

SENAT

REPUBLIQUE DU CONGO

Unité – Travail – Progrès

***R*APPORT N°41**

DE LA COMMISSION ECONOMIE ET FINANCES

RELATIF

**A L'EXAMEN DU PROJET DE LOI PORTANT
REGLEMENT DEFINITIF DU BUDGET DE L'ETAT
EXERCICE 2018**

TROISIEME LEGISLATURE DU SENAT

**SEPTIEME SESSION ORDINAIRE (BUDGETAIRE) DU SENAT
DU 15 OCTOBRE 2019**

(Rapport adopté par le Sénat le 22 décembre 2019)

SOMMAIRE

INTRODUCTION -----	P. 3
I- PRÉSENTATION DE L'AFFAIRE -----	P. 4
II- EXAMEN DE L'AFFAIRE -----	P. 8
III- RECOMMANDATION -----	P. 16
CONCLUSION -----	P. 17

INTRODUCTION

La Commission Economie et Finances du Sénat s'est réunie les 4, 5, 8 et 11 novembre 2019 dans la salle latérale du Palais des Congrès, sous la direction du Vénérable Sénateur **Jean Marie ANDZIBA EPOUMA**, son Président, pour examiner puis délibérer sur le texte adopté par l'Assemblée Nationale relatif au projet de loi portant loi de règlement du budget de l'Etat, exercice 2018.

Ont pris part aux travaux, les Vénérables Sénateurs :

Paul Stanislas NGUIE	: Premier Vice-Président
Antoine BANVIDI	: Deuxième Vice-Président
Aristide NGAKOSSO NGAMA	: Rapporteur
Jean Serge KENTOUA	: Secrétaire
Théophile ADOUA	: Membre
Athanase MAKAYA MAKOUNDI	: Membre
Martin Nicaise MAKOSSO	: Membre
Bernard MBATCHI	: Membre
Anastasie MOUDOUEMA BATSELILI	: Membre
Joséphine MOUNTOU-BAYONNE	: Membre.

Excusé, le Vénérable Sénateur :

Jean Nicolas MOUNGALA	: Membre. ✕
-----------------------	-------------

I- PRESENTATION DE L'AFFAIRE

Conformément aux dispositions de l'article 60 de la loi organique n°36-2017 du 03 octobre 2017 relative aux lois de finances, le présent projet de loi porte règlement définitif du budget de l'Etat exercice 2018.

Par la loi n°1-2018 du 29 janvier 2018 portant loi de finances pour l'année 2018, le budget général de l'Etat avait été arrêté ainsi qu'il suit :

- 1.522.629.000.000 FCFA en recettes ;
- 1.303.629.000.000 FCFA en dépenses,

dégageant un excédent budgétaire prévisionnel de trésorerie de 219.000.000.000 FCFA destiné à contribuer à la diminution de l'écart de financement du budget.

En effet, le déficit prévisionnel des ressources de trésorerie sur les charges de trésorerie avait été estimé à 778.900.000.000 FCFA, financé ainsi qu'il suit :

- apport du solde budgétaire excédentaire : 219.000.000.000 FCFA.
- apport à rechercher auprès des bailleurs internationaux 559.900.000.000 FCFA.

L'exécution du budget exercice 2018 a donné les résultats suivants :

1- Des recettes définitives de l'Etat :

- | | | |
|------------------------|---|------------------------|
| - Prévisions | : | 1.548.500.000.000 FCFA |
| - Recouvrement | : | 1.892.360.513.289 FCFA |
| - Taux de recouvrement | : | 122,21%. |

Le recouvrement des recettes a permis d'atteindre les résultats suivants :

a) Les recettes propres

- Impôts et taxes intérieurs

- | | | |
|------------------------|---|----------------------|
| - Prévisions | : | 633.100.000.000 FCFA |
| - Recouvrement | : | 485.846.000.000 FCFA |
| - Taux de recouvrement | : | 76,74%. |

- Droits et taxes de douanes
 - Prévisions : 121.500.000.000 FCFA
 - Recouvrement : 94.872.000.000 FCFA
 - Taux de recouvrement : 78,08%.
- Recettes pétrolières
 - Prévisions : 749.200.000.000 FCFA
 - Recouvrement : 1.288.815.000.000 FCFA
 - Taux de recouvrement : 172,02%.
- Recettes de service et de portefeuille
 - Prévisions : 15.500.000.000 FCFA
 - Recouvrement : 16.929.000.000 FCFA
 - Taux de recouvrement : 109,22%.

b)- Les dons, legs et fonds de concours

- Prévisions : 29.200.000.000 FCFA
- Recouvrement : 5.896.000.000 FCFA
- Taux de recouvrement : 20,19%.

2- Des dépenses

- Prévisions : 1.303.629.000.000 FCFA
- Ordonnancements : 1.495.307.000.000 FCFA
- Taux d'exécution : 114,70%.

a)- Dépenses de fonctionnement

- Prévisions : 1.039.629.000.000 FCFA
- Ordonnancements : 1.327.887.000.000 FCFA
- Taux d'exécution : 127,73%.

c)- Dépenses d'investissement

- Prévisions : 264.000.000.000 FCFA
- Ordonnancements : 167.420.000.000 FCFA
- Taux d'exécution : 63,42%.

Il sied de noter que les dépenses d'investissement ont été payées à hauteur de 97.695.000.000 FCFA, générant ainsi des restes à payer de 69.724.000.000 FCFA au 31 décembre 2018.

En définitive, l'exécution des grandes masses budgétaires réajustées de l'exercice 2018 se présente ainsi qu'il suit :

- Recettes définitives : 1.892.360.513.289 FCFA
- Dépenses définitives : 1.495.307.885.677 FCFA.

Il se dégage un solde budgétaire excédentaire de 397.052 .627.612 FCFA.

En intégrant les opérations des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor ouverts en 2018, dont le solde s'élève à la somme de 9.521.658.819 FCFA, le solde budgétaire global, dons inclus, s'élève à 406.573.686.431 FCFA.

Malgré une augmentation substantielle des recettes pétrolières et une amélioration du solde budgétaire global, il subsiste néanmoins un gap de financement dans l'exécution du budget de 2018, de l'ordre de 490 milliards de FCFA en intégrant les opérations de trésorerie et de financement.

Les apports extérieurs attendus pour financer le budget 2018 (environ 560 milliards de FCFA) n'ont pas été obtenus, ceux-ci étant liés à la conclusion d'un programme avec le Fonds Monétaire International, programme qui n'a pu être conclu qu'en juillet 2019.

3- DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES ET DE DISCIPLINE BUDGETAIRE SUR LE CONTROLE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES 2017.

La Constitution du 25 octobre 2015 dispose à son article 154 : « une loi organique règle le mode de présentation du budget de l'Etat. Le Parlement règle les comptes de la nation. Il est assisté à cette fin par la Cour des comptes et de discipline budgétaire ».

A

L'article 96 du décret n° 2018-67 du 1^{er} mars 2018 portant règlement général de la comptabilité publique dispose : « Le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des organismes publics est assuré par la Cour des comptes et de discipline budgétaire, institution supérieure de contrôle de l'Etat.

A ce titre, elle reçoit chaque année communication de toute information et documents des services chargés de l'exécution des lois de finances, notamment les comptes de gestion des comptables publics accompagnés des pièces justificatives».

C'est en application des dispositions ci-dessus que la Cour des comptes et de discipline budgétaire a procédé au rapprochement :

- de la balance générale de sortie du comptable au 31 décembre 2017 avec la balance d'entrée au 1^{er} janvier 2018 ;
- du compte de l'ordonnateur avec le compte du comptable ;
- des recettes du bordereau de synthèse avec les recettes comptabilisées à la balance générale des comptes de l'Etat ;
- des dépenses du compte administratif avec le bordereau de développement des dépenses ;
- des dépenses ordonnancées et prises en charge par le trésorier payeur général.

La Cour des comptes et de discipline budgétaire, après avoir constaté les chiffres identiques des résultats globaux du compte administratif et du compte de gestion dans leurs aspects significatifs de la situation financière de l'Etat au 31 décembre 2018, déclare la conformité entre le compte administratif et le compte de gestion, exercice 2018 et transmet son rapport au Parlement en vertu des dispositions de l'article 99 du décret précité.

II- EXAMEN DE L'AFFAIRE

Dans le cadre de l'examen de cette affaire, la Commission a reçu, le lundi 11 novembre 2019 de 11 h à 13 h dans la salle latérale du Palais des Congrès, Monsieur **Calixte NGANONGO**, Ministre des Finances et du Budget, qui a fait un exposé liminaire avant de répondre aux préoccupations et aux questions des Vénérables Sénateurs membres de la Commission.

II-1- EXPOSE LIMINAIRE DU MINISTRE DES FINANCES ET DU BUDGET.

Présentant le projet de loi portant loi de règlement du budget de l'Etat, exercice 2018, Monsieur **Calixte NGANONGO**, Ministre des Finances et du Budget, a relevé deux faits majeurs ayant marqué l'exécution du budget de l'Etat, exercice 2018.

Il s'agit de la bonne tenue des cours du pétrole et de la libération des dividendes par certaines entreprises du portefeuille public.

II-2- PREOCCUPATIONS DES VENERABLES SENATEURS, MEMBRES DE LA COMMISSION A L'ENDROIT DU MINISTRE DES FINANCES ET DU BUDGET.

1- La persistance des exonérations exceptionnelles malgré leur suppression.

2- L'absence d'un collectif budgétaire en 2018 suite :

- aux recettes pétrolières à 172,02% ;
- à la subvention hors budget de l'Etat à la CORAF à hauteur de 216.900.000.000 FCFA.

3- Le faible décaissement des crédits au niveau des Ministères :

- Tourisme et Environnement soit 60.952.924 FCFA pour une prévision de 417.049.320 FCFA.
- Intérieur, Décentralisation et Développement Local soit 5.292.391.801 FCFA pour une prévision de 28.774.965.000 FCFA.

4- La source des dividendes réalisées à 4.100.000.000 FCFA pour une prévision initiale de 0 FCFA en 2018.

5- Le non-respect des autorisations budgétaires par certains ministères :

N°	DESIGNATION	PREVISIONS (FCFA)	ORDONNANCEMENT (FCFA)	DEPASSEMENT (FCFA)
1	Défense Nationale	47.694.691.560 (personnel) 106.756.520.852 (biens et services)	52.413.820.488 126.149.861.511	4 719 128 928 19 393 340 659
2	Affaires Etrangères, Coopération et Congolais de l'Etranger	19.188.970.245 (personnel) 1.825.840 400	22.186.767.408 2.988.436.949	2 997 797 163 1 162 596 549
3	Justice, Droits Humains et Promotion des Peuples Autochtones	18.534.955.015 (personnel)	21.784.774.680	3 249 819 665
4	Hydrocarbure	913.026.720 (transferts)	291.206.434 262	290 293 407 542
5	Equipement et Entretien Routier	28.522.000.000 (investissement)	33.395.462.971	4 873 462 971

6- La persistance de la pratique des paiements par anticipation.

A

II-3- REPONSES DU MINISTRE DES FINANCES ET DU BUDGET AUX PREOCCUPATIONS DES VENERABLES SENATEURS, MEMBRES DE LA COMMISSION.

1. Sur la persistance des exonérations exceptionnelles malgré leur suppression.

Une analyse approfondie des exonérations, permet de constater que les exonérations exceptionnelles, certes ne sont pas totalement supprimées, mais sont en perpétuelle diminution.

En effet, en dehors des exonérations liées à la contribution à l'investissement, les autres exonérations exceptionnelles sont passées de 12 milliards FCFA en 2016 à 7 milliards FCFA en 2017 et à 3 milliards FCFA en 2018.

L'augmentation constatée en 2018 résulte des seules exonérations liées à la contribution à l'investissement qui sont classées comme « exonérations exceptionnelles ». Il faut souligner que ces exonérations sont aussi appelées à se réduire d'année en année, notamment avec la renégociation actuelle des conventions d'établissement.

2. Sur l'absence d'un collectif budgétaire en 2018 suite :

- **aux recettes pétrolières à 172,02 % ;**
- **à la subvention hors budget de l'État à la CORAF à hauteur de 216.900.000.000 FCFA.**

Il convient de rappeler que le budget 2018 avait été voté avec un gap de financement prévisionnel de près de 600 milliards FCFA.

La bonne tenue du secteur pétrolier a permis de constater, en fin d'année, des recettes pétrolières supplémentaires issues de la vente des cargaisons de l'ordre de 540 milliards FCFA par rapport aux prévisions initiales du budget.

Ces recettes pétrolières supplémentaires constatées ont contribué à la réduction de ce gap prévisionnel.

X

Quant à la subvention à la CORAF, pour des besoins de transparence, le niveau réel de la subvention a été régularisé par des ordonnancements en fin d'année. Ce qui nous a permis de l'intégrer dans la loi de règlement en examen actuellement.

3. Sur le faible décaissement des crédits au niveau des Ministères suivants :

- **Tourisme et environnement, soit 60 952 924 FCFA pour une prévision de 417 049 320 FCFA ;**
- **Intérieur, décentralisation et développement local, soit 5 292 391 801 FCFA pour une prévision de 28 774 965 000 FCFA.**

Le faible décaissement concerne les dépenses de transfert qui ont été ordonnancées à hauteur de 14,61 % pour le Ministère du Tourisme et de l'environnement, et à 18,40% pour le Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation.

Ainsi :

- Pour le ministère du tourisme et de l'environnement :

Il s'agit principalement des crédits liés à des conventions du tourisme et de l'environnement qui n'ont été engagés que pour le 1er trimestre 2018 suite aux procédures particulières de cette catégorie de dépenses. Cependant, une meilleure maîtrise des procédures par les gestionnaires de crédit contribuerait à un meilleur pourcentage d'ordonnement de ces dépenses.

- Pour le ministère de l'intérieur et de la décentralisation :

Les dotations globales d'investissement et de décentralisation, ainsi que la dotation spéciale d'assainissement des collectivités locales n'ont été ordonnancées que pour deux (2) trimestres. De même que les crédits de la fonction publique territoriale, prévus pour 2 milliards FCFA, n'ont été ordonnancés qu'à hauteur de 500 millions FCFA. Enfin, les crédits relatifs à l'appui à la mise en œuvre de la décentralisation prévu pour (1 milliard FCFA) n'ont été engagés qu'à hauteur de 420 millions FCFA.

Les difficultés de trésorerie ayant conduit au non-paiement des ordonnances de délégation de crédits des collectivités locales de 2017 expliquent le faible niveau d'ordonnancement de ces crédits en 2018.

4. Sur la source des dividendes réalisés à 4 100 000 000 FCFA pour une prévision initiale de 0 FCFA en 2018.

Il est important de souligner que la prévision des dividendes est complexe du fait de la nature même de cette recette.

Un dividende n'est constaté que s'il y a bénéfice. Il est difficile d'anticiper les résultats d'un exercice budgétaire, surtout dans le contexte actuel.

En outre, quand un bénéfice est constaté, il est également difficile d'anticiper sa répartition qui dépend des organes délibérants en fonction des engagements auxquels fait face l'entreprise. Une entreprise qui a contracté des emprunts pour investir doit procéder au remboursement de sa dette selon un échéancier. La part de bénéfice dégagée doit d'abord permettre la couverture de l'échéance de la dette. Par ailleurs, l'entreprise a aussi l'obligation de constituer des réserves légales et libres. La partie à distribuer sous forme de dividende n'est envisagée qu'après toutes ces diligences.

Fort de tout cela, l'inscription d'une prévision de dividende ne devrait être faite que pour mémoire, sa réalisation étant tout à fait aléatoire.

Les dividendes reçus en fin 2018 concernent les exercices 2016 et 2017. Ils ont été versés par la SNPC (3 milliards 500 millions FCFA pour l'exercice 2017) et par le secteur bancaire (LCB, Écobank) et le secteur des assurances (CICARE).

5. Sur le non-respect des autorisations budgétaires par certains ministères :

- **Défense Nationale (personnel, biens et services) ;**
- **Affaires étrangères (personnel, transfert) ;**
- **Justice et Droits humains (personnel) ;**
- **Hydrocarbures (transfert) ;**
- **Équipement et entretien routier (investissement).**

Concernant les dépassements au niveau des dépenses du personnel (Défense Nationale, Affaires étrangères et Justice), il s'agit généralement d'un reclassement des codes services par rapport aux diverses affectations ou mutations des agents.

Un travail est actuellement en cours à la Direction générale du budget afin de revoir les codes services en vue de les faire correspondre aux différents ministères. Ceci permettra d'éviter certains dépassements constatés.

Concernant le dépassement des transferts au Ministère des Hydrocarbures, il s'agit de la prise en compte de la subvention CORAF tel qu'il a été dit plus haut.

Quant au dépassement de transfert des affaires étrangères, il s'agit essentiellement des dépenses liées au Centre de Conférence international de Kintélé (rattaché provisoirement aux Affaires étrangères, en attendant de clarifier le statut dudit Centre).

Pour une prévision de 1 milliard de FCFA, les ordonnancements se sont élevés à 2 milliards 600 millions FCFA.

Enfin, le dépassement en investissement (Équipement et entretien routier) résulte de la prise en compte des dépenses suivantes au-delà de leurs prévisions initiales :

- aménagement et bitumage de la route Ketta- Sembé- Djoum : 17 milliards 665 millions FCFA ;
- aménagement de la route Dolisie- Doussala- Ndendé : 2 milliards 670 millions FCFA;
- réhabilitation de la RN2 : 1 milliard 923 millions FCFA.

6. Sur la persistance de la pratique des paiements par anticipation.

Conformément au règlement général de la comptabilité publique, avant d'être payées, les dépenses sont engagées, liquidées et ordonnancées.

Toutefois, certaines catégories de dépenses peuvent être payées sans ordonnancement préalable et faire l'objet d'une régularisation après paiement dans un délai maximum de 60 jours. Cette procédure prend le nom de paiement par anticipation ou PPA.

Les paiements par anticipation sont donc règlementés. Il s'agit néanmoins de prendre toutes les dispositions pour que les dépenses payées par anticipation :

- soient bel et bien prévues dans le budget et qu'il y ait des crédits suffisants pour les couvrir ;
- que la régularisation de ces dépenses soit effectuée dans les 60 jours maximum ;
- que cette pratique soit une exception, en ce sens que les catégories de dépenses devant faire l'objet de paiement par anticipation doivent être bien définies et limitatives.

Il sied de signaler qu'avec la mise en œuvre du système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP), en cours, cette pratique relèvera bientôt du passé.

Outre le Ministère des Finances et du Budget, la Commission a eu des échanges avec le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Portefeuille Public, Monsieur **Gilbert ONDONGO**.

Ces échanges ont porté sur la non production à la Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire des états financiers des Entreprises et Etablissements Public suivants :

- le chemin de fer Congo-Océan (CFCO) ;
- l'Energie Electrique du Congo (E²C) ;
- la Congolaise des Eaux ;
- la Société des Postes et Epargne du Congo (SOPECO) ;

- la Banque Postale du Congo ;
- l'Agence Nationale de l'Aviation Civile.

Il sied de retenir que toutes ces entreprises publiques relèvent effectivement du portefeuille public.

Cependant, il convient de noter qu'à la création du ministère du portefeuille public, le droit n'a pas été révisé. Le droit en vigueur veut que l'entreprise soit sous la tutelle d'un ministère technique.

Ainsi :

- le CFCO est sous la tutelle du Ministère des transports ;
- Congo-Télécom sous la tutelle du ministère des postes et de télécommunications ;
- E²C sous la tutelle du ministère de l'Energie et de l'hydraulique, etc.

Ces ministères de tutelle ne sont pas disposés à se désengager de ces entreprises en dépit de la création de la direction générale du portefeuille public, tant que le droit en cette matière ne sera pas révisé.

Face à cette situation, le portefeuille public s'efforce de temps en temps d'avoir les résultats des conseils d'administration de ces établissements publics.

Concernant la non production à la Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire des états financiers, il sied de signaler que :

- Les sociétés comme E²C et la Congolaise des eaux qui sont de création récente, ne pouvaient pas déposer des comptes financiers, car elles étaient à leur première année d'exercice et que ces comptes n'étaient pas encore clos.
- L'ANAC ne tient pas des comptes conformes aux prescriptions de l'OHADA. Il faudra l'obliger d'appliquer une comptabilité aux normes de l'OHADA.

X

- La Banque postale quant à elle est tenue d'élaborer les comptes conformément aux directives de la COBAC, car la COBAC doit vérifier les ratios prudentiels de ces comptes.
- La SOPECO est dans la même situation que l'ANAC, face aux problèmes financiers qui l'accablent, elle n'a pas les moyens financiers de se payer les services d'un cabinet mondialement reconnu en cette matière.

III- RECOMMANDATION

Afin de permettre à l'Etat actionnaire de soutenir la performance économique des entreprises du portefeuille public, de promouvoir leur rentabilité, leur valorisation sur le long terme et leur empreinte environnementale et sociétale,

La commission recommande au Gouvernement : d'entreprendre une étude de faisabilité pour élever la direction générale du portefeuille public au rang d'une Agence des Participations de l'Etat (APE) placée sous la tutelle du ministère en charge de l'Economie.