

SENAT

REPUBLIQUE DU CONGO

Unité ²- Travail - Progrès

***R*APPORT N°42**

DE LA COMMISSION ECONOMIE ET FINANCES

RELATIF

**A L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR L'ANNEE 2020**

TROISIEME LEGISLATURE DU SENAT

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

(Rapport adopté par le Sénat le 22 décembre 2019)

SOMMAIRE

INTRODUCTION	:	P. 3
I- PRESENTATION DE L'AFFAIRE	:	P. 4
II- EXAMEN DE L'AFFAIRE	:	P. 9
III- AMENDEMENTS	:	P. 26
CONCLUSION	:	P. 26
ANNEXE	:	P. 28

INTRODUCTION

La Commission Economie et Finances du Sénat s'est réunie dans la période du 29 octobre au 16 décembre 2019 successivement dans la salle latérale, la salle 101 et la salle 102 banquet du Palais des Congrès, sous la direction du Vénérable Sénateur **Jean Marie ANDZIBA EPOUMA**, son Président, pour examiner le projet de loi de finances pour l'année 2020.

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

1- CONTEXTE DE L'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT POUR L'ANNEE 2020


Au niveau international

La croissance dans les économies avancées, attendue à 1,9% en 2019 devrait se replier par la suite à 1,7% en 2020, à cause notamment d'une récession potentielle de la branche industrie, en lien avec la guerre commerciale que se livrent les USA, la Chine et l'Union Européenne.

En Afrique Subsaharienne, la reprise économique devrait se poursuivre, avec un taux de croissance qui se situerait à 3,6% en 2020 contre 3,4% en 2019, avec cependant des disparités entre pays.

La croissance en zone CEMAC, demeurerait stable autour de 3,3% en 2020 comme en 2019, sous l'effet conjugué d'une augmentation de la production pétrolière, d'une stabilité des prix et du regain de dynamisme dans le secteur hors pétrole, impulsé par la poursuite des réformes structurelles.

Au niveau national :

- **Au plan économique**, il faut rappeler la conclusion le 11 juillet dernier, d'un programme appuyé par la facilité élargie de crédit avec le Fonds Monétaire International (FMI), qui comporte une série de mesures et recommandations à mettre en œuvre. Ces mesures se traduisent par des exigences à prendre en compte dans la structuration des équilibres budgétaires.
- **Au plan financier**, en tenant compte des paramètres du programme, la résorption des déséquilibres se poursuivra et sera renforcée. Les objectifs de réduction du déficit primaire hors pétrole et de rétablissement de la viabilité de la dette publique seront consolidés. 

- **Au plan extérieur**, le déficit de la balance des transactions courantes devrait se réduire, en passant de 6,3% du PIB en 2019 à 4,1% en 2020 sous l'effet conjugué d'une baisse projetée des importations des biens et d'une légère hausse des exportations.

2- DES CONTRAINTES DU PROGRAMME AVEC LE FMI EN LIEN AVEC LE BUDGET DE L'ETAT.

Le budget de l'Etat devrait se conformer au cadrage macroéconomique discuté, arrêté ou révisé avec le Fonds monétaire international.

Pour ce faire, quatre (4) règles sont édictées à savoir :

La première règle est la conformité du budget aux termes du programme telle que reflétée dans le mémorandum des politiques économiques et financières qui sous-entend l'accord.

La deuxième règle se résume à l'alignement sur les objectifs du programme, de toute politique budgétaire à entreprendre dans la période.

La troisième règle voudrait que toute modification du cadrage se fasse nécessairement d'accord parties pendant le programme.

La quatrième règle est que tout emprunt extérieur à contracter dans la période du programme devrait l'être à des conditions concessionnelles.

En somme, pendant la période du programme, le Gouvernement devrait remplir les mesures et les indicateurs de performance arrêtés avec nos partenaires financiers. Il est sous-entendu que les tirages sur l'appui budgétaire ainsi que les autres financements prévus dépendront de la bonne performance dans l'exécution des objectifs, des repères structurels et autres conditionnalités du programme.

3- DE L'ORIENTATION ET DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE.

En raison de la situation macroéconomique encore fragile, caractérisée par des déficits économiques et financiers persistants, l'orientation de la politique budgétaire est celle énoncée dans le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) 2020-2022 discutée avec le Parlement.

Celle-ci se caractérise par la poursuite d'une politique budgétaire prudente, axée sur la baisse du déficit primaire hors pétrole à travers :

- ❖ l'amélioration des recettes non pétrolières ;
- ❖ la rationalisation des dépenses budgétaires ;
- ❖ le rétablissement de la viabilité de la dette publique en vue de la rendre soutenable.

Pour atteindre les objectifs de la politique budgétaire, le Gouvernement table sur quelques mesures déclinées en trois axes :

- ❖ la réduction des subventions dans le domaine pétrolier. Cette réduction concerne aussi bien la congolaise de raffinages (CORAF) que la Centrale électrique du Congo (CEC), en comptant sur les efforts de réduction des charges d'exploitation prévues dans le contrat de performance signé avec l'Etat ;
- ❖ la réduction des dépenses fiscales par le retrait des exonérations à certaines sociétés, à la suite des travaux de la commission en charge du contrôle des avantages fiscaux accordés dans les conventions d'établissement ;
- ❖ le renforcement de la transparence budgétaire par l'application, d'une part, de la règle du produit brut, qui prône la comptabilisation de toutes les recettes et dépenses, y compris celles prélevées en amont par les sociétés pétrolières dans le cadre des accords particuliers et, d'autre part, la limitation des paiements par des procédures exceptionnelles.

Toutes ces réformes se feront sur fond de mutation vers un système d'information de gestion de finances publiques plus performant, lequel renforcera les mesures administratives déjà en cours, comme l'interconnexion des régies financières.

4- EXECUTION DU BUDGET DE L'ETAT EXERCICE 2019 AU 30 JUIN 2019

4-1- L'exécution des recettes au 30 juin 2019 a donné les résultats suivants :

EN MILLIARDS FCFA

NATURE DES RECETTES	PREVISIONS	REALISATIONS	% REALISATIONS
RECETTES BUDGET DE L'ETAT	1021,3	935,1	91,56 %
Recettes budgétaires par titre	1021,3	935,1	91,56%
• Recettes fiscales	440,7	326,7	74,1%
• Dons, legs et fonds de concours	10,0	6,9	69%
• Cotisations sociales	28,7	17,8	62,0%
• Autres recettes	541,9	583,7	107,7%
Recettes fiscales	440,7	326,7	74,1%
• Impôts et taxes intérieurs	373,4	274,5	73,5%
• Droits et taxes de douane	67,3	52,2	77,6%
Recettes non fiscales	38,7	24,7	63,82%
• Dons	10,0	6,9	69%
• Cotisations sociales	28,7	17,8	62%
Autres recettes	541,9	583,2	76,7%
• Recettes pétrolières	526,7	583,8	110,73%
• Droits et frais administratifs	10,2	3,3	32,4%
• Recettes du portefeuille	5	0,5	10%

4-2- L'exécution des dépenses au 30 juin 2019 a donné les résultats suivants :

NATURE DE DEPENSES	PREVISIONS	REALISATIONS	% D'EXECUTION
II- Dépenses totales	1.613,5	608,9	37,7%
2.1 Dépenses du budget général	1.532,9	580,3	37,9%
Charges financières	121,0	39,2	32,4%
Salaires et traitement	374,0	174,4	93,5%
Biens et Services	187,7	95,0	104,1%
Charges communes	18,0	16,0	88,9%
Transferts et interventions	520,3	164,2	31,6%
Dépenses d'investissement	293,0	91,5	83,9%
Budgets annexes	10,02	0,06	06%
Comptes spéciaux du Trésor	70,51	28,54	40,48%
Dépenses suivant destination socioéconomique	1.563,5	608,6	38,9%

5- DU PROJET DU BUDGET DE L'ETAT EXERCICE 2020.

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2020, se présente dans ses grandes masses ainsi qu'il suit :

BUDGET DE L'ETAT EXERCICE 2020 (en FCFA) :

NATURE DES RECETTES ET DES DEPENSES	PREVISIONS 2020	VARIATION
BUDGET DE L'ETAT = (A) + (B) + (C)	2.175.348.669.503	- 6,8%
A- BUDGET GENRAL	2.092.961.669.503	- 7,06%
A.1. Ressources budgétaires	2.092.961.669.503	- 7,06%
Titre 1-Recettes fiscales	846.634.000.000	2,82%
Impôts et taxes intérieures	714.834.000.000	2,72%
Droit et taxes de douane	131.800.000.000	4,40%
Titre 2- Dons et legs et fonds de concours	28.000.000.000	- 63,03%
Dons et legs et fonds de concours (institutions internationales)	28.000.000.000	- 12,64%
Titre 3 – Autres recettes	1.218.327.669.503	
Vente des cargaisons		- 10,32%
Zone unitization		- 275%
Bonus pétrolier	1.184.000.000.000	- 100%
Recettes minières	8.000.000.000	207,37%
Dividendes	5.000.000.000	0
Amende et condamnations pécuniaires	488.000.000	46,17%
Intérêts des prêts	3.000.000.000	
	17.839.669.503	
A.2- Dépenses budgétaires :	0	- 4,63%
Titre 1. charges financières de la dette	0	- 15,23%
Titre 2. Personnel		4,34%
Titre 3. Biens et services	1.597.000.000.000	2,5%
Titre 4. Transferts	105.000.000.000	- 16%
Titre 5. Investissement	391.000.000.000	2,41%
5.1 Sur ressources internes	192.000.000.000	1,27%
5.2 Sur ressources externes	515.000.000.000	- 7,5%
Titre 6. Autres dépenses	346.000.000.000	22,91%
	204.000.000.000	
	142.000.000.000	
	48.000.000.000	
B- BUDGET ANNEXES	10.016.000.000	-59,90%
B.1 Ressources	10.016.000.000	
Titre1. Recettes fiscales	3.066.000.000	0
Impôts et taxes intérieures	3.066.000.000	
Titre2. Autres recettes	6.950.000.000	- 86,33%
Droits et frais administratifs	4.950.000.000	0
Vente des cargaisons	2.000.000.000	- 300%
B.2- Charges	10.016.000.000	- 59,90%
Solde	0	
C- COMPTES SPECIAUX DU TRESORS	72.407.000.000	8,01%

C.1- Ressources	72.407.000.000	21,67%
Titre 1. Recette intérieures	14.300.000.000	25,86%
Impôts et taxes intérieures	11.600.000.000	3,70%
Droits et taxes de douane	2.700.000.000	0
Titres 2. Cotisation sociales	54.897.000.000	
Cotisation sociale	54.897.000.000	84,11%
Titre 3. Autres recettes	3.210.000.000	100%
Vente des cargaisons	2.000.000.000	57,85%
Droits et frais administratifs	1.210.000.000	
C.2- Charges	72.407.000.000	
Solde :	0	
RESUME BUDGET DE L'ETAT		
RESSOURCES BUDGETAIRES		
DEPENSES BUDGETAIRES	2.175.384.669.503	
Solde budgétaire global	1.679.423.000.000	
	495.961.669.503	
Solde budgétaire de base	714.961.669.503	

II- EXAMEN DE L'AFFAIRE

Dans le cadre de l'examen de cette affaire, la Commission a reçu, le lundi 16 décembre 2019 de 17 h 30 à 20 h dans la salle latérale du Palais des Congrès, Monsieur **Jean Bruno Richard ITOUA**, Ministre de l'Enseignement Supérieur, qui a fait un exposé liminaire avant de répondre aux préoccupations et questions des Vénérables Sénateurs membres de la Commission.

II.1. EXPOSE LIMINAIRE DU MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Présentant le projet de loi portant loi de finances pour l'année 2020, Monsieur **Jean Bruno Richard ITOUA**, Ministre de l'Enseignement Supérieur a indiqué que le projet de loi de finances pour l'année 2020, comprend un budget de l'Etat, établi en **recettes à 2.175.384.000.000** de francs CFA et en **dépenses à 1.679.423.000.000** de francs CFA, dégageant un **solde budgétaire positif de 495.961.000.000** de francs CFA.

Le budget reste compatible avec les hypothèses du programme, portant un accent particulier sur les dépenses sociales. ✕

Ce projet de loi de finances prévoit également des ressources et des **charges de trésorerie**, fixées respectivement à **114.000.000.000** de francs CFA et à **1.045.000.000.000** de francs CFA, dégageant ainsi un besoin de financement de 931.000.000.000 de francs CFA.

Les principaux agrégats budgétaires se déclinent de la manière suivante :

➤ Les recettes du budget général.

Elles sont arrêtées à la somme de **2.092.962.000.000** de francs CFA.

Les **recettes fiscales** prévues à **846.634.000.000** de francs CFA, sont en progression de 2% par rapport à 2019 et représentent 40,45% des recettes budgétaires.

Elles tiennent compte de la situation enregistrées au cours de l'année 2019 après réactualisation des données constatées et de l'état d'avancement de l'ensemble des réformes en matière de recettes. Elles sont détaillées ainsi qu'il suit :

- **Impôts et taxes intérieurs** y compris la parafiscalité établis à **714. 834.000.000** de francs CFA ;
- **Taxes et droits de douanes** arrêtés à **131.800.000.000** de francs CFA.

Les **dons** ordinaires attendus pour un total de **28.000.000.000** de francs CFA se basent exclusivement sur ceux identifiés en rapport avec les projets en cofinancement en cours d'exécution et faisant l'objet des conventions dûment actées.

Les autres recettes sont projetées à **1.218.328.000.000** de francs CFA, dont particulièrement les recettes pétrolières, évaluées à **1.197.000.000.000** de francs CFA contre **1.137.000.000.000** de francs CFA en 2019, soit 57,19% des recettes budgétaires.

Poursuivant son exposé Monsieur **Jean Bruno Richard ITOUA**, Ministre de l'Enseignement Supérieur a relevé que les hypothèses qui sous-tendent ce niveau de recettes pétrolières sont les suivantes ; le **prix du baril** de pétrole arrêté à 55,2 dollars US, le **taux de change** à **585** francs CFA pour un dollar US, et une **production annuelles** de **140.000.000** de barils. ✕

➤ Les dépenses du budget général

Elles sont estimées à **1.597.000.000.000** de francs CFA.

Les **dépenses courantes** sont prévues à **1.251.000.000.000** de francs CFA, soit 78,33% du total des dépenses du budget général ; les **dépenses d'investissement** sont estimées à **346.000.000.000** de francs CFA. Elles représentent 21,66% des dépenses du budget général.

Ces dépenses se déclinent ainsi qu'il suit :

- **charges financières** de la dette : **105.000.000.000** de francs CFA ;
- **salaires et traitements** de l'administration centrale ;
391.000.000.000 de francs CFA.
- **biens et services** : **192.000.000.000** de francs CFA ;
- **transferts** : **515.000.000.000** de francs CFA ;
- **autres dépenses** (anciennement charges communes) :
48.000.000.000 de francs CFA ;
- **investissements** : **346.000.000.000** de francs CFA.

Les **recettes des budgets annexes** quant à elles sont estimées à **10.016.000.000** de francs CFA, elles se déclinent ainsi qu'il suit :

- **recettes fiscales** : **3.066.000.000** de francs CFA ;
- **autres recettes** : **6.950.000.000** de francs CFA.

Les **charges des budgets annexes** sont estimées **10.016.000.000** de francs CFA, pour observer l'équilibre par rapport aux recettes.

S'agissant des **recettes des comptes spéciaux du trésor**, elles sont estimées à **72.407.000.000** de francs CFA.

Elles se décomposent ainsi qu'il suit :

- **recettes fiscales** : **14.300.000.000** CFA ;
- **cotisations sociales** estimées à **54.897.000.000** de francs CFA
dont :
 - **part employeurs** : **37.295.000.000** de francs CFA.
 - **Part salariés** : **17.602.000.000** de francs CFA.
- **Autres recettes** : **3.210.000.000** de francs CFA. ✕

Les **charges des comptes spéciaux du trésor** s'élèvent quant à elles globalement à la somme de **72.407.000.000** de franc CFA.

Pour terminer son propos liminaire, Monsieur **Jean Bruno Richard ITOUA**, Ministre de l'Enseignement Supérieur a souligné que les recettes budgétaires étant supérieures aux dépenses budgétaires, il en résulte un **solde budgétaire** positif de 495.962.000.000 de francs CFA. Ce solde contribuera à la réduction du **gap de financement de 931.000.000.000** de francs CFA évoqué supra. Il subsiste ainsi un gap résiduel de **435.038.000.000** de francs CFA qui sera financé par :

- les tirages estimés à **154 .000.000.000** de francs CFA dans le cadre des appuis budgétaires du FMI et des autres partenaires financiers ;
- la restructuration de la dette extérieure en cours de négociation ;
- des emprunts éventuels pour la partie du gap non couverte a-t-il renchéri.


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

A/- PREOCCUPATIONS

- 1- La non transmission au Parlement des rapports d'exécution trimestrielle du budget 2019 conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances.
- 2- La finalisation de l'interconnexion des systèmes d'information des régies financières.
- 3- L'optimisation des recettes fiscales et les moyens de mise en œuvre :
 - la maîtrise de l'assiette fiscale et du recouvrement ;
 - le sous équipement en matériel informatique des services des impôts ;
 - le manque de matériel roulant ;
 - l'exiguïté et la vétusté des lieux de travail des services d'assiette.

- 4- Le faible niveau de décaissement, malgré l'amélioration de la capacité d'absorption des crédits alloués aux ministères.
- 5- L'opportunité de recours et l'inscription dans la présente loi de finances des prestataires techniques en matière des postes et télécommunication électronique.
- 6- Le niveau de recouvrement de la redevance audio-visuelle au 30 juin 2019.
- 7- L'absence au projet de loi de finances 2020 des dépôts du trésor disponibles à la Banque Centrale (BEAC) qui représentaient 3.000.000.000 FCFA dans la loi de finances de 2019.
- 8- Le respect de la clause de suppression des exonérations exceptionnelles et le contenu des exonérations exceptionnelles de 3.246.719.645 de FCFA au 30 juin 2019.
- 9- L'existence de l'article 6 concernant l'abrogation des instruments juridiques relatifs à la fiscalité du secteur pétrolier.
- 10- La persistance de la pratique des paiements par anticipation et l'accumulation des restes à payer sur les dépenses d'investissement et de fonctionnement.
- 11- L'opérationnalisation du guichet unique foncier.
- 12- La mise en œuvre de la décentralisation et le fonctionnement des Conseils départementaux et municipaux ainsi que les décentes des conseillers.
- 13- L'opérationnalisation de la Fonction publique territoriale et le transfert des compétences au Conseils départementaux municipaux.

B/- QUESTIONS

- 1- Quel est l'état d'avancement des négociations avec les traders ?
- 2- Quel est le niveau d'endettement actuel du Congo :
 - dette intérieure (commerciale et sociale) ;
 - dette bilatérale ;
 - dette multilatérale. 

**II.3. REPONSES DU MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR.
AUX PREOCCUPATIONS DES VENERABLES SENATEURS, MEMBRES
DE LA COMMISSION.**

A/- REPONSES AUX PREOCCUPATIONS

1- Sur la non transmission au Parlement des rapports d'exécution trimestrielle du budget 2019 conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances ;

Le Gouvernement observe depuis 2018 les dispositions ci-dessus citées, avec déjà la transmission au Parlement des quatre rapports trimestriels sur l'exécution du budget de l'Etat 2018.

Au titre de l'année 2019, les rapports des premiers et deuxièmes trimestres ont été transmis. Le rapport d'exécution du budget du troisième trimestre, qui est en cours d'élaboration, vous sera envoyé sous peu. Il s'ensuivra évidemment en dernier, le quatrième rapport qui arrêtera l'exécution du budget de l'Etat pour l'année 2019. Ce dernier n'interviendra qu'après la clôture de l'exercice 2019, donc au début de l'année 2020.

2- Sur la finalisation de l'interconnexion des systèmes d'information des régies financières ;

Le ministre des finances et du budget a lancé en 2016 le projet de modernisation du système d'information du ministère avec pour objectifs de sécuriser les recettes budgétaires et de rationaliser les dépenses budgétaires.

Le projet d'interconnexion des systèmes d'information des régies financières, financé par les ressources du compte « urbanisation des systèmes d'information », intègre plusieurs volets, dont les principaux sont :

- Le système intégré de gestion des finances publiques (**SIGFIP**), qui va concrétiser la transposition du nouveau cadre de gestion des finances publiques édicté par la CEMAC avec notamment la déconcentration de l'ordonnancement des dépenses au niveau des ministères sectoriels. Il se décline en quatre blocs :
 - Élaboration budgétaire ;
 - Chaîne de la dépense ;
 - Chaîne de la recette ;
 - Comptabilité.

Le SIGFIP concrétisera également l'interconnexion entre certaines régies financières.

Sa mise en production initialement prévue pour le 1^{er} janvier 2019 a nécessité des efforts financiers importants tant au niveau des infrastructures que de la formation des acteurs. Cette mise en production a été reportée au **1^{er} janvier 2020**.

Actuellement, les tests avec quatre ministères pilotes, dont le ministère des finances, se poursuivent.

- Le déploiement de **SYDONIA World** appuyé par l'installation des Guichets Unique de Dédouanement (GUD) dans tout le pays pour la sécurisation des recettes et la bancarisation des paiements. Il a été complété par le lancement en fin 2018 du **projet eDouanes** qui met l'accent sur le renforcement des capacités de l'administration douanière dans la valorisation et la classification des marchandises ainsi que la dématérialisation des procédures de dédouanement en offrant un libre accès des usagers au système de dédouanement via internet ;
- Le projet **E-Tax** dont l'objectif global est de moderniser le système d'information des impôts, en remplacement de SYSTAF. Les études et le cahier des charges ont été finalisés en 2018. L'implémentation de la solution retenue et acquise par le ministère est très avancée et le lancement de certains modules (dont la TVA) est prévu dès le début de l'année 2020.

L'ensemble de ces projets seront mis en production dans les prochains mois et consacreront ainsi la finalisation de l'interconnexion des régies financières.

3- Sur l'optimisation des recettes fiscales et les moyens de mise en œuvre :

- **la maîtrise de l'assiette fiscale et du recouvrement ;**
- **le sous équipement en matériel informatique des services des impôts ;**
- **le manque de matériel roulant ;**
- **l'exiguïté et la vétusté des lieux de travail des services d'assiette.**

Afin d'optimiser les recettes fiscales, plusieurs nouvelles dispositions ont été inscrites dans la loi de finances 2019. Il s'agit notamment des dispositions fiscales (35), douanières (03) et parafiscales (04). X

Ces dispositions doivent faire l'objet, entre autres, du suivi-évaluation à la charge de l'Inspection générale des finances(IGF).

Parmi les informations globales collectées dans l'objectif du suivi-évaluation de l'exécution de la loi des finances, sont incorporées les données relatives aux dispositions nouvelles de la loi de finances 2019. Il est ainsi difficile d'évaluer ces dispositions nouvelles de façon distincte ou unitaire à partir des données recueillies.

Pour cette première année de production, après une année de tâtonnements et de formation, l'attention était portée principalement sur le suivi-évaluation de l'exécution des opérations de recettes, de dépenses et de trésorerie, en tenant compte des capacités et des moyens dont dispose l'IGF.

Malgré le sous équipement en matériel informatique et l'exiguïté des lieux de travail des services d'assiette, les directions générales des impôts et des douanes s'organisent pour l'optimisation des recettes fiscales.

4- Sur le faible niveau de décaissement, malgré l'amélioration de la capacité d'absorption des crédits alloués aux ministères.

On observe, en effet, une amélioration dans les procédures d'engagement des crédits alloués aux ministères. Cependant, comme vous le constatez, le niveau des décaissements reste encore faible par rapport aux ordonnancements, compte tenu des difficultés de mobilisation des recettes qui créent des tensions de trésorerie.

L'optimisation des recettes de l'Etat et la mise en place d'un plan de trésorerie annuel mensualisé prévu par la loi organique relative aux lois de finances résoudront, tant soit peu, cette faiblesse du niveau de décaissement.

5- Sur l'opportunité de recours et l'inscription dans la présente loi de finances des prestataires techniques en matière des postes et télécommunication électronique.

Cette préoccupation est fondée, car il n'est pas indiqué d'affecter une ressource budgétaire directement à un prestataire technique dans la loi de finances.

Des échanges à ce sujet ont eu lieu après la transmission du projet de loi de finances au Parlement. La conclusion a été que cette disposition soit amendée.

6- Sur le niveau de recouvrement de la redevance audio-visuelle au 30 juin 2019.

Au 30 juin 2019, la redevance audio-visuelle a été recouvrée pour la somme de 106.137.626 FCFA.

7- Sur l'absence au projet de loi de finances de 2020 des dépôts du trésor disponibles à la Banque Centrale qui représentaient 3.000.000.000 FCFA au 30 juin 2019.

La position nette du gouvernement au 30 septembre 2019 et les contraintes de trésorerie jusqu'au 31 décembre, ne permettent pas d'envisager un report de trésorerie en fin d'exercice.

C'est pour cette raison qu'aucun apport de trésorerie ne pouvait pas être envisagé dans la loi de finances pour l'exercice 2020.

8- Sur le respect de la clause de suppression des exonérations exceptionnelles et le contenu des exonérations exceptionnelles de 3.246.719.645 de F CFA au 30 juin 2019.

La loi n°1-2018 du 29 janvier 2018 portant loi de finances pour l'année 2018 supprime en effet les exonérations exceptionnelles.

Les 3.246.719.645 de FCFA des exonérations exceptionnelles au 30 juin 2019 concernent, notamment, les situations des régularisations douanières ci-après :

- apurement des abandons et des enlèvements directs autorisés par l'administration douanière au cours des années 2015, 2016 et 2017 pour un montant de 2 milliards FCFA environ ;
- la prise en compte des droits liquidés non recouverts par les Douanes pour motif d'abandon (matériel importé en régime d'admission temporaire, en suspension des droits et taxes de douane, abandonné par les usagers) pour 697 millions FCFA ;
- apurement des déclarations provisoires à l'importation pour un montant de 427 millions FCFA ;
- liquidations d'office des saisies sur les droits et taxes de douanes après une affaire contentieuse pour 65 millions FCFA.

9- Sur l'existence de l'article 6 concernant l'abrogation des instruments juridiques relatifs à la fiscalité du secteur pétrolier.

Le premier gain de l'abrogation de ces instruments est d'uniformiser le régime juridique et fiscal des activités pétrolières au Congo. Cette uniformisation soumet tous les opérateurs du secteur des hydrocarbures au Code des hydrocarbures et aux dispositions spécifiques aux hydrocarbures contenues dans les Codes général des impôts et des douanes.

Dans ce contexte, tous les opérateurs pétroliers bénéficient d'un traitement égal devant la loi. A titre d'exemple, la soumission au droit commun des droits d'enregistrement lors des cessions des parts dans les CPP des opérateurs pétroliers est de nature à rapporter des revenus substantiels, eu égard à la fréquence et aux montants de ces opérations. Ces revenus nouveaux viennent en augmentation des recettes de l'Etat.

De manière générale, tous les impôts et taxes auxquels n'étaient pas soumis les deux seuls opérateurs couverts par les conventions de 1968 seront désormais dus et contribueront au redressement des finances publiques.

Au titre de l'année 2018, les exonérations accordées au secteur pétrolier représentent 454 milliards FCFA sur les 615 milliards FCFA d'exonérations accordées par le Gouvernement, tous secteurs confondus, comme l'illustre le tableau ci-après.

Catégorie d'exonérations	ANNEE 2018
Exonérations du secteur pétrolier (Acte n°2/98)	454 045 995 250
Exonérations réglementaires (Acte n°2/92)	6 256 452 371
Contribution de l'Etat à l'investissement	151 764 227 401
Exonérations exceptionnelles	3 341 553 522
TOTAL DES EXONERATIONS	615 408 228 544

L'adoption de la disposition contenue dans le projet de loi de finances 2020 relative à l'abrogation des instruments juridiques relatifs à la fiscalité applicable au secteur pétrolier est soutenue par l'administration des douanes, car ces différents textes accordent des

privilèges douaniers dérogatoires au code des douanes de la CEMAC et au code des hydrocarbures congolais.

Une étude comparée de la situation actuelle et celle prévue par les textes communautaires (CEMAC) sur un échantillon des marchandises importées par une seule société laisse transparaître des divergences susceptibles de donner lieu à une correction.

Par ailleurs, il serait souhaitable que les exportations du pétrole brut soit soumises au paiement de la redevance informatique et ce, conformément aux dispositions des lois de finances 2017 et 2019, qui consacrent l'interdiction d'exonérer la redevance informatique.

10- Sur la persistance de la pratique des paiements par anticipation et l'accumulation des restes à payer sur les dépenses d'investissement et de fonctionnement.

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 de deux mois maximum. Cette procédure prend le nom de paiement par anticipation ou PPA.

Les paiements par anticipation sont donc règlementés, pourvu que les dépenses faisant l'objet de PPA soient bel et bien prévues dans le budget et qu'il y ait des crédits suffisants pour les couvrir.

Quant aux restes à payer, ils résultent, en fin d'année, des dépenses ordonnancées, prises en charge par le comptable et non payées, suite à des difficultés de trésorerie.

Certaines de ces dépenses, notamment celles liées à l'investissement sont transmises à la caisse congolaise d'amortissement pour être prises en compte dans le cadre de la dette intérieure.

11- Sur l'opérationnalisation du guichet unique foncier.

Par décret n°2019-290 du 10 octobre 2019 et sur rapport conjoint du ministre des finances et du budget et du ministre des affaires foncières et du domaine public, chargé des relations avec le Parlement,

le Gouvernement a fixé la composition, les attributions et le fonctionnement du guichet unique foncier.

Le guichet unique foncier est une administration publique destinée à faciliter l'accomplissement, à bref délai, de l'ensemble des formalités administratives, juridiques, techniques et financières qui concourent à l'immatriculation des propriétés immobilières et des droits réels immobiliers ainsi qu'à la mise à jour des titres fonciers.

Il est donc composé de toutes les administrations publiques impliquées dans la procédure de création et de mise à jour des titres fonciers.

L'opérationnalisation du guichet unique nécessite donc une réorganisation des services aussi bien du cadastre, du domaine de l'Etat, de la conservation foncière que de la justice.

Toutes ces administrations sont en train de se concerter sur les aspects pratiques afin que le guichet unique foncier soit opérationnel en janvier 2020.

12- Sur la mise en œuvre de la décentralisation et le fonctionnement des conseils départementaux et municipaux ainsi que les descentes des conseillers.

La décentralisation transfère les compétences aux collectivités locales de gérer librement leurs propres affaires et vise le développement local par la maîtrise des ressources humaines, financières et techniques.

La mise en œuvre de la décentralisation se fait progressivement en s'accompagnant d'un transfert de ressources nécessaires à la couverture des charges correspondantes.

L'Etat doit accorder son concours financier sous forme de dotation globale de fonctionnement, d'investissement et de centralisation.

Devant les difficultés actuelles de notre économie, l'Etat peine à honorer convenablement cet engagement.

13- Sur l'opérationnalisation de la fonction publique territoriale et le transfert des compétences aux conseils Départementaux et Municipaux.

Avec la publication de la loi n°14-2019 du 21 mai 2019 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°05-2005 du 11 mai 2005 portant statut de la fonction publique territoriale, le processus d'opérationnalisation de la fonction publique territoriale concerne désormais :

X

1. la relecture des textes sur les organes consultatifs, les organes de gestion et les statuts particuliers des corps des agents ;
2. la mise en place et l'installation des organes consultatifs ;
3. la formation des animateurs des organes consultatifs et de gestion de la fonction publique territoriale ;
4. le recensement des personnels de l'Etat des secteurs de l'enseignement, de la santé de base et de l'entretien routier dans les départements en vue :
 - (i)- du reversement dans la fonction publique territoriale ou la mise à disposition des collectivités locales du personnel de l'Etat pour un déploiement harmonieux desdits personnels sur l'ensemble du territoire national et lutter contre le désert administratif dans l'hinterland ;
 - (ii)- de la déconcentration de la solde des agents reversés dans la fonction publique territoriale ;
 - (iii)-de l'identification des besoins en personnel des secteurs de l'enseignement, de la santé de base et de l'entretien routier dans les départements ;
5. l'organisation des recrutements par chaque conseil départemental ou municipal des personnels dans les secteurs de l'enseignement, de la santé de base, de l'entretien routier et de l'urbanisme et de l'habitat en commençant par le recrutement des décisionnaires et volontaires sur le fondement des dispositions de la loi n°14-2019 du 21 mai 2019 citée supra ;
6. l'élaboration d'un référentiel des métiers de la fonction publique territoriale et des textes complémentaires sur les statuts particuliers et la police municipale.

Ainsi, les organes prévus par ces textes, notamment les centres départementaux de la fonction publique territoriale, dotés des logiciels de gestion des personnels pour gérer localement la situation des agents mis à la disposition des conseils locaux, vont avoir une base réglementaire et vont être rendus fonctionnels.

Concernant le volet transfert des compétences aux conseils départementaux et municipaux,

Le Président de la République a publié le 21 mai 2019, les lois fixant respectivement la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales et définissant les modalités de leur exercice par le département et la commune, en matière d'entretien routier, d'enseignement préscolaire, primaire et secondaire et de santé de base.

Quatorze projets de décrets d'application de ces lois portant sur la gestion des infrastructures scolaires, sanitaires et de l'entretien routier dont la gestion est transférée aux collectivités locales, ainsi que les projets de convention de transfert ont été élaborés par des commissions interministérielles avec l'enseignement, la santé et l'entretien routier.

Ces projets de décrets d'application seront bientôt transmis au Secrétariat général du Gouvernement pour l'examen en Conseil de cabinet et en Conseil des ministres.

Par ailleurs, pour rendre effectif l'exercice des compétences par le département et la commune, les lois nouvellement promulguées ont institué un comité interministériel de la décentralisation présidé par le premier ministre. Ce comité supervise la mise en œuvre des programmes d'appui à l'exercice des compétences par les départements et communes.

Il est certain que le manque de textes sur cette répartition des compétences a été le plus grand handicap qui a entravé la mise en œuvre du processus de la décentralisation dans le pays, étant entendu qu'en raison de cela, les collectivités n'ont jamais pu réellement entrer en action sur le terrain de la fourniture des services publics de base aux populations.

B/- REPONSES AUX QUESTIONS

1- Sur l'état d'avancement des négociations avec les traders.

Le Fonds monétaire international a approuvé le 11 juillet 2019, en faveur de la République du Congo, un accord triennal au titre de la Facilité Elargie de Crédit (FEC).

Cet accord prescrit aux autorités congolaises de restructurer sa dette extérieure commerciale à l'instar de la dette extérieure bilatérale dont l'accord de restructuration a été signé le 29 avril 2019 avec la Chine.

Conformément à la stratégie de restructuration approuvée par le FMI, le Congo s'est engagé à restructurer les créances commerciales détenues par les Traders.

C'est ainsi que des discussions ont été ouvertes avec cette catégorie de créanciers pour parvenir à un accord de restructuration dans des termes compatibles avec le cadrage établi par le FMI.

Les parties ont procédé à une réconciliation des données avec les Traders. Ces données sont relatives aux montants signés, aux dates d'échéances, aux maturités, aux taux d'intérêts et aux paiements déjà intervenus.

Le Congo a soumis sa stratégie de restructuration aux Traders. Les deux équipes techniques discutent et analysent actuellement les propositions et contre-propositions des uns et des autres.

Il convient de noter que les négociations sont dans leur phase technique qui doit aboutir à la rédaction d'un projet d'accord de restructuration de la dette commerciale à l'instar de ce qui a été signé en amont pour la dette bilatérale.

Le Congo est assisté dans ces négociations par une équipe de cabinets internationaux spécialisés dans la négociation avec ce type de créanciers (Lazard Parnasse et Cleary Gottlieb).

2- Sur le niveau d'endettement actuel du Congo :

Le niveau d'endettement actuel du Congo est de 73,5% du PIB contre 118% du PIB, suite à l'analyse de viabilité de la dette réalisée par les services du FMI en 2017.

La dette publique est constituée de 32,28% dette intérieure et de 62,72% de la dette extérieure.

Outre la dette intérieure conventionnée qui est assise sur des conventions (Emprunt obligataire, obligations du Trésor assimilables et les avances statutaires de la BEAC), la dette intérieure comprend aussi le volet commercial et le volet social.

Ces deux volets font actuellement l'objet d'audit qui, dans la première phase ne concerne que les mandats et titres qui étaient en instance au Trésor Public pour les exercices 2014 à 2016.

Il faut noter que les résultats de cette première phase d'audit sont publiés sur le site du ministère des finances. Il ressort de cette publication que 179 créances ont été validées et 119 jugées non validées. Une phase des réclamations est actuellement ouverte.

La deuxième phase d'audit qui prend en compte les arriérés de la dette intérieure commerciale, relatifs aux exercices budgétaires 2014-2018 ainsi que le stock résiduel des arriérés de la période 2003 à 2013 est en cours.

Avec un encours de **1 762,6 milliards de FCFA**, les créanciers bilatéraux représentent **30,67%** de la dette publique. La dette bilatérale occupe ainsi en termes de volume, la deuxième place dans le portefeuille de la dette après la dette commerciale.

La dette multilatérale, essentiellement contractée auprès des guichets concessionnels (IDA, FAD, FIDA) s'élève à **241,4 milliards de FCFA** et représente **4,2%** de la dette publique.

AUDITIONS D'AUTRES MEMBRES DU GOUVERNEMENT.

Dans le cadre de l'examen de cette affaire, la Commission a reçu en séance de travail les responsables des structures techniques du gouvernement avant de recevoir en audition certains membres du gouvernement à savoir :

a)- Des responsables des structures techniques du gouvernement :

1- le Directeur général des Impôts et des domaines ;

- 2- le Directeur général de l'ARPCE ;
- 3- le Directeur général de l'ARTF ;
- 4- le Directeur général de l'Economie Forestière ;
- 5- le Directeur général de l'Energie Electrique du Congo (EEC) ;
- 6- le Directeur Général du Port Autonome de Pointe-Noire ;
- 7- le Directeur général du Budget ;
- 8- le Directeur général de la SNPC ;
- 9- l'Administrateur Général de Congo Télécom ;
- 10- le Directrice Générale des Hydrocarbures ;
- 11- le Directeur Général de l'ANAC ;
- 12- le Directeur Général du cadastre national.

b)- Des membres du gouvernement.

- 1- Monsieur **Henri DJOMBO**, Ministre d'Etat, Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche ;
- 2- Monsieur **Bruno Jean Richard ITOUA**, Ministre de l'Enseignement Supérieur ;
- 3- Monsieur **Antoine Thomas Nicéphore FYLLA SAINT-EUDES**, Ministre de l'Enseignement Technique et Professionnel de la Formation Qualifiante et de l'Emploi ;
- 4- Monsieur **Serge Blaise ZONIABA**, Ministre de l'Energie et de l'Hydraulique ;
- 5- Monsieur **Pierre MABIALA**, Ministre des Affaires Foncières et du Domaine Public, chargé des Relations avec le Parlement ;
- 6- Monsieur **Léon Juste IBOMBO**, Ministre des Postes, des Télécommunications et de l'Economie Numérique.

Avec les autres membres du gouvernement, les échanges ont porté entre autres sur :

- l'évaluation du projet de développement de l'agriculture commerciale (PDAC) ;
- la situation des bourses des étudiants au niveau local et à l'étranger ainsi que le respect des engagements de l'Etat congolais envers les pays formateurs ;
- le fonctionnement des CEFA de Brazzaville et de Pointe-Noire et du centre de formation de Loudima ;

- le bilan des réformes des secteurs de l'eau et de l'électricité ;
- l'effectivité de l'électrification et de l'hydraulique rurales dans notre pays ;
- les effets produits par la fiscalité foncière aux ressources du budget de 2019 ;
- la contribution de Congo-Télécom au budget de 2019.

III- AMENDEMENTS

La Commission Economie et Finances du Sénat a adopté les amendements de l'Assemblée Nationale ci-joints en annexe :

CONCLUSION

Au terme des débats sur le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale relatif au projet de loi de finances de l'Etat pour l'année 2020, la Commission a adopté les amendements de l'Assemblée Nationale.

Il n'a été relevé aucune divergence avec l'Assemblée Nationale.

Ainsi, les Vénérables Sénateurs, membres de la Commission Economie et Finances du Sénat, ont adopté à l'unanimité le projet de loi et le présent rapport.

Le projet de loi portant loi de finances de l'Etat pour l'année 2020, est arrêté en recettes à la somme de **deux mille cent soixante-quinze milliards trois cent quatre-vingt-cinq millions (2.175.385.000.000)** de FCFA et en dépenses à la somme de **mille cinq cent soixante-dix-neuf milliards trois cent cinquante millions (1.579.350.000.000)** de FCFA.

Ce budget dégage un excédent budgétaire de **cinq cent quatorze milliards sept cent vingt-deux millions (514.722.000.000)** de FCFA destiné à financer une partie du déficit de trésorerie de **neuf cent trente un milliard (931.000.000.000)** de FCFA.

Le solde du déficit de trésorerie à savoir : **quatre cent seize milliards deux cent soixante-dix-huit millions (416.278.000.000)** de FCFA sera financé par des apports extérieurs.

Le vote a donné les résultats suivants :

▪ Inscrits	:	12
▪ Présents	:	11
▪ Excusé	:	01
▪ Votants	:	11
▪ Pour	:	11
▪ Contre	:	00
▪ Abstention	:	00.

En conséquence, les Vénérables Sénateurs membres de la Commission Economie et Finances, demandent à la plénière du Sénat d'en faire autant.

Fait à Brazzaville, le 22 décembre 2019

La Commission.

ANNEXE : AMENDEMENTS

La Commission Economie et Finances du Sénat a adopté les amendements de l'Assemblée Nationale suivants :

III-1- PRESENTATION DU BUDGET DANS SES GRANDES MASSES

➤ BIENS ET SERVICES

- Prévision initiale..... 192.000.000.000 FCFA
- Nouvelle prévision..... 193.000.000.000 FCFA

➤ TRANSFERTS

- Prévision initiale..... 515.000.000.000 FCFA
- Nouvelle prévision..... 517.350.000.000 FCFA

➤ INVESTISSEMENTS

- Prévision initiale 346.000.000.000 FCFA
- Nouvelle prévision..... 325.000.000.000 FCFA
- Ressources internes
 - Prévision initiale..... 204.000.000.000 FCFA
 - Nouvelle prévision... 195.000.000.000 FCFA
- Ressources externes
 - Prévision initiale..... 114.000.000.000 FCFA
 - Nouvelle prévision..... 102.000.000.000 FCFA

1.2. Budgets annexes

- Prévision initiale..... 10.016.000.000 FCFA
- Nouvelle prévision 9 316 000 000 FCFA.

Comptes spéciaux du trésor

- Prévision initiale 72.407.000.000 FCFA
- Nouvelle prévision 71.997.000.000 FCFA

Charges de trésorerie

- Variation des arriérés..... 200.000.000.000 FCFA
dont CRF, 30 000 000 000 FCFA pour la prise en compte des
nouveaux retraités.

Suite à ces amendements, le budget de l'Etat se présente dans ses grandes masses ainsi qu'il suit :

	BUDGET DE L'ETAT	2 175 385 000 000
A	BUDGET GENERAL	2 094 072 000 000
	RECETTES BUDGETAIRES	2 094 072 000 000
	Titre 1 recettes fiscales	846 984 000 000
	Titre 2 dons et legs et fonds de concours	28 000 000 000
	Titre 4 autres recettes	1 219 088 000 000
	DEPENSES BUDGETAIRES	1 579 350 000 000
	Titre 1 charges financières de la dette	105 000 000 000
	Titre 2 dépenses de personnel	391 000 000 000
	Titre 3 dépenses de biens et services	193 000 000 000
	Titre 4 dépenses de transferts	517 350 000 000
	Titre 5 dépenses d'investissements	325 000 000 000
	Titre 6 autres dépenses	48 000 000 000
B	BUDGETS ANNEXES	9 316 000 000
1	Ressources	9 316 000 000
2	Charges	9 316 000 000
C	COMPTES SPECIAUX DU TRESOR	71 997 000 000
1	Ressources	71 997 000 000
2	Charges	71 997 000 000
	EXCEDENT BUDGETAIRE PREVISIONNEL	514 722 000 000
	TRESORERIE	

	Ressources de trésorerie	114 000 000 000
	Charges de trésorerie	1045 000 000
	Excédent/Gap de trésorerie	-931 000 000 000
	FINANCEMENT DU GAP	
	Excédent budgétaire prévisionnel	514 722 000 000
	Excédent/déficit de trésorerie	- 931 000 000 000
	Gap de financement	-416 278 000 000

III-2- DES MODIFICATIONS, SUPPRESSIONS ET AJOUTS AUX DISPOSITIONS FISCALES ET DOUANIERES

AMENDEMENTS DES DISPOSITIONS FISCALES

Les amendements fiscaux portent essentiellement sur :

- le retrait de l'article 6 du chapitre 2 sur les modifications des dispositions relatives au régime applicable au secteur pétrolier (page46) qui porte sur l'actualisation du cadre juridique applicable au secteur pétrolier ;
- l'obligation de paiement de l'IRPP et de la TUS par les représentants et Directeurs des succursales des sociétés étrangères (article 2) ;
- la déductibilité des frais de siège et d'assistance technique, notamment sur les précisions des conditions de déductibilité suivant l'article 111 du Code général des impôts, tome 1 ;
- les conditions de déductibilité des charges lors de la détermination de l'IS des personnes morales étrangères définies à l'article 126 ter (article 126 quater A) ;
- la suppression de l'obligation de production de l'ATE auprès de l'administration fiscale (article 126 quater B1 alinéa 4) ;
- l'extension de l'obligation de faire enregistrer les bons de commandes par les opérateurs pétroliers (article 126 quinquies, livre 1^{er}) ;