaires, nous rappelons que les crédits budgétaires sont limitatifs. Les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées ni ordonnancées au-delà des dotations budgétaires. Les dépassements budgétaires inspirent les observations ci-après :

1. La non crédibilité du budget. Quand comme en 2020 on prévoit un budget de 11 milliards de dollars et qu'on ne mobilise que 3,7 milliards, les plus puissants chercheront à consommer des crédits initiaux mal évalués et les secteurs pro-pauvres vont être sacrifiés.
2. L'indiscipline budgétaire
3. Le non-respect de la procédure de décaissement des fonds selon la chaîne de la dépense
4. Le dépassement des allocations budgétaires des institutions et ministères de souveraineté au détriment des ministères à caractère social et économique
5. Le manque de réalisme du budget oblige le gouvernement à réajuster ses ambitions pour les aligner sur ses capacités réelles de financement afin d'éviter d'affaiblir tout l'ensemble du processus budgétaire

6. Le déficit du suivi et de contrôle par le parlement, l'IGF, et la Cour des Comptes dans l'exécution du budget ;
7. Le manque de poursuites pour sanctionner des personnes impliquées dans le non-respect des procédures ;
8. Plus des moyens pour les institutions et très peu pour les secteurs pro-pauvres ;
9. La non prise en compte du principe sacré de la justice distributive ;
10. L'impossibilité de mettre en œuvre les belles orientations du plan national stratégique de développement ;
11. La non prise en compte des recommandations de la Société civile pour améliorer la gouvernance budgétaire ;
12. Le dépassement budgétaire est un indice de probable vol de Fonds Publics et de corruption

Pour l'exercice 2021, l'ODEP déplore le fait que le cancer de dépassements signe son entrée dans le secteur de l'Enseignement supérieur et universitaire.

Tableau : dépassement des crédits d'un échantillon d'établissements d'enseignement supérieur (en CDF)

Etablissement	Prévisions	Exécutions	Dépassements	Taux
ISAU	253 582 100,33	1 380 503 730,00	1 132 921 629,67	546,77 %
ABA	253 582 100,33	1 922 623 965,90	1 669 041 865,57	758,19 %
IFASIC	253 582 100,33	2 763 316 000,00	2 509 733 899,67	1 089,71 %
INBTP	253 582 100,33	4 383 067 321, 00	4 129 485 220,67	1 728 46 %
ISAM	253 582 100,33	3 447 278 560,00	3 193 696 459,67	1 35943 %
ISC	253 582 100,33	7 560 864 292,00	7 307 282 191,67	2 981,62 %
ISTA	253 582 100,33	3 766 404 624,00	3 512 822 523,67	1 485,28 %
ISTM	253 582 100,33	9 050 262 327,02	8 796 680 226,69	3 568,97 %
ISP	253 582 100,33	7 313 128 137,00	7 059 546 036,67	2 883,93 %
ISPT	253 582 100,33	1 099 181 425,00	845 599 324,67	433, 46 %
ISS	253 582 100,33	2 994 495 000,00	2 740 912 899,67	1 180,88 %
UNIKIN	893 347 781,61	31 879 422 020,00	30 986 074 233,39	3 568,53 %
UPN	150 125 893,10	13 366 987 956,00	13 216 862 062,90	8 903,85 %

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

LES RECOMMANDATIONS DE L'ODEP POUR L'AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES

Au Chef de l'Etat

- D'organiser un Forum national sur la fragilité budgétaire en vue de la compréhension de la chaîne de la recette et dépenses publiques ;
- Prendre des mesures visant le respect du circuit de la dépense publique et le plan d'engagement budgétaire par son cabinet.

Au Premier ministre

- Procéder à l'informatisation totale de la chaîne de la recette publique, à la limitation du recours à la procédure d'urgence et s'en tenir au respect strict du circuit de la dépense publique, ainsi qu'à celle relative à la passation des marchés publics ;
- De veiller à la régularité des dépenses urgentes conformément au Manuel de procédures et le circuit de la dépense publique ;

Au Parlement

- Le renforcement de contrôle de l'exécution de la loi des finances en interpellant les membres du Gouvernement, des institutions et des services publics ;
- L'exploitation à bon escient du projet de Loi de Reddition de Comptes et les observations de la Cour des Comptes y relatives ;
- La poursuite et la sanction des personnes impliquées dans le non-respect des procédures ;
- L'adoption de la bonne exécution du budget comme critère de bonne gouvernance dans l'évaluation du Gouvernement ;
- Saisir la Cour de Comptes afin qu'elle contrôle la gestion des dépenses publiques (bon d'engagement, bon de retrait, avis favorable émis sur les Ordres de paiement informatisé (OPI), etc. ;
- Organiser un débat public sur la gestion des dépenses publiques à partir de l'investiture du chef de l'Etat ;

A la Cour des Comptes et à l'IGF

- Procéder au contrôle périodique et régulier afin de redresser à temps tout dérapage ;
- D'initier un audit sur la gestion de tous les projets financés par le trésor public, et de leurs régularités conformément aux lois de la République régissant les finances publiques. Mais aussi l'étendre à la période avant la prise de fonction du Président Félix Tshisekedi ;

Au gouvernement

- L'interconnexion d'une part de la Banque centrale du Congo avec les régies financières nationales et services d'assiette et d'autre part les assujettis /contribuables avec les régies financières et les services d'assiette, de manière à ce que la situation des finances publiques soit connue au jour le jour ;
- Le strict respect du budget tel que voté par le Parlement ;
- La rationalisation du volume des exonérations accordées aux sociétés et entreprises, pour réduire le taux des dépenses fiscales inconsidérées et s'assurer du suivi de l'atteinte des objectifs des exonérations aux investissements à savoir par la création d'emplois et la relance de l'économie nationale ;
- L'évaluation de manière participative de la mise en œuvre de la perception de la TVA ;
- Lutter de manière efficace contre la corruption, évasion fiscale et le détournement des deniers publics ;
- Les sanctions des contrevenants à la Loi, à tous les niveaux.
- Le financement des campagnes de civisme fiscal et les organiser en collaboration avec les organisations de la société civile ;
- La publication dans le site des Ministères concernés, de la liste exhaustive des exploitants des ressources naturelles (énergie, forêt, mines, hydrocarbures...), par province, avec notamment la superficie exploitée, le volume d'activité, la production vendue ou exportée, le prix de location ou d'amodiation, le potentiel, etc.

En ce qui concerne les dépenses :

- La rationalisation des dépenses des cabinets ministériels et des institutions pour permettre la bonne exécution des dépenses des secteurs pro pauvres ;
- Le respect de l'utilisation des crédits selon les lignes budgétaires, tout en priorisant les dépenses d'investissements ;
- La maîtrise de l'effectif des agents affectés aux Ministères.

Aux ministères des Finances et du Budget

- L'application stricte des chaînes des recettes et des dépenses ;
- Le renforcement des mécanismes de contrôle interne pour s'assurer qu'à chaque dépense le montant plafond n'est pas dépassé et que chaque recette publique est canalisée vers le compte général du trésor public ;
- La limitation au strict minimum du seuil accepté des dépenses exceptionnelles ;

Aux Régies financières :

- Le développement des mécanismes pour recouvrer le maximum des recettes ;
- La mise en place des mesures fiscales qui avaient été arrêtés dans la Loi de Finances en prenant notamment des arrêtés, de diligenter des audits etc. ;
- Le renforcement du contrôle interne ;
- L'organisation de contrôle a priori, après taxation, lors de l'ordonnancement et a posteriori, sur pièces ou sur place ;
- L'uniformisation de visa d'entrée en RDC pour lutter contre la fraude aux frontières ;
- La rationalisation des exonérations ;
- La projection d'une interconnexion de leurs différents services et concrétiser le projet de télédéclaration et de télépaiement ;
- Sanctionner des agents qui enfreignent à la loi à tous les niveaux ;
- L'intensification de la sensibilisation, le recensement et le recouvrement de l'impôt forfaitaire à charge des micro-entreprises au titre d'IBP en impliquant les Autorités des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées et la Société Civile, pour maximiser le recouvrement de cet impôt ;
- Le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale par des contrôles réguliers et approfondis ;
- L'intensification de la campagne de sensibilisation sur l'émission obligatoire de la facture par les assujettis à la TVA, pour maximiser le recouvrement des impôts ;
- L'intensification de la campagne sur le civisme fiscal, en y impliquant la Société Civile, pour maximiser le recouvrement des impôts.

A la Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics :

- De rejeter conformément à la loi sur les marchés publics tout recours abusifs à la procédure de gré à gré ;
- De résister à toute forme de pression venant des politiques et travailler dans le respect des normes régissant les marchés publics en RDC ;

Aux Partenaires Techniques et Financiers

- L'application des principes d'alignement prévu dans la Déclaration de Paris.

A la Société Civile

- La collaboration avec le Gouvernement dans l'organisation des campagnes de civisme fiscal ;
- L'organisation des audits sociaux dans les projets ayant reçu financements internes ou externes ;
- La multiplication du contrôle citoyen à tous les niveaux ;
- D'accroître le contrôle citoyen sur la gestion des biens publics, à travers des actions citoyennes pour accroître la transparence et la redevabilité des autorités publiques au niveau du pouvoir central, provincial et local.

- De s'approprier le combat de la bonne gouvernance, notamment de la transparence et de la redevabilité pour que la gestion des finances publiques réponde aux besoins de la lutte contre la pauvreté et amorcer le développement du pays.

A la population

- De tirer les conséquences de la non prise en compte de manière effective des besoins sociaux dans l'exécution des budgets de l'Etat 2017-2019 et d'exiger des comptes aux dirigeants actuels avant tout renouvellement des mandats ;
- De poser, lors des élections à venir un vote capable d'amener le pays vers un changement vivement souhaité par tout le monde.

Pour ODEP

Contacts : (+243) 812 664 685 – 819 542 243