ASSEMBLEE NATIONALE

COMMISSION ECONOMIE, FINANCES
ET CONTROLE DE L'EXECUTION
DU BUDGET

REPUBLIQUE DU CONGO

Unité*Travail*Progrès

RAPPORT N°16

SUR

LE PROJET DE LOI PORTANT REGLEMENT DU BUDGET DE L'ETAT EXERCICE 2017

Quatorzième (14ème) Législature

Session ordinaire (budgétaire) du 15 octobre 2018

Le présent rapport est structuré comme suit :

I. Introduction ;

II. Présentation du projet de loi ;

III. Examen du projet de loi ;

IV. Débats en commission ;

V. Recommendations ;

VI. Conclusion.

I. INTRODUCTION

La Commission Economie, Finances et Contrôle de l'Exécution du Budget s'est réunie du 27 octobre au 27 novembre 2018 dans la salle 102 du Palais des Congrès, sous la direction de son Président, l'Honorable **Maurice MAVOUNGOU**, afin d'examiner le projet de loi portant règlement du budget de l'Etat, exercice 2017.

Quinze (15) Honorables Députés membres de la Commission ont pris part aux travaux. Il s'agit de :

- Thierry HOBIE — Premier-Vice-Président ;
- Abel Joël OWASSA YAUCKA — Deuxième Vice-Président ;
- Marien MOBONDZO ENDZONGA — Rapporteur ;
- Bonaventure BOUDZIKA — Secrétaire ;
- Joseph BADIABIO — Membre ;
- Fidèle BOSSA — Membre ;
- Jean Pierre IBOMBO — Membre ;
- Avanke LEKOUNDZOU TSATSA — Membre ;
- Jean Valère MBANI — Membre ;
- Eugène MBANZOULOU — Membre ;
- Venance MOGNA — Membre ;
- Christophe NDIKI MAMPAKA — Membre ;
- Bernadette ONDZE née NGAMBOLO — Membre ;
- Honoré SAYI — Membre ;
- Paul Gibert TCHIGNOUMBA BOUMBA — Membre.

<u>Excusés</u>: (02)

- Justin KOUMBA — Membre ;
- Alexis NDINGA — Membre.

II. PRESENTATION DU PROJET DE LOI

En application de l'article 154 alinéa 2 de la Constitution du 25 octobre 2015 et en vertu des dispositions de l'article 60 de la loi n°36-2017du 3 octobre 2017 portant loi organique relative aux lois de finances, le projet de loi en examen porte règlement définitif du budget de l'Etat, exercice 2017 réajusté.

A ce titre, il :

- ratifie les ouvertures de crédits décidées par décrets d'avance;
- régularise les dépassements de crédits évaluatifs constatés et procède à l'annulation des crédits non consommés ;
- majore le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté des budgets annexes ou des comptes spéciaux du trésor,
- constate les écarts dans la mise en œuvre des projets inscrits au budget de l'Etat;
- affecte les résultats de l'exercice 2017.

II.1. Du budget de l'Etat

Le budget de l'Etat exercice 2017 réajusté était équilibré en ressources et en charges à la somme de **1.513.285.000.000** FCFA.

Cependant, le budget général réajusté était arrêté à :

- **1.243.300.000.000** FCFA en recettes ;
- **1.498.537.000.000** FCFA en dépenses.

Ainsi, il dégageait un solde global budgétaire déficitaire de **255.237.000.000** FCFA qui devrait être couvert par l'excédent des ressources de trésorerie sur les charges de trésorerie de même montant, soit **255.237.248.000** FCFA.

II.2. Des résultats de l'exécution du budget de l'Etat réajusté, exercice 2017

L'exécution définitive des recettes et des dépenses du budget de l'Etat exercice 2017 modifié, a donné les résultats suivants :

II.2.1 – Des recettes

Le montant définitif des recettes du budget général pour l'année 2017 a été de **1.329.541.794.090** FCFA pour une prévision de **1.453.537.000.000** FCFA, soit un taux de recouvrement de **91.47%.**

Le tableau ci-dessous présente le détail de ces recettes.

(en francs CFA)

Nature des recettes	Prévisions	Recouvrements	Taux
A) <u>Recettes propres</u>			
-Impôts et taxes intérieures	653.000.000.000	617.566.730.259	94,57%
- Droits et taxes de douanes	116.000.000.000	107.709.808.447	92,85%
- Recettes pétrolières	391.300.000.000	397.501.729.177	101,58%
- Recettes de services et de PP	38.000.000.000	16.189.275.542	42,60%
Total recettes propres	**1.198.300.000.000**	**1.138.967.543.425**	95,05%
B) Excédent de trésorerie	**255.237.000.000**	**190.574.250.665**	74,67%
Total recettes du budget général	**1.453.537.000.000**	**1.329.541.794.090**	91,47%

II.2.2 – Des dépenses

Le montant définitif des dépenses du budget général pour l'année 2017 a été de **1.551.185.799.657 FCFA** pour une prévision de **1.499.000.000.000 FCFA**, soit un taux d'exécution de **103,48%.**

Le tableau ci-dessous présente le détail de ces dépenses.

(en Francs CFA)

Nature des dépenses	Prévisions (1)	Ordonnancements (2)	Paiements	Taux d'exécution 2/1
<u>Dépenses courantes</u> (hors dette)				
-Personnel	410.000.000.000	390.504.062.480	390.504.062.480	95,24%
-Biens et services	205.000.000.000	219.250.860.282	186.642.130.782	106,95%
-Charges communes	35.000.000.000	69.693.903.287	53.267.052.407	199,13%
-Transferts et Interventions	322.000.000.000	303.342.731.216	195.134.579.682	94,21%
Dépenses d'investissement	438.000.000.000	473.746.735.520	409.346.461.867	108,16%
<u>Service de la dette</u>	89.000.000.000	94.647.506.872	94.647.506.872	106,35%
Total dépenses du budget général	**1.499.000.000.000**	**1.551.185.799.657**	**1.329.541.794.090**	**103,48%**

II.2.3 - Du résultat de l'exécution du budget général, exercice 2017

L'exécution du budget général pour l'année 2017 a dégagé un résultat déficitaire de **221.644.005.567 FCFA,** dont le détail est présenté dans le tableau ci-dessous.

(en Francs CFA)

Recettes	1.329.541.794.090
Dépenses	1.551.185.799.657
Résultat du budget général (déficit)	**-221.644.005.567**

II.2.4- Du résultat de l'exécution des budgets annexes ouverts en 2017

Il se présente comme suit :

(en Francs CFA)

Recettes	2.055.258.192
Dépenses	2.021.416.219
Résultats des budgets annexes (excédent)	**+33.841.973**

II.2.5- Du résultat de l'exécution des Comptes Spéciaux du Trésor ouverts au titre de l'année 2017

Les Comptes Spéciaux du Trésor ouverts Au titre de l'année 2017 ont dégagé un résultat excédentaire ainsi qu'il suit :

(en Francs CFA)

Recettes	4.233.885.253
Dépenses	3.510.760.823
Résultats des Comptes Spéciaux du Trésor (excédent)	**+723.124.430**

II.2.6.- Du résultat global d'exécution du budget de l'Etat de l'année 2017

La prise en compte des opérations des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor a abouti à un résultat global d'exécution déficitaire de **220.887.039.164 FCFA.**

Le résultat global d'exécution du budget de l'Etat au titre de l'année 2017 est définitivement fixé ainsi qu'il suit :

(en Francs CFA)

Déficit au titre des opérations définitives	**-221.644.005.567**
Opérations des budgets annexes	**+33.841.973**
Opérations des comptes spéciaux	**+723.124.430**
RESULTAT GLOBAL D'EXECUTION	**-220.887.039.164**

III. EXAMEN DU PROJET DE LOI

L'examen de ce projet de loi a obéi à la procédure suivante :

- Echanges avec les Experts du Gouvernement
- Audition du Gouvernement ;
- Préoccupations des Honorables Députés ;
- Réponses du Gouvernement.

III.1- Echanges avec les Experts du Gouvernement

Dans le cadre de l'examen de ce projet de loi, la Commission a reçu, pour des compléments d'informations liés à l'exécution de la loi de finances rectificative 2017, les responsables et experts relevant de certaines administrations centrales du ministère des finances, à savoir :

- le directeur général et les directeurs centraux des impôts et du domaine;
- le directeur général et les directeurs centraux des douanes et droits indirects;
- les directeurs centraux du trésor public;
- le directeur général et les directeurs centraux de la caisse congolaise d'amortissement;
- le directeur général et les directeurs centraux du budget.

III.2- Audition du Gouvernement

La Commission a procédé à l'audition de Monsieur **Calixte NGANONGO,** Ministre des Finances et du Budget, principal interlocuteur de la Commission en matière de budget.

Dans son exposé, le Ministre des Finances et du Budget a rappelé :

- les raisons du réajustement du budget initial ;
- les hypothèses retenues pour la prévision des recettes pétrolières ;
- le résultat définitif de l'exécution du budget réajusté.

a) Des raisons du réajustement du budget initial

Le budget de l'Etat exercice 2017, initialement adopté et promulgué par la loi n°33-2016 du 31 décembre 2016 portant loi de finances pour l'année 2017, avait été modifié par la loi n°41-2017 du 29 décembre 2017 portant loi de finances rectificative pour l'année 2017. Ceci pour tenir compte :

- du niveau des recettes pétrolières, largement inférieur aux prévisions arrêtées dans la loi de finances initiale ;
- de la mise en place de la nouvelle équipe gouvernementale.

b) – Des hypothèses retenues pour la prévision des recettes pétrolières du budget réajusté

Les hypothèses retenues pour la projection des recettes pétrolières dans le projet de loi de finances rectificative étaient les suivantes :

- prix de référence international du Brent : 42,09$ par baril ;
- décote appliquée : 3,587$;
- prix du brut congolais : 38,5$ par baril ;
- production pétrolière annuelle : 93,503 millions de barils ;
- taux de change : un (1) $ égal à 575 francs CFA.

c) Du résultat définitif de l'exécution du budget 2017 modifié

❖ **Récapitulatif des recettes définitives recouvrées :**

➢ **Recettes propres**

- Impôts et taxes intérieures: 617.566.730.259 FCFA (94,57%)
- Droits et taxes de douanes: 107.709.808.447 FCFA (92,85%)
- Recettes pétrolières: 397.501.729.177 FCFA (101,58%)
- Recettes de services et de Portefeuille: 16.189.275.542 FCFA (42,60%)

Total recettes propres : 1.138.967.543.425 FCFA (95,05%)

➢ **Excédent de trésorerie: 190.574.250.665 FCFA (74,67%)**

Total recettes du budget général: 1.329.541.794.090 FCFA (91,47)

❖ **Ajustement des crédits de la loi de règlement :**

- Crédits ouverts : 1.499.000.000.000 FCFA
- Ouverture des crédits : 90.339.005.961 FCFA
- Annulation des crédits : - 38.153.206.304 FCFA

Total des crédits de 2017 : 1.551.185.799.657 FCFA

❖ **Récapitulatif des dépenses ordonnancées et payées** (en Francs CFA)

Nature des dépenses	Prévisions (1)	Ordonnancements (2)	Paiements (3)	Taux d'exécution (2)/(1)
Charges financières de la dette	89.000.000.000	94.647.506.872	94.647.506.872	106,35%
Personnel	410.000.000.000	390.504.062.480	390.504.062.480	95,24%
Biens et services	205.000.000.000	219.250.860.282	186.642.130.782	106,95%
Charges communes	35.000.000.000	69.693.903.287	53.267.052.407	199,13%
Transferts et interventions	322.000.000.000	303.342.731.216	195.134.579.682	94,21%
Dépenses d'investissement	438.000.000.000	473.746.735.520	409.346.461.867	108,16%
Total	**1.499.000.000.000**	**1.551.185.799.657**	**1.329.541.794.090**	**103,48%**

III.2 - Préoccupations des Honorables Députés

A la suite de l'exposé du ministre, les Honorables Députés ont formulé des préoccupations portant sur :

1) les raisons de la faible exécution des mesures d'accompagnement prescrites dans la loi de finances ;

2) le non-respect des autorisations parlementaires devenu la règle et non l'exception ;

3) le paradoxe entre le niveau élevé des exonérations exceptionnelles accordées (144,106 milliards FCFA) et le faible niveau des recettes douanières recouvrées (107,709 milliards de FCFA) ;

4) l'impact socio-économique des exonérations fiscales et douanières ;

5) les résultats de l'emprunt obligataire lancé en 2016 et les émissions des bons de trésor en 2017 ;

6) les raisons de la baisse constante des recettes pétrolières au regard de la hausse de la production et des prix;

7) la contribution au budget de l'Etat des secteurs suivants : Télécommunications, forêt, portefeuille public (SNPC, port autonome de Pointe-Noire, ANAC, ARC, Banque postale, Centrale Electrique du Congo…).

III.3 – Réponses du Gouvernement

Le Gouvernement a formulé les éléments de réponse ci-après :

1) **Sur la faible exécution des mesures d'accompagnement prescrites dans la loi de finances**

Plusieurs mesures d'accompagnement prescrites dans la loi de finances étaient assises sur l'interconnexion des différents systèmes informatiques des régies financières et la sécurisation des documents clés de l'administration fiscale et douanière.

Ce travail qui se poursuit est suffisamment avancé et devrait donner des meilleurs résultats dans les prochaines exécutions des lois de finances.

2) **Sur le non-respect des autorisations parlementaires devenu la règle et non l'exception**

Le dépassement de certaines autorisations parlementaires demeure une exception liée notamment à des dépenses souvent imprévisibles.

En ce qui concerne l'exécution du budget de l'Etat, le Gouvernement a l'obligation de respecter et de faire respecter les autorisations budgétaires du Parlement. C'est une règle de bonne gestion des finances publiques.

Le constat fait sur les dépassements de crédits enregistrés au niveau des biens et services ainsi que des charges communes est lié à la prise en charge des dépenses régaliennes et imprévisibles auxquelles le Gouvernement a souvent l'obligation de faire face.

3) **Sur le paradoxe entre le niveau élevé des exonérations exceptionnelles accordées à hauteur de 144,106 milliards FCFA contre des recettes douanières de 107,709 milliards de FCFA**

Les exonérations sont du ressort de la loi, notamment : le code général des impôts, la charte des investissements ou la réglementation douanière.

Force est de constater que les exonérations exceptionnelles ont pris de l'ampleur au cours de ces dernières années. Toutefois, il convient de noter que depuis 2016, le niveau de ces exonérations exceptionnelles est en perpétuelle régression :

- 254,569 milliards FCFA, en 2015 ;
- 162,762 milliards FCFA, en 2016 ;
- 144,106 milliards FCFA, en 2017.

Ces exonérations sont pour l'essentiel liées à la contribution à l'investissement. En effet, sur les 144,106 milliards FCFA d'exonérations exceptionnelles en 2017, les exonérations liées à la contribution à l'investissement représentent 95,11%, soit 137 milliards FCFA. Les autres exonérations exceptionnelles ne représentent que 7 milliards FCFA.

La réforme fiscale en cours, notamment la refonte du code général des impôts, devrait permettre une rationalisation et une harmonisation des exonérations par secteur d'activités ainsi que le renforcement des capacités de l'administration fiscale.

Dans le même ordre d'idées, le Gouvernement se propose de réviser le Code des investissements, ainsi que certaines Conventions d'établissement.

4) Sur l'impact socio-économique des exonérations fiscales et douanières

Les exonérations sont un instrument de politique économique et sociale. Elles servent à :

- faciliter la réalisation des investissements à caractère public ;
- soutenir le développement des activités économiques ;
- favoriser les investissements privés en application notamment du code minier, du code des hydrocarbures et de la charte des investissements ;
- mettre en œuvre les mesures destinées à juguler les évènements conjoncturels de la cherté de la vie.

Les exonérations fiscales et douanières peuvent être accordées sur la base des cahiers de charge mentionnant l'engagement que les bénéficiaires prennent sur le plan social en termes de création d'emplois et d'amélioration du bien-être social.

Pour apprécier l'impact socio-économique de ces exonérations, une étude devrait être menée au préalable par les ministères sectoriels et la direction générale de l'économie.

Au regard du niveau très élevé des exonérations observé ces dernières années, l'évolution des indicateurs macroéconomiques laisse penser que l'impact socioéconomique est très mitigé.

Une réponse possible à cette préoccupation serait de rendre obligatoire l'évaluation des dépenses fiscales. Un rapport annuel permettrait au Gouvernement et au Parlement d'apprécier les effets des exonérations et de redéfinir la politique économique en tant que de besoin.

5) Sur les résultats de l'emprunt obligataire lancé en 2016 et l'émission des bons de trésor en 2017

<u>De l'emprunt obligataire</u>

L'emprunt obligataire lancé en 2016 a connu un large succès. Un compte séquestre de remboursement à échéance fonctionne très bien à la BEAC. Pour une sollicitation initiale de 150 milliards FCFA, l'emprunt net a été souscrit à hauteur de 192,304 milliards FCFA sur le marché financier régional, soit une sursouscription de 28,20%.

Il a permis d'assainir le bilan des banques locales et de financer des projets inscrits dans la loi de finances 2016.

De l'émission des bons de trésor

Conformément à la décision de la Banque centrale de supprimer les avances directes aux Etats, les autorités de la CEMAC ont institué le marché sous régional des titres publics.

Le Congo, dernier pays de la CEMAC à intégrer ce marché, a réussi son entrée en commençant par l'émission des bons du trésor en 2017.

Sept (7) mois après le lancement des activités, nous avions dressé le bilan qui était globalement positif, avec quelques facteurs qui limitaient les performances du Congo sur le marché, à savoir :

- les contraintes internes de gestion liées à l'appartenance des banques à des groupes auxquels elles sont assujetties;
- les difficultés liées à la faiblesse de la communication ;
- l'impact négatif de la dégradation des critères de convergence du Congo sur les ratios de pondération des risques.

Sur cette base, le Gouvernement a adopté et mis en œuvre une batterie d'actions visant à améliorer la perception de la destination Congo ainsi que nos performances sur le marché sous régional.

À fin octobre 2018, les principaux indicateurs se présentent comme suit :

- montant total levé, 57,4 milliards de FCFA contre 23,7 milliards de FCFA sur toute l'année 2017;
- hausse significative du taux de couverture des montants mis en adjudication, qui a gagné 50,2 points de base entre 2017 et 2018.

Nous continuons à travailler avec les spécialistes en valeur du trésor (SVT), principalement les banques de la sous-région agréées comme telles par le Congo qui nous font toujours confiance malgré la conjoncture économique difficile caractérisée par la baisse de la liquidité bancaire dans notre zone économique.

6) Sur la baisse constante des recettes pétrolières au regard de la hausse de la production et des prix

Deux raisons concourent au recul des recettes pétrolières en 2017, à savoir :

a. Le mécanisme de partage de production entre l'Etat et les sociétés pétrolières

Malgré l'entrée en production du champ Moho Nord en avril 2017 et des bonnes perspectives de production des champs Lianzi et Moho Bilondo, le mécanisme de partage de production permet de comprendre que la plupart de nos zones de permis d'exploitation fonctionnent sur le modèle de contrat avec le principe de l'utilisation des Seuils de Prix Haut.

En effet, lorsque les prix du pétrole brut sur le marché sont élevés et supérieurs au Seuil de Prix Haut, le Cost-Oil diminue en faveur du Super Profit Oil et donc le partage devient avantageux pour l'Etat. C'est-à-dire que les droits en huile de l'Etat augmentent. Par conséquent, le nombre de cargaisons à commercialiser par la SNPC pour le compte de l'Etat augmente ainsi que le niveau des recettes.

A contrario, lorsque les prix baissent et sont inférieurs au Seuil de Prix Haut, l'effet contraire se produit, parce que le seuil de prix n'agit plus et donc le Cost-Oil est récupéré au maximum.

En 2017, la moyenne des seuils était proche de 58 $ par baril. Quant au prix moyen du Brent, il était de 53.202 $ par baril. Le prix moyen « Congo » lui se situait à 49.780 $ par baril pour le Djeno et 52.595 $ par baril pour le Nkossa Blend, le taux de change moyen d'un dollar était de 593.200 FCFA.

b. Les prélèvements sur droits à huile de l'Etat

La comptabilisation des recettes pétrolières en 2017 comme dans les précédentes années se fait en base encaissement.

En 2017, la production a augmenté de près de 19% par rapport à 2016 et le prix moyen du Brent s'est également amélioré de près de 21%.

Cependant, les gains de partage de production qu'occasionne la hausse conjuguée de la production pétrolière et des prix sont grevés par les prélèvements au titre des engagements vis-à-vis des sociétés pétrolières et partenaires commerciaux.

Au nombre des prélèvements effectués sur les droits à huile de l'Etat en 2017 :

- le soutien à la filière aval pétrolière ;-
- le fonctionnement de la Centrale Electrique du Congo ;
- le remboursement des infrastructures de production et de transport de l'électricité ;
- le coût de la participation de l'Etat dans l'exploitation des gisements Yanga-Senji, etc.

Les prélèvements étant faits en amont, le trésor public reçoit le résiduel. C'est pour cette raison que la mobilisation des recettes est faible au regard de la hausse de la production et des prix.

7) **Sur la contribution au budget de l'Etat des secteurs suivants : télécommunications, forêt, portefeuille public**

Pour l'année 2017, les niveaux de contribution au budget de l'Etat sont :

- Télécommunications : 4,304 milliards FCFA;
- Forêt : 19,024 milliards FCFA;
- Portefeuille public : 3,700 milliards FCFA.

Il convient de souligner que l'objectif d'une meilleure contribution des entreprises du portefeuille public au budget de l'Etat demeure une préoccupation du Gouvernement.

IV-DEBATS EN COMMISSION

Les débats en Commission ont porté sur :

- l'augmentation constante des soldes budgétaires déficitaires lors de ces quatre derniers exercices, à savoir :
  - 60,046 milliards FCFA en 2014;
  - 111,605 milliards FCFA en 2015 ;
  - 206,321 milliards FCFA en 2016 ;
  - 221,664 milliards FCFA en 2017.

- le crédit à accorder aux budgets de l'Etat dont les exécutions année après année s'illustrent par :
  - le manque de fiabilité et de réalisme des prévisions budgétaires ;
  - le non-respect récurrent des plafonds budgétaires;
  - les dépenses effectives qui s'écartent des répartitions des crédits déterminées dans la loi de finances et ce, selon les parts stratégiques de chaque ministère ;
  - la non-maîtrise des flux de trésorerie qui conduit à des accumulations des arriérés de paiement.

V- RECOMMANDATIONS

La commission recommande :

1) **A la Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire** d'assumer ses missions souveraines de contrôle juridictionnel des comptes, notamment en matière de discipline budgétaire.

2) **Au Gouvernement** :

a) de s'approprier et de procéder à la vulgarisation sans délai des lois ci-après :

- loi n° 10-2017 du 9 mars 2017 portant code relative à la transparence et à la responsabilité dans la gestion des finances publiques ;
- loi organique n° 36-2017 du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances.

b) d'élaborer et de publier les textes d'application afférant à ces textes de loi ;

c) d'améliorer la coordination des corps de contrôle internes (Inspection Générale d'Etat, Inspection Générale des Finances et Direction Générale du Contrôle Budgétaire) ;

3) **Au Parlement** d'assumer avec efficience sa mission de contrôle de l'action du Gouvernement telle que rappelée par le Président de la République lors de son message au Parlement réuni en Congrès le 30 décembre dernier.

VI. CONCLUSION

Au terme des débats, la Commission Economie, Finances et Contrôle de l'Exécution du Budget a adopté la **loi de règlement du budget de l'Etat pour l'année 2017** arrêté en recettes à la somme de **1.329.541.794.090 FCFA** et en dépenses à la somme de **1.551.185.799.657 FCFA.**

Ce budget dégage un résultat global déficitaire de **220.887.039.164 FCFA.**

Le vote de la Commission a donné les résultats suivants :

- Inscrits : 18
- Présents : 16
- Ont voté pour : 16
- Ont voté contre : 0
- Abstention : 0

En conséquence, la Commission invite l'Assemblée nationale réunie en séance plénière à faire autant.

Brazzaville, le 27 novembre 2018

LA COMMISSION