

République Démocratique du Congo

Observatoire de la Dépenses Publiques, ODEP



GAT – LICODEF - RECIC national – REGED – RODHECIC – RRN – SOS KINSHASA

191, Av. Buta, Commune de Lingwala ; Kinshasa/ REP. DEM du CONGO

Tél : 0810783751 ; e-mail : odeprdc@yahoo ; www.odeprdc.cd

Rapport d'analyse de l'exécution du budget du pouvoir central pour les exercices 2012-2014

Analyse de la société civile effectuée sous la coordination de l'ODEP

Avec l'appui financier de :



Juillet 2015

Préface

BASE JURIQUE DU CONTROLE CITOYEN

Le contrôle citoyen tire son fondement dans la démocratie et la bonne gouvernance. De ce fait, dans la légalité du cadre juridique de l'État de droit. Par État de droit, l'on entend celui dans lequel les actes des autorités sont soumis à la règle de la loi. Ceci voudrait dire que les actions de la société civile dans la gouvernance doivent être prévues et organisées par les règles de droit.

Au niveau international, elles sont instituées par :

- La Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui édicte le droit, pour tous les citoyens, de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique et d'en suivre l'emploi (...) (art 14), et qui stipule que « la société a le droit de demander le compte à tout agent public de son administration » (art.15).

- La Convention des Nations Unies de lutte contre la corruption à son article 13 dispose que chaque Etat partie prend des mesures appropriées, dans la limite de ses moyens et conformément aux principes fondamentaux de son droit, pour favoriser la participation active des personnes et groupes n'appartenant pas au secteur public (...). Cette participation devrait être renforcée par des mesures consistant notamment à assurer l'accès effectif à l'information.

- La Convention de l'Union Africaine de lutte contre la corruption à son article 12 dispose que les Etats parties s'engagent à s'impliquer totalement dans la lutte contre la corruption (...) avec la pleine participation de la société civile. Créer un environnement favorable qui permet à la société civile et aux médias d'amener les gouvernements à faire preuve du maximum de transparence et de responsabilité dans la gestion des affaires publiques.

Sur le plan interne, le principe de la participation citoyenne est énoncé par l'article 24 de la constitution de 2006, qui dispose que toute personne a droit à l'information. De même, l'article 27 de cette même constitution est une base légale du contrôle citoyen, car il indique que « tout citoyen a le droit d'initier une action ou d'adhérer à une action collective sous forme de pétition.

D'ores et déjà, il s'agit là d'une possibilité offerte à tout citoyen de faire ainsi opposition :

- Lorsque les pratiques des autorités politico administratives à tous les niveaux de la République sont contraires à la gouvernance du patrimoine public ;

- Au cas où les intérêts des communautés pour tel ou tel autre aspect de la vie sociale sont lésés...

Rycky MAPAMA
Directeur Exécutif de l'ODEP

0. Introduction Générale

Le budget est l'instrument de politique économique le plus important pour les gouvernements. Il reflète les priorités de politique économique et sociale d'un gouvernement plus que tout autre document. Il traduit les politiques, les engagements politiques et les objectifs en décisions sur la destination des fonds et décrit comment les fonds doivent être collectés. Un système budgétaire qui fonctionne bien est indispensable pour élaborer une politique budgétaire durable et encourage la croissance économique.

Le travail budgétaire des Organisations de la société civile consiste à répondre au principe selon lequel « la priorité numéro 1 des dépenses publiques est de faire correspondre les ressources aux besoins ».

Les ONG, spécifiquement l'Observatoire de la Dépense Publique, travaillent pour combler les lacunes de l'information budgétaire et du processus budgétaire ; et donc améliorer la structure du processus de prise de décision de leur gouvernement. En d'autres termes, le fait de combiner une connaissance approfondie sur une question de politique, comme la santé ou l'éducation, et une solide connaissance des budgets s'est avéré être une méthode exceptionnelle pour influencer les décisions politiques.

Ainsi, la participation constructive de la société civile peut améliorer la qualité du débat budgétaire ainsi que résultats budgétaires.

La présente analyse, effectuée du 24 juin au 24 juillet 2015, part du constat que les intérêts de la population congolaise très pauvres sont sous-représentés dans les processus budgétaires et les placent au premier rang. L'ODEP tant qu'institution citoyenne estime que la justice sociale soit établit en République Démocratique du Congo. Que les besoins de la population soient pris en compte dans l'élaboration et l'exécution des politiques publiques.

Cette analyse met en exergue la responsabilité des toutes les parties prenantes dans l'exécution de la loi de finances.

0.1. Objectifs :

A travers l'analyse des lois de finances du pouvoir centrale des exercices 2012-2014, l'Observatoire de la dépense publique vise à :

- Identifier et établir les priorités des lois de finances du pouvoir central ;
- Influencer les politiques sur les recettes et les dépenses publiques ;
- Identifier les augmentations ou les réductions au fil des années, des dépenses gouvernementales par rapport à la richesse globale créée ;
- Apporter des projections utiles, que le Gouvernement n'a pas réalisé lui-même ou qu'il ne souhaite pas rendre publiques ;
- Etablir une correspondance entre les tendances démographiques et les finances publiques ;
- Contribuer à la publication des rapports de la Cour des Comptes.

0.2. Méthodologie

Dans le but de mieux faire l'analyse des lois de finances du pouvoir central, l'ODEP a recouru à la méthode documentaire. C'est l'ensemble des étapes permettant de chercher, identifier et trouver des documents relatifs à un sujet par l'élaboration d'une stratégie de recherche.

Cette méthodologie a été retenue par le fait que l'ODEP se situe dans un contexte de surabondance d'informations sur les lois de finances du pouvoir central (infobésité) et de diversité de ses supports, les processus de recherche documentaire et de validation de l'information requièrent ici la mise en application d'une méthodologie efficace.

0.3. Circonscription de l'Analyse

L'analyse de l'Observatoire de la Dépense Publique Porte sur les recettes et les dépenses des lois de finances du pouvoir central de 2012-2014.

En ce qui concerne les recettes, l'analyse sera focalisée sur les recettes internes (recettes courantes et exceptionnelles) et les recettes externes (recettes extérieures d'appui budgétaire et les recettes extérieures de financement des investissements).

Quant aux dépenses, elles vont se focaliser sur l'exécution budget par rapport:

- au programme de gouvernement ;
- à l'administration ;
- aux institutions politiques ;
- aux services sociaux de base (santé, EPSP, ESU, agriculture, etc.) ;
- aux Ministères ;
- aux fonctions de l'Etat ;
- à la nature de service

0.4. Analyse du contexte

La bonne gestion des finances publiques est capitale pour le présent et l'avenir de la République Démocratique du Congo, qui émerge de longues années de crise de légitimité nourrie par des conflits armés. Ces conflits ont entamé le monopole de la coercition de l'Etat, freiné le développement du pays et réduit ses capacités de gouvernance.

Face à cet impératif la République Démocratique du Congo a acquis en 2011 une nouvelle loi relative aux finances publiques (LOFIP). Grâce à cette réforme, la gestion des finances publiques en RDC s'effectue dans un cadre juridique et institutionnel adapté au contexte de la Constitution du 18 février 2006, prônant notamment la libre administration des provinces et la décentralisation.

Cependant, la LOFIP prône une pratique orientée vers une obligation de résultats pour la réalisation des objectifs de développement dont ceux de la croissance et de la réduction de la pauvreté. Ceci induit une responsabilisation accrue des acteurs.

Les ministres chargés des Finances et du Budget ont, chacun en ce qui le concerne, un rôle spécifique dans le dispositif de gestion des finances publiques. Le rôle du premier relève de la gestion de la trésorerie et de l'organisation des services du trésor, assignataires des ordres de dépenses des ministères et institutions.

Celui du second relève de la planification, de l'engagement des dépenses et de l'encadrement du contrôle budgétaire. La qualité d'ordonnateur est conférée aux ministres et responsables d'institutions dont les rôles et les responsabilités se trouvent renforcés en matière d'élaboration et de mise en œuvre des programmes à exécuter sous leur autorité, et de résultats à atteindre conformément aux objectifs assignés et aux moyens engagés.

Ce nouveau cadre réglementaire des finances publiques apporte la nouvelle pratique de la bonne gouvernance économique et financière en RDC. Ainsi, les citoyens, les organisations de la société civile et le secteur privé ont également un rôle à jouer, non seulement d'être un groupe de pression face aux gouvernants mais également de rappeler aux citoyens leurs droits mais également leurs devoirs vis-à-vis de la société.

Conscient du rôle de la loi des finances dans la vie d'une nation, l'Observatoire de la Dépense Publique dans son rôle de contrôle citoyen des politiques publiques s'est résolu de faire une évaluation à mi-parcours de l'action gouvernementale contenu dans les budgets 2012-2014. Cela dans l'optique d'établir les responsabilités des gouvernants dans la gestion des affaires publiques.

Il faut noter cette évaluation tire son fondement dans le Programme des Actions du Gouvernement 2012-2016.

1ère Partie : Rappel du Programme des Actions du Gouvernement 2012-2016.

I.1. Les axes du programme d'action du Gouvernement (PAG)

Le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) au cours de la mandature 2012-2016, contient six Objectifs principaux ci-après :

- AXE 1 : Poursuivre les réformes institutionnelles pour améliorer l'efficacité de l'Etat (réforme de l'administration publique, de l'armée et des services de sécurité, de la justice, des finances publiques, décentralisation) ;
- AXE 2 : Accélérer la croissance économique tout en maintenant la stabilité macroéconomique ;
- AXE 3 : Poursuivre la construction et la modernisation des infrastructures de base ;
- AXE 4 : Améliorer le cadre de vie et les conditions sociales de la population ;
- AXE 5 : Renforcer le capital humain et l'éducation à la citoyenneté ; et
- AXE 6 : Renforcer la diplomatie et la coopération au développement.

Ainsi, face aux exigences prônées par la LOFIP en ses articles 36 et 37, la budgétisation des objectifs du programme d'action du gouvernement se fait de manière itérative par les étapes ci-après :

- à partir des missions dévolues à chaque administration, comme unité de mise en œuvre des programmes, captées au niveau du budget par les grandes fonctions de l'Etat, les objectifs et les mesures du programme d'action du gouvernement sont rattachés à chaque unité budgétaire ;
- à partir des objectifs de la politique budgétaire, les parts relatives aux ressources budgétaires sont allouées à chaque objectif et par conséquent à chaque unité de mise en œuvre ;
- à partir des objectifs économique du Programme d'action du gouvernement, le niveau des ressources budgétaires disponibles est déterminé et établit la contrainte budgétaire ;
- à partir des enveloppe déterminées par les ressources budgétaires disponibles, les politiques sectorielles se rapportant à chaque objectif sont alignées à concurrence de l'enveloppe budgétaire sectoriel ;
- à partir d'un système d'information à mettre en place, un suivi régulier et rapproché de la mise en œuvre des politiques sectorielles en rapport avec chaque objectif du programme d'action permet d'assurer la régulation de consommation des crédits budgétaires et évaluation de performance des unités de gestion.

I.2. Politique sectoriel

I.2.1. Secteurs prioritaires traditionnels

Introduction

En vue de concrétiser la vision du développement de la RDC et de réaliser les objectifs du gouvernement énumérés ci-dessus, le Programme d'actions prioritaires (PAP renforcé) a été structuré suivant les orientations stratégiques du DSCR2 détaillées en programme, sous-programme, actions, projets/ou reformes.

Dans le cadre de cette étude, la société civile a retenu **les secteurs sociaux de base**, qui exige au gouvernement l'amélioration de l'accès de la population aux services sociaux de base et le renforcement du capital humain.

Les Ministères responsables de la mise en œuvre de ces orientations stratégiques sont : Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel ; Enseignement Supérieur, Universitaire et Recherche scientifique ; Santé Publique ; Emploi, Travail et Prévoyance sociale ; Affaire sociales, Action Humanitaire et Solidarité Nationale ; Genre, famille et Enfant ; Jeunesse, Sports, Culture et Arts. Les actions de cet axe sont mise en œuvre par différents Ministères, notamment les Ministère du Plan et Suivi de la Mise en œuvre de la Révolution de la Modernité ; et de l'Agriculture et Développement rural.

Cela n'a pas empêché la société civile de jeter un regard sur les aux secteurs de souveraineté, qui un impact sur le vécu quotidien.

a. Santé

En matière de santé, le Gouvernement envisage de réaliser diverses actions pour la période de 2012 à 2016 pour réduire la vulnérabilité, la mortalité et la morbidité dans le pays.

Depuis le début de la mise en œuvre du Plan national de développement sanitaire, le Ministère de la santé travaille sur les actions prioritaires visant : (i) l'extension de la couverture et l'accès des populations aux soins de santé primaires de qualité à travers le pays en s'appuyant la construction, la réhabilitation, la dotation en équipements et le fonctionnement des Centres de Santé et Hôpitaux ; (ii) l'amélioration du système national d'approvisionnement en médicaments essentielles et la promotion de la production locale ; (iii) le développement des mécanismes de rétention du personnel de santé surtout en milieu rural ; (iv) la poursuite de l'assainissement des institutions de formations du personnel de santé (IEM, ITM, ISTM, facultés de médecine) ; (v) la finalisation de la réforme institutionnelle et organique du niveau central et du niveau intermédiaire dans l'optique de la décentralisation ; (vi) la promulgation des nouveaux textes législatifs relatif à la loi cadre de la santé publique, intégrant la réforme hospitalière, la couverture universelle et le commerce pharmaceutique.

Le budget de l'Etat consacré à la santé évolue souvent en dents de scie. En 2011, il était de 3,4%, en 2012, il est monté à 7.81%, pour redescendre à 4.45% en 2013 et remonter à 7,8% en 2014. Cette situation ne permet pas de bien planifier les activités par manque de predicabilité. Bien heureusement,

le financement du PESS a apporté suffisamment des ressources nationales pour renouveler les équipements et les infrastructures du secteur.

Dans la cadre de la mise en œuvre de la réforme des finances publiques instituée dans la loi n°11/011 y relative, le Ministère de la Santé a déjà organisé la formation de près de 120 agents et cadre de la santé du niveau national et de quelques provinces dans l'utilisation du cadre des dépenses à moyen terme. Cet outil, qui permet une programmation budgétaire pluriannuelle, va aider à améliorer la mobilisation des ressources nécessaires pour mener à bien les actions de la santé et à asseoir la gestion axée sur les résultats dans le secteur.

Dans le domaine du financement, les efforts du Ministère de la Santé porteront plus spécifiquement sur : (i) la mobilisation davantage des ressources internes (ressources domestiques) par la mise en place des financements innovants pour la santé, (ii) la mobilisation davantage des ressources externes à travers des bailleurs traditionnels et d'autres nouveaux bailleurs qui seraient intéressés à financer le secteur de la santé et (iii) l'accélération du processus d'alignement dans le secteur de la santé et de la redevabilité mutuelle dans le secteur par la signature du Compact (accord entre le MSP et ses partenaires technique et financiers sur mise en œuvre de la Déclaration de Paris).

b. EPSP

Dans le secteur de l'EPSP, Le Gouvernement envisage de réaliser les actions contenues dans la stratégie de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel ou le Plan intérimaire de l'éducation (PIE).

Pour le sous-secteur de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel (EPSP), le Gouvernement de la RDC a adopté en mars 2010, le Document de Stratégie de Développement de l'EPSP pour la période 2012-2016 dont l'objectif général est de construire un système éducatif inclusif et de qualité et dont les trois objectifs stratégiques visés consistent à : (i) accroître l'accès, l'équité et la rétention ; (ii) améliorer la qualité et la pertinence de l'enseignement ; et (iii) renforcer la gouvernance.

Le Plan Intérimaire de l'Education (PIE) est le plan d'opérationnalisation de la stratégie de développement du sous-secteur de l'EPSP (2012-2016). Outil précieux de pilotage et de mobilisation des ressources, il a été adopté en juin 2012 par le Gouvernement et endossé en juillet 2012 par les Partenaires Techniques et Financiers (PTFs) et toutes les autres parties prenantes concernées.

Le financement du sous-secteur de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel a augmenté entre 2012 et 2013 avec des allocations qui sont passées de 438 600 032 659 CDF en 2012 et 527 698 690 194 CDF en 2013, ce qui représente respectivement 7,9% et 8,2% du budget total de l'Etat, soit 0,3 point de pourcentage.

- Les prévisions des dépenses du secteur sont optimistes car, il est prévu que le budget sur ressources propres atteigne 19% du budget de l'Etat en 2015.
- Le taux d'exécution du budget est très faible dans l'ensemble, en dehors des salaires qui sont des dépenses contraignantes, les dépenses de fonctionnement et d'investissements sur ressources propres connaissent des taux d'exécution très faibles.
- Les salaires des enseignants représentent plus de 90% du budget de fonctionnement, ce qui laisse peu de place à l'investissement sur ressources propres.
- Malgré l'application progressive de la gratuité, les familles continuent à financer à 75% les dépenses d'éducation.

- Une grande proportion d'enseignants n'est pas mécanisée ni payée en dépit des efforts fournis par le gouvernement. Sur un effectif de 480 000 enseignants du primaire et secondaire, 341 000 reçoivent régulièrement leur salaire, soit 71%.

c. Agriculture et Développement rural

Le secteur de l'Agriculture et du Développement rural est au centre des préoccupations du Gouvernement en ce sens qu'il regorge d'énormes potentialités en termes de création d'emplois, de transformation des milieux ruraux et de lutte contre le mouvement migratoire des populations vers des milieux urbains. Ainsi, la lutte contre la pauvreté passe essentiellement par la relance du secteur agricole et rural.

Dans l'Agriculture, le Gouvernement entend intensifier des efforts dans le souci de permettre à ce secteur de contribuer réellement à la croissance économique et à la création d'emplois, en passant par l'accroissement de la production et la productivité agricole. Les efforts seront focalisés dans la mise en œuvre, de cinq principaux axes stratégiques à savoir :

- Faciliter l'accès aux marchés et l'amélioration des capacités commerciales ;
- Améliorer la production végétale et artisanale ;
- Financer le secteur ;
- Améliorer la production animale et halieutique ; et
- Assurer la bonne gouvernance et renforcer les capacités institutionnelles

Par ailleurs, dans le secteur de développement rural, le gouvernement entend créer des richesses en milieu rural par une agriculture vivrière du type familial et industriel compétitive afin d'améliorer le cadre et la qualité de vie en milieu rural. L'atteinte de cet objectif passe par la mise en œuvre des stratégies suivantes : faciliter l'accès aux infrastructures rurales ; financer le secteur ; et organiser le monde rural en structure autogérée. De même ici, l'action du gouvernement encouragera le forage en milieux ruraux en vue d'accroître l'accès de l'eau potable, la réhabilitation et l'entretien d'environ 5.700 km de pistes rurales prioritaires pour un coût de CDF 50 milliards et d'électrification des milieux ruraux.

d. Infrastructures de transport et voie de communication

La réhabilitation des réseaux routiers, ferroviaires, maritimes et aériens est un objectif de premier rang pour le Gouvernement en vue de désenclaver le pays et promouvoir la circulation des personnes et des biens et la création des richesses.

La vision du ministère dans le cadre des routes nationales s'articule autour de trois piliers à savoir la réhabilitation des anciennes routes bitumées et la construction des nouvelles, le rétablissement du trafic par la réouverture des réseaux en terre en accordant la priorité aux réseaux des routes prioritaires, pour près de 30.788 km, la protection et l'entretien des routes en bon état par l'instauration, notamment du cantonage manuel dans les milieux ruraux.

De manière concrète, le Gouvernement va poursuivre :

- le désenclavement des 87 territoires non reliés à leurs chefs-lieux et 5 provinces non reliées à la capitale Kinshasa, assurer leur connectivité en construisant 9.102 km de route (104 milliards de FC) ;
- la modernisation des voies de communication, tout en préservant la qualité de 41.730 km des routes récemment ouvertes, consolidées, réhabilitées ou modernisées sur l'ensemble du territoire nationale (455 milliards de FC) ;
- la modernisation des routes du pays en augmentant de près de 4.572 km la longueur du réseau modernisé (1.506 milliards de FC).
- l'entretien régulier, à travers notamment les fonds collectés par le FONER, de 11.144 km des routes ouvertes, réhabilitées ou modernisées en les maintenant en état permanent de praticabilité (157 milliards de FC) ;
- l'acquisition et la réhabilitation de 226 unités flottantes de traversées de l'eau telle que les bacs, vedettes, embarcadères (36 milliards de FC).
- la création et la réhabilitation des voies d'entrée et de sortie, dans le cadre de l'intégration économique de la sous-région prônée par l'Union Africaine, pour faciliter les échanges commerciaux avec les pays limitrophes, notamment par l'acquisition et la mise en service d'un bac sur la rivière Ubangi pour la traversée Zongo – Bangui ;
- la poursuite de la réhabilitation des routes interprovinciales.

e. Energie

Le Gouvernement reste préoccupé par l'amélioration des conditions de vie de la population, plus particulièrement la fourniture de l'énergie électrique et la distribution d'eau potable tant dans les agglomérations urbaines que rurales.

Les objectifs prioritaires du secteur visent, d'une part à doubler le taux de desserte pour accroître l'accès de la population à l'électricité et à l'eau potable, et d'autre part, à améliorer et sécuriser la fourniture de l'électricité et de l'eau potable aux industries, aux administrations et aux ménages. Ce qui permettra de booster la croissance, d'augmenter les emplois et d'améliorer le revenu et les conditions de vie de la population.

La stratégie essentielle est celle de réformer le secteur, d'améliorer la gouvernance, d'ouvrir le secteur à l'investissement privé, de régionaliser le programme de desserte en électricité et en eau, d'assurer l'appropriation et la prise en charge par les bénéficiaires.

Par rapport à la préoccupation relative à la fourniture de l'énergie électrique, le Gouvernement tend à accroître le taux de desserte en énergie électrique de 9 à 19% entre 2013 et 2016 et davantage pour 2017.

En vue d'augmenter la capacité énergétique du pays, l'exploitation des ressources gazières du lac Kivu se place aussi parmi les préoccupations du Gouvernement durant cette période.

Au cours de la mandature, les centrales thermiques existantes seront réhabilitées, des lignes existantes seront renforcées (Inga-Katanga ; Inga-Kinshasa), des nouvelles centrales électriques seront construites (Zongo II, Katende, Kakobola, Inga, Bendera, Semliki, Nzilo II, Kamimbi).

Dans le domaine de l'eau, le Gouvernement entend doubler le taux d'accès des populations à l'eau potable en passant de 26% à 56 % pour la période sous examen. Aussi, il compte augmenter le nombre des centres opérationnels de la REGIDESO, assurer le bon fonctionnement de deux sociétés stratégiques du secteur en renforçant la gouvernance dans leur gestion et en encourageant leurs capacités managériales.

Il est prévu à cet effet, l'équipement, la réhabilitation et le renforcement des installations des centres d'adduction d'eau potable (AEP) de Mweka, Yangambi, etc, la construction d'une usine de traitement d'eau à Lemba Imbu.

g. Tourisme

Au cours de trois prochaines années, le Gouvernement compte relancer le tourisme congolais. La politique et le programme de promotion du tourisme portera sur la production des supports promotionnels, le renforcement du partenariat avec les professionnels du tourisme, l'extension de sa présence sur le marché touristique mondial, l'acquisition des compétences techniques en matière de promotion du tourisme, l'organisation des circuits touristiques intégrés avec les pays des sous-régions d'Afrique centrale, australe et de l'Est. Ce qui permettra au tourisme congolais de drainer et de générer davantage des flux physiques et financiers.

Pour cela, l'objectif du Gouvernement est d'opérer des investissements indirects et induits relatifs au secteur du tourisme en créant une synergie avec tous les secteurs partenaires tels que les travaux publics, les affaires foncières, les transports et communications, les PTNTIC, la culture et arts, l'environnement et l'intérieur. Il vise aussi par ricochet, de faire connaître les produits touristiques congolais et d'en faire la commercialisation.

La réalisation de ces objectifs passe par la construction des infrastructures d'accueil, l'aménagement des voies d'accès, la réhabilitation des hôtels et des sites touristiques tels que les parcs, les grottes et les musées prévus dans le plan de promotion du tourisme au niveau de chaque province (exploitation du littoral Sud- Est du fleuve Congo/Ville de Kinshasa-Kinkole-Maluku, du site touristique et parc animalier de la N'sele, aménagement des voies d'accès de la chute de Lukaya et du sanctuaire de Bonobo, réhabilitation des installations des jardins zoologique et botanique de Kinshasa, etc.).

h. Transports

Le secteur de transports est dans toutes les économies du monde appelé à jouer le rôle de vecteur de l'expansion des différents secteurs moteurs de la croissance. Il est considéré comme le moteur des moteurs de croissance.

La politique actuelle du Gouvernement en la matière va tourner autour de trois axes principaux, à savoir la restauration de la boucle interne, le rétablissement progressif de l'intermodalité des réseaux et la connectivité aux corridors régionaux.

Il s'agit pour l'essentiel de réhabiliter les réseaux ferroviaires de la SNCC et de la SCPT, de baliser le fleuve Congo et les grands affluents, d'assurer le dragage du bief maritime, d'équiper les ports, d'acquérir les matériels roulants, de réhabiliter les réseaux internes connectés aux corridors régionaux et de participer au mécanisme de leur gestion. Ce qui suppose la mise en œuvre du programme de réunification routière à travers le ministère des Travaux Publics.

I.2.2. Secteurs à lois de programmation ou à grandes réformes

a. Défense

Le Gouvernement a engrangé une réforme de taille dans le domaine de la défense en vue de maintenir l'intégrité territoriale du pays et de restaurer l'autorité de l'Etat souvent menacée, comme le recommande l'accord-cadre d'Addis-Abeba.

Cette réforme vise essentiellement la réorganisation territoriale de la défense par l'installation des commandements, états-majors, zones de défense. Cela passe par la formation, l'instruction, la spécialisation, l'entraînement et les missions de commandement, d'inspection et de contrôle, l'acquisition des équipements et matériels et leur maintenance tant pour les forces navales, aériennes que terrestres, la construction et la réhabilitation des infrastructures à savoir les centres d'instruction, les quartiers généraux, les bases et les casernes, le financement du budget des opérations ainsi que les actions en rapport avec la gestion des ressources humaines notamment le recrutement, la sélection, la mise à la retraite et l'amélioration des conditions sociales des militaires

b. Police Nationale

Le Gouvernement de la République a initié une importante réforme au niveau de la Police Nationale Congolaise pour la rendre plus efficiente dans sa mission de sécurisation des personnes et de leurs biens.

Les actions envisagées visent :

- Le renforcement de la gestion des ressources humaines pour une Police de proximité, en ce compris la mise à la retraite et le recrutement de nouveaux policiers ;
- La formation et le renforcement des capacités dans divers domaines notamment la gestion des ressources humaines, le contrôle de la chaîne de paiement ;
- Le fonctionnement de la Police pour assurer les différentes opérations ou activités tels que les ateliers, le contrôle, l'audit, le suivi et l'évaluation ;
- La construction et la réhabilitation des infrastructures de la police technique et scientifique, des unités spécialisées, des commissariats, des écoles et académies de Police ainsi que de directions centrales ;
- L'équipement et la maintenance en termes des tentes, des matériels didactiques et électroniques, équipements individuels et collectifs, des aéronefs ainsi que la maintenance.

c. Affaires étrangères

Le Gouvernement s'attèle dans le cadre de l'axe 6 du PAG à renforcer la diplomatie et la coopération au développement. De ce fait, il a entrepris, notamment l'assainissement des ambassades et postes diplomatiques et le paiement des cotisations internationales pour redorer l'image de marque du pays.

Au cours de trois prochaines années, le Gouvernement va poursuivre cet objectif de renforcement de la diplomatie et de la coopération à travers certaines par les actions phares ci-après :

- l'assainissement de la diplomatie par le rapatriement des diplomates fin carrières, la fermeture des certains ambassades ;

- l'amélioration des conditions sociales prenant en compte les rémunérations des engagés locaux, des diplomates et des arriérés des salaires des diplomates non rapatriés ;
- l'opérationnalisation du secteur par la construction et la réhabilitation des ambassades ainsi que le fonctionnement ;
- les contributions aux organismes internationaux.

d. Justice et Pouvoir judiciaire

Le Gouvernement fait de la Justice son cheval de bataille pour la préservation et l'exercice des droits des citoyens. La politique du Gouvernement en matière de Justice vise l'amélioration de l'accès à la justice, le développement de la justice pour enfants, la poursuite de la lutte contre la corruption et l'assainissement du climat des affaires. Dans le cadre de la lutte contre l'impunité, le Gouvernement encourage également une politique carcérale efficace par l'amélioration des conditions de détention et la construction des établissements de garde d'enfants.

La mise en œuvre de cette politique implique le renforcement des structures judiciaires tant au plan des infrastructures, des équipements que des ressources humaines. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre les mises en place opérées au Conseil Supérieur de la Magistrature, aux cours et tribunaux et les efforts en cours pour assainir le secteur, le rajeunir et lui doter des bâtiments et équipements.

Au cours des trois prochaines années, le Gouvernement envisage la construction de 20 palais de justice pour les tribunaux de grande instance et les parquets y rattachés, le parachèvement des tribunaux en cours de construction dans les provinces, la construction de 125 bâtiments pour tribunaux d'enfants et de 105 palais de justice pour tribunaux de paix et parquets y rattachés.

Les actions phares à y mener se rapportent donc essentiellement sur les constructions, les équipements et l'opérationnalisation.

e. Services de sécurité

La sécurisation du territoire national figure parmi les priorités du Gouvernement de par la position du pays. La politique du Gouvernement pour la période de 2012 à 2016, va consister à renforcer l'efficacité opérationnelle des services et à améliorer le cadre de vie en ayant comme point de référence, le standard de la région.

Cela passe par l'acquisition des équipements adéquats et le recrutement des nouvelles unités dans le cadre de la réforme dont 500 pour l'ANR pour la couverture totale du pays. Pour la DGM, les actions prioritaires porteront sur l'intensification des actions d'identification des étrangers et de contrôle de séjour, d'informatisation de la gestion des flux migratoires en collaboration avec la DGI notamment pour capter davantage les recettes de l'Etat. L'acquisition d'équipements modernes et la réhabilitation ou la construction des bâtiments aux postes frontaliers, la sécurisation de l'outil de travail notamment l'acquisition d'une imprimerie en constituent des pistes.

II^{ème} Partie : EXECUTION DU PROGRAMME DU GOUVERNEMENT DE 2012-2014

Introduction

Cette partie aborde 2 points importants, à savoir le contexte d'élaboration des budgets 2012-2014 et leur analyse proprement dite par la société civile.

II.1. CONTEXTE D'ELABORATION ET D'EXECUTION DES BUDGETS 2012-2014

II.1.1 Contexte d'élaboration.

a. Budget 2012

D'après le Rapport du Gouvernement de la république, la loi de finances de l'année 2012 a été élaborée dans un contexte caractérisé par quatre (4) facteurs, en l'occurrence :

- Le nouveau quinquennat issu de l'élection présidentielle et des législatives nationales, visant la consolidation de la paix ;
- La mise en œuvre du DSCRIP de la seconde génération pour la période 2011-2012 ;
- L'entrée en vigueur de la LOFIP, avec des changements dans la présentation du budget qui, notamment, ne reprend plus les recettes propres des provinces ;
- La mise en œuvre du Programme du Gouvernement adopté par l'Assemblée Nationale.

Cela étant, les indicateurs macro-économiques ont évolué de manière suivante pendant l'exercice :

- Taux de croissance de PIB : 7,2% fin période contre 6,6% début période
- Déflateur du PIB : 29,88% contre 9,7%
- Taux d'inflation moyen : 2,1% contre 12,8%
- Taux d'inflation fin période : 2,7% contre 9,9%
- Taux de change moyen : 919,37 FC/USD contre 939,12 CDF/USD
- Taux de change fin période : 915,17 FC/USD contre 967,12 CDF/USD
- PIB nominal (en Milliards de FC):16.435,77 contre 17.260,90

La loi de finances n°12/02 du 20 juillet 2012 avait arrêtée, en recettes comme en dépenses, le budget du pouvoir central à CDF 6.609.171.209.773,00.

b. Budget 2013

D'après le rapport sur la reddition des comptes, la loi de finances n°13/009 du 1^{er} février 2013 pour l'exercice 2013 a été élaborée dans l'optique de la mise en œuvre du programme Economique du Gouvernement, approuvé par l'Assemblée Nationale en mai 2012 et qui fixe ses objectifs en six (6) axes :

- Poursuivre les réformes institutionnelles pour améliorer l'efficacité de l'Etat ;
- Accélérer la croissance économique tout en maintenant la stabilité macroéconomique ;
- Poursuivre la construction et la modernisation des infrastructures de base ;
- Améliorer le cadre de vie et les conditions sociales de la population ;

- Renforcer le capital humain et l'éducation à la citoyenneté ; et
- Renforcer la diplomatie et la coopération au développement.

Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement a inscrit dans la loi de finances de l'exercice 2013, un train de mesures et de réformes en matière de mobilisation des ressources et d'encadrement des dépenses.

Le cadre macroéconomique sous-tendant l'élaboration des prévisions budgétaires de 2013, aussi bien au niveau central que provincial, fixe les indicateurs de la manière suivante :

- Taux de croissance de PIB : 8,2%
- Déflateur du PIB : 6,7%
- Taux d'inflation moyen : 9,5 %
- Taux d'inflation fin période : 9,0 %
- Taux de change moyen : 943,4 FC/USD
- Taux de change fin période : 955,1 FC/USD
- PIB nominal (en Milliards de FC): 19.980,2

La loi de finances de l'année 2013 est un budget en équilibre en recettes et en dépenses de CDF 7.259.093.809.205,00.

c. Budget 2014

La loi de finances de l'exercice 2014 a été élaboré dans un contexte caractérisé :

Sur le plan politique, diplomatique et sécuritaire :

L'action de l'Etat dans ces domaines demeure l'application de l'accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération dans la région des Grands Lacs ainsi que la mise en œuvre des résolutions des concertations nationales, notamment la poursuite de la réforme sécuritaire, le rétablissement de l'autorité de l'Etat sur toute l'étendue du territoire, ainsi que l'organisation des élections locales, provinciales et sénatoriales prévues en 2014

Sur le plan économique :

L'action du gouvernement consiste en l'intensification de mobilisation des ressources budgétaires, en vue de l'émergence du Congo à l'horizon 2030 et, à court terme, celle d'un pays à revenu intermédiaire d'ici 2018. Pour ce faire, des efforts seront déployés en 2014 pour la certification des réserves minières et pétrolières du pays, la pré-exploitation de la cuvette centrale ainsi que la réalisation de divers autres projets liés notamment au désenclavement des provinces, à l'électrification du monde rural, à l'équipement et au renforcement des petites et moyennes entreprises en vue de la création d'une classe moyenne, à la réhabilitation des infrastructures des centres et instituts de recherche, de même qu'à la relance de la recherche agricole et forestière.

La loi de finances de l'exercice 2014 poursuit la mise en œuvre des innovations de la loi relative aux finances publiques, notamment l'approche de gestion axée sur les résultats (GAR), la pluri annualité à travers la programmation budgétaire des actions du gouvernement (PBAG) ainsi que la prise en compte des principes de la libre administration des provinces et de la décentralisation.

Les allocations stratégiques de 2014 reflètent les politiques que le Gouvernement entend mener en ligne avec son programme d'action.

La réforme fiscale, l'amélioration du climat des affaires et le niveau d'investissements ainsi que le renforcement de l'action des administrations fiscales et non fiscales sont pris en compte et les mesures d'encadrement des recettes y relatives sont intégrées dans la présente Loi.

Les principaux indicateurs macroéconomiques sous-tendant les prévisions budgétaires de l'exercice 2014 se déclinent comme suit :

- Taux de croissance de PIB : 8,7%
- Déflateur du PIB : 2,2%
- Taux d'inflation moyen : 3,9 %
- Taux d'inflation fin période : 3,7%
- Taux de change moyen : 927,97 FC/USD
- Taux de change fin période : 932,26 FC/USD
- PIB nominal (en Milliards de FC): 21.828,2

Le budget du pouvoir central de l'exercice 2014 est présenté en équilibre, en recettes et en dépenses, à 8.273,4 milliards de FC représentant 37,9% du PIB et dégageant un taux d'accroissement de 14,0% par rapport à celui de l'exercice 2013 situé à 7.259,1 milliards de FC.

II.2. CONSTAT DE LA SOCIETE CIVILE DES LOIS DE FINANCES 2012-2014

II.2.1. RECETTES

En République démocratique du Congo les recettes sont mobilisées par trois régies financières : la Direction Général des Impôts (DGI), la Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA), la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participation (DGRAD), ainsi que les pétroliers producteurs.

Tableau 1. Synthèse des recettes du budget du pouvoir central 2012-2014.

		EXERCICE 2012			EXERCICE 2013			EXERCICE 2014		
		VOTE	REALISATIONS	TAUX	VOTE	REALISATIONS	TAUX	VOTE	REALISATIONS	TAUX
	BUDGET GENERAL	6.609.171.209.773	4.320.297.034.364	65,4	6.434.664.545.870	4.111.075.426.565	63,9	7.449.004.345.919		
I.1.	Recettes Internes	4.260.292.306.769	3.626.003.899.635	85,1	4.601.361.479.536	3.524.511.902.533	76,6	5.480.395.169.919		
I.1.1.	Recettes Courante	4.260.292.306.769	3.626.003.899.635	85,1	4.601.361.479.536	3.524.511.902.533	76,6	5.480.395.169.919		
I.1.1.1	DGDA	1.500.000.000.000	1.313.425.156.225	87,6	1.633.568.078.013	1.469.477.578.975	90,0	2.456.599.330.291		
I.1.1.2	DGI/Hors Pétroliers	1.427.841.850.817	1.245.577.946.250	87,2	1.589.253.775.341	1.268.970.863.104	79,8	1.958.643.743.484		
I.1.1.3	DGRAD	864.829.084.549	678.050.976.032	78,4	946.715.897.751	390.057.844.576	41,2	654.717.096.144		
I.1.1.4	Recettes des Pétroliers Prod.	467.621.371.403	388.949.821.127	83,2	431.823.728.431	396.005.615.878	91,7	410.435.000.000		
I.1.2.	Recettes Exceptionnelles	0	0	0	0	0	0	0		
I.2.	Recettes extérieures	2.348.878.903.004	694.293.134.729	29,6	1.833.303.066.333	586.563.524.032	32,0	1.968.609.176.000		
I.2.1	Recettes Extérieures d'Appui budgétaire	323.871.716.153	0	0	378.158.716.153	32.459.003.909	8,6	197.373.287.000		
I.2.2.	Recettes Extérieures de Financement des Investissements.	2.025.007.186.851	694.293.134.729	34,3	1.455.144.350.180	554.104.320.123	38,1	1.771.235.889.000		

De l'examen du tableau synthèse des recettes du budget général des lois de finances 2012-2014, il se dégage notamment que :

1. Les prévisions des recettes globales ont été voté en 2012 à CDF **6.609.171.209.773** et réalisées à CDF **4.320.297.034.364** soit à **65,4%** ;
2. Les prévisions des recettes globales ont été voté en 2013 à CDF **6.434.664.545.869** et réalisées à CDF **4.111.075.426.565** soit **63,9%** ;
3. Les prévisions des recettes globales ont été votées en 2014 à CDF **7.449.004.345.919** et réalisées à CDF **3.690.145.801.469** soit **49,5%** (situation provisoire).
4. Les recettes internes ont été réalisées à **85,1%** en 2012, **76,6%** en 2013 (recette courantes) ;
5. Les recettes extérieures ont été réalisées à **29,6%** en 2012 et **32,0%** en 2013.

Le tableau des recettes du budget général des lois de finances 2012-2014 indique aussi qu'entre les deux exercices, la tendance est à une baisse des réalisations, seules la DGDA et Recettes des Pétroliers Producteur connaissent tout de même une évolution positive : la DGDA : en 2012, **87,6%** de taux réalisation, en 2013, un taux de réalisation de **90 %** et les Recettes des Pétroliers Producteurs : en 2012, **83,2%** de taux de réalisation et en 2013, un taux de réalisation de **91,7 %**.

II.2.2. EVOLUTION DES RECETTES 2012-2013

Tableau 2 : Evolution des recettes 2012-2013

Recettes	Taux de réalisation 2012	Taux de réalisation 2013	Taux Moyen de réalisation 2012-2013
Recettes Internes	85,1	76,6	78,8
Recettes Courante	85,1	76,6	78,8
DGDA	87,6	90,0	88,8
DGI/Hors Pétroliers	87,2	79,8	83,5
DGRAD	78,4	41,2	59,8
Recettes des Pétroliers Prod.	83,2	91,7	87,4
Recettes Exceptionnelles	0	0	0
Recettes extérieures	29,6	32,0	30,8
Recettes Extérieures d'Appui budgétaire	0	8,6	4,3
Recettes Extérieures de Financement des Investissements.	34,3	38,1	36,2
Taux annuel de réalisation	65,57	62,24	63,91

L'évolution des recettes entre 2012-2013, renseigne que :

- Le taux de réalisation des recettes à moins de 50% :
 - Recettes Extérieures de Financement des Investissements : 36,2%
 - Recettes Extérieures d'Appui budgétaire : 4,3%
- Le taux de réalisation des recettes à plus de 50% :
 - Recettes de la DGDA se situe à 88,8% ;
 - Recettes de la DGI/Hors Pétroliers se situe à 83,5% ;
 - Recettes de la DGRAD se situe à 59,8% ; et

- Recettes des Pétroliers Producteurs à 87,4%

II.2.3. LES DEPENSES

II.2.3.1. L'exécution selon les six axes du programme du gouvernement

AXE 1 : Poursuivre et finaliser les réformes institutionnelles en vue de renforcer l'efficacité de l'Etat

AXE 2 : Consolider la stabilité macroéconomique et accélérer la croissance et la création d'emplois

AXE 3 : Poursuivre la construction et la modernisation des infrastructures de base

AXE 4 : Améliorer le cadre de vie et les conditions sociales de la population

AXE 5 : Renforcer le capital humain et l'éducation à la citoyenneté

AXE 6 : Renforcer la diplomatie et la coopération au développement

Tableau 3 : Taux d'exécution des dépenses selon les six axes du Gouvernement.

AXE	EXERCICE 2012		TAUX	EXERCICE 2013		TAUX	EXERCICE 2014		TAUX
	PREVISION	EXECUTION		PREVISION	EXECUTION		PREVISION	EXECUTION	
POURSUIVRE ET FINALISER LES REFORMES INSTITUTIONNELLES EN VUE DE RENFORCER L'EFFICACITE DE L'ETAT	1 972 038 082 421	1 287 444 705 085	65,3	2 025 843 197 138	1 409 096 766 829	69,6	2 108 472 345 668	1 351 824 769 639	64,1
Améliorer les Procédures de prise des décisions publiques	766 199 455 534	484 204 265 648	63,2	617 407 153 627	514 535 046 095	83,3	658 150 621 576	511 897 392 768	77,8
Lutter contre la corruption et l'impunité	39 979 622 995	18 222 405 997	45,6	36 945 895 587	12 871 957 757	34,8	48 325 706 000	16 626 326 576	34,4
Organiser le recensement général de la population pour orienter les décisions publiques	5 000 000 000	4 668 829 000	93,4	30 000 000 000	1 395 000 064	4,7	16 686 979 000	7 887 898 107	47,3
Poursuivre le processus de décentralisation	320 704 205 608	237 165 298 106	74,0	344 937 426 473	258 790 244 854	75,0	352 794 572 165	183 105 292 130	51,9
Promouvoir le genre et l'amélioration du statut de la femme et de l'enfant	34 558 239 648	5 158 492 281	14,9	22 329 252 496	5 284 086 016	23,7	18 337 293 000	6 709 639 221	36,6
Promouvoir les droits de l'homme	10 607 230 286	2 801 495 776	26,4	2 123 110 400	4 646 762 419	218,9	6 449 241 000	6 613 194 646	102,5
Reformer la police	128 001 314 201	113 393 386 153	88,6	177 940 737 654	131 999 349 827	74,2	185 849 400 000	139 017 493 282	74,8
Reformer l'administration publique	26 938 585 485	15 594 841 842	57,9	36 153 237 901	21 485 059 417	59,4	134 848 317 000	31 214 523 710	23,1
Reformer l'armée	283 003 777 326	304 059 592 878	107,4	392 820 380 592	327 874 966 092	83,5	426 146 343 260	308 499 663 913	72,4
Reformer le système judiciaire	118 456 098 663	52 165 729 951	44,0	119 888 658 038	55 834 287 370	46,6	112 213 815 000	60 632 580 040	54,0
Reformer les services de sécurité	238 589 552 675	50 010 367 453	21,0	245 297 344 370	74 380 006 919	30,3	148 670 057 667	79 620 765 246	53,6
CONSOLIDER LA STABILITE MACROECONOMIQUE ET ACCELERER LA CROISSANCE ET LA CREATION D'EMPLOIS	1 506 882 480 412	782 821 066 276	51,9	1 362 098 996 447	945 517 548 202	69,4	2 214 288 066 357	985 673 423 534	44,5
Consolidation et extension des activités de la micro finance	16 822 802 756	7 343 076 358	43,6	20 226 226 603	8 190 455 891	40,5	31 288 126 000	11 841 458 208	37,8
Consolider la stabilité macro-économique	988 968 104 788	644 338 390 720	65,2	1 042 903 967 887	754 144 968 690	72,3	1 484 549 911 357	803 250 260 017	54,1
Développement des industries de transformation et des industries structurantes	22 121 015 374	4 320 353 186	19,5	30 126 859 904	5 210 638 384	17,3	39 522 881 000	5 587 528 302	14,1
Poursuite des réformes structurelles de l'économie	17 376 291 414	4 062 789 080	23,4	9 310 720 862	4 401 554 722	47,3	6 995 976 000	4 434 497 144	63,4
Promotion de la classe moyenne et protection du petit commerce	3 259 876 758	2 270 231 270	69,6	3 060 509 685	2 517 541 471	82,3	2 989 977 000	1 892 728 174	63,3
Promotion de la croissance du secteur agricole et	261 436 352 932	50 326 426 441	19,2	88 249 393 210	71 479 262 333	81,0	178 380 504 000	59 656 218 232	33,4

élevage									
Promotion de la croissance du secteur de la Chasse et de la pêche	208 969 056	136 379 346	65,3	3 159 098 519	2 820 423 838	89,3	1 735 564 000	11 930 213 969	687,4
Promotion de la croissance du Secteur de la forêt	8 048 771 083	3 835 830 159	47,7	8 289 872 631	4 381 154 049	52,8	27 507 226 000	3 980 420 197	14,5
Promotion de la croissance du Secteur de l'énergie Electrique	74 337 770 127	5 590 950 021	7,5	50 479 710 663	7 541 592 267	14,9	224 216 208 000	19 569 316 827	8,7
Promotion de la croissance du Secteur de l'environnement	38 083 184 262	3 538 165 101	9,3	17 535 938 463	4 104 252 401	23,4	36 425 692 000	11 697 013 740	32,1
Promotion de la croissance du Secteur de Télécommunication et des nouvelles technologies de l'information et de la communication	27 876 599 395	30 771 247 121	110,4	26 283 255 509	32 201 682 723	122,5	95 933 038 000	14 971 121 985	15,6
Promotion de la croissance du Secteur des Hydrocarbures et du gaz naturel	8 536 857 505	7 608 541 592	89,1	13 194 073 175	12 133 766 321	92,0	15 469 647 000	8 053 078 821	52,1
Promotion de la croissance du Secteur des Mines	28 794 461 388	11 870 964 607	41,2	33 089 584 711	12 393 840 011	37,5	47 621 369 000	17 276 287 548	36,3
Promotion de la croissance du Secteur du Tourisme	5 998 387 799	4 141 013 262	69,0	6 543 950 758	18 739 027 752	286,4	6 575 238 000	4 377 959 690	66,6
Promotion de politiques favorable à la création d'emploi	5 013 035 775	2 666 708 013	53,2	9 645 833 867	5 257 387 349	54,5	15 076 709 000	7 155 320 679	47,5
POURSUIVRE LA CONSTRUCTION ET LA MODERNISATION DES INFRASTRUCTURES DE BASE	906 860 642 418	406 065 982 241	44,8	823 028 811 135	241 683 144 477	29,4	461 419 617 114	194 390 115 868	42,1
Autres infrastructures de soutien à la croissance	270 840 610 824	155 883 800 226	57,6	31 062 469 332		0,0	147 075 150 200	4 648 444 759	3,2
Cadre et priorité d'intervention	324 537 549 217	48 154 745 232	14,8	11 345 434 185	14 561 934 638	128,4	88 608 010 000	31 845 499 881	35,9
Port et Aéroport	2 287 081 642	1 588 887 379	69,5	1 643 186 006	1 312 609 194	79,9	5 026 807 000	44 388 085 907	883,0
Ports, Voies maritimes et fluviales navigables	7 791 481 831	1 945 534 808	25,0	10 800 901 008	3 516 666 193	32,6	18 544 642 000	1 927 883 126	10,4
Réformes institutionnelles du secteur	3 145 290 481	1 848 208 328	58,8	3 400 219 277	1 837 472 321	54,0	2 711 571 000	1 741 893 354	64,2
Routes	155 496 378 165	11 210 773 387	7,2	624 556 464 144	38 628 410 192	6,2	59 142 781 079	16 875 510 342	28,5
Transport ferroviaire	16 352 568 150	1 875 172 608	11,5	16 352 568 150	3 645 312 450	22,3	27 000 000 000	23 011 763 056	85,2
Voiries	126 409 682 108	183 558 860 274	145,2	123 867 569 033	178 180 739 489	143,8	113 310 655 835	69 951 035 443	61,7
AMELIORER LE CADRE DE VIE ET LES CONDITIONS SOCIALES DE LA POPULATION	2 134 141 578 587	948 316 071 441	44,4	2 131 818 154 835	1 021 579 926 858	47,9	2 553 901 693 880	1 179 864 689 962	46,2
Amélioration du cadre de vie : Assainissement du milieu	7 300 049 413	5 101 108 247	69,9	16 857 564 286	6 444 986 628	38,2	8 061 611 000	6 968 852 153	86,4
Amélioration du cadre de vie : Cultures	8 717 609 782	5 264 644 721	60,4	8 479 927 226	7 250 170 425	85,5	10 567 140 000	6 017 083 527	56,9
Amélioration du cadre de vie : Eau potable	118 815 729 923	38 119 752 696	32,1	207 020 560 281	14 893 672 649	7,2	56 046 072 880	24 426 978 043	43,6
Amélioration du cadre de vie : Education	899 479 366 942	456 620 092 763	50,8	966 645 593 033	527 161 731 346	54,5	1 053 774 838 716	653 078 464 581	62,0

Amélioration du cadre de vie : Electricité en milieu rural	35 584 078 276	2 750 935 645	7,7	29 198 429 000	7 160 852 870	24,5	29 198 429 000	1 848 025 800	6,3
Amélioration du cadre de vie : Habitat-Urbanisme-Foncier	32 103 266 268	9 288 389 076	28,9	33 674 759 458	18 621 865 272	55,3	27 225 212 000	15 286 214 756	56,1
Amélioration du cadre de vie : Santé	750 565 758 676	163 774 900 685	21,8	584 340 288 846	223 274 175 478	38,2	804 618 819 396	213 732 720 315	26,6
Amélioration du cadre de vie : Sports et loisirs	23 222 318 237	22 627 245 803	97,4	21 671 929 238	24 806 909 052	114,5	21 345 980 000	27 371 106 421	128,2
Amélioration du cadre de vie : Transport en commun	2 309 674 678	14 763 536 911	639,2	10 019 564 472	36 873 012 143	368,0	42 163 567 000	16 407 799 362	38,9
Dynamique communautaire	144 852 049 420	17 862 071 415	12,3	164 891 433 646	16 353 695 568	9,9	334 236 129 888	62 121 221 821	18,6
Niveau de revenu et pouvoir d'achat	30 554 884 906	105 901 381 227	346,6	30 361 636 818	90 280 149 914	297,3	87 668 262 000	118 236 546 346	134,9
Protection sociale : Réforme de la sécurité sociale	6 035 614 004	3 555 829 670	58,9	9 421 085 413	19 304 229 444	204,9	33 752 172 000	3 916 566 421	11,6
Protection sociale : Régime des retraites	12 722 436 119	7 801 634 557	61,3	14 499 794 629	7 530 260 476	51,9	14 570 881 000	9 450 589 364	64,9
Réduction des inégalités et de la vulnérabilité	61 878 741 943	94 884 548 025	153,3	34 735 588 489	21 624 215 593	62,3	30 672 579 000	21 002 521 052	68,5
RENFORCER LE CAPITAL HUMAIN ET L'EDUCATION A LA CITOYENNETE	34 044 874 817	26 162 902 375	76,8	39 705 381 483	25 577 262 117	64,4	48 033 322 900	32 170 082 562	67,0
Assurer une adéquation entre la formation et le monde du travail	11 626 839 484	5 637 228 785	48,5	10 646 756 340	5 593 315 746	52,5	22 084 262 900	8 296 970 995	37,6
Initiation à la nouvelle citoyenneté	22 418 035 333	20 525 673 590	91,6	29 058 625 143	19 983 946 371	68,8	25 949 060 000	23 873 111 567	92,0
RENFORCER LA DIPLOMATIE ET LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT	55 203 551 118	159 907 785 102	289,7	52 170 004 832	53 002 010 984	101,6	62 889 300 000	42 948 386 098	68,3
Redéfinir une nouvelle Politique étrangère qui réaffirme la place du Congo sur l'échiquier International	23 385 066 434	50 403 243 775	215,5	36 979 581 177	35 058 108 768	94,8	40 107 890 000	31 912 355 493	79,6
Renforcer la coopération internationale et régionale	31 818 484 684	109 504 541 327	344,2	15 190 423 655	17 943 902 217	118,1	22 781 410 000	11 036 030 605	48,4
Total général	6 609 171 209 773	3 610 718 512 520	54,6	6 434 664 545 870	3 696 456 659 467	57,4	7 449 004 345 919	3 786 871 467 661	50,8

II.2.3.1.1. Observations

Des prévisions aux exécutions, le pourcentage ou l'importance de chaque axe a évolué comme suit :

1° En 2012

- Axe 1 : 29,8 % des prévisions, exécuté à 65,3% ;
- Axe 2 : 22,8 % des prévisions, exécuté à 51,9% ;
- Axe 3 : 13,7 % des prévisions, exécuté à 44,8% ;
- Axe 4 : 32,3 % des prévisions, exécuté à 44,4% ;
- Axe 5 : 0,5 % des prévisions, exécuté à 76,8 % ;
- Axe 6 : 0,8 % des prévisions, exécuté à 289,7%

2° En 2013

- Axe 1 : 31,5 % des prévisions, exécuté à 69,6% ;
- Axe 2 : 21,2 % des prévisions, exécuté à 69,4% ;
- Axe 3 : 12,8 % des prévisions, exécuté à 29,4% ;
- Axe 4 : 33,1 % des prévisions, exécuté à 47,9% ;
- Axe 5 : 0,6 % des prévisions, exécuté à 64,4 % ;
- Axe 6 : 0,8 % des prévisions, exécuté à 101,6%

3° En 2014

- Axe 1 : 28,3 % des prévisions, exécuté à 64,1% ;
- Axe 2 : 29,7 % des prévisions, exécuté à 44,5% ;
- Axe 3 : 6,2 % des prévisions, exécuté à 42,1% ;
- Axe 4 : 34,3 % des prévisions, exécuté à 46,2% ;
- Axe 5 : 0,6 % des prévisions, exécuté à 67,0 % ;
- Axe 6 : 0,8 % des prévisions, exécuté à 68,3 %

II.2.3.1.2. Le dépassement de plus de 100%

S'agissant des dépassements, le constat se présente de la manière suivante :

Sur l'axe1 :

- Réforme de l'armée en 2012 avec une consommation de 107,4%
- Promotion de droit de l'homme en 2013 avec une consommation de 218,9% et en 2014 102,5%.

Sur l'axe 2 :

- La promotion de la croissance du secteur de la chasse et de la pêche exécutée en 2014 à 687,4% ;
- La promotion du secteur des télécommunications et NTIC en 2012 à 110,4% et en 2013 à 122,5% ;
- La promotion de la croissance du secteur du tourisme en 2013 à 286,4%.

Sur l'axe 3

- Cadre et priorité d'intervention a été exécuté à 128,4% en 2013 ;
- Ports et aéroports en 2014 à 883% ;
- Voiries à 145,2% en 2012, en 2013 à 143,8% ;

Sur l'axe 4

- Amélioration du cadre de vie : Sports et loisirs exécutée en 2013 à 114,5%, en 2014 128,2% ;
- Amélioration du cadre de vie : Transports en commun en 2012 à 639,2%, en 2013 à 368% ;
- Niveau de revenu et pouvoir d'achat en 2012 à 346,6%, en 2013 à 297,3%, en 2014 à 134,9% ;
- Protection sociale : réforme de la sécurité sociale 204,9 en 2013 ;
- Réduction des inégalités et de vulnérabilité en 2012 153,3%.

Sur l'axe 6 :

- Redéfinir une nouvelle politique étrangère qui réaffirme la place du Congo sur le chéquier internationale exécuté en 2012 à 215,5% ;
- Renforcer la coopération internationale et régionale à 344,2% en 2012 et 118,1 en 2013.

II.2.3.1.3. La sous-consommation de moins de 50%

Sur l'axe 1, on constate ce qui suit :

- La lutte contre la corruption et l'impunité exécutée en 2012 à 45,6%, en 2013 à 34,8%, en 2014 à 34,4% ;
- Organiser le recensement générale de la population pour orienter les décisions publiques en 2013 à 4,7%, en 2014 à 47,3% ;
- Promouvoir le genre et l'amélioration du statut de la femme et de l'enfant en 2012 à 14,9%, en 2013 à 23,7%, en 2014 à 36,6% ;
- Reforme le service de sécurité en 2012 à 21%, en 2013 à 30,3%

Sur l'axe 2, on constate :

- Consolidation et extension des activités de la micro finance exécutée en 2012 à 43,6%, en 2013 à 40,5%, en 2014 à 37,8% ;
- Développement des industries de transformation et des industries structurales à 9,5% en 2012, à 17,3% en 2013 et en 2014 à 14,1%.
- Poursuite des réformes structurelles de l'économie en 2012 à 23,4%, en 2013 à 47,3% ;
- Promotion de la croissance du secteur agricole et élevage à 19,2% en 2012, en 2014 33,4% ;
- Promotion de la croissance du secteur de la forêt à 47,1% en 2012, 14,5% en 2014 ;
- Promotion de la croissance du secteur de l'énergie électrique à 7,5% en 2012, 14,9% en 2013 et à 8,7% en 2014 ;
- Promotion de la croissance du secteur de l'environnement à 9,3% en 2012, 23,4% en 2013 et 32,1% en 2014 ;
- Promotion de la croissance du secteur des mines à 41,2% en 2012, en 2013 à 37,5% et en 2014 à 36,3%.

L'axe 3 renseigne :

- Autres infrastructures de soutien à la croissance à été exécutée à 0,0% en 2012, en 2014 à 3,2% ;
- Cadre et priorité d'intervention à 14,8% en 2012, 35,9% en 2014 ;
- Ports, voies maritimes et fluviale navigable en 2012 à 25%, 32,6% en 2013 et 10,4% en 2014 ;
- Routes exécutées à 7,2% en 2012, en 2013 à 6,2% et en 2014 à 28,5% ;
- Transports ferroviaires à 11,5% en 2012, en 2013 à 22,3%.

L'axe 4 renseigne :

- Amélioration du cadre de vie : eau potable exécutée à 32,1% en 2012, en 2013 à 7,2% et en 2014 à 43,6% ;
- Amélioration du cadre de vie : électricité en milieux rural à 7,7% n 2012, en 2013 à 24,5% et en 2014 à 6,3% ;
- Amélioration du cadre de vie : santé en 2012 à 21,8%, en 2013 à 38,2% et en 2014 à 26,6% ;
- Dynamique communautaire en 2012 à 12,3%, en 2013 à 9,9%, en 2014 à 18,6%

II.2.3.2. Exécution par rapport à l'Administration des services sociaux de base

Tableau 4 : Exécution selon l'Administration

ADMINISTRATION	EXERCICE 2012		TAUX	EXERCICE 2013		TAUX	EXERCICE 2014		TAUX
	PREVISION	EXECUTION		PREVISION	EXECUTION		PREVISION	EXECUTION	
DÉPENSES COMMUNES	142 688 132 679	48 802 378 178	34,2	119 559 944 745	60 889 709 274	50,9	119 559 942 000	31 193 837 608	26,1
PRÉSIDENTE DE LA REPUBLIQUE	122 246 532 434	177 023 707 049	144,8	85 694 198 320	214 023 746 814	249,8	98 404 035 000	158 062 011 544	160,6
PRIMATURE	28 693 567 698	41 898 833 093	146,0	22 980 711 008	56 165 981 346	244,4	27 809 916 000	57 922 578 655	208,3
SERVICE NATIONAL	3 359 174 411	2 143 707 117	63,8	4 754 305 107	2 427 820 418	51,1	7 327 077 000	2 789 450 512	38,1
VICE-PRIMATURE CHARGÉE DU BUDGET	2 000 000 000	583 220 000	29,2	2 000 000 000	1 940 127 619	97,0	2 147 288 000	2 398 584 745	111,7
VICE-PRIMATURE CHARGÉE DE LA DEFENSE	2 000 000 000	842 031 895	42,1	2 000 000 000	965 167 594	48,3	2 147 288 000	1 043 044 360	48,6
CHANCELLERIE DES ORDRES NATIONAUX	1 608 986 937	1 074 993 201	66,8	2 236 694 848	3 819 453 793	170,8	2 325 507 000	1 565 271 484	67,3
ASSEMBLÉE NATIONALE	140 566 848 530	131 391 108 141	93,5	153 391 371 290	130 671 408 758	85,2	168 492 566 000	130 278 718 787	77,3
SÉNAT	45 791 030 998	53 066 030 539	115,9	45 640 020 924	49 735 455 816	109,0	51 737 263 000	52 103 233 173	100,7
POUVOIR JUDICIAIRE	115 022 758 845	48 434 730 671	42,1	121 188 658 038	55 834 287 370	46,1	126 016 752 000	62 372 405 763	49,5
SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT	16 723 864 800	30 067 639 386	179,8	19 213 329 208	29 857 306 092	155,4	26 452 905 000	41 239 566 455	155,9
AFFAIRES ÉTRANGERES	23 630 439 167	50 532 598 576	213,8	36 962 805 326	35 120 161 591	95,0	40 168 780 000	31 958 935 069	79,6
COOPÉRATION INTERNATIONALE	11 088 596 796	51 457 173 764	464,1	11 226 057 028	11 255 956 888	100,3	19 328 609 000	9 798 063 707	50,7
DÉCENTRALISATION ET AFFAIRES COUTUMIÈRES	6 659 544 160	2 561 482 259	38,5	5 991 760 926	693 587 579	11,6	10 308 298 000	1 106 543 398	10,7
INTÉRIEUR ET SÉCURITÉ	220 207 443 558	34 386 336 252	15,6	227 184 671 386	51 556 414 273	22,7	116 714 614 000	53 694 512 882	46,0
RELATIONS AVEC LES PARTIS POLITIQUES / ADMINISTRATION	300 000 000	82 812 503	27,6	340 083 260	90 233 806	26,5	350 000 000	99 527 950	28,4
DÉFENSE NATIONALE	284 306 414 657	304 467 178 968	107,1	394 160 264 159	328 423 858 558	83,3	426 692 915 260	309 149 133 247	72,5
ANCIENS COMBATTANTS	1 135 230 782	204 686 559	18,0	1 353 917 414	138 797 482	10,3	1 476 519 000	248 246 133	16,8
ÉCONOMIE NATIONALE	5 462 617 080	2 217 084 709	40,6	8 068 307 719	4 264 805 009	52,9	6 625 391 000	3 897 710 739	58,8
FINANCES	921 880 767 352	681 359 940 519	73,9	980 669 430 825	783 023 822 968	79,8	1 429 298 846 117	865 252 373 572	60,5
BUDGET	107 324 258 045	73 014 060 502	68,0	85 208 735 351	58 524 605 948	68,7	143 797 152 240	55 436 099 519	38,6
PLAN ET SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA REVOLUTION DE LA MODERNITE	148 904 620 325	18 297 950 686	12,3	66 453 275 347	14 278 199 241	21,5	46 063 146 400	20 917 330 284	45,4
RECONSTRUCTION	530 740 071	162 593 333	30,6	402 227 688	174 118 449	43,3	472 697 000	206 335 595	43,7

JUSTICE	36 924 588 660	13 429 306 188	36,4	32 198 911 385	15 044 246 711	46,7	36 230 010 000	17 705 594 406	48,9
REFORMES INSTITUTIONNELLES / ADMINISTRATION	382 761 848	74 816 244	19,5	360 249 198	73 725 312	20,5	381 079 000	82 571 074	21,7
RELATIONS AVEC LE PARLEMENT	1 933 027 550	646 491 434	33,4	1 737 297 344	656 861 957	37,8	1 866 287 000	991 957 584	53,2
SANTE PUBLIQUE	517 182 641 387	140 877 457 962	27,2	294 055 967 259	204 266 356 997	69,5	515 832 900 000	196 028 438 462	38,0
ENSEIGNEMENT PRIMAIRE, SECONDAIRE ET PROFESSIONNEL	432 811 358 435	321 982 400 767	74,4	522 404 733 676	375 391 854 598	71,9	579 535 245 000	453 215 661 540	78,2
COMMISSION NATIONALE POUR L'UNESCO / ADMINISTRATION	884 016 640	463 277 537	52,4	779 611 784	439 205 495	56,3	4 368 038 000	627 674 340	14,4
ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET UNIVERSITAIRE	232 273 077 905	119 883 156 918	51,6	146 582 110 906	136 312 232 583	93,0	179 921 652 000	154 103 661 741	85,7
RECHERCHE SCIENTIFIQUE	25 591 405 346	19 297 455 155	75,4	31 489 585 016	20 363 287 229	64,7	33 377 548 900	21 681 205 674	65,0
TRAVAUX PUBLICS ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	354 511 379 052	74 088 891 703	20,9	599 180 420 726	60 582 361 198	10,1	153 636 053 079	70 171 618 290	45,7
URBANISME ET HABITAT	16 625 457 537	1 712 497 472	10,3	20 616 309 241	1 925 659 320	9,3	11 296 762 000	2 141 282 759	19,0
AGRICULTURE	254 661 452 603	44 943 448 062	17,6	81 589 043 452	68 911 430 277	84,5	216 151 224 000	64 985 130 584	30,1
DÉVELOPPEMENT RURAL	44 342 564 068	6 392 958 503	14,4	49 409 947 390	9 168 678 520	18,6	191 901 854 000	17 632 035 919	9,2
INDUSTRIE	16 837 257 270	2 468 596 967	14,7	26 208 099 908	3 157 479 940	12,0	37 705 588 000	3 727 824 183	9,9
COMMERCE EXTÉRIEUR	3 636 855 814	2 527 539 873	69,5	3 522 953 010	1 922 875 247	54,6	5 166 738 000	2 661 794 018	51,5
MINES	29 506 461 388	11 870 964 607	40,2	33 089 584 711	12 393 840 011	37,5	47 621 369 000	17 276 287 548	36,3
HYDROCARBURES RESSOURCES HYDRAULIQUES & ELECTRICITE (ÉNERGIE)	4 106 414 603	458 518 180	11,2	3 403 636 690	1 461 751 967	42,9	5 679 211 000	1 694 150 835	29,8
TRANSPORTS ET VOIES DE COMMUNICATION	172 126 910 055	29 217 296 680	17,0	127 762 055 390	61 703 700 723	48,3	97 839 770 000	90 085 678 324	92,1
POSTES, TELECOMM. ET NVELLES TECHNO. DE L'INFORM. ET DE LA COMM.	7 306 396 786	9 411 281 641	128,8	7 463 366 975	12 701 099 494	170,2	76 890 814 000	6 661 253 975	8,7
COMMUNICATION ET MÉDIAS	18 996 114 746	19 771 712 346	104,1	26 789 777 998	16 801 913 583	62,7	19 163 444 000	18 777 417 564	98,0
DROITS HUMAINS	1 946 381 344	1 037 734 676	53,3	1 758 512 118	744 232 867	42,3	1 846 557 000	487 208 429	26,4
AFFAIRES FONCIERES	5 079 033 760	2 896 501 983	57,0	4 997 851 284	4 363 210 311	87,3	7 896 236 000	5 171 180 407	65,5
ENVIRONNEMENT ET CONSERVATION DE LA NATURE	47 261 990 170	7 970 395 364	16,9	26 756 890 111	9 010 138 056	33,7	65 268 326 000	16 376 054 673	25,1
TOURISME	6 205 269 675	4 305 708 358	69,4	6 748 628 368	4 794 119 984	71,0	7 028 722 000	4 831 443 422	68,7
CULTURE ET ARTS	8 842 512 359	5 326 257 471	60,2	8 605 994 867	7 305 177 333	84,9	10 705 607 000	6 068 145 303	56,7
JEUNESSE	7 712 357 784	3 249 617 491	42,1	5 903 944 497	4 228 693 453	71,6	5 399 519 000	4 744 360 889	87,9

SPORTS / ADMINISTRATION	16 008 242 846	19 658 379 304	122,8	16 240 929 746	21 327 805 451	131,3	16 448 005 000	22 903 558 746	139,2
FONCTION PUBLIQUE	36 684 241 729	21 760 038 823	59,3	49 351 611 355	27 645 363 509	56,0	143 002 595 000	39 435 129 578	27,6
EMPLOI ET TRAVAIL	9 366 042 584	5 560 023 051	59,4	14 001 813 735	8 824 671 857	63,0	15 688 185 000	9 642 791 457	61,5
PRÉVOYANCE SOCIALE / ADMINISTRATION	2 634 061 371	1 784 263 078	67,7	2 813 924 687	1 637 973 869	58,2	5 671 754 000	1 614 600 574	28,5
AFFAIRES SOCIALES	43 291 633 105	20 534 074 650	47,4	33 061 614 434	37 066 422 550	112,1	50 013 864 000	22 551 114 550	45,1
GENRE, FEMME ET ENFANT	32 830 002 388	4 279 572 461	13,0	19 854 979 140	4 252 221 152	21,4	16 746 934 000	5 506 011 350	32,9
ADMINISTRATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE	4 246 711 251	808 783 748	19,0	3 134 760 817	1 038 067 509	33,1	3 581 330 000	1 217 740 535	34,0
ADMINISTRATION DU SENAT	1 759 733 786	849 666 063	48,3	1 581 296 003	751 116 870	47,5	2 108 628 000	836 313 081	39,7
COOPERATION RÉGIONALE	107 798 944	136 192 536	126,3	634 931 398	354 804 903	55,9	819 400 000	704 198 593	85,9
ACTIONS HUMANITAIRES ET SOLIDARITÉ NATIONALE	21 823 838 676	77 376 125 007	354,5	11 721 539 360	2 849 340 997	24,3	12 097 909 000	2 444 847 577	20,2
PORTEFEUILLE	15 817 644 900	2 749 088 475	17,4	13 060 516 785	3 105 286 574	23,8	15 140 154 000	5 290 703 814	34,9
COUR DES COMPTES	3 482 415 182	1 617 721 257	46,5	6 611 643 404	2 400 989 086	36,3	4 360 921 000	3 711 530 020	85,1
COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE (CENI)	249 503 878 290	38 022 997 543	15,2	239 014 794 770	33 553 422 322	14,0	245 649 561 176	57 370 376 935	23,4
CONSEIL SUPERIEUR DE L'AUDIOVISUEL ET DE LA COMMUNICATION (CSAC)	3 648 554 330	3 668 883 558	100,6	3 119 521 601	3 582 692 950	114,8	5 959 321 000	4 598 512 073	77,2
DELEGATION GENERALE A LA FRANCOPHONIE	20 158 817 160	57 607 693 445	285,8	2 239 424 916	6 075 846 991	271,3	2 498 075 000	362 417 031	14,5
DELEGATION A LA MONUSCO	463 271 784	303 481 581	65,5	718 856 803	197 987 415	27,5	362 694 000	207 462 274	57,2
POLICE NATIONALE	116 229 529 487	108 446 705 380	93,3	163 785 147 414	122 069 326 924	74,5	163 531 073 000	125 796 478 836	76,9
DIRECTION GÉNÉRALE DE MIGRATION	13 208 432 005	9 133 373 065	69,1	15 926 399 332	13 321 028 370	83,6	25 397 910 000	16 540 162 156	65,1
AGENCE NATIONALE DES RENSEIGNEMENTS (ANR)	18 226 073 737	15 488 588 017	85,0	23 879 435 996	22 823 592 645	95,6	31 849 143 667	25 926 252 364	81,4
INSPECTION GENERALE DES FINANCES (IGF)	9 797 087 591	5 902 058 084	60,2	10 319 659 891	6 348 039 861	61,5	10 613 507 000	6 819 105 518	64,2
PROVINCES (40%)	966 220 976 662	415 326 458 653	43,0	1 094 851 471 936	428 845 754 938	39,2	1 095 776 038 000	309 202 050 559	28,2
PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)	4 699 756 852	1 851 756 219	39,4	3 982 759 370	2 053 158 444	51,6	5 702 804 000	1 977 948 658	34,7
INSPECTION GENERALE DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE, SECONDAIRE ET PROFESSIONNEL	4 904 657 584	2 056 996 168	41,9	4 514 344 734	2 116 392 088	46,9	4 762 658 000	1 614 590 266	33,9
INSPECTION GENERALE D'AUDIT DE LA POLICE NATIONALE	3 050 000 000	1 648 285 208	54,0	2 715 838 199	2 571 271 527	94,7	3 556 155 000	2 819 978 382	79,3
OPPOSITION POLITIQUE	300 000 000		0,0	500 000 000	253 655 640	50,7	531 500 000	45 841 560	8,6
AGENCE NATIONALE POUR LA PROMOTION DES INVESTISSEMENTS (ANAPI)	1 318 170 969	204 174 333	15,5	1 275 718 974	307 735 851	24,1	1 834 462 000	216 000 044	11,8

INSPECTION GENERALE DU TRAVAIL							3 312 000 000	552 010 000	16,7
TOTAL GENERAL	6 609 171 209 773	3 610 718 512 520	54,6	6 434 664 545 870	3 696 456 659 467	57,4	7 449 004 345 919	3 786 871 467 661	50,8

II.2.3.2.1. Observations

a. Les dépassements de plus de 100%

Le tableau ci-dessus renseigne :

- La Présidence de la République a consommée en 2012 144,8% ; 249,8% en 2013 et 160,6% en 2014 ;
- La primature 146% en 2012, 244,4% en 2013 et 208,3% en 2014
- Vice-primature chargé du budget 111,7 en 2014
- Sénat 115,9% en 2012 ; 109% en 2013 et 100,7% en 2014.
- Secrétariat général du gouvernement 179,8% en 2012 ; 155,4% en 2013, 155,9% en 2014 ;
- Affaires étrangères 213,8% en 2013 ;
- Coopération internationale 464,1% en 2012 ; 100,3% en 2013 ;
- Défense nationale 107,1% en 2012 ;
- PTNTIC 128,8% en 2012 ; 172,2% en 2013 ;
- Communication et médias 104,1% en 2012 ;
- Sports/Administration 122,8% en 2012 ; 131,3% en 2013 et 139,2 % en 2014 ;
- Affaires sociales 112,1% en 2013 ;
- Coopération régionale 126,3% en 2012 ;
- Actions humanitaires et solidarité nationale 354,5% en 2012 ;
- Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication 100,6% en 2012, 114,8% ;
- Délégation générale à la Franconie 285,% en 2012 ; 271,3% en 2013.

b. La sous-consommation à moins de 50%

Pour la sous-consommation, on constate :

- Dépenses communes exécutées : 34,2% en 2012 ; 26,1% en 2014 ;
- Pouvoir judiciaire : 42,1% en 2012 ; 46,1% en 2013 et 49,5% en 2014 ;
- Décentralisation et affaires coutumières : 38,5% en 2012 ; 11,6% en 2013 et 10,7% en 2014 ;
- Intérieure et sécurité : 15,6% en 2012 ; 22,7% en 2013 et 46% en 2014.
- Relation avec le parlement : 27,6% en 2012 ; 26,5% en 2013 ; 28,4% en 2014 ;
- Anciens combattants : 18% en 2012 ; 10,3% en 2013 et 16,8% en 2014 ;
- Plan et suivie de la mise en œuvre de la révolution de la modernité : 12,3% en 2012 ; 21,5% en 2013 et 45,4% en 2014 ;
- Reconstruction : 30,6% en 2012 ; 43,3% en 2013 et 43,5% en 2014 ;
- Justice à 36,4% en 2012 ; 46,7% en 2013 et 48,9% en 2014 ;
- Réforme institutionnelle/Administration 19,5% en 2012 ; 20,5% en 2013 et 21,7% en 2014 ;
- Relation avec le parlement 33,4% en 2012 ; 37,8% en 2013 ;
- Santé publique à 27,2% en 2012 et 38% en 2014 ;
- Travaux publics et aménagement du territoire 20,9% en 2012 ; 10,1% en 2013 et 45,5% en 2014 ;
- Urbanisme et habitat 10,3% en 2012 ; 9,3% en 2013 et 19% en 2014 ;
- Agriculture 17,6% en 2012 ; 30,1% en 2014 ;
- Développement rurale 14,4% en 2012 ; 12% en 2013 et 9,9% en 2014 ;

- Mines 40% en 2012 ; 37,5% en 2013 et 36,3% en 2014 ;
- Hydrocarbures 11,2% en 2012 ; 42,9% en 2013 et 29,8% en 2014 ;
- Ressources hydrauliques et électricité : 47,7% en 2012 ; 5,7% en 2013 et 21,3% en 2014 ;
- Environnement et conservation de la nature : 16,9% en 2012 ; 33,7% en 2013 et 25,1% en 2014 ;
- Genre, femme et enfant 13% en 2012 ; 21,4% en 2013 et 32,9% en 2014 ;
- Administration de l'assemblée nationale : 19% en 2012 ; 33,1% en 2013 et 34% en 2014
- Portefeuille : 14,4% en 2012, 23,8% en 2013 et 34,9% en 2014 ;
- Cour des Comptes : 46,5% en 2012 ; 36,3% en 2013 ;
- Commission Electorale Nationale Indépendante : 15,2% en 2012 ; 14% en 2013 et 23,4% en 2014 ;
- Province (40%) : 43% en 2012 ; 39,2% en 2013 et 28,2% en 2014 ;
- Opposition politique : 0% en 2012 ; 8,6% en 2014 ;
- ANAPI : 15,5% en 2012 ; 24,1% en 2013 et 11,8% en 2014 ;
- Inspection Générale du Travail : 16,7% en 2014.

II.3. OBSERVATIONS GENERALES DE LA SOCIETE CIVILE

II.3.1. SUR LES RECETTES

La société civile note que :

Les recettes mobilisées par le gouvernement congolais entre 2012-2013 affichent le comportement suivant : recettes internes 78,8% et recettes externes 30,8%. Cette tendance révèle que l'exécution du budget du pouvoir central de la RDC repose plus sur les ressources internes.

La part des recettes internes dans le financement de budget baisse chaque année, elles passent de 85,1% en 2012 contre 76,6% en 2013.

Le gouvernement rencontre des sérieux problèmes à mobiliser les Recettes Extérieures. En 2012 sur une prévision de CDF 2.348.878.903.004, le taux de réalisation a été de 694.293.134.729,06 soit 29,55 % ; en 2013 sur une prévision de CDF 1.833.303.066.333, le taux de réalisation a été de 586.563.524.032,30 soit 31,99%.

Les Recettes Extérieures de Financement des Investissements ne sont pas suffisamment mobilisées. En 2012, sur une prévision de CDF 2.025.007.186.85, le taux de réalisation a été de 34,3% ; en 2013, sur une prévision de CDF 1.455.144.350.180 le taux de réalisation a été de 38,1%. En comparant le taux de réalisation des Recettes Extérieures de Financement des Investissements entre 2012 et 2013, on constate un accroissement de 3,8%.

Les Recettes Exceptionnelles n'ont connues aucune prévision entre 2012-2014, pourtant la LOFIP en son article 34 alinéa 4 renseigne que : « *les recettes exceptionnelles sont les dons et legs intérieurs courants pour les dépenses courants ; les dons et legs intérieurs projets pour les dépenses d'investissement ; le remboursement des prêts et avances ; le produits des emprunts intérieurs* ». La société civile se pose la question si réellement la RDC ne fait pas des emprunts ou des prêts ?

a. Le non-respect des instructions du gouvernement en matière des recettes

Selon les circulaires du Ministre du budget contenant les instructions relatives à l'exécution des lois de Finances, en matière de recettes, les recettes projetées dans la loi de finances constituent les minima obligatoires à percevoir par les services mobilisateurs. La non-application de certaines instructions par les services mobilisateurs de recettes de l'Etat est la cause principale de la faible mobilisation des recettes.

II.3.2. SUR LES DEPENSES

Les dépenses exécutées par le gouvernement congolais entre 2012-2013 affichent le comportement suivant :

- En 2012, le taux des dépenses de fonctionnement a été prévu à 54,53%, mais au terme de l'exercice budgétaire le taux d'exécution des dépenses a été de 81,75% ; tandis que le taux des dépenses d'investissement prévues à 45,47 %, a été exécuté à 18,25 % soit 54,6% de taux annuel d'exécution.
- En 2013, le taux des dépenses de fonctionnement prévues à 60,0%, a été exécuté à 86,65 % ; tandis que le taux des dépenses d'investissement prévues à 40,00 % a été exécuté à 13,35 % soit 57,4% de taux annuel d'exécution.
- En 2014, le taux des dépenses de fonctionnement prévues à 61,78%, a été exécuté à 90,9% ; tandis que le taux des dépenses d'investissement prévues à 38,22 %, a été exécuté à 9,1 % soit 50,8.% de taux annuel d'exécution.

En résumé, on constate que le taux de dépenses de fonctionnement accroit d'une année à une autre en termes de prévision et d'exécution, tandis que celles d'investissements régressent d'une année à une autre en termes de prévision et en exécution.

Pour la reddition des Comptes du pouvoir central de l'exercice 2012-2013, le gouvernement de la République Démocratique du Congo a présenté les dépenses suivant son programme, autour de 6 axes prioritaires, définis en termes d'objectif et d'actions, à réaliser dans différents institutions, Ministères et services telles repris dans la première partie de cette analyse (Titre I.1.).

Les prévisions du programme du gouvernement en 2012 ont été établies à CDF 6.609.171.209.773,00, mais exécuté à la hauteur de CDF 3.610.718.512.520 soit 54,6% ; en 2013 de CDF 6.434.664.545.870, mais exécuté à la hauteur de CDF 3.696.456.659.467 soit 57,4% ; en 2014 de CDF 7.449.004.345.919, mais exécuté à CDF 3.786.871.467.661 soit 50,8%.

Selon l'Analyse de la société civile, la moyenne d'exécution de ces trois lois de finances du pouvoir central se situe à **54,3%**.

En ce qui concerne les dépenses la société civile relève que :

1. L'exécution des axes prioritaires

Les Axes 2, 3 et 4 du programme d'action du gouvernement (PAG) réputés être consacrés au social ont connu un taux faible d'exécution de 2012-2014 :

- **AXE 2 : CONSOLIDER LA STABILITE MACROECONOMIQUE ET ACCELERER LA CROISSANCE ET LA CREATION D'EMPLOIS en 2012 à 51,9% ; en 2013 69,4% ; et 2014 à 44, 5%**
 - Consolidation et extension des activités de la micro finance
 - Consolider la stabilité macro-économique
 - Développement des industries de transformation et des industries structurantes
 - Poursuite des réformes structurelles de l'économie
 - Promotion de la classe moyenne et protection du petit commerce
 - Promotion de la croissance du secteur agricole et élevage
 - Promotion de la croissance du secteur de la Chasse et de la pêche

- Promotion de la croissance du Secteur de la forêt
 - Promotion de la croissance du Secteur de l'énergie Electrique
 - Promotion de la croissance du Secteur de l'environnement
 - Promotion de la croissance du Secteur de Télécommunication et des nouvelles technologies de l'information et de la communication
 - Promotion de la croissance du Secteur des Hydrocarbures et du gaz naturel
 - Promotion de la croissance du Secteur des Mines
 - Promotion de la croissance du Secteur du Tourisme
 - Promotion de politiques favorable à la création d'emploi
- **AXE 3 : POURSUIVRE LA CONSTRUCTION ET LA MODERNISATION DES INFRASTRUCTURES DE BASE 44,8% en 2012 ; 29,4% en 2013 et 42,1 % en 2014**
- Autres infrastructures de soutien à la croissance
 - Cadre et priorité d'intervention
 - Port et Aéroport
 - Ports, Voies maritimes et fluviales navigables
 - Réformes institutionnelles du secteur
 - Routes
 - Transport ferroviaire
 - Voiries
- **AXE 4 : AMELIORER LE CADRE DE VIE ET LES CONDITIONS SOCIALES DE LA POPULATION 44,4% en 2012 ; 47,9 en 2013 et 46,2% en 2014**
- Amélioration du cadre de vie : Assainissement du milieu
 - Amélioration du cadre de vie : Cultures
 - Amélioration du cadre de vie : Eau potable
 - Amélioration du cadre de vie : Education
 - Amélioration du cadre de vie : Electricité en milieu rural
 - Amélioration du cadre de vie : Habitat-Urbanisme-Foncier
 - Amélioration du cadre de vie : Santé
 - Amélioration du cadre de vie : Sports et loisirs
 - Amélioration du cadre de vie : Transport en commun
 - Dynamique communautaire
 - Niveau de revenu et pouvoir d'achat
 - Protection sociale : Réforme de la sécurité sociale
 - Protection sociale : Régime des retraites
 - Réduction des inégalités et de la vulnérabilité

Au vu du crédo de la mandature dit du social (2012-2016), l'objectif de l'amélioration du cadre de vie et des conditions sociales de la population est un slogan, d'autant plus que les ressources budgétaires consacrées à cet objectif n'ont pas connu d'évolution significative. Car, les axes 2, 3 et 4 révèlent :

- Consolidation et extension des activités de la micro finance exécutée en 2012 à 43,6%, en 2013 à 40,5%, en 2014 à 37,8% ;
- Développement des industries de transformation et des industries structurales à 9,5% en 2012, à 17,3% en 2013 et en 2014 à 14,1%.
- Poursuite des réformes structurelles de l'économie en 2012 à 23,4%, en 2013 à 47,3% ;
- Promotion de la croissance du secteur agricole et élevage à 19,2% en 2012, en 2014 33,4% ;
- Promotion de la croissance du secteur de la forêt à 47,1% en 2012, 14,5% en 2014 ;

- Promotion de la croissance du secteur de l'énergie électrique à 7,5% en 2012, 14,9% en 2013 et à 8,7% en 2014 ;
- Promotion de la croissance du secteur de l'environnement à 9,3% en 2012, 23,4% en 2013 et 32,1% en 2014 ;
- Promotion de la croissance du secteur des mines à 41, 2% en 2012, en 2013 à 37,5% et en 2014 à 36,3%:
- Autres infrastructures de soutien à la croissance a été exécutée à 0,0% en 2012, en 2014 à 3,2% ;
- Cadre et priorité d'intervention à 14,8% en 2012, 35,9% en 2014 ;
- Ports, voies maritimes et fluviale navigable en 2012 à 25%, 32,6% en 2013 et 10,4% en 2014 ;
- Routes exécutées à 7,2% en 2012, en 2013 à 6,2% et en 2014 à 28,5% ;
- Transports ferroviaires à 11,5% en 2012, en 2013 à 22,3%.
- Amélioration du cadre de vie : eau potable exécutée à 32,1% en 2012, en 2013 à 7,2% et en 2014 à 43,6% ;
- Amélioration du cadre de vie : électricité en milieu rural à 7,7% n 2012, en 2013 à 24,5% et en 2014 à 6,3% ;
- Amélioration du cadre de vie : santé en 2012 à 21,8%, en 2013 à 38,2% et en 2014 à 26,6% ;
- Dynamique communautaire en 2012 à 12,3%, en 2013 à 9,9%, en 2014 à 18,6%

On constate par ailleurs que l'axe 5 qui vise à renforcer le capital humain et l'éducation à la citoyenneté a été exécuté en 2012 à 76,8%, en 2013 à 64, 4% et en 2014 à 67% ; et l'axe 6, qui vise à renforcer la diplomatie et la coopération au développement à 289,7% en 2012, 101,6% en 2013 et 68,3% en 2014

Par conséquent, l'axe 5 et 6 ont connu une exécution significative au cours de la mi- mandature, c'est-à-dire au bout de 3 ans. Cela est lié à la nouvelle redéfinition de la politique étrangère de la RDC sur l'échiquier international et aussi au renforcement de la coopération internationale et régionale.

2. L'exécution des dépenses liées aux institutions de l'Etat

L'exécution des dépenses liées aux Institutions Politiques, tels que Présidence, Primature, Assemblée nationale, Senat et Pouvoir Judiciaires entre 2012-2014 ont connu un dépassement de 34,1%.

En faisant l'analyse de la consommation des crédits budgétaires entre ces Institutions, il se dégage ce qui suit : la Primature a connu un dépassement de 99,57% ; la Présidence 85,7 ; et le Senat 8,53%. Le total de ce dépassement donne 193,8%.

Si on fait une redistribution de ces ressources dans les axes du social (axe 2, 3 et 4), chaque pilier aura 64,6%. La société civile estime que cette opération aurait résolu la situation du social de la population.

S'agissant des dépassements observés au cours de l'exécution des lois de finances du pouvoir central, on constate :

- le non-respect des articles 38, 39 et 40 de la LOFIP.
- Le Senat, une de chambre du parlement ayant pour mission de voter les lois devrait servir d'exemple à faire respecter ce que lui-même à voter. Comment va-t-il contrôler l'exécutif alors que lui-même le législateur viole la loi des Finances.

- La Primature, l'exécutif des actions du gouvernement viole la loi des finances que lui-même a élaboré et présenté pour vote au parlement ;
- L'article 69 de la constitution du 28 février 2006 renseigne que le président de la république est le garant de la nation... En analysant l'exécution du budget des exercices 2012-2013, la société civile constate que la présidence de la république déroge à ce principe.

3. L'exécution des dépenses des services sociaux de base

Selon le Programme d'Actions Prioritaires (PAP RENFORCE) du gouvernement, l'objectif de services sociaux de base se traduit par :

- Améliorer la qualité et la pertinence de l'enseignement ;
- Renforcer le système sanitaire ;
- Poursuivre la lutte contre le SIDA,
- Réduire les inégalités et la vulnérabilité ;
- Promouvoir l'emploi ;
- Promouvoir la protection sociale ;
- Promouvoir la jeunesse, sports, la culture et les arts ;
- Promouvoir le genre ;
- Promouvoir la dynamique communautaire.

Cependant l'analyse à mi-parcours des lois de finances 2012-2014, selon l'administration a révélé des sous-consommations des dépenses des services sociaux de base :

- Santé publique : 27,2% en 2012 et 38% en 2014 ;
- Travaux publics et aménagement du territoire : 20,9% en 2012, 10,1% en 2013 et 45,5% en 2014 ;
- Urbanisme et habitat : 10,3% en 2012, 9,3% en 2013 et 19% en 2014 ;
- Agriculture : 17,6% en 2012, 30,1% en 2014 ;
- Développement rurale : 14,4% en 2012, 12% en 2013 et 9,9% en 2014 ;
- Mines 40% en 2012, 37,5% en 2013 et 36,3% en 2014 ;
- Hydrocarbures : 11,2% en 2012, 42,9% en 2013 et 29,8% en 2014 ;
- Ressources hydrauliques et électricité : 47,7% en 2012, 5,7% en 2013 et 21,3% en 2014 ;
- Environnement et conservation de la nature : 16,9% en 2012, 33,7% en 2013 et 25,1% en 2014 ;
- Province (40%) : 43% en 2012, 39,2% en 2013 et 28,2% en 2014 ;

En conciliant les ambitions du gouvernement et les allocations budgétaires de secteurs sociaux, il y a lieu d'indiquer l'exécution du budget s'écarte de l'objectif de ces services sociaux, c'est-à-dire il y a l'inadéquation entre l'ambition et exécution des dépenses.

4. Le non-respect des instructions du gouvernement en matière des dépenses

Pour une bonne exécution des dépenses de l'Etat, les instructions du gouvernement se présentent de la manière ci-après

a. Dette publique intérieure

La dette publique intérieure représente la part de la dette commerciale privée non honorée et la tranche de la dette sociale échue et certifiée par la Direction Générale de la Dette Publique (DGDP). Elle

englobe également le stock de la dette auditée par les Cabinets privés et gardée dans le portefeuille de l'Etat à travers la DGDG ainsi que les arriérés budgétaires attestés. Les crédits y relatifs sont destinés à couvrir les arriérés de l'Etat vis-à-vis des tiers, à savoir : les arriérés envers les fournisseurs de biens, services et prestations intellectuelles et envers les entrepreneurs des travaux publics, les arriérés sur les dépenses de personnel, sur le certificat de dépôts, sur les condamnations judiciaires et indemnités, ainsi que ceux sur les avances consenties par les tiers à l'Etat.

L'engagement des dépenses y relatives s'effectue suivant la procédure standard d'exécution de la dépense publique.

b. Dette publique extérieure

Les crédits inscrits sur cette ligne au titre du principal de la dette extérieure concernent les arriérés de l'Etat vis-à-vis des bailleurs des fonds privés ou officiels, bilatéraux ou multilatéraux extérieurs, ainsi que de la dette née de la zairianisation.

Pour un meilleur suivi du portefeuille de la dette de la République Démocratique du Congo, la Direction Générale de la Dette Publique transmet régulièrement aux Ministères des Finances et du Budget, les états détaillés actualisés indiquant le stock de la dette extérieure après l'atteinte du point d'achèvement, les nouveaux engagements, les tirages de l'exercice en cours, les échelonnements, les annulations et les allègements attendus des partenaires.

Afin de permettre une bonne exécution des crédits positionnés sur cet article, la DGDG élabore au début de chaque trimestre le tableau récapitulatif des échéanciers du service de la dette de la période. Elle le transmet au Ministre en charge des Finances pour l'établissement du Bon d'Engagement avec copies au Ministre en charge du Budget, à la Banque Centrale du Congo et à la Direction du Trésor et de l'Ordonnancement. A la réception des factures des créanciers confirmant le montant des échéances, les dossiers de dépense sont liquidés et ordonnancés à la Chaîne de la dépense avec célérité pour éviter les retards et pénalités éventuels.

La DGDG doit transmettre, au plus tard le dixième jour de chaque mois, à la Direction de la Préparation et du Suivi du Budget, 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 de créanciers.

c. Rémunération du Personnel actif de l'Etat

Ces dépenses sont constituées du traitement de base aussi bien du personnel permanent que contractuel de l'Etat.

Traitement de base du personnel permanent

Les dépenses des rémunérations sont exécutées conformément aux effectifs budgétisés et aux barèmes en vigueur. Sont classées dans cette rubrique, les rémunérations des catégories ci-après :

- les Membres des Institutions Politiques et Assimilés ainsi que leur personnel ;
- les Autorités coutumières ; les Fonctionnaires et Agents de l'Etat, tous statuts confondus ;
- le Personnel civil et militaire des Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) et de la Police Nationale Congolaise (PNC) ;

- le Personnel des Organismes Auxiliaires de l'État dont les rémunérations émargent au Budget de l'État ;
- les Diplomates en poste à l'étranger.

5. Avis de la société civile sur les crédits d'investissement publics

Pour réussir l'émergence et le développement, la RDC doit avoir des objectifs clairs de développement ainsi que des mécanismes pour traduire ces objectifs sous forme des mesures institutionnelles et économiques et d'un programme d'investissement. Les objectifs à moyen et long terme de développement sont à matérialiser dans un plan. Les mécanismes formulant et traduisant ces objectifs sont assurés par les intervenants au niveau central et régional et par des moyens humains et matériels appropriés.

La programmation triennale constitue la matérialisation de la politique d'investissement public. Le programme d'investissement public (P.I.P) permet de dépasser l'horizon budgétaire, généralement limité à 12 mois et par conséquent inadapté à la durée du cycle des projets. La durée plus longue de programmation (3 ans) est conçue pour couvrir la période moyenne de mise en place d'un projet (sachant que les études peuvent être traitées comme un projet séparé), tout en restant suffisamment courte pour s'insérer dans la durée du Plan.

Il y a deux caractéristiques essentielles du programme d'investissement :

- (a) En tant qu'une prévision de réalisation, établie à partir des dossiers de faisabilité des projets, il servira de base de suivi de leur exécution. Pour que cette procédure qui s'apparente à un « contrôle de gestion » puisse se dérouler normalement, il est nécessaire que les dossiers de faisabilité, les informations indiquées dans les programmes et les données suivies lors du contrôle de l'exécution soient homogènes, c'est-à-dire comparables entre elles, ce qui implique un effort de normalisation concentré entre les différents acteurs ; la principale remarque à faire à ce sujet est que les projets d'investissements publics ne sont pas des véritables études de faisabilité, au mieux ce sont des simples fiches d'identification des projets, d'une ou deux pages. Ce sont ces fiches sommaires qui sont regroupées pour constituer le budget d'investissement. Là il y a déjà un sérieux problème sur la fiabilité des chiffres avancés pour le budget des investissements, sur la réalisation et le suivi évaluation des tels projets.
- (b) Les programmes d'investissements sont très souvent à la base des négociations avec les bailleurs de fonds internationaux. Ils représentent pour l'extérieur un indicateur de la volonté du gouvernement de promouvoir une politique cohérente de développement et de gérer rigoureusement les finances de l'Etat. A ce titre, leur présentation et la fiscalité des informations qu'ils contiennent doivent être particulièrement soignées : elles contribuent pour une part significative à « l'image de marque » du pays vis-à-vis de la communauté internationale. Pour expliquer le fait que la RDC n'a bénéficié que de 29,56% d'aide budgétisée des partenaires au développement, le Gouvernement parle de la récession qui a affecté les économies du monde. Non, c'est trop facile à dire alors que le manque d'un programme d'Investissement ne nous crédibilise pas. On va déverser des milliards sur la base de quel programme ?

Le calendrier de la préparation des programmes et de budget revêt une importance particulière. S'il n'est pas « codifié » et respecté, il peut en résulter des conséquences particulièrement dommageables.

- prises de décisions trop rapides et mal argumentées ;
- prises des décisions sans concertation en frustration des partenaires, etc.

II.4. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES SUR L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2012 ET 2013.

II.4.1. ANALYSE DES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

La société civile relève dans le rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution de la loi portant reddition des comptes du budget du pouvoir central pour l'exercice 2012-2013, ce qui suit :

1° Déclaration générale de conformité

Pour l'exercice 2012, la Cour attendait 8340 comptabilités de 695 comptables publics principaux répertoriés en 2010. 162 seulement soit 23,31% ont produit 1155 comptabilités au lieu de 1944 attendues par la Cour. Par ailleurs, sur les 162 comptables publics principaux, seuls 35, soit 21,60% ont produit des comptabilités complètes.

Contrairement en 2012, en 2013 près de 80% des comptabilités ont pu être adressées à la Cour des Comptes.

Comme aux années antérieures, notamment l'exercice 2012 et 2013, la Cour des Comptes n'a jamais fait une déclaration de conformité, faute d'une amélioration de la tenue de la comptabilité et de la gestion de la trésorerie.

2° Non-respect de délais prescrit par l'article 84 de la LOFIP

Le Gouvernement de la République, a transmis à la Cour le projet de loi portant reddition des comptes du budget du pouvoir central pour l'exercice 2012, le 14 juin 2013, la veille de la clôture de la session ordinaire de mars 2013 de l'Assemblée Nationale, le Ministre Délégué auprès du Premier Ministre, Chargé des Finances, demandant à la Cour des comptes de «prendre les dispositions utiles en vue de faire parvenir au Parlement [ses] observations dans les meilleurs délais. »

Comme en 2012, la Cour des comptes renseigne que le projet de loi portant reddition des comptes du budget du pouvoir central pour l'exercice 2013 a été déposé au parlement le 13 juin 2014.

La Cour rappelle que son rapport contenant ses observations est un « rapport de contrôle », car des investigations sont nécessaires dans ce cadre et cela prend du temps.

C'est le cas pour le présent rapport : préalablement à son adoption, la Cour a notamment initié des missions en vue de connaître les dividendes versés à l'Etat par 17 entreprises publiques transformées en sociétés commerciales et 13 sociétés d'économie mixte : les développements y relatifs figurent dans la seconde partie, consacrée aux recettes.

Pour que ses observations puissent parvenir à leurs destinataires dans les délais prescrits à l'article 84 de la LOFIP, la Cour des comptes avait, dans son rapport sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances de l'exercice 2011, clairement recommandé que : « Les données relatives à la reddition des comptes lui soient transmises à une date suffisamment précoce pour lui permettre de procéder aux analyses prévues par la loi. » la Cour des comptes renouvelle cette recommandation.

La question de retard dans la publication des documents budgétaires est très récurrente en R.D.C. Pas seulement pour la reddition des comptes mais pour plusieurs documents budgétaires que le

gouvernement devrait produire et soumettre au débat public et en temps opportun, pour rappel il s'agit des documents déjà cités ci-haut :

- Le rapport préalable au budget ;
- Le projet de budget de l'exécutif ;
- Le budget adopté ;
- Le budget citoyen ;
- Le rapport en cours d'année ;
- La revue de milieu d'année (lois rectificatives)
- Le rapport fin d'année (reddition des comptes)
- Le rapport d'audit.

Beaucoup de ces rapports ne sont jamais produits, publiés et largement débattus comme souhaité et recommandé dans la déclaration de Dar-es-Salam en novembre 2011. 60 pays et organisations internationales avaient alors jeté les bases de la construction et de la consolidation d'un mouvement mondial en faveur de la promotion d'une budgétisation gouvernementale transparente, responsable et réactive aux besoins des personnes pauvres dans la société.

Cependant, comme la cour des comptes, la société civile tient à souligner l'effort du Gouvernement d'avoir élaboré et transmis à la cour la loi portant reddition des comptes du budget du pouvoir central pour l'exercice 2012, rompant ainsi avec une longue tradition de non élaboration de ce type de loi.

Le Gouvernement renoue ainsi un principe fondamental de la bonne gouvernance qui est celui de la redevabilité.

La cour relève aussi, l'absence de lois de finances rectificatives du budget, prévues par les articles 26 et 27 de la LOFIP, en 2012 tout comme en 2013.

La cour des comptes constate en 2012, l'incapacité du Gouvernement d'exécuter les dépenses publiques à hauteur des recettes réalisées de CDF 4.333.730.669.670,48. Le bonus de CDF 431.289.236.842,67 aurait pu servir à payer les dépenses aussi bien courantes qu'en capital de l'exercice, plutôt qu'à « constituer les provisions destinées à financer les investissements dans les secteurs productifs de croissance ».

3°. Non-conformité du projet de loi portant reddition des comptes à la loi de finances de l'année

Illustration : les dépenses en capital, prévues dans la loi de finances de l'année n° 13/009 du 1^{er} février 2013 pour CDF 2.574.117.017.231,00 dont :

- CDF 1.529.485.428.766, 00 pour la rubrique « Equipement » ;
- CDF 1.044.631.588.465,00 pour la rubrique « construction, réhabilitation, addition d'ouvrage et d'édifice, acquisition immobilière ».

Dans ses annexes, le projet de loi portant reddition des comptes renseigne CDF 2.509.163.311.761,00 : l'écart avec la loi est de CDF 64.953.705.471,00, montant qui, s'il était pris en compte, devait au moins changer la part respective des dépenses courantes en capital.

L'explication fournie est que la loi contient également, dans sa partie consacrée aux dépenses courantes, des données ayant trait aux dépenses en capital ; ce qui est incompatible avec le prescrit rappelé de l'article 28 de la LOFIP.

4°. Réserves au sujet du résultat de l'exercice

Le rapport de la cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances du pouvoir central renseigne que : Promulgué le 20 juillet 2012, le budget du pouvoir central pour l'exercice 2012 n'a pas été exécuté pendant un exercice budgétaire, comme le veut la LOFIP en son article 5. Pour la cour des comptes, la reddition de comptes présentée n'est, à strictement parler, ni exhaustive, ni sincère, puisque ne portant que sur 5 mois, les 7 autres ayant été couverts par des crédits provisoires.

Certes, les recettes réalisées et les dépenses exécutées pendant les 7 mois de l'année 2012 sont imputées à cet exercice ; cependant, la cour des comptes invite autant le gouvernement de la République que le Parlement, autorité budgétaire, à d'avantage d'attention quant aux conséquences attachées au non-respect des délais prescrits par les articles 126 de la Constitution et 83 de la LOFIP.

Comme en 2012, la cour des comptes renseigne que l'article 30, alinéa 1^{er} de la LOFIP prescrit :

« La loi portant reddition des comptes établit le compte des 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 ».

En considération de ce qui précède, la cour propose la formulation suivante de l'article 13 point b du projet de loi :

« Conformément aux articles 59 à 65 de la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, l'exécution des comptes spéciaux pour l'exercice 2013 a donné le résultat suivant :

- Prévision : CDF 307.999.348.335,00
- Exécution : CDF 253.796.646.075,52
- Solde (Perte) : CDF 54.202.702.259,48

En conséquence, le compte de résultat de l'exercice est arrêté comme suit :

- Déficit du budget général et des budgets annexes : CDF 104.848.735.738,33
- Pertes des comptes : CDF 54.202.702.259,48 ;
- Profits de la gestion des opérations de trésorerie : CDF 220.771.270.653,41

Le résultat définitif de l'exercice est de :

- CDF 104.848.735.738,33 ;
- CDF 54.202.702.259,48 ;
- CDF 220.771.270.653,41 ;

Total : **CDF 61.719.832.654,8**

II.4.2. BUDGET 2012

A. Avis de la cour des comptes sur les recettes

A.1. Moins-value globale en recettes

La cour des comptes indique que le premier alinéa de l'article 1^{er} du projet de loi portant reddition des comptes du budget du pouvoir central pour l'exercice 2012 fait état de CDF 4.333.730.669.670,48 des recettes réalisées. Comparées aux prévisions de CDF 6.609.171.209.773,00, il se dégage une moins-value globale de 2.275.440.540.102,52 soit 34,43%.

Tableau synthèse de moins-values par rubrique Exercice 2012 (en CDF)

RUBRIQUES	PREVISIONS	REALISATIONS	MOINS-VALUES	
			Montant	%
A. RECETTES INTERNES	4.260.292.306.796,00	3.639.437.534.941,42	620.854.771.827,58	14,57
B. RECETTES EXTERIEURES	2.348.878.903.004,00	694.293.134.729,06	1.654.585.768.274,94	70,44
TOTAL RECETTES	6.609.171.209.773,00	4.333.730.669.670,48	2.275.440.540.102,52	34,43

Ainsi, il ressort de ce tableau que la moins-value globale la plus significative concerne les recettes extérieures (70,44%), par rapport aux recettes internes (14,57%).

De manière générale, les dispositions susceptibles de conduire à un meilleur encadrement des 3 régies financières relèvent du Gouvernement de la république. Et gouverner, c'est prévoir enseigne l'adage : le défaut d'anticipation en la matière fait que la responsabilité des moins-values relevés par la cour devrait lui incomber.

Comportement général des recettes de l'exercice

Sur des prévisions de CDF 6.609.171.209.773,00, les recettes du pouvoir central ont été réalisées à hauteur de CDF 4.333.730.669.670,48, soit 65,57 %, contre 51,72% en 2011.

La cour des comptes a soulevé quelques observations pertinentes sur la contreperformance des 3 Régies financières :

- DGDA

Les moins-values relevées dans les recettes des DGDA constituent des fautes de gestion, au sens de l'article 129 de la LOFIP.

Le Gouvernement explique ces moins-values des recettes des douanes et accises par les éléments ci-dessous :

- L'exonération des marchés publics à financement extérieur ;
- Les exonérations à titre dérogatoire octroyée dans le cadre du contrat programme à certaines entreprises commerciales comme MIDEMA, MARSAVCO et UPAK ;
- La prise en charge d'une partie de la fiscalité pétrolière, provoquant ainsi un manque à gagner considérable ;
- L'ensablement du bief maritime entravant ainsi le passage des navires.

- DGI

Les moins-values relevées dans les recettes des DGI constituent des fautes de gestion, au sens de l'article 129 de la LOFIP.

Le Gouvernement a avancé les arguments ci-dessous pour expliquer les moins-values des recettes des impôts :

- La difficulté de la mise en œuvre de la TVA en sa première année ;
- La mentalité de certains assujettis ayant perçu la TVA sans pouvoir la verser au compte du trésor public ;
- Le refus de certaines grandes sociétés d'entrer dans le champ d'assujettissement de la TVA.

- DGRAD

Les moins-values relevées dans les recettes des DGRAD constituent des fautes de gestion, au sens de l'article 129 de la LOFIP.

Le Gouvernement énumère dix facteurs explicatifs de ces moins-values :

- L'accaparement, par les provinces, de certains actes générateurs des recettes à caractère national dans le domaine foncier ;
- La problématique des licences des PTT : difficulté de paiement des dettes par les sociétés de communication cellulaire (taxe de régulation, taxe sur le chiffre d'affaires) ; ces sociétés minorent la base taxable, étant donné que l'Etat ne dispose pas de moyens de contrôle adéquats de contrôle, Switch ou Gateway, par exemple ;
- La surestimation des prévisions dans le secteur des mines ;
- Le non recouvrement de la redevance minière dans d'autres provinces, hormis le Katanga ;
- La sous-évaluation caractérisée de la redevance minière, faute de moyen de contrôle sur le taux d'humidité des minerais, entraînant des frais déductibles qu'ils affichent, avec, comme conséquence, la réduction de la base taxable ;
- Le non codification de tous les actes générateurs perçus à la frontière au niveau du guichet unique ;
- Le non disponibilisation de tous les imprimés de valeur pour certains ministères et services ;
- La contestation farouche, au niveau des cours et tribunaux, de tous les grands opérateurs économiques, lorsqu'il leur est appliqué des amendes pour non-respect de la législation en matière de prix ;
- Le manque à gagner dû à la guerre de l'Est ;

Le manque à gagner causé par la non-exportation des lingots, faute d'électricité haute tension, défavorisant ainsi la transformation des produits miniers au niveau local

A.2. Avis de la cour des comptes sur les dépenses

Pour la reddition des Comptes du Budget du pouvoir central de l'exercice 2012, le Gouvernement de la république a présenté les dépenses suivant son programme, autour de six (6) axes prioritaires, définis en termes d'objectifs et d'actions, à réaliser dans différentes institutions, ministères et services :

- Axe 1 : Poursuivre et finaliser les réformes institutionnelles, en vue de renforcer l'efficacité de l'Etat ;
- Axe 2 : Consolider la stabilité macroéconomique et accélérer la croissance et la création d'emplois ;
- Axe 3 : Poursuivre la construction et la modernisation des infrastructures de base ;
- Axe 4 : Améliorer le cadre de vie et les conditions sociales de la population ;
- Axe 5 : renforcer le capital humain et l'éducation à la citoyenneté ;
- Axe 6 : renforcer la diplomatie et la coopération au développement.

Les prévisions du programme du Gouvernement ont été établies à CDF 6.609.209.773,00 (Franc Congolais six mille six cent neuf milliards cent soixante-onze millions deux cent neuf mille sept cent soixante-treize) en recettes comme en dépenses.

Le tableau ci-après présente la pondération de chaque axe du programme du Gouvernement de la république par rapport au total des prévisions.

N°	OBJECTIFS	NOMBRE D'ACTION	PREVISIONS	PART RELATIVE (%)
1	AXE 1	11	1.972.038.082.421,00	29,84
2	AXE2	15	1.506.882.480.412,00	22,80
3	AXE3	8	906.860.642.418,00	13,72
4	AXE4	14	2.134.141.578.587,00	32,29
5	AXE5	2	34.044.874.817,00	0,52
6	AXE6	2	55.203.551.118,00	0,83
TOTAL			6.609.171.209.773,00	100,00

En termes de pondération :

- L'axe 1, qui vise à « poursuivre et finaliser les réformes institutionnelles en vue de renforcer l'efficacité de l'Etat » représente 29,84 % des prévisions ;
- L'axe 2, qui vise à « consolider la stabilité macroéconomique et accélérer la croissance et la création d'emplois » représente 22,80 % de prévisions ;
- L'axe 3, qui vise à « poursuivre la construction et la modernisation des infrastructures de base » représente 13,72 % des prévisions ;
- L'axe 4, qui vise à « améliorer le cadre de vie et les conditions sociales de la population » représente 32,29 % des prévisions ;
- L'axe 5, qui vise à « renforcer le capital humain et l'éducation à la citoyenneté » représente 0,52 % des prévisions ;
- L'axe 6, qui vise à « renforcer la diplomatie et la coopération au développement » représente 0,84 % des prévisions.

Prévues pour CDF 6.609.171.209.773,00, les dépenses du programme du Gouvernement ont connu une exécution de 3 902 441 432 827,81, soit 59,05 %.

L'exécution des dépenses durant l'exercice fait apparaître des sous-consommation et non-consommations des crédits de 40,95% se traduisant par d'importants crédits disponibles.

Tableau synthèse des crédits disponibles par rubrique Exercice 2012 (en CDF)

RUBRIQUE	PREVISIONS	PAIEMENT	DISPONIBLE	
			Montant	%
1. DETTE PUBLIQUE	300.349.433.967,00	204.965.837.811,15	95.383.596.155,85	31,76
2. FRAIS FINANCIER	244.445.225.794,00	153.046.866.866,25	91.398.358.927,75	37,39
3. DEPENSES PERSONNEL	1.383.706.981.770,00	1.262.924.922.799,43	120.782.058.970,57	8,73
4. BIENS ET MATERIELS	129.580.049.218,00	113.265.054.361,47	16.314.984.856,53	12,59
5. PRESTATIONS	319.182.208.886,00	148.721.060.391,14	170.461.148.494,86	53,41
6. TRANSF&INTERV	1.226.791.207.128,00	1010.883.192.631,48	215.908.014.496,56	17,60
7. EQUIPEMENTS	1.588.713.078.034,00	530.888.629.341,99	1.057.824.448.692,01	66,58
8. CONSTRUCTION...	1.416.403.024.976,00	477.745.858.624,90	938.657.166.351,10	66,27
TOTAL DEPENSES	6.609.171.209.773,00	3.902.441.432.827,81	2.706.729.776.945,19	40,95

Il se dégage dans ce tableau que les crédits disponibles à la fin de l'exercice représentent 40,95% du total des prévisions, soit CDF 2.706.729.776.945,19 pour des paiements de CDF 3.902.441.432.827,81

La rubrique Equipement détient le taux global le plus élevé des crédits disponible : 66,58% (CDF 1.057.824.448.692,01), tandis que celle des « dépenses de personnel », le plus faible, en l'occurrence 8,73%.

A.3. Dépassement des crédits

Au sujet des dépassements, la cour des comptes rappelle les termes de l'article 38 de la LOFIP qui prescrit notamment que, sous réserve des crédits évaluatifs et provisionnels dont question aux articles 39 et 40 : « ...les crédits budgétaires sont limitatifs. Les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées ni ordonnancées au-delà des dotations budgétaires ».

La cour relève, par ailleurs, l'absence de lois de finances rectificative du budget, prévues par les articles 26 et 27 de la LOFIP.

Tableau : Cas des dépassements des crédits Exercice 2012, (en CDF)

RUBRIQUES	PREVISIONS	PAIEMENT	DEPASSEMENT	
			Montant	%
AUTRES FRAIS FINANCIER	27.756.925.608,00	58.637.201.949,79	31.880.276.341,79	119,15
PRODUITS ALIMENTAIRES...	37.092.424.552,00	51.238.070.639,60	14.145.646.087,60	38,14
ENTRETIEN, DECORATION...EDIFICES	4.744.077.308,00	13.430.330.702,18	8.686.253.394,18	183,10
CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES	17.253.261.701,00	30.363.338.567,91	13.110.126.866,91	75,99
CHARGES SOCIALES	16.115.270.736,00	17.280.894.338,70	1.165.623.602,70	7,23
EQUIPEMENTS EDUCATIFS...	3.072.921.363,00	28.018.855.039,13	24.945.933.676,13	811,80
EQUIPEMENTS DE CONSTRUCTION	39.545.543,00	53.362.475.392,75	13.817.121.849,75	34,94
EQUIPEMENTS DE MILITAIRES	2.960.007.712,00	8.127.697.804,55	5.167.690.092,55	174,58

Ce tableau renseigne :

- La rubrique entretien, Décoration édifices a connu un dépassement de 83,10% ;
- La rubrique Equipements éducatif a connu un dépassement de 811,80% ;
- La rubrique équipements militaires a connu un dépassement de 74,58%.

A.4. Réserves sur l'exécution budgétaire de l'exercice 2012

D'une part, les articles 11 et 12 du projet de loi portant reddition des comptes du budget du pouvoir central pour l'exercice 2012, arrêtent définitivement le résultat du budget de l'année à CDF 4.333.730.669.670,48.

D'autre part, l'article 30 de la LOFIP, inscrit au compte consolidé destitué à l'enregistrement des soldes positifs ou négatifs obtenus au cours de différentes gestions budgétaires, l'excédent budgétaire de CDF 431.289.236.482,67, excédent résultats de la différence entre les recettes totales réalisées de CDF 4.333.730.669.670,48 et les dépenses totales exécutées de CDF 3.902.441.432.827,67.

La cour des comptes constate l'incapacité du gouvernement de la République d'exécuter les dépenses publiques à hauteur des recettes réalisées de CDF 4.333.730.669.670,48.

Le bonus de CDF de 431.289.236.482,67 aurait pu servir à payer les dépenses aussi bien courantes qu'en capital de l'exercice, plutôt qu'à « **constituer les provisions destinées à financer les investissements dans les secteurs productifs de croissance** ».

Par ailleurs, la question des soldes des gestions budgétaires est réglée par l'article 30 dernier alinéa de la LOFIP, qui prescrit, s'agissant de la loi portant reddition des comptes : elle autorise l'inscription des résultats définitifs des opérations au compte consolidé à l'enregistrement des soldes positifs ou négatifs obtenus au cours des différentes gestions budgétaires.

Et la cour des comptes rappelle qu'elle ne dispose toujours pas d'informations chiffrée au sujet de ce compte spécial.

A.5. Avis de la cour des comptes sur les autorisations budgétaires

Sur CDF 6.609.171.209.773,00 des autorisations budgétaires accordées, l'exécution se situe à hauteur de CDF 3.902.441.432.819,81 soit 59,05%.

L'examen de la gestion des autorisations budgétaires des dépenses pour l'exercice 2012 fait ressortir cinq (5) situations, à savoir :

- Non-consommation des crédits ;
- Consommation partielle des crédits ;
- Consommation des crédits en dépassement ;
- Exécution des dépenses sans crédits ouverts,
- Anomalies significatives au titre des rémunérations.

Les crédits budgétaires non consommés s'élèvent à CDF 2.174.876.194.197,00 répartis comme suit :

- Dépenses courantes : CDF 339.871.377.242,00
- Dépenses d'investissements : CDF 1.835.004.816.955,00

1° Non consommation des crédits

Les crédits budgétaires non consommés s'élèvent à CDF 2.174.876.194.197,00 répartis comme suit :

- Dépenses courantes : CDF 339.871.377.242,00
- Dépenses d'investissements : CDF 1.835.004.816.955,00

Dépenses courantes

Tableau : Cas significatifs de non consommation des crédits Exercice 2012 (en CDF)

LIBELLE	PREVISIONS	EXECUTION
DETTE PUBLIQUE		
Finances	11 517 471 698,00	0,00
FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS		
Pouvoir Judiciaire	27 315 195 682,00	0,00
FONCTIONNEMENT DES MINISTERES		
Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel	19 905 348 248,00	0,00
AGRICULTURE, PECHE ET ELEVAGE	3 415 772 752,00	0,00

Dépenses d'investissements

Tableau : Cas significatifs de non consommation des crédits Exercice 2012.

a) Dépenses d'investissement

LIBELLE	PREVISIONS	EXECUTION
CONTREPARTIE DES PROJETS		
Energie (SNEL)	31 329 615 892,00	0,00
Energie (REGIDESO)	529 400 000,00	0,00
INVESTISSEMENT SUR RESSOURCES PROPRES		
Santé Publique	3 212 929 231,00	0,00
Enseignement Supérieur et Universitaire	5 381 730 808,00	0,00
Agriculture, Elevage et Pêche/SG	986 487 206,00	0,00
TRANSFERT AUX PROVINCES ET ETD		
Développement Rural	79 298 258 399,00	0,00

La non-consommation des crédits accordés entraîne, pour les institutions, administrations et services qui la subissent, des dysfonctionnements évidents.

S'agissant des dépenses d'investissements, le non-paiement des crédits accordés entrave la réalisation des projets d'investissement pourtant nécessaires au développement du pays.

La Société Civile déplore que d'un côté on prône le progrès social et de l'autre ce sont les secteurs de base comme l'éducation, la santé, l'agriculture et le développement rural, qui souffrent le plus de non consommation les plus significatives des crédits en dépenses courante comme en dépenses d'investissements.

Le pouvoir judiciaire éternel parent pauvre des trois pouvoirs ne peut même pas recevoir tous les maigres crédits lui octroyés. Comme promouvoir la bonne gouvernance, l'équité, la justice pour tous lorsque les institutions judiciaires manquent des moyens. Les tableaux suivants : 50, 51, 52 illustrent la même réalité.

2°) Consommation partiel des crédits

Les tableaux ci-après présentent un cas significatif de consommation partielle des crédits, tant en dépenses courantes qu'en dépenses d'investissement :

a) Dépense courante

Tableau : Cas significatifs des crédits partiellement consommés Exercice 2012 (en CDF)

LIBELLE	PREVISIONS	EXECUTION	DISPONIBLES	%
1. CONTREPAETIE DES PROJETS				
Santé Publique	3 500 000 000,00	471 036 400,00	3 028 963 600,00	13,46
Agriculture, Elevage et Pêche	1 397 996 545,00	119 256 790,00	1 278 739 755,00	8,53
2. INVESTISSEMENT SUR RESSOURCES PROPRES				
Recherche Scientifique	155 990 158,00	13 537 513,20	142 452 644,80	8,68
Infrastructures et Travaux Publics	44 156 669 147,00	4 095 197 334,73	40 061 471 812,27	9,27
Agriculture, Elevage et Pêche	191 910 672,00	38 146 500,00	153 764 172,00	19,88
3. TRANSFERTS AUX PROVINCES ET ETD				
Santé Publique	26 995 842 212,00	1 680 792 370,00	25 315 049 842,00	6,23
Développement Rural	24 964 707 000,00	690 778 047,75	26 030 329 852,25	2,59

La cour des comptes relève qu'une telle consommation des crédits ne peut permettre d'atteindre les objectifs de développement poursuivis.

Dépenses d'investissement

Tableau n° 51 : Cas significatifs des crédits partiellement consommés
Exercice 2012 (en CDF)

LIBELLE	PREVISIONS	EXECUTION	DISPONIBLES	%
CONTREPAETIE DES PROJETS				
37 Santé Publique	3 500 000 000,00	471 036 400,00	3 028 963 600,00	13,46
44 Agriculture, Elevage et Pêche	1 397 996 545,00	119 256 790,00	1 278 739 755,00	8,53
INVESTISSEMENT SUR RESSOURCES PROPRES				
41 Recherche Scientifique	155 990 158,00	13 537 513,20	142 452 644,80	8,68
42 Infrastructures et Travaux Publics	44 156 669 147,00	4 095 197 334,73	40 061 471 812,27	9,27
44 Agriculture, Elevage et Pêche	191 910 672,00	38 146 500,00	153 764 172,00	19,88
TRANSFERTS AUX PROVINCES ET ETD				
Santé Publique	26 995 842 212,00	1 680 792 370,00	25 315 049 842,00	6,23
Développement Rural	24 964 707 000,00	690 778 047,75	26 030 329 852,25	2,59

Observation

Une telle consommation des crédits ne peut permettre d'atteindre les objectifs de développement poursuivis.

3° Consommation des crédits en dépassement

Les tableaux n° 52 et 53 ci-après indiquent des cas significatifs de consommation des crédits en dépassement tant en dépenses courantes qu'en dépenses d'investissement :

Dépenses Courantes

Tableau : Consommation des crédits en dépassement Exercice 2012 (en CDF)

LIBELLE	PREVISIONS	EXECUTION	DEPASSEMENTS	TAUX D'EXEC.
DEPENSES EXCEPTIONNELLES SUR RESSOURCES PROPRES				
Budget	36 485 755 258,00	63 553 470 627,27	27 067 715 369,73	174,19
DETTE EXTERIEURE				
Finances	50 676 875 472,00	72 815 394 706,53	22 138 519 234,53	143,69
FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS				
Président de la République	16 871 196 007,00	22 009 006 468,22	7 645 853 275,85	130,45
Cabinet du Président	3 739 604 536,00	5 379 340 246,29	1 639 735 710,29	143,85
Etat-major particulier du Président	4 192 358 392,00	7 331 503 273,66	3 139 194 881,66	174,88
Secrétariat général du Président	406 736 865,00	922 344 227,22	515 607 362,22	226,77
Primature	3 926 005 915,00	4 113 718 633,96	201 142 819,58	104,78
P.V Chargé du Budget	500 000 000,00	560 000 000,00	60 000 000,00	112,00
Cabinet	500 000 000,00	560 000 000,00	60 000 000,00	112,00
Assemblée nationale	22 393 424 000,00	589 994 634 370,38	4 601 210 370,38	120,55
Senat	27 000 000 000,00	35 630 077 503,66	8 630 077 503,66	131,96
Secrétariat du Gouvernement	777 609 380,00	5 350 577 236,98	4 572 967 856,98	688,08
Conseil Supérieur de l'Audiovisuel	8 286 000,00	298 630 961,00	290 344 961,50	3 604,04
FONCTIONNEMENT DE MINISTERE				
Finances	4 458 872 126,00	6 190 490 777,73	1 733 939 660,99	138,84
Budget	3 699 917 259,00	14 579 755 989,86	10 879 838 630,86	394,6
ITPR	209 364 453,00	7 550 024 632,13	7 341 403 878,13	3 606,16
Transport	423 141 085,00	26 588 918 775,11	26 189 467 738,15	6 283,70
INTERVENTION ECONOMIQUE, SOCIALE, CULTURE ET SCIENTIFIQUE				
Postes Télécommunication	317 024 761,00	6 271 345 033,35	5 954 320 272,35	1 978,19
SUBVENTION AUX ORGANISMES AUXILLIAIRES				
Presse	156 377 667,00	2 713 578 984,90	2 557 201 317,90	735,27

Dépenses d'investissement

Tableau : Consommation des crédits d'investissement en dépassement Exercice 2012 (en CDF)

LIBELLE	PREVISIONS	EXECUTION	DEPASSEMENTS	TAUX D'EXEC.
CONTREPARTIE PROJETS				
Plan	72 423 815,00	83 349 315,00	10 925 500,00	115,09
Agriculture	81 521 018,00	7 403 259 392,00	7 321 738 474,00	9 081,41
Energie	407 824 301,00	968 923 983,00	561 099 682,00	237,58
INVESTISSEMENT SUR RESSOURCES PROPRES				
Finances	497 594 832,00	1 331 548 136,00	833 953 304,00	267,60
Infrastructures	51 000 000,00	20 000 000 000,00	19 949 000 000,00	39 215,69
Agriculture	1 859 298 742,00	4 240 294 319,56	2 380 995 577,56	228,06
INVESTISSEMENT SUR RESSOURCES EXTERIEURES				
Finances	2 681 841 491,00	1 422 291 345473,80	7 641 868 982,80	53 034,13
Secrétariat général				
BCECO				
CELLULE DU FED				

Observation

La Cour des comptes observe que la consommation des crédits en dépassement est récurrente : il s'agit là d'une pratique qui viole aussi bien la loi de finances de l'année que celle relative aux finances publiques « LOFIP », spécialement en son article 38.

La Société Civile fait remarquer que le tableau n°52 met en avant une logique quasi idéologique d'engraissement d'une bourgeoisie d'Etat au détriment des classes moyennes et des classes populaires. La consommation des crédits en dépassement des dépenses courantes va vers la Présidence de la République, la primature, le parlement, les Ministères des Finances et Budget, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, etc.

On a vu aux tableaux 48, 49, 50 et 51 quelques secteurs souffraient de non consommation des crédits

4° Exécution des dépenses sans ouverture préalable des crédits

Les tableaux n° 54 et 55 ci-dessous indiquent les consommations des crédits sans autorisations budgétaires tant en dépenses courantes qu'en dépenses d'investissement :

Dépenses courantes

Tableau : Consommation des crédits sans autorisations budgétaires Exercice 2012 (en CDF)

LIBELLE	PREVISIONS	EXECUTIONS
DEPENSES EXCEPTIONNELLES SUR RESSOURCES EXTERIEURES		
CENI	0,00	358.869.614,79
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT		
Délégation générale à la Francophonie	0,00	16.249.325.456,98
ANR	0,00	94.242.903,44
Département appui		
Budget	0,00	537.785.807,00
Secrétariat technique/Commission de cadrage des recettes	0,00	134.717,00
DG contrôle des marchés publics		
Transports et Voies de Communication	0,00	487.144.276,99
Transports terrestres		
INTERVENTIONS ECONOMIQUES...		
Transports et Voies de Communication	0,00	1.875.172.600,00

Dépenses d'investissement

Tableau : Consommation des crédits sans autorisations budgétaires Exercice 2012 (en CDF)

LIBELLE	PREVISIONS	EXECUTIONS
INVESTISSEMENT SUR RESSOURCES PROPRES		
Infrastructures	0,00	10 000 000 000,00
Agriculture	0,00	14 059 491 750,00
INVESTISSEMENT SUR RESSOURCES EXTERIEURES		
Développement Rural	0,00	8 794 206 304,00
Industrie	0,00	5 975 852 350,00

Les observations de la cour des comptes aux différentes dépenses et de la gestion des autorisations budgétaires y afférentes.

D'une manière générale, les autorisations budgétaires en matière de dépenses ont été de l'ordre de CDF 6.609.171.209.773,00 exécutées à hauteur de 59,05%, soit CDF 3.902.441.432.827,81 dont :

- Dépenses courantes : 76,24%
- Dépenses d'investissement : 23,76 %

La cour a demandé des explications sur quelques cas par elle relevés comme échantillons :

- De non-consommation et sous-consommations des crédits ;
- De dépassements des crédits, sans respect des conditions prescrites par la LOFIP, notamment pour les crédits limitatifs ;
- De dépenses exécutées sans ouverture des crédits ;
- De particularités relevées au sujet des rémunérations (dépassement et non-consommation)

II.4.3. BUDGET 2013

A. Préviation et réalisation des recettes du Budget Général

N°	RUBRIQUES	PREVISIONS		REALISATIONS		TAUX DE REAL. (%)
		MONTANT	PART REL. (%)	MONTANT	PART REL. (%)	
	Recettes Internes	4.601.361.479.537	71,51	3.565.265.258.049,97	85,87	77,48
	Recettes Courantes	4.601.361.479.537	71,51	3.565.265.258.049,97	85,87	77,48
	Recettes des douanes et Accises	1.633.568.078.014	25,39	1.713.957.715.871,48	41,28	104,92
	Recettes des Impôts/HPP	1.589.253.775.341	24,70	1.514.160.965.609,42	36,47	95,27
	Recettes Non fiscales	946.715.897.752	14,71	378.252.211.201,15	9,11	39,95
	DGDA/Hors PP	789.945.827.409	12,28	368.425.027.575,08	8,87	46,64
	Autres recettes DGRAD	156.770.070.342	2,44	9.827.183.444,07	0,24	6,7
	Autres recettes	-	-	51.849.023.281,67	1,25	-
	Remboursement TVA	-	-	488.960.273.791,34	11,78	-
	Recettes des Pétroliers Producteurs	431.823.728.431	6,71	396.005.615.877,59	9,54	91,71
	DGI	164.546.447.285	2,56	161.220.485.230,78	3,88	97,98
	DGRAD	267.277.281.145	4,15	234.785.130.646,81	5,65	87,84
	Recette Exceptionnelles	0	0,00	-	-	-
	Recettes Extérieures	183.303.066.333	28,49	586.563.524.032,30	14,13	31,99
	Appui Budgétaires	378.158.716.153	5,88	32.459.003.909,16	0,78	8,58
	Emprunt programme	0	0,00	-	-	-
	Dons Budgétaires	84.78.000.000	1,32	32.459.003.909,16	0,78	38,32
	Ressources PPTE	293.450.716.153	4,56	-	-	-
	Ressources PPTE	193.450.716.153	3,01	0	0,00	0
	Ressources d'allègement IADM	100.000.000	1,55	0	0,00	0
	Financement Investissements	1.455.144.350.180	22,61	554.104.520.123,14	13,35	38,08
	Dons Projets	866.994.805.252	13,47	489.613.073.155,44	11,79	56,47
	Emprunts Projets	588.149.544.928	9,14	523.658.097,70	0,01	10,97
	TOTAL BUDGET GENERAL	6.434.664.545.870	100,00	4.151.828.782.082,27	100,00	64,52

Observation 1 : Non-respect de l'article 28 alinéa 2 de la LOFIP

Dans son rapport sur la reddition des comptes, le gouvernement de la République a ajouté dans les prévisions des recettes, 2 rubriques qui n'y figuraient pas au départ, en l'occurrence « Autres recettes » et « Remboursement TVA ». La Cour des Comptes renseigne que pareille pratique est incompatible avec la disposition de l'article 28 alinéa 2 de la LOFIP.

Observation n°2 : Nécessité de prévoir toute recette au budget, en application des articles 21, 34 et 35 de la LOFIP

La Cour des Comptes relève 2 cas :

Les « autres recettes » (réalisées à CDF 51.849.023.281, 67) et du « Remboursement TVA » (réalisées à CDF 488.960.273.791,34) : dans le rapport portant reddition des comptes, le gouvernement de la République les traite de façon hybride, à la fois comme recettes et comme dépenses.

Or l'article 34 de la même loi énumère cinq (5) types de recettes courantes, au nombre desquels figurent le produit des amendes et les produits divers.

S'il avait prévu toutes ces recettes, le gouvernement de la République aurait pu éviter de violer l'article 28 alinéa 2 de la LOFIP, en altérant la composition de la loi des finances de l'année 2013, y introduisant, à l'occasion de la reddition des comptes, des lignes qui n'y figuraient pas au départ et qui ont connu des réalisations en cours d'exercice.

Quant aux recettes des chancelleries, réalisées à CDF 11.805.633.375, 10, elles ont été consommées à la source.

A.1. Recettes des budgets annexes

Tableau : Prévisions et réalisations des recettes des budgets Annexes/exercice 2013 en CDF

Rubriques	PREVISIONS		REALISATIONS		TAUX DE REAL. (%)
	MONTANT	PART REL. (%)	MONTANT	PAR TREL. (%)	
Universités et Institut supérieurs	120.712.500.000	23,37	67.609.541.539,42	67,15	56,01
Fonctionnement	30.178.125.000	5,84	15.465.902.640,98	15,36	51,25
Investissement	90.534.375.000	17,53	52.143.543.898,44	51,79	57,60
Hôpitaux généraux de Référence	395.717.415.000	76,63	33.068.860.634,43	32,85	8,36
Fonctionnement	138.501.095.250	26,82	9.878.968.084,03	9,81	1,13
Investissement	257.216.319.750	49,81	23.189.892.550,40	23,0	25,61
Total Recettes Budgets Annexes	516.429.915.000	100	100.678.312.173,85	100	19,50

Observation n°3 : Réserves quant au respect de la définition des budgets annexes

Pour la cour, les universités et Instituts supérieurs ainsi que les Hôpitaux Généraux de référence ne rentrent pas dans la définition des Budgets Annexes telle que formulée aux articles 3 point 3 et 56 alinéa 1^{er}.

Budget annexe : un document reprenant les prévisions des recettes et des dépenses d'un service auxiliaire de l'Etat dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à un paiement sous forme de redevance (article 3 point 3).

« Des budgets annexes retracent les seules opérations de certaines services du pouvoir central non dotés de personnalité juridique s'adonnant à titre principal à une activité de production de biens ou de services rémunérés sous forme de redevances. L'équilibre des budgets annexes est assuré soit par un versement au budget général en cas d'excédent, soit par une subvention en de déficit dûment justifié par la situation bilantaire » (article 56 alinéa 1^{er})

Ces recettes devraient, à ce titre être intégrée au budget général du pouvoir central, conformément à l'article 54 de la LOFIP.

A.2. Les recettes des comptes spéciaux

Tableau

RUBRIQUES	PREVISIONS		REALISATIONS		TAUX DE REAL. (%)
	MONTANT	PART REL. (%)	MONTANT	PART REL. (%)	
FONDS NATIONAL D'ENTRETIEN ROUTIER/FONER	91.491.128.280,00	29,70	110.116.609.134,00	43,39	120,36
FONDS DE PROMOTION DE L'EDUCATION NATIONALE/FPE	2.497.234.695,00	0,81	1.201.592.183,00	0,47	48,12
FONDS DE PROMOTION CULTURELLE/FPC	5.87.389.244, 00	1,91	5.920.152.748.80	2,33	100,78
FONDS DE PROMOTION DE L'INDUSTRIE/FPI	120.569.212.402,00	39,15	107.194.244,00	42,24	88,91
FONDS DE CONTREPART IE DES PROJETS/FCP	12.057.474.714,00	3,91	11.403.589.677,20	4,49	94,58
OFFICE DE PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES DU CONGO/OPEC	510.000.000,00	0,17	247.870.257,24	0,10	48,60
REGIE DES VOIES AERIENNES/RVA (GO PASS)	75.000.000.000,00	24,35	17.711.912.831,28	6,98	23,62
TOTAL	307.999.348.335,00	100	253.796.646.075,52	100	82,40

Observation n°4 : Non-respect de l'article 64 de la LOFIP

La cour des comptes constate que les recettes des comptes d'affectation spéciale du FONER et du FPC sont supérieures aux évaluations et que des crédits supplémentaires n'ont pas été ouverts dans la limite de ces excédents, conformément à l'article 64 de la LOFIP, qui dispose :

« Si, en cours de l'année, les recettes effectives des comptes d'affectation spéciale sont supérieures aux évaluations des lois, des crédits supplémentaire peuvent être ouverts dans la limite de cet excédent conformément à l'article 129 de la constitution. Ils sont ratifiés dans la prochaine loi de finances rectificative ».

B. Composition des dépenses

B.1. Prévision

Tableau n° 16n : Prévisions et exécution des dépenses courantes du budget Général/ exercice 20132 (en CDF)

N°	RUBRIQUES					TAUX D'EXE C. (%)
		MONTANT	PART REL %	MONTANT	PART REL %	
1	Dettes publiques en capital	458 611 109 753,00	11,88	219 397 922 975,90	6,98	47,84
2	Frais financiers	153 709 038 808,00	3,98	160 326 626 746,07	5,10	104,31
3	Dépense de personnel	1 482 811 262 029,00	38,41	1 449 104 567 351,59	46,11	97,73
4	Biens et matériels	203 840 185 730,00	5,28	165 658 396 003,22	5,27	81,27
5	Dépenses de prestations	322 576 877 230,00	8,36	146 126 941 674,90	4,65	45,30
6	Transferts et interventions	1 238 999 055 089,00	32,09	1 002 198 439 960,66	31,89	80,89
TOTAL	DEPENSES COURANTES	3 860 547 528 639,00	100,00	3 142 812 894 712,34	100,00	81,41

Source : cour des comptes, suivant données de la DRGC

Sur des prévisions de CDF 3 860 547 528 639,00 les dépenses courantes ont été exécutées à CDF 3 142 812 894 712,34, soit 81,41%.

Les dépenses de personnel et de transferts et interventions représentent respectivement 38,41% et 32,09% des prévisions des dépenses courantes et 46,11% et 31,89% des exécutions desdites dépenses, soit pour les deux rubriques, 70,50% des prévisions et 78,00% des exécutions.

B.2. Comportement des dépenses

Les dépenses courantes se sont comportées de la manière suivante en 2013 :

- Dette publique en capital : 47,84%
- Frais financiers : 104,31%
- Dépenses de personnel : 97,73%
- Biens et matériels : 81,27%
- Dépenses de prestations : 45,30%
- Transferts et interventions : 80,89%

Au sujet des dépassements des crédits dans l'exécution des dépenses courantes du budget général, la cour des comptes renvoie à son observation n°2.4 quant au fond (rapport, page 12).

Observation n°5 : non-exécution des bourses d'études depuis 2010

La cour des comptes relève qu'entre 2009 et 2013, les bourses d'études n'ont été exécutées qu'une fois, en l'occurrence en 2009 (CDF 1 183 078 052,00 sur des prévisions de CDF 9 000 000 000,00

(idem en 2012 et respectivement CDF 2 791 010 695,00 en 2011 et CDF 12 818 832,00 en 2010) sans aucune explication dans le rapport sur la reddition des comptes présenté par le Gouvernement de la République.

Part relative des dépenses courantes dans les exécutions des dépenses de l'exercice

La part relative des dépenses courantes par rapport au total des exécutions des dépenses du budget du pouvoir central se présente de la manière suivante en 2013 :

Tableau: part relative des exécutions dépenses courantes dans les dépenses exercice 2013 (en CDF)

RUBRIQUES	EXECUTIONS
DEPENSES COURANTES	3 142 812 894 712,34
TOTAL DEPENSES DU BUDGET	4 622 958 109 445,07
PONDERATION(%)	67,98

Source : cour des comptes, suivant données de la DRGC

B.3. Comportement des dépenses en capital

Les dépenses en capital se sont comportées de la manière suivante en 2013 :

- Equipement : 48,85%
- Construction, réflexion... : 35,10%

Les dépenses en capital ont été exécutées en 2013 à concurrence de CDF 1 113 864 623 108,26, sur des prévisions de CDF 2 574 117 017 231,00, soit 43,27%.

B.4. Gestion des projets d'investissement

Suivant le projet de loi portant reddition des comptes, le budget d'investissement 2013 a exécuté 721 projets suivant la répartition ci-après :

Tableau n°19 ; exécutions des dépenses en capital du budget Général par source de financement/ Exercice 2013 (en CDF)

N°	RUBRIQUES	NBRE DE PROJETS	PREVISIONS	EXECUTIONS		TAUX D'EXECUTION (%)
				MONTANT	PART REL. (%)	
1	COTREPARTIE DES PROJETS	110	108 295 634 657,00	24 238 137 167 ,65	2,35	22,38
2	INVESTISSEMENTS / RESSOURCES EXTERIEURES	125	1 302 908 299767,00	586 563 324 032,22	56,85	45,02
3	INVESTISSEMENTS/RESSOURCES PROPRES	317	215 507 905 401,00	198 512 770 575,67	19,25	92,11
4	INVESTISSEMENTS/ TRANSFERTS PROVINCES ET ETD AUX	169	882 451 471 936,00	22 378 016 371,70	21,55	25,20
	TOTAL	721	2 509 163 911 761,00	1 031 692 248 147,24	100	41,12

Source : cour des comptes, suivant données de la DRGC

B.5. Projet sur transferts aux provinces et ETD

Sur les 169 projets retenus au budget 2013 à ce titre pour CDF 887 068 349 841,00 :

112 projets (66,27 %) pour CDF 675 616 119 009,00 (76,16 %) n'ont bénéficié d'aucun financement ;

38 projets (22,49 %) ont bénéficié d'un financement partiel : sur des prévisions de CDF 182 158 580 165,00 les paiements ont été de CDF 27 336 613 706,28, soit 15% ;

16 projets (9,47 %) pour CDF 191 049 165 459,42 sur 29 293 650 667,00 de prévisions (652,19 %), ont bénéficié de financement avec dépassement des crédits.

03 projets (1,78 %) ont bénéficié un financement de CDF 3 992 237 206,00 sans ouvertures des crédits.

La cour des comptes relève qu'en 2013, 64 projets ont été exécutés en dépassement des crédits de CDF 580 327 221 548,32 soit près de 30,30 % des prévisions de CDF 159 880 192 619,00 : la cour renvoie à son observation générale n°2.2 quant au fond

B.6. Projets d'investissement non-inscrits au budget

L'exercice 2013 a connu 5 projets exécutés sans crédits budgétaires à hauteur de CDF 19 715 811 309,08, soit 1,91 % contre 9 projets pour CDF 40 324 536 269,58 en 2012.

Le tableau n°21 ci-après illustre cette situation.

Tableau n°21 : projets d'investissement du budget général exécutés sans ouverture de crédits/exercice 2013 (en CDF)

N°	SERVICE	LIBELLE	PREVISIONS	PAIEMENTS
		RESSOURCES PROPRES		
1	TRANSPORTS ET VOIES DE COMMUNICATION	ACQUISITION DE VEHICULES	0,00	15 108 744 838,60
		REHABILITATION ET REFECTION D'OUVRAGES	0,00	614 829 264,48
		TRANSFERT AUX PROVINCES ET ETD		
2	PROVINCES ET ETD/ADMINISTRATION	EQUIPEMENT DIVERS	0,00	146 347 705,00
		EQUIPEMENTS DIVERS	0,00	109 051 389,00
	PROVINCES ET ETD/EPSP	CONSTRUCTION DIVERSES	0,00	3 736 838 112,00
-	-	TOTAL	0,00	19 715 811 309,08

Source : cour des comptes suivant données de la DRGC

Observation n°6 : nécessité de prévoir toute dépense au budget, conformément à l'article 22 de la LOFIP

La cour des comptes relève, au sujet des projets exécutés sans ouverture des crédits budgétaires pour CDF 19 715 811 309,08, le non-respect de l'article 22 de la LOFIP qui prescrit notamment en son alinéa 1er :

« La loi de finances de l'année fixe pour le budget général, par ministère ou institution et par programme, le montant des autorisations d'engagement annuelles et pluriannuelles ainsi que des crédits de paiement ».

Observation n°7 : nécessité de présenter les dépenses en capital en termes de projets

Alors que dans la loi de finances de l'année, la présentation des dépenses en capital facilite leur identification et leur localisation, le projet de loi portant reddition des comptes a opté pour une présentation en lignes ou comptes budgétaires.

La cour relève que l'article 36 de la LOFIP prescrit en son alinéa 1^{er} :

« Les charges budgétaires sont classées par programmes, administration ou nature économique telles que définies par la nomenclature en vigueur ou suivant tout autre classification présentant un intérêt pour leur analyse, suivi et évaluation. »

La cour a recommandé au gouvernement de s'en tenir au prescrit de la LOFIP en la matière.

B.7. Gestion des autorisations budgétaires des recettes

Aux termes de l'article 21 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, la loi de finances de l'année 2013 comporte des dispositions relatives à la perception des recettes de toute nature et à leur affectation au sein du budget du pouvoir central.

Après analyse des dépenses faisant l'objet du Programme sur base duquel le Gouvernement de la République a été investi par l'Assemblée Nationale, la cour évalue la réalisation des axes et objectifs dudit programme.

A. Exécution des missions régaliennes de l'Etat

La prévision de la loi de finances n°13/009 du 1^{er} février 2013, portant budget du pouvoir central pour l'exercice 2013 abordait, dans ses annexes, les dépenses du budget général estimées à CDF 6.434.664.545.870,00 sous plusieurs angles, notamment :

- Par rubriques budgétaires (20 dépenses) ;
- Par nature (37 dépenses regroupées en 8 classes) ;
- Par administrations (75 dépenses regroupées en 8 sections) ;
- Par grandes fonctions (10 dépenses regroupées en 96 sous-fonctions).

S'agissant des dix missions régaliennes assignées à l'Etat, voici développée la mesure suivant laquelle, après exécution, les dépenses faisant l'objet de ces grandes fonctions ont été exécutées.

Tableau : Exécution des dépenses des missions régaliennes de l'Etat (en CDF)

N°	GRANDE FONCTION	PREVISIONS		EXECUTIONS		
		MONTANT	PART REL. (%)	MONTANT	PART REL. (%)	TAUX D'EXEC. (%)
	ADMINISTRATION CENTRALE PUBLIQUE	2.153.328.716.228,00	33,46	1.607.890.552.407,45	38,48	74,67
	DEFENSE	392.820.380.592,00	6,10	412.147.143.317,13	9,86	104,92
	ORDRE ET SECURITE	582.195.746.049,00	9,05	339.652.998.244,99	8,13	58,34
	AFFAIRE ECONOMIQUES	1.291.913.738.029,00	20,08	632.779.348.886,60	15,15	48,98
	PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	42.683.375.380,00	0,66	23.232.561.219,33	0,56	54,43
	LOGEMENTS...	263.893.748.739,00	4,19	142.314.973.710,08	3,41	52,73
	SANTE	584.340.288.846,00	9,08	262.894.695.951,82	6,29	44,99
	RELIGION, CULTURE,...	59.210.481.607,00	0,92	52.584.828.715,18	1,26	88,81
	ENSEIGNEMENT	977.292.349.373,00	15,19	649.606.224.624.628,23	15,55	66,47
	PROTECTION SOCIALE, AFFAIRES SOCIALES	80.985.721.027,00	1,26	55.021.698.865,74	1,32	67,94
	TOTAL GENERAL	6.434.664.545.870,00,00	100	4.178.125.025.946,55	100	64,93

b. Exécution du programme du gouvernement

Tableau des dépenses du programme du gouvernement (en CDF)

N°	OBJECTIFS	NOMBRE D'ACTIONS	PREVISIONS		EXECUTIONS		
			MONTANTS	PART REL. (%)	MONTANTS	PART REL. (%)	TAUX D'EXEC. (%)
1	AXE 1	11	2.025.843.197.138,00	31,48	1.469.530.080.560,32	34,52	72,54
2	AXE 2	15	1.362.098.996.447,00	21,17	1.051.721.861.007,42	24,710	77,21
3	AXE 3	8	823.028.811.135,00	12,79	397.520.626.343,26	9,33	48,30
4	AXE 4	14	2.131.818.154.835,00	33,13	1.253.057.512.658,65	29,46	58,78
5	AXE 5	2	39.705.381.483,00	0,62	32.899.330.784,43	0,77	82,86
6	AXE 6	2	52.170.004.832,00	0,81	51.948.106.466,52	1,22	99,57
	TOTAL BUDGET GENERAL		6.434.664.545.870,00	100	4.256.677.517.820,60	100	66,15

Des prévisions aux exécutions, le pourcentage ou l'importance de chaque axe a évolué comme suit :

- Axe1 : 31,48% des prévisions, exécuté à 72,54% ;
- Axe2 : 21,17% des prévisions, exécuté à 48,30% ;
- Axe3 : 12,79% des prévisions, exécuté à 48,30% ;
- Axe4 : 33,13% des prévisions, exécuté à 58,78%
- Axe5 : 0,62% des prévisions, exécutée à 82,86%
- Axe6 : 0,81% des prévisions, exécuté à 99,57

CONCLUSION GENERALE

Après la promulgation de la LOFIP, le 13 juillet 2011, le Gouvernement a conçu le budget des exercices 2012 et 2013 autour d'un Programme, avec des objectifs regroupés en 6 axes prioritaires. Au vu des résultats, des aménagements sont nécessaires, avant qu'il n'en arrive au budget-programmes tel que le prévoit la LOFIP.

Prévues pour CDF 6.609.171.209.773,00, les recettes de la loi de finances 2012 ont totalisé CDF 4.333.730.669.670,48, soit une réalisation de 65,57% se traduisant par une moins-value globale de l'ordre de CDF 2.275.440.540.102,52 (34,43%).

Sur ces réalisations, les recettes internes ont atteint CDF 3.639.437.534.941,42 sur les prévisions de CDF 4.260.292.306.769,00, d'où une moins-value de CDF 620.854.771.827,58 soit 14,57%. Quant aux apports extérieurs, ils ont été largement en-deçà des prévisions, soit CDF 694.293.134.729,06 sur des prévisions de CDF 6.609.171.209.773,00, avec les mêmes faiblesses que pour les précédents exercices, aussi bien dans les dépenses courantes que dans les investissements. A ce sujet, la cour des comptes relève une fois de plus la consommation des crédits en dépassement et l'exécution des dépenses sans crédits budgétaires, actes constitutifs de fautes de gestion que réprime la LOFIP.

Par ailleurs, la non-consommation et la sous-consommation des crédits entravent le bon fonctionnement des services et l'exécution des projets d'investissement et, partant, la réalisation du programme du Gouvernement de la République.

Sur des prévisions en équilibre de CDF 7.259.093.809.205,00 en recettes comme en dépenses, le budget du pouvoir central pour l'exercice 2013 sous revue a été exécuté à CDF 4.514.109.373.706,74 en recette (62,24%) et CDF 4.622.958.109.445, 07 en dépenses (63,69%), dégageant un résultat négatif (déficit) de CDF 104.848.735.738,33.

La cour note, en ce qui concerne les recettes, que la part des ressources internes dans le financement du budget a progressé : elle passe de 83,98% en 2012 à 87,02% en 2013.

Au sujet des dépenses, la cour des Comptes constate la persistance de la consommation des crédits en dépassement et l'exécution des dépenses sans ouverture préalable de crédits budgétaires, actes constitutifs de fautes de gestion.

De même, la cour condamne la non-exécution et la faible exécution des crédits au détriment de certains services, les empêchant de fonctionner ou de se doter d'équipements et autres infrastructures requis par leur état.

La société civile partage les mêmes avis que la Cour des Comptes et constate la persistance du non-respect des lois. Elle renseigne que la Cour des Comptes a émis des réserves au sujet du résultat des exercices budgétaires 2012 et 2013.

Néanmoins, elle note que le budget du pouvoir central dépend entièrement des recettes internes, soit 65,57% en 2012 et 62,24% en 2013.

RECOMMANDATIONS GENERALES

La cour des comptes recommande :

Au Gouvernement de la République

- De respecter le principe de l'annualité posé par les articles 172 de la Constitution et 5 de la LOFIP.
- De respecter, dans la présentation du budget, les éléments constitutifs des recettes et des dépenses, conformément au prescrit des articles 14 (pour les ressources) et 37 (pour les charges) de la LOFIP ;
- De se conformer au prescrit de la loi de finances de l'année, qui prévoit les recettes comme étant des minima obligatoires, même si, par rapport à la loi financière n°83-003 du 23 février 1983, telle que modifiée et complétée par l'ordonnance loi n°87-004 du 10 janvier 1984, la LOFIP constitue, en la matière, un recul, vu qu'elle ne comporte pas une dispositions semblable à l'article 34, qui faisait de la moins-value une infraction ;
- De lutter contre les contreperformances des 3 Régies financières, qui accusent des moins-values, en prenant les dispositions susceptibles de conduire à un meilleur encadrement de leurs recettes, car elles relèvent généralement de lui, et le défaut d'anticipation en la matière fait que la cour lui impute la responsabilité des moins-values qu'elle relève ;
- D'assurer la vulgarisation des décrets n°13/050 du 06 novembre 2013 portant Plan Comptable de l'Etat.

Au sujet des dépassements, de respecter les termes des articles :

- 38 de la LOFIP, qui prescrit notamment que, sous réserve des crédits évaluatifs et provisionnels dont question aux articles 39 et 40 « ... les crédits limitatifs. Les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées ni ordonnancées au-delà des dotations budgétaires. » ;
- 26 et 27 de la LOFIP sur l'obligation de lois de finances rectificatives du budget ;
- De poursuivre l'effort de renforcement des capacités des ordonnateurs et des comptables publics, les deux catégories reconnues par la loi comme agents d'exécution du budget, en vue d'une réelle maîtrise de la LOFIP, des textes régissant la cour des comptes, ainsi que du Règlement général sur la comptabilité publique ;

De son côté, la société civile adhère à ces recommandations et pour une bonne mobilisation des recettes, elle invite le gouvernement de la République à :

- renforcer l'efficacité des administrations fiscales, douanière et non fiscale avec la mise en place d'un réseau informatique des recettes fiscales et non fiscales et du système douanier ;
- élargir l'assiette fiscale ;
- améliorer rendement fiscal des secteurs des ressources naturelles ;
- mettre en place une politique particulière de mobilisation des ressources innovantes ;
- promulguer la loi portant régime général des hydrocarbures ;
- renforcer les capacités institutionnelles et humaines à la mobilisation des ressources financières ;
- actualiser le cadre légal existant.

Au parlement

En sa qualité d'autorité budgétaire, premier destinataire des observations de la Cour des Comptes, conformément au prescrit des articles 100 et 173 de la constitution ainsi que 123 et 124 de la LOFIP, à s'impliquer davantage pour la suite à donner aux rapports de la cour des comptes, afin que, pour chaque exercice, le budget du pouvoir central, son exécution et règlement définitif- à travers la loi portant reddition des Comptes- se conforment à ces textes.

DOCUMENTS CONSULTÉS

1. Rapport Général sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances n°13/009 du 1^{er} Février 2013 en vue de la reddition des comptes du budget du pouvoir central pour l'exercice 2013
2. Rapport Général sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances n°12/002 du 20 juillet 2012 en vue de la reddition des comptes du budget du pouvoir central pour l'exercice 2012
3. Loi N°11/011 du 13 Juillet 2011 relative aux finances publiques
4. Rapport sur les états de suivi budgétaire 2012, 2013, 2014
5. Commentaire sur les états de suivi budgétaire à fin décembre 2014 (situation provisoire)
6. Programme d'Actions Prioritaires 2012-2016, PAP RENFORCE

Table des Matières

0. Introduction Générale	2
0.1. Objectifs.....	3
0.2. Méthodologie.....	4
0.3. Circonscription de l'Analyse	4
0.4. Analyse du contexte	4
I ^{ère} Partie : Rappel du Programme des Actions du Gouvernement 2012-2016.	6
I.1. Les axes du programme d'action du Gouvernement (PAG)	6
I.2. Politique sectoriel	7
I.2.1. Secteurs prioritaires traditionnels.....	7
I.2.2. Secteurs à lois de programmation ou à grandes réformes.....	12
II ^{ème} Partie : EXECUTION DU PROGRAMME DU GOUVERNEMENT DE 2012-2014.....	14
Introduction	14
II.1. CONTEXTE D'ELABORATION ET D'EXECUTION DES BUDGETS 2012-2014	14
II.1.1 Contexte d'élaboration.....	14
II.2. CONSTAT DE LA SOCIETE CIVILE DES LOIS DE FINANCES 2012-2014	17
II.2.1. RECETTES	17
II.2.2. EVOLUTION DES RECETTES 2012-2013	19
II.2.3. LES DEPENSES.....	20
II.3. OBSERVATIONS GENERALES DE LA SOCIETE CIVILE.....	33
II.3.1. SUR LES RECETTES	33
II.3.2. SUR LES DEPENSES.....	34
II.4. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES SUR L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2012 ET 2013.....	41
II.4.1. ANALYSE DES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES	41
II.4.2. BUDGET 2012.....	44
A. Avis de la cour des comptes sur les recettes.....	44
II.4.3. BUDGET 2013.....	56
A. Prévision et réalisation des recettes du Budget Général.....	56
A.1.. Recettes des budgets annexes	57
A.2. Les recettes des comptes spéciaux.....	58
B. Composition des dépenses	59
CONCLUSION GENERALE	64
RECOMMANDATIONS GENERALES.....	65

Au Gouvernement de la République	65
Au parlement.....	66
DOCUMENTS CONSULTÉS	67
Table des Matières.....	68