

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

COUR DES COMPTES



**RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR L'AUDIT
DE LA DETTE PUBLIQUE DE LA REPUBLIQUE
DEMOCRATIQUE DU CONGO POUR LES EXERCICES
2007 A 2011**

JUIN 2013

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

COUR DES COMPTES



**RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR L'AUDIT
DE LA DETTE PUBLIQUE DE LA REPUBLIQUE
DEMOCRATIQUE DU CONGO POUR LES EXERCICES
2007 A 2011**

JUIN 2013

EXTRAIT DE DÉLIBÉRATION SUR RAPPORT DE L'AUDIT DE LA DETTE PUBLIQUE.

Conformément aux dispositions de l'article 180 de la Constitution et des articles 21, 25 et 32 de l'Ordonnance-Loi n°87-005 du 06 février 1987 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes, le Président de la Cour des comptes, par les ordres de mission n°s 101/PCC/JLU/2012 du 6 novembre 2012 pris en remplacement de l'ordre de mission n°44/PCC/JLU/2012 du 2 avril 2012, a diligenté une mission de contrôle à la Direction Générale de la Dette Publique, « DGDP » en sigle.

La vérification s'est normalement effectuée en trois phases : la planification, l'examen et la rédaction du rapport.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs.

Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public de la Cour.

Aux termes de l'article 33 de l'Ordonnance-Loi n°87-005 du 06 février 1987 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes, la Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport sur le contrôle à la Direction Générale de la Dette Publique, « DGDP » en sigle est un rapport public thématique dont les études ont été effectuées par le conseiller rapporteur Monsieur DIANTESA – A - BELI avec le concours des conseillers Messieurs WAMBE NAGENEGO et BWINO MUGARUKA, du directeur Monsieur KINZHELE NDALA 'LELE et du cadre d'appui à la vérification Monsieur OMIAZILA BOISHULAON.

Les rapports publics tant annuels que thématiques s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par les différentes missions de vérifications de la Cour des comptes. En tant que de besoin, des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des

procédures de contrôle et de publication.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité des rapports suivant l'article 15 de l'Ordonnance-Loi n°87-005 du 06 février 1987 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes. Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la Cour, siégeant en sections réunies.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site web de la Cour des comptes :

www.courdescomptes.cd.

La Cour des comptes, toutes sections réunies, a délibéré et adopté le rapport sur le contrôle à la Direction Générale de la Dette Publique, « DGDP » en sigle, en son audience du 15 janvier 2013, à laquelle siégeaient : Messieurs : Président ai. Ernest IZEMENGIA NSAA-NSAA ; Conseillers KALALA Mwana BANZA, KATENGA FOLO ALEMO, MADUDU FUMA, MBOYO EMPAL EMONZOY, MUKALENGE MUTEMUNAYI, ENGWANDA ELUMBA MEKO, BAKAMBU MORA MAVIOKA, BUKASA TSHIBUYI, MUBIAYI KABANTU, MUFASONI GAPANGU, BOKAKO MULA'NYALI, SAPWE bin SAPWE, BWINO MUGARUKA, MIATUDILA LUBAKI ; Conseiller rapporteur DIANTESA A BELI;

Ministère Public : Procureur Général NKONGOLO TSHILENGU. Secrétaire Général : Conseiller KITAMBALA N'GBEZE.

Le Secrétaire Général

Le Président ai. de la Cour des comptes

KITAMBALA N'GBEZE

Ernest IZEMENGIA NSAA-NSAA

1. INTRODUCTION

En vertu de l'article 21 de l'Ordonnance-Loi n° 87-005 du 6 février 1987 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes, cette dernière dispose d'un pouvoir général et permanent de contrôle de la gestion des finances et des biens publics ainsi que de ceux de tous les établissements publics définis à l'article 3 de ladite Ordonnance-Loi.

A ce titre, par l'ordre de mission n° 101/PCC/JLU/2012 du 21 novembre 2012, pris en remplacement de l'ordre de mission n° 44/PCC/JLU/2012 du 02 avril 2012 du Président de la Cour des comptes, une Equipe de vérification a été chargée d'effectuer un contrôle à la Direction Générale de la Dette Publique, D.G.D.P. en sigle (annexes 1 et 2).

L'Equipe de vérification a été composée de :

- **Monsieur DIANTES A. BELI**, Magistrat, Chef de mission ;
- **Monsieur BWINO MUGARUKA**, Magistrat, Membre ;
- **Monsieur WAMBE NAGENEGO**, Magistrat, Membre ;
- **Monsieur KINZHELE NDALA 'LELE**, Directeur, Membre ;
- **Monsieur OMIAZILA BOISHULAON**, Cadre d'Appui à la Vérification, Membre.

La supervision a été assurée :

- au premier degré, par le Chef de mission ;
- au second degré, par Monsieur KATENGA FOLO ALEMO, Conseiller Coordonnateur.

La mission de contrôle a eu pour objet la vérification intégrée de la gestion de la dette publique de la République Démocratique du Congo pour la période allant de 2007 à 2011. Cette vérification intégrée (vérification de conformité, financière et de performance) a porté aussi bien sur les actes de gestion courante de la DGDP que sur ceux de gestion de la dette publique. En ce qui concerne la vérification de performance, l'approche utilisée est celle basée sur le système de contrôle interne, étant donné que la DGDP n'établit ni des résultats prévisionnels, ni des redditions des comptes.

Dans la réalisation de ses investigations, l'Equipe de vérification a fait usage de normes de l'INTOSAI, de directives de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International relatives à la gestion de la dette publique ainsi que de normes généralement admises dans la profession.

Les différents seuils d'irrégularités tolérables (seuils de signification) retenus par l'Equipe de vérification pour apprécier les données financières produites par la DGDP sont :

- pour la gestion courante de la DGDP : 5 % de la moyenne des budgets d'exploitation annuels de la période contrôlée arrêtée à **USD 17.688.565,40**, soit un seuil de **USD 884.428,27** ;
- pour la dette extérieure : 0,173 % de la moyenne annuelle du stock de la dette après l'allègement de 2010 arrêtée à **USD 4.717,85** millions, soit un seuil de **USD 8,161** millions ; le taux d'intérêt moyen annuel étant de 1,73 % ;
- pour la dette intérieure : 0,5 % de la moyenne annuelle du stock de la dette de la période contrôlée arrêtée à **USD 1.086,16** millions, soit un seuil de **USD 5,430** millions.

Le présent rapport fournit le résultat final des investigations réalisées tant au niveau du Gouvernement Central qu'auprès des Gouvernements des Provinces Orientale et du Sud-Kivu.

Il comprend six (6) points, à savoir :

- L'introduction ;
- La présentation de la DGDP ;
- Le cadre juridique et institutionnel ainsi que les principaux intervenants dans la gestion de la dette ;
- L'aperçu et la délimitation du périmètre de la dette ;
- Les observations ;
- La conclusion.

2. PRESENTATION DE LA DIRECTION GENERALE DE LA DETTE PUBLIQUE

2.1. Création et missions de la DGDP

2.1.1. Aperçu historique

La dette publique de la République Démocratique du Congo tire son origine de la Charte coloniale qui, aux termes de la loi du 15 octobre 1908, créa un service de la dette publique à charge de la Colonie.

C'est dans ce même ordre d'idées que fut créée, par Ordonnance-Loi du 13 septembre 1937, la Caisse d'Amortissement de la Dette Publique du Congo-Belge.

Cette Caisse avait pour mission de gérer :

- Les dotations prévues par les budgets ordinaires, conformément aux lois et contrats d'emprunt ;
- Le rachat ou le remboursement par voie de tirage au sort des titres de la dette consolidée coloniale ;
- Les dotations spéciales prévues au budget ainsi que les ressources affectées par les dispositions spéciales relatives à la réduction de la dette publique coloniale.

La Caisse d'Amortissement de la dette publique coloniale avait un patrimoine dont le portefeuille n'avait pas été réellement déterminé lors des travaux préparatoires d'accession du Congo Belge à l'indépendance, travaux dits de la Table ronde politique et économique.

Face au contentieux né des négociations politiques et économiques, un Bureau de la dette a été créé. Il a fonctionné jusqu'en 1968 au sein du Ministère des Finances. C'est alors qu'une Commission Interministérielle Economique et Financière « CIMEF » a été mise sur pied afin de concevoir une politique nationale d'endettement.

En dépit des efforts de limitation des organes appelés à gérer la dette publique, il a été noté une multiplicité des centres de décision, d'engagement et de gestion des emprunts. Il s'agit notamment de la Présidence de la République, du Gouvernement, de la Banque Centrale, des entreprises publiques, mixtes et privées, etc.

Ainsi, le problème de gestion de la dette publique était devenu complexe du fait de l'absence d'un organe centralisateur des données de la dette publique intérieure et extérieure.

C'est ainsi qu'est venue l'idée de la création de l'Office de Gestion de la Dette Publique (OGEDEP) ; inspiré du modèle de la Caisse Autonome et d'Amortissement de la Côte d'Ivoire. L'OGEDEP fut créé par la Loi n°76-021 du 16 septembre 1976 avec le statut d'établissement public. Il fut transformé en entreprise publique par l'Ordonnance-Loi n° 78-192 du 5 mai 1978 portant statuts de l'OGEDEP.

2.1.2. Création de la DGDP

Dans le cadre du processus de transformation des entreprises publiques initié par le Gouvernement en 2008, l'OGEDEP a été, aux termes du Décret n° 09/61 du 03 décembre 2009, transformé en un service public dénommé Direction Générale de la Dette Publique (DGDP).

2.1.3. Missions de la DGDP

Selon le prescrit de l'article 4 du Décret 09/61 portant création et organisation de la DGDP, cette dernière est l'organe-conseil du Gouvernement en matière d'endettement public. Elle a pour mission de gérer la dette publique (tant intérieure qu'extérieure, directe et indirecte), les prêts à moyen et long terme, y compris la dette consolidée et les arriérés budgétaires de plus d'un an.

L'article 5 dudit Décret précise qu'en application de l'article ci-dessus, la DGDP est chargée :

- d'élaborer et de proposer au Gouvernement la politique nationale d'endettement, y compris la prospection des meilleures sources de financement ;
- de donner préalablement un avis technique sur tout financement interne ou externe générateur de dette publique pour l'Etat, les entreprises publiques, les établissements publics, les entités territoriales décentralisées, y compris les emprunts garantis ;
- de préparer et de participer aux négociations des accords d'emprunt, de prêt et d'aménagement de la dette publique ainsi que des créances extérieures ;
- de veiller à la mise en vigueur des accords de financement, y compris les dons-projets ;
- de gérer la dette publique intérieure et extérieure, la dette garantie ainsi que les créances extérieures et celles nées de la dette rétrocédée ;
- de veiller à ce que les bénéficiaires d'emprunts garantis par l'Etat et de la dette rétrocédée s'acquittent de leurs obligations ;
- d'effectuer toute étude et analyse se rattachant directement ou indirectement à son objet ;
- de mobiliser et de suivre l'utilisation de tout financement interne et externe

générateur de dette publique, directe et indirecte et, à ce titre, viser toute demande de décaissement et assurer le suivi des projets réalisés sur emprunts publics ;

- d'assurer le service des emprunts intérieurs et extérieurs ainsi que celui de la dette intérieure ;
- de gérer, de manière autonome, tout fonds qui lui est confié par l'Etat en rapport avec le financement des investissements et d'en assurer éventuellement le placement.

L'article 6 ajoute qu'outre les missions et attributions reprises à l'article 5, la DGDP gère tout autre dossier que l'Etat décide de lui confier, notamment :

- les biens zaïrianisés, le recouvrement des créances issues de ces biens ainsi que le contentieux y relatif ;
- le recouvrement des créances de l'ex- Fonds des Conventions de Développement.

2.2. Pouvoir hiérarchique

Aux termes de l'article 2 du Décret 09/61 portant création et organisation de la DGDP, cette dernière est placée sous l'autorité directe du Ministre ayant les finances dans ses attributions.

Selon les articles 27, 28 et 29 du Décret 09/61, le Ministre des Finances exerce son pouvoir de contrôle, selon le cas, a priori, a posteriori ou de manière concomitante. Ce contrôle peut être d'ordre administratif, juridique, technique, économique ou financier. Il peut viser la légalité et l'opportunité des actes de gestion du personnel et autres. Le contrôle hiérarchique sur les actes s'exerce, selon le cas, par voie d'avis préalable, d'annulation, de réformation et de substitution des décisions prises par les autorités de la Direction Générale.

Le pouvoir hiérarchique s'exerce sous forme d'instruction et se traduit par l'émission d'ordres de service et de circulaires.

2.3. Structure organique

Le projet du cadre organique soumis à l'approbation du Premier Ministre comprend une administration centrale et des directions provinciales, en application de l'article 13 du Décret 09/61.

Aux termes de l'article 2 du projet du cadre organique, l'administration centrale comprend la Direction Générale et les Directions ci-dessous, éclatées en Divisions de la manière suivante :

- Direction des Etudes
 - Division Stratégies et Gestion des Risques
 - Division Etudes Economiques et Financières
 - Division Analyse des Offres de Financement
 - Division Documentation et Archives
- Direction Mobilisation des Ressources
 - Division des Ressources Extérieures
 - Division des Ressources Intérieures
 - Division des Garanties
 - Division de la Certification
- Direction Suivi et Service de la Dette
 - Division Validation, Enregistrement et Réconciliation
 - Division Service de la Dette
 - Division Exécution des Financements
 - Division Comptabilité de la Dette
- Direction des Finances
 - Division Comptabilité
 - Division Planification et Contrôle Budgétaire
 - Division Recouvrement et Trésorerie
- Direction Administrative
 - Division des Ressources Humaines
 - Division des Services Généraux
 - Division Médico-sociale

Les Directions Provinciales sont regroupées en trois Pools :

- le Pool Est
 - Province du Maniema
 - Province du Nord Kivu
 - Province du Sud Kivu
 - Province Orientale
- le Pool Centre
 - Province du Katanga
 - Province du Kasai Oriental
 - Province du Kasai Occidental
- le Pool Ouest
 - Ville Province de Kinshasa

- Province de l'Equateur
- Province du Bandundu
- Province du Bas Congo

Il existe cinq Divisions autonomes, rattachées à la Direction Générale. Il s'agit de la :

- Division des Coordinations
- Division Audit Interne
- Division Juridique
- Division Informatique
- Division Communication

2.4. Effectifs du personnel

Au cours de la période contrôlée, les effectifs du personnel, répartis dans des catégories socioprofessionnelles, ont évolué comme repris dans le tableau n° 1 ci-dessous :

Tableau n° 1 : Evolution des effectifs du personnel de la DGDP de 2007 à 2011

Catégories	2007	2008	2009	2010
1. Cadres de direction	17	17	18	24
2. Cadres de commandement	66	68	72	68
3. Cadres de collaboration	55	53	55	48
4. Agents de maîtrise	29	26	27	24
5. Agents d'exécution	13	7	7	6
TOTAL	180	171	179	170

Source : Rapports annuels de la DGDP

2.5. Patrimoine et ressources de la DGDP

2.5.1. Du patrimoine

L'article 10 du Décret 09/61 portant création et organisation de la DGDP dispose en son premier alinéa, que les droits, les biens meubles et immeubles qui, à l'entrée en vigueur du présent Décret, appartenaient à l'OGEDP, sont transférés à l'Etat.

A l'alinéa 2, il est ordonné que l'Etat mette à la disposition de la DGDP, outre les droits, actions ou obligations, les biens meubles et immeubles nécessaires pour son fonctionnement.

Au cours de la période sous revue, le patrimoine de la DGDP, reprenant à la fois l'actif et le passif, a évolué comme renseigné dans le tableau n° 2.

Tableau n° 2 : Evolution des comptes du patrimoine de 2007 à 2011 (en milliers CDF)

Rubriques et intitulés comptes	2007		2008		2009		2010		2011	
	Valeur		Valeur	Taux accroiss	Valeur	Taux accroiss	Valeur	Taux accroiss	Valeur	Taux accroiss
Passif										
Capital social	364 500		452 482	24	635080	40	618 096	- 3	1 033 462	67
Report à nouveau	- 161 785		115 850	- 172	1 773 969	1431	1 668 752	- 6	6 212 258	272
Résultat de la période	- 140 220		- 95 655	- 32	- 24 137	- 75	28 918	20	- 32 454	12
Subventions d'équipement	65 255		41 919	- 36	63 896	52	85 405	34	85 405	-
Provisions pour charges et pertes	102 993		185 286	80	375 298	103	918 410	145	1 998 370	118
Sous-total Fonds propres	230 743		699 882	203	2 824 106	304	3 261 745	15	9 297 041	185
Emprunts et dettes à moyen terme	349 926		872 210	149	1 146 398	31	1 559 743	36	2 146 622	38
Sous-total emprunts et dettes à L&MT	349 926		872 210	149	1 146 398	31	1 559 743	36	2 146 622	38
Fournisseurs	144 583		166 266	15	234 375	41	243 252	4	238 258	- 2
Personnel	586 244		478 232	- 18	453 389	- 5	461 343	2	567 170	23
Etat	418 481		107 028	- 74	377 730	253	699 328	85	1 088 084	56
Créditeurs divers	88 894		107 246	21	185 341	73	293 089	58	397 135	35
Régularisation passif	31 319		-	- 100	134 000	-	-	- 100	-	-
Banques (découverts)	26		91 403	351 450	210 670	130	343 761	63	62 546	- 82
Sous-total dettes à court terme	1 269 547		950 175	- 25	1 595 505	68	2 040 773	28	2 353 193	15
Total passif	1 850 216		2 522 267	36	5 566 009	121	6 862 261	23	13 796 856	101

Rubriques et intitulés comptes	2007		2008		2009		2010		2011	
	Valeur		Valeur	Taux accroiss	Valeur	Taux accroiss	Valeur	Taux accroiss	Valeur	Taux accroiss
Actif										
Immobilisations incorporelles	11 801		12 420		13 996	13	7 148	- 49	14 728	106
Immeubles	366 772		320 357	- 13	267 457	- 17	203 453	- 24	4 402 136	2 064
Matériels de transport	56 835		42 171	- 26	52 742	25	53 148	1	90 515	70
Matériels et mobilier de bureau	24 743		29 909	21	41 346	38	40 409	- 2	193 795	380
Matériels informatiques	23 324		18 338	- 21	44 097	140	31 257	- 29	38 282	22
Autres matériels de communication	8 326		7 228	- 13	7 629	6	1 743	- 77	3 350	92
Brochures et ouvrages	254		340	34	505	23 49	646	28	7 282	1 027
Prêts et autres créances à moyen terme	390		-	- 100	-	-	-	-	-	-
Sous-total valeurs immobilisées	492 445		430 763	- 13	427 772	- 1	337 804	- 21	4 750 088	1 306
Clients	1 334 043		1 920 666	44	4 983 865	159	5 979 394	20	7 769 080	30
Personnel	412		38 875	9 336	191	- 100	-	- 100	-	-
Débiteurs divers	11 752		50 770	332	144 751	185	212 867	47	317 194	49
Régularisation actif	57		-	- 100	-	-	-	-	-	-
Sous-total valeurs réalisables	1 346 264		2 010 311	49	5 128 807	155	6 192 261	21	8 086 274	31
Banques	3 575		52 364	1 365	1 777	- 97	321 805	18 009	950 056	195
Caisses	7 932		28 829	263	7 653	- 73	10 391	6	10 438	0
Sous-total valeurs disponibles	11 507		81 193	606	9 430	- 88	332 196	3 423	960 494	189
Total actif	1 850 216		2 522 267	36	5 566 009	121	6 862 261	23	13 796 856	101

source : Données tirées des états financiers produits par la Division de Comptabilité de la DGD

2.5.2. Des ressources

En ce qui concerne les ressources financières de la DGDP, l'article 11 du Décret 09/61 stipule que sans préjudice des dispositions légales et réglementaires antérieures, elles proviennent :

- du Fonds de gestion et d'amortissement de la dette sous forme de dotation budgétaire annuelle ;
- de la rémunération de la garantie que l'Etat accorde aux bénéficiaires des emprunts ;
- de la prime de gestion à charge du Trésor ;
- de la prime de gestion applicable aux prêts rétrocédés, aux créances issues des biens zaïrianisés et autres prêts ex-Fonds des Conventions de Développement ;
- des autres ressources propres de la DGDP.

Le tableau n° 3 montre l'évolution des produits de la DGDP durant la période contrôlée.

Tableau n° 3 : Evolution des comptes des produits d'exploitation de 2007 à 2011 (en USD)

Rubriques et lignes budgétaires	2007			2008			2009			2010		
	Prévisions	Réalisations	Taux	Prévisions	Réalisations	Taux	Prévisions	Réalisations	Taux	Prévisions	Réalisations	Taux
Primes à charge du Trésor	24 040 000	24 040 000	100	22 054 544	20 654 436	94	23 757 268	732 244	3	4 751 454	1 515 973	32
Primes sur prêts rétrocedés	1 004 941	1 004 941	100	2 565 410	2 508 685	98	1 315 732	-	-	827 921	-	-
Prime de garantie de l'Etat	-	-	-	1 402 830	1 375 284	98	-	-	-	-	-	-
Compensat� factures SNEL	49 129	37 196	76	45 677	56 724	124	40 909	33 693	82	51 136	34 059	67
Compensat� factures R�gideso	51 335	37 603	73	45 741	27 545	60	41 273	31 663	77	51 136	30 864	60
Frais mis et voy/Trésor	444 780	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Revenus locatifs	270 450	136 663	51	255 520	218 184	85	330 348	238 003	72	300 348	195 336	65
Ventes �paves	8 766	746	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Travaux spéciaux	120 000	-	-	22 000	-	-	240 000	-	-	-	-	-
Remboursement frais assurance	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5 500	-	-
Total produits	25 989 401	25 257 149	97	722	24 840 858	94	25 725 530	1 035 603	4	5 987 495	1 776 232	30

Rubriques et lignes budgétaires	2011		
	Prévisions	Réalisations	Taux
Primes � charge du Trésor	3 918 016	1 993 439	51
Primes sur prêts rétrocedés	-	-	-
Prime de garantie de l'Etat	-	-	-
Compensat� factures SNEL	52 080	36 778	71
Compensat� factures R�gideso	57 392	41 153	72
Frais mis et voy/Trésor	-	-	-
Revenus locatifs	321 191	215 989	67
Ventes �paves	-	-	-
Travaux spéciaux	-	-	-
Remboursement frais assurance	-	-	-
Total produits	4 348 679	2 287 359	53

Source : Données du Département Budget de la DGDP

2.6. Emplois

Conformément aux dispositions de l'article 19, alinéa 3 du Décret 09/61, les emplois de la DGDG sont composés des dépenses de fonctionnement ou d'exploitation et des dépenses d'investissement.

Durant la période contrôlée, les emplois de la DGDG ont évolué comme indiqué dans les tableaux n° 4 et n° 5 relatifs aux charges d'exploitation et dépenses d'investissement, tirés des données fournies par le Département Budget. Le tableau n° 6 reprend les produits et les charges d'exploitation tirés des états financiers fournis par le Département Comptabilité.

Tableau n° 4 : Evolution des comptes des charges d'exploitation de 2007 à 2011 (en USD)

Rubriques et lignes budgétaires	2007			2008			2009			2010		
	Prévisions	Réalisations	Taux	Prévisions	Réalisations	Taux	Prévisions	Réalisations	Taux	Prévisions	Réalisations	Taux
Matières et fournitures consom	159 738	128 065	80	352 031	132 842	38	428 553	131 874	31	332 519	121 286	36
Transports consommés	94 135	15 772	17	313 440	25 983	8	421 565	10 003	2	163 600	25 196	15
Autres services consommés	533 121	187 791	35	1 038 317	155 425	15	1 228 030	153 515	13	720 186	175 627	24
Charges et pertes diverses	908 346	742 113	82	1 019 580	23 111 262	2 267	1 206 808	616 404	51	712 128	528 802	74
Charges du personnel	1 922 719	1 512 749	79	5 714 485	333 411	23	10 815 994	1 292 003	12	3 128 393	1 690 089	54
Impôts et taxes	12 000	315 723	2 631	559 156	6 054	1	1 228 546	348 659	28	495 340	370 525	75
Intérêts payés	1 200	291	24	3 831	3 835	100	5 700	30 974	543	49 436	-	-
Dotations aux amortissements	59 992	241 456	402	2 801 224	288 041	10	383 385	-	-	-	-	-
Total charges	3 691 250	3 143 960,10	85	11 802 064	25 056 853	212	15 718 581	2 583 432	16	5 601 602	2 911 525	52

Rubriques et lignes budgétaires	2011		
	Prévisions	Réalisations	Taux
Matières et fournitures consom	222 591	161 084	72
Transports consommés	98 094	11 139	11
Autres services consommés	518 965	147 730	28
Charges et pertes diverses	456 822	356 872	78
Charges du personnel	2 396 922	1 711 802	71
Impôts et taxes	465 572	390 098	84
Intérêts payés	158 820	-	-
Dotations aux amortissements	582 340	-	-
Total charges	4 900 126	2 778 725	57

Sources : Tableaux d'exécution du budget d'exploitation présentés par le Département Budget de la DGD

Tableau n° 5 : Evolution des comptes du budget d'investissement de 2007 à 2011 (en USD)

Rubriques et lignes budgétaires	2007			2008			2009			2010		
	Prévisions	Réalisations	Taux	Prévisions	Réalisations	Taux	Prévisions	Réalisations	Taux	Prévisions	Réalisations	Taux
A. Ressources												
Marge brute d'autofinancement	334.983,28	-	-	467.159,00	60.321,54	12,91	95.000,00	7348,08	7,73			
Ressources propres (arriérés)	646.219,10	33.848,63	5,24	-	-	-	14.300,00	-	-			
Appui institutionnel BAD	40.860,00	-	-	-	-	-	-	-	-			
Appui institutionnel BADEA	-	10.646,64										
Total ressources	1.022.062,38	44.495,27	4,35	467.159,00	60.321,54	12,91	109.300,00	7.348,08	6,72			
B. Emplois												
Matériels de transport	282.419,10	-	-	225.000,00	40.038,18	17,80	55.000,00	-	-			
Gros travaux d'étanchéité	100.000,00	-	-	100.000,00	-	-	-	-	-			
Matériels et mobilier de bureau	3.800	3.410,83	170,54	29.900,00	18.168,84	60,80	18.650,00	3.937,35	20,04			
Matériels informatiques	-	29.304,84	-	84.200,00	1.945,11	2,30	31.500,00	3.184,85	10,11			
Matériels techniques	-	-	-	2.000,00	69,88	3,50	-	225,89	-			
Provision retraite et indemnités de sortie	584.983,28	-	-	-	-	-						
Brochures et ouvrages	10.000,00	-	-	26.059,00	99,53	0,40	3.150,00	-	-			
Total emplois	1.022.062,38	44.495,27	4,35	467.159,00	60.321,54	12,91	109.300	7.348,08	6,72	362.700,00	4.637,13	1,28

Rubriques et lignes budgétaires	2011		
	Prévisions	Réalisations	Taux
A. Ressources			
Marge brute d'autofinancement	242.881,98	40.292,30	16,59
Appui institutionnel	752.153,01	113.292,90	15,06
Intervention économique	-	-	-
Total ressources	995.034,99	153.585,20	15,44
B. Emplois			
Matériels de transport	190.931,15	3.029,33	1,59
Gros travaux d'étanchéité	-	-	-
Matériels et mobilier de bureau	29.771,37	24.162,19	81,16
Matériels informatiques	19.573,45	12.863,67	65,72
Brochures et ouvrages	2.606,01	237,11	9,10
Appui institutionnel	752.153,01	113.292,90	15,06
Total emplois	995.034,99	153.585,20	15,44

Source : Données produites par le Département Budget de la DGD

Tableau n° 6 : Evolution des comptes des produits et charges enregistrés en comptabilité générale de 2007 à 2011 (en milliers CDF)

Intitulés rubriques et comptes	2007		2008		2009		2010		2011	
	Valeur		Valeur	Accroiss	Valeur	Accroiss	Valeur	Accroiss	Valeur	Accroiss
Charges										
Matières et fournitures consommées	64 515		84 928	32	101 036	19	129 489	28	141 971	10
Transports consommés	5 512		16 005	190	7 402	-	10 201	38	10 646	4
Autres services consommés	99 003		99 365	0	169 131	70	157 689	-	136 767	-
Charges et pertes diverses	439 585		548 760	25	2 711 249	394	939 587	-	1 875 410	100
Charges du personnel	1 282 853		852 476	-	1 343 840	58	1 784 569	33	2 146 216	20
Impôts et taxes	412		3 870	839	15 550	302	30 386	95	89 278	194
Intérêts payés	2 493		2 452	-	85 794	3 399	106 075	24	236 875	123
Dotations aux amortissements	121 265		184 150	52	2 073 064	1 026	91 645	-	412 436	350
Total charges	2 015 638		1 792 006	-	6 507 066	263	3 249 641	-	5 049 599	55
Produits										
Primes de gestion	32 523 309		15 741 772	-	35 782 573	127	59 793 437	67	53 875 486	-
Subvent* équip reprises pour quote-part	89		23 336	26 120	21 546	-	4 140	-	-	-
Loyers	87 197		139 489	60	214 400	54	265 904	24	258 482	-
Gain de change	1 773		18 429	939	114 060	519	28 140	-	50 786	80
Autres produits et profits divers	70 189		667	-	24 229 773	3 632 550	37 402 719	54	1 422	-
Reprises sur amortissements	180 000		-	-	-	-	-	-	-	-
Reprises sur provisions	71 975 518		111 089 105	54	125 361 222	13	183 301 063	46	173 010 875	-
Total produits	104 838 075		127 012 798	21	185 723 574	46	280 795 403	51	227 197 051	-

Source : Données tirées des tableaux de formation du résultat produits par le Département Comptabilité de la DGD

2.7. Gestionnaires en poste durant la période contrôlée

2.7.1. Conseil d'Administration et Comité de Gestion

Le Décret présidentiel n° 05/066 du 03 août 2005 a porté nomination des membres du Conseil d'Administration et du Comité de Gestion de l'OGEDP. Il s'agit de :

- **Madame Aimée KASANDA**, Président ;
- **Monsieur Freddy SUKU SUKU**, Administrateur –Délégué Général ;
- **Madame Brigitte SHABABI MAWAZO**, Administrateur-Délégué Général Adjoint ;
- **Monsieur Lucien MUJINGA**, Administrateur-Directeur Technique ;
- **Monsieur KINKELA SAVY SUNDA**, Administrateur-Directeur Financier ;
- **Madame NGALULA WAFUANA**, Administrateur ;
- **Monsieur José MUTOMBO**, Administrateur ;
- **Monsieur Charles VALIRE**, Administrateur ;
- **Monsieur Victor BALIBWA WA MWEZI**, Administrateur.

Ces mandataires sont demeurés en poste jusqu'au 12 janvier 2008.

Les nouveaux membres du Conseil d'Administration et du Comité de Gestion ont été nommés par l'Ordonnance n° 08/004 du 12 janvier 2008. Il s'agit de :

- **Monsieur KISIMBA NGOY NDALEWE Honorius**, Président ;
- **Monsieur LUMBILA NUMBI Kevin**, Administrateur-Délégué Général ;
- **Monsieur MATHE KOMBI Thomas**, Administrateur -Délégué Général Adjoint ;
- **Madame IZWE MODIRI**, Administrateur -Directeur Technique ;
- **Madame AKONDA AMBUHEKI EKANGA Marie José**, Administrateur-Directeur Financier ;
- **Monsieur MASIKINI ADONGBA José**, Administrateur ;
- **Madame KAMUYI MUSAWU Charlotte**, Administrateur ;
- **Monsieur KAPUYA TSHIMANKINDA Venance**, Administrateur.

Ces membres sont restés en poste jusqu'à la signature du Décret 09/61 du 03 décembre 2009 portant création et organisation de la DGDP.

2.7.2. Direction Générale

Suite à la transformation de l'OGEDP, entreprise publique, en DGDP, service public, le 03 décembre 2009, **Messieurs LUMBILA NUMBI Kevin** et **MATHE KOMBI Thomas** ont été désignés respectivement Chargé de Mission et Chargé de Mission Adjoint.

Par Ordonnance n° 11/026 du 25 mars 2011, **Messieurs MAWAKA LUBEMBO Bertin** et **MADEBU BUNGA Jean** ont été nommés respectivement Directeur Général et Directeur Général Adjoint.

2.7.3. Commissaires aux comptes

Durant toute la période contrôlée jusqu'à l'avènement de la DGDP, le commissariat aux comptes à l'OGEDP a été assuré par :

- **Monsieur BAMPELENGA IYOMI**, Inspecteur des Finances ;
- **Monsieur BIDWAYA WETUNGAYI**, Inspecteur des Finances ;
- **Monsieur LUSILAO LUNGELA**, Expert du Conseil Permanent de la Comptabilité au Congo (CPCC).

3. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL ET PRINCIPAUX INTERVENANTS DANS LA GESTION DE LA DETTE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

3.1. Cadre juridique et institutionnel de la gestion de la dette publique

La gestion de la dette publique en République Démocratique du Congo est encadrée par des dispositions légales et réglementaires. Il s'agit principalement :

- de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains de ses articles ;
- de la Loi n°77-027 du 17 novembre 1977 portant mesures générales de rétrocession des biens zaïrianisés ou radicalisés ;
- du Règlement Général sur la Comptabilité Publique de 1953 ;
- de 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 1987 ;
- de la Loi n°78-003 du 20 janvier 1978 portant mesures de recouvrement des sommes dues à l'Etat par les acquéreurs des biens zaïrianisés ;
- de la Loi n°78-017 du 11 juillet 1978 portant réglementation de l'octroi de la garantie de l'Etat aux emprunts contractés par les entreprises publiques et privées ;
- de la Loi n°81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des Services Publics de l'Etat, telle que modifiée à ce jour ;
- de la Loi n°08-007 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques, spécialement en ses articles 2, 3 et 9 ;
- de l'Ordonnance-Loi n°74-019 du 11 janvier 1974 portant transfert à l'Etat de la propriété de certaines entreprises privées ;

- de la Loi n°76-021 du 16 septembre 1976 portant création de l'Office de Gestion de la Dette Publique, OGEDEP en sigle ;
- du Décret n°08/04 du 26 février 2008 portant renforcement du rôle centralisateur de l'Office de Gestion de la Dette Publique, OGEDEP en sigle, en matière d'endettement public ;
- du Décret n°09/61 du 03 décembre 2009 portant création et organisation d'un Service Public dénommé Direction Générale de la Dette Publique, DGDP en sigle ;
- de la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques ;
- de la Loi n° 10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics ;
- des lois de finances annuelles.

3.2. Principaux intervenants dans la gestion de la dette publique en République Démocratique du Congo

Outre la DGDP qui joue le rôle centralisateur et dont la mission consiste à gérer la dette publique en République Démocratique du Congo, les structures suivantes interviennent, à des degrés divers, chacune dans ses prérogatives, dans le processus de gestion de la dette publique. Il s'agit principalement :

1° du Président de la République

Aux termes des articles 69, 213, 214 et 215 de la Constitution, le Président de la République est le garant du respect des traités et accords internationaux qu'il ratifie. Il s'agit des traités de paix et de commerce ; des traités et accords relatifs aux organisations internationales et au règlement des conflits internationaux ; des traités et accords qui engagent les finances publiques ainsi que de ceux qui modifient les dispositions législatives ; des traités et accords qui sont relatifs à l'état des personnes, à l'échange et à l'adjonction de territoire qui ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Les traités et accords internationaux régulièrement conclus ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie.

L'alinéa 2 de l'article 108 de la Loi n° 11/011 relative aux finances publiques stipule qu'en cas de vacances parlementaires, les conventions financières de prêts ou d'emprunts peuvent être approuvées par une Ordonnance-Loi du Président de la République. Dans ce cas, un projet de loi de ratification est déposé immédiatement au Parlement pour entériner cette approbation.

2° du Parlement

L'article 122 de la Constitution stipule que sans préjudice des autres dispositions constitutionnelles, le Parlement édicte des règles concernant notamment les finances publiques, les emprunts et engagements financiers de l'Etat.

L'alinéa premier de l'article 108 de la Loi n° 11/011 relative aux finances publiques prescrit que les opérations financières du pouvoir central, sous la forme notamment d'emprunts, de prêts, de garanties, de subventions ou de prise de participations sont conclues par le Ministre ayant les finances dans ses attributions, après avis du Ministre ayant le budget dans ses attributions. Elles ne peuvent entrer en vigueur que si une loi les autorise.

3° du Gouvernement

L'Ordonnance n° 08/073 du 24 décembre 2008 portant organisation et fonctionnement du Gouvernement fixe, en ses articles 9, 10 et 11, les modalités pratiques de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement.

L'Ordonnance n° 08/74 du 24 décembre 2008 fixant les attributions des Ministres, spécialement en son article 1^{er}, litera b, point 9, fixe les attributions :

- **du Ministère des Finances**

Le Ministre des Finances est chargé notamment :

- des questions monétaires, des banques et organismes de crédit ;
- de la mobilisation des ressources propres de l'Etat et des ressources extérieures ;
- de la gestion des ressources propres et extérieures de l'Etat et encadrement des dépenses publiques ;
- de la politique et de la gestion de la dette publique directe et indirecte, intérieure et extérieure de l'Etat ;
- de l'autorisation préalable aux entreprises publiques, aux entités territoriales décentralisées et autres services publics d'emprunter à l'extérieur lorsqu'il y a garantie de l'Etat ;
- du contentieux relatif aux mesures de zaïrianisation et de rétrocession ;

- **du Ministère du Budget**

Le Ministre du Budget est chargé notamment de :

- donner des avis préalables sur les opérations d'emprunt à l'extérieur des entreprises publiques émergeant au budget de l'Etat et des entités territoriales décentralisées ;

- la liquidation de toutes dépenses sur ressources propres et ressources extérieures inscrites au budget de l'Etat ;
- donner le visa préalable à tout projet de décision, de convention, d'acte d'administration ou toute autre opération financière susceptible d'avoir une incidence sur les recettes ou les dépenses publiques ;

- **du Ministère du Plan**

Le Ministère du Plan est chargé notamment de l'élaboration du Programme d'Investissement Public (PIP) qui sert de cadre de référence aux projets prioritaires du Gouvernement dont le financement peut s'effectuer avec les ressources extérieures.

4° de la Direction du Trésor et de l'Ordonnancement (DTO)

La Direction du Trésor et de l'Ordonnancement, à travers une Cellule spécialisée, intervient dans le processus d'ordonnancement du remboursement de la dette.

5° de la Banque Centrale du Congo (BCC)

La Banque Centrale du Congo effectue notamment les opérations suivantes en matière de la dette publique :

- émettre des titres d'emprunt pour compte de l'Etat, moyennant l'accord préalable du Ministre des Finances ;
- aviser le Ministre des Finances lorsqu'un projet de modification de la dette en devise risque de nuire à l'efficacité de la politique monétaire et de change (Convention du Caissier de l'Etat, articles 2 et 20) ;
- assurer le décaissement des fonds pour le remboursement des emprunts contractés ;

6° de la Commission de la Dette Publique Intérieure (CDPI)

La Commission de la Dette Publique Intérieure a été créée par le Décret présidentiel n° 04/016 du 26 janvier 2004, tel que modifié par le Décret 07/05 du 9 juin 2007 afin d'assister le Gouvernement dans la définition des modalités pratiques pour assurer le service de la dette intérieure, en proposant des mesures de restructuration, des stratégies de résorption et en assurant l'évaluation du règlement de cette dette. Cette Commission a été dissoute par le Décret présidentiel n°07/05 du 09 juin 2007 ;

7° des bailleurs de fonds

Les bailleurs de fonds assurent le financement des projets à la base des accords de financement en procédant au déblocage des fonds conformément aux calendriers des tirages établis ;

8° des Agences d'Exécution et Unités de gestion des projets

Les Agences d'Exécution et les Unités de gestion des projets assurent la mise en œuvre et le suivi des projets conformément aux clauses des accords de prêt ;

9° des Chefs des projets

Les Chefs des projets assurent la gestion quotidienne des projets conformément aux clauses des accords de prêt.

4. APERCU ET DELIMITATION DU PERIMETRE DE LA DETTE DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

4.1. Aperçu général sur la situation de la dette de la République Démocratique du Congo

4.1.1. Etat des lieux du service de gestion de la dette publique

Des évaluations ont été faites par les différents partenaires extérieurs qui accompagnent la République Démocratique du Congo dans la réforme des finances publiques en général et de la gestion de la dette publique en particulier. Il s'agit principalement de l'ONUDI, du DRI, de la BAD, de la Banque Mondiale, du Fonds Monétaire International et du CNUCED.

Ces différents partenaires ont tous abouti aux mêmes constats que le Directeur Général de la DGDG a résumés, dans sa communication lors de l'atelier organisé en janvier 2012 par le COREF sur la « Réforme des finances publiques et de gestion de la dette publique post-PPTE », de la manière suivante :

1. une gestion fragmentée de la dette publique malgré l'existence d'un organe centralisateur ;
2. un cadre juridique de la gestion de la dette important mais lacunaire ;
3. l'absence d'une politique d'endettement public ;
4. le manque de coordination entre la gestion de la dette publique et les politiques macroéconomiques, notamment budgétaire et monétaire ;
5. d'importants risques opérationnels de la gestion de la dette ;

6. l'absence d'un mécanisme de contrôle et de reporting régulier de la gestion de la dette publique ;
7. de faibles capacités institutionnelles des organes impliqués dans le circuit de gestion de la dette ;
8. une importante dette publique non viable, soit **USD 13,7 milliards** de dette extérieure et **USD 1,3 milliards** de dette intérieure à fin 2009 ;
9. un service annuel moyen de la dette de près de **USD 750 millions** par an alors que les capacités de paiement ne dépassent pas **USD 200 millions**. Ce qui justifie l'accumulation d'importants arriérés ;
10. des ratios de la dette publique qui crèvent tous les seuils des indicateurs de viabilité de la dette.

4.1.2. Axes de la réforme de la gestion de la dette publique en République Démocratique du Congo

Les principaux axes de la réforme de la gestion de la dette publique en République Démocratique du Congo, tels qu'ils ressortent de la communication du Directeur Général de la DGDP au cours de l'atelier susmentionné, sont :

- l'élaboration de la politique d'endettement ainsi que la stratégie pour chaque exercice budgétaire ;
- la révision du cadre légal et réglementaire ;
- le renforcement des capacités de la DGDP et la réorganisation de son cadre institutionnel selon le schéma Front, Middle et Back Office.

4.2. Périmètre de la dette

Le périmètre de la dette publique de la République Démocratique du Congo comprend la dette intérieure et la dette extérieure.

4.2.1. Dette intérieure

Les composantes de la dette intérieure sont :

- la dette financière, constituée des Bons de Trésor non remboursés ;
- les arriérés budgétaires relatifs à la dette sociale, aux marchés des travaux publics, aux marchés des fournitures, aux condamnations judiciaires et indemnisations diverses, aux loyers et autres services.

Le tableau n° 7 fournit les données relatives à l'évolution du stock de la dette intérieure tel qu'il ressort des statistiques produites par la DGDP.

Tableau n° 7 : Evolution du stock de la dette intérieure de 2007 à 2011(en million USD)

Rubriques	2007	2008	2009	2010	2011
1. Dette financière	-	230,36	230,36	230,39	228,06
2. Dette sociale	-	131,05	131,23	146,71	146,74
3. Marchés des travaux publics	-	118,96	118,97	127,33	126,82
4. Marchés des fournitures	-	331,98	334,47	346,70	346,95
5. Condamnat° judic et indem	-	401,41	346,20	361,36	405,35
6. Loyers et autres services	-	151,80	166,21	170,05	147,73
Total	-	1.365,56	1.327,44	1.382,54	1.401,65

Source : Rapports annuels de la DGDP

Durant la période contrôlée, les données produites par la DGDP renseignent que le service de la dette n'a été effectué qu'en 2009 pour un total de **USD 57,59** millions grâce notamment aux fonds alloués par la Banque Mondiale (**USD 42,5** millions).

Cependant, les projets des Lois portant reddition des comptes de l'Etat pour les exercices contrôlés renseignent des paiements comme nous pouvons le constater dans le tableau n° 8 suivant.

Tableau n° 8 : Paiements de la dette intérieure tirés de la reddition générale des comptes de 2007 à 2011 (en CDF)

Catégorie	2007					2008				
	Prévision	Exécution	Disponibles	Dépassements		Prévision	Exécution	Disponibles	Dépassements	
1. Dette financière	1 742 034 560	-	1 742 034 560	-		2 527 000 000	28 094 030	2 498 905 970	-	
2. Dette sociale	3 000 000 000	999 000 000	2 001 000 000	-		6 671 355 971	563 726 709	6 107 629 262	-	
3. Travaux publics	5 452 145 280	2 698 643 286	2 753 501 993	-		5 724 000 000	-	5 724 000 000	-	
4. Marchés de fournit	11 775 528 960	6 176 478 993	5 599 049 966	-		11 068 000 000	7 282 267 874	4 850 439 721	1 064 707 595	
5. Condamn judic, indemnisations	1 380 000 000	503 019 375	876 980 625	-		1 973 000 000	2 848 362 347	-	875 362 347	
6. Loyers et autres services	4 306 291 200	2 373 408 304	1 932 882 895	-		3 208 000 000	720 768 122	2 487 231 878	-	
7. Intérêts sur dette intérieure	20 307 855 961	726 822 719	9 581 033 242	-		13 741 601 586	2 275 196 844	11 466 404 742	-	
Total	47 963 855 961	13 477 372 677	34 486 483 281	-		44 912 957 557	13 718 415 926	33 134 611 573	1 940 069 942	

Catégorie	2009					2010				
	Prévision	Exécution	Disponibles	Dépassements		Prévision	Exécution	Disponibles	Dépassements	
1. Dette financière	2 000 000 000	-	2 000 000 000	-		4 873 857 066	-	4 873 857 066	-	
2. Dette sociale	3 041 269 777	350 503 581	2 690 766 196	-		6 867 630 210	9 338 377 192	-	2 470 746 982	
3. Travaux publics	2 024 296 605	-	2 024 296 605	-		4 852 033 838	372 674 709	4 479 359 129	-	
4. Marchés de fournit	2 000 000 000	49 088 803 760	-	47 088 803 760		4 853 002 496	21 370 712 067	-	16 517 709 571	
5. Condamn judic, indemnisations	1 300 000 000	1 223 037 245	76 962 755	-		3 634 180 135	414 168 650	3 220 011 485	-	
6. Loyers et autres services	2 175 703 395	83 455 530	2 092 247 865	-		5 015 684 622	90 264 710	4 925 419 912	-	
7. Intérêts sur dette intérieure	7 131 299 845	1 196 291 700	5 935 008 145	-		2 085 991 825	114 914 090	1 971 077 734	-	
Total	19 672 569 622	51 942 091 816	14 819 281 566	47 088 803 760		32 182 380 192	31 701 111 418	19 469 725 326	18 988 456 553	

Catégorie	2011			
	Prévision	Exécution	Disponibles	Dépassements
1. Dette financière	6 875 000 000	194 573 870	6 680 426 130	-
2. Dette sociale	30 299 071 200	15 647 721 125	14 651 350 075	-
3. Travaux publics	18 125 000 000	4 989 939 286	13 135 160 713	-
4. Marchés de fournitures	8 125 000 000	20 199 829 423		12 074 829 423
5. Condamn. judic, indemnisations	6 250 000 000	1 128 554 982	4 967 445 018	-
6. Loyers et autres services	8 125 000 000	436 281 438	7 688 718 562	-
7. Intérêts sur dette intérieure	15 208 780 000	95 667 955 322	-	80 459 175 322
8. Intérêts sur certificat de dépôt	100 000 000 000	41 500 000 000	58 500 000 000	-
9. Intérêts sur avances de la BCC	19 800 220 000	9 300 000 000	10 500 220 000	-
8. Club de Paris	-	51 528 515	-	51 528 515
9. Dette multilatérale	-	78 096 347	-	78 096 347
Total	212 808 071 200	189 194 480 308	116 123 320 498	92 663 629 607

Source : Données de la Direction de la Reddition Générale des Comptes (DRGC)

4.2.2. Dette extérieure

La dette extérieure de la République Démocratique du Congo est constituée de composantes ci-après :

- la dette multilatérale envers des organismes et institutions financières (BAD, BADEA, BDEGL, BEI, CEE, FAD, FED, FIDA, IDA, Union Européenne administrée par IDA, SFI, FMI.) ;
- la dette du Club de Paris constitué par des pays partenaires de la République Démocratique du Congo (Allemagne, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Espagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Hollande, Italie, Japon, Norvège, Suède, Suisse) ;
- la dette du Club de Londres constitué par des banques commerciales, dans le cadre des opérations commerciales ;
- la dette du Club de Kinshasa composé de banques commerciales (Export-Import Bank of China, Export-Import Bank of China Taiwan, Export-Import Bank of India, Found Abou Dhabi (Emirats Arabes Unis), Fonds Koweïtien, Fonds Saoudien), des pays partenaires de la RD Congo non membres du Club de Paris (Angola, Chine, Namibie, Roumanie) ainsi que des anciens propriétaires des biens zaïrianisés (expatriés).
- le passif conditionnel qui comprend des accords de prêt garantis par l'Etat mais dont le constat d'insolvabilité n'est pas encore fait pour déclencher la responsabilité de l'Etat. Il s'agit plus précisément du cas SICOMINES (contrat chinois) ;

- les facilités élargies de caisse (FEC) que le Fonds Monétaire International accorde au Gouvernement et qui sont gérées par la Banque Centrale du Congo.

Le tableau n° 9 ci-dessous reprend le stock de la dette extérieure de la République Démocratique du Congo.

Tableau n° 9 : Evolution du stock de la dette extérieure de 2007 à 2011 (en millions USD)

Créanciers	2007 (1)	2008	2009	2010	2011
1. Multilatéral		4.231,67	4.986,00	2.320,16	2.721,37
2. Club de Paris		5.972,95	8.504,50	430,05	346,46
3. Club de Londres		41,37	80,80	80,82	80,80
4. Club de Kinshasa		507,28	133,60	557,22	726,84
5. Passif conditionnel		-	-	539,00	770,85
6. Divers BCC		-	-	5,91	5,95
Total	11.218,35	10.753,27	13.704,90	3.933,16	4.652,27

Source : Rapports annuels de la DGDP et Bulletin statistiques n° 04/2011

(1) Ventilation non déterminée

Le stock de la dette extérieure renseigné ici ne comprend que les accords de prêts rétrocédés et garantis par l'Etat. Il n'inclut donc pas les prêts des entreprises publiques non garantis par l'Etat. En 2010, dans les réponses aux questions soulevées par la mission de la Banque Mondiale, la DGDP signale notamment l'endettement de la Gécamines et de la Régideso respectivement pour les montants de **USD 109,95 millions** et **USD 0,719 millions** sans la garantie de l'Etat.

En pourcentage, le portefeuille de la dette en 2008 se ventilait comme suit : **39,35%** pour les multilatéraux, **55,55%** pour le Club de Paris, **0,38%** pour le Club de Londres et **4,72 %** pour le Club de Kinshasa. En 2009, les pourcentages, dans le même ordre, étaient de **36,38 %**, **62,05%**, **0,60%** et **0,97%**. Après allègement substantiel de la dette intervenu en 2010, les proportions respectives sont devenues : **58,99 %** pour les multilatéraux, **10,93%** pour le Club de Paris, **2,05%** pour le Club de Londres, **14,17%** pour le Club de Kinshasa, **13,70%** pour le Passif conditionnel et **0,16%** pour les Divers BCC. En 2011, le portefeuille est ventilé, dans le même ordre, comme suit : **58,50%**, **7,45%**, **1,74%**, **15,62%**, **16,57%** et **0,12%**.

Avant l'allègement de 2010, le portefeuille de la dette était composé principalement du Club de Paris et des multilatéraux. Mais après l'allègement, le multilatéral est devenu la principale composante du portefeuille. Le Club de Kinshasa, dans lequel se retrouvent les créanciers Chinois et Indiens, prend de plus en plus d'importance dans le portefeuille de la dette du pays. Le passif conditionnel se rapporte à la tranche des crédits libérée par le consortium des banques chinoises qui finance l'accord de prêt SICOMINES.

Le stock de la dette sur prêts rétrocédés a évolué de la manière suivante :

Tableau n° 10 : Evolution du stock de la dette sur prêts rétrocédés de 2007 à 2011 (en millions USD)

Bénéficiaires	2007(1)	2008	2009	2010	2011(1)
1. REGIDESO		119,98	118,65	118,84	
2. OKIMO		34,43	33,86	34,27	
3. RVM		18,95	14,35	14,30	
4. RVF		12,28	12,28	12,27	
5. OCPT		31,43	31,55	93,46	
6. SINELAC		75,04	77,94	77,94	
7. SOCOBE		1,54	1,54	1,54	
8. SNCC		466,06	484,09	449,56	
9. GECAMINES		28,72	28,72	28,72	
10. SNEL		111,37	70,95	112,99	
11. STUC		12,90	13,31	13,29	
12. ONATRA		310,01	316,22	295,49	
13. MIBA		0,76	1,22	2,46	
TOTAL		1.223,47	1.204,68	1.255,13	

Source : Rapports annuels de la DGDP

(1) Données non disponibles

De son côté, le stock de la dette garantie a évolué comme repris dans le tableau n° 11 ci-dessous.

Tableau n° 11 : Evolution du stock de la dette sur prêts garantis de 2007 à 2011 (en millions USD)

Bénéficiaires	2007(1)	2008(1)	2009	2010	2011(1)
1. SNCC			16,76	16,76	
2. SNEL			72,25	72,25	
3. ONATRA			0,45	0,45	
4. GECAMINES			513,69	513,69	
TOTAL			603,15	603,15	

Source : Rapports annuels de la DGDP

(1) Données non disponibles

Le service de la dette extérieure a, quant à lui, évolué comme renseigné dans le tableau n° 12 ci-après.

Tableau n° 12 : Evolution du service de la dette extérieure de 2007 à 2011 (en millions USD)

Créanciers	2007	2008	2009	2010	2011 (1)
1. Multilatéral	26,52	36,94	186,10	103,17	
2. Club de Paris	-	-	4,24	33,53	
3. Club de Londres	-	0,15	1,25	-	
4. Club de Kinshasa	54,87	55,28	9,82	22,17	
5. Fonds Monétaire Internat.	-	-	-	-	
Total	81,39	92,37	201,41	158,87	184,12

Source : Rapports annuels de la DGDP

(1) Données non détaillées

Le service de la dette de la République Démocratique du Congo a un faible volume. Il avoisine **USD 200** millions l'an depuis 2009, traduisant ainsi la faible capacité du pays à mobiliser les ressources nécessaires au remboursement de la dette extérieure.

Selon la Direction de la Reddition Générale des Comptes, l'exécution du service de la dette extérieure a évolué de la manière suivante.

Tableau n° 13 : Paiements de la dette extérieure tirés de la Reddition générale des comptes de 2007 à 2011 (en CDF)

Catégorie	2007					2008				
	Prévision	Exécution	Disponibles	Dépassements		Prévision	Exécution	Disponibles	Dépassements	
Club de Paris (capital)	95 802 000 000	-	95 802 000 000	-		69 804 000 000	9 588 844	69 794 401 156	-	
Club de Paris (frais finan.)	16 589 440 000	-	16 589 440 000	-		120 303 300 000	83 741 157	120 219 558 843	-	
Club de Kin (capital)	25 191 040 000	28 283 611 602	-	3 092 571 602		58 546 000 000	25 707 469 034	32 838 530 966	-	
Club de Kin (frais finan.)	1 673 280 000	2 291 902 224	-	618 622 224		2 125 500 000	2 783 808 954	-	658 308 954	
Multilatérale (capital)	81 106 960 000	13 470 653 555	67 636 306 445	-		18 250 000 000	15 798 479 251	2 451 520 749	-	
Multilatérale (frais finan.)	103 237 280 000	7 940 004 540	95 297 275 460	-		19 271 200 000	8 593 061 447	10 678 138 563	-	
Total	323 600 000 000	51 986 171 921	275 325 021 905	3 711 193 826		288 300 000 000	52 976 148 687	235 982 150 277	658 308 954	

Catégorie	2009					2010				
	Prévision	Exécution	Disponibles	Dépassements		Prévision	Exécution	Disponibles	Dépassements	
Club de Paris (capital)	82 756 033 755	-	82 756 033 755	-		65 135 468 085	-	65 135 468 085	-	
Club de Paris (frais finan.)	99 501 223 304	-	99 501 223 304	-		81 223 925 596	-	81 223 925 596	-	
Club de Kin (capital)	67 031 223 629	8 403 599 254	58 627 624 375	-		52 757 532 716	12 714 041 443	40 043 491 273	-	
Club de Kin (frais finan.)	6 741 122 421	1 870 754 527	4 870 367 894	-		65 771 569 019	569 223 437	65 202 345 582	-	
Multilatérale (capital)	51 936 742 616	26 492 333 973	25 444 408 643	-		40 883 432 306	53 225 224 341	-	12 341 792 035	
Multilatérale (frais finan.)	29 921 654 275	19 992 166 508	9 929 487 767	-		51 115 583 040	25 113 530 253	26 002 052 787	-	
Total	337 888 000 000	56 758 854 262	281 129 145 738	-		356 887 510 762	91 622 019 474	277 607 283 323	12 341 792 035	

Catégorie	2011			
	Prévision	Exécution	Disponibles	Dépassements
Club de Paris (capital)	74 238 700 000	1 958 980 744	72 279 719 258	-
Club de Paris (frais finan.)	101 165 450 000	80 333 429	101 085 116 571	-
Club de Kin (capital)	57 942 400 000	66 586 979 174	-	8 644 579 174
Club de Kin (frais finan.)	81 425 850 000	5 412 751 620	76 013 098 380	-
Multilatérale (capital)	48 888 900 000	59 257 717 263	-	10 368 817 263
Multilatérale (frais finan.)	64 153 700 000	24 555 093 383	39 598 606 617	-
Commissions bancaires	-	1 161 069 823	-	1 161 069 823
Arriérés sur dépenses du personnel monnaie nationale	-	2 217 779 910	-	2 217 779 910
Total	427 815 000 000	161 230 705 346	288 976 540 826	22 392 246 170

Source : Données de la Direction de la Reddition Générale des Comptes (DRGC)

Au cours de la période sous contrôle, la République Démocratique du Congo a contracté de nouveaux emprunts repris dans le tableau n° 14.

Tableau n° 14 : Nouveaux accords de prêts extérieurs contractés de 2007 à 2011 (en millions)

N°	Créanciers	Date de signature	Monnaie du contrat	Montant	Durée de vie	Délai de grâce	Taux d'intérêt	Commission engagement	Nature	Objet
1	BEI	10/12/2008	Euro	110,00	15 ans	5 ans	3,50		Non concession	SNEL : Réhabilitation du complexe hydroélectrique d'Inga/Bas Congo
2	Gouvern Chinois (Exim Bank of China)	28/01/2008	USD	31,00	15 ans	4 ans	2,00		Non concession	Elargissement du réseau GSM de Congo Chine Télécom au niveau national
3	Exim Bank of China	28/01/2008	Yuans R.	245,00	10 ans	5 ans	2,00		Non concession	Réalisation du Réseau national Backbone à fibre optique
4	Exim Bank of China		Yuans R.	250,00	10 ans	5 ans	2,00		Non concession	Réhabilitation du Réseau national de télécommunication de l'OCPT
5	OPEP		USD	10,20					Concessionnel	Réduction pauvreté, promotion sécurité alimentaire, amélioration conditions de vie dans la Province de Maniema
6	Exim Bank of India		USD	25,00					Concessionnel	Installation de pompes hydrauliques en milieu rural
7	Gouvern de Chine	2010	CNY	50,00					Concessionnel	(1)
8	Exim Bank of India	05/08/2010	USD	42,00	20 ans	5 ans	1,75%	0,50%	Concessionnel 37,85 %	Construct° barrage hydroélectrique de KAKOBOLA dans le Bandundu

9	BADEA	2010	USD	8,00						Réhabilitation, construction et équipement des centres de santé à travers le pays
10	Exim Bank of China	29/01/2011	USD	360,00	20 ans	8 ans	2,00	0,75%	Concessionnel 35,76 %	Construct° barrage hydroélectrique de ZONGO II et des réseaux associés dans le Bas Congo
11	Export-Import Bank of China	11/07/2011	USD	360,00						Financement du barrage hydroélectrique de ZONGO II et des réseaux associés
12	BADEA	14/07.2011	USD	10,00	30 ans	10 ans	1,00		Concessionnel 56,67 %	Financement du projet de développement de la riziculture à Kinshasa/Masina
13	Export-Import Bank of China	14/10/2011	renminb	340,00	20 ans	5 ans	1,00	0,75%	Concessionnel 38,92%	Réhabilitation des réseaux de communication du Gouvernement
14	Exim Bank of China	04/11/2011	renminb	1 513,00	20 ans	5 ans	1,00	0,75%	Concessionnel 38,92 %	Réalisation du Réseau national Backbone à fibre optique (phase II)
15	Exim Bank of India	11/07/2011	USD	168,00	20 ans	5 ans	1,75	0,50%	Concessionnel 35,77 %	Financement du projet de construction du barrage hydroélectrique de KATENDE II au Kasai Occidental

Sources : Rapports annuels de la DGDG

(1) L'objet de l'accord de prêt n° 7 n'est pas déterminé

La DGDP a enregistré, au cours de la période contrôlée, quinze (15) nouveaux accords de prêts dont huit (8) auprès de la Chine, soit 53,33 %, trois (3) auprès de l'Inde, soit 20,00 %, deux (2) auprès de la BADEA, soit 13,33 %, un (1) auprès de la B.E.I. (6,67%) et un (1) auprès de l'OPEP (6,67%).

Cinq (5) accords de prêts portent sur le secteur de l'électricité, cinq (5) autres sur le secteur des communications, un (1) sur l'agriculture, un (1) sur la santé, un (1) sur l'eau, un (1) sur la réduction de la pauvreté. L'objet du dernier projet n'a pas été renseigné.

5. OBSERVATIONS

5.1. Administration générale de la DGDP

5.1.1. Structure organisationnelle et système de pilotage de la DGDP

1. Non adoption, par Décret du Premier Ministre, du projet du cadre organique de la DGDP prévoyant les 7 (sept) fonctions essentielles dans le fonctionnement d'un service chargé de la gestion de la dette publique

Les directives de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International en matière de gestion de la dette publique prévoient l'organisation, au sein de la structure qui en a la charge, des sept (7) fonctions essentielles suivantes : la fonction de politique générale, la fonction de mise à disposition des ressources, la fonction d'enregistrement, la fonction d'analyse, la fonction de suivi, la fonction d'exploitation et la fonction de contrôle.

Il ressort des entrevues avec les responsables des différentes structures de la DGDP, de la revue du cadre organique de l'OGEDP encore en application et du projet du cadre organique soumis à l'adoption des autorités compétentes que le mode de fonctionnement actuel ne permet pas à la DGDP de remplir les 7 fonctions précitées.

Cependant, l'article 33 du Décret n° 09/61 du 03 décembre 2009 portant création et organisation de la DGDP stipule que dans un délai qui ne pourra pas excéder trois mois à dater de la signature du présent décret, le Ministre ayant les finances dans ses attributions, soumettra au Premier Ministre un projet de Décret portant nouveau cadre organique de la DGDP. Il précise qu'en attendant l'adoption d'un nouveau cadre organique de la DGDP, les structures actuellement en vigueur au sein de l'OGEDP demeurent d'application.

Jusqu'à présent, le projet soumis au Ministre des Finances n'est pas encore finalisé. Ce retard considérable dans l'adoption du projet du cadre organique ne facilite pas l'application de certains axes de la réforme de la gestion de la dette publique car la

DGDP continue à fonctionner avec les anciennes structures à travers lesquelles les fonctions sus-évoquées n'apparaissent pas clairement et certaines d'entre elles ne sont pas correctement exercées (politique générale, négociation des accords de prêts, enregistrement, contrôle, suivi). La gestion de la dette continue donc de connaître certains goulots d'étranglement d'avant l'allègement qui risquent de faire retomber le pays dans la situation d'une dette insoutenable.

La Direction Générale a pris acte de l'observation et déclare avoir maintes fois rappelé au Ministre des Finances le retard considérable mis pour l'adoption de ce texte.

La Cour des comptes recommande au Ministre des Finances de prendre toutes les dispositions requises en vue de l'adoption, dans les meilleurs délais, du nouveau cadre organique de la DGDP.

2. Insuffisances du projet du cadre organique de la DGDP au regard de la nouvelle orientation de la gestion de la dette publique

Dans le cadre de la réforme des finances publiques, particulièrement en matière de la gestion de la dette, les sept (7) fonctions essentielles doivent être organisées au sein du service chargé d'assurer cette gestion. Le projet de cadre organique soumis à l'approbation des autorités compétentes a été conçu dans ce sens.

Néanmoins, la revue de ce projet de cadre organique a permis à l'Equipe de vérification de relever les insuffisances suivantes :

- a) A la Direction des Etudes, l'intitulé de la Division Analyse des Offres de Financement constitue une des tâches dévolues à la Division Etudes Economiques et Financières (voir 3^{ième} tiret) ;
- b) les autres attributions dévolues à la Division Analyse des Offres de Financement constituent des analyses qui rentrent sous le volet financier de la Division Etudes Economiques et Financières ;
- c) les avis de la Direction des Etudes sur les emprunts contractés et sur la garantie de ces derniers constituent un préalable à la poursuite du traitement des opérations. De ce fait, la formulation utilisée au 2^{ième} tiret des attributions de la Direction des Etudes devrait être « aux emprunts à souscrire ». De même, au 3^{ième} tiret, la bonne formulation serait « sur tout emprunt à contracter » ;
- d) la tâche contenue au 7^{ième} tiret de la Direction des Etudes et qui porte sur le suivi de l'exécution des projets a été confiée à la Direction Suivi et Service de la Dette, plus précisément à la Division Exécution des Financements ;

- e) la tâche consistant à « veiller à la mise en œuvre et au suivi du plan de financement de la dette publique » accordée à la Division Stratégies et Gestion des Risques de la Direction des Etudes a été également attribuée à la Division des Ressources Extérieures qui relève de la Direction Mobilisation des Ressources ;
- f) la récolte des informations sur la dette en vue de la mise à jour de la base des données attribuée à la Division Etudes Economiques et Financières de la Direction des Etudes est également reconnue à la Division Statistiques de la Dette qui relève de la Direction du Suivi et Service de la Dette ;
- g) l'exploitation des données de la dette en vue de l'élaboration du bulletin statistique, confiée à la Division Etudes Economiques et Financières de la Direction des Etudes, constitue également une attribution de la Division Statistiques de la Dette ;
- h) la tâche contenue au 1^{er} tiret des attributions de la Division des Ressources Extérieures, relevant de la Direction Mobilisation des Ressources, portant sur l'étude et l'analyse des offres de financement a déjà été confiée à la Division Analyse des Offres de Financement de la Direction des Etudes ;
- i) la tâche contenue au 1^{er} tiret des attributions de la Division des Ressources Intérieures, relevant de la Direction Mobilisation des Ressources, portant sur l'étude et l'analyse des offres de financement a également été confiée à la Division Analyse des Offres de Financement de la Direction des Etudes ;
- j) la tâche contenue au 2^{ième} tiret des attributions de la Division Garanties, relevant de la Direction Mobilisation des Ressources, portant sur l'analyse des projets a été déjà réservée à la Direction des Etudes, cela constitue un double emploi ;
- k) l'activité de certification des créances par la DGDP alors qu'elle a la charge de les gérer, constitue un cumul des fonctions incompatibles car elle rend la DGDP juge et partie. Le Décret 09/61 portant création et organisation de la DGDP ainsi que le Décret 08/04 portant renforcement du rôle centralisateur de la DGDP en matière d'endettement public ne prévoient pas une disposition allant dans ce sens ;
- l) les tâches relatives à l'élaboration des échéanciers provisoires et définitifs d'une part et à l'enregistrement et à la mise à jour des tirages y afférents d'autre part, attribuées à la Division Validation, Enregistrement et

Réconciliation doivent revenir à la Division des Ressources Extérieures car cela rentre dans le cadre de la mobilisation des ressources. Le 2^{ème} tiret des attributions de cette dernière division qui traite des tableaux d'amortissement va dans le même sens ;

- m) le 1^{er} tiret des attributions de la Division Audit Interne, contenues dans le projet du cadre organique, traite de la vérification du respect des procédures, normes et instructions sans préciser sur quels domaines portent ces procédures, normes et instructions. Le texte ne dit pas comment procède-t-on pour s'assurer de ce respect dans le déroulement quotidien des opérations ;
- n) au 2^{ème} tiret du projet d'attributions de la Division Audit Interne, le texte doit être le suivant : « Effectuer des contrôles programmés ou ponctuels sur tous les secteurs d'activités de la DGDP » ;
- o) le 3^{ème} tiret du projet d'attributions de la Division Audit Interne doit être éclaté en deux volets, à savoir le volet de la gestion de la dette et celui de la gestion courante de la DGDP.

Le 1^{er} volet comprendra les tirets suivants :

- s'assurer de la régularité, de la conformité, de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience dans tous les actes relatifs au processus de la dette extérieure, à savoir : l'expression des besoins de financement, l'analyse des offres de financement, la négociation des accords de prêts, la mobilisation des ressources, le service de la dette, l'analyse des risques, le reporting sur la dette publique ;
- s'assurer de la régularité et de la conformité de tous les actes relatifs au processus de la dette intérieure, notamment : la vérification des états informatisés relatifs aux arriérés budgétaires, la vérification de la décision de conversion des restes à payer en arriérés budgétaires, la vérification des rapports de certification, la vérification de l'inscription aux budgets de l'Etat des seules créances certifiées, la vérification du service de la dette intérieure et du reporting de la dette publique intérieure ;
- s'assurer de la régularité et de la conformité de toutes les conventions de rétrocession et de garantie des prêts qui engagent l'Etat congolais ;
- s'assurer de la régularité, de la conformité, de l'efficacité et de l'efficience dans tous les actes liés au recouvrement des créances dues à l'Etat et à la DGDP.

Le 2^{ème} volet qui porte sur la gestion courante peut remplacer le 1^{er} tiret et deviendra ainsi « Vérifier la régularité, la conformité, l'économie, l'efficacité et l'efficience dans tous les actes de la gestion administrative et financière selon les procédures mises en place à la DGDP »

Le dernier tiret peut être amendé de la manière suivante : « Formuler des recommandations et suggestions susceptibles d'améliorer la qualité de la gestion technique, administrative et financière ».

Les autres puces du 3^{ème} tiret contenues dans le projet du cadre organique peuvent être élaguées car elles sont incluses dans les propositions d'amendement faites par l'Equipe de vérification.

La DGDP a pris acte de ces observations et promis de revoir le projet de Décret en instance d'adoption.

3. Modification du cadre organique de l'OGEDP par une simple lettre du Ministre des Finances

Dans son paragraphe 2, l'article 33 du Décret portant création et organisation de la DGDP dispose qu'en attendant l'adoption d'un nouveau cadre organique de la Direction Générale, les structures actuellement en vigueur au sein de l'OGEDP demeurent d'application.

Dans sa lettre n° 3395/CAB/MIN/FINANCES/2009 du 23 septembre 2009 adressée à l'Administrateur Délégué Général de l'OGEDP et par laquelle il a transféré à cette entité les activités, le patrimoine et le personnel de la CDPI dont le mandat a expiré le 09 juin 2009, le Ministre des Finances a demandé qu'il soit créé le Département Ordonnancement en vue de se conformer aux recommandations des partenaires de la réforme des finances publiques.

Cette demande n'a pas été sanctionnée par une décision du Conseil d'Administration. La préoccupation de se conformer aux recommandations des partenaires est cependant rencontrée dans le projet du cadre organique transmis au même Ministre et demeuré sans suite jusqu'à ce jour. En outre, il existait une Division Ordonnancement qui fonctionnait dans le Département Dette et Créances Extérieures. Les attributions de cette nouvelle structure, consistant à initier les remboursements et suivre les dossiers dans la Chaîne de la dépense, ne peuvent, pour ainsi dire, constituer dans la forme actuelle du fonctionnement, une charge suffisante pour justifier la création d'un Département.

La solution viendra de l'adoption du projet de Décret portant cadre organique de la DGDP où l'on retrouve des dispositions comprenant notamment les attributions dévolues à l'actuel Département Ordonnancement.

4. Non adoption du projet de Règlement d'Administration Spécifique de la DGDP

Selon les prescrits de l'article 26 du Décret n° 09/61 portant création et organisation d'un service public dénommé DGDP, son personnel est régi par un Règlement d'administration spécifique fixé par voie de Décret et tenant compte des droits et avantages acquis.

Cependant, le projet de Règlement d'administration spécifique transmis au Ministre des Finances voici environ deux ans n'est pas adopté jusqu'à ce jour.

Ce retard conduit les gestionnaires à appliquer les dispositions de la Convention collective pour éviter le vide juridique. Cette pratique viole les dispositions de l'article 25 du Décret 09/61 qui stipule qu'à la date d'entrée en vigueur du présent Décret, il est mis fin au statut contractuel du personnel de l'Office de Gestion de la Dette Publique.

La Cour des comptes recommande au Ministre des Finances de faire toutes les diligences requises en vue de l'adoption, dans les meilleurs délais, du Règlement d'Administration Spécifique de la DGDP.

5. Insuffisances du projet de Règlement d'administration spécifique de la DGDP au regard des dispositions de la Loi n° 81-003 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, telle que modifiée et complétée à ce jour

- L'article 11 du projet de Règlement d'administration spécifique est libellé comme suit : « Il est accordé automatique à tous les agents de la DGDP... ».

L'Equipe de vérification fait remarquer la coquille qui s'est glissée dans le texte car il faut plutôt lire : « Il est accordé automatiquement... ».

- L'article 15 du projet de Règlement d'administration spécifique regroupe les agents dans les trois catégories suivantes : agents de commandement ; agents de collaboration et agents d'exécution. Un tableau des équivalences des grades avec ceux des agents de carrière de l'Etat est produit en annexe à ce texte.

Ce tableau contient les imperfections suivantes au regard de la loi n° 81-003 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat :

- le Chef de Bureau (CB) est agent de commandement et non agent de collaboration ;
- l'Agent de Bureau de 1^{ère} Classe (AGB1) est agent de collaboration et non agent d'exécution ;
- la catégorie des Agents d'Exécution comprend l'Agent de Bureau de 2^{ème} Classe (AGB2), l'Agent Auxiliaire de 1^{ère} Classe, l'Agent Auxiliaire de 2^{ème} Classe et l'Huissier. Mais le tableau d'équivalence a ignoré l'existence de l'Agent Auxiliaire de 1^{ère} Classe et celui de 2^{ème} classe

Le tableau repris à l'article 72 renseigne plutôt les trois catégories suivantes : Agents d'Exécution et de Collaboration ; Agents de Commandement et Agents exerçant les hauts emplois de commandement. Il y a une contradiction ou confusion entre toutes ces dispositions au regard de la loi. En outre, le tableau d'équivalence entre les grades des agents de la DGDP et ceux des agents de carrière des services publics de l'Etat contient des imperfections de même nature.

- L'alinéa 2 de l'article 16 et l'alinéa 1^{er} de l'article 61 disposent que le Premier Ministre est l'autorité de nomination et de révocation des agents de collaboration et d'exécution. Pour l'Equipe de vérification, le Premier Ministre n'intervient pas dans la gestion de la carrière des agents de l'Etat. En effet, l'article 4, alinéa 3 de la Loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat telle que modifiée et complétée à ce jour (journal officiel du 15 août 2004) stipule que les agents de deuxième et troisième catégories sont nommés par le Ministre de la Fonction Publique, sur proposition des Ministères et services intéressés.
- L'article 43, point f, du projet de Règlement d'administration spécifique définit l'indemnité de transport comme étant celle accordée à l'agent pour couvrir les frais inhérents aux courses de transport.

Cette définition n'est pas correcte car les indemnités de transport couvrent les frais de déplacement de l'agent de son domicile au lieu du travail et vice versa.

- L'article 42 du projet de Règlement d'administration spécifique énumère les diverses primes allouées aux agents à des circonstances déterminées. Elles sont au nombre de douze (12).

Les explications fournies de ces primes ne concernent que dix (10) d'entre elles. La prime de secrétariat et la prime pour travaux insalubres ne sont pas expliquées. En outre, l'ordre d'explication ne correspond pas à l'ordre d'énumération.

- L'article 43, point d.6 qui définit les ayants droit aux soins de santé appelle une reformulation en ce sens que l'article se réfère à lui-même et le dernier alinéa constitue une phrase qui n'est pas complète.
- L'article 43, point j.1 stipule : « En cas du décès du conjoint d'un enfant entrant en ligne de compte pour l'octroi des allocations familiales... ». Il est évident qu'il y a omission de la conjonction de coordination « ou » qui doit se placer après conjoint.
- L'article 43, point p, deuxième paragraphe, fait double emploi avec le point i.
- L'article 62, point 1, stipule que : « les sanctions disciplinaires énumérées par le présent Règlement d'administration sont infligées en tenant compte de la gravité de la faute commise, de sa répétition et de ses répercussions sur la bonne marche de la Direction Générale de la Dette Publique et de l'importance des fonctions exercées par l'agent ».

La considération des fonctions exercées viole le principe universel de l'égalité de tous les hommes devant la loi.

- L'article 83 du projet du Règlement d'administration précise que la Commission Médicale (évoquée à l'article 82) est composée de la manière suivante :
 - le Directeur Administratif, Président ;
 - le Directeur dont relève l'agent ;
 - un Médecin ;
 - un Délégué syndical.

Quels rôles peuvent jouer le Directeur Administratif, le Directeur dont relève l'agent et le Délégué syndical au sein d'une commission appelée à statuer sur l'incapacité définitive de l'agent au travail ? Une telle commission est composée d'au moins trois (3) Médecins.

- Dans son premier alinéa, l'article 85 du projet de Règlement d'administration spécifique dispose que l'agent de la Direction Générale de la Dette Publique est admis à la retraite lorsqu'il a atteint l'âge de 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes.

S'agissant des femmes, l'admission à la retraite à l'âge de 62 ans est un avantage acquis de la convention collective qui ne saurait être remis en question.

- L'article 100, alinéa 1^{er} subordonne l'appartenance à la DGDP des agents de l'OGEDP à l'entrée en vigueur du Décret portant Règlement d'administration du personnel.

Cette situation est réglée par l'article 25 du Décret 09/61 portant création et organisation de la DGDP.

La DGDP a pris acte des observations et promis d'apporter les corrections nécessaires au projet de Règlement d'administration spécifique avant son adoption.

6. Non formalisation de la délégation permanente d'une partie des pouvoirs du Directeur Général en faveur du Directeur Général Adjoint

L'article 16 du Décret 09/61 dispose que : « le Directeur Général peut déléguer une partie de ses attributions au Directeur Général Adjoint qui lui en rend compte ».

Il ressort de l'entrevue avec le Directeur Général d'abord et avec le Directeur Général Adjoint ensuite, que la délégation des pouvoirs est effective et elle porte sur la présidence de la Commission d'engagement des dépenses et la présidence de la Commission budgétaire. Toutefois, cette délégation des pouvoirs n'est constatée par aucun acte.

Le caractère informel de la délégation des pouvoirs ne garantit pas un exercice régulier par le bénéficiaire et rend difficile l'évaluation des actes posés. La faible étendue du domaine d'application de cette délégation des pouvoirs ne permet pas une occupation optimale de l'horaire de service du Directeur Général Adjoint.

La Cour des comptes recommande au Directeur Général de déléguer, par un acte conforme, une partie de ses attributions au Directeur Général Adjoint.

7. Existence d'un Comité de Direction Elargi informel

Aux termes de l'article 14 du Décret 09/61 portant création et organisation de la DGDP, le Directeur Général supervise et coordonne l'ensemble des activités de la Direction Générale et fait régulièrement rapport au Ministre ayant les finances dans ses attributions.

S'agissant de l'exercice du pouvoir hiérarchique par le Ministre des Finances, l'article 29 du même Décret dispose que le contrôle hiérarchique sur les actes s'exerce, selon le cas, par voie d'avis préalable, d'annulation, de réformation et de substitution des décisions prises par les autorités de la Direction Générale.

Il ressort de l'entrevue avec le Directeur Général, que ce dernier a mis sur pied un cadre de concertation dénommé « Comité de Direction Elargi » pour pallier la suppression des organes collégiaux que constituaient le Conseil d'Administration et le Comité de Gestion. Il y a lieu de relever les faits suivants :

- ce Comité existe sans un acte du Ministre des Finances, seule autorité compétente quant à ce ;
- la tenue irrégulière des réunions de ce Comité de Direction Elargi, non sanctionnées par des comptes rendus.

Le caractère informel de ce cadre de concertation a notamment pour conséquence l'inopposabilité de ses décisions aux agents ; l'imprécision dans ses compétences et son mode de fonctionnement, l'impossibilité d'évaluer le respect ou non des clauses qui le régissent, l'inexistence d'un classement des comptes rendus des réunions qui ne permet pas de faire le suivi des décisions prises.

A l'issue des échanges lors de la séance du débat contradictoire, les deux parties se sont mises d'accord sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une structure mais d'un simple cadre de rencontre entre la Direction Générale et les responsables des services. Par conséquent, le terme Comité de Direction Elargi attribué à ce cadre doit désormais être banni du vocabulaire au sein de la DGDP.

8. Inefficacité de l'exercice du pouvoir hiérarchique du Ministre des Finances sur les activités de la DGDP

L'article 27 du Décret 09/61 sus-évoqué stipule que « sans préjudice de l'autonomie administrative et financière reconnue à la Direction Générale, le Ministre ayant les finances dans ses attributions exerce, conformément aux lois et règlements en vigueur, un contrôle hiérarchique sur les actes et le personnel de ce service.

Le contrôle est, selon le cas, a priori, concomitant ou a posteriori. Il peut être d'ordre administratif, juridique, technique, économique ou financier.

Le contrôle peut porter sur la légalité et l'opportunité des actes de gestion de la Direction Générale... ».

Il ressort de l'exploitation de divers documents et des entrevues organisées avec les responsables des différentes structures, un certain nombre de faits qui attestent de l'inefficacité du pouvoir hiérarchique du Ministre des Finances sur les actes de gestion de la Direction Générale. La façon dont ce pouvoir hiérarchique est exercé entrave souvent la bonne marche de la DGDP. Il s'agit, entre autres :

- du retard considérable pour l'adoption du projet du cadre organique si l'on se réfère au Décret 09/61 qui stipule, en son article 33, que : « dans un délai qui ne pourra pas excéder trois mois à dater de la signature du présent Décret, le Ministre ayant les finances dans ses attributions, soumettra au Premier Ministre un projet de Décret portant nouveau cadre organique de la Direction Générale de la Dette Publique... » ;
- du retard considérable pour l'adoption du projet du Règlement d'administration spécifique de la DGDP. Dans l'entretemps, cette dernière continue à recourir à la convention collective, pourtant incompatible avec le nouveau statut de l'entité ;
- de la non communication à la DGDP, de manière systématique, des informations relatives au paiement de la dette publique par les différentes structures relevant du Ministère des Finances (Cellule de la Dette du Cabinet du Ministre ; Direction du Trésor et de l'Ordonnancement, Banque Centrale du Congo) en dépit des mémorandums et correspondances lui adressés à ce sujet, ne facilitant pas ainsi la tenue du grand-livre de la dette publique ;
- du retard dans le traitement de certaines matières relatives à la gestion technique de la DGDP (autorisation de négociation avec les bénéficiaires des créances certifiées il y a plus de trois (3) ans ; délivrance des attestations de propriété aux acquéreurs des biens zaïrianisés ayant apuré leurs dettes ; décisions de réattribution des biens évalués...) ;
- du maintien, de manière indéfinie, de la Commission d'Enquête et d'Evaluation des Biens Zaïrianisés, créée par arrêté n° 037/CAB/MIN/FIN/98 du 14 octobre 1998 en dépit du fait que le travail lui confié continue à être effectué par les services de la DGDP ;
- de la création, par arrêté ministériel n° 069/CAB/MIN/FINANCES/2011 du 05 décembre 2011 de la Cellule de Suivi des Projets et Programmes (CSPP) en dépit de l'attribution de cette tâche de suivi à la DGDP selon l'article 7 du Décret n° 08/04 du 26 février 2008 portant renforcement du rôle centralisateur de la DGDP, en conformité avec les normes internationales. Cette même tâche de suivi est confiée à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (voir article 4, alinéa 6 ; article 7 alinéas 4 et 5 ; article 35, 4^{ième} tiret ; article 37, 1^{er} tiret du Décret n° 10/21 du 02 juin 2010 portant création, organisation et fonctionnement de l'ARMP) ;
- le déblocage, souvent très tardif, de la prime de gestion forfaitaire, du reste dérisoire par rapport au montant attendu en application des dispositions de l'article 2, paragraphe 2 de l'arrêté ministériel n° 10 portant institution générale d'une prime de gestion applicable aux prêts rétrocédés, aux prêts des biens zaïrianisés et autres prêts ex-Fonds de Convention de Développement, qui fixent à 0,25 % de l'encours de la dette, le montant de la prime à charge du Trésor. Cette prime, qui constitue la principale ressource de la DGDP, ne parvient pas à couvrir la paie du personnel.

La DGDP dit se réserver le droit de ne pas se prononcer sur ses rapports avec sa hiérarchie.

5.1. 2. Gestion des ressources humaines

1. Mauvaise application des critères de cotation du personnel

Les critères de cotation du personnel et les appréciations sont définis par l'article 68 de la Convention collective. Les articles 69 et 70 désignent les autorités habilitées à apprécier la cotation aux premiers et seconds échelons.

Les articles 72 et 78 prévoient l'organisation d'une Commission des recours qui traite des cas de contestation des cotations attribuées. La commission transmet son rapport endéans trois (3) jours ouvrables au Directeur Général qui attribue l'appréciation définitive.

Il ressort de l'exploitation des rapports de la Commission de recours que la cotation attribuée aux agents soulève beaucoup de contestations. Sur tous les cas de recours introduits au cours de la période contrôlée, la quasi-totalité s'est avérée fondée.

Conséquemment aux recours sur la cotation traités par la Commission ad hoc, des lettres de recours en grade adressées au Directeur Général affluent, traduisant ainsi un malaise en matière de cotation du personnel. A titre purement illustratif, 26 lettres ont été adressées au Directeur Général en rapport avec l'exercice 2011.

Une cotation arbitraire qui débouche sur des avancements en grade complaisants est source de frustration et de démotivation du personnel. Le rendement ne peut qu'en être affecté. C'est ainsi que l'on retrouve des cas des responsables des services qui occupent des grades inférieurs à ceux de leurs subalternes. Nous citons les cas de :

- Monsieur **César MUMBA**, Adjoint du Directeur Chef de Division Audit Interne, qui a rang de Chef de service alors que Monsieur **Célestin BOKONI MONGANZA** qui travaille sous ses ordres occupe le grade de Chef de service principal ;
- Monsieur **BAENDE IS'AKAKALA**, Responsable du Protocole et Relations Publiques qui a le grade de Sous chef de Bureau alors que ses collaborateurs Messieurs **WANDJA** et **MWENE BATENDE** sont respectivement Chef de Bureau principal et Chef de Bureau.

La DGDP a pris acte de l'observation relative aux responsables des services qui occupent des grades inférieurs à ceux des collaborateurs et a promis d'examiner la question dans le cadre de la Commission d'avancement en grade.

La Cour des comptes prend acte de l'engagement de la DGDP de régulariser ces cas. En conséquence, elle recommande à la DGDP de l'en tenir pleinement informée.

2. Non octroi au personnel de certains avantages sociaux prévus par la Convention collective

Selon le prescrit de l'article 89 de la Convention collective de la DGDP, les agents bénéficient de certains avantages sociaux et indemnités bien définis.

Il ressort de l'entrevue avec les structures de la Direction Administrative que les avantages sociaux suivants ne sont plus octroyés au personnel : crédit à long et moyen terme, indemnité kilométrique, assurance-vie groupe, scolarité des orphelins, indemnités compensatoires de congé, carburant hebdomadaire, pécule de congé. Toutefois, les pécules de congé non payés seront intégrés dans les décomptes finals.

Les responsables de la DGDP expliquent le non paiement de certains avantages sociaux par la précarité des ressources de l'entité qui ne permettent pas de couvrir toutes les charges d'exploitation.

Par conséquent, l'on assiste à la dégradation des conditions sociales du personnel, laquelle dégradation a entraîné le départ définitif de plusieurs agents bien formés.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de prendre toutes les dispositions utiles en vue d'octroyer au personnel les avantages sociaux prévus par la Convention collective.

3. Inégal traitement des Cadres de Direction dans l'allocation du quota hebdomadaire de carburant

L'article 96 de la Convention collective prévoit une indemnité kilométrique à tout agent revêtu au moins du grade de Chef de Bureau Principal, utilisant un véhicule personnel pour se rendre au service. Mais les contraintes budgétaires ont conduit les gestionnaires à surseoir au paiement des indemnités kilométriques et du carburant hebdomadaire selon les dires des responsables de la Direction Administrative au cours de l'entrevue.

Mais, par l'Ordre de service n° 006/2011 du 23 mai 2011, le Directeur Général a attribué des quotas hebdomadaires de carburant, de manière sélective, à certains cadres de direction. De l'avis de l'Equipe de vérification, ce traitement inégal préjudicie les Directeurs privés de ce droit qui effectuent fréquemment des courses de service avec leurs véhicules personnels. Une telle décision n'est pas de nature à favoriser la cohésion du staff dirigeant.

La Direction Générale a pris acte de l'observation et promis d'apporter une correction.

4. Mauvaises conditions de travail du personnel

L'article 109 de la Convention collective de l'OGEDP renvoie à l'article 55 du Code du travail qui stipule notamment que l'employeur doit garantir aux employés de bonnes conditions de travail.

La visite effectuée dans les services et les entrevues avec les responsables des différentes structures ont révélé que la DGDP ne fournit pas régulièrement la logistique devant garantir le bon fonctionnement des services. Les structures souffrent aussi de la vétusté et du sous-équipement. Les locaux sont insuffisants et étroits. La sécurisation des installations n'est pas convenablement assurée. Les moyens de locomotion mis à la disposition des agents sont insuffisants. Les cadres de direction ne disposent pas de véhicules de fonction.

Les dirigeants de la DGDP ont mis certains locaux en location, au détriment du bon fonctionnement des services. C'est ainsi que le Service Social et une partie du Service Médical sont logés dans des conditions infrahumaines, au péril de la santé du personnel.

Le rendement du personnel en pâtit et l'organisation du travail n'est plus assurée de manière efficace.

Les faibles ressources financières de l'entité sont, selon les responsables de la DGDP, à la base de ces mauvaises conditions de travail. L'importance des besoins ressentis, disent-ils, ne rend pas très palpables les efforts consentis.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de doubler d'efforts en vue d'améliorer les conditions de travail du personnel.

5. Non organisation régulière de la formation continue en cours d'emploi en faveur des différentes catégories professionnelles

L'article 55 du Code de travail, évoqué par l'article 109 de la Convention collective exige également de l'employeur, l'organisation d'une formation continue en cours d'emploi au profit des différentes catégories professionnelles.

Il ressort de l'examen des plannings annuels de formation et des entrevues avec les responsables des différentes structures, que la formation en cours d'emploi n'est pas régulièrement organisée. En outre, les quelques sessions de formation intervenues durant la période contrôlée ont été financées par des partenaires, principalement au profit des agents du Département Etudes et de ceux du Département Dette et Créances Extérieures. Les séances de restitution n'étaient pas organisées au retour des formations par les participants.

Ce qui justifie les plaintes de plusieurs responsables concernant le faible niveau de rendement du personnel, particulièrement dans le domaine de la gestion de la dette publique.

Les responsables de la DGDGP expliquent cet état des choses par la précarité des ressources de l'entité qui ne leur permettent pas d'exécuter le programme de formation établi. Les sessions de formation à l'étranger dont bénéficient le personnel du Département des Etudes et celui du Département Dette et Créances Extérieures sont financées par des partenaires.

La Cour des comptes recommande à la DGDGP de respecter la disposition de l'article 109 de la Convention collective et d'assurer régulièrement la formation en faveur des agents de différentes catégories professionnelles.

6. Prépondérance des effectifs du personnel administratif par rapport aux effectifs du personnel technique

Les bonnes pratiques de gestion exigent, pour une institution à caractère technique, que les effectifs du personnel technique soient prépondérants par rapport à ceux du personnel administratif d'appoint.

Il ressort de l'exploitation des statistiques du personnel et des entrevues avec les responsables des différentes structures que 64 % d'agents employés à la DGDGP relèvent du personnel administratif d'appoint contre 36 % pour le personnel technique. Les besoins en effectifs supplémentaires exprimés par les structures à caractère technique ne sont pas satisfaits.

Ainsi, au problème de renforcement des capacités, s'ajoute celui de la faiblesse des effectifs du personnel technique. L'impact est très ressenti dans la qualité du travail et dans le respect des échéances de reddition des comptes à travers tous les secteurs d'exploitation de la DGDP.

Les responsables expliquent la prépondérance des effectifs du personnel administratif d'appoint principalement par le fait de l'embauche des ouvriers employés lors de la construction de l'immeuble abritant l'administration centrale. Ils soutiennent qu'avec les départs progressifs à la retraite de cette catégorie du personnel, les proportions seront inversées.

Dans la perspective de la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes qui sont essentiellement à caractère technique, priorité devra être accordée au personnel technique lors des recrutements à venir.

7. Immixtion de la Division Audit Interne dans des opérations de gestion courante.

Les normes de l'INTOSAI relatives au système de contrôle interne prévoient des fonctions essentielles dans les entités dont le cumul est prohibé. Il s'agit notamment des fonctions de commandement, d'exécution, d'enregistrement, de garde, de contrôle, etc.

La fonction d'audit interne correspond à celle de contrôle dont la mission consiste à veiller au bon fonctionnement du contrôle interne, c'est-à-dire de l'ensemble des mécanismes d'autocontrôle mis en place dans l'entité. A ce titre, la structure qui exerce la fonction d'audit interne est appelée à rester en dehors des opérations de gestion soumises à son contrôle.

Or, l'examen des documents mis à la disposition de l'Equipe de vérification a permis de constater que la Division Audit Interne de la DGDP prend une part active aux opérations de gestion courante. Il s'agit, à titre d'exemple, de sa participation à la Commission des Marchés, à la Commission de Discipline et à diverses autres commissions ponctuelles créées par la DGDP.

L'immixtion de la Division Audit Interne dans les actes de gestion courante fait d'elle juge et partie avec comme conséquence la dilution de son efficacité à encadrer les opérations de gestion.

La Direction Générale le justifie par la technicité de la Division Audit Interne.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de prendre des mesures correctives excluant la Division Audit Interne de tout acte de gestion et limitant sa mission à

veiller au bon fonctionnement du système de contrôle interne, en effectuant des contrôles a priori, concomitant et a posteriori.

8. Inexistence du job description

Les normes de l'INTOSAI relatives au système de contrôle interne ainsi que les bonnes pratiques de gestion exigent l'élaboration du job description des principales fonctions dans les différentes structures de l'entité afin d'assurer une bonne répartition des tâches.

Il n'existe pas de description des tâches (job description) dans toutes les structures de la DGDP. Cette lacune entraîne des conflits de compétence, des absences de fonctions essentielles dans la gestion de la dette conformément aux normes internationales, des empiètements dans l'exercice des fonctions, etc. Cette lacune comporte un impact négatif dans l'atteinte des objectifs globaux de l'entité et la réalisation des missions lui assignées par le législateur.

La Direction Générale déclare avoir élaboré un projet qui était joint à celui du cadre organique, avec l'assistance d'un Consultant international. Les deux documents sont en instance d'adoption par le Ministre des Finances.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de finaliser le projet de Job description en cours d'élaboration.

9. Inexistence du manuel de procédures

Les normes de l'INTOSAI relatives au système de contrôle interne recommandent que les responsables de l'entité mettent sur pied un manuel de procédures des principales activités exercées.

Il n'existe pas de manuel de procédures de gestion administrative, financière et technique à la DGDP. Cette carence est lourde de conséquences car l'entité travaille sur la base des pratiques parfois peu efficaces et les bonnes pratiques ne sont pas pérennisées. L'évaluation des performances ne peut être assurée de manière objective et la définition des responsabilités dans la réalisation des tâches est sujette à caution.

La DGDP déclare que le projet de manuel de procédures vient d'être adopté en interne et doit être soumis à la sanction du Ministre des Finances.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de finaliser le projet de manuel de procédures par l'approbation formelle de l'autorité hiérarchique.

10. Absence de réglementation des mises à disposition des fonds

Les bonnes pratiques en matière de gestion financière exigent la mise en place d'une procédure qui réglemente l'octroi et la justification d'avances des fonds au personnel en fixant notamment le délai de justification et les sanctions en cas de violation des règles.

L'examen des livres et pièces comptables de la DGDP durant la période contrôlée a permis à l'Equipe de vérification de relever un certain nombre de sorties de fonds au titre d'avances faites au personnel pour la réalisation des dépenses bien déterminées. Cependant, ces avances ou mises à disposition de fonds n'ont jamais été régularisées et leurs auteurs ne sont nullement inquiétés car il n'existe pas un texte qui réglemente cette matière. Cela conduit à des abus de toutes natures.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de procéder à la formalisation de la réglementation des avances de fonds au personnel.

5.1.3. Gestion du patrimoine

1. Inexistence du fichier d'immobilisations

Le Plan Comptable Général Congolais, corroboré par le Système Comptable OHADA que la République Démocratique du Congo vient d'adopter, exige que le fichier ou registre d'immobilisations soit obligatoirement tenu et régulièrement mis à jour pour le suivi du patrimoine.

La DGDP, qui organise régulièrement les inventaires physiques annuels sanctionnés par des procès-verbaux ou rapports d'inventaires, ne tient cependant pas le fichier d'immobilisations.

Cette carence ne permet pas de faire un suivi efficace de l'évolution du patrimoine à travers le recollement de la situation comptable antérieure avec les nouvelles acquisitions et les sorties d'immobilisations.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de mettre en place un fichier d'immobilisations.

2. Non respect des dispositions légales en matière de passation des marchés publics

L'article 24 du Décret 09/61 portant création et organisation de la DGDP dispose que « les marchés publics de fournitures et de travaux sont passés conformément à la législation en la matière ».

Le Règlement d'ordre intérieur de la Commission des marchés de la DGDP du 03 mars 2008 définit la composition, la procédure et les seuils de passation des marchés publics. Ces seuils sont les suivants :

- pour les marchés dont les montants sont compris entre USD 1 et 500, ils sont passés librement sans l'intervention de la Commission des Marchés ;
- pour les marchés dont les montants sont compris entre USD 501 et 5.000, la Commission des Marchés les examine ;
- pour les marchés dont les montants sont compris entre USD 5.001 et 10.000, l'on procède à un appel d'offre restreint ;
- pour les marchés dont les montants sont supérieurs à USD 10.000, l'on recourt à un appel d'offre général.

L'analyse des livres et pièces comptables a permis à l'Equipe de vérification de relever les marchés suivants réalisés selon la procédure de gré à gré :

- 1) Le 04/06/2008, par le journal 5613, pièce 0007, frais d'achat du bus pour le transport du personnel pour **CDF 46.571.818,86** ;
- 2) Le 10/04/2010, par le journal 5702, pièce 00027, paiement acompte sur achat du salon en cuir beige pour le bureau du Chargé de Mission de **CDF 2.238.276,98** (annexe 3) et le 07/05/2010, par le journal 5702, pièce 00030, paiement solde de **CDF 2.696.145,09** (annexe 4) pour un marché équivalent à **USD 8.150** au total ;
- 3) Le 23/07/2011, par le journal 5701, pièce 00041, il a été procédé au paiement de frais d'étude de faisabilité cahier de charge pour **CDF 9.300.000,00** équivalent à **USD 10.0000**.

La Direction Générale a pris acte de l'observation et promis de créer la Cellule de gestion des projets pour se conformer à la Loi n° 10/010 relative aux marchés publics.

La Cour des comptes prend acte de l'engagement de la DGDP à créer une Cellule de gestion des projets et lui recommande de se conformer désormais aux dispositions légales en cette matière.

3. Absence de planification des travaux d'entretien et réparation des éléments du patrimoine

Les bonnes pratiques en matière de gestion du patrimoine exigent que l'entité planifie et assure régulièrement les entretiens et réparations pour un meilleur fonctionnement des services.

La visite des locaux et installations de la DGDP ainsi que les entrevues avec les responsables de la Direction Administrative ont abouti au constat selon lequel la DGDP ne planifie et n'effectue pas régulièrement les entretiens et réparations des éléments du patrimoine, exception faite du parc informatique qui fait l'objet de plannings trimestriels d'entretien et du parc automobile dont chaque engin dispose d'une prévision de kilométrage d'entretien.

Par conséquent, l'on assiste à la dégradation de l'état du patrimoine dans son ensemble. La climatisation pose problème dans de nombreux locaux et les pannes bénignes mettent longtemps avant d'être réparées, rendant ainsi difficiles le fonctionnement des services et les conditions de travail des agents.

Les faibles ressources financières expliquent, selon la Direction Générale, cette lacune car les entretiens programmés coûtent cher.

En dépit des contraintes financières, la Cour des comptes recommande à la DGDP de mettre en place un système de planification des travaux d'entretien et réparation des éléments du patrimoine, à l'instar de ce qui se fait au niveau du parc informatique.

4. Non inscription du logiciel SYGADE dans la comptabilité de la DGDP

Le Plan Comptable Général Congolais exige que tout élément du patrimoine, peu importe son mode d'acquisition, soit valorisé et inscrit en comptabilité à la date de son entrée dans le patrimoine.

La DGDP a bénéficié d'un appui du partenaire CNUCED qui lui a livré le SYGADE en 2006. Cependant, cet outil de grande valeur qui est mis en exploitation n'apparaît pas dans sa comptabilité. Par conséquent, les bilans présentés ne traduisent pas une image fidèle du patrimoine et les résultats d'exploitation ne tiennent pas compte de la charge d'amortissement de cet outil.

Le non enregistrement du SYGADE en comptabilité relève d'une mauvaise circulation de l'information entre les services car au moment où le Département Comptabilité attend la valeur du logiciel du partenaire CNUCED, le Département des Etudes qui détient une copie de l'accord de financement en connaît la valeur.

En réponse à l'observation, le Département Comptabilité déclare avoir inscrit la valeur du SYGADE après l'entrevue avec l'Equipe de vérification.

5.1.4. Gestion des finances et fiscalité

1. Etablissement des budgets d'exploitation et d'investissement non réalistes

L'alinéa 3 de l'article 19 du Décret 09/61 portant création et organisation de la DGDP dispose que « le budget de la Direction Générale est subdivisé en budget de fonctionnement, budget d'investissement et budget de trésorerie ».

La Loi relative aux finances publiques, les Lois de finances annuelles et le Règlement Général sur la Comptabilité Publique considèrent les prévisions des recettes/ produits comme des minima tandis que celles des dépenses/charges comme des maxima. Ces dispositions impliquent que les responsables d'un service doivent établir des budgets réalistes dont la hauteur des prévisions des recettes/produits correspond à la capacité de mobilisation des ressources et la hauteur des dépenses/charges donne une indication sur le niveau prévisible d'activités.

Il ressort de la revue analytique des exécutions des budgets d'exploitation et d'investissement de la DGDP, tel que présenté dans les tableaux n° 3, 4 et 5, ce qui suit :

- le taux de réalisation des produits a été de 97%, 94%, 4%, 30% et 53% respectivement en 2007, 2008, 2009, 2010 et 2011 ;
- parallèlement, le taux de réalisation des charges a été de 85%, 212%, 16%, 52% et 57% respectivement en 2007, 2008, 2009, 2010 et 2011 ;
- le taux de réalisation des ressources et emplois du budget d'investissement a été de 4,35% en 2007, 12,91% en 2008, 6,72% en 2009, 1,28% en 2010 et 15,44% en 2011 ;
- les postes des produits ont en général présenté des moins-values ;
- trois (3) postes de charges (charges et pertes diverses, impôts et taxes, intérêts payés) ont occasionné d'importants dépassements des crédits ; etc.

La non réalisation, de manière permanente, des prévisions que la DGDP s'est librement assignées tant en produits qu'en charges, constitue un indicateur de contre-performance. A partir de 2008, les taux de réalisation des charges sont supérieurs à ceux des produits. Ce qui revient à dire que la DGDP dépensait au-delà de sa capacité de mobilisation des ressources, d'où le risque d'insolvabilité.

L'élaboration des budgets non réalistes des années durant témoigne du peu d'intérêt que la gouvernance de la DGDP accorde à l'utilisation du budget comme instrument de gestion.

La Cour des comptes recommande à la DGDG de :

- Renforcer la capacité de mobilisation des ressources ;
- Respecter le principe selon lequel les prévisions des recettes sont des minima et celles des dépenses des maxima ;
- S'imposer la discipline de faire du budget un outil de gestion.

2. Inscription par la Chaîne de la dépense de la prime de gestion et des dépenses de fonctionnement de la DGDG dans la rubrique réservée au paiement de la dette publique intérieure

La dette publique intérieure en République Démocratique du Congo est essentiellement composée actuellement d'arriérés budgétaires. En l'absence des textes portant procédure en la matière, les pratiques veulent que les dépenses ordonnancées mais non payées soient réengagées l'exercice suivant. Et en cas de non paiement, elles constituent des arriérés budgétaires et sont commuées en prêts intérieurs.

Cependant, l'examen des états des paiements effectués par la Chaîne de la dépense au titre de la dette intérieure durant la période contrôlée fait ressortir un certain nombre de paiements en faveur de la DGDG dont les libellés ne se prêtent nullement à la dette selon l'entendement ci-haut. L'Equipe de vérification demande que lui soient présentées les preuves de comptabilisation de tous ces paiements.

Il s'agit des opérations contenues dans le tableau n° 15 (annexe 5) :

Tableau n° 15 : Relevé des paiements du Trésor en faveur de la DGDP au titre de la dette publique intérieure (en CDF)

N°	Dossier	OPI	Libellé de l'opération	Date transfert	Montant	Compte utilisé
1	144390	118687	Contrat d'études/UCOP/OGEDP	01/11/2007	11 824 012 582,00	-
2	144391	118688	Contrat d'études/UCOP/OGEDP	01/12/2007	74 229 858,00	-
3	144389	118686	Contrat d'études/UCOP/OGEDP	01/10/2007	1 918 883,00	-
4	162400	134287	Fourniture des biens et prestations/OGEDP	31/03/2008	25 088 715,00	-
5	162472	134359	Fourniture des biens et prestations/OGEDP	30/04/2008	124 471 564,00	-
6	197334	169981	Fourniture des biens et prestations juil 09	18/08/2009	108 333 333,00	-
7	204150	179890	Fourniture des biens et prestations sept 09	06/02/2010	129 819 123,00	-
8	223707	194569	Achat fournitures de bureau mars 2010	04/06/2010	92 890 087,00	-
9	227653	195446	Fournisseurs des biens et prestations avr 10	22/06/2010	92 890 087,00	-
10	227826	194835	Repalement arriérés/OGEDP	26/05/2010	2 119 214 042,00	-
11	231937	198462	Fournisseurs des biens et prestations juill 10	07/08/2010	92 890 087,00	-
12	238623	204631	Fournisseurs des biens et prestations août 10	11/10/2010	92 890 087,00	-
13	238961	207013	Achat fournitures de bureau sept 2010	22/10/2010	92 890 087,00	-
14	243104	210888	Fournisseurs des biens et prestations oct 10	30/11/2010	93 813 170,00	-
15	247132	210668	Fournisseurs des biens et prestations nov 11	29/11/2010	92 890 087,00	-
16	247135	210669	Achat fournitures de bureau nov 2010	29/11/2010	923 083,00	-
17	255975	219937	Arriérés sur dépenses du personnel janv 11	16/02/2011	36 241 750,00	-
18	301564	257383	Fournisseurs des biens et services nov 2011	14/12/2011	130 054 920,00	0200030201-72
19	278326	245717	Frais de fonctionnement mai 2011	15/09/2011	130 054 920,00	00100809-38
20	285144	246249	MAD pour fournisseurs des biens avril 11	04/10/2011	130 054 920,00	00100809-01-38
21	284522	241396	Paiement au titre besoin fonction juillet 2011	04/08/2011	200 000 000,00	Guichet
22	255976	219938	Fournisseurs des biens et services janv 2011	16/02/2011	92 890 087,00	1008090138
23	278181	237231	Paiement au titre besoin fonction juin 2011	09/07/2011	200 000 000,00	Guichet
24	272676	230748	Paiement au titre besoin fonctionnement	23/05/2011	200 000 000,00	Guichet

Source : Données tirées des états de paiement de la dette publique intérieure produits par la Chaîne de la dépense du Gouvernement Central

La Direction Générale explique cet état des choses par l'option prise par les autorités budgétaires du pays d'imputer la prime de gestion du service chargé de la gestion de la dette publique dans la rubrique du remboursement de la dette intérieure.

La Cour des comptes recommande :

- l'enregistrement des dépenses relatives à la dette publique au chapitre 30017 ;
- l'enregistrement des dépenses relatives au fonctionnement, à la prime de gestion et autres de la DGDP au chapitre 30043.

3. Discordances dans l'enregistrement des produits et charges entre le Département Comptabilité et le Département Budget

Selon l'article 20 du Décret 09/61 portant création et organisation de la DGDP, la gestion financière est organisée dans un manuel de procédures. En d'autres termes, le circuit de traitement des opérations financières est clairement établi et tous les services financiers sont sensés appliquer ces procédures, notamment en matière d'enregistrement des produits et charges.

La pratique comptable universellement admise exige que les produits et charges soient portés dans les livres comptables en deux phases, à savoir : la phase de la constatation (créances et dettes) et celle de la réalisation (encaissement et décaissement).

Or, il ressort de la revue analytique et de l'entrevue avec les responsables des Départements Comptabilité et Budget que les données produites par ces deux structures divergent très sensiblement en ce qui concerne les produits et charges inscrits en comptabilité générale d'une part, et ceux enregistrés dans les budgets d'exploitation, d'autre part, alors que les deux groupes de responsables ont déclaré appliquer les mêmes principes d'enregistrement.

En rapprochant les éléments comparables, l'Equipe de vérification a dégagé les écarts consignés dans le tableau n° 16.

Tableau n° 16 : Ecart entre les produits et charges inscrits en comptabilité générale avec ceux portés aux budgets d'exploitation de 2007 à 2011 (en USD)

Intitulés	2007		2008		2009		2010		2011	
	Valeur		Valeur	Taux évolution	Valeur	Taux évolution	Valeur	Taux évolution	Valeur	Taux évolution
CHARGES										
Total charges budgétisées inscrites en Comptabilité Générale (en CDF)	2 015 638 000		1 792 006 000	- 11	6 507 066 000	263	3 249 641 000	-50	5 049 599 000	55
Taux de change de conversion pratiqué par le Département Budget	502,22		639,32		902,66		915,13		911,88	
Total charges budgétisées inscrites en Comptabilité Générale (en USD)	4 013 456		2 802 987	- 30	7 208 767	157	3 551 015	-50	5 537 570	56
Total charges inscrites au budget d'exploitation (en USD)	3 143 960		25 056 853	696	2 583 432	89	2 911 525	12	2 778 725	-4
Ecart des charges entre la Comptabilité et le Budget (en USD)	869 496		- 22 253 866		4 625 335		639 490		2 758 845	
PRODUITS										
Total produits inscrits en Comptabilité Générale (en CDF)	104 838 075 000		127 012 798 000	21	185 723 574 000	46	280 795 403 000	51	227 497 051 000	- 19
dont produits non budgétisés au budget d'exploitation	72 227 569 000		111 131 537 000		149 726 601 000		220 736 062 000		173 010 875 000	
dont produits inscrits au budget d'exploitation	32 610 506 000		15 881 261 000		35 996 973		60 059 341		54 186 176 000	
Taux de change de conversion pratiqué par le Département Budget	502,22		639,32		902,66		915,13		911,88	
Total produits budgétisés inscrites en Comptabilité Générale (en USD)	64 933 000		24 841 000	- 61	39 879 000	60	65 629 000	64	59 422 485	- 9
Total produits inscrits au budget d'exploitation (en USD)	25 257 149		24 840 858	- 1	1 035 603	-95	1 776 232	71	2 287 359	- 40
Ecart des produits entre la Comptabilité et le Budget (en USD)	39 675 851		142		38 843 397		63 852 768		57 135 126	

Source : Données tirées des tableaux de formation du résultat présentés par le Département Comptabilité et des exécutions des budgets d'exploitation présentés par le Département Budget de la DGDp

Ces discordances s'expliquent notamment par l'absence d'un manuel de procédures d'exécution des opérations financières, ce qui conduit chaque Département à effectuer des traitements selon son entendement. La non tenue des séances de réconciliation des comptes entre ces deux structures et l'inexistence, à ce jour, d'une direction chargée de la coordination des activités financières à la DGDP constituent également les causes à la base de ces disparités qui enlèvent toute fiabilité aux états financiers et budgets produits par la DGDP. Les documents ainsi produits ne peuvent pas servir d'instruments valables au service des décideurs. Le cumul des écarts constatés est de loin supérieur au seuil de signification de **USD 884.428,27** retenu par l'Equipe de vérification.

L'application du projet de cadre organique qui prévoit notamment une Direction Financière qui chapeaute la Comptabilité et le Budget ainsi que la mise en place du manuel de procédures apporterait la solution à ce problème.

La Cour des comptes recommande :

- que les produits et charges soient enregistrés en deux (2) phases : constatation et réalisation ;
- que les deux (2) structures travaillent sur base des modalités prescrites par le manuel de procédures ;
- la tenue régulière des séances de réconciliation des comptes entre les deux (2) structures.

4. Octroi sans fondement juridique de la prime de recouvrement

Aux termes de l'article 84 de la Convention collective, le Conseil d'Administration, sur proposition du Comité de Gestion, détermine les modalités d'octroi et les taux des primes. Il peut être accordé aux agents des primes notamment : de fonction ; de manipulation des espèces ; de fidélité ; de diplôme ; de responsabilité ; de secrétariat ; pour travaux insalubres ; de nuit. Les modalités de paiement et les taux sont communiqués aux agents par ordre de service après avis de la Délégation syndicale. L'article 95, quant à lui, traite de la prime de bilan et de la gratification annuelle.

Aucune disposition de la Convention collective ne prévoit la prime de recouvrement

Etant donné la dissolution du Conseil d'Administration et du Comité de Gestion, le pouvoir hiérarchique est exercé par le Ministre des Finances conformément à l'article 28 du Décret portant création et organisation de la DGDP.

Il ressort de la revue analytique des états financiers et de l'examen des livres comptables que la DGDP a payé à son personnel durant toute la période contrôlée, une prime de recouvrement de 10 % sur toute créance recouvrée.

L'Equipe de vérification fait les observations suivantes à ce sujet :

- aucun texte n'institue ni ne réglemente l'octroi de la prime de recouvrement ;
- les paiements effectués au titre de ladite prime sont des avantages indus qui se présentent de la manière suivante :
 - en 2007, **CDF 37.009.460**
 - en 2008, **CDF 54.594.708**
 - en 2009, **CDF 77.440.356**
 - en 2010, **CDF 80.638.660**
 - en 2011, **CDF 40.250.068**
- l'octroi de cette prime ne se justifie pas dans la mesure où les agents commis au recouvrement agissent dans le cadre de leurs fonctions et que la DGDP facilite leurs déplacements et contacts en leur payant hebdomadairement des frais de transport et en leur octroyant des cartes de communication.
- le recouvrement des loyers dans le bâtiment abritant les services de la DGDP donne droit au paiement de la prime (annexe 6).
- les paiements effectués ont profité à plusieurs catégories d'agents ne relevant pas nécessairement du Département Recouvrement et Trésorerie. Généralement, ces paiements ne sont pas appuyés par des justificatifs acquittés par les bénéficiaires (annexe 7).

La Direction Générale explique cette pratique par la stratégie adoptée autrefois par les gestionnaires pour rétribuer les agents qui usaient de leurs relations dans les entreprises débitrices pour aider la DGDP à recouvrer ses créances difficilement mobilisables.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de surseoir à l'octroi de la prime de recouvrement jusqu'à l'obtention du Ministre des Finances d'un texte instituant et réglementant l'octroi de cette prime.

5. Enregistrement en comptabilité de nombreuses dépenses sans pièces justificatives

Le Plan Comptable Général Congolais exige, pour qu'une dépense revête le caractère probant, que son enregistrement soit appuyé par une pièce justificative qui réunit des conditions de fond et de forme. Le Règlement général sur la comptabilité publique fait la même exigence.

De l'examen des livres de caisse et de banque de la DGDP durant la période contrôlée, il ressort qu'un bon nombre de dépenses ne sont pas appuyées par des pièces justificatives (annexe 8).

La non justification de plusieurs dépenses enlève à la comptabilité présentée par la DGDP toute sa valeur probante. Ce grief, soulevé en 2000 lors des travaux de certification des états financiers par les Commissaires aux comptes du Conseil Permanent de la Comptabilité au Congo, avait conduit au refus de certification.

Les responsables du Département Comptabilité expliquent cette situation par le fractionnement du paiement des dépenses sur plusieurs mois suite aux contraintes de trésorerie. Ainsi, la pièce justificative est rattachée au paiement de la dernière fraction, les tranches antérieures ne sont appuyées d'aucun justificatif.

L'annexion d'une photocopie de la pièce justificative au titre de paiement relatif à chaque tranche de la dépense assortie d'un bon libellé qui permet de retracer l'apurement du montant global constitue une piste de solution à ce problème.

La Cour des comptes recommande :

- de se conformer au prescrit du Plan Comptable Général Congolais qui exige que, pour qu'une dépense revête le caractère probant, son enregistrement doit être appuyé de pièces justificatives réunissant des conditions de fond et de forme ;
- que les modalités d'exécution des opérations financières soient déterminées par le manuel de procédures.

6. Violation des principes d'enregistrement de certaines opérations spécifiques

Le référentiel comptable appliqué par la DGDP au cours de la période contrôlée est le Plan Comptable Particulier inspiré du Plan Comptable Général Congolais qui prévoit des dispositions pour la passation des écritures comptables spécifiques à certaines opérations. Il s'agit notamment : de la constitution et de la reprise sur provisions ; de l'incorporation de la plus-value de réévaluation et du report à nouveau dans le capital social ainsi que du virement interne entre les comptes caisses et banques.

Outre les schémas de passation des écritures, ce référentiel prévoit des autorisations préalables qui constituent les soubassements des écritures portées dans les livres comptables.

La revue analytique des états financiers (annexes 9) a permis à l'Equipe de vérification de relever :

- l'incorporation systématique de la plus-value de réévaluation dans le capital sans un acte qui l'autorise. Il en est de même de l'incorporation du report à nouveau dont l'évolution au bilan ne peut être expliquée par le Département Comptabilité ;
- les comptes se terminant par le chiffre 9 sont dits de passage et doivent être soldés en fin d'exercice. Or, le compte 59 Virements internes entre la caisse RME et les banques présente un solde qui apparaît au passif du bilan 2009 pour le montant de **CDF 134.000.000** relatif à la prime de gestion versée par le Trésor.

L'inexistence d'actes autorisant la passation de ces écritures spécifiques laisse libre champ à des manipulations en sens divers du capital social et de l'encours clients. Cela ne contribue nullement à donner une image fidèle du patrimoine de l'entité.

La Cour des comptes recommande le respect des dispositions du Plan Comptable Général Congolais relatives à la passation de ces écritures comptables spécifiques.

7. Non comptabilisation des fonds hérités de la Commission de la Dette Publique Intérieure (CDPI)

Par sa lettre n° 3395/CAB/MIN/FINANCES/2009 du 23 septembre 2009 adressée à l'Administrateur Délégué Général de l'OGEDep, le Ministre des Finances a transféré à cette entité les activités, le patrimoine et le personnel de la CDPI dont le mandat a expiré le 09 juin 2009.

Le procès-verbal de remise et reprise établi en date du 30 septembre 2009 aux noms de **Monsieur Jean-Claude GAPOPO** pour la remise et de **Monsieur Kevin NUMBI** pour la reprise, respectivement Coordonnateur de la CDPI et Chargé de Mission à l'OGEDep, mais qui ne porte que la signature du premier cité, reprend notamment : l'effectif de 10 agents mis à la disposition de l'OGEDep, cinq comptes bancaires qui logeaient des fonds relatifs au paiement de la dette publique intérieure et au fonctionnement de la CDPI, le mobilier et matériel de bureau et les fascicules contenant les données sur les activités techniques réalisées par la CDPI (annexe 10).

Conséquemment à ce transfert de patrimoine, le Ministre des Finances a écrit aux banquiers chez qui les fonds étaient logés pour leur communiquer les noms de nouveaux mandataires des comptes bancaires.

Au cours de ses investigations, l'Equipe de vérification a constaté que le personnel (9 unités au lieu de 10 car le Coordonnateur s'est désisté), le matériel et mobilier de bureau sont bel et bien repris dans la comptabilité de la DGDP. Par contre, aucun des

cinq comptes bancaires cédés n'est repris dans le patrimoine de la DGDP. Cependant, la DGDP a effectué trois (3) paiements de la dette intérieure sur les fonds cédés pour un montant total de **USD 299.429,80** et un retrait en espèces de **USD 1.000** pour approvisionner la caisse.

La Direction Générale, interrogée à ce sujet au cours de l'entrevue, explique le non enregistrement dans la comptabilité de la DGDP par le fait que ces fonds n'appartiennent pas à cette structure. Elle ajoute que ces comptes sont ouverts au nom du Ministère des Finances.

L'Equipe de vérification relève les faits suivants qui ont entraîné des conséquences sur la gestion des fonds cédés :

- si les fonds ne devaient pas être enregistrés dans la comptabilité de la DGDP, quels seraient les comptes mouvementés en contrepartie du compte caisse lors du retrait de **USD 1.000** et de l'alimentation des comptes débiteurs pour permettre l'impression des historiques ?
- l'analyse des historiques des comptes, imprimés en-deçà de la période sollicitée par l'Equipe de vérification, a révélé que plusieurs retraits de fonds ont été opérés pour alimenter les caisses CDF et RME ;
- les comptes sont demeurés ouverts alors qu'il n'y avait plus assez de provisions. Par conséquent, certains présentent à ce jour des soldes débiteurs à charge de la DGDP ;
- à la suite de l'audit qu'elle avait diligenté sur l'utilisation des fonds alloués au remboursement d'une partie de la dette intérieure, la Banque Mondiale a adressé à la DGDP une observation du fait que cette dernière a procédé au paiement de trois (3) dossiers bien après la dissolution de la CDPI, selon les propos du Directeur Général au cours de l'entrevue.

La DGDP reconnaît que la prise en charge comptable de la reprise de la CDPI n'avait pas été assurée de manière satisfaisante.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de procéder à la clôture de ces comptes.

8. Non déclaration et non paiement de l'IPR prélevé sur les jetons de présence des membres du Conseil d'Administration

Lors des travaux organisés par Madame la Ministre du Portefeuille le 22 janvier 2008 et qui ont porté sur le dossier fiscal des mandataires publics, l'ordre a été donné « de retenir désormais 15% au titre de l'IPR sur les jetons de présence » (voir rapport d'Audit Interne relatif aux émoluments des mandataires sortants du 09 octobre 2008). La DGDP en est le redevable légal.

L'examen des balances générales des comptes des exercices 2007 à 2009 a révélé des paiements de jetons de présence pour lesquels la DGDP a prélevé l'IPR de 15 % à la source.

Les investigations réalisées par l'Equipe de vérification ont également permis de déceler que ces prélèvements à la source (annexe 11) n'ont donné lieu à l'établissement d'aucune déclaration fiscale et qu'aucun paiement n'a, par voie de conséquence, été effectué, occasionnant ainsi un manque à gagner de **CDF 13.679.063,10** équivalant à **USD 22.595,83** au Trésor :

Tableau n° 17 : Manque à gagner sur IPR éludé relatif aux jetons de présence (en CDF)

Libellé	2007	2008	2009	Total
Jetons payés en CDF	37.686.697,00	35.767.479,00	17.739.578,00	91.193.754,00
IPR de 15 % en CDF	5.653.004,55	5.365.121,85	2.660.936,70	13.679.063,10
Taux de change	502,22	639,32	902,66	
IPR éludé en USD	11.256,03	8.391,92	2.947,88	22.595,83

Source : Données tirées des balances générales des comptes produites par le Dpt Comptabilité

La Cour des comptes recommande à la DGDP de procéder à la régularisation de l'IPR prélevé sur les jetons de présence des membres du Conseil d'Administration par la déclaration et le paiement de la contre-valeur en franc congolais de **USD 22.595,83**.

9. Absence de déclaration et de paiement de l'IPR sur la rémunération du personnel domestique des mandataires

Aux termes des dispositions de la Loi fiscale applicable en République Démocratique du Congo, tout revenu professionnel est assujéti à l'IPR suivant un barème progressif.

Les mandataires publics ont droit à un personnel domestique à charge de l'entité où ils œuvrent. A ce titre, les mandataires de la DGDP touchent individuellement et mensuellement les montants destinés à leur personnel domestique.

L'examen des livres et pièces comptables a permis à l'Equipe de vérification de constater que les mandataires touchent une rémunération brute non déduite de l'IPR et des cotisations INSS (annexe 12). En appliquant le taux forfaitaire habituel de 30 % dans pareille circonstance aux sommes payées, le manque à gagner pour le Trésor public se chiffre à **USD 52.159,61**, comme repris dans le tableau n° 18.

Tableau n° 18 : Relevé d'impôts éludés sur la rémunération du personnel domestique par la DGDP de 2007 à 2011

Actes générateurs	2007	2008	2009	2010	2011
Rémunérat° pers domestique	15 603 284	22 318 023	30 554 034	40 656 570	27 002 352
Forfait IPR de 30 % en CDF	4 680 985	6 695 407	9 166 210	12 196 971	8 100 706
Taux de change	502,22	639,32	902,66	915,13	911,88
IPR éludé en USD	9.320,59	10.472,70	10.154,67	13.328,13	8.883,52

Source : Balances générales des comptes produites par le Département Comptabilité de la DGDP

La Cour des comptes recommande à la DGDP de procéder, sans délai, à la déclaration et au paiement de l'IPR sur la rémunération du personnel domestique des mandataires pour la contre-valeur en franc congolais de **USD 52.159,61** durant la période contrôlée et d'effectuer désormais la déclaration et le paiement régulier de cet impôt sur le personnel des mandataires en poste.

10. Non paiement au Trésor public de l'IPR collecté sur le personnel et les mandataires

Aux termes des dispositions de la loi fiscale applicable en République Démocratique du Congo, la DGDP est le redevable légal de l'IPR collecté sur les salaires et émoluments payés. A ce titre, elle a non seulement l'obligation de déclarer les impôts à chaque échéance, mais aussi d'observer les échéances de paiement.

L'examen du dossier fiscal a permis à l'Equipe de vérification de constater que si la DGDP procède régulièrement aux déclarations dans le respect des échéances établies, mais il en va autrement du paiement de ces impôts. L'entité est ainsi soumise à maintes reprises à des redressements fiscaux et à des menaces de saisie des comptes bancaires.

L'encours fiscal de la DGDP, renseigné dans les bilans annuels, a évolué comme suit durant la période sous revue :

- **CDF 418.481.192,97** en 2007 ;
- **CDF 107.028.183,29** en 2008 ;
- **CDF 377.729.770,79** en 2009 ;
- **CDF 699.328.093,44** en 2010 ;
- **CDF 1.088.083.248,43** en 2011.

Le non paiement régulier des impôts prive le Trésor public de ressources dont la DGDP et les autres structures de l'Etat dépendent pour leur fonctionnement et rémunération (annexe 13).

La Cour des comptes recommande à la DGDP de fournir des efforts pour apurer l'encours fiscal relatif à l'IPR sur la rémunération du personnel et des mandataires, évalué à **CDF 1.088.083.248,43** au 31 décembre 2011.

11. Paiement injustifié d'une prime au Délégué Syndical Principal depuis la dissolution du Comité de Gestion

Conformément à la Loi n° 78-002 du 06 janvier 1978 portant dispositions générales applicables aux entreprises publiques, un délégué du personnel est désigné au Comité de Gestion. Il a droit à une prime pour participation aux réunions de cet organe de gestion.

L'OGEDEP, en tant qu'entreprise publique, disposait également d'un Comité de Gestion où siégeait le Délégué Syndical Principal. A ce titre, il bénéficiait d'une prime mensuelle permanente (annexe 14). Mais, avec la transformation de l'OGEDEP en DGDP comme service public, les organes de gestion ont disparu.

L'examen des livres et pièces comptables a révélé le paiement de la prime au Délégué Syndical Principal jusqu'à ce jour, en dépit de la suppression du Comité de Gestion.

Pour l'Equipe de vérification, le paiement de cette prime en faveur du Délégué Syndical Principal après suppression du Comité de Gestion n'a aucun fondement juridique.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de mettre fin, dorénavant, au paiement de la prime mensuelle au Délégué Syndical Principal.

12. Compensation des créances sur primes de gestion avec les factures de consommation d'eau et d'électricité

Le Plan Comptable Général congolais interdit toute compensation, d'une part entre les produits et les charges, d'autre part entre les recettes et les dépenses.

L'examen des états financiers, des livres comptables et des budgets d'exploitation de la DGDP a permis à l'Equipe de vérification de relever des cas de compensation opérée entre la prime de gestion de la dette de la REGIDESO avec les factures de consommation d'eau d'une part et la prime de gestion de la dette de la SNEL avec les factures de consommation d'électricité d'autre part.

Au cours de la période contrôlée, cette pratique a porté sur les montants de **USD 198.450** et **USD 168.828** respectivement avec la SNEL et la REGIDESO comme indiqué dans le tableau n° 19 :

Tableau n° 19: Compensation de la prime de gestion avec les factures d'eau et d'électricité de 2007 à 2011(en USD)

Libellé	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Factures d'eau	37.603	27.545	31.663	30.864	41.153	168.828
Factures d'électricité	37.196	56.724	33.693	34.059	36.778	198.450
Total	74.799	84.269	65.356	64.923	77.931	367.278

Source : Données tirées de l'exécution des budgets d'exploitation présentés par le Département Budget

La Cour des comptes recommande le strict respect des dispositions du Plan Comptable Général Congolais qui interdisent toute compensation, d'une part, entre les produits et les charges, et, d'autre part, entre les recettes et les dépenses.

5.2. Cadre juridique et institutionnel et système d'information de la dette publique en République Démocratique du Congo

5.2.1. Cadre juridique et institutionnel de la gestion de la dette publique

1. Définition incomplète du périmètre de la dette publique intérieure et extérieure par les différents textes légaux et réglementaires

La Loi relative aux finances publiques devrait définir toutes les composantes de la dette publique tant intérieure qu'extérieure de manière à permettre leur prise en compte dans les lois de finances annuelles.

Or, la lecture de la Loi relative aux finances publiques et des Lois de finances des exercices contrôlés a permis de constater que la dette conditionnelle n'est pas évoquée. En effet, les dettes garanties par l'Etat, appelées aussi passif conditionnel ou dette conditionnelle, ne font pas l'objet d'inscription dans le stock de la dette.

La cause du non enregistrement du passif conditionnel dans le stock de la dette est l'absence des dispositions appropriées dans la Loi n° 78-017 du 11 juillet 1978 portant réglementation de l'octroi de la garantie de l'Etat aux emprunts contractés par les entreprises publiques et privées.

Cette omission est d'autant préjudiciable dans la mesure où la responsabilité financière de l'Etat est à tout moment engagée en cas de défaillance des emprunteurs. Ce qui fut le cas avec les entreprises publiques SNCC, SNEL, ONATRA et GECAMINES dont les charges financières ont été répercutées sur l'Etat alors que ce passif n'avait jamais fait l'objet d'inscription dans le stock de la dette extérieure.

2. Non prise en compte par la DGDP dans le traitement des dossiers, de l'accomplissement par le Président de la République et le Parlement, des prérogatives leur dévolues en matière de la dette publique

La Constitution de la République, la Loi relative aux finances publiques, le Règlement général sur la comptabilité publique et les différents textes réglementaires définissent clairement les compétences du Président de la République et du Parlement en matière de la dette publique.

Il ressort des entrevues avec les dirigeants de la DGDP que ni les Ordonnances-Lois du Président de la République en cas de vacance du Parlement, ni les Lois portant ratification des accords de prêts extérieurs ne sont prises durant la période sous revue. La DGDP n'en fait d'ailleurs pas un préalable pour le traitement des dossiers. Et pourtant, l'article 108 de la Loi relative aux finances publiques stipule que les accords de prêt ne peuvent entrer en vigueur que si une loi les autorise.

Cette faiblesse d'application des différents textes de lois et règlements, qui définissent pourtant les rôles des institutions, laisse au seul Gouvernement le libre champ d'engager le pays pour des générations à venir.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de subordonner, dorénavant, tout traitement des dossiers relatifs à la dette publique à l'accomplissement satisfaisant des prérogatives dévolues au Président de la République et au Parlement, conformément au prescrit de l'article 108 de la Loi relative aux finances publiques.

3. Inexistence de la structure chargée de la coordination de la stratégie et du suivi de la gestion de la dette publique

Les normes de l'INTOSAI, de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International exigent la création d'une structure de coordination de la stratégie et du suivi de la gestion de la dette publique. Cette structure doit être composée de délégués des principaux intervenants dans la gestion de la dette publique.

L'analyse de l'arsenal juridique actuel relatif à la dette publique en République Démocratique du Congo a conduit l'Equipe de vérification à faire le constat de l'inexistence d'une structure de coordination de la stratégie et du suivi de la gestion de la dette publique dont la DGDP serait un de principaux membres.

Cette carence a pour conséquence un endettement disparate sans objectifs précis et cohérents avec les différentes actions de la politique macroéconomique, un suivi inefficace dans la réalisation des projets ou programmes amorcés, la persistance des goulots d'étranglement qui entretiennent l'opacité dans la gestion des accords de

prêts et l'impossibilité de promouvoir le financement intérieur de l'économie du pays par la création d'un marché financier local fiable.

4. Non accomplissement, de manière satisfaisante, du rôle centralisateur dans la gestion de la dette publique par la DGDP

Le décret n° 08/04 du 26 février 2008 portant renforcement du rôle centralisateur de l'OGEDP en matière d'endettement public stipule :

- que l'OGEDP est le centre unique de gestion des informations sur la dette publique intérieure et extérieure (Article 1^{er}) ;
- que l'OGEDP gère la banque de données, participe à l'identification des sources de financement, aux négociations et à la conclusion des conventions des prêts, initie le paiement du service de la dette, tient la comptabilité et les statistiques de l'endettement tant intérieur qu'extérieur (Article 2) ;
- que dès la conclusion de l'accord d'emprunt, l'OGEDP veille à sa mise en vigueur et rappelle aux unités d'exécution des projets, toutes les fois qu'il le faut, les obligations administratives relatives au premier décaissement et aux Ministères des Finances et du Budget leurs obligations en matière de mobilisation des fonds de contrepartie (Article 6);
- que les bénéficiaires des emprunts publics doivent informer l'OGEDP de tout appel de fonds et lui communiquer les avis de décaissement en vue d'un meilleur suivi de l'absorption des ressources extérieures et intérieures, ainsi que de l'exécution financière effective des projets de développement (Article 7) ;
- que la Banque Centrale du Congo transmet à l'OGEDP les arriérés budgétaires commués en prêts intérieurs comprenant les Bons du Trésor échus et non remboursés, en vue de leur inscription dans le grand-livre de la dette publique tenu par l'OGEDP (Article 8) ;
- que le Ministère des Finances et la Banque Centrale du Congo transmettent les avis de paiement à l'OGEDP (Article 9).

L'Ordonnance-Loi n° 89-032 du 07 août 1989 modifiant la Loi n° 77-027 du 17 novembre 1977 portant mesures générales de rétrocession des biens zaïrianisés ou radicalisés dispose, en son article 1^{er}, que le contentieux relatif aux mesures de zaïrianisation et de rétrocession relève de la compétence du Ministère des Finances qui l'examine avec le concours de l'OGEDP. Sur proposition du Président Délégué Général de l'OGEDP, des commissions et sous-commissions techniques peuvent être créées par le Ministre des Finances.

Il ressort cependant des entrevues avec les différents responsables de la DGDP ainsi que de la revue des arrêtés portant création de certaines structures qui interviennent dans le domaine de la dette, que la DGDP ne remplit pas comme il se doit son rôle centralisateur en matière d'endettement public, notamment suite à l'empiètement sur ses attributions par ces autres structures.

Il s'agit de :

a) La Commission d'Enquête et d'Evaluation des Biens Zaïrianisés

Elle est créée par Arrêté ministériel n° 037/CAB/MIN/FIN/98 du 14/10/1998, tel que modifié et complété par l'Arrêté ministériel n° 052/CAB/MIN/FINANCES/2010 du 01/10/2010 (annexes 15).

Cet arrêté stipule :

- qu'il est créé au sein du Ministère des Finances une Commission chargée d'enquêter, d'inventorier et d'évaluer de manière exhaustive les biens zaïrianisés confiés par l'Etat à des acquéreurs (Article 1^{er}) ;
- que la Commission a pour mission d'expertiser les biens zaïrianisés devant être récupérés par l'Etat auprès des acquéreurs défaillants et d'élaborer un état des lieux de la situation des différents versements effectués par les différents acquéreurs (Article 2 paragraphe 2) ;
- que la Commission est placée sous la supervision des Messieurs le Secrétaire Général aux Finances et le Directeur de Cabinet du Ministre des Finances. Elle est présidée par Monsieur le Secrétaire Général aux Finances (Article 3) ;
- que la Commission est composée des cadres et fonctionnaires du Ministère des Finances dont la liste est reprise en annexe du présent arrêté (Article 4).

Cette liste comprend 15 personnes parmi lesquelles ne figure aucun agent de la DGDP.

A propos de cette Commission, l'Equipe de vérification fait remarquer :

- que les investigations menées ont démontré que la demande de sa création n'émanait pas du Directeur Général de la DGDP ;
- que les entrevues réalisées avec les différents responsables de la DGDP ont révélé que le travail est entièrement effectué par les agents de la DGDP et que les quelques membres de cette Commission basés à la DGDP n'apportent qu'un gage de crédibilité au travail fait auprès du Ministre des Finances ;
- que la durée de vie de cette commission n'est pas spécifiée.

b) La Cellule de Suivi des Projets et Programmes (CSPP)

Cette Cellule a été créée par Arrêté ministériel n° 069/CAB/MIN/FIN/2011 du 05/12/2011. S'agissant des douze (12) missions lui assignées, le 1^{er} alinéa de l'article 4 est inclusif de toutes les autres missions et dispose que la Cellule intervient dans le cycle des projets à financement extérieur et notamment aux phases d'identification, de préparation, d'évaluation, de négociation ainsi que d'évaluation ex-post (annexe 16).

L'Equipe de vérification fait remarquer que les dispositions de l'article 4, qui constituent la raison d'être de la Cellule, violent les prescrits des articles 1 et 2 du Décret 08/04 portant renforcement du rôle centralisateur de la DGDP.

L'article 5 de cet Arrêté assigne huit (8) objectifs à la Cellule dont 4 sont repris dans les alinéas suivants :

- Alinéa 3 : Contribuer à l'amélioration de l'absorption des financements extérieurs et du respect des règles et procédures d'exécution des projets/programmes convenues avec les bailleurs ;
- Alinéa 5 : Assurer le suivi des décaissements ;
- Alinéa 6 : Contrôler et consolider les données de suivi-évaluation des résultats émanant des projets et programmes ;
- Alinéa 7 : Surveiller le respect des clauses et procédures des accords de financement par les agences d'exécution.

Le contenu de ces alinéas va dans le même sens que les dispositions des articles 6 à 9 du Décret consacrant le rôle centralisateur de la DGDP.

En outre, les missions et objectifs confiés à cette Cellule entrent en conflit avec les dispositions du Décret n° 10/21 du 02/05/2010 portant création, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) ci-dessous :

- Article 4, alinéa 6 qui dispose que l'ARMP est chargée notamment de procéder à des missions de suivi et d'évaluation périodique en tenant compte des indicateurs de performance en matière de passation, de contrôle et d'exécution des marchés publics et de délégation de service public ;
- Article 7, alinéa 4 qui stipule que l'ARMP peut réaliser ou faire réaliser des audits techniques et/ou financiers en vue de contrôler la mise en œuvre de la réglementation en matière de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics et conventions de délégation de service public ;
- Article 35, 4^{ème} tiret qui dispose que la Direction de la Régulation est chargée notamment de préparer l'organisation matérielle des audits et enquêtes ainsi que les audits et enquêtes annuels des marchés publics ;

- Article 37, 1^{er} tiret qui dispose que la Direction des Statistiques et de la Communication est chargée notamment de constituer et gérer, sur base des documents provenant des Cellules de gestion des marchés publics et de la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics (DGCMP), la documentation et les statistiques des marchés reprenant les éléments pertinents en rapport avec la passation et l'exécution des marchés publics.

Cette multiplicité de structures, aux attributions qui entrent en conflit les unes avec les autres, a pour conséquence la fragmentation de l'information sur la dette publique, obligeant la DGDP à déployer de gros efforts pour réunir les données et pouvoir faire un reporting de qualité.

La DGDP a pris acte de ces observations.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de prendre toutes les dispositions qui s'imposent afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle centralisateur et de remplir ses attributions légales.

5. Inexistence de documents portant politique et stratégies annuelles d'endettement public

Les normes de l'INTOSAI, de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International recommandent à tout pays de disposer du document portant politique nationale d'endettement ainsi que de documents définissant les stratégies annuelles d'endettement dans le cadre des Lois de finances.

L'article 5 du Décret 09/61 portant création et organisation de la DGDP stipule que cette dernière est chargée de proposer au Gouvernement la politique nationale en matière d'endettement public. Cette mission avait déjà été confiée à l'OGEDP dans la Loi n° 76-021 du 16/09/1976, en son article 4, 1^{er} tiret.

Mais, depuis la création de l'OGEDP jusqu'à ce jour, l'entité n'a élaboré ni le document de politique nationale d'endettement public ni les documents de stratégies annuelles d'endettement. L'absence d'un référentiel au niveau du Gouvernement Central n'a pas permis également aux Provinces, qui jouissent d'une autonomie dans le cadre de leur administration, d'élaborer leurs politiques d'endettement public.

Cette carence signifie que la DGDP ne remplit pas une des principales missions lui assignées par le législateur. Cela a comme conséquence notamment, un endettement disparate et l'absence d'un référentiel pour évaluer les performances du Gouvernement Central et des Gouvernements Provinciaux en la matière.

6. Inexistence de textes juridiques régissant la rétrocession à des tiers des prêts contractés par l'Etat

L'Etat recourt fréquemment à l'endettement extérieur pour financer ses différents projets. Pour ce faire, il élabore des projets de financement pour lesquels il signe des conventions ou accords de prêt avec des bailleurs de fonds. Mais, étant donné que ces projets relèvent de divers secteurs où l'Etat dispose de services spécialisés (entreprises publiques, établissements publics, programmes, projets...), il peut leur confier l'exécution des projets financés par ces emprunts extérieurs. A cet effet, il signe ainsi des accords de prêt subsidiaires avec ses services spécialisés pour leur rétrocéder ces emprunts.

Il ressort des entrevues avec les responsables du Département des Etudes qu'il n'existe pas à ce jour un texte juridique qui régit la rétrocession des prêts par l'Etat en dehors des accords de prêt subsidiaires. Ce vide juridique ne permet pas d'avoir un cadre de référence duquel tous les accords de prêt subsidiaires doivent prendre leur source.

La DGDP a pris acte des observations formulées aux points 1, 3, 5 et 6 et a promis d'inclure ces dispositions dans le projet de loi sur la dette publique.

Par conséquent, la Cour des comptes recommande à la DGDP de proposer au Ministre des Finances et dans les meilleurs délais, des projets des lois remédiant aux faiblesses relevées par l'Equipe de vérification. Il s'agit de :

- la définition complète du périmètre de la dette publique intérieure et extérieure ;
- la création d'une structure chargée de la coordination de la stratégie et du suivi de la gestion de la dette publique ;
- la rédaction des documents portant politique et stratégies annuelles d'endettement public ;
- l'élaboration du projet de texte régissant la rétrocession à des tiers des prêts contractés par l'Etat.

7. Production irrégulière, par le Gouvernement, du Programme d'Investissement Public (PIP) devant servir de référentiel, notamment en matière de financement extérieur

Les normes de l'INTOSAI relatives à la dette publique, les directives de la Banque Mondiale et les prescrits de l'article 15 de la Loi relative aux finances publiques recommandent que les ressources d'endettement servent au financement des investissements. A cet effet, le pays doit disposer d'un programme pluriannuel qui sert de référentiel à toute opération d'endettement.

Le Ministère du Plan a pour mission notamment de produire le Programme d'Investissement Public (P.I.P). Mais, ce programme n'est pas régulièrement élaboré. D'où, la DGDP ne dispose pas en permanence d'un référentiel fixant les critères d'appréciation d'une demande de financement extérieur. Il s'en suit un endettement disparate aux retombées non certaines sur le développement socio-économique du pays.

L'Equipe de vérification n'a pas trouvé les preuves de diligences entreprises par la DGDP, en sa qualité de conseiller de l'Etat en matière d'endettement, pour que le Gouvernement pallie cette carence.

La Cour des comptes recommande au Gouvernement de prendre des dispositions nécessaires afin que le Programme d'Investissement Public (PIP) soit élaboré régulièrement.

8. Adoption, par le Gouvernement, d'une politique d'endettement restrictive qui limite le champ de partenaires au financement

Les bonnes pratiques en matière de financement extérieur exigent de diversifier les partenaires en vue d'obtenir le plus de ressources nécessaires à l'investissement.

Depuis 2003, le Gouvernement Central a adopté un programme économique comportant une politique de financement avec les quatre (4) axes suivants :

- l'endettement à long et moyen terme doit être assorti obligatoirement d'une concessionnalité d'au moins 35 % d'éléments don ;
- le financement extérieur des dépenses de l'Etat doit privilégier les dons ;
- la conclusion de tout nouvel emprunt extérieur doit requérir au préalable l'avis technique de la DGDP ;
- la certification des arriérés budgétaires.

Pour l'Equipe de vérification, cette politique restreint le champ de financement extérieur de l'Etat qui depuis lors, conclut des accords de prêt essentiellement avec la Chine et l'Inde alors que les besoins sont multiples et importants. Aucune correspondance de la DGDP, conseillère de l'Etat en la matière, n'existe pour proposer un assouplissement de cette politique.

La DGDP s'en défend en arguant que la République Démocratique du Congo étant un pays post-IPPTE, doit poursuivre une politique prudente en matière d'endettement pour maintenir sa dette soutenable.

5.2.2. Système d'information de la dette publique en République Démocratique du Congo

1. Inefficacité dans la conception des programmes relatifs à la gestion de la dette et des créances intérieures

Les normes de l'INTOSAI relatives au contrôle dans un environnement informatisé définissent les étapes nécessaires qui conduisent à la mise en place d'un programme informatique pour un traitement donné. Parmi ces étapes, figurent l'expression claire des besoins à satisfaire et la réaction face aux résultats obtenus du traitement automatisé des opérations.

Dans le cas de la dette et des créances intérieures, il y a lieu de signaler d'abord que cette gestion n'est pas entièrement connectée au SYGADE. Ensuite, les programmes écrits ne donnent pas entière satisfaction en ce sens qu'ils ne permettent pas de fournir à la fois des données détaillées et synthétiques des traitements effectués.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de concevoir tous les programmes qui sont nécessaires à la gestion de la dette et des créances intérieures.

2. Reporting très tardif, à structure changeante d'un exercice à l'autre et non diffusé à large échelle

Les bonnes pratiques dans toute gestion exigent que la reddition des comptes se fasse à bonne date et selon une structure du rapport qui permette facilement la comparaison dans le temps en vue d'appréhender rapidement des évolutions inhabituelles. Le reporting, pour être très utile et apporter une valeur ajoutée, doit être diffusé auprès de tous les utilisateurs concernés.

En effet, le reporting n'est utile que lorsqu'il est produit aux dates retenues dans le chronogramme arrêté d'accord parties afin de guider l'action future des décideurs. Produit très tardivement, le reporting n'est plus instructif car considéré comme une simple formalité d'archives.

En dépit de l'utilisation du SYGADE, l'examen des rapports annuels de la DGDP appelle les critiques suivantes :

- la publication souvent très tardive des rapports annuels. A titre d'exemple, pour l'exercice 2011, le rapport a été rendu disponible au mois d'août 2012. Or, les dirigeants qui ont besoin de ces données statistiques, par exemple sur le comportement des critères de viabilité de la dette après l'atteinte du point d'achèvement, ne le connaîtront que huit mois plus tard au moment où les

- le changement incessant de la structure du rapport d'un exercice à l'autre ne permet ni une lecture aisée ni une comparaison de certains paramètres dans le temps ;
- la diffusion des rapports relatifs à la dette publique n'est pas largement assurée au point que certains utilisateurs institutionnels comme la Cour des Comptes, dont l'une des missions consiste à veiller sur l'endettement du pays (voir articles 27 et 31 de l'Ordonnance-Loi n° 87-005 du 6 février 1987 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes) n'en reçoivent aucun.

A propos du reporting sur la dette, la Cour des comptes recommande à la DGDP :

- la publication, à bonne date, de ses rapports sur la gestion de la dette publique ;
- le maintien de la structure du rapport d'un exercice à l'autre en vue d'en permettre une lecture facile et une comparaison aisée dans le temps ;
- la diffusion à très large échelle de ses rapports.

3. Instabilité de la tension électrique du groupe électrogène qui occasionne des oscillations dans l'utilisation du SYGADE

Dans un environnement caractérisé par l'instabilité de la fourniture du courant électrique, il est d'usage que les entités acquièrent des groupes électrogènes de capacités suffisantes pour assurer la continuité de l'exploitation. Ainsi en est-il de la Ville Province de Kinshasa où les coupures d'électricité sont monnaie courante.

Face à cette situation, la DGDP a acquis un groupe électrogène qui alimente tous les circuits du bâtiment de l'administration centrale, dont le local qui abrite le SYGADE. Toutefois, la capacité de ce groupe électrogène ne permet pas de brancher le serveur à cause des oscillations qui risquent de l'endommager. Le projet d'acquisition du back up électrique ne s'est pas encore réalisé. Or, le SYGADE est l'outil central et indispensable à la gestion de la dette qui ne doit connaître d'interruptions prolongées.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de prendre les mesures nécessaires pour remédier à l'instabilité de la tension du courant produit par le groupe électrogène.

4. Absence de site secondaire du SYGADE et de site sécurisant de stockage des données

Les bonnes pratiques de gestion recommandent que le principal outil de gestion soit disponible en au moins deux exemplaires en vue de pallier toutes éventualités qui risquent de donner un coup d'arrêt à l'exploitation. En outre, pour plus de sécurité dans la conservation des données précieuses, il est recommandé que le stockage soit assuré en plusieurs endroits, notamment en dehors du site d'exploitation.

La DGDP ne dispose, malheureusement, que d'un seul exemplaire du SYGADE. Le stockage des données en dehors du site d'exploitation n'est pas convenablement assuré.

L'utilisation d'un seul matériel sans un autre en réserve ainsi que la précarité des conditions de conservation des données en dehors du site d'exploitation peuvent avoir des conséquences incalculables sur la gestion de la dette publique du pays.

La Cour des comptes recommande à la DGDP d'envisager, avec le concours du Gouvernement et/ou de ses partenaires, la construction en dehors de la Ville de Kinshasa, d'un site de stockage des données.

5.3. Dette et créances extérieures

5.3.1. Dette extérieure

1. Non attribution, de manière formelle, à une structure bien définie, des tâches de suivi de l'évolution des marchés de financement extérieur et de mobilisation des ressources

Les normes de l'INTOSAI et les directives de la Banque Mondiale en matière d'endettement public prévoient sept (7) fonctions essentielles à organiser au sein du service qui en assure la charge. Parmi ces fonctions, figure celle de la mobilisation des ressources.

Il ressort des entrevues avec les services techniques de la DGDP que la fonction de mobilisation des ressources, qui implique le suivi des marchés de financement, n'est pas formellement attribuée à une structure dans la forme actuelle de fonctionnement de l'entité. Cette faiblesse est corrigée dans le projet de cadre organique en attente d'adoption.

Pour l'Equipe de vérification, la non attribution à une structure de cette tâche qui se situe en amont de toute opération d'emprunt, en attendant l'adoption du cadre organique, ne permet pas à la DGDP d'explorer en permanence les marchés financiers et détecter les meilleures sources d'endettement à proposer aux Gouvernements Central et Provinciaux.

2. Non implication significative de la DGDP dans des opérations de négociation des conventions d'emprunt extérieur signées par le pays

L'une des sept (7) fonctions essentielles à organiser dans le service qui gère la dette publique conformément aux normes internationales est celle de la négociation des accords de prêts.

Il ressort cependant des entrevues avec les responsables de la DGDP que cette dernière n'est pas très impliquée dans les négociations des accords de prêts conclus par le pays. Cet état des choses explique la conclusion de certains accords non avantageux pour le pays du fait de la non implication de l'organe conseil du Gouvernement.

La Cour des comptes recommande au Gouvernement d'impliquer dorénavant la DGDP dans toutes les négociations des accords d'emprunt extérieur à conclure par le pays. Elle recommande à la DGDP de s'organiser d'ores et déjà quant à ce.

3. Non réalisation d'analyses de solvabilité et de rentabilité des entreprises publiques bénéficiaires des prêts rétrocédés et/ou garantis par l'Etat

Les normes de l'INTOSAI et les bonnes pratiques en matière d'endettement exigent que la partie prêteuse, pour le cas d'espèce l'Etat qui rétrocède, procède à l'analyse de la solvabilité et de la rentabilité des bénéficiaires des prêts rétrocédés et/ou garantis.

Il ressort de l'entrevue avec les responsables du Département Etudes que les critères de solvabilité et de rentabilité ne sont pas pris en compte dans l'étude des dossiers des bénéficiaires des prêts rétrocédés et/ou garantis. Selon ces responsables, la priorité que l'Etat accorde à la réalisation de ces projets vaut plus que les préoccupations de solvabilité et de rentabilité des bénéficiaires qui, du reste, ne les ont pas initiés mais assurent simplement le suivi technique de leur réalisation.

Pour l'Equipe de vérification, la non prise en compte des critères de solvabilité et de rentabilité dans le traitement des dossiers de rétrocession des prêts conduit à l'incapacité des bénéficiaires d'assurer le remboursement des emprunts contractés. Par conséquent, la charge financière de remboursement des prêts rétrocédés et/ou garantis retombe sur l'Etat. Et si les projets ne sont pas générateurs de ressources suffisantes, mobilisées et gérées de manière efficace par les structures qui en ont la charge, l'Etat éprouvera certes des difficultés pour assurer le remboursement des emprunts contractés.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de procéder aux analyses de solvabilité et de rentabilité des entreprises publiques bénéficiaires des prêts rétrocédés et/ou garantis par l'Etat.

4. Faible taux de tirage des crédits d'emprunts obtenus pour l'exécution des projets

La procédure en vigueur actuellement en République Démocratique du Congo prévoit une mise en œuvre des accords de prêt qui implique la demande des fonds par les bénéficiaires, selon les calendriers établis, auprès des Agences d'Exécution. Ces dernières, à leur tour, s'adressent aux bailleurs de fonds pour solliciter les décaissements. Toutes ces tractations échappent à la DGDP.

Il ressort de l'examen des statistiques de la dette de la République Démocratique du Congo que le taux de tirages par rapport aux montants attendus en application des accords de prêt est faible. Cette situation résulterait notamment de la lourdeur dans les procédures de décaissement des fonds appliquées par les partenaires et de la mauvaise circulation de l'information entre les parties intéressées qui retarde la mise en œuvre des accords de prêt.

Ce faible taux de tirage peut entraîner des conséquences financières dans la mesure où il y a risque de payer des commissions d'engagement. En outre, le temps qui s'écoule peut entraîner la modification des conditions de réalisation des projets et conduire à la non exécution desdits projets.

5. Difficulté dans l'obtention des données relatives aux décaissements ou déblocages des fonds auprès des Agences d'Exécution

L'implication des Agences d'Exécution dans la gestion des accords de prêt fait que les fonds décaissés par les bailleurs transitent par elles. Rarement les bailleurs de fonds livrent directement l'information à la DGDP en même temps qu'aux Agences d'Exécution.

Ce déficit dans la circulation de l'information relative au décaissement des fonds exige de la DGDP d'effectuer régulièrement des descentes auprès des Agences d'Exécution et Unités de Gestion des Projets en vue de récolter des données qui lui permettent d'effectuer les traitements nécessaires et alimenter sa base des données; d'où le retard dans la production des statistiques relatives à la dette.

6. Persistance des goulots d'étranglement qui empêchent le paiement régulier et dans les délais impartis du service de la dette

La performance en matière de gestion de la dette publique consiste notamment à assurer le service de la dette de manière régulière et dans les délais impartis.

Il ressort de l'examen des statistiques de la dette publique et de l'entrevue avec les responsables du Département Ordonnancement que, d'une part, le service de la dette extérieure n'est pas régulièrement assuré et, d'autre part, le traitement au niveau du Cabinet du Ministre des Finances et de la Chaîne de la dépense n'est pas fluide en dépit de la procédure d'urgence instaurée notamment pour le paiement de la dette.

Il en découle un service de la dette non régulièrement assuré, avec toutes les conséquences que cela comporte sur la situation déjà fragile des indicateurs d'endettement du pays au moment de l'important allègement obtenu en 2010.

La Cour des comptes recommande au Gouvernement de prendre toutes les dispositions nécessaires pour que les ordonnancements de paiement élaborés par la DGDP soient correctement exécutés.

7. Difficulté d'obtention des informations relatives aux paiements effectués par la Banque Centrale du Congo

La Banque Centrale du Congo qui joue le rôle de Caissier de l'Etat exécute les dépenses de remboursement de la dette publique tant pour celles ordonnancées par la DGDP que pour celles relatives à la dette à court terme gérées directement par la banque elle-même.

Il ressort des entrevues réalisées avec la Direction Générale et les responsables du Département Ordonnancement que la Banque Centrale du Congo n'informe pas systématiquement la DGDP des paiements effectués. Le Département est obligé d'effectuer fréquemment des déplacements sur place pour obtenir des données.

Cet état des choses ne facilite pas la tâche au Département Ordonnancement dans la mise à jour de la base des données en temps opportun.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de proposer au Gouvernement un projet de texte réglementaire devant rendre automatique la transmission des informations sur les déblocages des fonds entre les Agences d'exécution et Unités de gestion des projets et la DGDP, d'une part, et sur les paiements effectués par la Banque Centrale du Congo entre cette dernière et la DGDP, d'autre part.

8. Non réalisation des analyses périodiques de la situation financière des bénéficiaires des prêts rétrocédés et garantis

Les normes de l'INTOSAI relatives à la dette publique exigent que la situation financière des bénéficiaires des prêts rétrocédés et/ou garantis soit régulièrement suivie ou analysée en vue de relever la survenance de tous les facteurs de risque d'insolvabilité qui engageraient la responsabilité financière de l'Etat ; auquel cas, il faut inscrire les crédits subséquents au budget.

La DGDP ne réalise pas d'analyses en cours d'exécution des projets rétrocédés et/ou garantis par l'Etat. Cette faiblesse ne permet pas à la DGDP d'informer le Ministre des Finances du risque d'insolvabilité des bénéficiaires en vue de lui permettre d'actionner les mécanismes de l'entrée en jeu de la responsabilité de l'Etat dans les meilleurs délais.

La Cour des comptes recommande que, conformément aux normes de l'INTOSAI, la situation financière des bénéficiaires des prêts rétrocédés et/ou garantis soit régulièrement suivie ou analysée en vue de relever la survenance de tous facteurs de risque d'insolvabilité.

9. Non réalisation des analyses des risques du portefeuille et de viabilité de la dette publique

Les normes de l'INTOSAI et de la Banque Mondiale en matière de gestion de la dette publique exigent que le service en charge de cette gestion effectue régulièrement des analyses des risques du portefeuille et de viabilité de la dette en vue de prévenir les décideurs du danger d'un endettement insoutenable par rapport aux capacités de mobilisation des ressources permettant de faire face au service de la dette.

Il ressort de l'examen des rapports annuels de la DGDP et des entrevues avec les responsables des services techniques que cette entité n'a procédé, avec le concours d'un Expert étranger, qu'à une esquisse d'analyse au cours de l'exercice 2010 après remise partielle de la dette du pays, en dépit de sa connexion au logiciel approprié via le site internet de la Banque Mondiale. L'analyse effectuée en 2010 donnait la situation reprise dans le tableau n° 20.

Tableau n° 20 : Evolution des indicateurs de viabilité de la dette de 2007 à 2011

Indicateurs	Seuils de référence	Ratios relatifs de la République Démocratique du Congo				
		2007	2008	2009	2010 (1)	2011
1. Stock de la dette par rapport :						
- au Produit Intérieur Brut	30 %			122 %	26 %	
- aux recettes du budget de l'Etat (hors dons)	200 %			650 %	138 %	
- aux recettes d'exportations	100 %			303 %	65 %	
2. Service de la dette par rapport :						
- aux recettes du budget de l'Etat (hors dons)	25 %			43 %	10 %	
- aux recettes d'exportations	15 %			20 %	5 %	

Sources : Rapports annuels de la DGDP, exercices 2006 à 2011

(1) Données après allègement partiel de la dette extérieure intervenu à l'atteinte du point d'achèvement de juin 2010

Pour l'Equipe de vérification, la réalisation des analyses de la viabilité de la dette et de la vulnérabilité du portefeuille de la dette est primordiale. En effet, après avoir obtenu l'effacement partiel de la dette extérieure du pays en 2010, les indicateurs de viabilité de la dette présentaient déjà une situation précaire, proche des seuils tolérables comme on peut le lire dans le tableau n° 20 ci-haut. La non réalisation de cette analyse en 2011 ne permet pas de situer le niveau atteint par ces indicateurs au regard des seuils établis. Le pays court ainsi le risque de se retrouver dans la situation de l'endettement insoutenable de jadis.

La DGDP déclare effectuer l'analyse du risque du portefeuille à travers la publication des bulletins statistiques. Toutefois, l'Equipe de vérification déplore le fait que les données statistiques ne soient pas accompagnées d'un commentaire pour montrer si la situation présente un risque ou non.

La Cour des comptes recommande à la DGDP l'organisation des analyses régulières des risques du portefeuille et de viabilité de la dette publique pour prévenir tout danger d'un endettement insoutenable. En outre, la DGDP doit donner, dorénavant, un bref commentaire sur les statistiques de la dette publique qu'elle produit périodiquement.

10. Non réalisation, par la DGDP, de la vérification de conformité de l'utilisation des fonds avec l'objet de l'accord de prêt pendant l'exécution des projets

Une des missions classiques reconnues à tout service de gestion de la dette publique porte sur la vérification de la conformité de l'utilisation des fonds à l'objet de l'accord des prêts.

Il ressort des échanges au cours des entrevues avec les responsables des services techniques que la DGDP ne suit pas l'exécution financière des projets et n'effectue que sporadiquement le contrôle physique a posteriori. Cette intervention tardive n'est pas de nature à garantir une bonne exécution des projets d'investissement.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de proposer au Gouvernement des dispositions à consigner dans la loi relative à la dette en cours d'élaboration, sur la vérification de conformité de l'utilisation des fonds à l'objet de l'accord de prêt, pendant l'exécution des projets.

11. Non réalisation, à l'interne, du contrôle qualité des données produites sur la dette publique

Les normes de l'INTOSAI relatives au contrôle qualité exigent que chaque entité prévoie les mécanismes de contrôle qualité des informations qu'elle produit.

Les entrevues réalisées avec les responsables des différents services techniques ont permis à l'Equipe de vérification de constater qu'il n'est pas prévu, à la DGDP, les mécanismes de contrôle qualité des informations produites. Etant donné la délicatesse des traitements des opérations relatives à la dette publique et de la quintessence des bulletins statistiques, la non organisation du contrôle qualité comporte le risque de publication d'informations entachées d'erreurs.

A titre d'exemple, le rapprochement des données relatives à la dette contenues dans les rapports annuels des exercices clos avec celles qui figurent dans le bulletin statistique n° 04/2011 publié en juin 2012, dégage des écarts importants. Le tableau n° 21 en donne l'illustration.

Il ressort de la lecture du tableau précédent que les données statistiques relatives à la dette extérieure des exercices clos ont été modifiées dans le Bulletin statistique n° 04/2011 publié en juin 2012. En effet, le rapprochement des données fournies par les rapports annuels avec celles contenues dans le bulletin statistique n° 04/2011 dégage des écarts de **USD 32,37 millions** en 2008, **USD 1.422,12 millions** en 2009 et **USD 850,27 millions** en 2010. Le cumul de ces écarts est de **USD 2.304,76 millions**, supérieur au seuil de signification de **USD 8,161 millions**.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de prendre des dispositions dans le contrôle qualité des données à l'effet d'éviter des écarts importants entre les différentes statistiques publiées sur la dette publique.

Tableau n° 21 : Etat de rapprochement des données statistiques de la dette extérieure de 2008 à 2011 (en millions USD)

Créanciers	2008			2009			2010			2011		
	Rapport	Bulletin	Ecart	Rapport	Bulletin	Ecart	Rapport	Bulletin	Ecart	Rapport	Bulletin	Ecart
TOTAL	10.753,27	10.785,64	+32,37	13.704,90	12.282,78	-1.422,12	3.933,16	4.783,43	+850,27	4.652,27	4.652,27	-

Sources : Rapports annuels de la DGD et Bulletin statistique n° 04/2011

12. Mauvaise qualité de reporting sur la dette extérieure qui ne renseigne pas l'encours, le service dû, le service effectué, les arriérés et le stock de la dette d'année en année

Les directives de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International relatives à la dette publique recommandent que le reporting contienne les aspects matériellement importants des opérations de gestion de la dette. En effet, le public doit être tenu informé des activités budgétaires passées, actuelles et projetées, ainsi que de la position financière consolidée de l'Etat.

La revue des rapports annuels a permis à l'Equipe de vérification de relever que seul le rapport 2010 renseignait l'encours, le service dû, le service effectué, les arriérés et le stock de la dette extérieure. Cela ne permet pas d'évaluer la performance du pays en matière de remboursement de la dette.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de renseigner dorénavant, dans les rapports annuels, l'encours, le service dû, le service effectué, les arriérés et le stock de la dette.

13. Faible niveau de contrôle des activités de gestion de la dette extérieure par la Division Audit Interne

Parmi les sept (7) fonctions essentielles que l'on doit retrouver dans un service chargé de la gestion de la dette publique figure celle relative au contrôle des opérations réalisé tant par une structure interne que par des structures externes compétentes.

L'examen des programmes d'activités de la Division Audit Interne a permis de constater que le nombre de contrôles portant sur la dette est très faible par rapport à celui des contrôles relatifs à la gestion courante. En outre, le taux de réalisation des missions de contrôle programmées sur la dette publique est aussi faible. En effet, en 2010, sur les treize (13) actions prévues, deux (2) ont porté sur la dette. Sur les neuf (9) actions exécutées, figurent les deux relatives à la dette. En 2011, sur les 13 actions inscrites au programme d'activités, quatre (4) ont concerné la dette.

En dehors des missions de contrôle programmées, la Division Audit Interne n'effectue pas de contrôles a priori, concomitants et a posteriori au quotidien découlant de l'exécution des procédures de gestion de la dette publique.

Ce faible niveau de contrôle des opérations de la dette ne permet pas à la DGDP de prendre connaissance des faiblesses et irrégularités qui entourent cette gestion technique et entrevoir des correctifs nécessaires.

En vue de permettre à l'Audit Interne de détecter les faiblesses et/ou irrégularités dans la gestion de la dette, la Cour des comptes recommande à la Division Audit Interne de procéder à des contrôles a priori, concomitants et a posteriori, en plus des contrôles programmés.

14. Non prise en charge, par la DGDP, de l'accord de prêt SICOMINES (contrat chinois) garanti par l'Etat congolais

Le critère de l'exhaustivité, consacré dans la vérification financière par l'INTOSAI, exige que toutes les informations relatives à une gestion donnée soient réunies pour une meilleure analyse de la situation.

Une joint-venture, dénommée SICOMINES, a bénéficié de la garantie de l'Etat congolais pour un financement de **USD 6 milliards**. Il ressort cependant des entrevues avec les différents responsables de la DGDP que cette dernière ne dispose pas d'éléments du dossier lui permettant d'effectuer le traitement prévu par la loi qui organise l'octroi de la garantie de l'Etat.

Etant donné la hauteur du financement, qui implique aussi l'importance du risque financier que court l'Etat congolais de suite de la garantie donnée, l'absence de diligences entreprises par la DGDP à ce sujet peut être lourde de conséquences sur la situation de l'endettement du pays.

La Cour des comptes recommande au Gouvernement de communiquer à la DGDP le dossier complet dudit accord afin de lui permettre d'effectuer le traitement prévu par la loi qui organise l'octroi de la garantie de l'Etat.

15. Non tenue de la comptabilité spéciale de la dette

L'une des sept (7) fonctions essentielles dont l'organisation est recommandée par l'INTOSAI dans le service chargé de la gestion de la dette publique concerne l'enregistrement. Le document indiqué à ce sujet est le « Grand-livre de la dette ».

L'organigramme de l'OGEDP encore en vigueur à ce jour prévoit une Division chargée de la comptabilité spéciale de la dette. Le projet de cadre organique a aussi retenu cette structure.

Il ressort cependant de l'examen des livres comptables tenus par la DGDP et de l'entrevue avec les responsables du Département Comptabilité que cette comptabilité spéciale n'est pas tenue. Par conséquent, le Grand-livre de la dette, dans sa version comptable, n'est pas tenu.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de prendre toutes les dispositions en vue de l'organisation et de la tenue, dès l'exercice 2013, de la comptabilité de la dette publique tant intérieure qu'extérieure.

5.3.2. Créances extérieures

Non recouvrement du montant de la créance sur la République du Bénin

Un adage financier dit que la dette est quérable et non portable. En d'autres termes, il appartient au créancier d'effectuer toutes les diligences nécessaires en vue de recouvrer son dû auprès du débiteur.

La République du Bénin a obtenu de la République Démocratique du Congo, en 1968 et 1969, deux prêts qui ont totalisé la somme de **USD 2.200.000**. Ce montant avait été actualisé en 2007 à **USD 2.670.868,29** et un protocole d'accord avait été signé entre les deux parties en 2008, à la suite duquel trois (3) notes de paiement ont été établies par la DGDP pour réclamer le paiement. La République du Bénin n'a effectué aucun paiement à ce jour.

L'Equipe de vérification n'a pas trouvé les preuves des diligences complémentaires effectuées par la DGDP conformément à la recommandation faite par l'Audit Interne consistant à élaborer un mémorandum à l'attention du Ministre des Finances afin d'obtenir de son collègue des Affaires Etrangères, la relance de ce dossier auprès des autorités béninoises.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de prendre les diligences nécessaires en vue de l'actualisation et du recouvrement de la créance de la République Démocratique du Congo sur la République du Bénin.

5.4. Dette et créances intérieures

5.4.1. Dette intérieure

1. Implication de la DGDP dans des opérations de certification des créances de la dette intérieure

L'une des conditions imposées par la Banque Mondiale pour intervenir dans le remboursement partiel de la dette intérieure de l'Etat est la certification, par des cabinets privés d'audit, des créances en faveur des bénéficiaires. C'est ainsi que les Cabinets d'audit PRICEWATERHOUSE et KPMG ont procédé à la certification des créances jusqu'au 31 décembre 2001, respectivement pour les sommes de **USD 828.121.433,04** et **USD 332.918.194,00**.

Pour les créances qui concernent les exercices au-delà de 2001, la DGDP a procédé à la certification pour une valeur globale de **USD 245.622.507,48** (rapports annuels de la DGDP).

L'Equipe de vérification formule deux objections. D'abord, l'implication de la DGDP dans la certification des créances qu'elle est appelée à gérer fait d'elle juge et partie. Le cas de **BAHILE GASHORE**, évoqué dans le rapport d'audit interne n° DAI/012/04/2011 du 22 avril 2011, qui a failli faire perdre à l'Etat la somme de **USD 13.915.706,56** en est une illustration. Ensuite, l'opération de certification ne peut s'éterniser étant donné que les mesures correctives et les améliorations apportées par la vague des réformes touchant les finances publiques apportent un gage de crédibilité aux données provenant de la Chaîne de la dépense. Cette certification allonge le temps de remboursement et occasionne des dépenses supplémentaires au Trésor public.

La Cour des comptes recommande au Gouvernement :

- de réglementer les opérations de certification des créances de la dette intérieure ;
- de tenir la DGDP hors circuit des opérations de certification.

Elle recommande à la DGDP de mettre fin aux opérations de certification des créances de la dette intérieure.

2. Inexistence du manuel de procédures relatif au traitement de la dette et des créances intérieures

La dette intérieure de l'Etat est composée d'arriérés de paiement de la dette financière (Bons de Trésor échus et non remboursés), d'arriérés budgétaires relatifs aux

dépenses du personnel, aux dettes envers les fournisseurs des biens et prestations, aux entrepreneurs pour les travaux publics, aux retards de loyers, aux condamnations judiciaires et diverses indemnisations.

Il n'existe pas de texte fixant la procédure de traitement de ces opérations par la DGDP. Certaines déclarations des créances sont déposées directement à la DGDP par les créanciers, d'autres le sont via le Ministre des Finances.

Ce vide juridique conduit à un traitement désordonné des opérations relatives à la dette intérieure, comme le Ministre des Finances a eu à le déplorer dans certaines de ses correspondances.

3. Imposition, par les pouvoirs publics aux créanciers consentants, de la décote de 75 %

Il ressort de l'examen des dossiers relatifs à la dette intérieure et de l'entrevue avec les responsables du Département Dette et Créances Intérieures que pour les créances certifiées déposées au Cabinet du Ministre des Finances, ce dernier ordonne progressivement à la DGDP de convoquer les créanciers afin de négocier un protocole d'accord fixant notamment les modalités de paiement. Au cours de ces négociations, la DGDP impose aux bénéficiaires une décote d'au moins 75 % du montant de la créance, faute de quoi le protocole d'accord pour le remboursement ne peut être établi.

L'Equipe de vérification soulève deux objections au sujet de l'application systématique de cette décote. D'abord, reposant sur la loi du plus fort, cette opération vicie le contrat qui lie l'Etat à ses partenaires. Ensuite, le refus de paiement à tout créancier non consentant constitue un des facteurs qui détériore l'image de l'Etat congolais ainsi que le climat des affaires. La création d'un marché financier intérieur, recommandée dans les Directives de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International, est compromise par des actes de cette nature.

4. Non implication effective de la DGDP dans l'élaboration des prévisions de remboursement de la dette intérieure et dans leur ordonnancement

En vertu de l'article 2 du Décret n° 08/04 portant renforcement du rôle centralisateur de la DGDP en matière d'endettement public, cette dernière a, entre autres tâches, celle d'initier le paiement du service de la dette tant intérieure qu'extérieure.

Cependant, il ressort des entrevues avec les responsables du Département Ordonnancement et de ceux du Département Dette et Créances Intérieures qu'après la conclusion des protocoles d'accord entre les créanciers de l'Etat et le Ministre

des Finances, les échéanciers de paiement contenus dans les protocoles d'accord devraient être retournés au Département Ordonnancement en vue de lui permettre de constituer la base des données qui servira à l'élaboration des prévisions de dépenses et d'initier les remboursements aux échéances établies.

Or, à ce jour, aucun des deux Départements précités ne participe à l'élaboration des prévisions de dépenses de la dette intérieure. Sur l'ensemble de protocoles d'accord préparés par le Département Dette et Créances Intérieures et soumis à la signature du Ministre des Finances, seul le dossier concernant le Grand Hôtel de Kinshasa est géré par le Département Ordonnancement qui initie alors les paiements.

5. Non communication à la DGDP, par la Cellule de la Dette du Cabinet du Ministre des Finances et la Banque Centrale du Congo, des dépenses ordonnancées et des paiements effectués au titre de la dette intérieure

Les bonnes pratiques de gestion de la dette publique exigent que toutes les informations relatives à la dette circulent rapidement et de manière systématique entre les diverses structures qui interviennent dans cette gestion.

Il ressort de l'examen des données contenues dans les différents rapports de la DGDP relatifs au service de la dette intérieure que les paiements ne sont plus effectués depuis 2009, année à laquelle la CDPI a été dissoute.

Cependant, la Direction de la Reddition Générale des Comptes signale de nombreux paiements effectués au titre de remboursement de la dette intérieure que la DGDP ignore totalement. Par conséquent, le stock de la dette intérieure renseigné dans les différents rapports de la DGDP ne reflète nullement la réalité de l'endettement intérieur de l'Etat.

La Cour des comptes recommande au Gouvernement d'impliquer la DGDP dans l'élaboration des prévisions des remboursements de la dette intérieure et dans leur ordonnancement. Le Gouvernement doit s'interdire de procéder à des paiements non ordonnancés par la DGDP.

Concernant les paiements effectués sur la dette intérieure, la Cour des comptes recommande au Gouvernement de mettre dorénavant à la disposition de la DGDP les informations y relatives afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle de centralisateur et de conseillère du Gouvernement en matière d'endettement.

6. Retard considérable dans le remboursement des créances certifiées suite à la lourdeur de la procédure mise en place

La performance en matière de gestion de la dette a notamment comme critère la réalisation aux échéances établies de l'intégralité du service dû.

Or, il ressort de l'examen de l'évolution du stock de la dette intérieure renseigné par la DGDP que le gros des créances certifiées par PRICEWATERHOUSE, KPMG et DGDP depuis 2009 n'est pas encore payé à ce jour.

A la base de ce retard, l'on retrouve une lourde procédure consistant à attendre l'ordre du Ministre des Finances pour inviter les bénéficiaires à discuter de la décote, établir les projets des protocoles d'accord à soumettre à la signature conjointe du Ministre des Finances et du bénéficiaire et attendre que le Ministre des Finances retourne à la DGDP les copies des protocoles signés en vue d'initier des paiements aux échéances établies avec les bénéficiaires et qui s'étalent encore sur plus d'une année budgétaire.

La Cour recommande au Gouvernement de respecter les échéanciers élaborés avec le concours de la DGDP et d'alléger la procédure ainsi que le mécanisme de paiement.

7. Inexactitude du montant du stock de la dette intérieure communiqué par la DGDP

Un des critères de l'INTOSAI en matière de vérification financière est l'exhaustivité qui exige que les informations contenues dans les états financiers reprennent toutes les données traitées et définitivement closes.

L'article 2 du Décret n° 08/04 portant renforcement du rôle centralisateur de la DGDP stipule notamment que celle-ci tient la comptabilité et les statistiques de l'endettement tant intérieur qu'extérieur. Le second paragraphe de l'article 5 dudit Décret exige des provinces la communication à la DGDP des informations relatives aux emprunts intérieurs et à la gestion de la dette publique provinciale.

Les pratiques en matière des finances publiques en République Démocratique du Congo exigent que les dépenses budgétaires régulièrement engagées, liquidées et ordonnancées au cours des deux exercices consécutifs mais qui n'ont pas été payées soient versées dans la dette intérieure. Aucun texte légal ou réglementaire n'évoque l'obligation de la certification pour que ces arriérés budgétaires soient considérés comme créances effectives.

Or, le stock de la dette intérieure renseignée par la DGDP ne reprend que les créances certifiées, à l'exclusion d'arriérés budgétaires en instance de certification (annexe 17).

En outre, même les créances certifiées qui y figurent le sont à titre indicatif car soumises à une décote d'au moins 75 %.

Le stock de la dette intérieur du pays, renseigné par la DGDP, n'inclut pas non plus les données de la dette intérieure des provinces. L'Equipe de vérification n'a pas trouvé les preuves des diligences effectuées par la DGDP pour faire appliquer les dispositions réglementaires en la matière.

La Cour des comptes recommande à la DGDP d'inclure, dorénavant, dans le calcul du stock de la dette intérieure tous les éléments constitutifs évoqués dans l'observation.

8. Inexistence des structures appropriées chargées de gérer la dette publique dans les Gouvernements Provinciaux

L'article 13 du Décret n° 09/61 portant création et organisation de la DGDP stipule que la Direction Générale est constituée de l'administration centrale et des directions provinciales. L'article 5, deuxième tiret, dispose que la DGDP est chargée de donner un avis technique sur tout financement interne ou externe générateur de dette publique pour l'Etat, les entreprises publiques, les établissements publics, les entités territoriales décentralisées, y compris les emprunts garantis.

Il ressort des missions de vérification effectuées en Province Orientale et dans la Province du Sud Kivu, en rapport avec la dette provinciale, qu'il n'existe pas de structures appropriées qui en assurent la charge en attendant l'implantation des Directions Provinciales de la DGDP.

L'Equipe de vérification n'a pas obtenu des preuves d'implication de la DGDP dans l'assistance des autorités provinciales pour la mise en place des structures internes spécialisées au traitement de la dette et qui assureront le relai avec la Direction Générale avant la création des Directions provinciales.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de proposer au Ministre des Finances, dès la publication du Décret portant cadre organique, la mise en place des Directions provinciales.

9. Non développement du marché financier national

Les Directives de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International en matière d'endettement public recommandent aux Etats de développer le marché financier intérieur comme l'une des solutions de financement de leur économie.

Depuis les tentatives d'émission des Bons du Trésor en 1984 et 1986, la République Démocratique du Congo n'a plus cherché à organiser le marché financier national. Cependant, les besoins de financement de l'économie sont importants et les sources extérieures tarissent de plus en plus.

L'Equipe de vérification n'a pas obtenu les preuves des propositions des pistes de solution faites par la DGDP, en sa qualité de conseillère de l'Etat en matière d'endettement public, pour favoriser la création du marché financier national.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de soumettre au Ministre des Finances des propositions tendant à l'organisation et au développement du marché financier national.

5.4.2. Créances intérieures

1. Inexistence, dans le SYGADE, d'applications relatives aux créances sur prêts rétrocedés et garantis, sur ex-FCD et sur biens zaïrianisés

Pour une gestion moderne et efficace des opérations de la dette publique, le partenaire CNUCED a mis à la disposition de la DGDP un outil de gestion très performant, en l'occurrence le SYGADE. En effet, ce logiciel et sa base des données ORACLE permettent une variété d'applications relatives à la gestion de la dette.

Cependant, la DGDP n'a pas développé des applications relatives à la gestion des créances citées ci-haut que le législateur lui a confiée. Par conséquent, beaucoup d'interrogations contenues dans les réquisitions de l'Equipe de vérification relatives à ces créances sont demeurées sans réponse.

2. Non implication significative des Divisions Provinciales des Finances dans le traitement et suivi des dossiers relatifs aux biens zaïrianisés.

Aux termes de l'article 1^{er} de l'Ordonnance-Loi n° 89-032 du 07 août 1989, modifiant la Loi n° 77-027 du 17 novembre 1977 portant mesures générales de rétrocession des biens zaïrianisés ou radicalisés, le contentieux relatif aux mesures de zaïrianisation et de rétrocession relève de la compétence du Ministère des Finances qui l'examine avec le concours de l'OGEDP.

L'organisation administrative, territoriale et financière actuelle du pays comprend des services dits déconcentrés qui représentent le Pouvoir Central en provinces. C'est notamment le cas des Divisions Provinciales des Finances qui constituent le prolongement en provinces du ministère qui porte ce nom. L'économie du pays ayant été dominée en son temps par le secteur agro-pastoral, beaucoup de biens zaïrianisés sont situés en provinces.

Il ressort cependant des entrevues avec les Divisions Provinciales des Finances en Province Orientale et dans le Sud Kivu, qu'elles ne sont presque pas impliquées dans la gestion des biens zaïrianisés se trouvant dans leurs provinces respectives.

Par conséquent, les Divisions Provinciales des Finances ne sont pas associées aux travaux d'évaluation des biens et n'obtiennent pas d'informations sur les réattributions des biens et les paiements y relatifs.

Pour l'Equipe de vérification, la DGDP ne joue pas son rôle de manière efficace car les Divisions Provinciales qui relèvent du même ministère qu'elle, ne sont pas associées dans le suivi de la gestion des biens zaïrianisés.

La Cour des comptes recommande à la DGDP d'obtenir de sa tutelle l'implication des Divisions Provinciales des Finances dans le traitement et le suivi des dossiers relatifs aux biens zaïrianisés.

3. Autorisation, par la DGDP, du financement des missions d'évaluation des biens zaïrianisés par les candidats réattributaires

Le délai de vingt (20) semestrialités fixé par la Loi n° 78-003 du 20 janvier 1978 portant mesures de recouvrement des sommes dues à l'Etat par les acquéreurs des biens zaïrianisés en son article 8, premier paragraphe, pour le paiement au Trésor public des sommes représentant la valeur des biens acquis étant largement dépassé, le Ministre des Finances avait pris l'arrêté ministériel n° 027/CAB/MIN/FIN/98 du 28 mai 1998 par lequel il a décidé de réattribuer les biens confiés aux acquéreurs défaillants à de nouveaux preneurs, après évaluation et paiement d'un acompte d'au moins 70 %.

Il ressort de l'examen des correspondances échangées entre la DGDP, le Ministre des Finances du Gouvernement Central et certains opérateurs économiques au sujet des biens zaïrianisés, que la DGDP a autorisé aux candidats qui ont souscrit à la réattribution desdits biens de financer les missions d'évaluation afin de déterminer les nouvelles valeurs de cession.

Pour l'Equipe de vérification, cette option consistant à laisser aux candidats acquéreurs de prendre en charge les Experts envoyés en mission d'évaluation enlève à ces derniers leur indépendance. Par conséquent, les évaluations sont sujettes à des présomptions d'arrangements entre Experts et demandeurs, au détriment des intérêts du Trésor public qui assure la charge de remboursement aux anciens propriétaires, ce, d'autant que certaines correspondances font état de cas de minoration des valeurs.

Afin de préserver l'indépendance des agents évaluateurs, la DGDGP s'interdira de recourir à la prise en charge, par les candidats réattributaires, des missions d'évaluation des biens zaïrianisés.

4. Utilisation à la source, par la DGDGP, d'une partie des recettes recouvrées sur les biens zaïrianisés et les prêts ex-Fonds des Conventions de Développement

Les paiements effectués par les acquéreurs des biens zaïrianisés servent à assurer le remboursement de la valeur desdits biens aux anciens propriétaires tandis que ceux provenant des prêts ex-FCD constituent des recouvrements des sommes dues au Trésor sur les prêts octroyés aux opérateurs économiques par cette structure publique qui a été dissoute par l'Ordonnance-Loi n° 89-172 du 7 août 1989. Par l'Arrêté départemental n° DEN/CAB/00016/89 du 30 novembre 1989 du Commissaire d'Etat à l'Economie Nationale et Industrie, une partie du patrimoine du FCD comprenant 162 dossiers évalués à **USD 2.911.284,97** furent confiés à l'OGEDP pour recouvrement. L'alinéa 2 de l'article 14 de la Loi n° 78-003 du 20 janvier 1978 portant mesures de recouvrement des sommes dues à l'Etat par les acquéreurs des biens zaïrianisés stipule que ces sommes sont versées au compte de la DGDGP auprès de la Banque Centrale du Congo.

Aux termes de l'article 2, troisième paragraphe de l'Arrêté ministériel n° 010 du 27 mars 1998 portant institution générale d'une prime de gestion applicable aux prêts rétrocédés, aux prêts des biens zaïrianisés et autres prêts ex-FCD, la DGDGP perçoit une prime de 0,8 % sur les sommes recouvrées au titre des biens zaïrianisés et prêts ex-FCD.

La revue analytique des bilans présentés par la DGDGP, les entrevues réalisées avec certains responsables des Départements et l'examen des extraits du compte n° CC000368 Créances des biens zaïrianisés ouvert à la Banque Centrale du Congo pour recevoir les fonds encaissés sur les créances des biens zaïrianisés et ex-FCD ont permis à l'Equipe de vérification de constater l'utilisation à la source d'une partie des fonds par la DGDGP.

En effet, au 30 juin 2012, les soldes des écritures dans le livre de banque ouvert pour ces deux créances indiquent les montants de **CDF 2.341.801.655,73** et **CDF 3.686.797,95**, respectivement pour les biens zaïrianisés et les ex-FCD, soit au total **CDF 2.345.488.453,68** alors que l'extrait du compte bancaire à cette date renseigne **CDF 1.803.764.094,45**, soit une différence de **CDF 541.724.359,23**. La prime de 0,8 % revenant à la DGDGP sur le montant encaissé est de **CDF 18.763.907,63**. Il en résulte un trop perçu de prime par la DGDGP de **CDF 522.960.451,60**.

5. Mauvaise gestion des dossiers ex-FCD

Les pratiques universellement admises dans les milieux financiers et bancaires exigent des emprunteurs le dépôt d'une garantie en couverture du risque d'insolvabilité. Il en était de même pour les ex-FCD dont le recouvrement des créances sur les emprunteurs insolvable a été confié à la DGDP aux termes du Décret 09/61 portant création et organisation de cette dernière, spécialement en son article 6, deuxième tiret.

Il ressort de l'entrevue avec les responsables du Département Dette et Créances Intérieures et de l'examen du mémo adressé au Ministre des Finances par le Directeur Général, qu'il n'existe pas de contrats d'hypothèques, d'identification d'un bon nombre des débiteurs sur les 96 dossiers encore en force. Cela explique le faible niveau de recouvrement opéré sur ces créances par le Département en charge de cette matière qui n'a pas mis en place des mécanismes efficaces de suivi de cette gestion.

La DGDP dit n'avoir pas reçu des contrats d'hypothèque de tous les dossiers lui transmis. Pour les contrats d'hypothèque disponibles, celles-ci n'ont jamais été inscrites au service du cadastre. Actuellement, une mission conjointe de la Division Juridique et des Cabinets d'Avocats est en cours afin de trouver des solutions à ce problème.

La DGDP doit communiquer à la Cour des comptes le rapport afférent à la mission chargée de faire l'état des lieux des dossiers ex-FCD.

6. Lenteur dans le processus de réattribution des biens zaïrianisés après évaluation

En matière d'évaluation des biens usagés, il est généralement reconnu que les valeurs leur attribuées fluctuent amplement au fil du temps. Ainsi en est-il le cas des biens zaïrianisés dont certains se trouvent en état d'abandon ou de délabrement. Des missions d'évaluation sont de plus en plus organisées en vue de les réattribuer à d'autres acquéreurs.

La revue documentaire des correspondances échangées entre la DGDP et le Ministre des Finances, l'examen des données produites par le Département Dette et Créances Intérieures et l'entrevue avec plusieurs responsables des Départements ont permis à l'Equipe de vérification de remarquer que les propositions de réattribution faites par la DGDP au Ministre des Finances mettent beaucoup de temps avant de trouver des réponses. Or, en vertu des dispositions de l'article 1^{er} de l'Arrêté ministériel n° 088 du 20 juin 2011 du Ministre des Finances, modifiant et complétant l'Arrêté ministériel n° 027/CAB/MIN/FIN/98 du 28 mai 1998, la DGDP perçoit en faveur du Trésor un acompte provisionnel d'au moins 70 % de la nouvelle valeur du bien, condition qui subordonne la réattribution.

L'Equipe de vérification fait remarquer d'abord que le retard parfois considérable constaté dans la réaffectation des biens évalués entraîne une nouvelle dépréciation qui risque de remettre en cause les nouvelles valeurs. Ensuite, ce retard allonge

davantage la durée de clôture de cette opération. Enfin, si l'opération ne trouve pas un bon dénouement, cela expose l'Etat à des poursuites judiciaires de la part des acquéreurs désabusés.

7. Lenteur dans le processus de délivrance d'attestations de propriété

Lorsque, dans un contrat, il est prévu que l'entrée en possession d'un droit est subordonnée à une condition, comme c'est le cas avec les acquéreurs des biens zaïrianisés, l'accomplissement de cette condition permet au requérant d'entrer en possession de son droit.

Il ressort de l'examen du document produit à l'Equipe de vérification à sa demande et de l'entrevue avec les responsables du Département Dette et Créances Intérieures que les projets d'attestation de propriété soumis à la signature du Ministre des Finances mettent beaucoup de temps (annexe 18). Ce retard cause un préjudice aux acquéreurs qui se sont acquittés de leurs obligations et peut motiver certains autres à ne pas apurer leurs dettes.

8. Défaillance de la DGDP dans le recouvrement des créances relatives aux prêts rétrocédés et garantis

Aux termes de l'article 5, sixième tiret, du Décret 09/61 portant création et organisation de la DGDP, cette dernière a notamment pour mission de veiller à ce que les bénéficiaires d'emprunts garantis par l'Etat et de la dette rétrocédée s'acquittent de leurs obligations. Conséquemment, la responsabilité de l'Etat a été engagée suite à l'insolvabilité des bénéficiaires de la garantie ou des prêts rétrocédés. En revanche, l'Etat qui a désintéressé les bailleurs de fonds se retourne contre les bénéficiaires en chargeant la DGDP de recouvrer les créances sur eux.

Il ressort malheureusement de la revue documentaire, de la revue analytique et des entrevues avec les différents responsables des Départements que les créances en faveur du Trésor public ne sont pas mobilisées par la DGDP qui se borne à collecter sa propre prime de gestion de 0,75 % auprès des bénéficiaires défaillants.

Pour l'Equipe de vérification, la DGDP qui attend du Trésor public les moyens financiers et matériels n'aide cependant pas ce dernier à réunir les ressources nécessaires.

La DGDP explique cette mauvaise performance par les faits suivants. D'abord, les entreprises publiques redevables ne sont pas initiatrices des projets ayant entraîné l'endettement extérieur que l'Etat a mis à leur charge. Ensuite, l'Etat a des dettes vis-à-vis des entreprises publiques qu'il n'honore pas. Enfin, ces entreprises réclament que l'Etat leur applique l'allègement qu'il a lui-même obtenu auprès des bailleurs des fonds sur les mêmes accords de financement.

La Cour des comptes recommande à la DGDP de faire des diligences nécessaires en matière de recouvrement des créances relatives aux prêts rétrocédés et garantis et, au besoin, se référer au Ministre des Finances.

6. CONCLUSION

La dette publique joue un rôle de plus en plus important dans le financement des budgets des Etats modernes, développés ou en voie de développement, à telle enseigne qu'elle intéresse les Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques (ISC) au plus haut point.

Conformément aux normes de l'INTOSAI et aux directives de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International, l'audit de la politique d'endettement adoptée par le Gouvernement doit comprendre trois (3) volets, à savoir l'audit financier, l'audit de conformité et l'audit de performance.

Le mandat confié à l'Equipe de vérification par le Président de la Cour des comptes a été double ; il s'agit de :

- vérifier que les structures mises en place dans le cadre de la DGDP sont susceptibles de répondre à la mission généralement confiée à une institution de gestion de la dette publique ;
- procéder à l'audit financier, de conformité et de performance de la dette publique de la République Démocratique du Congo.

La Direction Générale de la Dette Publique, DGDP en sigle, a fait l'objet de l'audit au double plan de sa gestion courante et des fonctions essentielles d'un service chargé de la gestion de la dette publique.

Le Cadre organique prévoyant les sept (7) fonctions essentielles et le Règlement d'administration spécifique n'étant pas adoptés à ce jour, la DGDP fonctionne selon les textes légaux et réglementaires de l'OGEDP dissout depuis décembre 2009. A cela s'ajoutent l'absence de manuel de procédures administratives, financières et techniques, l'inexistence du job description, l'inefficacité de l'exercice du pouvoir hiérarchique sur les activités de la DGDP.

Au cadre juridique et institutionnel de la dette publique en République Démocratique du Congo, il est reproché la définition incomplète du périmètre de la dette publique intérieure et extérieure par les différents textes légaux et réglementaires, la non prise en compte dans le traitement des dossiers des prérogatives dévolues au Président de la République et au Parlement, l'inexistence de la structure chargée de la coordination de la stratégie et du suivi de la gestion de la dette, le non accomplissement de manière satisfaisante du rôle centralisateur dans la gestion de la dette publique par la DGDP, l'inexistence de documents portant politique et stratégies annuelles d'endettement public, l'inexistence de textes régissant la rétrocession à des tiers des prêts contractés par l'Etat, la production irrégulière par le Gouvernement du Programme d'Investissement Public (PIP) devant servir de référentiel notamment en matière de financement extérieur, etc.

La République Démocratique du Congo ne dispose pas à ce jour, d'une politique d'endettement. La gestion de la dette publique est ainsi assurée sans aucun fil conducteur formalisé depuis l'accession du pays à l'indépendance : une véritable navigation à vue.

L'audit de la gestion de la dette publique extérieure a permis de relever un grand nombre d'observations dont les plus significatives concernent : la non tenue de la comptabilité spéciale de la dette ; l'absence de toute information et documentation sur l'accord de prêt SICOMINES (contrat chinois) de **USD 6 milliards** pourtant garanti par l'Etat avec toutes les conséquences que cela comporte ; l'absence d'analyses régulières des risques du portefeuille et de la viabilité de la dette ; l'existence de plusieurs centres d'ordonnancement du paiement de la dette publique ; la difficulté pour la DGDGP d'obtenir des données relatives aux décaissements des fonds auprès des Agences d'exécution et aux paiements effectués par la Banque Centrale du Congo ; l'absence de structure au sein de la DGDGP chargée du suivi de l'évolution des marchés de financement extérieur et de mobilisation des ressources ; la non implication significative de la DGDGP dans les opérations de négociation des conventions d'emprunt extérieur ; la non réalisation d'analyses de solvabilité et de rentabilité des entreprises publiques bénéficiaires des prêts rétrocédés et/ou garantis par l'Etat ; l'absence de vérification de conformité de l'utilisation des fonds avec l'objet de l'accord de prêt pendant l'exécution des projets ; le faible niveau de contrôle des activités de gestion de la dette par la Division Audit Interne, etc.

L'audit relève également une créance de la République Démocratique du Congo sur la République du Bénin depuis les années 1968 et 1969 d'un import d'environ **USD 2,7 millions**.

S'agissant de la dette intérieure, les principaux constats concernent : la non tenue de la comptabilité spéciale de la dette ; la non implication effective de la DGDGP dans l'élaboration des prévisions de remboursement et dans leur ordonnancement ; la non implication de la DGDGP dans le paiement en remboursement de la dette ; l'inexactitude du montant du stock de la dette intérieure communiqué par la DGDGP et l'ignorance par elle du stock de la dette intérieure de toutes les provinces ; la non communication à la DGDGP par la Cellule de la Dette du Cabinet du Ministre des Finances et la Banque Centrale du Congo, des dépenses ordonnancées et des paiements effectués au titre de la dette intérieure ; le non développement du marché financier national ; l'imposition par les pouvoirs publics aux créanciers d'une décote de 75 % comme condition sine qua non de remboursement de leurs créances ; l'inexistence des structures appropriées chargées de gérer la dette publique dans l'exécutif des provinces ; l'implication de la DGDGP dans des opérations de certification des créances de la dette intérieure qu'elle est appelée à gérer ; etc.

Le recouvrement des créances intérieures, c'est-à-dire celles afférentes aux prêts rétrocédés et garantis, aux biens zaïrianisés et aux ex-Fonds des Conventions de Développement (ex-FCD) est laborieux et même incertain. A titre d'illustration, les entreprises publiques bénéficiaires des prêts rétrocédés et garantis invoquent leurs nombreuses difficultés, les créances qu'elles détiennent sur le Trésor public et même le droit de bénéficier, à leur tour, d'annulation consécutivement à l'allègement IPSTE que le pays a obtenu de la part de ses créanciers.

De ce qui précède et au regard des seuils fixés par l'Equipe de vérification, les conclusions suivantes peuvent être tirées :

- les lois et règlements relatifs à la gestion de la dette publique ne sont pas bien appliqués par les différents intervenants ;
- les données financières sur la gestion courante de la DGDP ne sont pas fiables ;
- les statistiques de la dette publique extérieure et intérieure ne sont pas fiables ;
- il n'y a pas performance dans la gestion du service de la dette.

Il en découle de toute évidence que la dette publique de la République Démocratique du Congo n'est pas gérée selon les normes. Le présent audit de la Cour des comptes doit donner à tous les intervenants dans ce domaine, spécialement au Gouvernement de la République, au Ministre des Finances et à la Direction Générale de la Dette Publique, l'occasion de prendre conscience de cette situation et, en conséquence, y remédier, notamment par les recommandations formulées dans le présent rapport.

Un référé sera envoyé au Ministre de tutelle pour faire connaître les mesures mises en œuvre pour remédier à ces irrégularités, lacunes dans la réglementation et des insuffisances dans l'organisation administrative et comptable de l'entité contrôlée.

REFERE N° /2013 DU PRESIDENT DE LA COUR DES COMPTES

A l'attention du Ministre Délégué aux Finances du Gouvernement Central

Concerne : Audit de la dette publique de la République Démocratique du Congo

Observation n°1 :

Non adoption du projet du cadre organique de la DGDP prévoyant les 7 (sept) fonctions essentielles dans le fonctionnement d'un service chargé de la gestion de la dette publique

a) Critères

Les directives de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International en matière de gestion de la dette publique prévoient l'organisation, au sein de la structure qui en a la charge, des sept (7) fonctions essentielles suivantes : la fonction de politique générale, la fonction de mise à disposition des ressources, la fonction d'enregistrement, la fonction d'analyse, la fonction de suivi, la fonction d'exploitation et la fonction de contrôle.

L'article 33 du Décret n° 09/61 du 03 décembre 2009 portant création et organisation de la DGDP stipule que dans un délai qui ne pourra pas excéder trois mois à dater de la signature du présent décret, le Ministre ayant les finances dans ses attributions, soumettra au Premier Ministre un projet de Décret portant nouveau cadre organique de la DGDP. Il précise qu'en attendant l'adoption d'un nouveau cadre organique de la DGDP, les structures actuellement en vigueur au sein de l'OGEDP demeurent d'application.

b) Constat

Il ressort des entrevues avec les responsables des différentes structures de la DGDP, de la revue du cadre organique de l'OGEDP encore en application et du projet du cadre organique soumis à l'adoption des autorités compétentes voici bientôt trois (3) ans, que le mode de fonctionnement actuel ne permet pas à la DGDP de remplir les 7 fonctions précitées.

c) Conséquences

Le projet soumis au Ministre des Finances traîne encore. Ce retard considérable dans l'adoption du projet du cadre organique ne facilite pas l'application de certains axes de la réforme de la gestion de la dette publique car la DGDP continue à fonctionner avec

les anciennes structures à travers lesquelles les fonctions sus-évoquées n'apparaissent pas clairement et certaines d'entre elles ne sont pas correctement exercées (politique générale, négociation des accords de prêts, enregistrement, contrôle, suivi). La gestion de la dette continue donc de connaître certains goulots d'étranglement de jadis qui risquent de faire retomber le pays dans la situation d'une dette insoutenable de jadis.

La Direction Générale a pris acte de l'observation et déclare avoir maintes fois rappelé au Ministre des Finances le retard considérable mis pour l'adoption de ce texte.

d) Recommandation

La Cour des comptes recommande au Ministre des Finances de prendre toutes les dispositions nécessaires en vue de l'adoption, dans les meilleurs délais, du nouveau cadre organique de la DGDP.

Observation n°2 :

Non adoption du projet de Règlement d'Administration Spécifique de la DGDP

a) Critère

Selon les prescrits de l'article 26 du Décret n° 09/61 portant création et organisation d'un service public dénommé DGDP, son personnel est régi par un Règlement d'administration spécifique fixé par voie de Décret et tenant compte des droits et avantages acquis.

b) Constat

Le projet de Règlement d'administration spécifique transmis au Ministre des Finances voici environ trois (3) ans n'est pas adopté jusqu'à ce jour.

c) Conséquence

Ce retard conduit les gestionnaires à appliquer les dispositions de la Convention collective pour éviter le vide juridique. Cette pratique viole les dispositions de l'article 25 du Décret 09/61 qui stipule qu'à la date d'entrée en vigueur du présent Décret, il est mis fin au statut contractuel du personnel de l'Office de Gestion de la Dette Publique.

d) Recommandation

La Cour des comptes recommande au Ministre des Finances de faire toutes les diligences requises en vue de l'adoption, dans les meilleurs délais, du Règlement d'Administration Spécifique de la DGDP.

Observation n°3 :

Inefficacité de l'exercice du pouvoir hiérarchique du Ministre des Finances sur les activités de la DGDP

a) Critère

L'article 27 du Décret 09/61 sus-évoqué stipule que « sans préjudice de l'autonomie administrative et financière reconnue à la Direction Générale, le Ministre ayant les finances dans ses attributions exerce, conformément aux lois et règlements en vigueur, un contrôle hiérarchique sur les actes et le personnel de ce service.

Le contrôle est, selon le cas, a priori, concomitant ou a posteriori. Il peut être d'ordre administratif, juridique, technique, économique ou financier.

Le contrôle peut porter sur la légalité et l'opportunité des actes de gestion de la Direction Générale... ».

b) Constat

Il ressort de l'exploitation de divers documents et des entrevues organisées avec les responsables des différentes structures, un certain nombre de faits qui attestent de l'inefficacité du pouvoir hiérarchique du Ministre des Finances sur les actes de gestion de la Direction Générale. La façon dont ce pouvoir hiérarchique est exercé entrave souvent la bonne marche de la DGDP. Il s'agit entre autres :

- du retard considérable pour l'adoption du projet du cadre organique ;
- du retard considérable pour l'adoption du projet du Règlement d'administration spécifique de la DGDP ;
- de la non communication à la DGDP, de manière systématique, des informations relatives au paiement de la dette publique par les différentes structures relevant du Ministère des Finances (Cellule de la Dette du Cabinet du Ministre; Direction du Trésor et de l'Ordonnancement, Banque Centrale du Congo) en dépit des mémorandums et correspondances lui adressés à ce sujet. Cela ne facilite pas la tenue du grand-livre de la dette publique ;
- du retard dans le traitement de certaines matières relatives à la gestion

technique de la DGDP (autorisation de négociation avec les bénéficiaires des créances certifiées il y a plus de trois (3) ans ; délivrance des attestations de propriété aux acquéreurs des biens zaïrianisés ayant apuré leurs dettes ; décisions de réattribution des biens évalués...) ;

- du maintien, de manière indéfinie, de la Commission d'Enquête et d'Evaluation des Biens Zaïrianisés, créée par arrêté n° 037/CAB/MIN/FIN/98 du 14 octobre 1998 en dépit du fait que le travail lui confié continue à être effectué par les services de la DGDP ;
- de la création, par arrêté ministériel n° 069/CAB/MIN/FINANCES/2011 du 05 décembre 2011 de la Cellule de Suivi des Projets et Programmes (CSPP) en dépit de l'attribution de cette tâche de suivi à la DGDP selon l'article 7 du Décret n° 08/04 du 26 février 2008 portant renforcement du rôle centralisateur de la DGDP, en conformité avec les normes internationales. Cette même tâche de suivi est confiée à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (voir article 4, alinéa 6 ; article 7 alinéas 4 et 5 ; article 35, 4ième tiret ; article 37, 1er tiret du Décret n° 10/21 du 02 juin 2010 portant création, organisation et fonctionnement de l'ARMP) ;
- de la modification de l'organigramme général de la DGDP, fixé par ordonnance présidentielle, par la lettre du Ministre des Finances référencée 3395/CAB/MIN/FINANCES/2009 du 23 septembre 2009 adressée à l'Administrateur Délégué Général de l'OGEDEP et par laquelle il a transféré à cette entité les activités, le patrimoine et le personnel de la Commission de la Dette Publique Intérieure (CDPI) dont le mandat a expiré le 09 juin 2009. Il a ordonné la création du Département Ordonnancement en vue de se conformer aux recommandations des partenaires de la réforme des finances publiques. Et pourtant, cette préoccupation des partenaires est rencontrée dans le projet de cadre organique en souffrance ;
- le déblocage, souvent très tardif, de la prime de gestion arrêtée forfaitairement, du reste dérisoire par rapport au montant attendu en application des dispositions de l'article 2, paragraphe 2 de l'arrêté ministériel n° 10 portant institution générale d'une prime de gestion applicable aux prêts rétrocédés, aux prêts des biens zaïrianisés et autres prêts ex-Fonds de Convention de Développement, qui fixent à 0,25 % de l'encours de la dette, le montant de la prime à charge du Trésor. Cette prime, qui constitue la principale ressource de la DGDP, ne parvient pas à couvrir la paie du personnel ; etc.

La DGDP dit se réserver le droit de ne pas se prononcer sur ses rapports avec sa hiérarchie.

c) Conséquences

La Cour des comptes a relevé de nombreux cas de dysfonctionnements des services de la DGDP découlant des faiblesses dans l'exercice du pouvoir hiérarchique du Ministre des Finances. Ces faiblesses ne permettent pas à la DGDP d'exercer efficacement les missions lui dévolues par le législateur.

d) Recommandation

La Cour des comptes recommande au Ministre des Finances de prendre toutes les dispositions utiles afin de remédier à ces faiblesses.

Observation n°4 :

Octroi, par les gestionnaires de la DGDP, sans fondement juridique, de la prime de recouvrement

a) Critères

Aux termes de l'article 84 de la Convention collective de la DGDP, le Conseil d'Administration, sur proposition du Comité de Gestion, détermine les modalités d'octroi et les taux des primes. Il peut être accordé aux agents des primes notamment : de fonction ; de manipulation des espèces ; de fidélité ; de diplôme ; de responsabilité ; de secrétariat ; pour travaux insalubres ; de nuit. Les modalités de paiement et les taux sont communiqués aux agents par ordre de service après avis de la Délégation syndicale. L'article 95, quant à lui, traite de la prime de bilan et de la gratification annuelle.

Aucune disposition de la Convention collective ne prévoit la prime de recouvrement

Etant donné la dissolution du Conseil d'Administration et du Comité de Gestion, le pouvoir hiérarchique est exercé par le Ministre des Finances conformément à l'article 28 du Décret portant création et organisation de la DGDP.

b) Constat

Il ressort de la revue analytique des états financiers et de l'examen des livres comptables, que la DGDP a payé à son personnel durant toute la période contrôlée, une prime de recouvrement de 10 % sur toute créance recouvrée.

L'Equipe de vérification fait les observations suivantes à ce sujet :

- aucun texte n'institue ni ne réglemente l'octroi de la prime de recouvrement;
- les paiements effectués au titre de ladite prime sont des avantages indus qui se présentent de la manière suivante :
 - en 2007, CDF 37.009.460
 - en 2008, CDF 54.594.708
 - en 2009, CDF 77.440.356
 - en 2010, CDF 80.638.660
 - en 2011, CDF 40.250.068
- l'octroi de cette prime ne se justifie pas dans la mesure où les agents commis au recouvrement agissent dans le cadre de leurs fonctions et que la DGDP facilite leurs déplacements et contacts en leur payant hebdomadairement des frais de transport et en leur octroyant des cartes de communication.
- le recouvrement des loyers dans le bâtiment abritant les services de la DGDP donne également droit au paiement de la prime ;
- les paiements effectués ont profité à plusieurs catégories d'agents ne relevant pas nécessairement du Département Recouvrement et Trésorerie. Généralement, ces paiements ne sont pas appuyés par des justificatifs acquittés par les bénéficiaires.

La Direction Générale explique cette pratique par la stratégie adoptée autrefois par les gestionnaires pour rétribuer les agents qui usaient de leurs relations dans les entreprises débitrices pour aider la DGDP à recouvrer ses créances difficilement mobilisables.

c) Conséquences

Pendant que la DGDP éprouve d'énormes difficultés à assurer le fonctionnement adéquat des services et à payer les décomptes finals aux agents retraités qu'elle continue à prendre en charge en dépit de leur départ effectif en retraite, le paiement de 10 % de prime de recouvrement sur chaque créance encaissée ne se justifie pas du tout.

d) Recommandation

La Cour des comptes recommande à la DGDP de surseoir à l'octroi de la prime de recouvrement jusqu'à l'obtention éventuelle du Ministre des Finances (s'il le juge opportun), d'un texte instituant et réglementant l'octroi de cette prime de

Observation n°5 :**Non paiement au Trésor public de l'IPR collecté sur le personnel et les mandataires****a) Critère**

Aux termes des dispositions de la loi fiscale applicable en République Démocratique du Congo, la DGDP est le redevable légal de l'IPR collecté sur les salaires et émoluments payés. A ce titre, elle a non seulement l'obligation de déclarer les impôts à chaque échéance, mais aussi d'observer les échéances de paiement.

b) Constat

L'examen du dossier fiscal a permis à l'Equipe de vérification de constater que si la DGDP procède régulièrement aux déclarations dans le respect des échéances établies, mais il en va autrement du paiement de ces impôts. L'entité est ainsi soumise à maintes reprises à des redressements fiscaux et à des menaces de saisie des comptes bancaires.

L'encours fiscal de la DGDP, renseigné dans les bilans annuels, a évolué comme suit durant la période sous revue :

- CDF 418.481.192,97 en 2007 ;
- CDF 107.028.183,29 en 2008 ;
- CDF 377.729.770,79 en 2009 ;
- CDF 699.328.093,44 en 2010 ;
- CDF 1.088.083.248,43 en 2011.

c) Conséquences

Le non paiement régulier des impôts prive le Trésor public de ressources dont la DGDP et les autres structures de l'Etat dépendent pour leur fonctionnement et rémunération.

d) Recommandation

La Cour des comptes recommande à la DGDP de fournir des efforts pour apurer l'encours fiscal relatif à l'IPR sur la rémunération du personnel et des mandataires évalué à CDF 1.088.083.248,43 au 31 décembre 2011. Elle demande au Ministre des Finances de veiller à ce que la DGDP s'acquitte régulièrement de ses obligations en matières fiscales.

Observation n°6 :

Inexistence de documents portant politique et stratégies annuelles d'endettement public

a) Critères

Les normes de l'INTOSAI ainsi que les lignes directrices de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International recommandent à tout pays de disposer du document portant politique nationale d'endettement ainsi que de documents définissant les stratégies annuelles d'endettement dans le cadre des Lois de finances.

L'article 5 du Décret 09/61 portant création et organisation de la DGDP stipule que cette dernière est chargée de proposer au Gouvernement la politique nationale en matière d'endettement public. Cette mission avait déjà été confiée à l'OGEDP dans la Loi n° 76-021 du 16/09/1976, en son article 4, 1er tiret.

b) Constat

Depuis la création de l'OGEDP jusqu'à ce jour, l'entité n'a jamais élaboré le document de politique nationale d'endettement public ni les documents de stratégies annuelles d'endettement. L'absence d'un référentiel au niveau du Gouvernement Central n'a pas permis également aux Provinces, qui jouissent d'une autonomie dans le cadre de la libre administration, d'élaborer leurs politiques d'endettement public.

c) Conséquences

Cette carence signifie que la DGDP ne remplit pas une des principales missions lui assignées par le législateur. Cela a notamment comme conséquence, un endettement disparate et l'absence d'un référentiel pour évaluer les performances du Gouvernement Central et des Gouvernements Provinciaux en la matière.

d) Recommandation

La Cour des comptes recommande au Ministre des Finances de prendre des dispositions nécessaires pour doter le pays d'une politique et de stratégies en matière d'endettement public.

Observation n°7 :**Inexistence de textes juridiques régissant la rétrocession à des tiers des prêts contractés par l'Etat****a) Critère**

Les bonnes pratiques font qu'un Etat recourt parfois à l'endettement extérieur pour financer ses différents projets. Pour se faire, il élabore des projets de financement pour lesquels il signe des conventions ou accords de prêt avec des bailleurs de fonds. Mais, étant donné que ces projets relèvent de divers secteurs où l'Etat dispose de services spécialisés (entreprises publiques, établissements publics, programmes, projets...), il peut leur confier l'exécution des projets financés par ces emprunts extérieurs. A cet effet, il signe ainsi des accords de prêt subsidiaires avec ses services spécialisés pour leur rétrocéder ces emprunts.

b) Constat

Il ressort des entrevues avec les responsables du Département des Etudes de la DGDP qu'il n'existe pas à ce jour un texte juridique qui régit la rétrocession des prêts par l'Etat en dehors des accords de prêt subsidiaires.

c) Conséquence

Ce vide juridique ne permet pas d'avoir un cadre de référence duquel tous les accords de prêt subsidiaires doivent prendre leur source.

La DGDP a pris acte de l'observation et promis d'inclure cette disposition dans le projet de loi sur la dette publique.

d) Recommandation

La Cour des comptes recommande à la DGDP de proposer au Ministre des Finances dans les meilleurs délais, des projets des lois remédiant aux faiblesses relevées. Il s'agit entre autres de :

- la définition complète du périmètre de la dette publique intérieure et extérieure;
- la création d'une structure chargée de la coordination de la stratégie et du suivi de la gestion de la dette publique ;
- la rédaction des documents portant politique et stratégies annuelles d'endettement public ;
- l'élaboration du projet de texte régissant la rétrocession à des tiers des prêts contractés par l'Etat.

Observation n°8 :

Production irrégulière, par le Gouvernement, du Programme d'Investissement Public (PIP) devant servir de référentiel, notamment en matière de financement extérieur

a) Critères

Les normes de l'INTOSAI relatives à la dette publique, les directives de la Banque Mondiale et les prescrits de l'article 15 de la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques recommandent que les ressources d'endettement servent au financement des investissements. Pour se faire, le pays doit disposer d'un programme pluriannuel qui sert de référentiel à toute opération d'endettement.

Le Ministère du Plan a notamment pour mission de produire le Programme d'Investissement Public (P.I.P).

b) Constat

Le Programme d'Investissement Public n'est pas régulièrement élaboré.

c) Conséquence

La DGDP ne dispose pas en permanence d'un référentiel fixant les critères d'appréciation d'une demande de financement extérieur. Il s'en suit un endettement disparate aux retombées non certaines sur le développement socioéconomique du pays.

L'Equipe de vérification de la Cour des comptes n'a pas trouvé les preuves de diligences entreprises par la DGDP, en sa qualité de conseiller de l'Etat en matière d'endettement, pour que le Gouvernement pallie cette carence.

d) Recommandation

La Cour des comptes recommande au Ministre des Finances d'interpeler son collègue du Plan pour qu'il prenne les dispositions nécessaires afin que le Programme d'Investissement Public (PIP) soit élaboré régulièrement.

Fait à Kinshasa, le 17 Juin 2013

Ernest IZEMENGIA NSAA-NSAA

Président ai

ANNEXES

N° 01 : Ordre de mission n° 101/PCC/JLU/2012

N° 02 : Ordre de mission n° 44/PCC/JLU/2012

N° 03 : Preuve d'acquisition d'immobilisations sans respect de la loi

N° 04 : Preuve d'acquisition d'immobilisations sans respect de la loi

N° 05 : Documents de la Chaîne de la Dépense 2007 à 2009

N° 06 : Preuves de paiement de la prime de recouvrement sur loyers

N° 07 : Preuves de paiement de la prime de recouvrement à diverses catégories d'agents sans acquit libératoire

N° 08 : Dépenses non appuyées de pièces justificatives

N° 09 : Etats financiers des exercices 2007 à 2011

N° 10 : PV de remise et reprise CDPI/OGEDP et documents connexes

N° 11 : Preuves de paiement des jetons de présence

N° 12 : Preuves de paiement de la rémunération du personnel domestique des mandataires

N° 13 : Compte courant fiscal de la DGDP

N° 14 : Preuve de paiement de la prime au Délégué Syndical Principal

N° 15 : Arrêté portant création de la Commission d'Enquête et Evaluation des biens zaïrianisés

N° 16 : Arrêté portant création de la CSPP

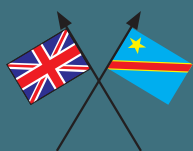
N° 17 : Créances de la dette intérieure en instance de certification

N° 18 : Projets d'attestation de propriété transmis au Ministre des Finances

TABLE DES MATIERES

	Pages
1. INTRODUCTION.....	5
2. PRESENTATION DE LA DIRECTION GENERALE DE LA DETTE PUBLIQUE.....	7
2.1. Création et missions de la DGDP	7
2.1.1. Aperçu historique	7
2.1.2. Création de la DGDP.....	8
2.1.3. Missions de la DGDP	8
2.2. Pouvoir hiérarchique.....	9
2.3. Structure organique.....	9
2.4. Effectifs du personnel.....	11
2.5. Patrimoine et ressources de la DGDP.....	11
2.5.1. Du patrimoine.....	11
2.5.2. Des ressources.....	14
2.6. Emplois.....	16
2.7. Gestionnaires en poste durant la période contrôlée.....	20
2.7.1. Conseil d'Administration et Comité de Gestion.....	20
2.7.2. Direction Générale.....	20
2.7.3. Commissaires aux comptes.....	21
3. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL ET PRINCIPAUX INTERVENANTS DANS LA GESTION DE LA DETTE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.....	21
3.1. Cadre juridique et institutionnel de la gestion de la dette publique.....	21
3.2. Principaux intervenants dans la gestion de la dette publique en République Démocratique du Congo	22
4. APERCU ET DELIMITATION DU PERIMETRE DE LA DETTE DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.....	25
4.1. Aperçu général sur la situation de la dette de la RD Congo	25
4.1.1. Etat des lieux du service de gestion de la dette publique.....	25
4.1.2. Axes de la réforme de la gestion de la dette publique en RD Congo.....	26
4.2. Périmètre de la dette	26

4.2.1. Dette intérieure.....	26
4.2.2. Dette extérieure.....	29
5. OBSERVATIONS.....	37
5.1. Administration générale de la DGD.....	37
5.1.1. Structure organisationnelle et système de pilotage de la DGD.....	37
5.1. 2. Gestion des ressources humaines.....	48
5.1.3. Gestion du patrimoine.....	54
5.1.4. Gestion des finances et fiscalité.....	57
5.2. Cadre juridique et institutionnel et système d'information de la dette publique en RD Congo.....	70
5.2.1. Cadre juridique et institutionnel de la gestion de la dette publique en RD Congo.....	70
5.2.2. Système d'information de la dette publique en RD Congo.....	78
5.3. Dette et créances extérieures.....	80
5.3.1. Dette extérieure.....	80
5.3.2. Créances extérieures.....	90
5.4. Dette et créances intérieures.....	91
5.4.1. Dette intérieure.....	91
5.4.2. Créances intérieures.....	96
6. CONCLUSION.....	101
ANNEXES.....	119



Publié avec l'appui de la
Coopération Britannique et du PNUD

