CIRCULAIRE N° 00105 FIXANT LES MODALITES D'EXECUTION ET DE CONTROLE DU BUDGET DE L'ETAT ET DES ORGANISMES SUBVENTIONNES POUR L'EXERCICE 2008

1. Il est porté à la connaissance des administrateurs et gestionnaires de crédits, des administrations en charge du recouvrement et du contrôle, ainsi que des contribuables et prestataires de service que l'efficacité de la gestion des finances publiques pour l'année 2008 passe par une stricte observation des dispositions de la présente Circulaire.

I. BREF APERCU DU BUDGET ET DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE A METTRE EN OEUVRE

2. La loi de finances pour l'année 2008 a été promulguée par le Président de la République sous le numéro 5 du 15 février 2008. Le budget est arrêté en recettes et en dépenses à la somme de mille neuf cent vingt un milliards cent millions (1921.100.000.000) de francs CFA répartis comme suit:

- Fonctionnement : 858.498.000.000 FCFA ;
- Investissement : 450.000.000.000 FCFA ;
- Epargne budgétaire : 612.602.000.000 FCFA.

3. Le budget 2008 exprime les engagements du Président de la République contenus dans son projet de société «La Nouvelle Espérance» et répond aux problèmes posés par les populations, notamment dans le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Il s'inscrit dans la poursuite des objectifs du programme que le Gouvernement a convenu avec les partenaires extérieurs.

4. Afin d'atteindre les objectifs assignés et la bonne exécution de ce budget, il faut, avant tout, le respect du dispositif légal et réglementaire, ainsi que des procédures en matière de recettes et de dépenses de l'Etat.

Ainsi, il est autorisé de procéder, pour compter du 1er janvier 2008, à l'exécution des opérations financières de l'Etat, conformément à ce budget et aux lois et règlements en vigueur. Il en est de même pour les projets financés sur ressources extérieures, conformément aux accords avec les partenaires tels que ratifiés par le Parlement.

II- DISPOSITIONS PRATIQUES A OBSERVER POUR L'EXECUTION DU BUDGET 2008

Notification des crédits

5. Le rythme de consommation des crédits autorisés est fixé à 25% des dotations annuelles par trimestre ; il demeure valable pour les crédits liés aux dépenses de lutte contre la pauvreté. Concernant les dépenses d'investissement, la cadence des consommations de crédits obéit au rythme de mise en œuvre des projets y relatifs.

En ce qui concerne les recettes, leur niveau minimum de réalisation trimestriel doit correspondre à celui retenu dans le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE).

Ressources

6. Conformément au principe de l'universalité budgétaire, les ressources seront recouvrées, sans exception, par la direction générale du trésor qui peut toutefois mettre à contribution son comptable subordonné, la Caisse congolaise d'amortissement en matière de ressources externes.

7. La négociation des emprunts et des dons est du ressort du ministre en charge des finances avec l'assistance des autres départements ministériels. Les engagements et les projets de ratification y relatifs sont du ressort du ministre de l'économie, des finances et du budget, conformément à loi organique relative au régime financier de l'Etat.

8. Afin d'accroître la capacité de mobilisation fiscale et de s'aligner sur les critères communautaires en matière de recettes, il est fait obligation aux services chargés des statistiques des recettes de :

- veiller à l'exhaustivité de la comptabilité sur la base des recouvrements et des émissions ;
- évaluer régulièrement le niveau de réalisation des objectifs budgétaires en matière de recettes.

9. Ne sont autorisées que les exonérations légales ou conventionnelles. Certaines dispositions des conventions d'établissement et d'exonération seront renégociées, conformément à l'article 38 de la charte des investissements (loi n° 6-2003 du 18 janvier 2003).

Les activités des administrations publiques ne sont pas exonérées des droits et taxes. Les modalités de leur acquittement feront l'objet d'un texte spécifique du ministre chargé des finances.

* Recettes pétrolières et forestières

10. Le recours aux gages sur les ressources pétrolières futures pour financer le budget de l'Etat est banni. Les instructions données directement aux sociétés pétrolières et forestières pour financer les dépenses, souvent d'ailleurs hors budget, sont aussi proscrites, en vue de respecter, par ailleurs, les principes de l'unité budgétaire et de l'unicité de caisse.

* Recettes non pétrolières

11. Les services des impôts ont l'obligation de vulgariser les dispositions fiscales contenues dans la loi de finance pour l'année 2008. Le Code général des impôts sera mis à jour en fonction des nouvelles dispositions fiscales contenues dans la loi de finances 2008.

* Recettes des services

12. L'arrêté n°1886 du 11 octobre 1995 et la circulaire n° 465 du 11 octobre 1995 fixant les modalités de gestion des caisses de menues recettes et les textes sur les menues recettes signés conjointement par le ministre de l'économie, des finances et du budget et les ministres pourvoyeurs des recettes, demeurent en vigueur. Les ministères n'ayant pas encore élaboré les arrêts conjoints de menues recettes sont invités à travailler dans ce sens, afin de respecter les obligations de l'Etat par rapport au nouveau programme de référence.

13. Les régisseurs des caisses de menues recettes sont tenus de reverser tous les dix (10) jours au plus tard les recettes collectées à la caisse du trésor public; ce délai est de cinq (5) jours pour les principales régies. Les dispositions réglementaires accordant les facilités de ristourne d'un tiers (1/3) déductible de leurs dotations budgétaires aux services générateurs de menues recettes sont réitérées.

14. Les rétrocessions sont déductibles des crédits des administrations génératrices des menues recettes. L'ordonnateur délégué du budget de l'État est tenu de procéder au mandatement de celles-ci, au même titre que les engagements réguliers de ces administrations.

15. Les Circulaires et autres notes de service initiées par les chefs de départements ministériels, qui consacrent l'autoconsommation systématique ou partielle des menues recettes ou autres contributions des administrations sont nulles et de nul effet. Tout prélèvement indu, donc non prévu par la loi, opéré par les agents de l'Etat sur les opérateurs économiques est strictement interdit. Tout contrevenant à cette disposition sera puni conformément aux textes en vigueur.

Appuis budgétaires

16. Sont appelés appuis budgétaires, tous financements découlant du compte fonds PPTE, ouvert à la Banque des Etats d'Afrique Centrale, destinés à financer les dépenses de lutte contre la pauvreté. Ces dépenses seront effectuées dans le cadre d'un programme élaboré par le Gouvernement, en concertation avec les Institutions de Bretton Woods, et approuvé par le Parlement. Les fonds PPTE proviennent des remises de dettes accordées par les créanciers internationaux dans le cadre de l'initiative pays pauvres très endettés.

Des dépenses prévues dans le cadre du budget 2008

17. Les crédits de chaque département ministériel sont répartis ainsi qu'il suit : 40% au plus pour le cabinet et 60% au moins pour les structures techniques.

18. Toutes les dépenses de l'État seront exécutées suivant les phases administrative et comptable. Leur contrôle, sous toutes ses formes, est obligatoire. Le droit d'enregistrement est également obligatoire pour les dépenses supérieures ou égales à cinq (5) millions de francs CFA. La caution remboursable au titre de la garantie sur les marchés publics reste exigible. Toutefois, elle sera désormais prélevée par le trésor lors du paiement des mandats.

Dépenses de fonctionnement

Dépenses de personnel

19. Les dispositions ci-après concernant le traitement des salaires, sont à observer :
- restriction à un seul code de saisie les modes de règlement par solde (civile, militaire et policière);
- interdiction formelle de trafic des fichiers électroniques;
- annulation des modes de règlement non justifiés attribués aux services de l'armée et de la police.

Le traitement de la solde de chaque mois est assorti des rapports des services de solde (civile, militaire et policière) et du service d'assistance technique (SIBEC).

Les dispositions du décret n° 94/769 du 28 décembre 1994 portant suspension des effets financiers à la suite d'une titularisation, d'un avancement, d'un reclassement, d'une révision des situations administratives ou de toute autre promotion demeurent en vigueur.

20. La Direction Générale du Budget est autorisée à extraire de manière automatique du fichier informatique de la solde les agents de l'Etat ayant atteint l'âge de la retraite. A charge pour elle d'en informer la Direction Générale de la Fonction Publique.

21. Les indemnités de fin de carrière continueront d'être gérées automatiquement, pour les cas de mise à la retraite signalés en temps opportun et pendant la période du congé d'expectative. Elles seront diminuées d'autant de mois que le départ à la retraite aura été retardé.

Toute prolongation d'activité obéit aux dispositions règlementaires, notamment à l'obligation d'une demande motivée du ministre de tutelle. Elle relève du Conseil des ministres.

En ce qui concerne les avances de solde, leur accord obéit aux dispositions du décret n° 72/226 du 22 Juin 1972.

Les recrutements à effectuer en 2008 sont ceux approuvés par le Gouvernement en Conseil des ministres et votés par le Parlement. Ils concernent, pour l'essentiel, les secteurs ci-après:

- l'enseignement de base et secondaire ;
- la santé publique ;
- les affaires sociales (admis au test de recrutement);
- la forêt (admis au test de recrutement) ;
- la construction et la réforme foncière ;

- l'agriculture ;
- la recherche scientifique.

Dépenses de biens et services

22. Ces dépenses s'élèvent à 153 milliards de francs CFA. Leur exécution se fera suivant les dispositions du décret n° 92/784 du 29 avril 1992 portant réglementation des opérations de dépenses de l'Etat. Elles renferment les crédits prévus dans le cadre des mesures annoncées par le Président de la République accordant divers avantages aux populations. C'est ainsi que, pour la bonne exécution et le meilleur suivi et l'évaluation de ceux-ci, les consignes ci-après sont à observer :

- fournitures et manuels scolaires

23. Afin d'éviter les surcoûts et de minimiser les risques en terme de qualité ou de falsification, toutes les commandes y relatives seront adressées aux professionnels du métier, c'est-à-dire aux maisons d'édition et/ou aux librairies. Le déblocage des crédits obéit à un programme de mise en œuvre que le département joindra dans le dossier au moment de leur exécution afin de permettre un suivi plus rigoureux.

- frais de scolarité

24. Les motifs de leur déblocage sont ceux prévus dans la loi de finances de l'année et traduits dans l'arrêté du ministre de tutelle, et ce, conformément aux mesures annoncées par le chef de l'Etat.

- médicaments génériques et antirétroviraux

25. L'exécution des crédits afférents aux médicaments obéit au plan de mise en œuvre des différents programmes, notamment ceux liés à la lutte contre le sida et le paludisme tel qu'annoncé et au programme d'approvisionnement des médicaments génériques destinés aux formations sanitaires. Conformément à l'accord conclu avec les partenaires au développement, les crédits relatifs à l'acquisition des médicaments génériques seront totalement gérés par la Centrale d'achat des médicaments (COMEG). Les commandes relatives à ces médicaments seront adressées, sans exception, aux professionnels du domaine.

- alimentation de la force publique

26. Les frais d'alimentation et d'intendance de l'armée et de la gendarmerie ainsi que ceux de la police sont désormais du ressort des départements ministériels respectifs.

- fonds de commandement et fonds de sécurité

27. Les fonds de commandement et de sécurité de la force publique sont désormais inscrits dans les ministères respectifs pour les missions prévues à cet effet. Aucun transfert en faveur de cette catégorie de dépense n'est autorisé, ils ne doivent pas excéder le dixième des crédits alloués à ces départements.

Pour tenir compte des exigences en matière de nomenclature fonctionnelle, ces dépenses sont désormais imputées dans les structures techniques des ministères concernés autres que les cabinets des ministres.

- évacuations sanitaires

28. Les évacuations sanitaires à l'étranger ne seront admises que pour les cas graves et urgents et sont autorisées par arrêté du ministre en charge de la santé. Les attestations sont proscrites. L'initiative de leur exécution échoit au ministère de la santé et des affaires sociales. La provision y relative ne saurait excéder dix (10) millions de francs CFA, et doit être payée uniquement par virement au compte de l'hôpital concerné.

La retenue de 20% demeure obligatoire sur les salaires des agents de l'Etat bénéficiaires d'une évacuation sanitaire ou toute autre personne s'étant constituée caution pour une prise en charge. Elle court dès le mois du paiement de la provision pour évacuation et se percevra autant de fois que l'intéressé sera évacué.

Il sera encouragé les évacuations sanitaires en direction des pays africains disposant d'un plateau technique performant. Toutefois, en cas de nécessité, il peut être envisagé une évacuation en France, mais dans ce cas, la participation de l'Etat à la prise en charge du coût de l'évacuation (soins et transport) se fera conformément à la réglementation en vigueur. En cas de complément, le chef de service médico-social près l'ambassade du Congo en France devra nécessairement apposer son visa sur le dossier.

- frais de mission

29. Les frais de mission alloués aux accompagnateurs des malades évacués à l'étranger seront liquidés sur la base d'une durée limite de cinq (5) jours. Ils relèvent de chaque ministère et seront liquidés conformément à la réglementation.

- frais de transport

30. La prise en charge des frais de transport des agents de l'Etat admis à la retraite est assujettie au préalable à la précision du lieu de jouissance. Ces frais sont également du ressort des ministères.

Est réitéré, le retrait du bon spécial de transport (BST), pour obsolescence d'objet, dans la procédure de l'exécution des dépenses de transport. Seule la pro forma délivrée par le service prestataire ou le décompte des frais de transport liquidés par l'administration compétente fait office de pièce essentielle de la procédure.

Dépenses des transferts

31. Les crédits des transferts sont débloqués par tranches arrêtées et communiquées en début d'exercice à l'occasion de la notification des crédits. Ils sont rattachés à des sections budgétaires des cabinets ministériels ou à des directions générales qui en assurent la tutelle technique.

Le déblocage des crédits se fera uniquement par délégation à partir du Trésor public. Un point régulier sera fait à l'ordonnateur des opérations réalisées dans ce sens avant tout nouvel engagement successif.

Les subventions accordées par l'Etat à certains organismes et aux collectivités locales feront l'objet d'un contrôle systématique. En début d'exercice, ces organismes sont tenus de faire coter et de parapher leurs documents comptables par le directeur général de la comptabilité publique, conformément aux dispositions de l'article 283 du décret 2000-187 du 10 août 2000 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Toute contribution auprès d'un organisme international ou interétatique doit désormais et exclusivement être virée dans le compte dudit organisme. A cet effet, les gestionnaires de chaque département ministériel sont tenus de communiquer à la direction générale du budget et à la direction générale du trésor les numéros de comptes bancaires desdits organismes.

Dépenses des services déconcentrés

32. Les dépenses des services déconcentrés de l'Etat sont les crédits de matériel. Leur gestion obéit à la procédure telle que prévue par l'arrêté n° 5471/MEFB-CAB du 16 juin 2004 fixant les normes et les procédures budgétaires et comptables applicables aux centres de sous ordonnancement, et ce conformément à l'annexe y afférente. Cette procédure est la suivante : émission trimestrielle des ordonnances de crédits informatisées au directeur général du trésor par la direction générale du budget après visa de la direction générale du contrôle financier.

Au niveau des départements, les centres de sous ordonnancement demeurent les seules structures habilitées à engager, liquider et mandater les dépenses, conformément à l'article 24 du décret n° 187-2000 du 10 août 2000 portant règlement général sur la comptabilité publique et ce conformément à l'annexe des services déconcentrés de la loi n° 5-2008 du 15 février 2008 portant loi de finances pour l'année 2008.

Toute dépense initiée par la Direction Générale du Trésor ou par une structure placée sous sa tutelle ne sera pas régularisée ; l'ordre de paiement y relatif sera systématiquement renvoyé au comptable, à l'exception des régularisations prévues pour la circonstance par les textes en vigueur.

Dépenses d'investissement

33. Les dépenses d'investissement obéissent aux procédures normales de passation des marchés publics. Dans ce sens, la commission des contrats et marchés de l'Etat réputée compétente pour donner l'avis sur les marchés et contrats de l'Etat doit être réhabilitée ; elle doit siéger régulièrement.

Aucun marché et contrat de l'Etat ne peut être traité si le projet y afférent n'est inscrit au budget de l'Etat. Les fractionnements des marchés publics sont proscrits et sanctionnés conformément à la loi. L'enregistrement des marchés est obligatoire, y compris les marchés défiscalisés.

- travaux d'infrastructures, études, construction et aménagement

34. Les marchés ou lettres de commande relatifs à ce type de dépenses doivent être accompagnés de cahiers de charge (descriptifs) des travaux, des cahiers de prescription technique, du planning d'exécution des travaux comprenant le rapport technique et le calcul des plans.

En ce qui concerne le fonds routier, les décomptes accompagnés des attachements sont faits par le ministère de l'équipement et des travaux publics qui est tenu de mettre à la disposition du ministère de l'économie, des finances et du budget les dossiers relatifs aux actions retenues dans l'annexe du budget de l'Etat « volet investissement 2008 ».

- équipement, matériel, mobilier et équipement informatique

35. Les engagements relatifs à cette catégorie de dépense doivent être accompagnés de lettre de commande ou marchés y afférents.

A l'instar des marchés de la construction et des travaux publics, la réception des équipements des services se fait en présence des représentants du ministère du plan, de l'aménagement du territoire (direction générale du plan et du développement).

- ces contreparties

36. Les crédits votés au titre des contreparties des projets à financement conjoint seront mobilisés suivant les besoins et les échéanciers établis, en fonction de l'évolution desdits projets.

Tout agent de l'Etat n'ayant pas respecté ces procédures sera sanctionné, et tout opérateur économique qui ne se conformera pas auxdites procédures ne sera pas payé et court le risque d'exclusion sur la liste des prestataires de l'Etat.

- crédits affectés dans le cadre de la municipalisation accélérée

37. Les crédits liés à la municipalisation accélérée de Brazzaville sont ceux prévus au budget de l'Etat 2008. Leur exécution obéit aux procédures normales telles que prévues par la réglementation.

Afin d'éviter les tensions de trésorerie et d'assurer une gestion maîtrisée des dépenses de l'Etat, aucune avance de démarrage des travaux ne peut excéder les 30% du montant initial du marché. Aucune exonération n'est admise si elle n'obéit aux dispositions prévues à cet effet. Il est à souligner qu'aucun avantage fiscal ou budgétaire n'est de la compétence, ni de la direction centrale des marchés et contrats de l'Etat, ni d'une administration quelconque ; il est uniquement du domaine de la loi ou du règlement.

38. Le quitus du programme des dépenses de la municipalisation accélérée à exécuter au titre de l'année 2008 échoit au ministère du plan et de l'aménagement du territoire. Les engagements y relatifs passent par :

- le département concerné ;
- le ministère en charge du plan ;
- la Présidence de la République (pour les grands travaux) ;
- le ministère en charge des finances pour l'émission des titres et le paiement.

Gestion des dépenses par la procédure d'urgence et par les caisses d'avance et des caisses de menues dépenses

Procédure d'urgence

39. La sollicitude de la procédure d'urgence n'échoit qu'à l'ordonnateur. La procédure d'urgence n'est autorisée que pour les dépenses visées à l'article 170 du décret 2000-187 du 10 août 2000 portant règlement général sur la comptabilité publique. La validité des dépenses pour raisons d'Etat ne saurait dépasser les quarante huit (48) heures qui suivent leur date d'émission. Toutefois lorsque pour des raisons avérées, les circonstances les amènent au-delà de ce délai réglementaire, toutes les dépenses visées ci-dessus non payées sont simplement et purement annulées dans un délai d'une semaine, et retournées dans les départements ministériels respectifs pour une démarche conduisant à engagement régulier.

Les émissions de l'ordre de paiement relatif aux dépenses pour raison d'Etat sont désormais automatisées et n'échoit qu'à l'ordonnateur seul.

Afin de permettre à la direction générale du budget de tenir une comptabilité normale des ordonnancements, les opérations de rapprochement des statistiques et des comptabilités entre la direction générale du budget, la direction générale du trésor et la direction générale du plan et de développement, sont obligatoires toutes les deux semaines. Une commission restreinte sera mise en place à cet effet.

Gestion des caisses d'avance et des caisses de menues dépenses

40. L'ouverture des caisses d'avance et des caisses de menues dépenses est autorisée par un arrêté du ministre en charge des finances et du budget, et ce pour les seuls cas prévus par le décret n° 2000-187 du 10 août 2000 susvisé. Dans certains cas d'urgence, l'ordonnateur délégué procèdera par attestation qui seront régularisé par arrêté du ministre chargé des finances.

41. Tous transferts de crédit ne sauraient se limiter à la simple demande ; ils doivent être motivés. Ils ne sont pas admis avant le deuxième trimestre de l'année 2008. Lorsqu'ils sont autorisés, leur initiative échoit non aux gestionnaires des crédits, mais aux administrateurs des crédits ou à leurs mandataires. Les prises des textes de régularisation sont obligatoires et se feront conformément à la règlementation.

Certification du service fait

42. Aucun engagement relatif à une fourniture ou prestation de service ne peut être admis si la facture ne porte pas la mention complète de l'objet social, du siège social, du type de société, du capital social, de son immatriculation au registre du commerce, à la sécurité sociale (CNSS), au CNSEE et aux impôts (NIU). Tout engagement inhérent à une livraison non conforme à l'objet social sera purement ou simplement rejeté.

Les administrations ne sont pas exonérées du paiement de l'impôt. Les engagements qu'elles prennent doivent être présentés toutes taxes comprises. Le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est de 18% et celui des centimes additionnels (CA) est de 5%.

Le contrôle de l'exécution physique des projets d'investissement est de la compétence de la direction générale du plan et du développement. Il en est de même des projets exécutés dans le cadre de la municipalisation. Le contrôle avant paiement du deuxième acompte est exercé conjointement par les services du plan et le contrôleur financier. Ce contrôle sera sanctionné par un procès-verbal.

Evaluation des dépenses et des ressources de l'Etat

43. A titre de rappel, les services des régies financières sont tenus de rendre compte de l'exécution de l'ensemble des dépenses et des ressources de l'Etat à la fin de chaque mois. A cet effet, un état définitif mensuel des statistiques des finances publiques est exigé tous les 45 jours à compter du premier jour de chaque mois.

En plus des états habituels d'évaluation des dépenses et des ressources de l'Etat, les dépenses de l'Etat seront suivies sur la base du module fonctionnel avec tous les détails.

Le tableau des opérations financières de l'Etat est obligatoire. Il demeure l'outil de suivi macroéconomique des finances publiques.

Gestion du programme économique et financier conclu avec le FMI

44. Les agrégats budgétaires ainsi que ceux relatifs à l'endettement constituent des critères structurels et des indicateurs quantitatifs.

En matière de recettes, il est prévu un niveau de réalisation de 300 milliards de francs CFA pour les recettes non pétrolières et

de 1321 milliards de francs CFA pour les recettes pétrolières.

Les ressources extérieures ont un caractère évaluatif. Elles doivent être concessionnelles.

Les dépenses seront orientées prioritairement aux opérations de réduction de la pauvreté, notamment vers les secteurs définis dans le Document de stratégie de la réduction de la pauvreté, à savoir: la santé de base et lutte contre le sida, l'éducation de base, les infrastructures de base, l'eau, l'énergie et l'assainissement urbain, le désarmement et la réinsertion des ex-combattants, l'agriculture.

Réformes structurelles

45. Conformément au programme économique et financier de base, l'exécution des réformes structurelles ainsi que celle des mesures allant dans le sens du renforcement de la gestion des finances publiques appelées « déclencheurs », sera poursuivie.

Comme précédemment, la Direction Générale du Budget, la Direction Générale du Plan et de Développement et la Direction Générale du Trésor prépareront un tableau de suivi des dépenses liées à la lutte contre la pauvreté pour l'année 2008.

Les directions générales sus indiquées présenteront un tableau général de suivi des dépenses (engagements, ordonnancements et paiements) pour l'année 2008.

Critères de réalisation et repères quantitatifs

46. Les critères de réalisation et les repères quantitatifs et structurels sont ceux décrits en détail dans les tableaux du mémorandum de politiques économiques et financières et du protocole d'accord technique de suivi du programme de référence.

Afin de faciliter le bon suivi du programme, il est demandé à toutes les structures impliquées dans sa gestion, (administrations, départements ministériels et organismes, etc.) de mettre à la disposition du comité technique de suivi des programmes, toutes les informations nécessaires à sa réalisation.

Toutes dispositions contenues dans les circulaires antérieures non contraires à la présente demeurent en vigueur.

J'attache du prix à la stricte application de la présente circulaire, qui permettra au Gouvernement d'atteindre les objectifs fixés dans la loi de finances pour l'année 2008.

Fait à Brazzaville, le 19 février 2008

Le ministre de l'économie, des finances
et du budget,

Pacifique ISSOÏBEKA