



PUBLIEZ CE QUE VOUS PAYEZ

COALITION CONGOLAISE

Pointe Noire, le 19 juin 2015

Note de position à l'occasion du vote de la Loi de Finances rectificative 2015 : Responsabilité et efficacité de la dépense

Alors que les revenus du secteur des hydrocarbures représentaient 75% des revenus totaux de la République du Congo en 2013¹, la forte baisse du cours du pétrole observée au cours de l'année 2014 a plongé l'économie congolaise dans une situation difficile. La dépendance aigüe à cette matière première au prix volatile, a rendu difficile l'élaboration d'un budget réaliste pour l'exercice 2015. Ainsi, les Parlementaires congolais ont été appelés à se prononcer sur le réajustement de l'estimation des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015. La session parlementaire extraordinaire ouverte à cet effet le 13 juin doit amener les députés et sénateurs à se prononcer sur le projet de loi de finances rectificative validée par le gouvernement le 23 mai 2015, équilibré en dépenses et en recettes à **2.715.066.000.000 FCFA**. Dans un contexte de contraction drastique des revenus et des dépenses publiques, *Publiez ce que vous payez - Congo* **souhaite rappeler la nécessité d'accroître la transparence, la responsabilité et la redevabilité dans la gestion des finances publiques.**

Si le secteur extractif rencontre aujourd'hui des difficultés, il a néanmoins connu plusieurs années extrêmement rémunératrices. La production pétrolière du Congo a connu de 2006 à 2013 une augmentation ; ce qui a conduit à un accroissement substantiel aussi bien des recettes que des dépenses publiques et au dégagement régulier d'excédents budgétaires. Pourtant, **Publiez ce que vous payez Congo s'interroge sur la présente gestion, et relaie la préoccupation partagée par l'opinion publique congolaise et internationale sur la gestion réservée au compte de stabilisation, et par conséquent aux excédents budgétaires.**

Selon les documents à sa disposition, *Publiez ce que vous payez - Congo* peut établir une comparaison des principaux flux financiers depuis 2008 :

	2008 LOF ²	2009 LOF	2010 LOF	2011 LR ³	2012 LR	2013 PLR ⁴	2014 LOFR ⁵	2015 LOF	2015 LR
Recettes pétrolières	1 552 MDS FCFA	1 023 MDS FCFA	2 224 MDS FCFA	2 791 MDS FCFA	2 543 MDS FCFA	2 545 MDS FCFA	2 378 MDS FCFA	1 479 MDS FCFA	?
Recettes totales	1 921 MDS FCFA	1 403 MDS FCFA	2 332 MDS FCFA	3 066 MDS FCFA	3 303 MDS FCFA	3 346 MDS FCFA	3 933 MDS FCFA	3 070 MDS FCFA	2 715 MDS FCFA
Dépenses d'investissement	450 MDS FCFA	514 MDS FCFA	674 MDS FCFA	1 011 MDS FCFA	-	1 796 MDS FCFA	2 495 MDS FCFA	2 113 MDS FCFA	?
Dépenses totales	1 308 MDS FCFA	1 403 MDS FCFA	1 347 MDS FCFA	1 869 MDS FCFA	2 831 MDS FCFA	2 717 MDS FCFA	3 648 MDS FCFA	3 070 MDSFCFA	2 715 MDS FCFA
Epargne budgétaire	613 MDS FCFA	0,00 FCFA	985 MDS FCFA	1 224 MDS FCFA	471 MDS FCFA	628 MDS FCFA	285 MDS FCFA	0,00 FCFA	0,00 FCFA

¹ Selon le rapport ITIE portant sur l'exercice 2013

² Loi organique de finances

³ Loi de règlement

⁴ Projet de loi de règlement

⁵ Loi de Finances rectificative

Bureau sis au Centre-Polio Matendé, Pointe-Noire, République du Congo

Email : pwypcongo@yahoo.fr

Tél. : (00242) 05 557 90 81 / 05 595 52 46

Loi de Finances 2015 : élaborer un budget réaliste et respectueux des priorités sociales

Malgré une diminution significative des dépenses d'investissement et des dépenses totales, il est encore difficile de savoir si le projet de loi de finances rectificative 2015 est réaliste. De plus, face à l'imprévisibilité des cours du pétrole et à la dépendance vis-à-vis des revenus pétroliers, l'Etat semble avoir adopté une stratégie consistant à ne libérer au cours de l'exercice 2015, que 30% des budgets votés dans la loi de finances⁶. **Publiez ce que vous payez - Congo s'interroge sur les motivations de cette décision, qui entretient l'opacité autour des dépenses publiques, dans un contexte pourtant difficile où la transparence est de rigueur. Cette méthode empêcherait un suivi réel de l'état des finances publiques au cours de l'année et fausserait toute analyse de l'action de l'Etat.** La loi de finances est une loi dont il faut pouvoir mesurer l'application, et qui engage l'Etat à traduire ses politiques en termes financiers. Des informations contextuelles telles que le prix du baril qui a été utilisé pour calculer les revenus du Congo, seront également nécessaires pour évaluer la pertinence des décisions prises.

Publiez ce que vous payez - Congo appelle les Parlementaires à requérir la disponibilité et la publication des informations contextuelles qui ont permis l'élaboration de la loi de finances rectificative. La Campagne rappelle aux Parlementaires que les projets visant à l'amélioration de l'accès à l'eau, aux soins et à l'éducation ne doivent, en aucun cas, être menacés par des coupes budgétaires.

Faire la transparence sur les épargnes budgétaires

Les réalités actuelles amènent inexorablement à se tourner vers le compte de stabilisation ouvert en 2006, et destiné à recevoir les excédents budgétaires. **Publiez ce que vous payez - Congo** estime, en additionnant tous les excédents annuels depuis 2008, selon les documents à sa disposition, que 4 207 milliards de FCFA auraient pu être épargnés sur ce compte. Aucun chiffre officiel n'est cependant disponible puisqu'aucun audit n'a été effectué en dépit d'un engagement dans ce sens du Chef de l'Etat.

Alors que ce compte a été présenté comme un gage de stabilité en prévision des périodes difficiles, telle que notre pays en traverse en ce moment, Publiez ce que vous payez - Congo appelle les Parlementaires à ne pas se prononcer sur le budget rectificatif tant que les informations sur le contenu et la gestion du compte de stabilisation ne seront pas rendues publiques.

Les accords commerciaux : intérêts stratégiques et publics

L'analyse des derniers rapports ITIE fait ressortir un manque d'information concernant les différents accords contractés par l'Etat congolais avec ses partenaires, entre autres la République populaire de Chine, mais également des partenaires privés tels que la compagnie ENI (dans le cadre de son accord concernant la Centrale Electrique de Djéno). Aucune information précise n'est disponible dans l'espace public concernant les conditions de prêt ou les contreparties prévues par ces accords. Ces décisions engagent pourtant des fonds publics et ont des conséquences directes sur les conditions de vie des Congolais, puisqu'il s'agit entre autres de la production électrique nationale, et des investissements dans les infrastructures, notamment routières du pays. La récente mission du FMI auprès du gouvernement a confirmé ces inquiétudes : « Les dépenses publiques destinées à la construction de la Centrale Electrique du Congo et aux subventions énergétiques ainsi que toute autre dépense publique liée au fonctionnement de l'État doivent être incluses dans le cadre budgétaire afin de faciliter la gestion de la politique budgétaire. ⁷ ». **Seule une évaluation régulière de ces accords permettra aux Parlementaires de prendre des décisions éclairées.**

Publiez ce que vous payez - Congo appelle donc les Parlementaires à exiger que toutes les informations concernant les accords engageant les finances publiques, et notamment ceux contractés avec ENI Congo et la Chine, soient rendues publiques, et que les projets réalisés dans le cadre de ces accords soient audités.

⁶ Informations recueillies dans l'article des Dépêches des Brazzaville du 9 avril 2015, édition électronique. <http://adiac-congo.com/content/baisse-du-prix-du-baril-de-petrole-le-budget-de-letat-pourrait-en-patir-30560>

⁷ « Les services du FMI achèvent leur mission relative aux consultations de 2015 au titre de l'article IV avec la République du Congo », Communiqué de presse No. 15/248, Le 1^{er} juin 2015. <http://www.imf.org/external/french/np/sec/pr/2015/pr15248f.htm>

En outre, Publiez ce que vous payez - Congo souhaite porter plusieurs préoccupations concernant la gestion des finances publiques à l'attention des parlementaires, en particulier:

Traduire les engagements de transparence en actes : la publication des documents relatifs au budget

L'accès aux documents témoignant de l'état des finances et de l'avancée des politiques publiques est une condition matérielle sine qua non au bon fonctionnement de la démocratie congolaise. Les précédents travaux de recherche de *Publiez ce que vous payez - Congo* amènent la campagne à affirmer aujourd'hui qu'une grande partie des documents qui permettraient de connaître la situation des finances publiques est inaccessible au citoyen par les voies officielles. Cet état de fait est confirmé par l'analyse du cabinet ADE (Analysis for Economic Decisions), publiée dans un rapport de juin 2014 sur le « Cadre de Mesure de la Performance de la Gestion des Finances Publiques en République du Congo »⁸, qui souligne que les documents principaux concernant la planification, l'exécution et le suivi des recettes et de dépenses publiques ne sont pas publiés. Sont cités : les documents du budget annuel, les rapports intra-annuels sur l'exécution du budget, les états financiers de fin d'exercice, les rapports de vérification externe, les documents relatifs à l'attribution de marchés, les documents relatifs aux ressources mises à la disposition des unités de service de base.

Le rapport mentionne également **la culture du secret et la méfiance dont sont empruntées les pratiques de travail du secteur public** : « *Très souvent les cadres rencontrés considèrent qu'ils ne sont pas habilités à donner ou divulguer l'information demandée, même lorsque celle-ci est réputée d'ordre public.* »⁹ L'attitude décrite ici, est vécue et subie par tous les citoyens lors de leurs visites dans les administrations, et a été intégrée au point qu'ils sont nombreux aujourd'hui à considérer que les affaires de l'Etat ne sont pas les leurs. **Il est donc capital que l'Etat s'attache à communiquer davantage sur son action auprès de ses citoyens, à qui il doit rendre des comptes régulièrement, dans un régime républicain et démocratique. La présentation de multiples plans d'action lors de meetings ponctuels, ou via certains medias n'est pas suffisante, il faut étendre ces pratiques aux phases d'exécution et d'évaluation des politiques.**

Il est également crucial que l'information circule au sein même de l'appareil étatique, afin que chaque administration puisse remplir son rôle correctement. *Publiez ce que vous payez - Congo* a pu observer cette situation dans les départements lors des missions de terrain, alors qu'aucun des Directeurs Départementaux rencontrés n'était au courant du budget alloué à sa circonscription¹⁰.

Publiez ce que vous payez - Congo appelle les Parlementaires à interpellier les Ministères responsables sur les obligations de publication des documents relatifs au budget.

Le processus ITIE : rester vigilant

Publiez ce que vous payez - Congo insiste sur la **fiabilité et la sincérité des données déclarées dans le cadre de la conciliation annuelle du processus ITIE**. Il faut ici rappeler que les incohérences des déclarations faites par la SNPC au sujet de sa filiale de la CORAF, révélées par l'existence d'un contrat « gagnant-gagnant » avec la société Philia, demeurent à ce jour inexplicables par les autorités concernées.

Les situations de pénurie de carburant observées dans le pays, et jusque dans la ville pétrolière de Pointe Noire, amènent en outre chacun à **s'interroger sur l'efficacité du contrat de performance qui lie l'Etat et la CORAF**. Selon le rapport ITIE portant sur l'exercice 2013, près de 6 millions de barils ont été livrés par la SNPC à la CORAF, et aucune contrepartie financière n'a été versée sur le compte du Trésor Public. Cet accord, qui prive l'Etat d'une part de ses revenus au profit d'une production locale à moindre coût, ne semble pas atteindre son but puisque la demande locale est loin d'être satisfaite.

⁸ Soutenue par l'Union européenne pour le gouvernement du Congo, cette étude évalue la gestion des finances publiques selon de nombreux critères, dont la transparence du budget.

⁹ Analysis for Economic Decisions (ADE), Cadre de mesure de la gestion des finances publiques en République du Congo, juin 2014, page 52.

¹⁰ Situations observées notamment lors des enquêtes préalables au rapport de suivi budgétaire de décembre 2014.

A la suite des débats provoqués par les révélations du rapport de la Déclaration de Berne, *Publiez ce que vous payez - Congo entend rappeler le statut particulier des entreprises publiques¹¹, qui, engageant des fonds publics, sont soumises à de hautes exigences de transparence et de redevabilité. Cependant, les entreprises publiques ne peuvent pas fonctionner sur fonds publics sans rendre compte des méthodes et des résultats de cette gestion, tant en termes de recettes, de dépenses, que de gouvernance.*

Dans l'ensemble, les manquements observés et les lacunes systématiques dans la mise en œuvre des recommandations formulées chaque année dans les rapports de réconciliation devraient être rapidement comblées, **au risque de mettre en péril la nouvelle validation ITIE prévue en 2016.**

Publiez ce que vous payez - Congo appelle les Parlementaires à interpeller le Comité Exécutif de l'ITIE et le Ministère dont dépend la SNPC sur les déclarations problématiques de l'exercice 2013 ; le Ministère des Hydrocarbures sur la pertinence du contrat liant l'Etat à la CORAF, et le gouvernement afin qu'il mette en œuvre les recommandations formulées dans le cadre de l'ITIE.

La transparence : une exigence toujours d'actualité

Les progrès en termes de transparence de l'Etat et de la tenue des affaires publiques du Congo ont été reconnus au niveau international, notamment par l'accession au statut de pays conforme dans le cadre de l'ITIE. Les annulations de dette obtenues dans le cadre du programme des Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE) ont également récompensé les efforts consentis en matière de transparence. Il est donc raisonnable de conclure que la transparence a, jusqu'à ce jour, été profitable au pays. Sur le plan intérieur, en revanche, les réels impacts de cette transparence se font attendre, et c'est pourquoi chaque partie doit intégrer que la transparence n'est pas une finalité, mais une étape nécessaire vers une meilleure gouvernance, gage de développement humain.

La transparence est une condition indispensable à l'émergence d'un débat citoyen sur la question, et l'assurance de la prise en compte des besoins des Congolais. D'autre part, si le caractère républicain du régime congolais n'est aujourd'hui pas remis en question dans les déclarations, il l'est pourtant dans les faits. **La gestion des affaires d'un Etat républicain est en effet une « affaire publique »¹².**

La mise en place d'un réel système de redevabilité engagerait ainsi chaque agent devant ses compatriotes. **La Loi de Transparence et de Responsabilité Fiscales**, qui n'a toujours pas été soumise au vote du Parlement, est un instrument qui souligne la responsabilité des agents dans la gestion des affaires publiques et qui prévoit les sanctions à appliquer en cas de manquement. Cette loi est d'autant plus importante qu'elle prévoit une planification pluriannuelle des dépenses et des recettes, et le renforcement du contrôle des engagements de l'Etat, afin d'éviter l'accumulation d'arriérés de paiements intérieurs. Ces dispositions répondent directement aux préoccupations formulées récemment par le FMI¹³, dans le cadre de sa revue 2015 sur l'article IV.

Publiez ce que vous payez - Congo appelle les Parlementaires à souligner sans cesse la nécessité de la transparence et de la redevabilité dans la gestion des affaires publiques, et à voter dans les plus brefs délais la loi de Transparence et de Responsabilité fiscales.

L'action citoyenne dans le suivi de la gestion des finances publiques: une exigence légale

Publiez ce que vous payez - Congo rappelle que ses demandes et recommandations sont légitimes et fondées sur la Constitution congolaise, qui garantit le caractère public et transparent de la gestion des affaires de l'Etat. Ainsi, la Constitution du 20 janvier 2002 pose les fondements de la gestion des affaires publiques et affirme l'intérêt supérieur du peuple congolais, par rapport aux intérêts personnels en ces termes:

¹¹ Exemples d'entreprises publiques : la SNE (Société Nationale d'Electricité), la SNDE (Société Nationale de Distribution d'Eau), la CFCCO (Chemin de Fer Congo Océan), la SNPC (Société Nationale des Pétroles du Congo), la Coraf (la société congolaise de raffinage, filiale de la SNPC).

¹² République : du latin *republica, res*, la chose, et *publicus*, public

¹³ « Les services du FMI achèvent leur mission relative aux consultations de 2015 au titre de l'article IV avec la République du Congo », Communiqué de presse No. 15/248, Le 1^{er} juin 2015. <http://www.imf.org/external/french/np/sec/pr/2015/pr15248f.htm>

Préambule « Nous, peuple congolais, [...] réaffirmons, solennellement, notre droit permanent de souveraineté inaliénable sur toutes nos richesses et nos ressources naturelles comme élément fondamental de notre développement »

ARTICLE 38 Tout acte, tout accord, toute convention, tout arrangement administratif ou tout autre fait, qui a pour conséquence directe de priver la Nation de tout ou partie de ses propres moyens d'existence tirés de ses ressources ou de ses richesses naturelles, est considéré comme crime de pillage imprescriptible et puni par la loi.

ARTICLE 111 Sont du domaine de la loi :

[...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature, les emprunts et les engagements financiers de l'Etat ;

ARTICLE 178 Le Président de la République négocie, signe et ratifie les traités et les accords internationaux. La ratification ne peut intervenir qu'après autorisation du Parlement, notamment en ce qui concerne les traités de paix, les traités de défense, les traités de commerce, les traités relatifs aux ressources naturelles ou les accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction du territoire.

Au regard de cette analyse, Publiez ce que vous payez - Congo appelle :

✓ **les Parlementaires à :**

- Demander la disponibilité et la publication des informations contextuelles qui ont permis l'élaboration de la loi de finances rectificative.
- Veiller à ce que les projets visant à l'amélioration de l'accès à l'eau, aux soins et à l'éducation ne soient pas menacés par des coupes budgétaires.
- Ne pas se prononcer sur le budget rectificatif tant que les informations sur le contenu et la gestion du compte de stabilisation ne seront pas rendues publiques
- Exiger que toutes les informations concernant les accords engageant les finances publiques, et notamment ceux contractés avec ENI Congo et la Chine, soient rendues publiques, et que les projets réalisés dans le cadre de ces accords soient audités.
- Interpeller les Ministères responsables sur les obligations de publication des documents relatifs au budget.
- Interpeller le Comité Exécutif de l'ITIE et le Ministère dont dépend la SNPC sur les déclarations problématiques de l'exercice ITIE 2013 ;
- Interpeller le Ministère des Hydrocarbures sur la pertinence du contrat liant l'Etat à la CORAF.
- Voter dans les plus brefs délais une loi forte de Transparence et de Responsabilité fiscales.

✓ **Les autorités centrales à:**

- Commander un audit du compte de stabilisation ;
- Rendre publics et accessibles tous les contrats engageant les fonds publics,
- Rendre publics et accessibles tous les accords commerciaux internationaux,
- Rendre publics et accessibles tous les documents relatifs au budget de l'Etat : la Loi de Finances annuelle, les rapports relatifs à l'exécution du budget en cours d'exercice, la Loi de règlement annuelle dans les délais requis, les rapports annuels de la Cour des Comptes dans les délais requis.
- Publier toutes les attributions de marchés publics passés selon la procédure de gré à gré,
- Envoyer aux directeurs départementaux leurs budgets respectifs pour l'exercice à venir,
- Faire respecter la législation concernant les incompatibilités de mandats ;
- Expliquer les déclarations relatives aux activités de la CORAF dans le cadre de l'ITIE ;

✓ **Les autorités décentralisées :**

- Participer à l'élaboration et au suivi de l'exécution des projets développés dans leurs localités

✓ **Les Partenaires aux Développement (FMI, Banque Mondiale, Union Européenne, BAD, PNUD)**

- Renforcer le suivi des mécanismes de la gouvernance publique au Congo
- Multiplier les sessions de renforcement des capacités des agents étatiques
- Renforcer l'aide aux administrations dans la mise en œuvre des réformes de gestion des finances publiques de la CEMAC.