

# **RAPPORT SUR L'EXECUTION DU PACDIP**

Au terme des conflits qui ont complètement détruits les équipements productifs, occasionnant la fragilisation du tissu social et affectant par là même les capacités institutionnelles de l'Etat à offrir des services de qualité aux congolais, le ministère des finances et de l'économie et le PNUD ont convenu d'un accord de financement, sur les fonds de la BAD, pour la formation des députés et des sénateurs, des femmes élues locales, des conseillers élus locaux, des femmes leaders, ainsi que des fonctionnaires du Parlement.

La mise en œuvre de cet accord a connu quelques difficultés. En effet, si le plan d'action 2008, fixant les activités de formation, élaboré en faveur des députés et sénateurs des commissions économies et finances du parlement et soumis à l'approbation des bureaux des deux chambres, avait prévu le démarrage des activités pour début février 2008, il a fallu attendre 2010 pour voir ces activités se réaliser en grande partie. Pour ce faire, il a fallu recruter un consultant, qui avec l'appui de l'équipe de l'Unité gouvernance a permis la réalisation pratiquement de toutes les activités prévues pour un montant de 463.200.000 USD, dont le donateur est la Banque Africaine de Développement.

Au cours de cette année 2010, et précisément le jeudi 25 février, il s'est tenu dans les bureaux du PACDIP, une réunion dont l'objet était de faire le Point des activités confiées au PNUD. Au cours de cette réunion un rappel a été fait sur la durée du projet qui devait en fait s'achever en décembre 2009, la durée du projet étant de trois ans. En dépit de cela, le projet a bénéficié d'une prorogation d'une année, jusqu'à fin 2010. Le souhait avait été émis le souhait de voir le projet être exécuté au cours de l'année 2010, notamment l'ensemble des missions confiées dans le cadre du contrat passé entre l'Etat congolais et le PACDIP.

Il a été aussi déploré l'exécution partielle des activités en 2009, deux sessions seulement ont été organisées en 2009. Cette situation malencontreuse, le report de la ressource de 2008 en 2009, s'explique aussi par le décaissement tardif de la ressource par la BAD. C'est ainsi qu'un projet de plan annuel de travail a été élaboré en se conformant au protocole d'accord signé entre l'Etat et le PNUD, mais aussi et surtout aux besoins des parlementaires. Ce qui a permis de répondre à la demande de report de la ressource formulée par le PNUD. En effet, il a été retenu les activités suivantes :

1. Atelier de formation de 50 fonctionnaires du Parlement
2. Séminaire de formation des femmes leaders
3. Séminaires de formation des femmes élues locales, secrétaires générales et Maires du Congo
4. Séminaire de vulgarisation du rôle du parlement et sensibilisation des élus locaux sur le phénomène de corruption
5. Séminaire de sensibilisation des parlementaires sur les questions spécifiques (PPTTE, Dettes, questions pétrolières, lutte contre la corruption)
6. Atelier d'initiation des parlementaires à l'utilisation des outils informatique et à l'internet.
7. Voyages d'études à l'étranger des parlementaires à raison de 5 par commission. (RDC, Algérie, Cameroun, Sénégal)

## Des séminaires et des communications

Tous les séminaires se sont déroulés à Brazzaville, à Owando, dans le Département de la Cuvette et à Kinkala, dans le Département du Pool. Etant donné la spécificité des questions abordées qui toutes s'articulent sur l'économie et les finances, il a été jugé utile de procéder à une demande des communicateurs auprès du ministère des finances. Il importe de souligner que certains communicateurs étaient des consultants internationaux. A ceux-là il faut ajouter un honorable député de l'Assemblée nationale du Mali.

### **1. Séminaire de formation des fonctionnaires de l'Assemblée nationale et du Sénat (Commission économie et finances) Brazzaville du 19 au 21 avril 2010**

NGONO Emmanuel « l'évaluation des politiques, des plans, des programmes et des projets »

TOUKOULOU Bernard « Suivi de l'exécution d'un projet par un ministère »

KIABELO André « la balance de paiement »

MAKOUMBOU Philippe « La méthodologie d'estimation et d'évaluation des recettes de l'Etat

OSSIALA Sylvestre « la méthodologie d'adoption du budget de l'Etat et la problématique du contrôle de son exécution par l'Assemblée nationale

BISSILA Martin « La méthodologie d'adoption du budget de l'Etat et la problématique du contrôle de son exécution par le Sénat.

### **2. Séminaire de formation des femmes leaders des administrations et de la société civile sur le processus budgétaire et les problèmes de corruption, Brazzaville du 20 au 22 juillet 2010**

TENGO Laurent « La corruption, la concussion et la fraude »

L'honorable Amadou BOUARE « les expériences de l'Assemblée nationale du Mali dans la lutte contre la corruption »

MASSAMBA Etienne « Procédures d'élaboration du Budget de l'Etat »

NGOULOU pierre Levy « procédures d'exécution du Budget de l'Etat »

ATTANASSO Marie Odile « La budgétisation selon le genre »

**3. Séminaire de formation des femmes élues locales et des secrétaires générales des arrondissements, des conseils départements et communaux sur « le processus budgétaire et les problèmes de corruption », Brazzaville du 3 au 5 Août 2010**

MASSAMBA Etienne « Procédures d'élaboration du Budget de l'Etat »

NGOULOU Pierre Levy « procédures d'exécution du Budget de l'Etat »

KOUMBA Martin « l'élaboration et l'exécution du budget local »

NZOUNGOU Alphonse « La corruption, la concussion et la fraude »

KONTE Fatoumata Dombia « le plan communal de développement et le budget sensible au genre »

MPIONDION Victor « l'évaluation et l'exécution du budget local »

ADOU NGAPI Cornélien « La politique nationale genre au Congo »

**4. Séminaire de sensibilisation des Sénateurs sur les questions spécifiques (PPTe et dettes) Brazzaville le 5 novembre 2010.**

Théodore IKEMO « l'initiative PPTe »

NGANKOUA ABOULI Jildas« La dette publique : aspects financiers »

ELO DACY Duc « La dette publique : aspects juridiques »

**5. Séminaire de formation de renforcement des capacités des élus locaux sur le processus budgétaires et les problèmes de corruption, Owando du 15 au 19 septembre 2010**

Etienne MASSAMBA, du Ministère des Finances du Budget et du Portefeuille Public sur le thème « Procédures de préparation et l'élaboration du budget national ».

Pierre Lévy NGOULOU, du Ministère des Finances du Budget et du Portefeuille Public sur le thème « Procédures d'exécution des dépenses de l'Etat ».

Martin KOUMBA, ancien Directeur Général de l'administration du Territoire, Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation sur le thème « l'élaboration et l'exécution du budget local »,

Jean Marie BAMOKENA, Chef de Cabinet du Préfet du Département de Brazzaville sur le thème « le contrôle du budget local »,

Simon Pierre NZOBABELA, membre de la Commission Anti-Corruption sur le thème « l'organisation de la lutte contre la corruption, la concussion et la fraude »

Jean Marie BOPOUMBOU, Député sur le thème « la méthodologie et le contrôle budgétaire, expérience de l'Assemblée Nationale.

IKONGO Logan, Sénateur sur le thème « l'adoption et le contrôle budgétaire par le Sénat ».

#### **6. Séminaire de formation de renforcement des capacités des élus locaux sur le processus budgétaire et les problèmes de corruption, Kinkala du 23 au 25 septembre 2010.**

Etienne MASSAMBA, du Ministère des Finances du Budget et du Portefeuille Public sur le thème « Procédures de préparation et l'élaboration du budget national ».

Pierre Lévy NGOULOU, du Ministère des Finances du Budget et du Portefeuille Public sur le thème « Procédures d'exécution des dépenses de l'Etat ».

Martin KOUMBA, ancien Directeur Général de l'administration du Territoire, Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation sur le thème « l'élaboration et l'exécution du budget local »,

Jean Marie BAMOKENA, Chef de Cabinet du Préfet du Département de Brazzaville sur le thème « le contrôle du budget local »,

Simon Pierre NZOBABELA, membre de la Commission Anti-Corruption sur le thème « l'organisation de la lutte contre la corruption, la concussion et la fraude »

OSSIALA Sylvestre « la méthodologie d'adoption du budget de l'Etat et la problématique du contrôle de son exécution par l'Assemblée nationale

BISSILA Martin « La méthodologie d'adoption du budget de l'Etat et la problématique du contrôle de son exécution par le Sénat.

#### **7. Séminaire de formation des parlementaires, membres des commissions économies et finances sur les questions pétrolières**

NDEKE Jean Marie « Généralités techniques sur le Pétrole »

« Les différents types de contrats pétroliers

OSSIALA Sylvestre « Le calcul de la quote part de l'Etat »

« Le suivi mensuel de la fiscalité pétrolière »

Des Résultats.

Tous les séminaires se sont déroulés dans un bon climat et la participation de tous les parlementaires a été effective

Toutes les autorités étatiques qui ont participé aux cérémonies d'ouvertures ont remercié la BAD et le PNUD pour l'appui multiforme qu'ils ne cessent d'apporter au développement du Congo. Ils ont souhaités que de telles formations puissent se multiplier pour permettre non seulement le renforcement des capacités mais surtout l'appropriation de toutes les problématiques développées au cours de ces séminaires.

Si la formation des fonctionnaires des commissions économies et finances avait pour objectif de permettre d'accompagner les parlementaires dans leur mission de contrôle et de suivi de l'action gouvernemental dans l'exécution du budget, il faut convenir qu'en l'absence d'une fonction publique parlementaire cet objectif en dehors de la connaissance qu'elle a pu donné à ces fonctionnaires ne se situe pas dans les missions qui leur sont assignés. En effet, il nous semble que les fonctionnaires ne participent pas à l'examen du budget et leur contribution est nulle. Par contre les conseillers des membres du Bureau des deux commissions ont bénéficié dans la mesure où ils aident les présidents des commissions à l'examen des dossiers qui leur parviennent.

Cependant du point de vue de la connaissance près de 80% ont apprécié les modules qui ont été présentés. Par contre ils ont déplorés qu'il n'y ait pas eu des exemples concrets dans le cadre du suivi et du contrôle des projets.

L'exposé portant sur la méthodologie d'estimation et d'évaluation des recettes de services », les fonctionnaires ont été ravi d'apprendre que l'on pouvait élaborer la loi de finance de l'Etat hors des recettes pétrolières et qu'un accent particulier doit être mis sur la diversification de l'économie congolaise, d'autant plus que le pétrole est une matière première épuisable. Il importe donc de penser à l'après pétrole.

L'exposé sur la balance de paiement a fait ressortir que près de 90% des fonctionnaires l'ont trouvé très technique et le temps imparti ne leur permettait pas de bien appréhender toutes les notions liées à la balance de paiement. C'est pourquoi ils ont demandé que cette expérience puisse se poursuivre, d'autant plus qu'ils viennent de plusieurs horizons de formation.

Le séminaire de formation des femmes leaders des administrations et de la société civile sur le processus budgétaire et les problèmes de corruption a montré une familiarisation des femmes sur les phénomènes de corruption. En effet, elles sont confrontées à ce phénomène dans leur vécu quotidien. Le séminaire a permis de dévoiler l'ampleur de la corruption dans notre pays, notamment dans les douanes les impôts, les aéroports, les ports, dans la circulation etc.... Les femmes ont souhaités la mise en place des antennes anticorruption dans tous les services publiques et dans les départements pour aider tant la commission nationale de lutte contre la corruption que l'observatoire pour éradiquer ce fléau.

L'honorable Amadou BOUARE, Président du réseau des parlementaires maliens sur la gouvernance et la lutte contre la corruption a informer les participants qu'il existe au mali des organes de lutte contre la corruption et que les outils utilisés et les démarches entreprises s'apparentent à ceux du Congo. Cependant, il a tenu à souligner qu'il existe au Mali un réseau des parlementaires sur la

gouvernance et la lutte contre la corruption. Ce réseau compté 19 pays africains. C'est cette expérience qu'il a partagé à ces collègues parlementaires dans un diner débat en demandant à ceux-ci d'adhérer à ce réseau

Monsieur Etienne MASSAMBA qui est intervenu dans la « procédure d'élaboration du budget de l'Etat » a abordé le sujet sous l'angle de la crise économique qui autorise aujourd'hui à changer de méthode de travail. C'est toute la justification des réformes qui sont entreprises en ce moment en vue de l'assainissement des finances publiques. On évoque à ce propos des budgets programmes et du rôle du cadrage macro-économique et budgétaire consacré par le cadre de dépense à moyen terme (CDMT). Il convient de relever que malgré sa technicité l'exposé a suscité l'engouement favorable de près 90% des participantes

« La budgétisation selon le genre », animée par Madame Marie Odile ATTANASSO, a suscité une satisfaction de près de 80% des participantes. Ce qui est intéressant c'est le fait que près de 20% des femmes ont estimé qu'on ne pouvait pas suivre cette approche d'autant plus que le budget concerne tout le monde, c'est – à – dire tous les citoyens, homme comme femme et li n'y a pas lieu d'instituer un budget qui ne s'adresse qu'au genre féminin. Le citoyen est hermaphrodite.

Le Vénérable Martin BISSILA, quant à lui, intervenant sur la méthodologie d'adaptation du budget de l'Etat et la problématique du contrôle de son exécution par le parlement a mis l'accent sur les actions stratégiques à mener par les parlementaires lors du processus budgétaire et il a aussi souligné les difficultés liées au processus et au non-respect du délai légal du dépôt du projet de loi de finance au Parlement ainsi que l'absence de certains documents qui accompagnent le projet de loi de finance.

Le séminaire de formation des femmes élues locales et des secrétaires générales du Congo a connu la participation de 125 femmes. Compte tenu de leur fonction le séminaire visait le renforcement des capacités pour leur permettre d'avoir les moyens d'une plus grande participation aux actions de développement du Congo. En effet, c'est au niveau des postes de responsabilités où elles sont qu'elles peuvent se mobiliser pour combattre la corruption et les autres affections assimilées. C'est justement en maîtrisant le processus budgétaire et ces techniques d'élaboration qu'elle peuvent prévenir et détecter les phénomènes de corruption et lutter contre ceux-ci en vue d'une bonne gouvernance dans notre pays.

Martin KOUMBA, Bertin OLOKAWÉ, Victor MPIANDION, qui, tous ont abordé la question du budget local dans ces aspects d'élaboration, d'exécution et d'évaluation. Ils ont démontré les capacités d'une entité décentralisée d'aller vers l'autonomie financière, pour pouvoir s'administrer librement. Le budget de la collectivité locale requiert, une fois élaboré par le Conseil départemental ou municipal, son approbation par le Représentant de l'Etat qui n'est autre que le Préfet du Département. Par ailleurs, le budget local a un langage et des pratiques qu'il est important de comprendre pour ne pas que l'autonomie financière ne dérive vers une indépendance, dans la mesure où le budget local est encadré par les lois de la République.

L'intérêt pour ces thèmes a été très manifeste d'autant plus que ces femmes exercent des fonctions qui les placent en posture soit de voter le budget local pour certaines, ou de procéder à son approbation en tant que secrétaires général de département, ou de commune, pour les autres. Il est par conséquent évident qu'elles demandent encore ce genre de formation dans les domaines qui les concernent.

Toutes les participantes, 100%, ont estimé que ce séminaire était d'une importance fondamentale et qu'il leur a permis de voir un peu plus claire dans l'exercice des fonctions qui sont les leur.

Le séminaire de sensibilisation des sénateurs sur les questions spécifiques, notamment le PPTE et la Dette devait permettre aux vénérables sénateurs de mieux apprécier les questions relatives à l'amélioration du circuit de la dépense et des indicateurs de la pauvreté.

Monsieur Théodore IKEMO qui a planché sur l'initiative PPTE, avoir circonscrit son cadre général, qui est celui d'un ensemble de mesures adoptées conjointement par la banque mondiale et le FMI en vue de résoudre les problèmes des pays lourdement endettés à l'égard des créanciers extérieurs, il a situé les objectifs que vise cette initiative à savoir : ramener l'endettement des pays éligibles à des niveaux viables et supprimer le recours aux rééchelonnements successifs et consacrer les efforts à la réalisation d'un développement. Pour être éligible à l'initiative PPTE, il y'a des conditions à savoir : avoir un endettement intolérable malgré un recours répété aux mécanismes d'allègement classique ; engager des réformes et mener une politique économique avisée dans le cadre des programmes appuyées par le FMI et La Banque Mondiale ; avoir adopté un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté(DSRP) basé sur un vaste processus participatif. C'est en répondant à toutes ces conditionnalités que le Congo a atteint le point d'achèvement. Ce qui a permis aux créanciers de lui accorder les annulations de près de 1.210 milliards de FCFA. Mais l'initiative PPTE exige la mise en place d'une politique prudente « post PPTE ».

Monsieur Jildas Ngonkoua Abouli, exposant sur les aspects financiers de la dette publique a d'abord défini la dette comme l'ensemble des engagements financiers pris sous forme d'emprunts par l'Etat, les collectivités publiques et/ou les organismes qui en dépendent directement. Cette dette augmente chaque fois qu'un déficit public est financé par emprunt. Le Congo a connu deux périodes : des années 60 à 70 la croissance était forte et on a assisté à une baisse de l'endettement. A partir des années 70 la croissance connaît un ralentissement et les taux d'intérêt ont fortement augmenté. D'où l'augmentation de la dette publique du Congo. Il a conclu son propos en affirmant que l'impact de l'initiative PPTE doit consacrer la tendance à la baisse du service de la dette.

Intervenant sur les aspects juridiques de la dette, Monsieur ELO-Dacy a circonscrit le cadre juridique et institutionnel de la dette, partant de la constitution, en passant par les lois et le manuel de procédure de référence en gestion de la dette publique, jusqu'au décret portant création d'un comité national de la dette publique. En soulignant la fragmentation de la gestion de la dette publique il a admis qu'elle est à l'origine de beaucoup de difficultés. C'est la raison pour laquelle il invite à un équilibre entre la politique budgétaire et la politique d'endettement dans le cadre d'une vision globale de la gestion des finances publiques. Une bonne gestion de la dette exige la limitation des pouvoirs et le contrôle des responsabilités de tout ce qu'engage l'Etat. D'où l'interpellation des parlementaires dans l'exercice de leur mission de contrôle de l'action gouvernementale.

Aux termes du débat interactif qui s'est instauré les sénateurs se sont interrogés sur les questions relatives à l'opportunité du ré - endettement et de la possibilité de mettre en place un observatoire de la gestion de la dette. Ils ont déploré le fait que cette sensibilisation intervienne après tout le processus de l'initiative PPTE.

Le séminaire sur les questions pétrolières a été sans nul doute celui qui beaucoup marqué les membres des commissions économies et finances de l'Assemblée et du Sénat, d'autant plus que les recettes pétrolières interviennent à plus de 70% dans le budget de l'Etat.

Serge Marie Aimé NDeke, en tant que directeur général des hydrocarbures, en ayant obtenu l'autorisation de son ministère a présenté un exposé très clair et franc sur les généralités techniques sur le Pétrole, depuis les activités de recherche, c'est – à –dire d'exploration sur la base des études géostratégiques et géophysiques, avec toute l'exigence technique et financière jusqu'à la production, le raffinage, la distribution et la commercialisation. Les questions ont tournées autour de l'absence d'une carte pétrolière du Congo, les critères d'estimation des réserves, sur les critères de découvertes du pétrole en ON shore et en Off shore. A bordant les différents types de contrats pétroliers, il a mis un accent particulier sur les formes possibles d'intervention, à savoir : la forme directe et la forme indirecte. Après avoir rappelé les objectifs des Etats et des sociétés sur le pétrole, il a circonscrit les principales clauses d'un contrat pétrolier, depuis la structure générale , jusqu'à la minimisation des risques en passant par les clauses techniques, opérationnelles et administrative, les clauses économiques, fiscales, financières et commerciales, les clauses juridiques, les clauses de GAZ. S'agissant des types de contrats il a indiqué qu'il en existe deux : la concession, qui donne délégation à un concessionnaire des droits de recherches et d'exploitation, et le contrat de partage de production.

Il a terminé son propos en évoquant les contrats qui comporte des risques.

Les débats se sont articulés autour des questions des pertes subies à cause de l'exonération abusive, la compréhension des notions telles que la part restante de la production de l'Etat, le cost oil, le profit oil, le niveau d'intérêt à rembourser, le rôle de la SNPC (la société nationale des pétroles du Congo), l'insertion de la taxe sur la redevance dans le budget de l'Etat...

L'intervention de Monsieur OSSIALA avait un caractère très technique en termes de langage sur les questions pétrolières. Il a mis l'accent sur l'importance des contrats pétroliers dans la mesure où ils sont à la base des relations entre les sociétés pétrolières et l'Etat. Il s'agit dans ce cadre des négociations qui mettent en évidence les intérêts des deux parties. C'est dans ce contexte que l'on évoque le calcul de la quote part de l'Etat et la négociation ne doit pas viser le bradage, d'où l'importance de sensibiliser sur les techniques et méthodes de négociation. Il a ensuite informé les participants sur les différents types de particularités qui participent de la négociation.

Le deuxième sujet qu'il a abordé portait sur le suivi mensuel de la fiscalité pétrolière et articulé autour des flux financiers, conçus comme valorisation du juste partage de la production, conditionnée par une correcte récupération des coûts, une parfaite maîtrise juridico économique des contrats et une bonne exécution de leurs termes économiques. Il a suggéré la mise en place d'une cellule de suivi au ministère des finances pour maîtriser la complexité du domaine de suivi, tributaires des opérations de calcul économique, de comptabilité, d'économie financière, d'économétrie de la maîtrise des contrats et de leurs avenants, de la procédure comptable, de l'historique des accords particuliers, de la maîtrise du calcul de l'excès, c'est – à – dire du suivi des comités de gestion, de la détermination des seuils du prix, de la procédure de la prévision des recettes fiscales informatique, de l'anglais.

Les débats se sont ordonnés autour des questions sur les capacités de l'Etat congolais à contrôler la production, l'exploitation et la commercialisation du pétrole ; le reversement des bénéfices de la SNPC en tant qu'entreprise, au trésor public, autrement dit le suivi financier de la SNPC ; le pourquoi du partage de l'excès, dans la mesure où il est une propriété de l'Etat ; Les capacités des cadres chargés du suivi et de la participation des cabinets privés pour le compte de l'Etat.

Au total, le projet PACDIP a connu au cours de cette année 2010 une réalisation satisfaisante. Il a été constaté que les formations ont permis dans les conseils départements ou communaux de voir ceux qui ont participé de faire des interventions pertinentes. De même que l'examen de la loi de finance 2011 a suscité des débats très instructifs de la part des députés et des sénateurs dans l'interpellation du ministre des finances et de l'économie sur les recettes pétrolières. La sensibilisation sur les questions pétrolières a permis de mettre un accent particulier sur la diversification de l'économie congolaise et de jeter un regard très attentif sur les mécanismes de productions de la recette pétrolière.

Par contre, il convient de noter que toutes les activités prévues pour 2010 n'ont pas se réalisées, à savoir la formation en informatiques et les voyages d'études. Le PNUD avait sollicité et obtenu une prorogation pour six mois en 2011. Malheureusement pour des raisons diverses ces activités n'ont pas été réalisées jusqu'à la clôture du projet le 30 juin 2011.