RÉPUBLIQUE DU CONGO

RAPPORT SUR LA GOUVERNANCE ET LA CORRUPTION

RÉPUBLIQUE DU CONGO

JUIN 2018

Rédigé en Consultation avec les Services du Fonds Monétaire International

TABLE DES MATIERES

I. Liste des Abréviations 3
II. Résumé Analytique 4
III. Introduction 7
IV. évaluation de la gouvernance et de la corruption 9
A. État de droit 9
B. Gestion des Finances Publiques 13
C. Surveillance du Secteurfinancier 22
D. Climat des affaires 23
E. Lutte contre le blanchiment de capitaux 25
F. Lutte contre la corruption 27
V. Mesures de réformes 28

ANNEXES

Annexe 1. Résumé des principaux indicateurs 38

Annexe 2. Résumé des principaux problèmes de transparence budgétaire et recommandations précises 46

Annexe 3. République du Congo: facteurs de vulnérabilité liés à la transparence des finances publiques dans la chaîne de valeur du secteur pétrolier 49
1
Annexe 4. Indicateurs de transparence budgétaire 51

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I. LISTE DES ABREVIATIONS

AfSS – *Afrique subsaharienne*

ANIF – *Agence nationale d'investigation financière*

BEEPS - *Enquête sur l'environnement et les performances des entreprises*

CCDB - *Cour des comptes et de discipline budgétaire*

CEMAC - *Communauté économique et monétaire des États d'Afrique centrale*

CNLCCF – *Commission nationale de lutte contre la corruption, la concussion et la fraude*

COBAC - *Commission Bancaire de l'Afrique Centrale*

CUT – *Compte unique du Trésor*

EPIN - *Évaluation de la politique et des institutions nationales*

GABAC - *Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale*

GAFI – *Groupe d'action financière*

GFP – *Gestion des finances publiques*

IGE - *Inspection générale d'État*

IGF - *Inspection générale des finances*

ITIE - *Initiative pour la transparence dans les industries extractives*

ITP – *Indicateur de tierce partie*

LOLF – *Loi organique portant lois de finances*

ONG - *Organisation non gouvernementale*

ONUDC – *Office des Nations Unies contre la drogue et le crime*

PEFA – *Évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière*

PEMFAR – *Examen de la gestion des finances publiques et de la responsabilité financière*

PFR – *Pays à faible revenu*

PME – *Petites et moyennes entreprises*

PND – *Plan national de développement*

PPE – *Personnes politiquement exposées*

SNPC – *Société nationale des pétroles du Congo*

II. RESUME ANALYTIQUE

1. **Dans son discours historique du 30 Décembre 2017, le Président de la République a exprimé ses vives inquiétudes quant aux défis liés à la gouvernance et la corruption, et a souligné l'importance de les relever.** Le président a rappelé, en particulier, que les lois et les projets conçus pour remédier aux problèmes de gouvernance et de corruption doivent se traduire par des actions concrètes et être mis en œuvre, notamment dans le cadre des procédures pénales et d'autres mesures. Le présent rapport, qui a été développé à l'initiative du Président de la République du Congo, propose de telles mesures, sur la base d'une analyse des faiblesses du système de gouvernance et des vulnérabilités du système de lutte contre la corruption. Ce rapport a été rédigé avec l'assistance des services du FMI.[1]

2. **Le renforcement de la gouvernance et la lutte contre la corruption est une condition préalable à la politique de « rupture » du gouvernement.** Cette politique vise à diversifier l'économie du Congo et à renouer avec une croissance inclusive et durable. Les faiblesses relatives à la gouvernance et la corruption ont des effets négatifs significatifs sur la croissance inclusive[2]. Ces faiblesses ont été signalées comme étant une contrainte majeure au Congo. Des études récentes utilisant une approche méta-analytique montrent que de parts le monde la corruption à un effet négatif sur la croissance du PIB par habitant, même après le contrôle de possibles biais dans les analyses empiriques sous-jacentes.[3]

3. **Le Gouvernement reconnait les défis importants qui persistent dans ce domaine et l'urgence d'y apporter des solutions.** Ces difficultés ne sont pas nouvelles. Elles sont systémiques et limitent le potentiel de croissance du Congo depuis plusieurs années. Les impacts macroéconomiques des faiblesses au niveau de la gouvernance et de la corruption peuvent être analysés à travers les six secteurs que sont (i) l'état de droit, (ii) la gestion des finances publiques, (iii) la surveillance du secteur financier, (iv) le climat des affaires, (v) la Lutte contre le Blanchiment de Capitaux (LBC), et (vi) le régime anti-corruption. Bien que le Gouvernement ait fait des efforts pour relever les défis dans tous ces secteurs au cours des dix dernières années, il reste cependant une marge d'amélioration significative. C'est ce que laisse clairement transparaitre une série d'indicateurs comparatifs et de rapports qualitatifs, notamment les enquêtes nationales et des audits prééminents des secteurs clés de

[1]Le FMI reconnaît depuis longtemps l'importance des institutions et d'une bonne gouvernance pour des résultats économiques à long terme (FMI, 1997, 2005). Le FMI a mis en évidence les effets pervers de la corruption, en particulier sur la croissance inclusive et sur la confiance des citoyens (FMI 2017 & Lagarde 2016).

[2]FMI 2016. Le Rapport sur le Développement dans le Monde (Banque Mondiale, 2017a) fait également valoir que l'Objectif de Développement Durable (ODD) # 16 (Paix, Justice et Institutions efficaces) « au-delà de sa valeur intrinsèque, l'ODD 16 présente aussi une valeur instrumentale importante puisque sa réalisation contribuera à l'atteinte de tous les autres ODD. Il souligne que « Pour réaliser l'ensemble des objectifs de développement durable, il faudra en effet bien saisir le concept de gouvernance pour mettre en place des politiques plus efficaces.

[3]Voir par exemple, Ugur et Dasgupta (2011) ; Campos, Dimova et Saleh (2010) ; Ugur (2014) ; Mauro (1995, 2004) ; Dreher et Herzfeld(2005) ; Blackburn, Bose et Haque(2006) ; Arnone et Iliopoulos(2007) ; la Commission Européenne (2017b), paragraphe 17.

l'économie.[4]Le manque d'informations et de statistiques suffisantes sur l'efficacité des processus d'allocation de biens et services publics à la population est un autre indicateur de faiblesses au niveau de la gouvernance et de la transparence.

4. **Les progrès dans l'état de droit sont confrontés à des difficultés sur le plan de la mise en œuvre, de la transparence et de l'application.** Le système de gouvernance souffre d'une faiblesse dans la mise en œuvre de la réglementation et la responsabilisation des institutions. Le fait qu'aucune plainte de corruption n'ait été déposée devant les tribunaux depuis l'adoption de la loi relative à la lutte contre la corruption, il y a dix ans en dit long. Le système de gouvernance du pays souffre d'un déficit au niveau de la transparence et de la communication d'informations et de données au public. Le portail web du gouvernement doit être renouvelé.

5. **Une marge significative de renforcement de la gestion des finances publiques demeure.** Sur le plan des recettes liées aux ressources naturelles (surtout au pétrole), les problèmes de gouvernance et de corruption entraînent des pertes significatives de revenus avant qu'ils ne puissent être intégrés au budget national. Sur le plan des dépenses, la faiblesse des procédures de passation de marchés, en particulier la surveillance inadéquate et la faiblesse du régime de sanctions, ainsi que des possibilités d'éviter les mécanismes compétitifs, à travers le recours au gré à gré, entraînent aussi des pertes importantes. Les faiblesses au niveau de la transparence et dans les systèmes de contrôle des dépenses ont contribué à l'augmentation considérable de l'encours de la dette (de 20% du PIB en 2010 à 119% du PIB en 2017). Les services de contrôle, aussi bien internes qu'externes, parfois manquent de pouvoirs et de ressources suffisantes pour pouvoir exercer leurs fonctions de manière effective. Les autres vulnérabilités des systèmes de gestion des finances incluent notamment les faiblesses dans la gestion de la masse salariale.

6. **Le climat des affaires fait face à des contraintes majeures.** Le gouvernement reconnait les défis divers, y compris les coûts et autres obstacles liés à la création d'entreprises, la faiblesse des registres publics, la complexité des services fiscaux et les abus qui peuvent en découler. La faiblesse des institutions et de conditions équitables de participation au processus de création de richesses et d'accès aux contrats publics menacent l'objectif de diversification économique du Gouvernement.

7. **Des faiblesses significatives sont identifiées dans le cadre de LBC.** Les indicateurs de LBC montrent que le Congo est en dessous de la moyenne et indiquent que peu ou pas de progrès ont été enregistrés au fil des années. Sa performance par rapport aux pays similaires, y compris dans la région, est également faible. Le Congo a adopté des lois pour combler les lacunes en matière de LBC mais ces dernières font face à des contraintes significatives. En

[4] Voir par exemple Banque Mondiale (2017b) ; Commission Européenne (PEFA, 2013) ; Banque Mondiale ((PEMFAR, 2015) ; Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, (2009) et CNLCCF & Observatoire Anti-Corruption, (2011). Projet de Diagnostic Systématique Pays (Banque Mondiale 2017b).

outre, des agences créées pour détecter et enquêter sur les cas de blanchiment des revenus de la corruption n'ont pas été dotées de personnel suffisant et bien formé. La coordination de leurs actions est faible et elles ne possèdent pas les pouvoirs nécessaires pour exécuter leur mandat.

8. **Les efforts de lutte contre la corruption doivent être renforcés pour répondre aux carences en matière de gouvernance.** Les faiblesses actuelles sont principalement liées à la non application rigoureuse du cadre légal et réglementaire existant. Aussi l'efficacité des institutions chargées de mettre en œuvre les lois de lutte contre la corruption doit elle être renforcée. Cela vaut aussi bien pour les entités spécialisées (comme le CNLCCF) que pour les services traditionnels d'application de la loi (police, procureurs, etc.). Les agences de lutte contre la corruption n'ont pas suffisamment de moyens pour une pleine application des lois pénales. Depuis l'entrée en vigueur de la loi anti-corruption au Congo, le traitement des affaires de corruption a été lent, bien qu'il y ait eu une amélioration modeste en 2018.

9. **Le gouvernement propose d'éliminer ces vulnérabilités par des réformes dans les domaines exposés ci-après.** La Section 5, ainsi que l'annexe 2 comportent un plan plus détaillé des mesures envisagées dans les domaines suivants :

- Renforcer l'état de droit à travers une mise en œuvre effective des lois existantes, y compris sur les questions de transparence et d'accès aux données, avec la participation de la société civile. Le régime des droits de propriété et l'exécution effective des contrats seront améliorés par le renforcement des institutions juridiques.

- Renforcer la gestion des finances publiques en appliquant les standards définis au niveau de la région et améliorer la transparence et la responsabilité. D'autres mesures portent sur le renforcement de la gestion des recettes et la finalisation des réformes de la masse salariale.

- Améliorer le climat des affaires en rationalisant le système des agréments et autorisations, en abolissant la parafiscalité, et en étoffant les archives publiques, notamment grâce à l'informatisation.

- Renforcer le cadre de LBC/FT en comblant les lacunes identifiées et renforcer les institutions.

- Renforcer les efforts de lutte contre la corruption, notamment en créant une commission indépendante de lutte contre la corruption et en la dotant des pleins pouvoirs d'exécution de sa tâche ainsi qu'en rendant impérative la déclaration du patrimoine pour tout citoyen élu ou nommé à une haute fonction publique, conformément à la Constitution.

III. INTRODUCTION

10. **Le présent rapport est publié par le gouvernement de la République du Congo.** Un des axes fondamentaux du programme du gouvernement congolais est d'améliorer la gouvernance et de lutter contre la corruption en proposant des mesures concrètes pour y parvenir, étant donné que ces aspects ont une incidence sur la performance macroéconomique du pays. Le rapport a été rédigé avec l'assistance les services du FMI.

11. **Le rapport se penche sur la gouvernance et les problèmes de corruption au Congo. Il examine exclusivement les aspects structurels de ces enjeux, dans la mesure où ils peuvent avoir des effets considérables sur la performance macroéconomique du pays.** En évaluant la qualité de la gouvernance, le rapport se concentre sur les domaines suivantes : l'Etat de droit, de la gestion des finances publiques (GFP), du climat des affaires et de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Le rapport fournit également une appréciation du dispositif de lutte contre la corruption. Compte tenu de l'ampleur des défis qui se posent en la matière, le rapport examine en priorité les principaux sujets de préoccupation. Il ne prétend donc pas être exhaustif, ni dans son appréciation des problèmes identifiés, ni dans les solutions qu'il préconise.

12. **Depuis plus de dix ans, le gouvernement du Congo déploie des efforts pour renforcer la gouvernance et lutter contre la corruption.** Parmi les mesures phares dans le domaine de la gouvernance figurent la loi relative aux marchés publics (décret 156 - 2009 du 20 mai 2009), modifiée en 2012 (loi 31-2012), l'établissement de la Cour des comptes et de discipline budgétaire (2005), diverses mesures dans le domaine de la gestion des finances publiques, y compris la création du compte unique du trésor, et la loi sur la transparence de 2017 (loi 10 du 9 mars 2017). Sur le plan de la lutte contre la corruption, le gouvernement a pris des mesures à différents niveaux. À l'échelle internationale, le Congo a signé en 2005 la Convention des Nations Unies contre la corruption et la Convention de l'Union africaine contre la corruption. Au niveau national, le Congo a promulgué un ensemble de lois importantes en matière de lutte contre la corruption, dont la loi numéro 5 de 2009 du 22 septembre 2009 sur la corruption, la concussion, la fraude et les infractions assimilées. Par ailleurs, le gouvernement a mis en place la Commission nationale de lutte contre la corruption, la concussion et la fraude (CNLCCF). Un deuxième organe, l'Observatoire Anti-Corruption, a été créé pour permettre à la société civile de fournir des conseils au CNLCCF et de superviser ses activités. Une Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF) a été créée en 2008 et depuis 2007, le Congo est devenu partie prenante à l'Initiative de Transparence des Industries Extractives (ITIE).

13. **Le gouvernement reconnaît également qu'il reste nécessaire de renforcer l'ensemble des mesures de gouvernance et de lutte contre la corruption, surtout à travers le plan national de développement (PND 2018-2022).** Le PND 2018-2022 considère les questions de gouvernance et de lutte contre la corruption comme des mesures d'accompagnement pour la mise en œuvre de la stratégie inscrites dans ses deux piliers, à

savoir : (i) la réforme en profondeur du système éducatif et de la formation qualifiante et professionnelle et (ii) la diversification de l'économie basée sur les secteurs porteurs de croissance. En adoptant cette approche, le gouvernement du Congo considère que les pratiques de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption sont une condition sine qua non pour pouvoir progresser sur d'autres fronts. La réussite des mesures dans ce domaine particulier déterminera le succès de la réforme de gouvernance dans son ensemble.

14. **En dépit de ces engagements, d'importants défis liés à la gouvernance et à la lutte contre la corruption persistent au Congo.** Les études et les évaluations réalisées par le gouvernement ainsi que par des entités indépendantes congolaises et extérieures mettent en évidence le fait que de sérieuses difficultés persistent dans ces domaines.[5]L'évaluation faite sur les réalisations du PND 2012-2016 ont fait ressortir des faiblesses au niveau réglementaire, institutionnel et de la mise en application notamment sur le plan de la gestion des recettes et des dépenses (surtout de celles ayant trait aux marchés publics et à la masse salariale) et sur celui de la transparence et de la responsabilité de ces fonctions essentielles (faible surveillance).Le gouvernement a réalisé des progrès limités en matière d'édification d'institutions propices à une économie de marché, freinant ainsi le programme de diversification économique et ralentissant la croissance tirée par l'expansion du marché. Les faiblesses du système de gouvernance ne permettent pas de lutter efficacement contre la corruption, un problème que le gouvernement peine à résoudre malgré les engagements résolus qu'il a pris ces dix dernières années. Avec l'aide des organisations internationales, le gouvernement va entreprendre un sondage sur la gouvernance, suivant le modèle de sondages précédents de 2009 et 2011.

15. **Les indicateurs comparatifs témoignent de ces difficultés puisque, dans la plupart des domaines, le Congo est en retard par rapport aux autres pays de la région.** Ces indicateurs mettent en exergue la mauvaise performance du Congo dans les domaines de la gouvernance évoqués plus haut (gestion des finances publiques, état de droit, surveillance du secteur financier, climat des affaires, lutte contre le blanchiment de capitaux) ainsi que dans le domaine de la lutte contre la corruption. Ces indicateurs se fondent sur un grand nombre d'évaluations qualitatives faisant autorité.

16. **Le reste de ce rapport est structuré comme suit.** Un état des lieux de la gouvernance au Congo, d'après des évaluations quantitatives et qualitatives, est effectué pour chaque voie

[5]L'importance de l'économie pour la stabilité politique est bien établie dans la littérature. Voir par exemple, Acemoglu et Robinson, 2001 et Acemoglu (s.d.) qui a soutenu que les difficultés économiques peuvent amener à des bouleversements politiques (p.431). La littérature fait également remarquer que l'inadéquation des services sociaux, exacerbée par une crise économique, 'c'est une des principales raisons de (…) l'instabilité politique'. Voir par exemple Jose-Luis Leon-Manriquez& Theresa Moyo 2017239. Le Rapport sur le développement dans le monde (Banque mondiale 2017a) soutient que des niveaux plus élevés de transparence et de responsabilisation découragent les comportements de 'recherche de rente' (en augmentant le coût), contribuent à surmonter un déficit de confiance et facilitent une cohérence temporelle dans la poursuite d'objectifs à long terme, de coordination et de coopération.

de transmission. Ces canaux, qui correspondent aux domaines les plus préoccupants, comprennent la gestion des finances publiques et d'autres aspects budgétaires, la surveillance du secteur financier, l'état de droit, le climat des affaires, et le cadre de lutte contre le blanchiment des capitaux et la corruption.

IV. EVALUATION DE LA GOUVERNANCE ET DE LA CORRUPTION

17. **Le rôle important du pétrole dans l'économie et en attendant la diversification, le secteur public**. Cela présente des vulnérabilités inhérentes pour la gouvernance et la lutte contre la corruption. En effet, la structure de l'économie congolaise rend ses diligences redevables des recettes pétrolières et dans une moindre mesure des recettes forestières. L'abondance comparée de ces ressources, dans la période comprise entre 2004 et 2014, a permis au Congo d'engager une politique importante de construction d'infrastructures de base. Cette politique, qui vise le progrès et les avantages pour le pays à long terme est apparue à court terme comme une période de surchauffe à la fois budgétaire et financière avec les conséquences que cela comporte en matière de gestion des marchés publics, d'évaluation des projets et de contrôle des investissements. De même, l'exécution de certaines urgences liées à la grande opération d'aménagement du territoire dite « municipalisation accélérée des départements » n'a pas été accompagnée d'une maîtrise des coûts des projets indispensables en d'autres circonstances.

18. **Ces faiblesses contribuent au manque de diversification de l'économie congolaise et ce problème doit être résolu pour que des progrès puissent être réalisés**. De manière plus générale, la dépendance excessive à l'égard des recettes tirées de l'exploitation de ressources naturelles et la non-diversification de l'économie exacerbent les vulnérabilités et incitent peu à prendre des mesures résolues pour résoudre le problème de gouvernance auquel est confronté le Congo. Un appui excessif à un nombre limité d'acteurs dans l'industrie extractive ne requiert pas le niveau d'efficacité institutionnelle et d'état de droit qui sont généralement nécessaires à l'essor de l'entreprenariat et à l'attrait d'investissements étrangers. La réforme de la gouvernance est par conséquent une condition préalable à la diversification économique du Congo, vecteur de croissance inclusive soutenue et de création d'emplois.

A. État de droit

19. **Les insuffisances au niveau de l'état de droit entraînent des vulnérabilités dans tous les secteurs de l'économie.** Certaines de ces insuffisances sont propres aux différents secteurs examinés dans ce rapport. Deux insuffisances sont transversales et affectent cependant tous les secteurs: i) un déficit de mise en œuvre ; ii) un déficit de transparence. À cela s'ajoute la difficulté de faire exécuter les créances et de recouvrer les dettes, du fait des faiblesses de la justice.

i. Exécution des créances

20. **Le non-respect des droits de propriété constitue une autre faiblesse de l'Etat de droit.** Dans le classement *Doing Business* 2018, la République du Congo figure à la 155e place sur 190 pays en ce qui concerne l'application des dispositions contractuelles[6]. Cette position s'explique principalement par le coût relativement élevé des procédures en justice (en moyenne plus de la moitié du montant réclamé), l'absence de procédures accélérées pour les litiges de faible montant portant sur des dettes non garanties, et le manque de spécialisation des tribunaux.

21. **L'administration du système judiciaire congolais est calquée sur le modèle français, et les structures formelles sont en place.** Selon la Constitution, le pouvoir judiciaire est indépendant des pouvoirs exécutif et législatif. La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction en matière constitutionnelle. La Cour suprême est la plus haute instance en matière judiciaire. La gestion des carrières des magistrats, leur nomination ainsi que l'application des règles disciplinaires est assurée par le Conseil supérieur de la magistrature que préside le Président de la République. Le ministre de la justice supplée le Président de la République dans la présidence des réunions du Conseil supérieur de la magistrature. L'organisation judiciaire est établie suivant le principe du double degré de juridiction. Les tribunaux d'instance et de grande instance tranchent les litiges qui sont portés devant leurs juridictions. Les Cours d'appel reçoivent les appels des jugements prononcés par les tribunaux d'instance et de grande instance et réexaminent les affaires en dernier ressort. La Cour suprême est juge de droit. Elle vérifie si les lois ont été correctement appliquées par les tribunaux et cours d'appel. Il n'y a pas de tribunaux spécialisés en dehors des tribunaux de commerce, travail, administratif et pour enfant. Mais au niveau des Cours d'appel et de la Cour suprême, des chambres sont spécialisées dans les domaines civil, administratif, commercial, pénal et social.

22. **La confiance entre les acteurs économiques congolais et le système judiciaire est nécessaire pour les réformes économiques qui s'imposent.** Les enquêtes nationales indiquent une baisse du niveau de confiance.

- Nous avons récemment réalisé des efforts pour renforcer le système judiciaire, notamment par la création de nouveaux tribunaux (et réalisé l'élargissement de la carte judiciaire), par l'entrée en fonction de 268 nouveaux magistrats (une progression de 53% des effectifs des magistrats)et finalement par augmentation des effectifs de la Cour Suprême avec 6 juges
- Aussi, proposons nous de corriger les faiblesses structurelles du système judiciaire, entre autres par un renforcement de l'indépendance des institutions ; une révision des ressources humaines et matérielles ; et un renforcement des contrôles internes et de la qualité de la justice. Aussi, la réforme de l'ensemble des codes engagés dans le cadre du Projet d'Action pour le Renforcement de l'Etat de Droit et Associations (PAREDA) pose-t-il la nécessiter de créer de nouvelles infractions particulièrement dans le domaine de la lutte contre la

[6] Le temps et le coût nécessaires pour régler un litige commercial, et la qualité des procédures judiciaires.

délinquance économique et la simplification des procédures favorable à la célérité des instances.

- Lors de la dernière session du Conseil Supérieur de la Magistrature, vingt et un(21) magistrats ont été sanctionnés pour des faits de corruption, de détournements, d'abus de pouvoir, d'abandon de poste, de manquement à l'obligation de réserve, d'obstruction à l'exécution des décisions judiciaires, comportements constitutifs de manquements au devoir de leur état.

23. **Les faiblesses dans la mise en œuvre des contrats nuisent à l'investissement et à l'accès au crédit, en raison du niveau élevé des garanties nécessaires.** Elle entrave également la diversification économique. La complexité des procédures, les retards, l'absence de suivi des performances et la faiblesse de l'administration judiciaire renforcent les risques de corruption au sein du système judiciaire. De nombreuses affaires ne sont pas portées devant les tribunaux en raison du peu de confiance qu'inspire la justice. Cette situation a des retombées directes sur le recouvrement des créances: malgré l'importante législation en vigueur, l'application des instruments permettant le recouvrement des créances, garanties ou non, est très insuffisante dans les faits. Pour les créances garanties, les procédures de saisie comportent dix étapes différentes et prennent généralement un an au tribunal. Chacune des dix étapes peut faire l'objet d'interventions, d'injonctions interlocutoires, etc., ce qui ouvre la porte à des retards et à des abus du système judiciaire. L'exécution des jugements est très problématique, car une période de grâce d'un an est octroyée de façon systématique. Les procédures d'insolvabilité sont quasiment inexistantes parce que le parcours judiciaire prend trop de temps et le résultat est très incertain.[7] L'impossibilité de recouvrer facilement des créances à un effet négatif sur les investissements intérieurs et étrangers et, d'une manière plus générale, nuit à la diversification économique et entrave l'accès au crédit: à cet égard, les pays comparables ont une meilleure performance que le Congo.

ii. Déficit de mise en œuvre

24. **Le déficit de mise en œuvre est un des obstacles majeurs à la bonne gouvernance en République du Congo et affecte tous les secteurs de l'économie.** Le fossé entre la loi et son application donne lieu à des décisions fortement discrétionnaires et arbitraires, ce qui ouvre grand la porte à la corruption. Dans un discours prononcé le 30 Décembre 2017, le Président de la République évoquait ce problème sans détour, en soulignant l'importance de « *l'application stricte de la loi* », qui est « *la pierre angulaire de la gouvernance* ». Le déficit de mise en œuvre se manifeste de plusieurs façons: des lois sont adoptées sans prise de textes d'application ; cas de la déclaration du patrimoine, de la loi sur la transparence. La poursuite légale des affaires de corruption a été notamment lente, avec très peu de cas traités jusqu'au niveau des tribunaux. Comme le propose le Président de la République, la nouvelle politique de rupture doit avoir pour objectif ultime la mise en œuvre et l'application immédiate et

[7] Le Ministère de la Justice n'a signalé aucune affaire d'insolvabilité pour la période 2014–16.

effective des lois déjà adoptées, et le renforcement d'institutions critiques pour la gouvernance économique et la lutte contre la corruption.

iii. Déficit de transparence

25. **La gouvernance au Congo se caractérise également par un déficit de transparence.** De manière générale, les comptes et les rapports de l'État manquent de transparence, en particulier en ce qui concerne la comptabilisation et la gestion des importantes recettes pétrolières. Les informations de base sont insuffisantes, et celles qui existent ne sont que peu publiées. Les sites web des administrations, lorsqu'ils existent, manquent de contenu essentiel. Les statistiques et les données économiques de base ne sont pas publiées, du moins pas de façon régulière, ce que prévoit pourtant la loi. Souvent, les permis, les contrats publics, les concessions, les noms des propriétaires officiels et ceux des propriétaires bénéficiaires ne sont pas non plus publiés, en violation du droit. Les rapports d'audit ne sont que rarement publiés.

26. **Le code de transparence, adopté en 2017, vise à remédier au déficit de transparence pour renforcer le processus décisionnel, stimuler l'efficience et améliorer la responsabilisation.** Il prévoit de renforcer la transparence et d'améliorer l'accès à l'information dans tous les secteurs. Une commission de transparence, prévue dans le code, est chargée de la mise en œuvre de celui-ci. Le code de transparence n'est pas encore entré en vigueur, mais nous ferons de son application complète et rapide une priorité, sur le fond comme sur la forme. En outre, le gouvernement s'attache à renforcer les capacités statistiques du pays, en collaboration avec les partenaires au développement.

27. **La participation de la République du Congo à l'ITIE est essentielle pour améliorer la transparence dans le secteur pétrolier.** Nous avons publié nos rapports de 2014 et 2015.Nous nous efforçons de respecter intégralement la norme ITIE, notamment en garantissant un environnement propice à la participation de la société civile, conformément à l'exigence ITIE 1.3, comme évoqué récemment à Oslo. La participation du Congo à l'ITIE et la publication des contrats relatifs à l'amont pétrolier au journal officiel et sur les sites web y compris celui de l'agence locale de l'ITIE ont apporté une transparence bienvenue au secteur pétrolier congolais. Des rapports établis par des auditeurs indépendants et reconnus mondialement sur la véritable part du pétrole revenant à l'État ont été publiés pendant quelque temps, mais cette pratique a pris fin en 2015. La reprise de la rédaction et de la publication de ces rapports contribuerait à renforcer la transparence de la comptabilité pétrolière et à établir un rapprochement entre les recettes pétrolières de l'État et les niveaux de production.

B. Gestion des Finances Publiques

28. **L'évaluation PEFA de 2013 a fait ressortir des faiblesses dans des domaines clés de la transparence fiscale.**[8]Des faiblesses préoccupantes sont constatées au niveau de l'étendue des activités gouvernementales non déclarées, de la transparence des relations budgétaires intergouvernementales et de la faible surveillance des risques budgétaires provenant des autres entités du secteur public. Il n'existe pas de procédure pour la centralisation et la consolidation des comptes des institutions publiques et le Ministère des Finances ne produit pas de rapport annuel analysant la situation financière des institutions publiques. En outre, il n'y a aucune consolidation des comptes financiers des administrations locales. Ni le Ministère chargé des Finances ni le Ministère chargé des Collectivités Locales ne produisent des rapports consolidés de la situation financière des administrations décentralisées. En sus, la portée, la nature et le suivi de l'audit externe sont limités, ce qui se traduit par le petit nombre d'audits effectués par la Cour des comptes (moins de 50 pour cent des dépenses totales). Voir l'annexe 4 pour une discussion détaillée sur les indicateurs de transparence fiscale de l'évaluation PEFA (2013).

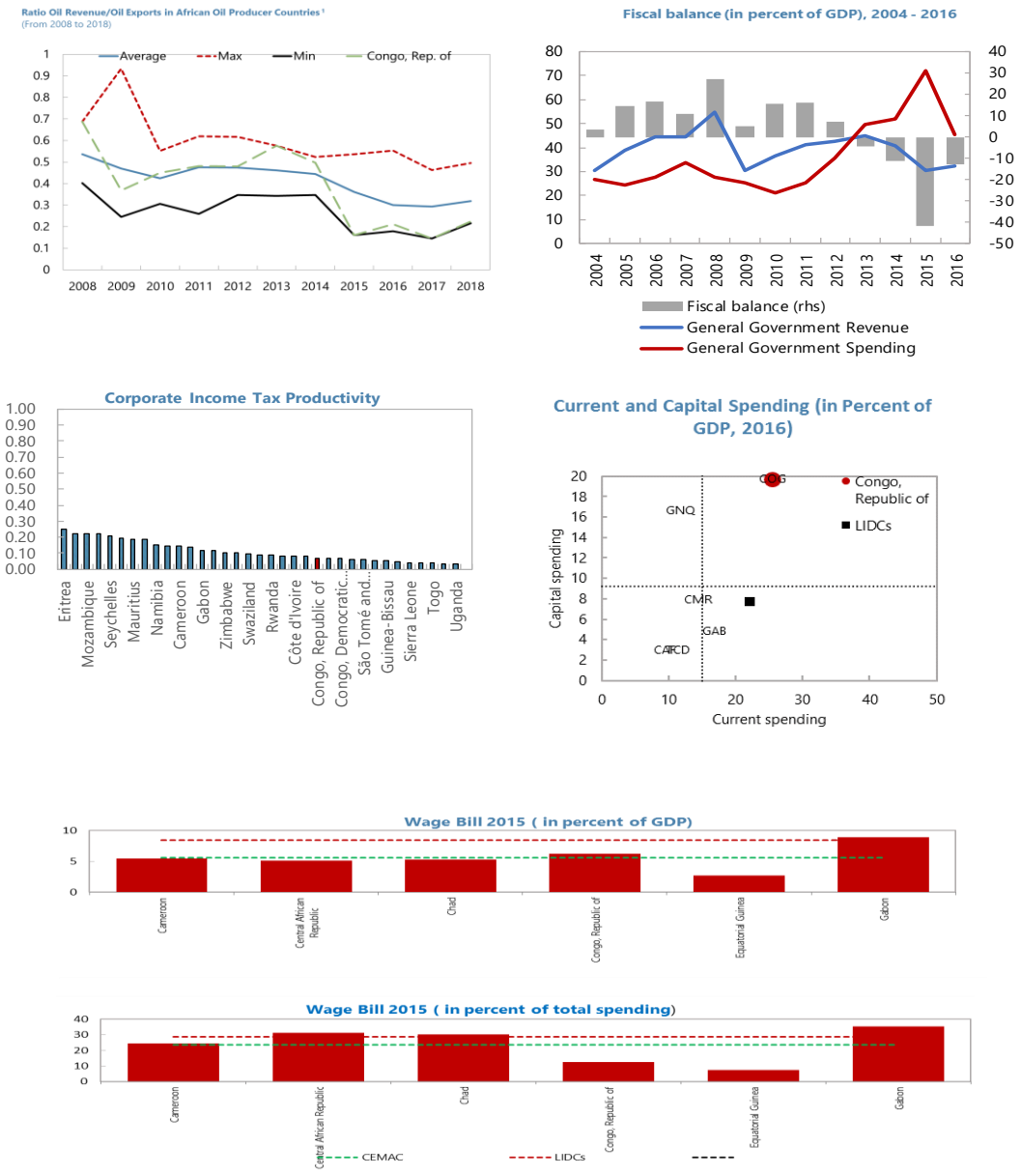
29. **Au Congo, les faiblesses au niveau du cadre et des pratiques institutionnelles du secteur public ont des effets négatifs sur la capacité de l'Etat à percevoir des revenus, entrainant ainsi des conséquences néfastes sur les déficits, l'accumulation de la dette et la capacité à fournir des services publics.** Les faiblesses dans la gestion des finances publiques (y compris les marchés publics) ont également généré un manque d'efficacité, une inflation des coûts, et des choix de dépenses éloignés de ceux qui sont bénéfiques pour la croissance inclusive. Le ratio des revenus pétroliers par rapport aux exportations de pétrole s'est détérioré depuis 2015 par rapport à d'autres pays de la région, et le solde budgétaire est devenu négatif après 2012. Les dépenses d'investissement et les dépenses courantes sont très élevées par rapport aux autres pays en développement à faible revenu. L'efficacité de l'infrastructure matérielle du Congo est estimée à 0,35 (indice de PIMA), soit bien en deçà de la limite de 1,00. L'investissement public en pourcentage du PIB est beaucoup plus élevé que dans d'autres pays en développement à faible revenu et de l'AfSS. Alors que les investissements publics en termes nominaux ont connu une croissance rapide en pourcentage du PIB depuis 2005, le ratio du stock de capital public par rapport au PIB n'a pas augmenté au même rythme.[9]

---

[8] PEFA est une méthodologie d'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques. Il identifie 94 caractéristiques (dimensions) à travers 31 éléments clés de la gestion des finances publiques (indicateurs) dans 7 grands domaines d'activité (piliers). Le programme PEFA fournit un cadre pour l'évaluation et les rapports sur les forces et les faiblesses de la gestion des finances publiques (PFM) à l'aide des indicateurs quantitatifs pour mesurer les performances. PEFA est conçu pour fournir un aperçu de la performance PFM à des points précis dans le temps en utilisant une méthodologie qui peut être reproduite dans les évaluations successives, ce qui donne un résumé des changements au fil du temps.

[9] La mauvaise gouvernance nuit au développement économique et réduit l'efficacité de l'investissement public. L'investissement dans les industries extractives tend à favoriser certains segments de la société, ce qui se traduit par une gouvernance moins inclusive et un comportement de recherche de rente. (Banque mondiale 2017b, p.25).

Figure 1. Congo, Rep. of : Key Fiscal Indicators, Latest Data Available

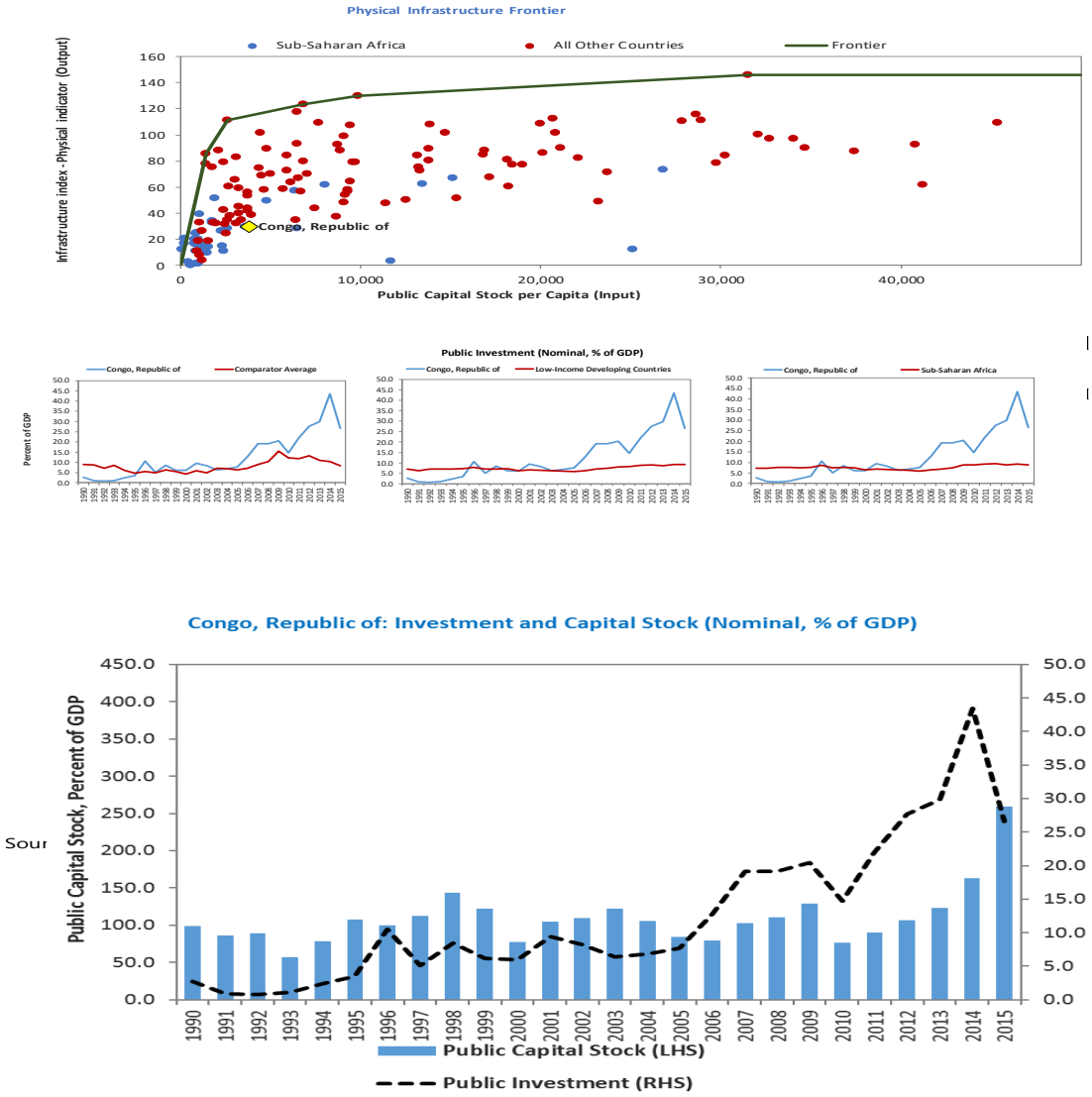


Sources: estimations par les services du FMI

Note: La moyenne comprend des pays tels que l'Angola, le Cameroun, le Tchad, la République du Congo, la Guinée équatoriale, le Gabon et le Nigeria. En outre, dans le graphique des dépenses courantes et des dépenses en capital, les tirets représentent la moyenne des pays de la CEMAC. La productivité de l'impôt sur le revenu des sociétés (Productivité de l'IS) est calculée comme suit: (Revenu de l'IS en pourcent du PIB) / (Taux de l'IS)

Ce rapport note également la piètre qualité de l'infrastructure publique et la manière dont elle limite le développement.

Figure 2. Congo, Republic: Public Investment and Capital Stock, 1990-2015



Source: IMF staff estimates
Note: Dans les graphiques de l'investissement public, nominaux, en pourcent du PIB, les comparateurs incluent l'Angola, le Cameroun, le Tchad, la Guinée équatoriale, le Nigeria et le Gabon.
'Infrastructure physique: Un indicateur physique, qui combine des données sur le volume de l'infrastructure économique (longueur du réseau routier, production d'électricité et accès à l'eau) et des infrastructures sociales (nombre d'enseignants du secondaire et lits d'hôpitaux). De la couverture des réseaux d'infrastructures et de la production physique des investissements publics, elle ne mesure pas entièrement la qualité de l'infrastructure.' - Source: Rendre l'investissement public plus efficace, Fonds Monétaire International, 2015.

La section suivante du rapport identifie plusieurs vulnérabilités en matière de transparence fiscale qui sapent la responsabilité, fournissent un cadre propice au détournement de fonds publics et, en fin de compte, pourraient affecter la performance économique du pays en termes

d'efficacité des dépenses publiques (y compris des investissements publics) et des recettes fiscales.

30. **Le cadre juridique de la gestion des finances publiques est achevé.** Nous avons transposé les six directives relatives au cadre de gestion des finances publiques harmonisées au sein de la CEMAC. [10]

31. **La gestion des recettes et les systèmes de comptabilité comportent des limites.** Un examen de la balance générale de l'État constitue l'aboutissement logique de toute analyse de la chaîne de dépenses et de recettes puisque le but est d'établir que le système permet de comptabiliser l'ensemble des recettes et des dépenses et de rendre compte de la bonne exécution de la loi de finances. Un examen des soldes généraux fin 2015 et fin 2016 montre que le système comptable actuel ne fournit pas de telles garanties. L'origine des recettes ne peut pas être confirmée: i) certaines opérations manquent de transparence – bénéficiaires sans accès direct au compte courant du trésor et manque de transparence concernant les comptes ouverts par certains ministères auprès de banques commerciales ; ii) suivi du recouvrement insuffisant dû à l'existence de plusieurs comptes bancaires: compte des recettes fiscales, compte de la SNPC, compte de stabilisation, un compte bancaire en Chine, des comptes détenus par certains ministères auprès de banques commerciales. Enfin, il n'est nullement garanti que le solde général fasse état du montant total des recettes recouvrées.

32. **L'existence de comptes auprès de banques commerciales pour les opérations d'entités publiques constitue un obstacle majeur à la finalisation du CUT**. D'ailleurs, le CUT ne comporte pas de sous-comptes car au moment de sa création, le compte du trésorier-payeur général n'a pas été transformé en sous-comptes de CUT. Le compte du trésorier-payeur général continue d'être utilisé pour comptabiliser les recettes et les dépenses qui sont sous la responsabilité de ce dernier alors que ces opérations devraient être comptabilisées dans un des sous-comptes du CUT. Le CUT (compte principal) doit suivre exclusivement les écritures au débit et au crédit des sous-comptes qui le constituent. L'existence de comptes auprès de banques commerciales pour des entités publiques (telles que le Ministère du Tourisme et le Ministère de l'Economie Forestière) est en contradiction avec la création du CUT. Il n'existe actuellement aucune liste de ces comptes, condition préalable à leur clôture et au transfert de leurs soldes au CUT.

33. **Les faiblesses du cadre règlementaire et le manque de ressources entravent l'efficacité du système de vérification interne**. Pour la vérification interne (contrôle ex-post), des organes de surveillance existent mais leurs capacités sont limitées. Il n'y a d'ailleurs

[10] Loi n° 10-2017 du 9 mars 2017 portant code relatif à la transparence et à la responsabilité dans la gestion des finances publiques ; Loi organique n°36-2017 du 3 octobre relative aux lois de finances ; Décret n°2018-67 du 1er mars 2018 portant règlement général de la comptabilité publique ; Décret n°2018-68 du1er mars 2018 portant règlement général portant plan comptable de l'Etat ; Décret n°2018-69 du 1er mars 2018 portant nomenclature budgétaire de l'Etat ; Décret n°2018-70 du 1er mars 2018 instituant le tableau des opérations financières de l'Etat.

aucune coordination entre les entités chargées de la vérification interne, telles que l'Inspection Générale de l'État (IGE) et l'Inspection Générale des Finances (IGF), et entre ces dernières et la Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire (CCDB). Les rares fois où un rapport d'audit est rédigé, il n'est pas diffusé aux fins d'examen et de partage d'informations. Le système manque par ailleurs d'organisation et de procédures de suivi des recommandations.

34. **L'Inspection générale des finances est confrontée à des défis administratifs, logistiques et financiers.** L'IGF est actuellement régie par le décret n°2012-60 du 27 février 2012 portant attributions et organisation de l'inspection générale des finances. D'après les dispositions de ce décret, l'IGF est un organe de contrôle interne a posteriori, appuyant le ministère des Finances dans ses fonctions de vérification. Sur le plan administratif, le décret portant attributions et organisations de l'IGF prévoit des limites qui ne permettent pas d'attribuer des responsabilités pour que les vérifications soient plus ciblées et généralisées ; l'IGF manque de personnel qualifié[11] capable d'accomplir cette tâche, et la rétention d'informations sur les services fournis par les fonctions de vérification a priori constitue un obstacle au bon fonctionnement de l'IGF. D'un point de vue logistique, le fait que l'IGF ne soit pas connecté aux divers systèmes d'information du ministère des Finances entrave sa capacité à intervenir en temps réel. Enfin, sur le plan des finances, le manque de ressources et la lenteur des procédures liées au décaissement de fonds rendent le travail coordonné impossible et l'exécution des tâches plus difficile.

35. **L'étendue, la nature et le suivi de la vérification externe sont faibles**. La nouvelle constitution du 25 octobre 2015 a doté la Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire (CCDB) d'un cadre autonome qui se distingue de celui des autres juridictions. En vertu de l'article 190 de la constitution, ses pouvoirs, son organisation, son fonctionnement et ses procédures doivent être soumises à une loi organique, qui n'a toujours pas été adoptée. Bien que l'adoption d'une loi organique dans les meilleurs délais soit nécessaire, il convient de noter que treize ans après sa création, la Cour des comptes n'a toujours pas atteint le niveau d'activité optimal lui permettant d'avoir la stature qui est attendue d'une grande institution congolaise.

36. **En effet, les capacités limitées de la CCDB ne lui permettent pas d'exercer ses devoirs de vérification et ses prérogatives de contrôle juridictionnel des comptes publics**. Afin de renforcer le contrôle externe qui relève de la CCDB, il s'agit d'adopter une loi régissant ses pouvoirs, son organisation et son fonctionnement et d'établir les procédures de mise en œuvre de celle-ci. À court terme, il sera crucial de promouvoir en priorité les réformes de la Cour en élaborant un programme réaliste et exécutable pour accroître les pouvoirs de la Cour dans le domaine de l'examen des comptes et de la vérification régulière. Il convient de prendre certaines mesures essentielles (classer les dossiers, améliorer la performance des activités de greffe, élaborer un règlement interne, rédiger un manuel de procédures etc.) afin de publier un rapport d'activité et mieux faire connaître le rôle de cet organe. La CCDB rencontre des

[11] L'IGF dispose de seulement 4 personnes qualifiées. Ceci est significativement en-deçà de ce qui est nécessaire pour s'acquitter de ses devoirs en matière d'audit.

difficultés pour remplir son mandat pour les raisons suivantes : (i) insuffisance du personnel qualifié pour mener à bien les tâches assignées ; (ii) absence de certaines documentations et (iii) insuffisance de ressources financières.

37. **Dans le système constitutionnel, le rôle de contrôle et de vérification du Parlement est crucial pour la transparence de la gestion du processus budgétaire.** Les commissions parlementaires s'appuient essentiellement sur le rapport de la CCDB et les représentants des ministères et leur rôle autonome est crucial.

38. **Les procédures relatives à l'exécution et au contrôle des dépenses doivent être rationalisées**. Des redondances persistent dans la chaîne de dépenses. Le processus de certification gagnerait aussi à être plus sécurisé. Les systèmes d'ordonnancement et d'approbation des marchés publics limitent les responsabilités des ministères de tutelle. Les demandes de devis sont effectuées en présupposant que les pratiques de passation des marchés ne sont pas harmonisées et qu'il existe un conflit d'intérêt. De plus, malgré l'adoption d'une loi révisée en 2009 et l'établissement d'un nouveau système d'attribution des marchés publics, des problèmes d'efficacité, d'économie et de transparence persistent, en particulier: i) des défaillances de planification et de budgétisation des investissements publics ; ii) le manque de participation du secteur privé pour satisfaire la demande publique[12] ; iii) des cas très répandus de fraude et de corruption en raison de l'insuffisance des contrôles et des sanctions ; iv) le manque de moyens et l'inefficacité des agents responsables des marchés publics ; v) le recours à la passation de marchés par entente directe avec certains créanciers ou entreprises et vi) la contre-performance des entités chargées du contrôle et de l'approbation. Ces facteurs contribuent largement à la mauvaise gestion financière.

39. **La gestion de trésorerie au Congo n'est pas pleinement opérationnelle sur le terrain, ce qui limite son efficacité et entraîne une accumulation d'arriérés de paiement**. Cette situation est également due à une mauvaise organisation institutionnelle et à une gestion qui n'est pas parfaitement alignée sur les normes internationales. Le comité du plan de trésorerie de l'État (CPTE), créé en 2016, n'est pas encore opérationnel et la gestion de trésorerie n'est pas suffisamment efficace pour empêcher la formation de nouveaux arriérés de paiement. En 2017, les arriérés de paiement accumulés s'élevaient à 307 milliards CFA, ce qui représente une augmentation de 20% par rapport à l'année 2016 (257, 2 milliards CFA). En effet, la gestion de la trésorerie se limite au suivi de l'exécution du budget de l'État et ne permet pas d'anticiper les correctifs appropriés en vue de minimiser les soldes à payer qui ne cessent de croitre au fil des mois et qui risquent de devenir ingérables par la suite. Même si les caisses d'avance ont diminué, l'ouverture et la gestion des caisses d'avance doivent se faire en

[12]CNLCCF & Observatoire anti-corruption (2011), p.55 et suivants. L'enquête conclut que, de l'échantillon officiel, plus de la moitié des répondants trouvent les systèmes douaniers corrompus, avec près de 65 % des paiements illégaux qui réduisent les droits de douane. En ce qui concerne les impôts, 20,5 % des personnes interrogées a estiment encore que les paiements illégaux sont une pratique courante.

application stricte des dispositions de la loi de Finances. Le non-respect des dispositions ci-dessus expose leurs auteurs aux sanctions prévues par la réglementation en vigueur.

40. **Les principes régissant la gestion des revenus générés par les ressources naturelles ont été clairement établis récemment par la loi**. Les textes régissant le secteur extractif s'appuient sur la loi portant transparence et bonne gouvernance dans les industries extractives. Par exemple, l'attribution des titres miniers pétroliers s'effectue par une procédure d'appel d'offre. Tous les contrats de partage de production sont publiés au Journal Officiel et sont donc disponibles. Le Congo dispose des tableaux synoptiques répertoriant tous les titres miniers d'hydrocarbures attribués au cours de chaque année civile. Ces tableaux comportent, entre autres informations, l'identité des titulaires et des associés, la superficie et la durée du permis et sont actualisés chaque fois que cela s'avère nécessaire. Le cadastre pétrolier est en cours d'élaboration par l'administration des hydrocarbures.

41. **La faiblesse dans la prise en compte de tous les flux de revenus issus des ressources naturelles dans la définition et le suivi de l'objectif budgétaire.** Les données relatives à la répartition des revenus provenant de l'industrie extractive pour les projets d'infrastructures extrabudgétaires, aux procédures d'élaboration du budget, et à la vérification doivent être publiquement accessibles. Les autorités doivent clairement rendre compte de l'utilisation de toutes les ressources minières, pétrolières et gazières ne figurant pas au budget du gouvernement et fournir des explications sur l'allocation exacte de ces ressources extrabudgétaires. Cela s'applique également à tout transfert de matériel au niveau local. Enfin, les garanties d'intégrité dans le contrôle interne et la vérification des revenus générés par les ressources naturelles, la transparence de l'administration fiscale, la surveillance des entreprises publiques telles que la SNPC sont faibles. Les accords particuliers liant l'Etat et les sociétés pétrolières, minières et forestières doivent être transmis au Parlement et être publiés. En outre, le gouvernement a décidé de la mise en œuvre d'un audit des couts pétroliers avec l'assistance de la Banque Africaine de Développement (BAD).

42. **Le Gouvernement a choisi de revoir le mode d'administration de ses plus grandes entreprises et a commencé par la Société Nationale des Pétroles du Congo dont les statuts ont été restructurés en 2017 pour améliorer la transparence et la responsabilité**.[13]Ces nouveaux statuts, outre la suppression du Directoire, ont renforcé les contrôles. La SNPC est administrée par un conseil d'administration qui dispose d'un comité d'audit qui l'aide à assurer ses missions de contrôle. La SNPC est aussi soumise au contrôle du ministère de tutelle, de la Cour des comptes et de discipline budgétaire, de deux commissaires aux comptes, sans oublier la possibilité laissée au ministère des finances de diligenter un audit à travers un cabinet de renommée internationale. La SNPC a encore des défis à relever, notamment les défis relatifs à

[13]Banque mondiale 2017a, p. 26. En novembre 2016, il y avait 49 entreprises publiques et elles étaient largement concentrées dans les secteurs critiques de l'économie. Le portefeuille comprend 22 sociétés détenues majoritairement par l'État à 100%, 6 autres sociétés dont l'État détient plus de 50% et une participation minoritaire dans 21 sociétés

la transparence à travers la publication systématique de ses états financiers ainsi que les rapports des audits indépendants. La SNPC devrait être capable dans un délai relativement court d'évaluer l'ensemble des coûts pétroliers relatifs aux permis pétroliers dans le cadre des associations pétrolières. La SNPC à travers sa nouvelle organisation, doit améliorer ses performances dans la commercialisation du pétrole en s'alignant aux standards internationaux. En outre, toute la sphère de contrôle (CCDB, Ministère des Finances, Commissariat National aux Comptes, Ministère des Hydrocarbures), et les audits externes indépendants, pour être efficaces, gagneraient en renforcement des compétences pour rendre ce travail efficace. Les ministères chargés des Finances et des Hydrocarbures devraient, à travers le conseil d'administration de la SNPC, fixer des objectifs annuels et pluriannuels. Enfin, la rémunération des dirigeants devrait être conforme au standard en la matière. La nouvelle organisation de la SNPC est faite pour clarifier les décisions du management et les décisions fiscales. Désormais, seul le directeur général est responsable des toutes ces questions.

43. **Le dernier point concernant les problèmes relatifs à la gestion des finances publiques concerne le manque d'informations accessibles au public sur les opérations avec la Chine.** La Chine est un partenaire important pour le financement des besoins de développement du Congo. En vertu d'un accord de partenariat stratégique signé le 19 Juin 2006[14], la Chine s'est engagée à accorder au Congo des prêts concessionnels d'un montant avoisinant le US$ 1,6 milliards. Les prêts dans ce cadre précis ont été libellés en dollars américains et ont été accordés pour 20 ans, avec une période de grâce de 5 ans et avec des taux d'intérêt de 0,25 %. Ces emprunts ont été contractés par le biais de la China Exim Bank, la China Development Bank, ainsi que par le biais d'une coopération décentralisée avec la province du Jiangsu-ville de Weihai, à travers la Weihai International Economic Technical Corporation (WIETC). Les décaissements sont augmentés de façon importante depuis 2010 mais ont commencé à diminuer après l'achèvement des projets d'infrastructures relatifs aux Jeux africains 2015, à Brazzaville. L'encours de la dette globale envers la Chine s'élevait à US$ 2.9 milliards à la fin de l'année 2017, ce qui représentait près des deux tiers de la dette extérieure totale du Congo. Comme garantie pour les prêts, les autorités congolaises sont tenues de conserver un solde de dépôt minimum équivalent à environ vingt pour cent du total des encours dans un compte séquestre auprès de la China Exim Bank sur le produit de leurs ventes de pétrole à la Chine. Les opérations du compte de l'Etat ouvert en Chine doivent désormais être retracées dans les écritures du trésorier payeur générale pour améliorer la transparence.

44. **En outre, sur le front des dépenses, le contrôle de la masse salariale dans la fonction publique doit être renforcé**. Une enquête préliminaire récente menée par le gouvernement a révélé des cas de fraude dans le versement des salaires des fonctionnaires. Ce rapport est actuellement en cours de révision et les conclusions finales n'ont pas encore été publiées. Néanmoins, le rapport préliminaire révèle un certain nombre de problèmes comme

[14] Cet accord de partenariat stratégique a été renforcé par la signature de dix nouveaux accords de coopération bilatéraux en mars 2013 lors d'une visite d'Etat du Président de la République de Chine en République du Congo.

l'abus de prestations. Autre constat important: un montant important de salaires a été versé à des fonctionnaires fantômes. Il est urgent de se pencher sur ces problèmes et de les résoudre dans les plus brefs délais. Ces problèmes s'expliquent principalement par les procédures obsolètes auxquelles le bureau de la solde et les départements fonctionnels ont recours, mais cette situation semble révéler des facteurs de vulnérabilité plus généraux.

45. **Les évaluations montrent que les administrations fiscales et douanières sont trop complexes, entrainant des pertes d'efficacité et des risques de corruption**. Selon l'enquête menée en 2011, la confiance des acteurs économiques dans ces administrations est limitée[15]. Ceci est confirmé par des audits externes réalisés plus récemment dans les services fiscaux et douaniers. Ces audits ont mis en évidence de sérieuses vulnérabilités, y compris au niveau de la structure, l'organisation et en matière de capacité. Celles-ci créent les conditions propices aux abus et à la recherche de rente[16]. Le service des douanes est considéré comme inefficace avec des retards prolongés, une répartition peu claire des responsabilités et des procédures opaques[17].

46. **Enfin, renforcer la gouvernance et la mise en œuvre de réformes en matière de gestion des finances publiques sont indispensables à la réalisation de la volonté présidentielle de rupture.**[18] Les réformes de gestion des finances publiques qui seraient le plus utiles au Congo sont: i) la réforme de la comptabilité publique, notamment l'intégration des recettes pouvant améliorer l'information comptable et financière ; ii) la consolidation du compte unique du trésor au sein de la BEAC ; et iii) l'audit des arriérés intérieurs et des contrats existants auprès de la Direction Générale des grands travaux et des ministères de tutelle par des entités indépendantes. En outre, les procédures d'exécution et de surveillance des dépenses doivent être rationalisées et la gestion de la trésorerie doit être améliorée. Enfin, il convient d'optimiser les pratiques pour accroître la transparence des finances publiques liées à la gestion des recettes issues de l'exploitation des ressources naturelles et la supervision des entreprises publiques.

[15]CNLCCF & Observatoire anti-corruption (2011), p.55 et ss. L'enquête conclut que, de l'échantillon officiel, plus de la moitié des répondants trouve les systèmes douaniers corrompu, avec près de 65 % des paiements fait illégalement ce qui réduit les recettes douanières. En ce qui concerne les impôts, 20,5 % des personnes interrogées estiment que les paiements illégaux sont une pratique courante.

[16] Voir par exemple Ondinga Ngouengoue Michel(2011).

[17]Banque Mondiale, Document d'évaluation de l'AID sur un projet de crédit d'un montant de 29,6 millions de DTS (équivalent à US$ 40 millions) à la République du Congo pour un projet intégré de réforme du secteur public, Rapport No. PAD2064, région de l'AFR, Secteur de la gouvernance mondiale, Banque mondiale. La Banque mondiale (s.d.).

[18] Commission Européenne (PEFA) (2013); Banque mondiale (PEMFAR) (2015), rapports de la Commission Européenne (2014), la Banque mondiale (2017c) ; Missions d'assistance technique du Département des Affaires Fiscales du FMI et rapports AFRITAC jusqu'en décembre 2017.

C. Surveillance du Secteurfinancier

47. **La surveillance du secteur financier du Congo s'effectue à l'échelle régionale et en dehors du contrôle direct du gouvernement.** Cependant, nous reconnaissons qu'il existe des défis dans ce secteur qui doivent être relevés à notre niveau. Le gouvernement est engagé à faire en sorte que les défis sur le plan de la gouvernance dans le secteur financier soient réglés. Nous nous engageons à travailler avec d'autres membres de la CEMAC, ainsi que les institutions régionales, afin de mettre en place les réformes nécessaires pour relever ces défis.

48. **La République du Congo est membre de la CEMAC.** Avec cinq autres pays francophones d'Afrique centrale, le Congo est membre de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). Les pays de la CEMAC partagent une monnaie commune, le franc CFA, ainsi qu'une banque centrale commune, la BEAC. Au sein de la CEMAC, la surveillance du secteur financier est assurée par la COBAC, une institution sous régionale. Selon le rapport du FMI d'avril 2016[19] sur l'évaluation de la stabilité du système financier de la CEMAC, l'actuel dispositif de supervision bancaire accuse d'importantes lacunes de réglementation et de supervision qui doivent être comblées de manière adéquate sans tarder afin de mieux contrôler les risques du secteur bancaire. Toute réforme doit cependant être adoptée en coordination avec les autorités de chaque pays et la COBAC.

49. **L'évolution du paysage financier de la CEMAC appelle une accélération des réformes.** Pour cela, les rôles respectifs des autorités sous régionales et nationales doivent évoluer. Les lois et règles de la COBAC doivent également être adaptées aux risques qui pèsent sur la stabilité des banques nationales et des grands établissements de micro-financement en raison du volume excessif de prêts consentis à des parties liées, la pondération des actifs bancaires doit mieux refléter les véritables risques et la complexité croissante des groupes bancaires présents dans la région.

50. **Parmi les problèmes relevés dans le rapport, les points suivants s'appliquent à la République du Congo:**

- *Indépendance des institutions*. L'indépendance du Conseil de la COBAC devrait être renforcée par une diversification accrue de ses membres (à l'époque de l'évaluation par le FMI, ils occupaient tous des postes au sein des ministères nationaux des finances). Les membres du Conseil devraient être désignés en fonction de leur expertise financière, en veillant à éviter les éventuels conflits d'intérêts. La transparence et la responsabilisation de la COBAC devraient également être améliorées.

- *Réglementation*. Les modalités d'adoption de règles prudentielles devraient être harmonisées par une délégation accrue en faveur de la COBAC, afin de réduire les retards dans la promulgation de nouvelles règles.

[19]FMI 2016b

- *Sanctions*. Les autorités devraient envisager la création, au sein de la COBAC, d'une commission chargée des sanctions. En publiant les raisons des sanctions tout en préservant la confidentialité, la COBAC renforcerait sa crédibilité et assurerait aux acteurs du marché une plus grande transparence juridique, en leur permettant de mieux connaître la jurisprudence officielle.

- *Fonds propres et prêts aux parties liées.* Il est urgent de procéder à une revue du dispositif réglementaire applicable aux prêts aux parties liées, ainsi que le rappellent les crises bancaires récentes. La définition des parties liées dans les règlements actuels n'est pas suffisamment complète et précise ; en outre, elle n'est pas bien appliquée. Cette question, soulevée depuis le PESF de 2006, reste hautement prioritaire car elle a été à l'origine de crises qui ont frappé récemment des banques et des établissements de microfinancement dans la région. Il est urgent que la réglementation définisse avec plus de précision la notion de personnes liées, et de développer des outils de contrôle adaptés. De même, la règlementation relative aux risques liés aux grands engagements, qui n'est pas à la hauteur des normes internationales (45 % dans la CEMAC, contre les 25 % recommandés par le Comité de Bâle), doit être revue.

- *Transparence*. Il est également urgent d'améliorer la transparence du secteur financier. Les établissements de crédit devraient être tenus i) de publier des rapports annuels à intervalles raisonnables, qui présentent leur situation financière ainsi que leur cadre de gouvernance et de gestion des risques, et ii) de présenter leurs états financiers en appliquant un cadre comptable conforme aux normes internationales.

51. **Il ressort de l'évaluation, au regard des principes fondamentaux de Bâle, qu'il est nécessaire de renforcer le fonctionnement interne de la COBAC.** Les activités des diverses unités de la COBAC et de leurs agents devraient être renforcées sur la base de procédures transparentes et plus efficaces et efficientes afin d'aider au renforcement du professionnalisme à tous les niveaux de l'institution. Cette considération est particulièrement importante pour le recrutement et le contrôle.

D. Climat des affaires

52. **L'accès aux informations sur le climat des affaires en République du Congo est très restreint.** Les sources et les données publiques sont généralement lacunaires, ce qui complique l'établissement d'une analyse factuelle des problèmes rencontrés par les entreprises et le ciblage des réformes à mener.

53. **Les indicateurs évaluant le climat des affaires ne sont pas satisfaisants au Congo.** Le pays obtient des résultats bien inférieurs à la moyenne de l'Afrique subsaharienne et on constate peu d'améliorations sur les cinq dernières années. Dans l'édition 2017 des indicateurs

de gouvernance mondiaux, le Congo se classe dans le 12ecentile (12,02), alors que la moyenne pour l'Afrique subsaharienne se situe dans le 26ecentile. En matière de climat des affaires, le Congo accuse un retard évident sur les autres pays de la région, ce qui constitue une entrave majeure à la mise en œuvre d'une véritable politique de diversification économique.

54. **La plupart des indicateurs d'évaluation du climat des affaires montrent que le Congo a d'immenses défis à relever.**

- *En matière de qualité de la réglementation*, le Congo se situe dans le 10ecentile des indicateurs de gouvernance mondiaux, contre le 28ecentile en moyenne pour l'Afrique subsaharienne, et il occupe une place très faible dans l'édition 2017 du classement *Doing Business* de la Banque mondiale (distance par rapport à la frontière de 39,7, contre 50,43 pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne[20]).

- *En matière de création d'entreprises*, le Congo occupe la place très faible aussi. Il faut 10 étapes pour établir une entreprise au Congo, contre 7,6 en moyenne en Afrique subsaharienne, ce qui entraîne des coûts bien plus élevés et nécessite environ deux fois plus de temps.

- *En ce qui concerne l'achat et le transfert de propriété*, le Congo obtient également de moins bons résultats. Ce domaine semble constituer l'une des principales sources de litiges dans le pays: le chiffre indiquant la qualité du transfert de propriété est inférieur à la moitié de la moyenne pour l'Afrique subsaharienne (3,5 contre 8,6) et le coût est plus de deux fois la moyenne pour l'Afrique subsaharienne (16,1 contre 7,8).

- *Les formalités fiscales (impôts et cotisations sociales) pèsent très lourdement sur les entreprises*: le classement du Congo est très faible. En moyenne, les entreprises doivent payer 50 taxes différentes chaque année, contre 37,2 en moyenne pour la région, ce qui leur prend deux fois plus de temps en préparation, en classement et en paiement (rapport *Doing Business* 2018).

55. **Le registre de commerce est géré manuellement et de façon inefficace. L'accès public n'est pas garanti.** Le coût relativement élevé et la complexité des procédures d'établissement d'une société font obstacle à l'officialisation d'entreprises informelles, ce qui stimule l'économie souterraine.

[20] La distance d'une économie par rapport à la frontière se mesure sur une échelle de 0 à 100, 0 représentant le plus mauvais résultat et 100 représentants la frontière. La moyenne pour l'Afrique subsaharienne est de 50,43.

56. **Le registre de la propriété foncière est également géré manuellement et ses problèmes sont conséquents.** L'absence d'un guichet unique pour l'enregistrement des immeubles a été une source additionnelle majeure d'incertitude. Un tel guichet unique est prévu par la Loi 34-2013, qui n'est toujours pas fonctionnel. Ces facteurs ont contribué à l'incertitude juridique considérable concernant les biens immeubles. Cela se traduit par un nombre important de litiges en la matière devant les tribunaux (lesdits litiges constituent la plus grande partie des affaires civiles). Les lacunes des registres publics et l'incertitude qui en découle sont telles que les citoyens estiment nécessaire de publier des annonces dans la presse pour affirmer leurs droits de propriété. Ces lacunes entraînent également des difficultés pour l'accès au crédit et les créanciers éprouvent de grandes difficultés à faire valoir leurs droits.

57. **Le gouvernement entend assurer l'uniformité de traitement sur le marché privé et élargir l'accès des entreprises à différents secteurs de l'économie et aux services financiers.** Il prend très au sérieux les conclusions d'une enquête de 2011[21], où la majorité des répondants estimaient qu'il était impossible d'accéder ouvertement à des secteurs clés de l'économie et à des services importants. L'État compte dans un premier temps élargir la participation aux marchés publics : actuellement, seules 10 % des entreprises peuvent y participer ; le but est de porter ce chiffre à au moins 26 %.

58. **La fiscalité, les contributions sociales et la parafiscalité constituent des obstacles majeurs au climat des affaires.** La non application du décret n°2014-245 du 28 mai 2014 instituant l'unification de la déclaration et du paiement des taxes et des contributions fiscales et sociales sur les salaires n'a pas permis de réduire le nombre et le délai de paiement par année. Malgré les dispositions de la loi n° 36-11 du 29 décembre 2011 portant loi de finances pour l'année 2012 qui ont supprimé de nombreuses taxes parafiscales, la pratique de la parafiscalité est entrain de ressurgir.

E. Lutte contre le blanchiment de capitaux

59. **L'Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF), créée en 2008, est la principale institution nationale chargée de la Lutte contre le Blanchiment des Capitaux et le Financement du Terrorisme (LBC/FT) en République du Congo.** Le Congo est membre du Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale (GABAC), un organisme sous régional de type GAFI. La politique de LBC/FT est principalement définie au niveau de la CEMAC. Au Congo, l'ANIF est chargée de la mise en œuvre de cette politique et de réunir les déclarations de soupçon transmises par les institutions déclarantes.

60. **Le gouvernement utilisera et renforcera son arsenal de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme afin de soutenir la lutte contre la corruption**. En tant que membre de la CEMAC, le Congo est soumis à ses règles en matière de LBC/FT. Il a adopté la loi sous régionale sur la LBC/FT en 2016. Cependant, le recours prédominant à

[21] CNLCCF et Observatoire anti-corruption, (2011), pp. 53 et suivantes.

l'argent liquide, le manque d'accès aux services financiers et la nature principalement informelle de l'économie entraînent des risques de corruption, car ils facilitent le blanchiment des produits de celle-ci.[22]

61. **Conformément aux normes internationales, le Congo s'est doté en 2008 d'une cellule de renseignement financier, l'ANIF, qui dispose d'une autonomie financière et opérationnelle.** Selon l'ANIF, le détournement de fonds publics est le principal facteur de blanchiment de capitaux dans le pays: 60 % des déclarations de soupçon reçues portent sur des allégations de détournement. La corruption active et la fraude fiscale constituent le deuxième plus grand facteur de déclarations de soupçon.

62. **Le Gouvernement entend renforcer la surveillance des opérations effectuées par les Personnes Politiquement Exposées (PPE)[23], congolaises comme étrangères, afin de prévenir et détecter le blanchiment des produits de la corruption.** Nous mettrons intégralement en œuvre les règles de la COBAC qui obligent les institutions financières à repérer et évaluer les risques liés à la conclusion de transactions avec des PEP. Pour faciliter l'identification des PEP par les institutions financières, nous veillerons à ce que les fonctionnaires reçoivent dûment des fiches de paie. La publication rapide, sur le site web du gouvernement, des informations relatives à la désignation et à l'élection de fonctionnaires facilitera l'identification des PEP nationales.

63. **La transparence doit être accrue en ce qui concerne les véritables propriétaires bénéficiaires des personnes morales.** En tant que membre de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA), la République du Congo s'est engagée à mettre en œuvre les actes uniformes de celle-ci. Elle a établi un guichet unique pour la création d'entreprises. Bien que les règles de l'OHADA exigent l'enregistrement de la propriété légale et d'autres informations relatives à la création de personnes morales, elles ne régissent pas la communication d'informations sur la propriété bénéficiaire. Nous veillerons donc à ce que le Centre de formalités administratives des entreprises et le greffe du tribunal de commerce mènent à bien leur travail visant à harmoniser les procédures de création d'entreprises au Congo, à centraliser toutes les informations relatives à la création et à la gestion des personnes morales en mettant l'accent sur l'enregistrement des propriétaires bénéficiaires ultimes des structures d'entreprises, et à mettre ces informations à la disposition du public. En premier lieu, nous dresserons l'état des lieux et établirons un plan d'action pour assurer l'accès du public à des informations adéquates et exactes sur la propriété légale et bénéficiaire des personnes morales.

[22] Selon Global Findex, en 2014, seuls 17 % des Congolais âgés de 15 ans ou plus disposaient d'un compte auprès d'une institution financière.

[23] Le GAFI définit une personne politiquement exposée (PPE) comme une personne exerçant d'importantes fonctions publiques que lui a assignées le pays concerné, un pays étranger ou une organisation internationale.

64. **Le Gouvernement veillera également à ce que toutes les agences chargées de la détection et de l'examen des cas de corruption (y compris l'ANIF) disposent des formations, du budget et des effectifs suffisants pour effectuer leur travail.** Conscients de l'importance de la coopération internationale dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, nous soutiendrons la demande d'adhésion de l'ANIF au Groupe Egmont, l'organisme internationale regroupant les cellules de renseignement financier. Nous reconnaissons également la nécessité de garantir la coordination entre l'ANIF, le bureau du procureur de la République et d'autres services répressifs au moyen d'une task-force/de la Commission de lutte contre la corruption, qui organiserait des réunions régulières pour échanger des informations de manière sécurisée et coordonner les travaux.

F. Lutte contre la corruption

65. **Les indicateurs confirment que les faiblesses de la gouvernance en République du Congo causent une grande vulnérabilité à la corruption.** Le Congo obtient généralement des notes inférieures à la moyenne de l'Afrique subsaharienne, avec peu ou pas d'améliorations au fil du temps. À titre d'exemple, dans le Baromètre mondial de la corruption de *Transparency International* pour 2016, il occupait le 159e rang sur 176 pays ; dans les Indicateurs mondiaux de la gouvernance, en matière de lutte contre la corruption, il a obtenu une note de -1,21 sur une échelle de -2,5 (faible) à 2,5 (efficace). Selon l'Enquête (désormais obsolète) sur l'environnement et les performances des entreprises (BEEPS) de 2009, l'incidence des pots-de-vin au Congo, mesurée par le pourcentage des entreprises rapportant au moins une demande de paiement de pots-de-vin, était de 37,5 % (contre une moyenne de 24 % pour l'Afrique subsaharienne). En réalité, 75,2 % des entreprises congolaises interrogées s'attendaient à donner des cadeaux en échange de marchés publics et 81,8 % s'attendaient à récompenser des fonctionnaires de l'État pour que le travail soit fait.[24]

66. **La République du Congo s'est dotée d'un dispositif statutaire et institutionnel de lutte contre la corruption il y a dix ans**. Elle a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption (loi nº 13-2005 du 14 Septembre 2005) et les conventions contre la corruption de l'Union africaine (loi nº 14-2005 du 14 Septembre 2005). Outre les dispositions générales du Code pénal, elle a adopté des lois visant particulièrement les actes de corruption, notamment la fraude, l'extorsion, l'abus d'influence, l'usage illicite de biens, la fraude à la sécurité sociale, l'abus de pouvoir, l'enrichissement illicite, le népotisme, les conflits d'intérêts, le blanchiment de capitaux, etc. (loi n° 5-2009 du 22 Septembre 2009). En 2007, le Congo a créé des institutions chargées de lutter contre la corruption, notamment la Commission Nationale de Lutte Contre la Corruption, la Concussion et la Fraude (CNLCCF) et l'Observatoire anti-corruption, qui est composé de représentants de la société civile et a pour rôle de suivre la mise en œuvre du plan de travail de la CNLCCF. Par ailleurs, en 2008, l'Agence nationale d'investigation financière (ANIF) a été créée pour honorer les engagements pris dans le cadre du GABAC.

[24] Banque Mondiale (2017c).

67. **Au fil du temps, les limites et les faiblesses du régime de lutte contre la corruption sont apparues, surtout à deux niveaux**. i) Lacunes statutaires. La loi de lutte contre la corruption en particulier (nº 5-2009) présente des limites et n'est pas entièrement harmonisée avec la Convention des Nations Unies contre la corruption, dont le Congo est signataire. Par conséquent, la définition de la corruption est restreinte et il manque des dispositions importantes qui font partie de la plupart des régimes de lutte contre la corruption, notamment la protection des témoins et des lanceurs d'alerte. En outre, l'article 55 de la Constitution, qui oblige les hauts fonctionnaires à déclarer leur patrimoine, n'est pas appliqué. ii) Inefficacité des institutions. S'agissant des institutions, la CNLCCF, principale entité de lutte contre la corruption, a des pouvoirs très limités (elle ne peut ni assigner des témoins à comparaître ni réunir des preuves). L'Observatoire fait surtout office d'organe consultatif. De surcroît, même les entités actuellement chargées de l'application des dispositions de lutte contre la corruption et dotées des pouvoirs nécessaires n'ont pas réussi à faire des progrès. La police, le parquet et les tribunaux ne disposent pas de services spécialisés en corruption et manquent d'expérience et d'expertise.

68. **Nous sommes conscients de ces lacunes et sommes déterminés à les corriger**. Nous proposons d'améliorer l'efficacité du régime de lutte contre la corruption à travers deux principales mesures : la création d'une commission indépendante qui sera dotée des pleins pouvoirs pour enquêter sur des délits de corruption et l'application de l'article 55 de la Constitution relatif à la déclaration du patrimoine.

V. MESURES DE REFORMES

69. **Le gouvernement est déterminé à remédier aux problèmes de gouvernance et de corruption énoncés ci-dessus et à renforcer la gouvernance et la lutte contre la corruption.** La présente section décrit en détail les mesures envisageables dans les principaux domaines recensés. Ces mesures peuvent être résumées comme suit:

- Concernant l'état de droit, nous allons prendre des mesures concrètes en vue de poursuivre sa mise en œuvre, notamment en appliquant pleinement l'ensemble de la législation nationale, dont la Constitution (y compris en matière de déclaration du patrimoine), les principales lois financières (sur le budget et le compte unique du Trésor, entre autres) et les principales lois concernant la gestion des finances publiques (dont celle relative à la Cour des comptes et de discipline budgétaire ; et nous procéderons à l'audit de toutes les entreprises publiques). À cet effet et aussi pour combler le déficit de transparence, nous mettrons en œuvre la loi relative à la transparence, notamment en créant un site Web sur lequel seront publiés les rapports financiers, dont ceux qui sont prévus par la législation, en mettant sur pied une commission dédiée avec une forte représentation de la société civile en vue de suivre l'exécution de la loi, et en visant l'objectif d'informer le public de façon régulière, structurée et durable. Afin d'améliorer l'application des textes, nous adopterons des

mesures renforçant l'efficience et l'efficacité du recouvrement des contrats commerciaux. Nous doterons les institutions juridiques de pouvoirs nécessaires, en particulier les tribunaux (pour ce qui des effectifs, de la spécialisation et de la communication de données).

- Dans le domaine de la gestion des finances publiques, nous allons mettre en œuvre la loi de finances, simplifier et régulariser les recettes et les dépenses, accroître considérablement la transparence et la responsabilisation en donnant plus de pouvoirs aux instances de contrôle, et régulariser l'administration financière (en rendant opérationnel le compte unique du Trésor). En ce qui concerne les agences fiscales, nous introduirons un système d'objectifs de revenus trimestriels qui sous-tendent les contrats de performance et nous nous engageons dans un processus de réformes ciblées, notamment par la rationalisation institutionnelle, l'informatisation accrue des procédures, et le renforcement du contrôle et de la publication des données de performance. Par ailleurs, nous allons faire des progrès sur la question de la masse salariale et examiner les procédures de l'administration fiscale et douanière.

- S'agissant du climat des affaires, nous allons simplifier l'octroi de permis, abolir la parafiscalité et améliorer les principales archives publiques, notamment au moyen de l'informatisation.

- En ce qui concerne la LBC/FT, dans un premier temps, nous comblerons les lacunes statutaires et renforcerons les institutions. Nous comptons également prendre des mesures pour abandonner la rémunération en espèces de la masse salariale et avoir recours au système bancaire afin d'accroître la transparence et la traçabilité.

- S'agissant de la lutte contre la corruption, nous mettrons en place une commission indépendante avec pleins pouvoirs d'investigation de la corruption et nous appliquerons l'article 55 de la constitution relatif à la déclaration du patrimoine. Nous nous attèlerons à harmoniser pleinement la législation nationale avec les engagements du Congo au titre des traités.

70. **Nous mènerons ces réformes ambitieuses de manière inclusive à travers un processus de concertation constructif et une collaboration directe avec les partenaires nationaux et extérieurs.** Nous voulons que ce processus de réformes mobilise toutes les forces vives de la société. Nous nous rapprocherons et travaillerons avec les partenaires sociaux et professionnels, dont le secteur privé et la société civile. Nous solliciterons également le soutien et l'expertise technique de la communauté internationale (instances régionales et institutions financières).

Mesures relatives à l'Etat de droit

	Mesure	Principales caractéristiques	Date
État de droit	Publier le nombre d'effectifs sur le site Web	Publier sur le site Web de chaque tribunal (magistrature) le nombre de juges en exercice et d'effectifs et pour chaque service (parquet) le nombre de procureurs et d'effectifs. Publier le nombre de postes vacants pour chaque tribunal et service.	Fin Août 2018
	Publier les résultats de la magistrature	Publier sur le site Web le nombre d'affaires relatives à la corruption, à la LBC/FT, à l'insolvabilité, aux saisies immobilières et au domaine foncier pour 2015, 2016 et 2017.	Fin Août 2018
	Publier les décisions de la Cour suprême	Publier sur le site Web toutes les décisions de la Cour suprême et toutes les décisions sur des affaires de corruption, à partir de janvier 2018.	Fin Août 2018
Transparence	Créer un portail Web du gouvernement	Créer un portail Web du gouvernement, bien organisé et accessible au public.	Lancement fin Juin 2018
	Créer un comité de la transparence comprenant des représentants de la société civile (appliquer l'article 59 du Code de la transparence)	Adopter une loi portant création du Comité de la transparence prévu par l'article 59 du Code de la transparence, composé au moins à un tiers de représentants de la société civile. Le Comité a le pouvoir de faire appliquer la loi sur la transparence.	Fin Novembre 2018
	Effectuer un sondage sur la gouvernance.	Effectuer un sondage base sur les modèles de 2009 et 2011, avec le soutien des partenaires internationaux de développement.	Juin 2019
	Publier la dette et les avoirs intérieurs et extérieurs, l'inventaire des ressources naturelles et les obligations financières. (Appliquer l'article 30 du Code de la transparence)	Publier sur le site Web toutes les données exigées par l'article 30 de la loi sur la transparence.	Fin Septembre 2018
	Publier les audits de la SNPC	Publier sur le portail Web du gouvernement les rapports de rapprochement des comptes de	Fin Juillet 2018

		l'industrie pétrolière de KPMG et les audits externes de la SNPC (2012-2016).	
	Faire un rapport pour le parlement sur les projets gérés par Grands Travaux.	Faire un rapport pour le parlement qui inclut un tableau présentant tous les projets gérés par le ministère des Grands travaux (2015-2018).[25]	Fin Juillet 2018
	Publier sur le portail Web du gouvernement un tableau présentant toutes les concessions minières, forestières et pétrolières.[26] (Appliquer le premier point de l'article 66 de la loi sur la transparence)	Publier sur le portail Web du gouvernement un tableau présentant tous les détenteurs de concessions minières, forestières et pétrolières.[27] Appliquer le premier point de l'article 66 de la loi sur la transparence	Fin Juillet 2018
	Publier sur le portail Web du gouvernement les statistiques de la production et des exportations des industries extractives et forestière, pour chaque permis et chaque site. (Appliquer le deuxième point de l'article 66 de la loi sur la transparence)	Appliquer le deuxième point de l'article 66 de la loi sur la transparence	Fin Septembre 2018
	Publier sur le portail Web du gouvernement le rapport sur la nature et le cout des exonérations fiscales qui était inclut dans la loi sur le budget 2018 (article 39 de la loi sur la transparence - Liste de toutes les exonérations et dérogations fiscales)	Publier sur le portail Web le rapport sur la nature et le cout de toutes exonérations et dérogations fiscales et le nom des personnes morales qui en bénéficient pour les droits de douanes et diligenter une étude, avec le soutien de la Banque Africaine de Développement (BAD) pour les exonérations d'impôts	Fin Juillet 2018 pour la Douane Fin octobre 2018 pour les Impôts

[25] Tableau à 7 colonnes renseignant sur : la valeur du marché, les parties au marché, le montant déjà versé, l'état d'avancement du projet, la question de savoir si un audit a été réalisé et si oui, par qui.

[26] Tableaux à 6 colonnes renseignant sur : le nom du titulaire de la concession ; la société mère ; le bénéficiaire effectif ; l'entrepreneur (exploitation forestière) ; les dates de début et d'expiration de la concession.

[27] Tableaux à 6 colonnes renseignant sur : le nom du titulaire de la concession ; la société mère ; le bénéficiaire effectif ; l'entrepreneur (exploitation forestière) ; les dates de début et d'expiration de la concession.

	Publier sur le portail Web du gouvernement l'organigramme de tous les organes supérieurs de l'État, des ministères, des organismes publics autonomes, des services de la magistrature, du ministère public, de la police et des entreprises publiques, avec le nom des cadres supérieurs.	Informer clairement le public sur la structure du gouvernement et les cadres supérieurs habilités.	Fin Août 2018
	Publier la liste des entreprises publiques	Publier sur le portail Web du gouvernement la liste des entreprises publiques, avec leurs statuts et le nom des directeurs généraux.	Fin Juillet 2018
	Publier les états financiers des entreprises publiques (en application de l'article 48 de la loi sur la transparence).	Publier sur le portail Web du gouvernement les états financiers des entreprises publiques pour 2015 et 2016	Fin Juillet 2018
	Publier les audits des entreprises publiques	Publier sur le portail Web du gouvernement tous les audits des entreprises publiques réalisés par le CNC ou la CCBD pour 2015 et 2016. Publier un tableau de supervision contenant les données suivantes.[28]	Fin Juillet 2018

[28] Tableau annuel à 4 colonnes renseignant sur les entreprises publiques qui ont fait ou non l'objet d'un audit ; les entreprises publiques qui ont ou non obtenu un quitus ; les entreprises publiques qui ont fait obstruction à l'audit (en refusant l'accès à leurs locaux ou à leurs livres) et les entreprises publiques qui ont refusé de s'acquitter de leurs paiements statutaires au CNC.

Mesures relatives au budget et à la gestion des finances publiques			
	Mesure	**Principales caractéristiques**	**Date**
Gestion des finances publiques (GFP)	Entreprendre une évaluation des sauvegardes budgétaires avec l'appui du département des finances publiques (FAD)	Le FAD rédige un rapport d'évaluation des sauvegardes budgétaires et le transmet aux autorités.	Avant le début de la première revue du programme
	Transmettre au parlement les accords particuliers en vigueur à fin 2017	Le gouvernement transmet au parlement la liste des accords particuliers.	Juin 2018
	Publication d'informations détaillée sur le niveau et la composition des investissements publics	Compléter avec le soutien de la Banque Mondiale l'étude (Investment Track Survey)	Mars 2019
	Auditer les coûts pétroliers avec l'appui de la Banque Africaine de Développement (BAD)	Auditer les coûts pétroliers	Septembre 2018
	Finaliser et publier le cadastre pétrolier	Finaliser et publier le Cadastre Pétrolier	Décembre 2018
	Améliorer la transparence des couts de production et de commercialisation des produits de la CORAF	Publier trimestriellement la structure des couts des produits de la CORAF	Janvier 2019
	Améliorer la transparence du mécanisme de détermination des prix des produits pétroliers raffinés.	Publier trimestriellement la structure des éléments qui interviennent dans la détermination du PED.	Juin 2019
	Publier la liste des Garanties de l'Etat	Publier la liste de toutes les garanties gouvernementales et leurs bénéficiaires.	Janvier 2019
	Adopter un plan d'action pluriannuel pour l'exécution des réformes de la GFP conformément aux directives de la CEMAC	Un plan d'action pluriannuel est adopté après concertation avec les bailleurs de fonds.	Fin Juin 2018
	Adopter le cadre organique du MFB et nommer des	Un décret est adopté et publié au journal officiel.	Fin Juin 2018

	responsables aux différents postes.		
	Redéfinir l'architecture du système d'audit interne et créer un mécanisme de coordination des contrôles interne et externe et des instances d'audit.	Une nouvelle architecture du système d'audit interne est proposée, ainsi que les mécanismes de coordination entre le contrôle interne et le contrôle externe.	Fin Octobre 2018
	Adopter la loi relative au budget, à l'organisation et au fonctionnement de la CCDB, ainsi que ses textes d'application	La loi est adoptée et promulguée.	Fin Décembre 2018
	Restructurer le système de gestion de la trésorerie	Un arrêté ministériel créant les nouvelles structures du système de gestion de la trésorerie.	Fin Juin 2018
	Créer les conditions nécessaires à l'adoption du CUT.	Fermer tous les comptes des administrations publiques dans les banques commerciales et transférer les soldes dans le compte courant du trésorier payeur général à la banque centrale. Le fonds libres du compte de l'Etat en Chine seront systématiquement rapatriés	Fin Décembre 2018
	Améliorer les circuits de recettes.	Mettre fin à toutes les interruptions de la circulation d'informations dans les circuits de recettes.	Fin Décembre 2019
	Rationaliser les procédures d'exécution et de contrôle des dépenses et améliorer la comptabilité publique	Aligner les procédures sur les meilleures pratiques	Fin Décembre 2020
	Améliorer la transparence de la gestion des ressources naturelles.	Appliquer toutes les recommandations de l'ITIE 2015.	Fin Décembre 2020
Masse salariale	i) Finaliser et publier les résultats du recensement des agents civils de l'Etat ii) proposer des mesures d'assainissement à appliquer dans l'immédiat		Fin Décembre 2018
	Publier le nombre d'effectifs sur le site Web		Fin Décembre 2018

Mesures concernant le climat des affaires.			
	Mesure	**Principales caractéristiques**	**Date**
	Informatiser et publier le registre des sociétés.	Le but est d'informatiser le registre des sociétés et de l'ouvrir au public.	Fin Décembre 2018
	Mettre en place le guichet unique pour le traitement des documents de titre de propriété.	Lancer Juin 2018 Etude Septembre 2018 Appliquer la Loi 34-2013 du 30 Décembre 2013 en mettant en place un guichet unique d'immatriculation des propriétés foncières.	Fin Décembre 2019
	Réaliser un inventaire de la parafiscalité des entreprises et la réduire. Publier cet inventaire.	Faire l'inventaire des règles de parafiscalité appliquées en théorie et en pratique, moyennant le concours de la Chambre de commerce et formuler des propositions en vue d'en réduire le nombre et le fardeau pour les entreprises.	Fin Décembre 2018

Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux			
	Mesure	**Principales caractéristiques**	**Date**
LBC/FT	Évaluation globale des besoins de l'ANIF, avec l'aide internationale.	L'évaluation des besoins vise à: i) déterminer les lacunes opérationnelles de l'ANIF, ii) proposer des mesures pour les combler, iii) déterminer le budget, les effectifs et les autres formes d'assistance nécessaires, dont iv) des changements statutaires, le cas échéant.	Fin Décembre 2018
	Réaliser une étude pour garantir l'accès du public à la propriété effective.	En vertu des articles 1.16 et 21 de la réglementation de la CEMAC en matière de LBC/FT, concevoir une étude de référence et un plan d'action pour garantir l'accès du public à des informations adéquates et exactes sur la propriété légale et effective des personnes morales.	Fin Décembre 2018
	Réaliser une étude visant à mettre en place un système de paiement des	L'étude déterminera la méthode actuelle de rémunération, les contraintes liées au passage à des paiements uniquement par	Fin Décembre 2018

	fonctionnaires par virement bancaire.	virement, et les étapes à suivre pour atteindre cet objectif, afin d'assurer la traçabilité, la transparence et la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux.	

Mesures de lutte contre la corruption			
	Mesure	**Principales caractéristiques**	**Date**
Lutte contre la corruption	Nouveau décret relatif à la Commission de lutte contre la corruption	L'indépendance et les pouvoirs d'enquête de la Commission doivent être garantis.	Fin Décembre 2018
	Nouvelle loi relative à la déclaration du patrimoine (appliquer l'article 55 de la Constitution)	Appliquer l'article 55 de la Constitution	Fin Décembre 2018
	Participer au premier cycle du mécanisme d'examen de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption.	En vertu des obligations internationales au titre de la Convention, reprendre attache avec l'UNODC afin de poursuivre le mécanisme d'examen.	Fin Septembre 2018
	Adopter un amendement à la loi nº 5/2009 afin d'harmoniser intégralement la législation nationale avec la Convention des Nations Unies contre la corruption et de renforcer les instruments d'application	Présenter au Parlement un projet de loi visant à assurer le respect des obligations internationales en vertu de la Convention des Nations Unies contre la corruption.	Fin Mars 2019

Annexe 1 – Résumé des principaux indicateurs

Transparence budgétaire

Les principaux indicateurs relatifs à la transparence budgétaire émanent de l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN), une méthodologie qui évalue la gestion des finances publiques sur 31 critères de réalisations en utilisant un système de notation allant de A (note la plus élevée) et D (note la plus faible). En 2014, le Congo a fait l'objet d'une EPIN qui a constaté des résultats insuffisants sur plusieurs indicateurs. Le tableau ci-dessous montre les notes qu'il a reçues pour certains des principaux indicateurs de réalisations en matière de gestion budgétaire et de transparence. Comme on peut le voir, pour le pilier 2 de l'évaluation, relatif à la transparence des finances publiques (indicateurs 4-9 de l'EPIN), le Congo a obtenu la note de D+ seulement, en raison des délais de transmission d'informations fiables aux administrations locales sur les allocations de l'administration centrale pour l'année suivante et du fait que des données budgétaires consolidées ne sont pas recueillies et communiquées aux administrations publiques par catégorie sectorielle[29]. Sur le plan de la surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public (indicateur 9 de l'EPIN), le Congo a obtenu la note la plus faible (D) en raison du manque de surveillance par l'administration centrale. Il a également obtenu la note D pour le niveau de dépenses extrabudgétaires non déclarées (donc ne figurant pas dans les rapports budgétaires) - hormis les projets financés par les bailleurs de fonds et pour l'accès du public aux informations budgétaires (indicateur 10 de l'EPIN). S'agissant de l'exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire (indicateur 6 de l'EPIN) et de l'importance des opérations non rapportées de l'administration centrale (indicateur 7 de l'EPIN), le Congo a obtenu une note légèrement meilleure (C et C+, respectivement), mais continue de montrer des faiblesses considérables.

	Indicateurs de transparence budgétaire de l'EPIN		Notes du Congo en 2014
		P5 Classification du budget	D
		P6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	C
Budget	Notes EPIN (A- D)	P7 Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	C+
		P8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	D+

[29] P.47 de l'évaluation du PEFA de 2014.

		P9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	D
		P10 Accès du public aux principales informations budgétaires	D
		P18 Efficacité des mesures de contrôle des états de paie	D+
		P20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	D+
		P21 Efficacité de la vérification interne	D
		P25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D
		P 26 Étendue, nature et suivi de la vérification externe	D+
		P28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D+

État de droit

Ce rapport a analysé les indicateurs de l'Etat de droit ayant une importance macroéconomique pour le Congo. Le tableau ci-dessous montre les notes relatives à l'exécution des contrats et à la résolution de l'insolvabilité, d'après le rapport de la Banque mondiale sur la pratique des affaires (*Doing Business*). Le Congo y occupe une position internationale très faible. Le tableau présente aussi la note EPIN du Congo pour les droits de propriété et la gouvernance basée sur les règles, sur une échelle de 1(faible) à 6 (élevée).

Ce rapport s'est appuyé sur des indicateurs d'importance macroéconomique pour le Congo dans le contexte de l'Etat de droit (voir le tableau ci-dessous). Plus précisément, les indicateurs utilisés ont évalué l'exécution des contrats (cf. paragraphe 42) et la résolution de l'insolvabilité d'après le rapport de la Banque mondiale sur la pratique des affaires en 2018, ainsi que les droits de propriété et la gouvernance basée sur les règles d'après l'EPIN de la Banque mondiale. Les indicateurs du Rapport sur la pratique des affaires classent le Congo à la une place assez mauvaise, avec une distance par rapport à la limite de 43,99 sur le plan de l'exécution des contrats et de 37,98 sur le plan de l'insolvabilité ('la distance par rapport à la limite' est mesurée sur une échelle de 0 à 100, 0 représentant le résultat le plus faible et 100 la limite).La note EPIN du Congo en matière de droits de propriété et de gouvernance basée sur les règles est de 2,5 sur une échelle de 1 (faible) à 6 (élevée).

	Indicateur		Note du Congo
État de droit	Rapport *Doing Business*	Exécution des contrats	43,99
		Règlement de la solvabilité	37,98
	EPIN Échelle de 1 (faible) à 6 (élevé)	Droits de propriété et gouvernance basée sur règles	2,5

Surveillance du secteur financier

Les indicateurs comparatifs relatifs à la surveillance du secteur financier sont peu nombreux. À cet égard, le rapport de la Banque mondiale sur la pratique des affaires en 2018 examine les systèmes d'information sur le crédit, qui ont des effets sur l'efficacité du remboursement des prêts. Le Congo obtient la note de 1, contre 3 pour l'Afrique subsaharienne. Cette situation entrave l'accès au crédit et se traduit, entre autres, par une faiblesse (insécurité) des services de crédit aux micro et petites entreprises. L'évaluation de la performance du Congo est assez négatif en matière d'accès au crédit dans le rapport de la Banque mondiale sur la pratique des affaires en 2018. S'agissant de la protection des investisseurs minoritaires, une fois de plus, les réalisations du Congo sont peu satisfaisantes. Par ailleurs, il a obtenu la note de 3,7 sur 10 dans l'indice de l'importance de la gouvernance des actionnaires (moyenne de l'indice de l'importance des droits des actionnaires, de l'indice de la solidité de la structure de gouvernance, et de l'indice de l'importance de la transparence des entreprises), une note marginalement moins bonne que la moyenne de 4,0 obtenue par l'Afrique subsaharienne.

	Indicateur		Note du Congo
Secteur financier	Rapport *Doing Business*	Protection des investisseurs minoritaires (146/190)	40 sur 100 (identique à la note moyenne de l'AfSS)
		Obtention de prêts (133/190)	35 sur 100 (contre 40/100 pour l'AfSS)

Réglementation du marché et climat des affaires

D'après les indicateurs internationaux qui évaluent la réglementation des marchés et le climat des affaires, le Congo est confronté à de grandes difficultés. S'agissant de la qualité de la réglementation, les indicateurs mondiaux de la gouvernance placent le Congo dans un position pauvre en comparant avec le region. Dans le [30]rapport de la Banque mondiale sur la pratique des affaires en 2017, le performance du Congo est très preoccupant (et est séparé de la limite par une distance de 39,7, contre 50,43 pour l'AfSS). En matière de création d'entreprises, le Congo est 177e sur 190 pays. Il est également à la traîne en ce qui a trait à l'achat et la formation de la propriété, avec une note inférieure à la moyenne en AfSS sur le plan de la qualité (3,5 contre 8,6) et un coût deux fois supérieur à la moyenne en AfSS (16,1 contre 7,8). Le poids de l'administration fiscale est une contrainte majeure à la pratique des affaires. Dans ce domaine, le Congo occupe la 185e place sur 190 pays (rapport *Doing Business* 2018).

Les évaluations EPIN du cadre réglementaire des entreprises (qui examinent dans quelle mesure les cadres juridique, réglementaire et de politique générale favorisent ou entravent l'investissement, la création d'emplois et la productivité du secteur privé) et de la qualité de l'administration publique attribuent une note de 2,5 à la République du Congo, sur une échelle de 1 à 5. Pour ses politiques commerciales, le Congo obtient une note EPIN légèrement meilleure (3,5). Le *Bertelsmann Transformation Index* lui attribue également une note faible (3,33/10 ou moins) dans des domaines pertinents (voir le tableau ci-dessous) tandis que les deux autres organismes qui évaluent le risque d'entreprise, à savoir le Global Risk Service et l'*Economic Intelligence Unit*, lui donnent respectivement les notes de 0,25/1 et 0,2/1 seulement.

	Indicateurs de la réglementation du marché		Note du Congo
Réglementation des marchés	Risque d'entreprise selon Global Insight (0-1)		0,25
	EPIN (1 - 6)	Q6: Environnement réglementaire de l'entreprise	2,5
		Q15: Qualité de l'administration publique	2,5
		Commerce extérieur: 2016	3,50
	Economic Intelligence Unit (0-1)		0,20
	Bertelsmann Transformation (0-10)	Recherche du consensus	2,20
		Capacité de direction	3,33
		Utilisation efficace des ressources	2,67
		Utilisation efficiente des avoirs	3,00
		Coordination des politiques	3,00
		Politique de concurrence	3,00

[30]La distance qui sépare un pays de la limite est mesurée sur une échelle de 0 à 100 (0 représentant le résultat le plus faible et 100 la limite).

	Indice mondial d'intégrité 0-100	Dans la pratique, les grands marchés publics impliquent un appel à la concurrence.	25
		Dans la pratique, le travail des fonctionnaires n'est pas entaché d'ingérences politiques.	0
		Dans la pratique, les fonctionnaires sont nommés et évalués selon des critères professionnels.	50
		Dans la pratique, l'État applique rigoureusement la protection des brevets, des droits d'auteur, des marques de commerce et d'autres droits de propriété intellectuelle.	0
		Dans la pratique, le bureau national des statistiques recueille et publie des statistiques sur l'emploi des jeunes.	50
		Dans la pratique, le bureau national des statistiques recueille et publie des statistiques sur la pauvreté.	0
		Dans la pratique, il existe une politique/stratégie nationale visant à accroître l'accès du public à l'internet.	50
		Dans la pratique, les petites et les grandes villes sont reliées par des routes ou des ponts qui sont entretenus.	25
		Dans la pratique, il existe un système opérationnel de surveillance de la sûreté du transport aérien.	50
	WWGI (échelle: -2,5 - +2,5)	Qualité de la réglementation (-2,5-+2,5)	-1,17

Lutte contre le blanchiment de capitaux

En 2016, le Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique Centrale (GABAC) a évalué le Congo à l'aune de la norme adoptée par le GAFI en 2004.Sur 49 Recommandations, 23 ne sont pas respectées, 23 sont partiellement respectées, 2 sont largement respectées, aucune n'est respectée, et une est sans objet. Le rapport a été publié sur le site Web du GABAC[31]. Le tableau ci-dessous montre les notes correspondantes sur une échelle de 1 à 4 (4 étant la plus

[31] http://spgabac.org/rapports-devaluation-mutuelle/

élevée) pour l'intégrité financière, la transparence institutionnelle, le système de justice pénale et la coopération internationale. L'évaluation a constaté que le Congo ne respecte que partiellement la recommandation numéro 24 du GAFI relative aux exigences en matière de propriété effective. Cette recommandation stipule qu'en vertu des normes internationales, les pays ont l'obligation de mettre en place des mesures afin de prévenir l'abus d'une personne morale pour le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de s'assurer que des informations exactes et à jour sur la propriété effective peuvent être obtenues auprès des autorités compétentes en temps voulu. Le GABAC a conclu que l'immatriculation des sociétés et la tenue d'informations sur la propriété effective au Congo ne sont pas satisfaisantes. Qui plus est, les établissements financiers ne recueillent pas d'informations sur la propriété effective et ne vérifient pas systématiquement la source des avoirs, si bien que les revenus de la corruption peuvent être dissimulés par des moyens légaux, sans que les personnes impliquées ne soient détectées.

	Indicateurs relatifs à la LBC/FT		Note du Congo
LBC/FT	GAFI (1-4)	Intégrité financière	1
		Transparence institutionnelle	2
		Justice pénale	1
		Coopération internationale	2

Corruption

Plusieurs indicateurs relatifs à la corruption (voir le tableau ci-dessous) montrent que le Congo se classe constamment en deçà de la moyenne de l'Afrique subsaharienne, avec peu ou pas de progrès au fil du temps. À titre d'exemple, dans le Baromètre mondial de la corruption de *Transparency International* pour 2016, il occupe le 159e sur les 176 pays examinés. Dans les Indicateurs mondiaux de la gouvernance, en matière de lutte contre la corruption, il a obtenu une note de -1,21 sur une échelle de -2,5 (faible) à 2,5 (efficace). Selon l'Enquête (désormais obsolète) sur l'environnement et les performances des entreprises (BEEPS) de 2009, l'incidence des pots-de-vin au Congo - mesurée par le pourcentage des entreprises rapportant au moins une demande de paiement de pots-de-vin - était de 37,5 % (contre une moyenne de 24 % pour l'Afrique subsaharienne). En réalité, 75,2 % des entreprises interrogées s'attendaient à donner des cadeaux en échange de marchés publics et 81,8 % s'attendaient à récompenser des fonctionnaires de l'État pour que le travail soit fait. Dans la catégorie 'Transparence, responsabilisation et corruption dans le secteur public' de l'EPIN, le Congo n'obtient qu'une note de 2 sur 6. De la même manière, dans la catégorie 'transparence et responsabilisation' de l'*AfricaIntegrity Index*, qui comprend 56 indicateurs relatifs à l'Etat de droit, à la responsabilisation, aux élections, à l'intégrité de la gestion publique, à l'intégrité de la fonction publique et à l'accès à l'information, le Congo figure au 28^{e} rang parmi les 54 pays africains étudiés.

	Indicateurs relatifs à la corruption		Note du Congo
Corruption	Maplecroft (échelle: 0-10)	Classe 198 pays sur la prévalence des pots-de-vin et l'efficacité des efforts déployés par les autorités pour les combattre, sur une échelle de 0 à 10	1,55
	EPIN (1 - 6)	Q16: Transparence, responsabilisation et corruption dans le secteur public	
	WWGI (échelle: -2,5 - +2,5)	Lutte contre la corruption	-1,21
	AfricaIntegrity Index (0-100)	Selon la loi, il existe un ou plusieurs organes indépendants habilités à se saisir et à enquêter sur les allégations de corruption dans le secteur public.	0
		Dans la pratique, les allégations de corruption contre les personnalités politiques de haut niveau et les agents publics de n'importe quel niveau font l'objet d'enquêtes par un organe indépendant.	50
		Dans la pratique, les services qui enquêtent sur les allégations dans le secteur public sont efficaces.	25
		Dans la pratique, les nominations dans les services qui enquêtent sur les allégations dans le secteur public favorisent l'indépendance de ces services.	25

Annexe 2. Résumé des principaux problèmes de transparence budgétaire et recommandations précises

	Principales caractéristiques	Principaux points	Observations et réformes proposées
Compte unique du Trésor	Le processus d'ouverture d'un compte unique du Trésor à la BEAC en est encore à ses débuts. En fait, les sous-comptes du CUT n'ont pas encore été mis en place. Il existe un certain nombre de comptes dans lesquels des recettes sont régulièrement virées, mais des montants considérables se trouvent toujours hors du CUT, dans les comptes ouverts auprès des banques commerciales.	La BEAC ne dispose pas d'inventaire des comptes domiciliés hors du CUT.	À court terme: rédiger et faire signer un accord entre le conseil du Trésor et les banques commerciales pour régler la question de la collecte et du transfert des ressources au CUT.
Contrôle interne	Le système de contrôle interne de l'exécution du budget (la chaîne des dépenses) est complexe et souvent contourné.	L'ordonnancement d'une dépense et son paiement effectif sont des fonctions distinctes du processus d'exécution du budget: l'ordonnateur autorise les dépenses et le comptable effectue les paiements.	Aucune
		Le système de contrôle interne des dépenses (la chaîne des dépenses) est complexe et basé sur plusieurs procédés redondants. Par conséquent, il est régulièrement contourné par des procédures exceptionnelles de dépenses, ce qui crée un déséquilibre dans la gestion de la trésorerie et entraîne une accumulation des arriérés de paiement. Les retards de paiement ne sont pas bien suivis.	À moyen terme: mettre progressivement en place le processus d'exécution du budget décrit dans le nouveau RGCP et les recommandations de l'AFRITAC Centre.
		Les prévisions de flux de trésorerie ne sont pas fiables. La gestion inefficace des flux de	À moyen terme: renforcer les capacités, élaborer et publier progressivement des

	Principales caractéristiques	Principaux points	Observations et réformes proposées
		trésorerie entraîne de nouveaux arriérés. Cette situation résulte d'une mauvaise organisation des institutions et d'un processus de gestion non conforme aux normes internationales.	prévisions de trésorerie fiables.
		La LOLF prévoit des règles strictes en matière de transfert des crédits. Toutefois, ces règles ne sont pas appliquées.	À court terme: respecter les règles de transfert des crédits de la LOLF et du RGCP.
		Un nouveau plan comptable est en cours de préparation et est conforme aux normes comptables de la CEMAC. Il n'a cependant pas encore été adopté.	À court terme: réviser et adopter le Plan comptable de l'État.
Supervision et information financières	Il n'existe pas de systèmes et de procédures de supervision et d'information fiscale.	**Fréquence et dates butoir de l'année déclarée:** les données sur l'exécution du budget sont mises à disposition par le ministère des Finances à travers une application informatique, mais ne sont pas publiées.	À court terme: conformément à la LOLF, produire des rapports trimestriels sur l'exécution du budget.
		Fiabilité et qualité des données: - la production des données relatives à l'exécution du budget est centralisée, mais il existe des incohérences par rapport aux données générées par l'application informatique ; - certains comptes d'attente (comptes d'affectation temporaires) affichent toujours des soldes élevés malgré les efforts récemment déployés pour les apurer.	À court terme: achever l'apurement des comptes d'attente. À moyen et à long terme: améliorer la fiabilité du système intégré de gestion financière: mettre en place des procédures de contrôle automatique.
		États financiers annuels: il existe des états financiers annuels vérifiés par la Cour	

	Principales caractéristiques	Principaux points	Observations et réformes proposées
		des comptes, mais leur qualité n'est pas garantie.	
Vérification interne et externe	Les fonctions d'audit interne et externe ne sont pas efficaces.	La fonction d'audit interne n'est pas efficace au regard des normes internationales. Les principales instances de contrôle ne disposent pas de capacités suffisantes: très peu de rapports sont publiés ou divulgués.	À court terme: parachever le projet de loi organique relatif aux pouvoirs, à l'organisation et au fonctionnement de la CCDB. À moyen terme: renforcer les capacités afin de rendre opérationnels les processus d'audit interne et externe. Renforcer les fonctions d'audit interne et externe en recrutant des contrôleurs.
		Les fondements juridiques de la vérification externe sont faibles. Une loi organique concernant les procédures et l'organisation de la Cour des comptes a été élaborée, mais n'est pas encore adoptée.	
		Il n'y a pas de suivi des recommandations du contrôleur externe.	

Sources: projet d'évaluation du PEFA (2013), assistance technique du FAD, et rapports de l'AFRITAC Centre jusqu'en Décembre 2017.

Annexe 3: République du Congo: facteurs de vulnérabilité liés à la transparence des finances publiques dans la chaîne de valeur du secteur pétrolier

Chaîne de valeur du secteur pétrolier	*Facteurs de vulnérabilité liés à la transparence budgétaire*	*Signaux d'alerte*	*Réformes proposées*
Exploration	• Formulation de politiques • Lois, contrats, conditions financières • Licences, contrats, charges • Permis, autorisations	• Manque de clarté du cadre financier • Retards dans le renouvellement des permis • Transparence des partenaires locaux	• Politiques claires et communiquées au public • Meilleur cadre financier • Propriété collective plus efficace
Développement et production	• Licences, autorisations • Marchés publics • Détournement de la production ou des recettes	• Retards dans la délivrance des permis • Peu d'appels d'offres internationaux, appels d'offres non transparents • Attributions inhabituelles ou répétées de marchés • Écarts de volume	• Rapports d'activités ou de ventes transparents et exhaustifs • Procédures d'appel d'offres transparentes et concurrentielles • Publication des résultats et contrôles réguliers des volumes
Commerce et transport	• Sous-déclaration des valeurs ou des volumes • Coût d'accès aux infrastructures	• Prix inférieurs aux valeurs de référence • Écarts de volume • Rapports de ventes opaques ou inexistants • Recours inutile à des intermédiaires • Files d'attente pour accéder aux infrastructures • Prêts garantis sur les ressources pétrolières	• Rapports de ventes exhaustifs et transparents • Processus transparent de sélection des intermédiaires • Contrôles réguliers des ventes • Inspections et rapprochement des volumes • Règles publiques et transparentes relatives à la manipulation de l'accès aux infrastructures • Procédures de plainte et d'appel

Chaîne de valeur du secteur pétrolier	***Facteurs de vulnérabilité liés à la transparence budgétaire***	***Signaux d'alerte***	***Réformes proposées***
Raffinage et commercialisation	• Formulation de procédures en aval, notamment sur le contrôle des prix • Marché noir, contrebande, manipulation de produits • Contrats d'approvisionnement/production	• Contrôle des prix • Acquisition non transparente de produits • Listes d'attente pour les produits, pénuries • Écarts de volume	• Politiques claires • Etude d'impact sur l'augmentation de prix Soumissions transparentes et concurrentielles
Gouvernance, comptabilité et finances de la SNPC	• Manque de rétroaction aux ministères des Hydrocarbures et du Budget • Évasion fiscale • Détournement de fonds • Blanchiment de capitaux	• Manque de transparence des rapports financiers, culture du secret • Contrôles inadéquats	• Rapports d'audit transparents et exhaustifs publiés en ligne • Contrôles de coûts et contrôles fiscaux effectués par des contrôleurs compétents et indépendants • Publication de l'accord entre le ministère des Finances et la SNPC en ce qui concerne les activités menées par celle-ci au nom de l'État. • Rapports réguliers, et transparents sur toutes les activités menées par la SNPC au nom de l'État.

Annexe 4:Indicateurs de Transparence Budgétaire

(Selon le rapport PEFA 2013)

Indicateur	Note attribuée en 2006	Note attribuée en 2013	Brève explication et comparaison avec 2006
Importance des opérations non liées à l'administration centrale	C+	C+	Les dépenses non liées à l'administration centrale représentent donc entre 5 et 10 % des dépenses publiques (autres que la dette, les projets financés par la dette, et les projets financés sur ressources extérieures)
Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public (PI-9)	D	D	Il n'existe pas de procédure de centralisation et de consolidation des comptes des établissements publics (EPIC et EPA). Le ministère des Finances ne produit pas de rapport annuel d'analyse de la situation financière des établissements publics. Comme pour les entreprises, les comptes financiers des collectivités locales ne sont ni décentralisés ni consolidés. Ni le ministère des Finances ni celui des collectivités locales ne produisent des rapports sur la situation financière des administrations décentralisées.
Accès du public à des informations de base sur le budget (PI-10)	D	D	Très faibles capacités de diffusion des informations, du fait que beaucoup de directeurs ont peur d'endosser cette responsabilité. Par conséquent, le public n'a pas accès à l'essentiel des données et des informations budgétaires.
Examen des rapports de vérification externe par le Parlement (PI-28)	SO	D+	Les lois portant exécution du budget des exercices 2009 à 2011 ont été adoptées en Décembre 2012, dans les trois mois suivant leur dépôt au Parlement. Le projet de loi portant exécution du budget de l'exercice 2012 a été déposé en octobre 2013 et voté en Décembre 2013. Les comités parlementaires se fient essentiellement au rapport de la Cour des comptes et aux entretiens avec les représentants des ministères pour l'examen des projets de loi portant

Indicateur	Note attribuée en 2006	Note attribuée en 2013	Brève explication et comparaison avec 2006
			exécution du budget. Ils n'ont pas l'expérience nécessaire pour mener des entretiens fouillés. Les commissions parlementaires font des recommandations, mais il n'existe pas de preuve de leur mise en œuvre.
Étendue, nature, et suivi de la vérification externe (PI-26)	SO	D+	Peu d'audits sont réalisés par la Cour des comptes (moins de 50 % du total des dépenses) parce qu'elle ne dispose pas de capacités suffisantes et parce que les entités publiques (collectivités locales et établissements publics indépendants) ne sont pas suffisamment réglementées.

Source: évaluation du PEFA au Congo en 2013.

Références bibliographiques

Acemoglu, Daron. n.d..Political Economy Lecture Notes

Acemoglu, Daron & J.A. Robinson. 2001. A theory of political transitions (The American Economic Review, Vol. 91, No. 4 (Sep. 2001)

Achour, Ali. 2014. *Cadre de Mesure de la Performance de la Gestion des Finances Publiques en République du Congo*, Analysis for EconomicDecisions

African Development Bank. 2008. *Republic of Congo Economic and Sector Study: Country Governance Profile*, Country Regional Department, Centre (ORCE), Governance, Economic and Financial Reforms Department OSGE

Arnone, Marco, and Eleni Iliopulos. 2007. The Cost of Corruption: Economic, Institutional and Social Effects, Milan: Vita e Pensiero

Bertelsmann Stiftung. BTI 2016 – Congo, Rep. Country Report. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2016

Blackburn, Keith, Niloy Bose, and M. EmranulHaque. 2006. "The Incidence and Persistence of Corruption in Economic Development." Journal of Economic Dynamics and Control 30 (12): 2447–67.

Campos, Nauro F., Ralitza D. Dimova, and Ahmad Saleh. 2010. "Whither Corruption? A Quantitative Survey of the Literature on Corruption and Growth." IZA Discussion Paper 5334, Institute for the Study of Labor, Bonn, Germany.

Cohen, Alain Gerard and Michel Zounon. 2015. Mise en place d'un cadre de coordination des activities de l'Inspection Générale d'Etat, de l'Inspection Générale des Finances et du Commissariat National auz Comptes (TDR 24), Assistance Technique pour un appui à la mise en oeuvre d'un projet d'appui à la Gouvernnance des Finances Publiques, République du Congo-Brazzaville Contrat no.2010/244-22/EuropeAid/127054/C/SER/Multi, Rapport final, EuropeanCommission.

Dreher, Axel, and Thomas Herzfeld. 2005. "The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence." SSRN Electronic Journal.

EuropeanCommission. n.d.,*Projet de renforcement de la Gouvernance des Finances Publiques (PGFIP)*, Programme 10ème FED de l'Union Européen pour la République du Congo

European Commission. 2013. Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment in the Republic of Congo (2013),Washington, DC: World Bank

Extractive Industries Transparency Initiative/ Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (EITI/ITIE). 2016. Report for Republic of Congo December 2016.

Extractive Industries Transparency Initiative/ Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (EITI/ITIE). 2014. Report for Republic of Congo.

Leon-Manriquez, Jose-Luis&Theresa Moyo. 2015. The Global Financial and EconomicCrisis in the South: Impact and Responses, Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique Codeseria, Dakar

Mehmet,Ugur and Nandini,Dasgupta. 2011. Evidence on the Economic Growth Impacts of Corruption in Low-Income Countries and Beyond. EPPI-Centre Report 1914, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.

Ngouengoue, Michel Ondinga. 2011. *Renforcement de l'Organisation et des Méthodes de Travail des Services Douaniers de Pointe Noire* TDR no. 5/3.1.5/Dec 2010, Assistance Technique pour un appui à la mise en œuvre d'un projet d'appui à la Gouvernance des Finances Publiques, République du Congo-Brazzaville Contrat no.2010/244-322/EuropeAid/127920/D/SER/CG, , Rapport mission du 5 mai au 22 juillet 2011.

Ondinga Ngouengoue Michel. 2011. Renforcement de l'Organisation et des Méthodes de Travail des Services Douaniers de Pointe Noire

International Monetary Fund (IMF). 1997a. "The Role of the Fund in Governance Issues—Guidance Note," July, EBS/97/125, available at: http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm

International Monetary Fund (IMF).2016. "Corruption: Costs and Mitigating Strategies," Staff Discussion Note 16/05, May, available at: http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf

International Monetary Fund (IMF).2016b. "Central African Economic and Monetary Community (CEMAC): Financial System Stability Assessment." IMF Country Report No.16/106, available at: https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Central-African-Economic-and-Monetary-Community-CEMAC-Financial-System-Stability-Assessment-43874

International Monetary Fund (IMF). 2017a. "The Role of the Fund in Governance Issues – Review of the Guidance Note – Preliminary Considerations" August, available at: http://www.imf.org/en/publications/policypapers/issues/2017/08/01/pp080217-the-role-of-the-fund-in-governance-issues-review-ofthe-guidance-note

International Monetary Fund (IMF). 2017b. "The Role of the Fund in Governance Issues – Review of the Guidance Note – Preliminary Considerations – Background Notes", Staff Supplement

International Monetary Fund. 2017c.*Regional Economic Outlook*: Europe. Washington, DC.

Lagarde, Christine. 2016. Addressing Corruption – Openly. (London Anti-Corruption Summit 2016). https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays#christine-lagarde-addressing-corruption--openly

Mauro, Paolo. 1995. "Corruption and Growth." Quarterly Journal of Economics 110 (3): 681–712.

Mauro, Paolo. 2004. "The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth." IMF Staff Papers 51 (1).

Public Eye. 2017. *Gunvor in Congo: Oil, cash and misappropriation: the adventures of a Swiss trader in Brazzaville*

Publiez ce que vous payez. 2015. *Suivi des investissements publics dans le secteur de la santé Budget 2014: De l'urgence d'améliorer l'efficacité de la dépense publique*, Coalition Congolaise: Publiez ce que vouz payez

Ugur, Mehmet. 2014. Corruption's Direct Effects on Per-Capita Income Growth: A Meta-Analysis, Journal of Economic Surveys 28 (3): 472–90.

Ugur, Mehmet and NandiniDasgupta. 2011. Evidence on the Economic Growth Impacts of Corruption in Low-Income Countries and Beyond. EPPI-Centre Report 1914, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.

World Bank. 2015. Public Expenditure Management and Financial Accountability Review (PEMFAR), Washington, DC: World Bank

World Bank. 2017a.The World Development Report 2017, Washington, DC: World Bank

World Bank. 2017b. The Republic of Congo – Systematic Country Diagnostic (2017) Draft, Washington, DC: World Bank*[The Congolese authorities have endorsed the SCD, which is being submitted to the World Bank Board of Directors for approval.]*

World Bank, (n.d.), IDA Project Appraisal Document on a proposed credit, integrated Public Sector Reform Project, Report No. PAD2064, AFR Region, Governance of Global Practice, Washington, DC: World Bank

World Bank. 2017c. Integrated Public-Sector Reform Project (P160801) for the Republic of Congo, Washington, DC: World Bank

Gouvernement Reports

Direction Générale des Impôts et des Domaines, Organisation de la Direction Générale des Impôts et des Domaines, Organisation et Système Fiscal Congolais

Ministère des Finances et du Budget, Direction Générale des Douanes et Droits Indirects, République du Congo, *Fiche de présentation*, No. 0039/MFB/DGDDI/SD

Ministère des Finances et du Budget, Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics in Journal Officiel de la République du Congo, 51 Année Edition Spéciale No.2 Du 25 Mai 2009

Présidence de la République du Congo (Juin 2015), Commission Nationale de Lutte contre la Corruption la Concussion et la Fraude (CNLCCF), Rapport annuel 2014 (du 1 janvier au 31 décembre 2014),

Présidence de la République du Congo (Juin 2013), Commission Nationale de Lutte contre la Corruption la Concussion et la Fraude (CNLCCF), Rapport annuel 2012 (du 1 janvier au 31 décembre 2012),

Présidence de la République du Congo (Mai 2012), Commission Nationale de Lutte Contre la Corruption, la Concussion et la Fraude (CNLCCF), Rapport annuel 2011 (du 1 janvier au 31 décembre 2011)

Présidence de la République du Congo (Mars 2011), Commission Nationale de Lutte Contre la Corruption, la Concussion et la Fraude (CNLCCF), Rapport annuel 2010 (du 1 janvier au 31 décembre 2010)

Textes D'Application de la Loi 29-2013 du 18 Novembre 2013 Portant Création de l'Ordre National des Experts Comptables et Organisant l'Exercice de la Profession Comptable Libérale en République du Congo

Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, 2009, Etude Diagnostique sur la Gourvernance en République du Congo

Commission Nationale de Lutte Contre la Corruption, la Concussion et la Fraude

(CNLCCF) et Observatoire Anti-Corruption, 2011, Enquete sur la Gourvernance en République de Congo

Statistics and data

Statut Particulier De La Magistrature

Situation Des Agents De L'Etat Par Catégorie – Mois de Septembre 2017

Tableau Statistique Des Effectifs de la Direction Générale du Budget Repartis par Directions Centrales et Départementales