

Democratic Republic of the Congo: Technical Assistance Report-Governance and Anti-Corruption Assessment



REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Mai 2021

RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE — EVALUATION SUR LA GOUVERNANCE ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Ce rapport technique sur la République Démocratique du Congo a été préparé par une équipe du Fonds monétaire international. Il est basé sur les informations disponibles au moment où il a été achevé en octobre 2020.

Ce document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante:

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone: (202) 623-7430 • Télécopie: (202) 623-7201
Courriel: publications@imf.org Web: <http://www.imf.org>
Prix: \$18.00 l'exemplaire imprimé

Fonds Monétaire International
Washington, D.C.



RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Evaluation sur la Gouvernance et
la Lutte contre la Corruption

OCTOBRE 2020

Préparé par

*A. Antonio Hyman-Bouchereau, Pasquale Di Benedetta, David McDonnell, Alice French,
Patrick Petit, Anthony Ramarozatovo et Benoit Taiclet*

Départements Auteurs:

Département Juridique

Département des Finances Publiques

AVERTISSEMENT

Le contenu de ce rapport constitue un avis technique fourni par le personnel du Fonds monétaire international (FMI) du Ministère des Finances de la République Démocratique du Congo en réponse à sa demande d'assistance technique. Ce rapport (en tout ou en partie) ou des résumés de celui-ci peuvent être divulgués par le FMI au directeur exécutif pour la République Démocratique du Congo sur demande, sauf indication contraire des bénéficiaires de l'assistance technique. Ce rapport peut également être mis à la disposition d'autres directeurs exécutifs du FMI et des membres de leur personnel, ainsi que d'autres agences ou organismes de la République Démocratique du Congo, à moins que les bénéficiaires de l'assistance technique ne consentent à de telles divulgations. En outre, ce rapport peut être divulgué au personnel de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, sur leur demande. Ce rapport peut également être divulgué à d'autres prestataires d'assistance technique et donateurs ayant un intérêt légitime, sur leur demande, à moins que les destinataires de l'assistance technique ne s'y opposent spécifiquement. (Voir Lignes directrices opérationnelles pour la diffusion d'informations sur l'assistance technique — [Operational Guidelines for the Dissemination of Technical Assistance Information](#)). Le contenu de ce rapport constitue un avis technique fourni par la divulgation de ce rapport (en tout ou en partie) ou des résumés de celui-ci à des parties extérieures au FMI autres que les agences ou les organes du bénéficiaire de l'assistance technique, le personnel de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, d'autres fournisseurs d'assistance technique et des donateurs ayant un intérêt légitime requiert le consentement explicite des bénéficiaires de l'assistance technique et du Département juridique et du Département des Finances Publiques du FMI.

MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| Liste des Abréviations | ii |
| PREFACE | 1 |
| RESUME | 2 |
| RECOMMANDATIONS CLES | 7 |
| EVALUATION | 18 |
| I. Gouvernance Fiscale | 18 |
| II. Gouvernance de la Banque Centrale et ses Opérations | 51 |
| III. Surveillance du Secteur Financier | 56 |
| IV. Etat de droit | 57 |
| V. Réglementation du Marché et Environnement Commercial | 61 |
| VI. Cadre de Lutte contre la Corruption | 65 |
| VII. Lutte contre le Blanchiment d'Argent | 69 |
| ENCADRE | |
| 1. Vers une Stratégie Intégrée de Réforme des Finances Publiques | 40 |
| GRAPHIQUES | |
| 1. Investissements et Croissance et Afrique Sub-Saharienne (2000-2018) | 18 |
| 2. Recettes Publiques et Gouvernance en Afrique Sub-Saharienne (moyennes 2000-2018) | 18 |
| 3. Illustrations des Vulnérabilités à la DGI et à la DGDA | 26 |
| 4. Couverture du Compte Général du Trésor | 33 |
| 5. Procédures de Marchés Publics par Catégorie | 35 |
| 6. Catégories de Dépenses selon leur Mode Normal d'Exécution | 37 |
| TABLEAUX | |
| 1. Recommandations Clés | 7 |
| 3. Informations à Publier sur les Sites Internet de la DGI, de la DGDA et de la DGRAD | 24 |
| 4. Mesures d'Amélioration Urgentes de Traitement des Réclamations ou Recours | 25 |
| 5. Mesures Concrètes de Modernisation des Procédures de Déclaration et de Paiement | 28 |
| 6. Mesures de Rationalisation et de Normalisation des Interventions en Entreprises | 29 |
| 7. Mesures Concrètes d'Amélioration du Cadre de Gestion des Ressources | 31 |
| 8. Recettes, Bénéfice Net et Dette des Entreprises d'État Stratégiques en 2017 | 46 |
| ANNEXE | |
| I. Liste des Entités Gouvernementales Participant au Rapport de Diagnostic et Autres Entités Consultées | 74 |

LISTE DES ABREVIATIONS

| | |
|---------|--|
| AFRITAC | Centre d'assistance technique pour l'Afrique |
| ANAPI | Agence Nationale pour la Promotion des Investissements |
| ARMP | Autorité de régulation des marchés publics |
| ASYCUDA | Automated System for Customs Data |
| ASYMP | ASYCUDA System for Performance Measurement |
| BCC | Banque centrale du Congo |
| CNUCC | Convention des Nations Unies contre la corruption |
| CEEAC | Communauté économique des États de l'Afrique centrale |
| CGT | Compte général du Trésor |
| COPIREP | Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques |
| CSP | Conseil Supérieur du Portefeuille |
| CENAREF | Cellule Nationale des Renseignements Financiers |
| CDF | Franc congolais |
| CNCLT | Comité National de Coordination et de Lutte contre le Terrorisme International |
| COLUB | Comité de Lutte contre le Blanchiment |
| DGDA | Direction générale des douanes et accises |
| DGI | Direction générale des impôts |
| DGRAD | Direction générale des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation |
| ETD | Entités territoriales décentralisées |
| EPNFD | Entreprises et professions non financières désignées |
| FAD | Département des finances publiques |
| FMI | Fonds monétaire international |
| FOLUCCO | Fonds de Lutte contre le Crime Organisé |

| | |
|-----------|---|
| GABAC | Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale |
| GAFI | Groupe d'action financière |
| GFP | Gestion des finances publiques |
| CGT | Compte général du Trésor |
| Gécamines | Générale des Carrières et des Mines |
| GUICE | Guichet unique intégré pour le commerce extérieur |
| IFRS | International Financial Reporting Standards |
| IGF | Inspection générale des finances |
| ITIE | Initiative pour la transparence dans les industries extractives |
| LEG | Département juridique |
| LOFIP | Loi relative aux finances publiques |
| OHADA | Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| ONUDC | Office des Nations Unies contre la drogue et le crime |
| OSC | Organisations de la société civile |
| OSCEP | Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Éthique Professionnelle |
| PPE | Personnes politiquement exposées |
| PPP | Partenariat public-privé |
| RCCM | Registre du Commerce et du crédit mobilier |
| RDC | République démocratique du Congo |
| SNEL | Société nationale d'électricité |
| USD | United States Dollars |
| TVA | Taxe sur la valeur ajoutée |

PREFACE

Contexte et mission

À la demande de Son Excellence le Président de la République et Chef de l'État, les services du Département juridique (LEG) et du Département des Finances publiques (FAD) du FMI ont effectué une évaluation de la mission de gouvernance et de corruption à Kinshasa, République démocratique du Congo (RDC) du 9 au 20 décembre 2019 (la « mission¹ »). Les objectifs de la mission étaient de discuter avec les autorités (i) d'un diagnostic des problèmes de gouvernance en RDC; et (ii) d'articuler des mesures pour aider à améliorer la gouvernance et la lutte contre la corruption.

La mission a rencontré S.E. Célestin TUNDA YA KASENDE, Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice, S.E. Sele YALAGHULI, ministre des Finances, Jules BONDOMBE ASSANGO, vice-gouverneur de la Banque centrale du Congo; et plusieurs hauts fonctionnaires, membres du conseil d'administration et membres du personnel d'organismes gouvernementaux, d'entreprises publiques (entreprises publiques), d'acteurs du secteur privé, d'organisations de la société civile (OSC), d'organisations internationales et de missions diplomatiques.

La mission a travaillé avec le Comité technique de suivi et d'évaluation des réformes du Ministère des finances, dirigé par M. Félicien MULENDA KAHENGA, Coordinateur national, qui a fourni une coopération étroite et des informations utiles. La mission tient à exprimer sa gratitude au Comité technique pour la coordination et la facilitation du calendrier de la mission au cours de laquelle plus de 60 réunions ont eu lieu avec le gouvernement, le secteur privé et la société civile.

Méthodologie

Conformément à son mandat, le FMI engage ses membres sur les questions de gouvernance dans le contexte de l'utilisation de ses ressources, où la gouvernance et la corruption ont un effet significatif sur la performance macroéconomique et sont essentielles pour atteindre les objectifs du programme. L'aide-mémoire de la mission suivra la méthodologie énoncée dans les principaux documents de politique du FMI, en particulier le cadre du FMI 2018 pour un engagement renforcé en matière de gouvernance.²

¹ La mission était dirigée par M. A Antonio Hyman-Bouchereau (LEG) et l'équipe était composée de M. Pasquale Di Benedetta, M. David McDonnell, Mme Alice French (tous LEG), M. Patrick Petit, M. Anthony Ramarozatovo (tous FAD) et M. Benoit Taiclet (consultant FAD).

² <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/04/20/pp030918-review-of-1997-guidance-note-on-governance>

RESUME

Quatre questions transversales affectent l'efficacité de l'encadrement de la gouvernance économique en RDC : la complexité institutionnelle, la complexité normative, l'intégrité et la transparence des données et les freins et contrepoids. La complexité institutionnelle est due à des arrangements institutionnels qui sont fragmentés entre les différentes agences, ouvrant la voie à un brouillage des rôles et des responsabilités. Cela se manifeste par exemple dans la façon dont le gouvernement gère les entreprises publiques via différents ministères, ou dans la façon dont il gère ses recettes via différentes agences de l'administration fiscale. La complexité normative découle de modifications législatives peu claires. De faibles niveaux de transparence sont associés à de faibles pratiques d'audit, ce qui a un impact sur la qualité des données financières et la qualité des pratiques de divulgation. Les freins et contrepoids sont plutôt liés aux agences chargées de surveiller et de contrôler les principales activités commerciales et étatiques. Cela apparaît distinctement dans le secteur minier (qui est ultimement le responsable de l'application du code minier). Cette situation est aggravée par la capacité limitée de mettre en œuvre des freins et contrepoids efficaces entre les agences.

Des vulnérabilités importantes susceptibles de contribuer à la corruption existent dans les domaines des administrations fiscales (DGI, DGDA et DGRAD), en raison de processus largement manuels et d'un faible processus disciplinaire pour les actes contraires à l'éthique.

La clarté et la fiabilité des lois, règles et procédures ne sont pas toujours garanties et le cadre juridique ne prévoit pas toujours un équilibre approprié entre les droits des contribuables et les pouvoirs des trois administrations, ce qui conduit à des décisions arbitraires prises dans des conditions peu claires. Malgré les améliorations apportées à l'administration des douanes, les responsables de la mise en œuvre des processus et procédures d'administration des recettes comprennent mal l'utilisation des procédures électroniques et restent largement manuels. Cette situation favorise les interactions directes entre les agents et les utilisateurs et augmente considérablement le coût du respect par les contribuables des obligations fiscales. Enfin, les responsables de la gestion des ressources humaines laissent peu de marge de manœuvre aux managers clés dans l'allocation des ressources. Ils ne permettent pas non plus d'imposer des sanctions dissuasives aux agents qui agissent de manière contraire à l'éthique et affaiblissent ainsi l'autorité des responsables. L'inexistence d'une charte des droits et obligations des contribuables expose les utilisateurs aux pouvoirs discrétionnaires des agents des trois administrations fiscales.

La complexité exceptionnelle du système fiscal congolais incite à la corruption et aux abus de pouvoir, nuisant à l'environnement des affaires. Alors que les principales taxes d'État (TVA, impôt sur le revenu, accises, droits de douane) représentent environ 80% des recettes de l'administration centrale et sont de nature plutôt standard, les recettes non fiscales perçues par les ministères sectoriels sont si nombreuses et fragmentées qu'une troisième agence des revenus (DGRAD) leur est consacrée. En outre, les prélèvements sont effectués par 09 comptes spéciaux, par des centaines

d'organisations dans les annexes budgétaires, par des provinces et des entités territoriales décentralisées. Par conséquent, la cartographie des revenus réels n'est pas encore sous contrôle et qui comprend plusieurs collectes qui ne sont pas correctement formalisées.

Cette confusion fiscale est renforcée par l'absence de textes unifiés. Il n'y a pas de code général des impôts proprement dit, à part un recueil de textes qui n'inclut actuellement que les principaux impôts d'État. Si une réécriture de l'impôt sur le revenu est en cours, c'est en fait l'ensemble du corpus fiscal et non fiscal qui doit être rassemblé et réécrit afin d'accroître la transparence, d'abord pour le gouvernement central puis pour toutes les entités collectant des recettes. La procédure fiscale doit également être unifiée, revue et codifiée.

La suppression des paiements en espèces et la création d'un compte général du Trésor (CGT) sont des améliorations bienvenues de la gestion des finances publiques, mais leurs portées doivent être étendues. L'interdiction des paiements en espèces semble être effective. Les mouvements de fonds (nivellement) entre les banques commerciales et la banque centrale sont contrôlés périodiquement. Cependant, le champ d'application du CGT est très étroit et le mécanisme bancaire ne s'applique pas à des volumes considérables de ressources publiques (à savoir, les comptes spéciaux; les taxes affectées; et les recettes des budgets annexes). De nombreux virements de fonds sont transférés du CGT vers des dépositaires chargés de l'exécution des dépenses. En décembre 2019, les deux tiers des fonds publics sont gérés en dehors du compte général du Trésor, dans des comptes ouverts dans les banques commerciales de la place, au nom de gérants de facto, dont certains ne sont pas légalement autorisés à manipuler des fonds publics.

Quoique normalisées, les procédures d'exécution de la gestion des finances publiques dans le secteur public ne sont pas respectées. Trois étapes, critiques dans l'exécution des dépenses, présentent des faiblesses inquiétantes:

- a) Marchés publics. L'efficacité du cadre juridique et des institutions de contrôle des marchés publics est marginale. En 2018, seuls 14% des marchés publics ont été attribués sous forme d'appel d'offres. La plupart des marchés attribués en 2016 et 2017 ont été passés en dehors du budget général de l'État par des entreprises ou des établissements publics. La part des contrats mis en œuvre par les entités territoriales est minime. Cela est principalement dû au démembrement de l'État (établissements publics, fonds et entreprises publiques) et aiderait à expliquer la très mauvaise performance des investissements publics en RDC, par rapport à ses voisins.
- b) Exécution budgétaire. La mise en œuvre de la chaîne des dépenses est minée par les contrôles faibles et inefficaces sur les rémunérations et l'utilisation de procédures exceptionnelles de dépenses d'urgence. Ces dernières sont rarement documentées.
- c) Décaissements en espèces. Il n'y a pas encore de réseau correctement structuré de trésoriers et de comptables en RDC. Une part importante des décaissements bancaires se fait sous

forme de virements de fonds à des personnes physiques ou morales chargées de conduire la phase finale des dépenses et de régler les créanciers de l'État. Ces opérations sont réalisées sans souci de transparence, elles sont rarement documentées ex-post. Celles-ci présentent un risque important de fraude ou de détournement de clientèle.

La faible qualité et la couverture des rapports budgétaires et des états financiers sape la responsabilité. Les comptes généraux sont encore établis en partie simple. Les rapports d'exécution budgétaire ne couvrent que les recettes et les dépenses. Aucune consolidation n'a pour l'instant été réalisée sur l'ensemble du territoire et le secteur public. En l'absence de rapports budgétaires et financiers de bonne qualité, l'administration ne peut établir une transparence budgétaire propice à la bonne gouvernance, à la responsabilisation des gestionnaires et à la lutte contre la corruption.

Les mécanismes de contrôle des entreprises publiques sont faibles, avec des rapports financiers médiocres et des responsabilités de contrôle clairement définies. L'État a centralisé la gestion des entreprises publiques entre les mains du ministère du portefeuille et a créé deux entités consultatives pour assurer la supervision financière et mettre en œuvre les réformes des entreprises publiques. Cependant, la pratique montre que les réformes sont largement déterminées par la haute direction, sans l'implication de leurs équipes. En outre, la qualité des informations financières reste médiocre, les divulgations sont minimales et, dans l'ensemble, on ne sait pas quel organisme est habilité à exiger des données financières fiables et à jour des entreprises publiques. Cette question est particulièrement importante dans le secteur minier. Par exemple, la Gécamines (Générale des Carrières et des Mines) engage un auditeur externe mais ne publie que l'avis de l'auditeur et il n'est pas clair que le gouvernement soit responsable de répondre aux avis.

La Banque centrale du Congo (BCC) continue à prendre des mesures pour suivre les faiblesses en termes de supervision financière que l'évaluation du Principe de Bâle 2013 par le FMI avait identifiées. En ce qui concerne le suivi, un processus pour adopter un suivi basé sur les risques a commencé, mais la mise en œuvre complète dans les institutions de surveillance et les institutions financières n'est pas encore terminée. Avec l'aide d'AFRITAC Central, des directives méthodologiques sur les risques sur site et une formation hors site sur les processus de suivi et d'évaluation sont en train d'être développés. Concernant la réglementation prudentielle, des normes de gouvernement d'entreprise, de transactions avec les parties liées, de contrôles internes et de gestion des risques pour les banques sont en voie d'être adoptées. Il convient de noter que les normes IFRS (*International Financial Reporting Standards*) n'ont pas encore été adoptées, ce qui est nécessaire pour garantir une meilleure qualité de l'information financière.³

Le pouvoir judiciaire est confronté à de nombreux défis en termes de ressources, de capacités et d'indépendance, ce qui compromet sa capacité à lutter efficacement contre la corruption. Toutes les parties prenantes, y compris les représentants du gouvernement, interrogées par la

³ Les IFRS ont été reportées à plusieurs reprises pour plusieurs raisons; et les nouvelles dates d'adoption d'IFRS 9 et de transition complète aux IFRS sont janvier 2020 et 2021.

mission du FMI ont déclaré qu'il y avait très peu de confiance dans le système judiciaire en RDC et que les parties aux litiges civils et commerciaux faisaient tout ce qui était en leur pouvoir (négociations, règlements extrajudiciaires, etc.) pour éviter de porter une affaire devant la procédure judiciaire formelle. Les autorités elles-mêmes reconnaissent un sous-financement du système judiciaire. Il en résulte des salaires inadéquats pour les magistrats et les juges, des ressources et des infrastructures insuffisantes et une pénurie de magistrats / juges à tous les niveaux pour faire face à la charge de travail. La situation est encore exacerbée par le fait que lorsque des décisions judiciaires officielles sont prises, peu sont publiées.

Liée aux faiblesses du système judiciaire, la RDC souffre de graves problèmes dans l'exécution des contrats commerciaux, qui entravent gravement l'environnement des affaires dans le pays.

La résolution des différends contractuels est problématique en RDC car le processus judiciaire actuel n'est pas fiable. Il existe une perception selon laquelle le système judiciaire est alimenté par la corruption et peut être manipulée.

Le processus d'enregistrement d'un bien immobilier en RDC est laborieux et semé

d'embûches. Les processus coûteux, longs et inefficaces sont parmi les principaux sujets de préoccupation. Les documents fonciers nouvellement émis ne sont conservés que sur papier, ce qui augmente le risque de perdre ou de perdre des documents. Dans l'ensemble, la RDC n'a pas de système fiable pour faire respecter les droits de propriété et contractuels et résoudre les différends.

Malgré certains progrès de réforme ces dernières années, les secteurs privés sont toujours confrontés à de nombreux défis de gouvernance.

Le gouvernement a pris des mesures ces dernières années pour libéraliser les régimes de commerce et d'investissement du pays (par exemple, l'introduction du guichet unique). Toutefois, une application discrétionnaire excessive de la réglementation est toujours omniprésente, combinée à une réglementation complexe et inutile et peut encourager la recherche de rentes et créer des conditions inégales pour les entreprises. La complexité et le volume des tarifs, en plus des exigences sectorielles et provinciales, donnent lieu à une application inégale et discrétionnaire de la réglementation. Les systèmes fiscaux et douaniers complexes entraînent une application abusive des procédures ou des avantages injustes pour les entreprises ayant des relations politiques.

Le cadre anti-corruption en RDC est désorganisé et manque plusieurs éléments clés. Bien que l'Observatoire pour la surveillance de la corruption et de l'éthique professionnelle (OSCEP) cherche à sensibiliser à la corruption, il n'a aucun pouvoir d'enquête ou d'application et souffre d'un manque général de ressources. À cet égard, le pays ne dispose pas d'une agence anti-corruption indépendante ayant le pouvoir développer et mettre en œuvre des mesures spécifiques de prévention de la corruption. La création d'une telle agence est une obligation des signataires de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), à laquelle la RDC a adhéré en 2010. De plus, la RDC n'a pas initié le premier cycle du mécanisme de révision de la CNUCC. La Constitution interdit aux agences chargées de l'application des lois d'enquêter et de poursuivre les parlementaires. Le régime de déclaration de patrimoine prévu par l'article 99 de la Constitution de la

RDC n'est pas appliqué. Le respect de l'exigence de déclaration de patrimoine est négligeable et il n'existe pas de législation à l'appui pour transposer en droit interne l'intention de l'article 99 de la constitution.

Dans l'ensemble, le régime de LBC / FT présente des lacunes importantes et n'est pas conforme aux normes 2012 du GAFI. La corruption est l'un des principaux crimes sous-jacents au blanchiment d'argent en RDC. La RDC est particulièrement exposée aux risques de blanchiment de capitaux liés à l'intégration des produits de la corruption générés par les hauts fonctionnaires dans son système financier, souvent blanchis au niveau national via le secteur immobilier et à l'étranger, comme en témoignent plusieurs cas traduits par des poursuites engagées par des autorités étrangères. La Cellule Nationale des Renseignements Financiers (CENAREF) n'a reçu que peu de déclarations de transactions suspectes (DOS), dont une seule a donné lieu à des poursuites, ce qui contraste fortement avec le profil de risque du pays. Le cadre juridique de LBC / FT ne couvre pas suffisamment toutes les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) en RDC. Certaines institutions fonctionnent entièrement en dehors des exigences de LBC / FT promulguées par la Banque centrale, comme le secteur des assurances, les entreprises de services de monnaie électronique et les services financiers fournis par le service postal. Les professions telles que les avocats ne sont pas suffisamment couvertes.

RECOMMANDATIONS CLES

Tableau 1. RDC: Recommandations Clés

| Sujets | Vulnérabilités clés sur la gouvernance | Recommandations (Priorité en gras) | Date d'échéance |
|--------------------|---|--|--|
| Finances publiques | <ul style="list-style-type: none"> Le système fiscal est complexe et opaque. Le budget du gouvernement central n'est pas fiable, notamment les prévisions de recettes | <ul style="list-style-type: none"> Codifier tous les prélèvements centraux dans un code général des impôts, y compris toutes les recettes non fiscales. | Immédiatement |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Adopter les décrets nécessaires pour relancer les travaux d'évaluation du bilan des dépenses fiscales 2020 pour 2018. | Immédiatement et au cours des trois prochaines années (2020 - 2023) |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Rationaliser les recettes non fiscales afin de réduire leur nombre au strict minimum d'ici fin 2023. | Immédiatement |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Rationalisation des droits d'accise. | Rationalisation progressive des budgets 2020-2023 |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Réforme des régimes dérogatoires (exonérations fiscales). | Fin 2021 |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Lancer un groupe de travail pour superviser le développement de la fiscalité provinciale et des ETD afin d'élaborer un code exhaustif des prélèvements de ces gouvernements. | Immédiatement |

| Sujets | Vulnérabilités clés sur la gouvernance | Recommandations (Priorité en gras) | Date d'échéance |
|--------------------------------|---|---|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Procéder à un examen des comptes spéciaux, éliminer ceux qui font double emploi avec les fonctions ministérielles et confier la collecte des comptes restants aux agences fiscales en place d'ici fin 2020. • Inventaire complet des organisations avec des budgets annexes et supervision de leurs pratiques de revenus. • Éliminer le régime de partenariat stratégique pour les chaînes de valeur, ainsi que toutes les conventions, approbations, accords, lettres ou autres qui incluent des exonérations fiscales, sauf dans les codes actuellement en place. • Effectuer le recensement et l'unification des fichiers de paie et de la fonction publique.⁴ | <p>Immédiatement, visant à proposer un cadre plus restrictif d'ici la fin de 2023</p> <p>Au cours de 2020-2023</p> <p>Fin 2021</p> <p>Immédiatement</p> |
| Perception des recettes | <ul style="list-style-type: none"> • Les processus juridiques fiscaux et douaniers sont peu fiables, incohérents et arbitraires. • Les procédures d'administration des recettes restent largement manuelles. • La gestion des revenus est inefficace et les mécanismes de contrôle sont faibles. | <ul style="list-style-type: none"> • Mettre en œuvre les mesures à court terme proposées par la mission (voir tableaux [3], [4], [5] et [7]). • Élaborer une stratégie pour digitaliser les principales procédures, moderniser la gestion des RH, et renforcer le contrôle interne et la surveillance | <p>Immédiatement</p> <p>Fin 2021</p> |

⁴ Cette réforme nécessite la mobilisation de tous les services sous l'autorité de la fonction publique et le développement d'un système unique de gestion des fichiers et de la paie.

| Sujets | Vulnérabilités clés sur la gouvernance | Recommandations (Priorité en gras) | Date d'échéance |
|---------------------------------------|--|--|--|
| Gestion des Finances Publiques | <ul style="list-style-type: none"> Les procédures de gestion des finances publiques ne sont pas normalisées dans le secteur public. Le cadre juridique et institutionnel des marchés publics est rendu inefficace par la fragmentation de l'État (c'est-à-dire les institutions publiques, les fonds et les entreprises publiques). Contrôles faibles et inefficaces de l'exécution budgétaire. Les rapports budgétaires et financiers manquent et ne sont pas transparents. | <ul style="list-style-type: none"> Étendre la couverture de la TGA à toutes les opérations du gouvernement central par: <ul style="list-style-type: none"> La canalisation des recettes centrales et locales, ainsi que toute taxe parafiscale perçue par un tiers dans le TGA ouvert à la banque centrale. La sécurisation de la liquidité critique sur les sous-comptes BCC séquestrés réservés à ces opérations (remboursements de TVA, provisions pour risques). L'exploitation du TGA étendu dans les conditions actuelles. Mener la réforme comptable pour professionnaliser la trésorerie et les fonctions comptables.⁵ | <p>Au cours de 2020-2023</p> <p>Tous les impôts parafiscaux dans la TGA d'ici 2021</p> <p>Tous les revenus locaux et les espèces des sociétés publiques dans la TGA d'ici 2023</p> <p>Comptes séquestres prêts d'ici fin 2021</p> <p>Immédiatement et en continu</p> |

⁵ Il s'agit de mettre en place un réseau de trésoriers-comptables publics chargés de manipuler l'argent en toute intégrité. Ces agents seront placés sous un régime de responsabilité pécuniaire spécifique. Ce réseau devrait également constituer une comptabilité à double entrée, centralisée selon de nouvelles procédures sous l'autorité d'une agence centrale du Trésor.

| Sujets | Vulnérabilités clés sur la gouvernance | Recommandations (Priorité en gras) | Date d'échéance |
|------------------------------|--|---|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> Rétablir les procédures de dépenses normales.⁶ | Commencer immédiatement. Le cadre juridique des fonctions de trésorerie est prêt pour le renforcement des capacités en 2020-2020-2023. |
| Secteur extractif | <ul style="list-style-type: none"> Défaut de transparence et de responsabilité dans les industries extractives, ainsi que réglementation et État de droit faibles. Manque de transparence dans les règles concernant les projections de revenus, la collecte et le partage. Les projections de revenus provenant du secteur minier ne sont pas fiables. | <ul style="list-style-type: none"> Créer un registre des bénéficiaires effectifs Assurer la consultation complète de tout décret définissant la propriété effective. Assurer les exigences de divulgation sur les contrats de coentreprise et les prévisions de revenus | Immédiatement et au-delà de 2020-2021 Immédiat et continu 2021 |
| Entreprises publiques | <ul style="list-style-type: none"> La gouvernance des entreprises publiques est faible et inefficace. La structure de contrôle des entreprises publiques n'est pas transparente. Les informations sur la performance financière des entreprises publiques individuelles et du portefeuille dans son ensemble ne sont pas accessibles au public. | <ul style="list-style-type: none"> Évaluer la justification de la propriété de l'État. Introduire des déclencheurs de responsabilité pour les contrats de performance des entreprises publiques. Suivi de l'opinion qualifiée des auditeurs. | Immédiatement et au-delà de 2020-2021 Immédiatement et au-delà de 2020-2021 Immédiatement et au-delà de 2020-2021 |

⁶ Il s'agit d'appliquer et de généraliser les procédures de droit commun pour sécuriser les dépenses et contrôler l'exécution budgétaire. Les dépenses pouvant suivre une procédure spécifique sont celles de la dette et de la rémunération. Les dépenses d'urgence ne devraient pas dépasser des dépenses hors dette et salaire.

| Sujets | Vulnérabilités clés sur la gouvernance | Recommandations (Priorité en gras) | Date d'échéance |
|--------|--|---|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> Développer un système de suivi des obligations de politique publique. Dynamiser les fonctions de l'auditeur d'État sur l'allocation budgétaire. Évaluer le besoin de magistrats supplémentaires pour soutenir le mandat de l'auditeur d'État. Identifier et élever la barre de la gouvernance d'entreprise pour les entreprises d'État stratégiquement importantes. Publication des états financiers des entreprises publiques. Le Conseil Supérieur du Portefeuille fournira un rapport annuel agrégé en temps opportun pour le portefeuille des entreprises publiques. Publication complète des contrats miniers, pétroliers et gaziers, en particulier des contrats impliquant des transactions entre des entités publiques et des sociétés privées ou entre ces dernières et l'État congolais directement. Élargir légalement le périmètre de la surveillance du ministère du portefeuille pour inclure les participations indirectes de l'État. | <p>Fin 2021</p> <p>Fin 2021</p> <p>Fin 2021</p> <p>Fin 2021</p> <p>Immédiatement</p> <p>Fin du prochain exercice</p> <p>Immédiatement et en continu</p> <p>Fin 2021</p> |

| Sujets | Vulnérabilités clés sur la gouvernance | Recommandations (Priorité en gras) | Date d'échéance |
|------------------------------|--|---|--|
| État de Droit | <ul style="list-style-type: none"> Les maigres salaires des magistrats et des juges offrent une occasion claire de rechercher ou d'accepter des pots-de-vin des parties pour compléter un salaire insuffisant. Manque de responsabilité et de contrôle des magistrats et des juges. Le registre immobilier n'est pas fiable et est susceptible d'abus et de manipulation. | <ul style="list-style-type: none"> Établir un référentiel central accessible au public des lois et règlements mis à jour. Créer un registre de propriété numérique pour lutter contre la perte ou la falsification des documents de propriété. Publier toutes les décisions de justice. Mener des enquêtes appropriées et imposer des sanctions réelles aux magistrats ou juges qui abusent de leurs fonctions à des fins personnelles. Rendre public le fait des enquêtes et sanctions des magistrats / juges. Renforcer la surveillance des notaires pour protéger pleinement les propriétaires fonciers. | <p>Immédiatement</p> <p>Commencez immédiatement et continuez à constituer le registre numérique au cours des 12 à 18 prochains moi.</p> <p>Immédiatement</p> <p>Immédiatement</p> <p>Immédiatement</p> <p>Adopter une législation d'ici fin 2021</p> |
| Cadre anti-corruption | <ul style="list-style-type: none"> Absence d'une stratégie anti-corruption centralisée et cohérente et d'un cadre d'enquête / d'application. | <ul style="list-style-type: none"> Participer au premier cycle du mécanisme d'examen de la CNUCC.⁷ | Commencer immédiatement le processus avec Maurice et |

⁷ Sur la base des obligations internationales en vertu de la CNUCC, la RDC doit renouer avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) pour poursuivre le mécanisme d'examen de la CNUCC.

| Sujets | Vulnérabilités clés sur la gouvernance | Recommandations (Priorité en gras) | Date d'échéance |
|--------|--|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> Les mécanismes et les incitations à la mise en œuvre des lois anti-corruption de la RDC sont faibles. Les institutions chargées de l'application des lois et de la lutte contre la corruption n'ont pas la capacité d'agir indépendamment de l'ingérence politique et n'ont pas les ressources nécessaires. Absence de régime de déclaration d'actifs clair et efficace. | <ul style="list-style-type: none"> Criminaliser les actes de corruption conformément à la Convention des Nations Unies contre la corruption. Créer et opérationnaliser une agence anti-corruption indépendante Abolir l'immunité des parlementaires et le processus d'approbation nécessaires pour lever cette immunité (Assemblée nationale / Sénat), afin de permettre au Procureur général de mener à bien ses travaux. Promulguer une loi solide sur la déclaration de patrimoine - afin de donner effet à l'article 99 de la constitution de la RDC.⁸ Confisquer les produits du crime et les actifs de valeur équivalente, en particulier avec les autorités de poursuite pénale dans leurs enquêtes, en se concentrant sur l'identification, la localisation et le traçage des valeurs des actifs existants associés à une infraction. | <p>le Vietnam (les pays examinateurs pour le cycle d'examen I)</p> <p>Mi-2021</p> <p>Immédiatement</p> <p>Fin 2021</p> <p>Immédiatement</p> |

⁸ En outre, l'obligation de divulguer les avoirs devrait aller au-delà de la compétence très limitée actuelle de l'article 99, qui ne couvre que le président de la RDC et les membres du gouvernement. En cas de non-respect, le pays doit appliquer les sanctions prévues par la constitution.

| Sujets | Vulnérabilités clés sur la gouvernance | Recommandations (Priorité en gras) | Date d'échéance |
|---|--|--|-----------------|
| Réglementation du marché et environnement des affaires | <ul style="list-style-type: none"> Réglementations et formalités administratives opaques et contraignantes concernant les processus opérationnels. La multiplicité des taxes et prélèvements douaniers crée un environnement commercial défavorable. | <ul style="list-style-type: none"> Assurer la pleine opérationnalisation et la pérennité du guichet unique et permettre aux bureaux / antennes de devenir financièrement autonomes. | Fin 2021 |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Créer un registre central des garanties dans tout le secteur bancaire. | Fin 2021 |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Créer une base de données du registre des entreprises liée à la plate-forme d'enregistrement des entreprises où les entreprises déposeront des comptes annuels et les données seront conservées dans un format utilisable. | Fin 2021 |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Mettre en œuvre SYDONIA World dans le guichet unique électronique impliquant toutes les parties prenantes. | Début 2022 |
| Surveillance du secteur financier | <ul style="list-style-type: none"> Faible capacité et manque de ressources du superviseur. Les critères d'octroi de licences sont limités. Faibles pouvoirs d'action corrective. Faiblesses importantes dans les pratiques comptables et d'audit | <ul style="list-style-type: none"> Mettre en œuvre des réglementations améliorées sur la gouvernance des banques, les contrôles internes et la gestion des risques. | Immédiatement |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Continuer à travailler sur l'adoption de processus et de pratiques de surveillance basés sur les risques. | Immédiatement |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Aborder la divulgation et les pouvoirs des actions correctives | Immédiatement |

| Sujets | Vulnérabilités clés sur la gouvernance | Recommandations (Priorité en gras) | Date d'échéance |
|---|---|--|-----------------|
| | | <ul style="list-style-type: none"> Continuer à travailler avec AFC pour améliorer la mise en œuvre des exigences de licence. | En cours |
| Lutte contre le blanchiment de capitaux | <ul style="list-style-type: none"> Faible application de la loi. Faible application de la législation LBC en ce qui concerne les revenus générés par le détournement de fonds publics par des hauts fonctionnaires. Le CENAREF ne dispose pas des ressources et de l'expertise nécessaires pour s'acquitter efficacement de ses fonctions. Économie informelle, utilisation courante de la trésorerie, faible niveau d'inclusion financière et inefficacité du cadre juridique et réglementaire, y compris pour les EPNFD et les organismes à but non lucratif. | <ul style="list-style-type: none"> Modifier la loi LBC/CFT et les réglementations connexes pour assurer la conformité avec la norme du GAFI.⁹ | Immédiatement |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Mettre en œuvre un cadre complet de déclaration des actifs pour renforcer l'efficacité des mesures PEP. | 2021-2022 |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Renforcer le CENAREF avec les ressources et l'indépendance pour mener à bien sa mission. | 2021-2022 |

⁹ Entre autres mesures, il est essentiel de renforcer les obligations de vigilance à l'égard des PPE nationales dans les institutions financières et les EPNFD, et de veiller à ce que le cadre juridique pour une surveillance efficace de ces mesures soit en place.

| Sujets | Vulnérabilités clés sur la gouvernance | Recommandations (Priorité en gras) | Date d'échéance |
|--------|--|--|-----------------------|
| | | <ul style="list-style-type: none"> Renforcer la surveillance des institutions financières en développant davantage la surveillance basée sur les risques, en particulier sur les banques. | 2021-2022 |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Publier des orientations sur les recommandations de LBC / FT et encourager les banques à déposer des rapports d'activités suspectes (y compris sur les typologies de blanchiment d'argent liées au secteur extractif). | Immédiatement |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Réviser le cadre juridique applicable aux personnes morales et aux accords conformément à la norme du GAFI. | Immédiatement |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Mettre en place un mécanisme garantissant qu'au minimum, les autorités compétentes puissent obtenir en temps opportun des informations adéquates, exactes et actuelles sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales et des accords. | 2021-2022 |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Définir une politique pénale visant à supprimer le blanchiment de capitaux et ses délits sous-jacents, appuyée par des enquêtes financières parallèles, en se concentrant sur les principaux risques identifiés dans l'ENR. | Au cours de 2021-2022 |

| Sujets | Vulnérabilités clés sur la gouvernance | Recommandations (Priorité en gras) | Date d'échéance |
|--------|--|---|-----------------------|
| | | <ul style="list-style-type: none"> Élaborer un manuel de procédures pour la coopération internationale afin de clarifier les priorités des processus, les délais et les niveaux de confidentialité pour les demandes d'entraide judiciaire. | Au cours de 2021-2023 |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Créer au sein du parquet de la Cour d'appel, une unité dédiée à la coopération internationale pour suivre et gérer les demandes d'entraide judiciaire, y compris celles liées au BC / FT. | Au cours de 2021-2023 |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Signer des accords bilatéraux et officialiser la coopération internationale avec les pays avec lesquels la RDC partage des canaux informels d'échange d'informations, en donnant la priorité à ceux présentant des risques accrus de BC / FT. | Au cours de 2021-2023 |

EVALUATION

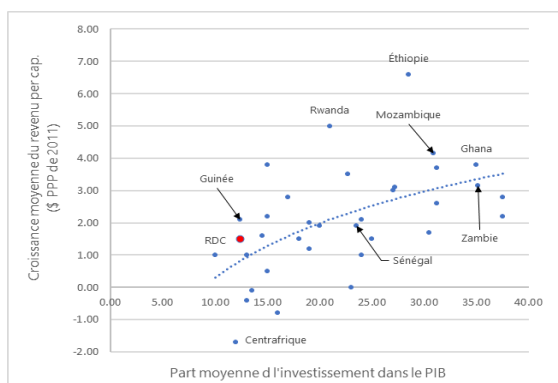
I. Gouvernance Fiscale

A. Gestion des Finances Publiques

1. Pour se développer, la RDC a besoin d'investissements publics et privés importants en capital humain (santé et éducation) et en infrastructures. Les investissements publics nécessitent toutefois une forte mobilisation des recettes, de même que des dépenses publiques efficaces. Or avec seulement 10 pour cent du PIB en recettes fiscales et non-fiscales en 2018 et à peine le vingtième de ce montant en investissements publics financés sur ressources intérieures, le gouvernement central de la RDC ne dispose que du minimum de ressources nécessaires à son fonctionnement. Il s'en suit une dépendance du pays sur des appuis extérieurs, volatiles par nature, et sur un secteur privé peu développé pour financer son développement, d'où une performance parmi les plus faibles d'Afrique sub-sahariennes en matière d'investissements et de croissance (Graphique 1).

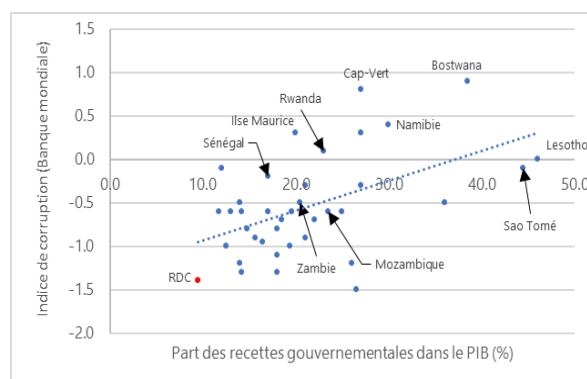
2. La faiblesse des recettes et l'inefficacité des dépenses sont intimement liées. La corruption constitue en Afrique subsaharienne un des principaux handicaps pour la performance des recettes. Tel est particulièrement le cas en RDC (Graphique 2). De plus, le civisme fiscal est généralement affaibli par le sentiment répandu que le système fiscal n'apporte *in fine* aucun bénéfice aux contribuables. À cet égard, la force et la qualité de la dépenses publique peuvent jouer un rôle important dans la conformité fiscale: l'augmentation des dépenses sociales et d'infrastructures affectant directement les citoyens est à ce titre un puissant facteur de synergies dans l'effort de mobilisation des recettes.

Graphique 1. Investissements et Croissance et Afrique Sub-Saharienne (2000-2018)



Source: FMI (WEO), calculs de la mission.

Graphique 2. Recettes Publiques et Gouvernance en Afrique Sub-Saharienne (moyennes 2000-2018)



Source: FMI (WEO), Banque mondiale, calculs de la mission.

3. Les problèmes des finances publiques de la RDC sont liés à trois grandes questions de gouvernance. Premièrement, le système fiscal est complexe et opaque et demande une simplification majeure et l'adoption de textes clairs, complets et accessibles, de même que l'instauration de processus non-discrétionnaires. Deuxièmement, la gestion inefficace des recettes et la faiblesse des mécanismes de surveillance mènent à une perte de recettes systémique, d'où le besoin de renforcer les agences de recettes, de même que les contrôles internes et externes de ces agences. Troisièmement, le processus budgétaire est peu crédible, notamment parce qu'il repose sur des prévisions de recette irréalistes et ne couvre pas l'ensemble des dépenses de l'État, en plus d'être fragmenté et régulièrement court-circuité.

Recouvrement des Recettes - Un Régime Fiscal Complexe et Non Transparent

4. Le système fiscal de la RDC est exceptionnellement complexe et caractérisé par un grand nombre de prélèvements à faible rendement. Chaque niveau de gouvernement (état central, provinces et ETD) lève des recettes. Les principales recettes fiscales du gouvernement central sont comparables à celle des autres états (TVA, impôts sur le revenu, accises et droits divers sur les importations) et comptent pour 79 pour cent des recettes centrales¹⁰. Toutefois, les ministères sectoriels lèvent un nombre si élevé de recettes non fiscales (nomenclature de 246 catégories de prélèvements) qu'une troisième régie de recettes – la Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales (DGRAD) – est chargée d'en assurer la perception et le reversement au Trésor (21 pour cent des recettes centrales, dont la moitié provenant de quelques redevances sur les ressources naturelles). À ce total s'ajoutent jusqu'à 137 prélèvements possibles pour les 26 provinces, de même que respectivement 38, 34 et 38 prélèvements possible pour les villes, communes et chefferies¹¹. À ceux-ci s'ajoutent encore 9 fonds spéciaux ayant chacun ses recettes¹², de même qu'environ 800 organismes des budgets annexes de l'État (principalement des organismes des réseaux de la santé et de l'enseignement) dont les pratiques de recettes ne sont encore ni répertoriées ni codifiées. Il existe finalement des recouvrements souvent mal encadrés des entreprises publiques et tout un ensemble de prélèvements particuliers plus ou moins encadrés, découlant par exemple du recours à des gestionnaires privés pour des services publics en partenariats publics-privés (PPP) dont les produits ne vont pas nécessairement au Compte Général du Trésor (CGT).

¹⁰ Ces taxes sont toutefois en elles-mêmes complexes. Les accises incluant, par exemple, pas moins de 84 lignes et taux différents, dont des taxes sur les savons, shampoings, dentifrices, baignoires en plastique, etc. L'architecture de l'impôt sur le revenu est elle aussi non-conventionnelle.

¹¹ Les prélèvements des villes, communes et chefferies sont non-cumulatifs, le gouvernement local étant constitué exclusivement de l'une des trois entités.

¹² Fonds national d'entretien routier, Fonds de promotion de l'éducation nationale, Fonds de promotion de l'industrie, Office des petites et moyennes entreprises du Congo, Fonds de promotion du tourisme, Fonds de promotion culturelle, Fonds forestier national, Régie des voies aériennes, Fonds minier des générations futures (auxquels s'ajoutent le Cadastre minier et le Fonds de contrepartie, au fonctionnement similaire).

5. Dans les faits, et malgré quelques efforts de rationalisation, le nombre de prélèvements pourrait encore augmenter dans l'avenir. Bien qu'élevé, le nombre de prélèvements par la DGRAD a fortement décru, avec la mise en œuvre d'une nomenclature régulièrement resserrée, faisant passer les catégories de prélèvements de 1232 en 2000 à 246 en 2018¹³. Toutefois, le resserrement de la nomenclature des recettes non-fiscales centrales, bien que réel, comporte de nombreuses lacunes, le resserrement étant parfois artificiel (par ex. la combinaison de deux lignes de recettes en une seule avec deux sous-catégories), toujours très incomplet¹⁴ et dont l'impact reste à mesurer. De plus, la mise en place de nomenclatures provinciale et locale uniques en 2018 s'est faite sur la base d'un inventaire de l'ensemble des pratiques effectives des provinces et ETD (basée ou non sur un instrument légal approprié). Ainsi, si cet exercice a contribué à clarifier les champs de compétence du centre, des provinces et des ETD, il a aussi eu pour effet d'élargir le périmètre des prélèvements possibles pour chacune d'entre elles. Les rencontres de la mission avec deux des 26 autorités provinciales ont ainsi mis en évidence la volonté des provinces de pleinement occuper les champs proposés par la nouvelle nomenclature en adoptant dans les années futures les actes nécessaires à leur opérationnalisation.

6. La plus grave menace à la rationalisation des lignes de recettes demeure toutefois la faible crédibilité du budget de l'administration centrale. Les prévisions de recettes sont systématiquement surestimées et donc rarement atteintes, ce qui oblige le gouvernement à effectuer des réductions drastiques et arbitraires des dépenses en cours d'année – les recettes budgétées sont ainsi passées de 12,5 pour cent du PIB en 2019 à 21,1 pour cent en 2020, alors que les réalisations récentes sont plus près de 10 pour cent. Ces coupes portent généralement sur les secteurs périphériques ou non-essentiels au fonctionnement de l'État (notamment les investissements, les transferts aux provinces, les biens et services sociaux, etc.). Anticipant ces pénuries de crédits, les ministères sectoriels, les gouvernements provinciaux et les ETD ont dû se rabattre davantage sur leurs propres recettes. Au fil du temps, les diverses entités gouvernementales en sont ainsi venues à tarifier leurs services (à l'intérieur ou non d'un cadre légal approprié), y compris ceux gratuits par nature, dont l'application de simples normes réglementaires¹⁵.

7. Les textes relatifs aux recettes sont éparés et difficilement accessibles. Bien que la Direction générale des impôts (DGI) ait entamé avec l'appui de la Banque mondiale et en coordination avec le FMI une refonte de ses principaux textes (par ex. l'impôt sur le revenu, en cours

¹³ Voir Ordonnance-loi no 18/003 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances du pouvoir central et Ordonnance-loi no 18/004 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances de la province et de l'entité territoriale décentralisés, ainsi que les modalités de leur répartition.

¹⁴ On retrouve toujours par exemple une « Autorisation de prêter comme Chef cuisinier » prélevée par le ministère de la Culture et des Arts ou encore une taxe de 3 pour cent du chiffre d'affaires des entreprises de téléphonie mobile prélevée par le ministère en charge des télécommunication (et la DGRAD), en plus de la taxe d'accise de 10 pour cent du même chiffre d'affaires prélevée par la DGDA. Des barrages routiers sont aussi exploités par plusieurs provinces, tout comme par le Fonds national d'entretien routier (dans ce dernier cas une cinquantaine sur tout le pays et parfois en PPP avec des entreprises locales).

¹⁵ C'est dans ce contexte que la DGRAD a été mise sur pied en 1995, afin d'assurer le reversement des recettes des ministères sectoriels centraux au Trésor.

présentement), il n'existe pas de Code général des impôts, hormis la compilation incomplète de textes fiscaux qui en tient lieu. Les accises comportent leur propre code (géré par la Direction générale des douanes et accises – DGDA- y compris les accises intérieures) et les prélèvements des ministères sectoriels centraux sont détaillés dans une série d'arrêtés conjoints du ministère sectoriel et du MF (avec généralement plusieurs arrêtés par ministère). Les fonds spéciaux ont quant à eux leurs propres textes de recettes (et services de recouvrement), de même que les ETD, dont les textes fiscaux peuvent être plus difficilement accessibles. Obtenir une image complète et claire du régime fiscal et des dispositions pertinentes pour leur cas représente ainsi un défi de taille pour les contribuables. De plus, plusieurs recettes provinciales reposent pour l'instant sur des conventions *ad hoc* avec des entités ou entreprises (« recette conventionnées ») et ne sont donc pas correctement officialisées. La procédure fiscale est pareillement fragmentée (malgré des efforts récents de l'administration centrale) et les décrets d'application sont souvent manquants¹⁶. Il n'existe pas de précis de fiscalité ou de compilation des décisions de l'administration fiscale pouvant faire fonction de jurisprudence. Il n'y a enfin aucune visibilité sur les recettes des entités retracées dans les budgets annexes.

8. Le foisonnement de prélèvements et l'opacité des textes - voire leur absence ou la difficulté d'y accéder - facilite la corruption. Le grand nombre de prélèvements multiplie les points de contact entre les fonctionnaires et le public, d'où une interposition quasi-généralisée dans la vie économique et citoyenne. De l'accomplissement des formalités foncières, en passant par l'obtention des copies des diplômes universitaires (voir des diplômes eux-mêmes), aux barrages routiers et contrôles sanitaires, jusqu'à l'émission de permis de démolition ou le paiement de taxes sur la pollution des génératrices électriques, les paiements et contrôles (justifiés ou non, licites ou non) sont incessants. Cette perversion du service public a à la longue inévitablement entraîné chez les fonctionnaires une véritable incompréhension des principes régissant les recettes non-fiscales et du mode normal de financement des services publics, d'où une forte résistance à la réforme, les fonctionnaires croyant justifiée la tarification de tout acte de leur part auprès des citoyens.

9. Le cadre légal régissant les importations résulte de facto en une franchise d'importation quotidienne personnelle de 2500 USD qui est fort probablement elle aussi une grande source d'évasion fiscale. La valeur plancher à partir de laquelle la souscription d'une licence d'importation est obligatoire est de 2500 USD (et par conséquent, l'inspection avant embarquement de marchandises). Il n'y a toutefois aucune restriction sous ce seuil, d'où une franchise personnelle quotidienne de facto de 2500 USD. Cette « franchise » disproportionnée pour les besoins personnels ou du petit commerce transfrontalier est en fait utilisée pour fractionner des conteneurs entiers, les passer à la frontière par des passeurs individuels et reconstituer ensuite la cargaison du côté congolais de la frontière. Si la marchandise doit en principe être déclarée, elle donne le plus souvent lieu à des paiements illicites en échange du passage. Les données de la DGDA recensent ainsi pour 2017 et 2018 à peine 0,22 pour cent des importations (en valeur) en franchise soit l'équivalent d'une

¹⁶ Par exemple quant au nouveaux Fonds minier pour les générations futures, dont les versements ont été interrompus pour cause d'absence de textes d'applications.

vingtaine de passages individuels quotidien pour l'ensemble du pays (en prenant le montant de 2500 USD). Vu l'ampleur constatée du phénomène par tous les services, ces faibles chiffres témoignent davantage de l'ampleur de la corruption et de la sous déclaration à la frontière que du caractère marginal du phénomène. Un simple renforcement des contrôles sans une modification du cadre légal ne pourrait apporter une solution à ce problème.

10. Les régimes d'exonération sont discrétionnaires, voire arbitraires. Il existe plusieurs régimes fiscaux dérogatoires en RDC¹⁷ dont les manques à gagner connus totalisent 5,7 pour cent des recettes centrales (en plus des dépenses fiscales accordées en vertu du Code minier, du Code forestier et du Code des hydrocarbures, tous trois n'étant pas couverts ici – voir Tableau 2). La gestion des régimes est également discrétionnaire: tel est notamment le cas des partenariats stratégiques, dont les avantages sont entièrement négociables. S'agissant des entreprises agréées au Code des investissements, leurs avantages sont mieux encadrés par une commission dûment constituée, mais demeurent discrétionnaires, contrairement à des mécanismes plus neutres d'incitation à l'investissement, comme par exemple des crédits d'impôts à l'investissement ou des mécanismes d'amortissement accéléré.

11. Les autorités ont pour la première fois en 2019 effectué une évaluation des dépenses fiscales (sur la base des données de 2017). Ces dépenses fiscales totalisent 22,3 pour cent des recettes de l'administration centrale, principalement au titre du Code minier et des marchés publics sur financement extérieur. La faiblesse des recettes de l'administration centrale et des activités industrielles, de même que la prépondérance des activités minières, expliquent la part relativement faible des exonérations non-minières dans les recettes, mais le calcul des manques à gagner est pour l'instant incomplet et le périmètre du calcul devrait s'accroître dans les éditions subséquentes. Le rapport d'évaluation des dépenses fiscales a été transmis au parlement dans le cadre des débats sur le budget 2020 et les travaux de la seconde édition ont été lancés pendant la mission. Les autorités doivent maintenant adopter un décret facilitant la collecte de données plus précises et un plan de rationalisation est attendu au cours de 2020 sur la base d'une ébauche provisoire proposée par le FMI.

¹⁷ Voir entre autres: (1) Loi n° 004/2002 du 21 février 2002 portant Code des investissements; (2) Décret n° 13/049 du 06 octobre 2013 sur le partenariat stratégique sur les chaînes de valeur; (3) Arrêté ministériel n° 076 du 13 janvier 2012 portant dispositions particulières applicables aux marchés publics à financement extérieur; (4) Loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture; et (5) conventions particulières (non-inclues au Tableau 1).

Tableau 2. Dépenses Fiscales en RDC (2017)

| Dépenses fiscales | Manque à gagner (Mds de CDF) | Part du total (%) | Part des recettes fiscales et non-fiscales centrales (%) |
|---|-------------------------------------|--------------------------|---|
| Droit commun | 29.8 | 2.9 | 0.7 |
| Code général des impôts | 9.1 | 0.9 | 0.2 |
| Tariffs douaniers | 20.7 | 2.0 | 0.5 |
| Régimes dérogatoires | 987.8 | 97.1 | 21.7 |
| Code des investissements | 61.6 | 6.1 | 1.4 |
| Code minier | 480.1 | 47.2 | 10.5 |
| Marchés publics à financement extérieur | 158.9 | 15.6 | 3.5 |
| ONG et ASBL | 69.7 | 6.8 | 1.5 |
| Partenariats stratégiques | 40.1 | 3.9 | 0.9 |
| Principes d'agriculture | 1.6 | 0.2 | 0.0 |
| Projets de coopération | 1.2 | 0.1 | 0.0 |
| DGRAD | 174.6 | 17.2 | 3.8 |
| Total | 1017.5 | 100.0 | 22.3 |

Source: Autorités, calculs de la mission.

Administration des Revenus: Nécessité de la Moderniser et de Rétablir la Confiance des Contribuables

12. Renforcer la gouvernance des trois principales administrations de recettes et réduire les vulnérabilités à la corruption de leurs agents passe par quatre groupes de mesures, à savoir:

(1) la restauration de la confiance des contribuables par une meilleure considération de leurs droits; (2) la digitalisation des procédures et la rationalisation des interventions des administrations; (3) l'assainissement des cadres juridiques et la révision du processus de gestion des ressources humaines; et (4) le renforcement de la supervision et du contrôle interne et externe et la promotion de la redevabilité. Discuter avec les services concernés, ces mesures qui ne sont pas exhaustives ont vocation à être adaptées en fonction des capacités et intégrées dans les plans stratégiques des trois principales administrations.

Restauration de la Confiance et Respect des Droits des Contribuables

13. La culture de la transparence doit être promue et il faut assurer un équilibre entre les droits des contribuables et les pouvoirs des administrations pour restaurer la confiance du public et favoriser le civisme fiscal. Ces actions, à déployer à des niveaux différents à la DGI, à la DGDA et à la DGRAD, sont essentielles pour faciliter l'accomplissement par les contribuables de leurs obligations déclaratives et de paiement des droits et taxes et ainsi de les mettre à l'abri des tentations de passer des arrangements illégaux avec les agents.

14. Les autorités devraient améliorer la transparence et mettre à la disposition des contribuables une large offre d'informations aux contribuables, par tous les vecteurs de communication disponibles. À l'origine, les sites internet de la DGI et de la DGDA (la DGRAD

n'a pas encore de site), étaient régulièrement mis à jour avec quelques offres d'informations, souvent narratives (discours, reportage sur des événements, photographie, etc.). Les usagers des trois administrations des recettes sont en droit d'attendre la mise à leur disposition d'informations claires, précises et à jour qui leur permettent d'accomplir en toute sécurité et de manière uniforme et cohérente leurs obligations légales. Pour ce faire, les administrations doivent utiliser tous les vecteurs de communication disponibles (site web, réseaux sociaux, émissions télévisuel ou radiophonique, quotidiens, atelier, affichage, etc.). Le Tableau 2 qui suit décrit les principales informations utiles dont la publication peut améliorer le niveau de civisme fiscal et préserver les usagers de la tentation de conclure des arrangements avec les agents.

Tableau 3. RDC: Informations à Publier sur les Sites Internet de la DGI, de la DGDA et de la DGRAD (site à créer)

| Nature des informations | Impacts sur la réduction de la corruption | Périodicité |
|---|---|------------------------|
| Tous les textes à caractères fiscaux, douanier ou non fiscaux. | Facilite l'accomplissement des obligations fiscales ou douanière des usagers. | Immédiate et Permanent |
| Réponses anonymisées des requêtes individuelles des usagers. | Assurance d'une administration neutre et d'un système fiscal équitable et non discrétionnaire. | Permanent |
| Manuel des procédures, fiche de postes et annuaire professionnel des agents. | Soutient la détection et la prévention des comportements contraires à l'éthique. | Immédiate et Permanent |
| Pouvoirs de signature et de décisions ainsi que les délégations. | Responsabilise les agents publics. Accroît la transparence de l'administration. | Permanent |
| Vision, plan stratégique, moyens et performance des recettes collectées. | Restaure la confiance du public en général et des entreprises en particuliers. | Annuel |
| Doléances anonymes et sondages d'opinion sur la perception des services. | Soutient la détection et la prévention des comportements contraires à l'éthique. | Permanent |
| Statistiques des réclamations ou des recours introduits et de contrôle fiscal. | Restaure la confiance du public en général et des entreprises en particuliers. | Trimestriel |
| Liste des défaillants chroniques et des grands reliquataires. | Améliore la transparence et la redevabilité des administrations. | Trimestriel |
| Statistiques des mesures disciplinaires prises par type d'infractions. | Assurance d'une administration neutre et d'un système fiscal équitable et non discrétionnaire. | Mensuel |
| Listes des contribuables, localisation, statut d'assujettissement, quitus fiscal. | Assurance d'une administration neutre et d'un système fiscal équitable et non discrétionnaire. | Mensuel |
| Cadre organique, Code de déontologie et Règlement d'Administration. | Soutient la détection et la prévention des comportements contraires à l'éthique. | Permanent |
| Chartes de service à la clientèle et normes d'exécution des tâches. | Garanti les droits des usagers et les protège contre les décisions discrétionnaires et arbitraires. | Permanent |

15. Mise en place de cadres légal et réglementaires fondés sur des principes d'équité et d'équilibre entre les droits des contribuables et ceux des administrations des recettes. Ces déséquilibres se manifestent par les pouvoirs excessifs de la DGI, de la DGDA et de la DGRAD. À titre d'illustration, l'on pourra citer: (1) l'iniquité des procédures de traitement des réclamations

(conditions de recevabilité, paiement d'une caution élevée, très long délai d'instruction, rejet tacite en cas d'absence de réponse dans les délais de l'administration); (2) l'absence d'organe indépendant de recours précontentieux, (3) la multiplicité des pénalités d'assiette et de recouvrement à des taux souvent très élevés. Le Tableau 3 ci-après propose des mesures concrètes et réalisables pour rétablir des relations équilibrées, laisser peu de marges aux négociations et pour à la fin renchérir le « coût de la corruption ».

Tableau 4. RDC: Mesures d'Amélioration Urgentes de Traitement des Réclamations ou Recours

| Mesures à prendre | Impacts sur la réduction de la corruption | Priorité |
|--|--|----------|
| Suppression de la « caution ¹⁸ » en vue de bénéficier du sursis de recouvrement. | Réduit la vulnérabilité aux arrangements car peut soulager les tensions de trésorerie des entreprises. | Élevé |
| Réduction et harmonisation des délais d'instruction des dossiers de 6 à 1 mois. ¹⁹ | - Renforce les droits des usagers des administrations. - Protège les usagers contre l'arbitraire. | Élevé |
| Acceptation tacite de la réclamation si absence de réponse dans les délais. | - Ne fait pas planer trop longtemps d'incertitude sur les usagers et réduit ainsi les risques d'arrangements. | Élevé |
| Mise en place d'organe indépendant et paritaire de recours précontentieux. ²⁰ | - Renforce les droits des usagers des administrations. - Protège les usagers contre l'arbitraire. | Moyen |
| Rationalisation des décisions de dégrèvements en déchargeant le ministre. | - Responsabilise les responsables des administrations. - Décisions administratives neutre et non équitables. | Moyen |
| Réduction, simplification, regroupement des amendes ²¹ et astreintes ²² par catégorie. | Réduit la vulnérabilité aux arrangements car peut soulager les tensions de trésorerie des entreprises. | Élevé |
| Adoption d'intérêt de retard à taux faible et suppression des frais de poursuites. ²³ | Facilite le recouvrement et limite les contentieux de recouvrement qui favorise souvent les arrangements. | Moyen |
| Application d'intérêt moratoire en matière de remboursement TVA ²⁴ en cas de retard. | - Responsabilise les responsables des administrations. - Renforce les droits des usagers des administrations. | Moyen |

16. La procédure judiciaire n'est pas fiable sur le plan de la procédure, car les décisions ne sont pas toujours cohérentes. Malheureusement, pour mieux garantir les droits des contribuables, il n'existe pas toujours de mécanismes pour s'assurer que les administrations des recettes soient

¹⁸ Actuellement il est de 10 pour cent des montants contestés à la DGI, 100 pour cent à la DGRAD et 100 à 200 pour cent des droits contre mainlevée des marchandises.

¹⁹ Les meilleures pratiques exigent que les réclamations soient traitées sous 30 jours (TADAT POA7-20).

²⁰ La Commission de règlement des litiges douaniers n'est pas « indépendante » car n'est pas paritaire et est composée de principalement des représentants de l'administration (Cour administrative d'appel, assesseurs désignés en raison de leurs compétences techniques et figurant sur une liste établie par arrêté du ministre ayant les finances dans ses attributions).

²¹ 7 types de majorations allant de 25 à 300 pour cent à la DGI et 100, 200 et 500 pour cent à la DGDA.

²² 12 types d'astreintes allant de 25 000 à 10 000 000 CDF à la DGI, et de 500 000 à 2 000 000 CDF minimum d'amendes à la DGDA.

²³ Commandement: 3 pour cent, saisie: 5 pour cent, vente: 3 pour cent qui sont tous mis en œuvre par des agents de la DGI ayant la qualité d'huissier.

²⁴ La procédure de demande de remboursement des crédits de TVA peut être assimilée à une formalisation d'une requête de droits acquit.

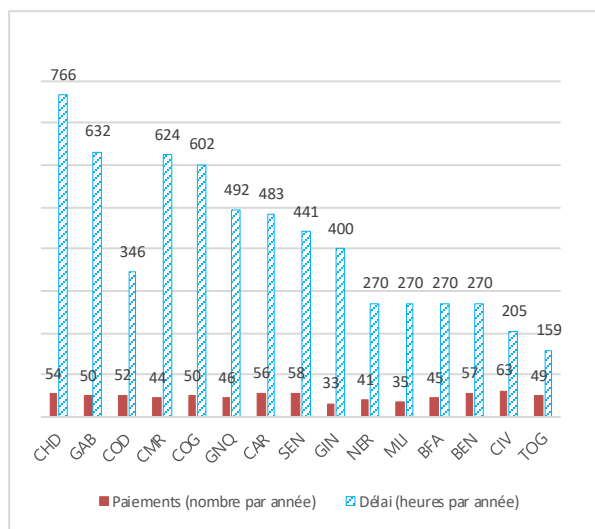
consultées et expriment leur avis avant qu'une loi, un règlement ou une décision ayant des répercussions sur les recettes soit approuvés²⁵. La clarté et la stabilité des lois, des règles et des procédures ne sont pas toujours garanties. Ceci favorise la prise de décisions arbitraires exercées dans des conditions peu claires (dégrèvement unilatéral, avance en fiscalité).

Digitalisation des Procédures et la Rationalisation des Interventions en Entreprises

17. Rétablir la justice fiscale, rationaliser les interventions des administrations auprès des entreprises et digitaliser les procédures courantes pour permettre d'abaisser les coûts de conformité et limiter les interactions entre les contribuables et les agents. La multiplicité des administrations (DGI, DGDA, DGRAD²⁶ et les 58 services d'assiette national, 26 régies avec 10 services d'assiettes provinciaux) intervenant pour le calcul, le contrôle et la collecte des taxes et la persistance des procédures manuelles favorisent la promiscuité et augmentent ainsi les risques de collusion entre les usagers et les agents. Tel que décrit dans le Graphique 3 ci-après, un tel environnement fait qu'en moyenne: (1) une entreprise est obligée d'utiliser un employé à plein temps pendant 1 mois pour remplir ses déclarations fiscales, et (2) il faut au moins 22 jours pour préparer les documents nécessaires au dédouanement des marchandises.

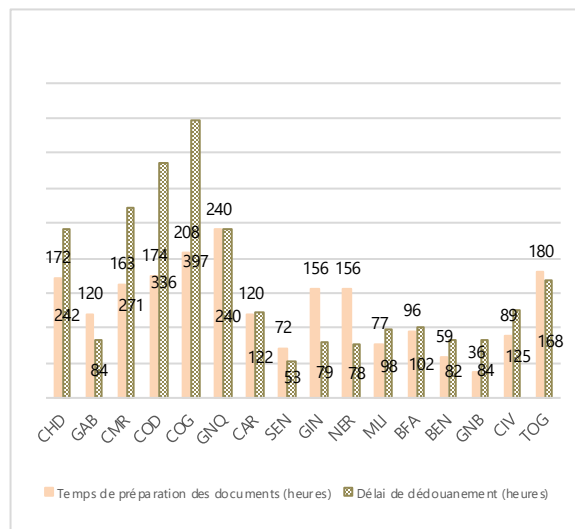
Graphique 3. Illustrations des Vulnérabilités à la DGI et à la DGDA

Graphique 3 (A). Paiement des taxes en Afrique Subsaharienne



Source: Banque mondiale (Doing Business 2019)

Graphique 3 (B). Délai d'importation des marchandises en Afrique Subsaharienne



Source: Banque mondiale (Doing Business 2019)

²⁵ La DGDA n'a eu connaissance des dispositions douanières du code minier qu'une fois le projet entériné et que la DGI n'a pas pu participer à la rédaction des dispositions fiscales du code pétrolier ou du régime fiscal applicable aux entreprises éligibles au partenariat stratégique sur les chaînes de valeur.

²⁶ Les recettes mobilisées par la DGI, la DGDA et la DGRAD s'élèvent respectivement à 4,8; 2,4; et 2,5 pour cent du PIB en 2018.

18. Au risque de détériorer davantage le climat des affaires et continuer à entretenir la corruption à travers un système de prédation développer au fil du temps, la DGI et la DGRAD doivent accélérer leur transition numérique. La digitalisation des procédures de déclaration et de paiement et la création de compte fiscal en ligne des usagers faciliteront le respect des obligations et amélioreront la traçabilité à la DGI et à la DGRAD. Malgré la bancarisation de la procédure de paiements des droits et taxes, du point de vue des contribuables, les procédures à la DGI et celles divisées en quatre étapes à la DGRAD (liquidation, ordonnancement, paiement et apurement) avec les 58 services d'assiette des ministères sectoriels et les 10 services d'assiettes provinciaux, demeurent encore manuelles, faisant intervenir plusieurs intervenants et nécessitant plusieurs déplacements.

19. Les procédures douanières sont informatisées par l'utilisation de SYDONIA World mais ne libèrent pas encore totalement les usagers de certaines redondances du fait que la plate-forme du Guichet unique du commerce extérieur (GUICE) n'intègre pas SYDONIA World. À titre d'exemple, au niveau de la plate-forme de dédouanement, la DGDA a collecté 1.477 Mds de CDF pour le budget général et 521 Mds de CDF au titre de recettes connexes²⁷ en 2018. La limitation du nombre des intervenants au niveau de la plate-forme de dédouanement et l'informatisation de toutes les procédures (certaines restent manuelles) de dédouanement réduiraient les contacts directs, abaisseraient le temps et les coûts de dédouanements, et atténueraient le sentiment d'harcèlement ressenti par les usagers. Une première solution concrète à court terme pour assainir cette situation serait tout simplement de faire appliquer le Décret n°036 du 28/02/08 désignant les services habilités à œuvrer dans les postes frontaliers, et le Décret n°13/052 du 11/11/13 portant consolidation des perceptions à l'importation et à l'exportation tel que modifié à ce jour.

20. Les coûts de mise en conformité sont élevés et incitent à la corruption. Les effets néfastes sur l'efficacité et les rendements des services, les coûts de respect des obligations légales par les usagers, et les risques de corruption qu'engendrent la multiplicité des intervenants auprès des entreprises devraient être atténués par la digitalisation des principales procédures. Le Tableau 4 donne des pistes de modernisation des procédures de déclaration et de paiement afin de réduire les risques liés à la corruption, améliorer la traçabilité et la transparence des opérations, réduire les coûts de conformité et améliorer l'efficacité des administrations. Le stade ultime de cette transformation

²⁷ La DGDA perçoit les droits de douane, la TVA et la redevance rémunératoire, l'Office des contrôles du Congo encaisse 2 pour cent de la valeur CIF et les frais de laboratoire, l'Office national du café perçoit 2 à 4,5 pour cent de la valeur FOB et les frais de certification des produits agricoles, le Fonds de promotion de l'industrie prélève 2 pour cent sur la valeur CIF majorée des droits de douane, l'Office de gestion du fret multimodal, perçoit des commissions de 1,8 pour cent sur le fret et 0,59 pour cent sur la valeur CIF ainsi que les frais liés à la fiche électronique de renseignement à l'importation de 60 € pour un conteneur de 20 pieds et de 110 € pour celui de 40 pieds, les Lignes Maritimes congolaises perçoivent les droits de trafic maritime, la Société commerciale des transports et des ports prélève 20 USD/tonne pour la manutention du bateau à quai et 32 USD/tonne pour les frais de transit et la province prélève une taxe d'embarquement.

serait la mise en place d'une plateforme unique de téléprocédures accessibles aux usagers et qui serait adosser à « la chaîne de la recette²⁸ ».

Tableau 5. RDC: Mesures Concrètes de Modernisation des Procédures de Déclaration et de Paiement

| Mesures à prendre | Impacts sur la réduction de la corruption | Échéance |
|--|---|---------------|
| DGI. Création des comptes fiscaux visibles en ligne par les grandes entreprises. | | Juin 2020 |
| DGI. Généralisation de la télédéclaration et du télépaiement pour les grandes entreprises. | - Améliore la transparence et la traçabilité. | Octobre 2020 |
| DGI. Procédure en ligne de réclamation et de demande de remboursement de TVA. | - Limite les contacts entre usagers et agents. | Octobre 2020 |
| DGI. Lancement du projet de paiement des petites taxes par terminaux mobiles. | - Réduit les coûts de conformité des contribuables. | Décembre 2020 |
| DGI. Lancement de la télédéclaration et du télépaiement pour les moyennes entreprises. | | Avril 2021 |
| DGDA. Application des Décret n°036 du 28/02/08 et le Décret n°13/052 du 11/11/13. | - Limite les contacts entre usagers et agents. | Immédiat 2020 |
| DGDA. Interconnexion de SYDONIA World avec l'application du GUICE. | - Réduit les coûts de conformité des contribuable. | Immédiat 2020 |
| DGRAD. Télédéclaration et télépaiement pour les grandes entreprises minières. | - Réduits les délais de dédouanement des biens. | Novembre 2020 |
| DGRAD. Extension de la télédéclaration et télépaiement pour les autres entreprises. | - Améliore la transparence et la traçabilité. | Juin 2021 |
| DGI/DGRAD. Création d'un guichet unique virtuel de déclaration et de paiement. | - Limite les contacts entre usagers et agents. | Décembre 2021 |
| | - Réduit les coûts de conformité des contribuables. | |

21. La rationalisation des interventions inefficaces des services dans les entreprises réduira les tracasseries en tout genre et limitera les risques liés à la corruption. Depuis plusieurs années, les procédures de contrôle et de recouvrement considérées comme trop contraignantes, ont fait l'objet de vives critiques de la part du secteur privé. Cette situation est la conséquence de la complexité du système fiscal et de la multiplicité des intervenants²⁹. Enfin, l'efficacité de ces contrôles reste à démontrer au vu des faibles rendements enregistrés (4 et 0,2 pour cent des recettes recouvrées respectivement par la DGI et la DGDA en 2018).

²⁸ La chaîne de la recette est composée de trois outils: (1) le réseau d'échange des données financières de l'État (RE.DO.FIE), (2) l'application ISYS-REGIES qui automatisera le processus d'encaissement par les banques, de reversement à la BCC, de comptabilisation au Trésor et d'apurement électronique pour le compte des régies; et (3) l'entrepôt des données devant faciliter les échanges de données aux fins de mobilisation des recettes. Mis en œuvre par le ministère des finances, ce projet vise la fiabilisation et la consolidation du circuit de collecte des recettes publiques sera bientôt opérationnel.

²⁹ À titre d'exemple, les entreprises minières doivent toujours « affronter » pas moins d'une dizaine de services de contrôle et de recouvrement tant au niveau central qu'au niveau local.

22. La normalisation des relations entre les usagers et les administrations en charge des recettes en matière de contrôles ou actions en recouvrement, passe aussi par: (1) la révision du système de rémunération des « aviseurs », qui peuvent être des agents des administrations ou non et ce qui est anormal; (2) l'assainissement de la profession de conseiller fiscal ou de déclarant en douane; et (3) la refonte du mécanisme de fixation et de répartition des primes de contentieux. L'instauration d'un climat d'apaisement entre les services et les entreprises permettrait de rétablir la confiance et encourager le civisme fiscal. Des mesures simples visant à normaliser les relations entre les administrations et les usagers et réduire les impacts des interventions intempestives au sein des entreprises par les services en charge des contrôles ou du recouvrement sont présentées dans le Tableau 5.

Tableau 6. RDC: Mesures de Rationalisation et de Normalisation des Interventions en Entreprises

| Mesures à prendre | Impacts sur la réduction de la corruption | Échéance |
|--|--|--------------|
| Limitation de la durée totale d'une sur place en matière de contrôle en entreprise à deux mois. | <ul style="list-style-type: none"> - Réduit les tentations pouvant naître d'une trop grande familiarité entre agents et usagers. - Allège le fardeau et le coût de gestion des procédures administratives des entreprises. - Améliore la qualité de la programmation des contrôles et augmente l'efficacité des services. | Juin 2020 |
| Réduction du nombre de contrôle en entreprise par les services du Ministère des finances. | | Juin 2020 |
| Révision des notifications à forts enjeux ou avec des montant significatifs de redressement. | | Août 2020 |
| Mise en place de la procédure de régularisation en cours de contrôle sans majoration et amende. | <ul style="list-style-type: none"> - Apaise les relations et encourage à un meilleur civisme fiscal sans arrangements. - Allège le fardeau et le coût de gestion des procédures administratives des entreprises. | Janvier 2021 |
| Mise en place de la procédure de contrôle à la demande sans majoration et pénalités. | | Janvier 2021 |
| Interdiction pour les agents ou les retraités, d'exercer en tant que conseiller fiscal ou déclarant en douane (pas avant 4 ans). | <ul style="list-style-type: none"> - Assainie la profession et limite les trafics d'influence auprès des agents en service. - Élimine les « apporteurs d'affaires », souvent jouant aussi le rôle d'intermédiaire. | Janvier 2021 |
| Suppression de la part des aviseurs des administrations des recettes et de l'IGF. | | Janvier 2021 |

23. Un système fiscal injuste et inéquitable qui crée une concurrence déloyale entre les opérateurs économiques et favorise la fraude et les actes de corruption. Le problème des importations transfrontalières "non autorisées" persiste et même s'aggrave. Cela s'observe en particulier aux "postes frontières" suivants: Lufu dans la province au Kongo-central, de Kasumbalesa dans le Haut Katanga, Ishasha et Kasindi au Nord Kivu, et Mahagi dans l'Ituri. Les marchandises importées à travers ces postes sont soumises à un régime de dédouanement simplifié et au paiement manuel de "droits de douane forfaitaires". En outre, ils ne sont pas soumis à toutes les séries de contrôle de qualité auxquels sont soumises les biens importés par les importateurs des secteurs formels dans les principaux bureaux de dédouanement informatisés. Ces situations

entraînent des pertes de recettes pour l'administration centrale., Elles faussent le jeu de la concurrence entre les opérateurs et encouragent les actes de corruption. Une fois les ressources de ces bureaux renforcées, ces importations doivent être soumises à des procédures d'importation informatisées conformes aux lois commerciales et la réglementation de change.

24. Renforcement du contrôle interne pour assurer l'application effective et uniforme des procédures et améliorer la traçabilité des opérations. Les services d'inspections de chaque administration ainsi que l'Inspection générale des finances (IGF) effectuent régulièrement des travaux de contrôle interne et d'audit ponctuel ou programme annuellement. La mise en place de système automatisé et robuste de surveillance des opérations (comme le module ASYPM de mesure des performances dans SYDONIA World à la DGDA) facilite et fiabilise les actions de contrôle internes et les travaux d'audit. Ces systèmes automatisés amélioreront grandement aussi la traçabilité des opérations par l'utilisation de mouchards électroniques et l'exploitation des journaux d'accès.

25. La promotion de la redevabilité et la restauration de la confiance du public sont essentielles. L'utilisation de tous les canaux de communication (site web, réseaux sociaux, etc.) permettra de mieux faire connaître les actions et les performances des trois administrations des recettes. En effet, il n'existe pas encore d'exigences expresses pour qu'elles publient régulièrement des rapports, sauf pour la DGDA, sur leurs performances et leurs ressources. Il s'agira pour les administrations concernées de rendre compte le plus fidèlement possible au public et aux contribuables des résultats des actions qu'elles ont menées au titre de la mobilisation des recettes et de la lutte contre les fraudes. La mise en place des différents outils préciter permettra également d'effectuer des enquêtes d'opinion à grande échelle ou de recueillir les commentaires sur les interactions du public avec les agents, y compris le signalement des comportements contraires à l'éthique.

26. Le cadre et les pratiques de gestion des ressources humaines au sein des administrations des recettes se caractérisent par l'inefficacité et la subjectivité. Le système de rémunération est complexe, n'incite pas à la performance et entretient une culture d'impunité. Malgré des règlements d'administration du personnel bien établis, le système de gestion des ressources humaines se heurte encore à plusieurs défis, dont notamment: (1) la nomination ou la promotion de hauts fonctionnaires non maîtrisée par les directeurs généraux (la DGI compte actuellement pas moins de directeurs «rattachés» sans poste); (2) la sédentarisation de certains agents (30 pour cent des agents de la Direction des grandes entreprises, qui produit 85 pour cent des recettes de la DGI, y sont toujours en poste depuis sa création en 2002); (3) les tentatives d'affectation de longues listes d'agents sans qualification ni formation nouvellement recrutés par le ministère de la fonction publique, sans tenir compte des capacités d'accueil ni des besoins des services. Cette situation décrédibilise les premiers responsables, fragilisent le cadre de gestion, crée des frustrations en interne et favorisent la tendance aux prélèvements illégaux et à la corruption.

27. De tout ce qui précède, la mission est arrivée à la conclusion qu'une refonte totale des cadres d'administration du personnel de la DGI et de la DGDA, moins pour la DGRAD, n'est pas

indispensable. Néanmoins des améliorations nécessaires doivent y être apporter afin de réduire à court terme les mauvaises pratiques qui rendent les responsables et les agents encore plus vulnérables à la corruption. Le Tableau 6 ci-après présente quelques mesures pragmatiques d'amélioration de la gestion des ressources humaines.

Tableau 7. RDC: Mesures Concrètes d'Amélioration du Cadre de Gestion des Ressources

| Mesures à prendre | Impacts sur la réduction de la corruption | Échéance |
|---|--|--------------|
| Adoption de règles claires de limitation à 4 ans l'affectation dans une structure opérationnelle. | - Atténue les frustrations entre agents qui sont souvent sources de corruption. | Août 2020 |
| Renforcement des mesures disciplinaires et de sanctions, dans les cadres d'administrations. | - Met fin à la culture d'impunité des agents véreux par effet d'exemplarité. | Janvier 2021 |
| Rationalisation des primes et révision à la hausse des salaires de base. | | |
| Répartition plus équitable et uniformisée des primes de contentieux entre tous les agents et suppression de la part des aviseurs. | - Responsabilise les directeurs généraux et les directeurs. | |
| Instauration d'une prime de technicité ou « prime informatique » | - Améliore la traçabilité des opérations. - Limite les contacts directs avec les usagers. | Mai 2020 |

28. Les rémunérations du personnel des trois administrations de recettes sont généralement supérieures à la moyenne. À l'image du système fiscal, les systèmes de rémunération des administrations de recettes sont complexes et inéquitables, mais assurent un niveau acceptable de salaires comparé à ceux pratiqués dans les autres administrations et le secteur privé. Les traitements de base des agents des trois administrations de recettes sont ceux applicables au personnel de carrière des services publics de l'État. À cela s'ajoute une multitude de primes en tout genre.

29. C'est ainsi qu'à la DGI, on peut recenser: la prime de mobilisation des recettes (55 pour cent des produits de la rétrocession qui représente 5 pour cent des recettes collectées), la prime d'intérim, la prime de diplôme, les primes pour prestations supplémentaires, les frais de représentations, la prime de brousse³⁰, la prime de contentieux assise sur l'ensembles des pénalités (40 pour cent du montant des pénalités, dont 20 pour cent sont destinés aux aviseurs et le reste à répartir aux agents suivant des modalités fixées par les directeurs généraux, et une prime de contentieux minimum garantie payée sur une dotation budgétaire évaluée en fonction des plus-values générées.

30. Quant à la DGDA, elle ne compte pas moins de 16 types de primes différents: la prime d'intérim, la prime de stimulation³¹, la prime spéciale de stimulation, la prime de responsabilité,

³⁰ Article. 38 de la Loi n°81-003 du 17 juillet 1981.

³¹ La prime mensuelle de stimulation varie suivant les grades de 174 à 1.210 USD.

indemnité de logement³², la prime de risque, la prime de caisse, la prime d'inconfort et de salubrité, la prime de fidélité, les primes exceptionnelles, la prime annuelle ou gratification (en cas d'atteinte des résultats), la prime compensatoire d'heures supplémentaires, la prime de brousse, la prime de garde et de permanence, la prime de non clientèle privée, la prime de paie et la prime de contentieux.

31. Une distribution juste et équitable des primes est nécessaire en attendant une révision du système de rémunération des agents des administrations des recettes. Le système actuel de répartition des primes en vigueur: (1) n'encourage pas la performance (les primes sont émises mensuellement, que les objectifs de recettes soient atteints ou non); (2) est instable et imprévisible dans le temps; et (3) entraîne une course effrénée pour émettre des sanctions et imposer des pénalités sévères qui sont souvent perçues avant les arriérés d'impôts qui sont affectés au budget de l'État. En attendant une modernisation du système de rémunération des agents, la mission propose de relever deux défis: (1) définir un mécanisme de répartition plus équitable et équilibrée des primes entre tous les agents en poste et en fonction de leurs performances; et (2) trouver un mécanisme approprié (budgétisation des primes, etc.) pour augmenter les salaires fixes et ne pas dépendre des pénalités perçues lors des contrôles fiscaux ou douaniers.

32. Les sanctions disciplinaires sont inefficaces car leurs portées sont limitées par le cadre juridique et organique de la gestion des agents de l'État par la fonction publique. Les sanctions sont prévues par les règles administratives des administrations de recettes, et parfois elles sont incluses dans les mesures disciplinaires (5 à la DGI et 34 à la DGDA en 2018). Les seules véritables sanctions que les directeurs généraux peuvent imposer sont limitées à des suspensions temporaires n'excédant pas six mois, au gel des primes et indemnités, ou simplement au changement de poste. Néanmoins, ces mesures font encore trop souvent l'objet de recours auprès du ministère de la fonction publique.

Extension du Périmètre du Compte Général du Trésor

33. La RDC a bancarisé la collecte des recettes et établi un CGT en attendant la mise en place d'un Compte Unique du Trésor (CUT). Le CUT sera logé à la Banque Centrale et représentera désormais une entité statistique composée d'une multitude des sous-comptes. D'ores et déjà, le dispositif de bancarisation fait obligation:

- Aux contribuables et autres débiteurs de l'État de déposer leurs paiements dans un établissement dépositaire de fonds (banques, caisse d'épargne, poste);
- Aux établissements concernés de niveler les soldes de leurs comptes dépositaires des recettes publiques sur le CGT dans les 48 heures suivant leur dépôt;

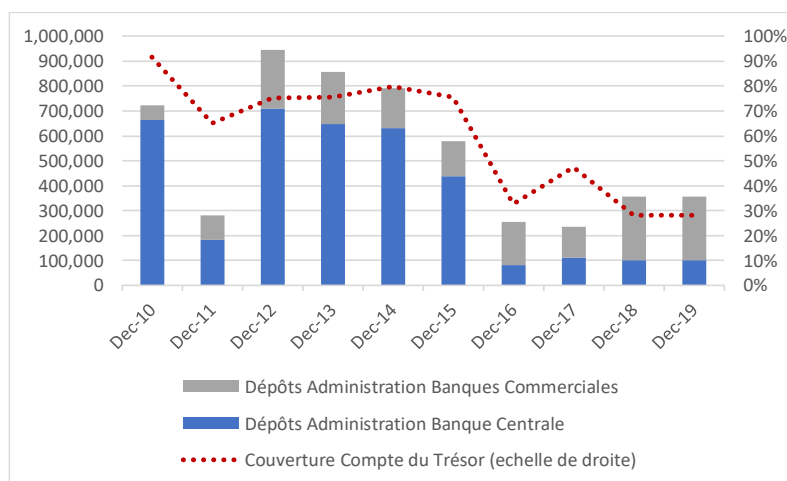
³² Les primes mensuelles spéciales de stimulation, de responsabilité et l'indemnité de logement varient en fonction des grades de 110 à 750 USD, de 87 à 250 USD et de 120 à 1000 USD.

- À la BCC de mettre les fonds déposés sur le CGT à disposition des gestionnaires, sur ordre des autorités accréditées et conformément à la chaîne de la dépense.

34. Ce mécanisme constitue une bonne pratique qu'il faut généraliser. Les opérateurs privés et publics rencontrés sur le terrain affirment que le bannissement des versements en liquidités est effectif. Les mouvements de fonds (nivellement) entre les banques commerciales et la banque centrale font l'objet de vérifications lors de réunions de réconciliation périodiques et les systèmes bancaires sont interconnectés avec les régies de recettes pour permettre le suivi de recettes.

35. Pour autant, le champ d'application du CGT est très étroit. Le mécanisme de bancarisation ne s'applique pas à des montants considérables de ressources publiques. Les comptes spéciaux, les taxes affectées et les recettes des budgets annexes échappent ainsi au circuit de bancarisation des recettes et à l'obligation de dépôt sur le CGT. De nombreux transferts de fonds à des dépositaires chargés d'exécuter les dépenses sortent également du CGT. Ces exceptions ont pris, au fil du temps, une dimension telle que la couverture du CGT, autrefois importante s'est considérablement réduite (Figure 2). En décembre 2019, le CGT n'était ainsi plus dépositaire que de 28 pour cent des liquidités publiques. Autrement dit, les deux tiers de deniers de l'État sont aujourd'hui gérés en dehors du CGT, dans des comptes ouverts dans les banques commerciales, au nom de gestionnaires de fait, dont certains ne sont pas légalement autorisés à manipuler des deniers publics.

Graphique 4. Couverture du Compte Général du Trésor



Échelle de gauche:

montants en M de CDF.

Échelle de droite:

pourcentage de liquidités placées à la BCC, comparées à celles déposées dans des banques commerciales

Source: BCC situations monétaires transmise au titre de la surveillance art. IV.

Maîtriser l'Exécution des Dépenses en Ramenant les Procédures d'Exception au Minimum

36. Trois processus sont critiques dans l'exécution des dépenses: la commande publique, l'exécution budgétaire, et les décaissements de trésorerie. Les procédures d'achat public, en particulier celles appliquées aux projets d'investissement, sont particulièrement vulnérables³³ à la corruption. Les pratiques de pots de vin, commissions ou retro commissions occultes affectent l'efficacité de la dépense d'investissement en accroissant considérablement les coûts de production. La chaîne de la dépense, qui vise à assurer le contrôle et la sécurité de la dépense, peut être l'objet de fraudes, en particulier lors des procédures simplifiées. Enfin, les manipulations de deniers publics - fonction généralement réservée à des trésoriers ou comptables publics - suscitent des tentations de détournement plus ou moins mineurs, qui, s'ils se généralisent, appauvrissent les caisses de l'État et ruinent la confiance des administrés dans la fonction financière de l'État. Ces points critiques doivent faire l'objet d'une attention toute particulière, ils sont évoqués ci-après.

Introduction de la Compétition dans les Appels d'Offre Publics

37. Le cadre légal et les institutions sont en place depuis bientôt dix ans. Le Code des marchés publics a été adopté en 2010³⁴ et pose la mise en concurrence comme principe général applicable à la commande publique. Le cadre réglementaire a été adopté et régulièrement mis à jour (s'agissant en particulier des seuils de passation). La direction du contrôle des marchés publics et l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) sont installées et fonctionnent depuis 2011 environ. Des cellules d'achat et de marchés sont opérationnelles au sein des ministères sectoriels, des institutions et des entreprises et établissements publics. Les ETD entrent dans le champ du code des marchés et sont soumises aux mêmes procédures et seuils de passation. Même si l'administration ne dispose pas encore d'un système d'information performant³⁵ pour la gestion de marchés, ce dispositif ensemble assez complet au niveau central. Il reste très incomplet en province où l'ARMP n'a été que partiellement déconcentrée et les cellules d'achat rarement mises à disposition des gouverneurs. Les commandes des ETD ne représentent ainsi qu'une part symbolique des marchés passés ces dernières années.

38. Les pratiques observées s'éloignent considérablement du principe de mise en concurrence. Le recours aux procédures non compétitives (marchés de gré à gré, en entente directe ou par simple consultation de fournisseurs) est devenu la règle en 2018 (Graphique 5). Cette dérive est surtout le fait des démembrements de l'État (établissements publics, fonds et entreprises publiques) et semble expliquer la très faible performance de l'investissement public au Congo, comparativement à ses voisins (voir supra, Graphique 3). Cet état de fait contribue au sentiment répandu qu'une collusion massive existe entre opérateurs économiques et décideurs publics. Ce

³³ Voir fiscal monitor avril 2019, Curbing corruption.

³⁴ Loi 10/10 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics.

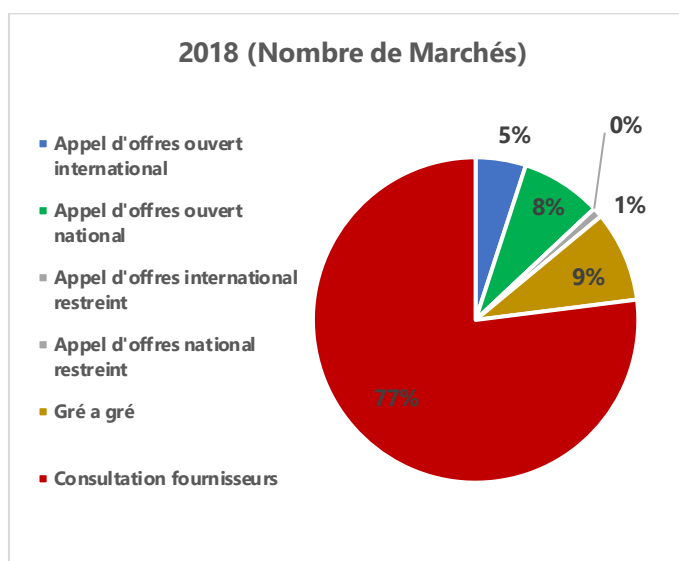
³⁵ Le processus d'informatisation de la gestion des marchés publics a été amorcé à travers l'acquisition du logiciel SIGMAP (Système Intégré de Gestion des Marchés Publics)

sentiment est particulièrement prégnant dans la société civile (cf. réunions tenues par la mission, et articles presse locale) et dégrade le climat des affaires et l'attractivité du pays pour l'investissement privé durable. Plusieurs facteurs peuvent expliquer au moins en partie cet état de fait: la longueur et la complexité des procédures de marchés qui peuvent décourager les soumissionnaires, la faible compétitivité de certains secteurs économiques du fait d'une faible diversification du marché, mais surtout la généralisation de pratiques prédatrices visant à prélever des commissions, rétrocommissions ou avantages indus, principalement lors de l'attribution des marchés.

Graphique 5. Procédures de Marchés Publics par Catégorie

En 2018, 14 pour cent seulement des marchés publics ont été passés sous forme d'appel d'offre concurrentiel. L'essentiel des marches passés en 2016 et 2017 ont été conduit en dehors du budget général de l'État par des entreprises ou établissements publics. La part des marchés mis en œuvre par les entités territoriales est minime.

| en Millions US\$ | 2016 | 2017 |
|-------------------------------|---------|--------|
| Institutions | 381.48 | 350.88 |
| Services Publics | 219.23 | 69.10 |
| Etablissement publics | 368.96 | 835.16 |
| Societes commerciales | 1057.31 | 85.86 |
| Unites de coordination | 398.48 | 100.12 |
| Provinces | 40.11 | 0.00 |



Source: Autorité de régulation des marchés publics (ARMP)

39. Le cadre de gestion des grands projets PPP est en devenir. Le cadre légal applicable aux PPP est très récent (2018³⁶) et encore en cours de mise en application réglementaire et opérationnelle et les institutions chargées de la passation et du suivi des PPP ne sont pas encore en place. Toutefois, des PPP informels existent déjà sous forme de délégations de service public ou d'offre spontanées et autofinancées³⁷. Cette lacune peut être extrêmement dommageable à moyen terme si le gouvernement vient à développer des projets structurants, en partenariat avec des opérateurs étrangers sous forme d'offres spontanées ou de PPP. Des études visant à doter l'administration d'un cadre de gestion fiable pour ce genre de partenariats devraient être conduits.

³⁶ Loi n°18/016 du 09 juillet 2018 relative au partenariat public-privé.

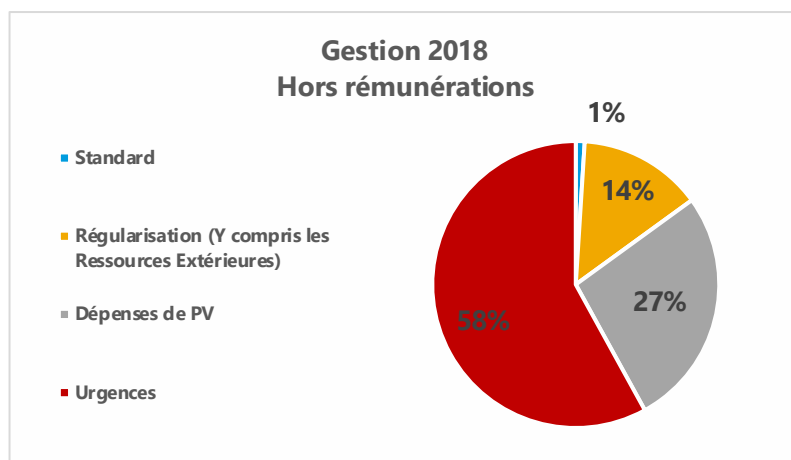
³⁷ Le stock de capital fixe public constitue en PPP selon la définition retenue par les institutions internationale représentait 4,6 pour cent du PIB en 2015.

Suivre les Procédures Normales de Dépenses

40. La chaîne de la dépense suit en principe un processus classique de séparation de tâches et de contrôle des actes. Un manuel de procédures précise ces processus retracés dans un système d'information et de gestion budgétaire maintenu par une cellule de coordination interministérielle et intégrée de la chaîne de la dépense. La procédure actuelle comprend quatre étapes : les deux premières (l'engagement et la liquidation) relèvent des ministères sectoriels sous contrôle à priori du ministre chargé du budget et les deux dernières étapes (ordonnancement et paiement) relèvent respectivement du Ministère des Finances à travers la Direction du Trésor et de l'Ordonnancement, et de la Banque Centrale du Congo qui fait office de caissier de l'État. La part des dépenses normalement exécutées selon ces procédures s'est amenuisée ces dernières années (Graphique 6).

41. Quelques procédures spécifiques de dépenses présentent des risques:

- **Service de la dette: risque faible.** Les procédures applicables au service de la dette n'impliquent pas une réception de bien ou de service, elles sont habituellement réglées en procédure simplifiée sans grand risque de fraude ou détournement.
- **Rémunérations: risque plus élevé.** Les contrôles semblent aujourd'hui faibles et peu opérants. Les fichiers de paie et de la fonction publique sont en cours d'unification. Le ministère en charge de la fonction publique envisage de conduire un recensement pour détecter d'éventuels doublons, employés fictifs et autres anomalies.
- **Procédures d'urgence: risque macro-critique** compte de tenu de leur volume (0,7 pour cent PIB en 2018). Deux options existent pour ces dépenses exceptionnelles : paiement sans ordonnancement préalable ou paiement sur ordre du ministre chargé du budget. Les dépenses sont rarement documentées ex post. Elles ne répondent nullement aux standards de transparence habituels.

Graphique 6. Catégories de Dépenses selon leur Mode Normal d'Exécution

Les dépenses conduites en procédures d'urgence sont désormais devenues prépondérantes en 2018. Les dépenses conduites en procédures standard de la dépense ne représentent plus qu'un pourcent environ des dépenses hors rémunérations.

Source: Coordination interministérielle de la chaîne de la dépense

Sécurisation de la Manipulation des Deniers Publics

42. Le paiement est la dernière étape du circuit de l'exécution de la dépense selon la LOFIP et le RGCP. Cette opération libère l'État de sa dette envers un créancier. Elle implique des mouvements réels de trésorerie. Elle est en principe exécutée par le biais d'une opération bancaire sur le CGT ou un autre compte bancaire. La LOFIP et le règlement général de la comptabilité publique confient en principe la responsabilité de manipuler des deniers publics à des comptables publics, patents, c'est-à-dire régulièrement désignés et pécuniairement responsables.

43. Il n'y a pas encore de réseau correctement structuré de comptables publics en RDC. Une partie importante des décaissements bancaires est effectuée sous forme de transferts de fonds vers des personnes physiques ou morales chargées de conduire l'étape ultime de la dépense et régler les créanciers de l'État. Ces opérations sont exécutées sans souci de transparence, elles sont rarement documentées ex-post. Elles présentent un risque important en matière de détournement, fraude ou clientélisme.

44. La qualité des états financiers reste encore très faible. La comptabilité générale est encore établie en partie simple. Les rapports d'exécution budgétaire ne recouvrent que les dépenses et les recettes budgétaires. Aucune consolidation n'est encore effectuée sur l'ensemble du territoire et du secteur public. Ces lacunes placent la RDC en retard par rapport à pratiquement tous les pays de la sous-région qui ont établi une comptabilité en partie double, assise sur des réseaux comptables patents et correctement structurés. Faute d'un compte rendu budgétaire de bonne qualité, l'administration ne peut établir une transparence budgétaire propice à la bonne gouvernance, la responsabilisation des gestionnaires et la lutte contre la corruption.

Renforcer le Contrôle sur l'ensemble du Secteur Public afin de Favoriser la Décentralisation

45. Le secteur public comprend l'ensemble des activités économiques ou sociales réalisées sous le contrôle total ou partiel de l'État, des provinces et des ETD. Il est formé de trois composantes:

- **Les administrations publiques** qui, en principe, ont en charge des activités d'intérêt général. Celles-ci englobent l'Administration centrale, et les 26 provinces (dont une province-ville-Kinshasa) qui à leur tour sont divisées en entités territoriales décentralisées (ETD) soit des villes, avec ou sans communes, des communes, des secteurs et des chefferies.
- **Les établissements publics chargés de services publics en principes non marchands mais avec des exceptions notoires.** Ces établissements assurent des politiques publiques essentielles comme l'éducation, la santé, diverses formes de régulation ou le maintien de services publics et d'infrastructures essentielles. A la différence des entreprises publiques, les établissements n'ont en principe par vocation à constituer des profits.
- **les entreprises publiques dont l'État ou les collectivités territoriales détiennent au moins 51 pour cent du capital social.** Leur statut est variable. Il peut relever du droit privé (société anonyme en général) ou du droit public (établissement de droit public).

46. La gouvernance du secteur public est faible. Le secteur public non financier³⁸ comporte, outre les provinces et ETD, des établissements³⁹ et des entreprises publiques⁴⁰ sur lesquelles le gouvernement opère une supervision assez lâche. Ces établissements, agences, offices et entreprises bénéficient parfois de taxes parafiscales affectées. Ils présentent parfois des comptes de résultat, avec retard et plus rarement des bilans établissant leurs actifs et passifs. La tutelle de l'État y est peu organisée. Il n'existe pas de politique structurée pour la gestion du secteur public.

47. Le processus de décentralisation est encore inachevé. En vertu de la Constitution de 2006, des élections locales auraient dû être organisées pour établir les institutions démocratiques locales. En 2019, les assemblées provinciales ont été élues au suffrage direct, et les gouverneurs provinciaux

³⁸ Le secteur public englobe toutes les activités économiques et sociales exercées sous le contrôle total ou partiel du gouvernement central, des provinces et des ETD. Il se compose de trois composantes: les administrations publiques (qui sont théoriquement responsables des activités d'intérêt général et comprennent le gouvernement central et les 26 provinces).

³⁹ Le secteur public englobe toutes les activités économiques et sociales exercées sous le contrôle total ou partiel du gouvernement central, des provinces et des ETD. Il se compose de trois composantes: les administrations publiques (qui sont théoriquement responsables des activités d'intérêt général et comprennent le gouvernement central et les 26 provinces).

⁴⁰ Les établissements publics fournissent des services publics qui ne sont en principe pas liés au marché. Ces établissements fournissent des services publics essentiels tels que l'éducation, la santé, divers types de réglementation ou le maintien des services publics et des infrastructures essentielles. Contrairement aux entreprises publiques, les établissements ne sont en principe pas destinés à être rentables.

élus par ces assemblées provinciales. A défaut d'élections sous-régionales, les ETD sont aujourd'hui dirigées par des maires, bourgmestres ou chefs nommés par l'Administration centrale. Certains de ces édiles ont constitué des mécanismes informels de gouvernance participative.

48. Les capacités administratives locales sont extrêmement faibles. Les structures standards (cellules chargées de la gestion des ressources et des achats publics) n'ont pas été mises en place dans toutes les provinces. Les systèmes d'information sont quasi-inexistants et leur champ de gestion parcellaire. Les secteurs, villes et groupements sont pour l'essentiel dépourvus de capacités de gestion moderne, alors même que le nouveau code minier organise des transferts de ressources très importants profit de quelques ETD.

49. Cette opacité est porteuse de risques structurels:

- **Gouvernance approximative:** les informations financières actuellement disponibles au niveau des provinces ne permettent guère d'éclairer la conduite des politiques publiques, encore moins de détecter d'éventuelles fraudes ou inefficacités de la dépense locale.
- **Disparités financières:** Les écarts grandissants de revenus entre ETD sont peu ou mal compensés par les systèmes de péréquation en place, ce qui implique un risque politique pour la stabilité et l'unité des territoires.
- **Distorsion des marchés locaux:** Les structures économiques locales souvent marquées par leur faible caractère concurrentiel encouragent la formation d'oligopoles de collusion, et la recherche de rentes, au détriment de l'efficacité du développement local.

Gestion des Ressources Humaines Renforcée

50. Les services rencontrés font état des faibles capacités humaines de l'administration, ce qui peut créer des incitations à la recherche de rente et à la corruption. Les recrutements se sont longtemps faits sur titre plutôt que par voie de concours. L'école Nationale d'Administration n'en est qu'à sa sixième promotion d'élèves. L'Ecole délivre une centaine de nouveaux diplômés par an mais elle peine à provoquer un rajeunissement de l'administration: les fonctionnaires plus âgés retardent en effet leur départ à la retraite en raison du faible niveau des pensions. Des recrutements exceptionnels conduits en 2018-2019 (de l'ordre de 700 000) ont apporté à l'administration une main d'œuvre nouvelle et abondante, parfois pléthorique selon les services, et souvent peu qualifiée. Enfin les salaires de la fonction publique sont peu attractifs, voire ne suffisent pas à couvrir les besoins de certains agents qui trouvent une seconde occupation rémunérée dans le secteur privé, au risque de conflits d'intérêt ou d'absentéisme.

51. Ces faiblesses touchent en particulier la fonction financière de l'État. Cette fonction doit être appréhendée comme un ensemble cohérent et interconnecté, appliqué à assurer une gestion intégrée des finances publiques. La fonction financière ne se limite pas aux seuls ministères chargés respectivement des finances et du budget. Elle concerne également l'ensemble des acteurs impliqués

dans la gestion publique, au premier lieu les ministères sectoriels à travers leurs services et directions en charge des affaires financières ou de la planification. Ces acteurs doivent être considérés comme le prolongement naturel des ministères financiers au sein des institutions, agences et ministères et sectoriels.

Encadré 1. Vers une Stratégie Intégrée de Réforme des Finances Publiques

Les problèmes des recettes et de dépense sont intimement liés, la fragmentation des premières étant liée aux insuffisances des secondes, d'où la question: par où commencer? S'il est tentant de commencer par rationaliser les recettes, il faut toutefois se rappeler que les redevances des ressources naturelles et les recettes d'État (TVA, douanes, impôt sur le revenu, accises, redevances sur les ressources naturelles) représentent près des neuf dixièmes des recettes et que la simplification des recettes non-fiscales, si elle améliorerait grandement le climat des affaires, générerait en elle-même peu de recettes additionnelles. La faiblesse des recettes d'État est donc davantage dans l'immédiat un problème d'administration des recettes (extension de l'assiette) que de politique fiscale et augmenter ces recettes devrait faciliter la simplification en canalisant plus de fonds vers les ministères sectoriels. Or, canaliser de tels fonds dépend également d'un renforcement des processus budgétaires et d'une extension du périmètre du budget (notamment par l'intégration dans ce périmètre des comptes spéciaux, budgets annexes, etc.), de même que du strict suivi des procédures budgétaire et des contrôle centraux sur l'ensemble de la dépense publique, notamment grâce à un compte unique du Trésor fonctionnel.

La mission est donc d'avis que les réformes de l'administration fiscale (notamment à la DGI) et les réformes budgétaires doivent avoir priorité et être menées immédiatement et en parallèle au cours des trois prochaines années (2020 – 2023) ce qui implique entre autres des prévisions de recette réalistes. La codification de l'ensemble des textes fiscaux de l'Administration centrale pourrait être accomplie rapidement (fin 2020), mais la rationalisation des recettes non fiscale devrait être accomplie sur un horizon plus long (mise en œuvre fin 2023), un tel travail étant facilité par une augmentation des recettes et demandant une difficile coordination interministérielle. Une rationalisation des taxes d'accises pourrait toutefois aller de l'avant immédiatement, de même qu'une réforme des régimes dérogatoires. Les réformes au niveau provincial pourraient alors suivre (2023 – 2028), ce qui n'empêche toutefois pas d'en discuter la substance immédiatement, notamment en établissant un inventaire complet des textes et pratiques.

B. Gouvernance du Secteur Extractif

52. Des trois principaux secteurs extractifs, le secteur minier est de loin le plus important.

Celui-ci compte pour 95,3 pour cent des exportations, contre respectivement 3,7 et 0,3 pour cent pour les hydrocarbures⁴¹ et les produits forestiers. Les constats et analyses ci-dessous toucheront ainsi principalement aux cadres institutionnels et normes ayant rapport à quelques entreprises publiques: Gécamines (cuivre/cobalt), Okimo/Sokimo (or), Sodimico (cuivre), Cominières (tantale,

⁴¹ On ne compte qu'une seule exploitation pétrolière (Perenco, avec 25 000 bl/j en champs matures).

niobium, wolfram, lithium, or), Sodimika (cuivre/cobalt) et Miba (diamant), parmi lesquelles Gécamines est de loin la plus importantes⁴².

1. Cadres Institutionnels

53. La gouvernance du secteur minier est assurée par le ministère des Mines⁴³ et le ministère du Portefeuille.

54. Les fonctions réglementaires et de supervision du ministère des Mines sont faibles. La principale fonction réglementaire du ministère est d'octroyer et retirer les divers permis en fonction de critères financiers et techniques, mais les décisions des agences en charge de constater les faits et de monter les dossiers (notamment le Cadastre minier) doivent être individuellement approuvées par le ministre. À ce jour, le cadastre minier ne compte que cinq directions provinciales et reste insuffisamment équipé pour assurer la gestion du domaine minier au niveau national. Le statut des employés du Cadastre est également précaire (agents de l'État⁴⁴). Les contrats de travail n'étant pas destinés à des emplois permanents, bien qu'ils relèvent de la catégorie des agents publics de l'Etat, telle que définie par le décret-loi relatif au code de bonne conduite des agents publics de l'Etat⁴⁵. De plus, plusieurs entreprises ne satisfont que partiellement (ou pas du tout) leurs obligations documentaires envers le ministère des Mines (notamment quant aux états financier). Il en résulte des faiblesses évidentes au niveau de la gestion des permis, dont le roulement n'est pas optimal. La présence d'entreprises publiques peu transparentes et difficilement accessibles qui ne remplissent pas elles non plus leurs obligations réglementaires compliquent également le travail.

55. Avant le Code minier de 2002, le secteur minier était un monopole de l'État, aujourd'hui les droits miniers sont à toutes fins pratiques un monopole des entreprises publiques. La publication du Code minier de 2002 visait à briser le monopole et à autoriser des intérêts privés dans le secteur. Si le code de 2002 a introduit le cadastre de gestion des droits miniers, il a également attribué les droits miniers liés au domaine public aux entreprises publiques (article 340 de l'ancien code minier). Aujourd'hui, les entreprises publiques du secteur minier continuent de détenir ces droits au nom de l'État, de renouveler leurs licences auprès du Cadastre en cas d'expiration et représentent le principal point d'entrée pour toute entreprise privée qui souhaite entrer dans le secteur minier. À ce jour, Kamoanga-Kakula est le seul grand projet non associé à aucune

⁴² Une nouvelle entreprise publique (Entreprise Générale du Cobalt) a depuis été créée par le Décret 19/15 du 5 novembre 2019, rendu public en janvier 2020.

⁴³ Pour les secteurs pétroliers et forestier, il s'agit du ministère des Hydrocarbures et du ministère de l'Environnement et Développement durable, respectivement.

⁴⁴ Les Agents de l'État sont contractuels. Ils bénéficient à ce titre d'une rémunération largement plus avantageuse que celle des fonctionnaires, mais n'ont aucune sécurité d'emploi.

⁴⁵ La Division provinciale des mines de Lubumbashi (ministère des Mines) est par exemple bien pourvue en fonctionnaires, mais n'a pas les moyens d'accéder à tous les lots afin d'en vérifier l'utilisation.

des entreprises publiques (le gouvernement y détient toutefois une participation directe de 20 pour cent).

56. Le ministère du Portefeuille gère et supervise les participations de l'État dans les entreprises publiques.⁴⁶ Le ministère du portefeuille gère et supervise les participations libres de l'État dans plusieurs sociétés minières sur la base des informations fournies par le ministère des Mines à l'occasion de la transformation des permis d'exploration transformés en permis d'exploitation. Des participations gratuites (*carried interest*) existent aussi dans plusieurs dizaines d'entreprises, en vertu des dispositions du Code minier et sont aussi gérées par le ministère du Portefeuille, avec appui sur demande du ministère des Mines.

57. Pourtant, les limites de la surveillance et du contrôle du Ministère du portefeuille ne comprennent pas actuellement les participations indirectes de l'État. Cela exclut tout contrat que les entreprises publiques concluent avec d'autres partenaires, ce qui signifie que bien que le ministère du Portefeuille ait la possibilité de superviser les entreprises publiques elles-mêmes, il reste à l'écart du suivi et de la supervision de toute obligation par laquelle les entreprises publiques créent de nouvelles sociétés (*joint-ventures*). Il s'agit d'un défaut majeur dans la structure de gouvernance, car la production minérale de la RDC est en grande partie liée à ces *joint-ventures*.

58. Face à cette structure institutionnelle, les entreprises publiques restent au centre d'un dispositif de recherche de rente difficile à quantifier. Les divulgations des contrats miniers sont minimales et les états financiers des entreprises publiques sont difficiles à obtenir. Par exemple, Gécamines engage un auditeur externe mais ne publie que l'opinion de l'auditeur, et il n'est pas clair qui du gouvernement est chargé de donner suite aux opinions, qui sont maintenant qualifiées pour trois années consécutives.

2. Code Minier

59. Le Code minier de 2002 amendé en 2018 (de même que la réglementation afférente)⁴⁷ est l'instrument légal de référence du secteur. Les modifications de 2018 visaient à resserrer les dispositions relatives à la transparence et la redevabilité de même qu'à augmenter le fardeau fiscal et à mieux distribuer les recettes aux provinces et collectivités locales.

60. Le Code minier comporte plusieurs ambiguïtés et certaines dispositions pourraient être renforcées. En premier lieu, la répudiation des clauses de stabilité du Code minier de 2002 par l'amendement de 2018 (application immédiate plutôt qu'avec délais de 10 ans tel que prévu en

⁴⁶ Les sociétés publiques sont des sociétés commerciales dont l'État possède plus de 50 pour cent du capital action. Ces sociétés sont toutes d'anciennes entreprises d'État, c.-à-d. créées par une loi.

⁴⁷ Loi No 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier; Loi 18/001 modifiant et complétant la Loi No 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier; et décret No 038/2003 du 26 mars 2003 portant règlement minier tel que modifié et complété par le décret No 18/024 du 8 juin 2018.

2002) remet en question la stabilité légale et la règle de droit. De plus, la taxe sur les profits excédentaires (art. 251 bis) repose sur une assiette mal définie et dont l'application est partielle et pour l'instant largement négociée au cas par cas en fonction des informations disponibles. La désignation des substances stratégiques assujetties à un taux de redevance de 10 pour cent est discrétionnaire (art. 7 bis), tout comme la capacité du ministre de concéder des exonérations pour l'exploitation dans certaines provinces (art. 220). Le cadre légal et administratif de la contribution aux projets de développement communautaire (0,3 pour cent du chiffre d'affaires - art. 285 octies) doit également être précisée afin d'encadrer l'utilisation de ces sommes importantes. Il appert aussi que les procédures d'évaluations des marchandises exportées mènent à des résultats divergents quant au montant de devises à rapatrier (art. 269), la licence d'exportation étant octroyée *ex ante* sur la base d'une valeur mercuriale, alors que l'entreprise s'appuie sur la valeur réelle *ex post* de la transaction.

61. La mise en œuvre du nouveau code pose également de nombreux nouveaux défis, dont la gestion des finances publiques par les gouvernements infranationaux et la mise en œuvre des considérations de propriété effective pour les fournisseurs de services de l'industrie minière. Bien que le nouveau code impose de payer une partie des redevances directement aux gouvernements infranationaux, il n'est pas clair dans quelle mesure certains gouvernements infranationaux, qui, à la lumière de ces dispositions verront leurs budgets augmenter considérablement, seront en mesure de gérer ces ressources et quels contrôles sont en place pour garantir que la recherche de rente n'explose pas au niveau infranational. En outre, alors que l'obligation de divulguer les droits de propriété effective dans le secteur est contenue dans le code, un décret d'application devra définir l'importance relative, les PPE et d'autres éléments importants pour identifier concrètement à qui appartiennent ces services. L'ITIE a été chargée de diriger le processus de rédaction du décret.

62. Selon certains opérateurs miniers, les relations entre les opérateurs et les agences de recettes comportent de facto des points de frictions. La séparation des services d'assiette (constatation et liquidation) et de recouvrement (ordonnancement et paiement) pour les recettes non-fiscales (DGRAD) entraîne généralement des contrôles en double, chaque service pouvant récupérer un pourcentage des recettes et pénalités. Si les relations semblent moins problématiques avec la DGI et la DGDA, plusieurs notent toujours des redressements irréalistes et les remboursements de TVA (maintenant réduits par l'exonération de la TVA à l'importation) demeure malgré tout source de problèmes, notamment à cause du caractère ad hoc et imprévisible des remboursements par compensation avec d'autres taxes. Plusieurs autres services de l'État (y compris les gouvernements provinciaux et locaux) visitent également les entreprises minières, comme par exemple le Fonds de promotion de l'industrie et le Fonds de promotion culturel, d'où un lourd fardeau de conformité liée à la fois à la multiplicité des perceptions et aux processus administratifs des agences de recettes.

63. L'information nécessaire à l'établissement de l'assiette et à son recouvrement circule mal. Les discussions avec le ministère des Mines ont permis de constater que plusieurs entreprises ne satisfont pas leurs obligations déclaratives, notamment quant aux statistiques de production, essentielles pour l'établissement ou la vérification des assiettes des différents taxes, redevances et autres prélèvements. De plus, l'information transmise au ministère des Mines n'est pas automatiquement partagée avec le ministère des Finances. Ainsi, non seulement y a-t-il insuffisance d'information, mais sa distribution n'est pas alignée sur les responsabilités des uns et des autres: la DGI, qui est le service d'assiette de l'impôt sur le revenu, est généralement à cours d'information sur les opérations nécessaires à la vérification de son assiette complexe, tandis que la DGRAD a plus d'information sur l'assiette plus simple des redevances, mais n'a pas la charge d'établir cette assiette.

64. La multiplicité des canaux de collecte des recettes liées aux industries extractives accroît la dispersion des deniers publics et en complique la gestion. Les services de recouvrement, en principe seuls compétents pour la collecte des liquidités et la gestion de la trésorerie de l'Etat ou de ses démembrements, disposent de circuits et de comptes bancaires souvent étrangers au compte unique du Trésor, accroissant ainsi la dispersion des ressources financières. Une partie importante des manipulations est ainsi exécutée par des comptables de fait qui ne rapportent pas leurs opérations auprès de la comptabilité publique. Il s'avère donc impossible de consolider une comptabilité sincère des recettes aux différents niveaux de gestion (Etat, collectivités, Etablissements et entreprises publiques). La RDC ne dispose pas d'une vision exhaustive de ses recettes du secteur minier et l'exhaustivité des rapports émis dans le cadre de l'initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) n'est pas établie.

C. Entreprises Publiques

65. Il existe une abondante littérature (OCDE et autres) qui montre que les entreprises publiques peuvent être particulièrement exposées au risque de corruption. Partout dans le monde, la propriété de l'Etat a tendance à se concentrer dans les secteurs à haut risque, tels que l'industrie extractive et les infrastructures, où les secteurs public et privé se croisent via de précieuses concessions et de grands projets de marchés publics. Une propriété d'Etat forte et responsable est essentielle pour atténuer efficacement ces risques de corruption. Dans le même temps, les entreprises publiques de nombreuses économies continuent également de fournir des services publics essentiels. Le coût pour le public et les effets pervers des ressources mal affectées par la corruption dans les entreprises publiques peuvent saper dangereusement la confiance des citoyens dans les institutions publiques.⁴⁸ Tous ces aspects caractérisent le contexte de la RDC. La qualité de la gouvernance d'entreprise des entreprises publiques et la manière dont l'Etat exerce ses droits de propriété peuvent aider à résoudre bon nombre de ces problèmes.

⁴⁸ À ce jour, 102 des 500 plus grandes entreprises du monde appartiennent à l'Etat, et la tendance est clairement à la hausse. Le nombre a triplé depuis le début du siècle. Alors que leur rôle en tant que concurrents mondiaux continue de croître, il est plus important que jamais que les entreprises publiques fonctionnent avec transparence et efficacité.

66. En RDC, les entreprises publiques sont d'une importance macro-critique pour l'économie nationale. Fin 2016, la valeur comptable du portefeuille des entreprises publiques s'élevait à 16,5 milliards de dollars, soit près de 50% du produit intérieur brut (PIB).⁴⁹ Le gouvernement de la RDC contrôle tous les services publics clés tels que l'électricité, l'eau, les transports, la société nationale de pétrole et de gaz et le secteur le plus important, le secteur minier, reste entre les mains d'un certain nombre de sociétés minières appartenant à l'État. Dans le même temps, le secteur privé reste fortement tributaire des services et des infrastructures fournis par ces entreprises publiques.

67. La performance globale du portefeuille des entreprises publiques reste médiocre, a entraîné une augmentation des pertes et demeure une source élevée de risque budgétaire. En 2014, les pertes totales s'élevaient à 3 milliards de dollars et en 2017, le total était proche de 4,4 milliards de dollars.⁵⁰ Cela est dû à des coûts de main-d'œuvre extrêmement élevés, car les entreprises publiques embauchent un nombre extrêmement élevé de fonctionnaires et d'agents d'État (entrepreneurs avec un salaire du secteur privé), une mauvaise prestation de services dans les services publics clés, comme l'électricité et l'eau, et des sommes importantes (arriérés) et les factures globales) dues par le gouvernement aux entreprises publiques. Le COPIREP a également indiqué que le coût élevé de l'énergie, en particulier dans le secteur minier, les protections sociales et les coûts d'exploitation élevés sont des facteurs contributifs supplémentaires à la piètre performance des entreprises publiques.

68. Au cœur de ces inefficacités se trouve un manque perçu d'intégrité dans la surveillance, la gestion et les opérations des entreprises publiques. Le gouvernement a engagé depuis plus d'une décennie un processus visant à réformer la façon dont ils organisent et gèrent leurs entreprises publiques, mais les dispositions institutionnelles, le cadre juridique et les pratiques des entreprises continuent de représenter un obstacle majeur pour saisir pleinement les avantages économiques que les entreprises publiques peuvent remettre au gouvernement et au peuple de la RDC. Le manque d'intégrité perçu dans le secteur public dépend: (i) du manque de professionnalisme dans l'exercice de la propriété de l'État; (ii) la gestion des risques et les contrôles institutionnels insuffisants ou ignorés; et (iii) une faible application.

i. Composition et Performance du Portefeuille des Entreprises Publiques

69. Le processus de réforme a commencé en mettant l'accent sur la corporisation des entreprises publiques et la mise en place institutionnelle. La loi sur la transformation des entreprises publiques (loi n° 08/007 du 7 juillet 2008) a corrigé les imperfections de la loi de 1978 qui mettaient sous le même chapeau toutes les entreprises publiques quel que soit l'objet et la nature de leurs activités tandis que la loi sur l'organisation et la gestion dès le portefeuille d'État

⁴⁹ Estimations du gouvernement communiquées par la Banque mondiale.

⁵⁰ Données de la Banque mondiale.

(loi n° 08/010 du 7 juillet 2008) a mis fin à la double responsabilité du ministère de tutelle et du ministère des entreprises publiques (le ministère du portefeuille) dans la supervision des entreprises publiques. Sur les 51 entreprises publiques, celles à vocation commerciale (20) ont été transformées en sociétés commerciales, sont détenues à 100% ou en majorité par l'État et sont désormais régies par le droit des sociétés. Ceux qui étaient une extension de l'État ou poursuivant une mission de service public ont été transformés en institutions publiques (21) ou en services publics (4), et le reste a été dissous et liquidé (6).

70. Sur les 20 entreprises commerciales d'État (sociétés anonymes unipersonnelles), sept restent stratégiques. Les sept entreprises d'État stratégiques sont détenues à 100% par l'État, les plus grandes entreprises et les employeurs du pays (dont cinq emploient plus de cinq mille employés) et, à l'exception de SNEL, elles sont déficitaires depuis 2011 avec une perte globale moyenne de 411 \$ millions entre 2011 et 2017, GECAMINES et SNCC obtenant les performances les plus faibles.

Tableau 8. RDC: Recettes, Bénéfice Net et Dette des Entreprises d'État Stratégiques en 2017 (en millions de dollars)⁵¹

| SOE | Revenus | | Revenue net | | Dette à la fin 2017 | | |
|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------------|----------------|----------------|
| | 2017 | 2011-17 moy. | 2017 | 2011-17 moy. | Financier | Fiscal/Social | Total |
| GECAMINES | 370.9 | 288.1 | (285.8) | (149.3) | 702.4 | 436.3 | 1,138.7 |
| REGIDESO | 153.5 | 142.3 | (15.7) | (25.2) | 11.8 | 99.0 | 110.8 |
| RVA | 91.5 | 89.2 | (6.1) | (19.7) | 11.8 | 88.7 | 100.5 |
| SCPT | 34.9 | 19.0 | 0.2 | (26.5) | 290.5 | 115.1 | 405.5 |
| SCTP | 87.9 | 139.1 | (52.1) | (66.5) | 61.4 | 115.3 | 175.4 |
| SNCC | 39.8 | 42.3 | (150.6) | (141.3) | 135.1 | 221.1 | 356.2 |
| SNEL | 582.5 | 503.1 | 3.8 | 17.1 | 1,932.7 | 190.0 | 2,122.7 |
| Total | 1,361.0 | 1,223.1 | (506.3) | (411.4) | 3,145.7 | 1,265.5 | 4,409.8 |

Remarque: Moyenne 2011-2017 exclut 2013.

71. Les petites entreprises publiques continuent d'enregistrer des pertes. L'ITIE rapporte que les sept petites entreprises publiques extractives - dont MIBA, SOKIMO et la société de distribution d'essence SONAHYDROC - ont enregistré des pertes cumulées de près de 50 millions de dollars en 2016.

72. La mauvaise performance économique du portefeuille n'a pas rendu urgente la prise de mesures. Cela est dû en partie à l'inertie du gouvernement et en partie au fait que le processus de corporatisation est loin d'être achevé. En tant que Société Anonyme, les entreprises d'État devraient fonctionner sur une base commerciale et fournir des résultats commerciaux, mais des années de

⁵¹ Banque mondiale.

pertes n'ont pas vraiment généré de changements dans la gestion, la reconstitution des conseils d'administration et / ou la demande de meilleures informations pour comprendre pleinement pourquoi ces pertes persistent. Par exemple, la plupart, sinon la totalité, des entreprises publiques du secteur extractif ont de facto cessé la production, d'où il est difficile de savoir d'où viennent ces coûts, compte tenu également du fait que les entreprises publiques extractives ont délégué la production à un certain nombre d'entreprises privées (*joint-ventures*) via la location de droits miniers et devrait collecter les bénéfices de ces entreprises.

ii. Dispositions et Contrôles Institutionnels

73. Les dispositions institutionnelles pour les entreprises publiques ont évolué au fil des ans. La loi sur l'organisation et la gestion du portefeuille de l'État (loi n° 08/010 du 7 juillet 2008) a centralisé la gestion des entreprises publiques entre les mains du ministère du portefeuille, et coordonné le travail de réforme avec le Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques (COPIREP), l'entité consultative responsable des réformes et des désengagements de l'État dans les entreprises publiques. Plus tard, en 2013, le Conseil Supérieur du Portefeuille (CSP) a reçu une autonomie institutionnelle, la même que celle du COPIREP aujourd'hui, et placé sous la tutelle du Ministère du portefeuille en tant que deuxième organe consultatif en charge de la surveillance financière, des contrôles internes et de l'audit externe pour Entreprises publiques.⁵²

74. Le cadre institutionnel semble solide sur le papier, mais sa mise en œuvre est loin d'être efficace. Alors que les entités consultatives devraient informer les décisions politiques sur la manière, la nature et la raison de la réforme de certaines entreprises publiques, la pratique montre que les réformes sont en grande partie une approche descendante, y compris un travail analytique limité fourni par le COPIREP. Le CSP devrait fournir les informations financières clés pour décider quoi réformer, le COPIREP devrait indiquer comment réformer et pourquoi, et le ministère du portefeuille devrait ensuite informer le cabinet et la présidence du gouvernement des mesures à prendre. Rater l'occasion de filtrer les décisions politiques via des considérations économiques et commerciales a un impact sur la qualité de la réforme et, en fin de compte, sur la performance économique du portefeuille des entreprises publiques.

75. La structure de contrôle des entreprises publiques reste au mieux inefficace. En matière de surveillance financière, deux institutions ont un rôle à jouer: le vérificateur d'État et le CSP. Le Commissaire aux comptes, créé par une loi de 1987 mais opérationnel seulement depuis 2007, est limité en termes de ressources et manque d'indépendance financière et opérationnelle pour s'acquitter de son mandat. L'audit des comptes des entreprises publiques est pratiquement inexistant et l'effort de décentralisation (une nouvelle loi introduit 26 bureaux dans 26 provinces)

⁵² La deuxième entité consultative (CSP) a également été créée en réponse aux préoccupations du FMI (lors de l'engagement du programme) liées à un contrat de production pertinent impliquant des entreprises publiques qui n'ont jamais été divulguées, en violation des attentes du FMI de divulguer tout contrat signé pendant la période du programme.

pour habilitier les bureaux locaux est loin d'être achevé. On ne sait pas non plus vraiment quelle est la répartition ultime du travail, des rôles et des responsabilités entre les bureaux locaux et les bureaux centraux. Il convient de noter que le vérificateur d'État a également une fonction judiciaire, mais la dernière fois qu'un juge a prêté serment était il y a trente-deux ans. CSP a la charge de l'agrégation des informations financières pour le portefeuille des entreprises publiques, mais le dernier rapport publié remonte à 2017, et les informations publiées au cours des années précédentes ont été sporadiques. Dans ce contexte, la qualité des informations financières des entreprises publiques reste médiocre et les divulgations sont minimales. Par exemple, Gécamines engage un auditeur externe mais ne publie que l'opinion de l'auditeur, et il n'est pas clair qui du gouvernement est chargé d'exiger les états financiers complets, et qui est chargé de vérifier le suivi des opinions d'audit, qui sont maintenant qualifiés pour trois années consécutives.

76. Les limites de la surveillance et du contrôle n'incluent pas actuellement les participations indirectes de l'État. Cela exclut tout contrat que les entreprises publiques concluent avec d'autres partenaires, ce qui signifie que bien que le ministère du portefeuille ait la possibilité de superviser les entreprises publiques elles-mêmes, il reste à l'écart du suivi et de la supervision de toute obligation par laquelle les entreprises publiques créent de nouvelles sociétés (*joint-ventures*).

iii. Cadre Juridique

77. Trois principaux défis rendent difficile la définition du périmètre juridique des entreprises publiques. Celles-ci concernent la véritable nature d'entreprise des entreprises publiques, les normes introduites par le nouveau code minier et les normes de gouvernance d'entreprise qui définissent la façon dont les entreprises publiques sont réellement organisées.

78. La définition de la véritable nature d'entreprise des entreprises publiques reste un défi, car aujourd'hui, les entreprises publiques engagées dans l'industrie extractive semblent être un cadastre sectoriel de facto et moins une opération commerciale. Le premier défi consiste à définir clairement le type d'entités « d'entreprise » que sont les entreprises publiques, en particulier celles qui opèrent dans le secteur extractif. Avant 2002, le secteur minier était un monopole. En 2002, le code minier a été introduit avec l'objectif d'ouvrir le secteur aux entreprises privées, d'où la création contextuelle du Cadastre minier, en charge de la gestion des droits miniers. Pourtant, l'ancien code minier (un nouveau code minier a été publié en 2018) ne réglementait que les droits miniers relatifs aux terres du domaine public, c'est-à-dire détenues par le gouvernement, et transférait de facto tous les droits miniers (permis) aux entreprises d'État stratégiques de la base de leur orientation extractive. À son tour, cela a créé pour tout acteur privé qui souhaite se lancer dans l'exploitation minière en RDC la nécessité d'aller obtenir un permis d'exploration d'abord avec le Cadastre, mais le permis réel devra être négocié avec le SOE référencé. Sur ce front, premièrement, il n'est pas clair pourquoi les entreprises d'État devraient être les propriétaires de permis des terres du domaine public, deuxièmement, il ne semble pas y avoir de règles sur la gestion de la discrétion des

entreprises d'État dans la fixation des prix, et le manque global de directives sur la façon d'attribuer les licences et de clôturer offres.⁵³

79. Le code minier de 2018 introduit de nouveaux défis juridiques qui nécessiteront une attention immédiate. Le nouveau code accroît l'incertitude pour les investisseurs privés, discussion qui se développe dans la gouvernance de la section extractive, mais il introduit également des concepts ambitieux importants qui devront être suivis par des décrets ad hoc, et c'est là que la pertinence de la nouvelle exploitation minière le code peut être annulé ou amélioré. Le nouveau code introduit des informations obligatoires sur les revenus et les contrats de coentreprise, et aucune directive n'a été émise sur qui est responsable de la divulgation et qui est chargé de surveiller les informations ou d'agir si les informations ne se produisent tout simplement pas. Le code propose également la divulgation de la propriété effective des entreprises privées liées à l'industrie extractive et suggère la création d'un registre des bénéficiaires effectifs. En ce qui concerne la propriété effective par exemple, plusieurs concepts doivent être clarifiés: dont les profils à divulguer, c'est-à-dire les individus et les PPE, comment, c'est-à-dire via un formulaire, comment définir la matérialité, quelle agence sera chargée de surveiller et de contrôler les informations reçues, c'est-à-dire Cadastre national ou l'Agence Nationale pour la Promotion des Investissements (ANAPI) international par exemple, quel registre des bénéficiaires effectifs est envisagé, c'est-à-dire un par secteur ou un registre intégré. Ces détails devront être analysés de manière adéquate pour proposer des solutions efficaces qui contrôlent le secteur minier et extractif.

80. La définition du périmètre de gouvernance d'entreprise pour les entreprises publiques reste un défi supplémentaire. Le COPIREP a élaboré des orientations sur les attentes en matière de gouvernance d'entreprise pour les entreprises publiques, et les entreprises publiques doivent dans une certaine mesure les mettre en œuvre. Pourtant, l'ensemble de dispositions OHADA ajoute désormais une couche de normes et a un impact direct sur l'architecture d'entreprise de toutes les entreprises publiques. Des directives claires sur la manière d'adopter et de s'adapter à ce nouveau cadre n'ont pas encore été élaborées. La question devient assez complexe dans le secteur minier, où le code minier récemment publié ajoute une nouvelle couche ou des exigences ultérieures mais maintient en vie les anciennes normes du code minier de 2002, laissant par exemple les droits miniers entre les mains des entreprises publiques.

81. La barre du professionnalisme dans la manière dont les entreprises publiques sont gérées n'a pas encore été relevée, et les entreprises publiques en souffrent actuellement. Bien que des contrats de performance aient été mis en place pour surveiller le comportement et les performances des entreprises publiques, la manière dont les cibles et les jalons sont générés reste incertaine, mais les orientations à suivre sur les critères d'adéquation et les critères appropriés

⁵³ Il est à noter que, selon le code minier de 2002, il existe un plafond sur le nombre de permis qu'une seule entreprise publique peut gérer, et la Gécamines viole cette norme.

restent incertains, mais la politique de nomination actuelle n'est pas claire, et quels sont les mécanismes d'évaluation de la performance du personnel.

82. La prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité dans les entreprises publiques nécessitent des approches se renforçant mutuellement de la part de l'État et des entreprises publiques. S'appuyant d'abord sur l'intégrité de l'État et sa fidèle exécution des responsabilités de propriété et, ensuite, sur les bonnes pratiques du secteur des entreprises publiques qui peuvent à la fois signaler et soutenir la propriété légitime de l'État. La corruption et les pratiques irrégulières nuisent à la marque et à la réputation de l'entreprise et affectent les performances des entreprises publiques. Mais ils érodent également la confiance du public et dégradent la qualité des investisseurs attirés par les affaires.

83. Les mesures à prendre devront viser à une meilleure divulgation et à renforcer les fonctions de contrôle. À ce jour, le ministère des Mines a publié 145 contrats de base et documents associés sur les ressources naturelles, spécifiquement liés aux mines et aux hydrocarbures pour un total de 581 documents publiés comprenant des contrats, des annexes et des avenants.⁵⁴ La publication complète des contrats miniers, pétroliers et gaziers, la publication des états financiers des entreprises publiques, les rapports annuels agrégés du CSP et la revitalisation des fonctions de l'auditeur d'État représentent les conditions initiales sans lesquelles il devient extrêmement difficile de proposer un ensemble de réformes institutionnelles qui réabordent la manière dont l'État gère ses actifs.

84. Un véritable cadre de responsabilisation avec lequel travailler devrait être le deuxième point du programme de réforme. Une fois que les contrats ont mis en lumière des centres de pouvoir et clarifié les rôles et les responsabilités dans les processus de négociation, un cadre de responsabilisation devrait être conçu avec l'objectif à l'esprit pour éviter tout brouillage des rôles entre les différentes fonctions gouvernementales.

85. Enfin, le gouvernement de la RDC devrait décider quoi faire de la manière dont les entreprises publiques actuelles fonctionnent réellement. Pour le moment, les entreprises publiques ne semblent pas fonctionner comme des entités commerciales, c'est pourquoi le gouvernement devrait décider du type d'activité commerciale envisagé, en particulier pour les entreprises publiques stratégiques.

⁵⁴ www.mines-rdc.cd/resourcecontracts and www.ctcpm.cd

II. Gouvernance de la Banque Centrale et ses Opérations

86. La présente partie⁵⁵ porte sur les vulnérabilités du cadre juridique de la Banque centrale du Congo (BCC), ainsi que sur sa gouvernance et son fonctionnement. Conformément aux bonnes pratiques internationales, il serait possible d'éviter ces vulnérabilités en prenant des mesures visant à préserver l'autonomie de la BCC, condition préalable à la bonne exécution de son mandat, dans un contexte de renforcement du cadre de transparence et de responsabilisation⁵⁶.

87. En plus de préserver l'autonomie, il convient également de réduire les vulnérabilités en prévoyant des dispositifs de gouvernance solides, notamment au moyen d'une structure décisionnelle robuste et d'un système de contre-pouvoirs permettant d'assurer une surveillance indépendante et rigoureuse de la BCC dans la conduite de ses opérations courantes.

A. Cadre Juridique

88. L'organisation et le fonctionnement de la BCC sont régis par la loi n° 18/027 du 13 décembre 2018. La loi prévoit l'autonomie de la banque centrale dans l'exécution de son mandat, dont l'objectif principal est d'assurer la stabilité des prix. Elle prévoit également l'adoption par le conseil d'administration de la BCC de règles de fonctionnement et de réglementations internes, ainsi que d'actes réglementaires dans le cadre du mandat de la BCC.

89. La loi sur la BCC a été renforcée par des modifications importantes en 2018. Ces modifications améliorent l'autonomie, les dispositifs de gouvernance, la responsabilisation et la transparence financière de la banque centrale. La loi réaffirme l'autonomie institutionnelle et individuelle de la banque centrale en la protégeant contre toute influence indue d'autres entités et en interdisant aux responsables gouvernementaux et, plus généralement, à tous les agents publics de siéger à son conseil d'administration. La responsabilisation est renforcée par des dispositions relatives à la surveillance du conseil d'administration et par la création d'un comité d'audit du conseil d'administration. L'application de ces modifications reste toutefois en suspens (voir ci-dessous).

90. Outre ces modifications, d'autres améliorations pourraient être apportées au cadre juridique. Il conviendrait notamment d'améliorer la procédure et les critères de désignation des membres non dirigeants du conseil d'administration de la BCC afin de préserver leur indépendance et de veiller à ce qu'ils possèdent collectivement les compétences et le savoir-faire nécessaires pour remplir leur fonction de surveillance. Il faudrait en outre faciliter la prise de décision en adoptant des

⁵⁵ Cette section s'appuie sur les résultats de la mission d'évaluation des garanties à la Banque centrale du Congo (3 - 13 février 2020). L'évaluation est menée dans le cadre du décaissement au titre de la Facilité de crédit rapide pour la République démocratique du Congo approuvée par le Conseil d'administration du FMI en décembre 2019.

⁵⁶ La notion d'autonomie, qui se rapporte à la capacité des banques centrales à exercer leurs fonctions sans interférence des organes politiques ou d'intérêts économiques privés, peut être subdivisée en autonomie fonctionnelle, institutionnelle, personnelle et financière.

modalités plus strictes qui permettraient d'atténuer le risque de concentration des pouvoirs exécutifs. Les dispositions relatives à la recapitalisation de la BCC qui visent à préserver l'autonomie financière de la banque centrale pourraient également être renforcées.

91. Si la réforme juridique est à saluer, la mise en œuvre de la nouvelle loi reste en suspens alors qu'elle devrait se concrétiser de toute urgence. Les opérations de la BCC ne sont pas encore conformes au cadre juridique nouvellement établi en ce qui concerne notamment les crédits à l'État, les dispositifs de gouvernance, les opérations de prêt et les exigences de transparence. Ainsi, en plus de mettre fin au financement monétaire, la BCC doit mettre ses structures de décision et de surveillance et ses pratiques d'information financière en conformité avec les nouvelles prescriptions légales (voir ci-dessous). Le BCC devrait mettre en place une fonction de conformité afin de renforcer les mécanismes de responsabilisation et de signalement en cas d'infraction à la loi. Cette fonction devrait se traduire par une exemplarité de la hiérarchie au niveau de l'équipe de direction et du conseil d'administration, et par une contribution active de ce dernier à l'instauration d'une surveillance rigoureuse et au contrôle du respect de la loi relative à la BCC et des règles internes.

B. Dispositifs de Gouvernance et Surveillance

92. Les modalités de prise de décision de la BCC ne sont pas conformes aux pratiques de référence et sont axées sur le gouverneur. Alors que la loi prévoit l'instauration d'un comité de direction pour assister le gouverneur dans certaines de ses prérogatives, cet organe n'a pas encore été mis en place. Ainsi, les décisions de direction supérieure sont exclusivement entre les mains du gouverneur, y compris la plupart des autorisations et des procédures. Pour mettre en œuvre un processus décisionnel plus collégial au niveau supérieur, la BCC devrait donc établir un comité de direction, comme le prévoit la loi, et un dispositif de délégation approuvé par le conseil d'administration, dans le cadre duquel la participation de cadres supérieurs de banques à la prise de décision pourrait être autorisée.

93. La structure de gouvernance de la BCC n'est pas encore conforme au cadre juridique modifié et présente des risques en matière de réputation et de conflits d'intérêts. En vertu de la nouvelle loi, la banque centrale est dirigée par un conseil d'administration composé du gouverneur, de deux vice-gouverneurs et de huit administrateurs non dirigeants, dont six doivent être présents pour que le quorum soit atteint. Toutefois, un des sièges de vice-gouverneur et trois postes non dirigeants sont vacants au sein de l'actuel conseil d'administration. Ces lacunes sont porteuses de risques d'insécurité juridique en ce qui concerne les décisions du conseil d'administration et nuisent à la fonction de surveillance⁵⁷. En outre, le conseil d'administration compte deux administrateurs non dirigeants (le président d'une société minière publique et un haut fonctionnaire de l'administration

⁵⁷ Le conseil d'administration actuel est composé du gouverneur (le président), d'un vice-gouverneur et de cinq administrateurs non dirigeants. Le gouverneur a été nommé en 2013, le vice-gouverneur en 2011 et un administrateur en 2017. Les quatre autres administrateurs ont été désignés en 2003 et leur mandat a été renouvelé par des reconductions tacites depuis lors.

fiscale) dont la désignation enfreint les critères d'incompatibilité, selon lesquels les fonctionnaires des autorités ou des entreprises publiques ne sont pas autorisés à siéger au conseil d'administration. L'indépendance des membres d'un organe de surveillance tel que le conseil d'administration de la BCC est un principe de gouvernance fondamental. Il faut remédier à ces manquements de toute urgence, car ils ouvrent la voie à une possible ingérence politique dans les responsabilités de surveillance du conseil d'administration et soulèvent des problèmes de conflits d'intérêts.

94. Les dispositifs de surveillance au sein de la BCC ne sont pas bien établis et devraient être renforcés. Le conseil d'administration de la BCC est chargé *de jure* de la formulation des politiques et de la supervision de la direction supérieure, qui est responsable de la mise en œuvre de ces politiques. Dans la pratique, cependant, le conseil d'administration respecte peu la loi relative à la BCC en ce qui concerne ses responsabilités. Il ne participe activement ni à la supervision de la gestion courante, ni aux mécanismes d'audit et de contrôle. À titre d'exemple, il n'approuve pas les politiques et les règlements internes qui devraient régir des activités essentielles telles que la gestion des réserves et les opérations de prêt, et il n'évalue ni les mécanismes d'audit externe et interne, ni les systèmes de gestion des risques et de contrôle interne. Le conseil d'administration devrait contribuer activement à l'approbation des principales politiques et à la supervision de la conduite des opérations de base de la BCC. Le comité d'audit présente des lacunes similaires, ses modalités de surveillance actuelles ne sont pas conformes aux pratiques de référence et il ne dispose pas des compétences spécialisées nécessaires⁵⁸. À l'avenir, la BCC devrait se doter de ce savoir-faire à la faveur des futures nominations au conseil d'administration, et ce dernier devrait tirer parti des outils de contrôle dont il dispose, notamment les audits internes et externes, et surtout d'un comité d'audit dynamique.

C. Autonomie

95. La prépondérance de la politique budgétaire par rapport à la politique monétaire et le financement monétaire dans des conditions contraires à la loi sapent l'autonomie de la BCC.

L'autonomie financière de la BCC est compromise par une forte prépondérance de la politique budgétaire par rapport à la politique monétaire. La dette publique de 1,8 milliard de dollars à la fin décembre 2018 (représentant environ 60 % du total des actifs) est révélatrice des pressions exercées par le gouvernement sur la banque centrale. La dette comprend des avances non rémunérées, en violation des interdictions prévues par le cadre juridique de la banque centrale, des titres d'État rémunérés à des taux inférieurs à ceux du marché et des pertes antérieures en attente de reconnaissance et de titrisation par l'État. Les avances concernent principalement le traitement de paiements de l'État en dehors du canal des dépenses prévues au budget, ce qui donne lieu à des

⁵⁸ Un comité d'audit est généralement un sous-comité du conseil d'administration composé exclusivement de membres indépendants (non dirigeants) qui ne participent pas à la gestion courante et peuvent émettre des avis objectifs dans le cadre de leurs fonctions. Ce type de comité est généralement chargé de la surveillance des activités de gouvernance, d'audit, d'information financière, de contrôle et de gestion des risques. Pour qu'un comité d'audit soit en mesure de fonctionner efficacement, il faut qu'au moins un de ses membres ait une expérience et une maîtrise de l'audit, de la comptabilité et de l'information financière.

découverts importants. En outre, certains prêts contractés par l'État sont garantis par la banque centrale au moyen de dépôts en devises étrangères auprès de banques commerciales nationales à titre de garantie, ce qui grève une grande partie des réserves officielles de change et, non seulement constitue un financement indirect de l'État, mais porte également atteinte à la capacité de la banque centrale de réaliser ses objectifs⁵⁹.

D. Transparence et Responsabilisation

96. Deloitte Congo est l'auditeur externe de la BCC depuis 2016 et les audits sont effectués conformément aux normes internationales d'audit. L'avis d'audit de 2018 sur les états financiers de la BCC est sans réserve, mais souligne que les violations des interdictions de financement monétaire constituent un problème majeur. Les audits annuels de la BCC sont retardés et la publication des états financiers vérifiés n'est pas systématique. Ces retards sont principalement dus aux retards pris par la banque centrale dans la clôture de ses comptes de fin d'année et aux déficiences des procédures de contrôle comptable. Des mesures doivent être prises pour que la BCC normalise le cycle de ses audits financiers annuels conformément aux dispositions légales et publie ses états financiers vérifiés en temps voulu⁶⁰.

97. La BCC n'a pas adopté les normes internationales d'information financière (IFRS) pour l'établissement de ses états financiers. Les principales lacunes constatées sont les insuffisances en matière de présentation et de communication et le fait que la dette publique ne soit pas comptabilisée à sa juste valeur. Il faut passer aux normes IFRS pour aligner les processus d'information financière de la banque centrale sur les pratiques de référence et améliorer la transparence.

98. La fonction d'audit interne ne respecte pas les normes internationales en la matière. La fonction manque d'indépendance, car certaines responsabilités qui sont la prérogative du conseil d'administration et du comité d'audit sont en réalité assumées par le gouverneur. Elle se heurte en outre à des contraintes de capacité du fait de ses compétences limitées en matière d'audit informatique et d'un manque de certifications professionnelles.

99. Les vulnérabilités en matière de gouvernance apparaissent dans certains domaines opérationnels. Les pratiques de gestion des réserves, en particulier, ne font pas l'objet d'un contrôle adéquat de la part du conseil d'administration. Une vaste part des réserves de change (environ 38% à la fin 2018) est déposée auprès de banques commerciales nationales non notées ou dont la

⁵⁹ L'affectation de réserves de change pour garantir la dette publique est une forme de financement monétaire et est porteuse de risques de mauvaise gestion des ressources. En outre, la volonté de la BCC de garantir tout prêt proposé par les pouvoirs publics est problématique, car elle suppose une utilisation irrégulière des ressources de la banque centrale.

⁶⁰ La loi de 2018 prévoit que les audits annuels soient achevés et les états financiers vérifiés publiés au plus tard quatre mois après la fin (31 décembre) de l'exercice.

note est inférieure à la catégorie investissement, ce qui expose la BCC à un risque de crédit élevé. La BCC devrait adopter une stratégie de sortie pour se défaire de ces soldes et établir des contrôles ex ante et des pratiques de compte rendu de la gestion des réserves au conseil d'administration. En ce qui concerne les prêts au secteur bancaire, la BCC ne fait pas de distinction entre les opérations classiques de politique monétaire et la fourniture de liquidité d'urgence. L'absence de véritables règles approuvées par le conseil d'administration dans ces domaines expose la banque centrale à des risques financiers.

E. Recommandations

Gouvernance

1. Le conseil d'administration de la BCC doit être constitué dans son intégralité selon les dispositions de la loi (y compris en ce qui concerne la désignation d'un deuxième vice-gouverneur). Les désignations devraient également être effectuées de manière à remédier au non-respect, par deux administrateurs non dirigeants actuels, des critères d'incompatibilité pour la nomination au conseil d'administration (juin 2020).

Autonomie

2. La BCC et l'État devraient s'entendre dans le cadre d'un protocole d'accord pour régulariser l'encours des crédits à l'État, y compris la rémunération de la banque centrale sur l'encours des avances de l'État (juin 2020).

Transparence et Responsabilisation

3. La BCC devrait parachever l'audit financier de l'exercice 2019 et publier ses états financiers vérifiés (juin 2020).
4. Le conseil d'administration de la BCC devrait adopter les normes IFRS comme cadre comptable et élaborer un plan de mise en œuvre pour se conformer à ces normes dès l'établissement des états financiers de l'exercice 2021 (c'est-à-dire appliquer les normes IFRS à partir du 1^{er} janvier 2021).
5. Le conseil d'administration de la BCC devrait adopter un plan à moyen terme visant à se défaire des investissements nationaux dans le portefeuille des réserves de change (octobre 2020).
6. La BCC devrait mettre en œuvre un dispositif de gouvernance approuvé par le conseil d'administration qui établit une distinction claire entre: i) la fourniture de liquidités d'urgence assortie d'exigences de garantie; et ii) les autres opérations de prêteur en dernier ressort dans le cadre d'un soutien à la solvabilité ou de modalités de garantie connexes (décembre 2020).

III. Surveillance du Secteur Financier

100. La BCC a pris des mesures pour assurer le suivi des faiblesses en matière de surveillance et de réglementation détectées par l'évaluation des Principes de Bâle 2013.

Le processus d'adoption d'une surveillance fondée sur les risques a commencé. Avec l'aide d'AFRITAC Central, des orientations méthodologiques sur les risques ont été élaborées pour les visites sur site et une formation sur les processus de contrôle et d'évaluation a été achevée pour la surveillance hors site. Sur le plan réglementaire, BCC a publié de nouvelles normes sur la gouvernance d'entreprise, la gestion des risques, les critères d'octroi de licences et les contrôles internes ont été adoptés. Il convient de noter que les normes IFRS ont également été adoptées et de nouveaux bureaux de crédit (avec l'aide de plusieurs IFI) seront bientôt créés.

101. Un défi de gouvernance pour la BCC sera de veiller à ce que la mise en œuvre de ces réformes soit harmonisée et qu'il y ait des capacités pour remplir efficacement ses fonctions dans le cadre renforcé. Les nouvelles exigences en matière de gestion des risques, de contrôle interne et de gouvernance d'entreprise devront être adaptées aux nouvelles approches fondées sur les risques prudentiels, et le superviseur devra élaborer des orientations supplémentaires sur la manière d'évaluer ces domaines thématiques non seulement pour garantir la conformité réglementaire, mais également aussi et surtout pour assurer la cohérence des processus de surveillance et une détection efficace des risques.

102. Pour s'acquitter pleinement de son mandat, la BCC devra relever ses défis opérationnels actuels. Bon nombre de ces vulnérabilités sont liées aux ressources de supervision, aux actions correctives et aux pratiques de comptabilité et d'audit. Le budget alloué à la fonction de surveillance reste limité, des incertitudes persistent quant aux mesures correctives prises récemment, et il n'est pas certain que des normes IFRS aient été adoptées pour les banques, car les IFRS (en janvier 2019) semblent obligatoires pour les émetteurs de titres conformément aux exigences de la loi OHADA.

103. Les nouveaux critères d'octroi de licences peuvent s'avérer utiles pour aller de l'avant. L'instruction N18 de mai 2019 introduit de nouvelles conditions d'agrément des établissements de crédit, des membres du conseil d'administration et des dirigeants, qui s'appliquent aux banques, aux sociétés financières et à leurs auditeurs. L'instruction contient également des lignes directrices concernant l'externalisation des fonctions de contrôle (désormais soumises à l'approbation de la BCC) et comprend trois modèles pour les auditeurs. Il introduit également l'exigence selon laquelle l'externalisation des services essentiels est également soumise à l'autorisation préalable de l'autorité de régulation et de contrôle. Elle nécessite une autorisation préalable de la BCC pour un certain nombre d'opérations, notamment toutes celles qui modifient substantiellement le modèle économique de l'établissement de

crédit; elle resserre les obligations supportées par les actionnaires, obligeant à pouvoir apporter un soutien en capital ou en liquidité en cas de difficulté pour l'établissement de crédit.

104. L'intégrité du système dépendra en fin de compte de l'efficacité de la nouvelle loi organique et des efforts que la BCC est disposée à mettre en œuvre sur le régime des parties liées, et des efforts de surveillance de la LBC. La nouvelle loi organique (2018) devra prouver sa qualité et sa force afin de balayer les préoccupations récurrentes sur l'indépendance de la BCC dans son application. Par exemple, la nouvelle loi augmente de deux la taille du conseil, mais les processus de nomination pour pourvoir ces postes importants ne sont pas encore terminés.

105. Le régime des parties liées (RPT) n'a pas été mis à jour et reste de portée étroite comme l'avait souligné le PESF de 2013. L'absence d'un régime RPT clair et complet peut gravement compromettre l'efficacité des critères d'octroi de licences, les exigences en matière de gouvernance d'entreprise, ainsi que la détection et l'évaluation globales des risques des banques et la capacité des autorités de contrôle à faire face aux risques potentiels liés aux transactions et expositions avec les parties liées. Cela aura des ramifications sur la solidité du système bancaire en RDC et peut être sérieusement aggravé par l'absence actuelle d'effort de surveillance de la LBC.

IV. Etat de Droit

A. L'administration de la Justice

106. Les institutions judiciaires en RDC souffrent de problèmes de gouvernance généralisés et d'un manque important de ressources. Un traitement incohérent en vertu de la loi et un manque de transparence perçu aggravent les problèmes et font en sorte que le pouvoir judiciaire est considéré par les acteurs du marché comme une contrainte sérieuse pour faire des affaires en RDC. Toutes les parties prenantes interrogées par la mission du FMI ont, sans exception, affirmé qu'il y avait très peu de confiance dans le pouvoir judiciaire en RDC. Les acteurs économiques déclarent faire tout ce qui est en leur pouvoir (négociations, règlements extrajudiciaires, etc.) pour éviter de porter une affaire devant le processus judiciaire formel. De plus, les acteurs économiques sont également amenés à offrir des pots-de-vin ou à utiliser des relations politiques pour obtenir des jugements favorables.

107. Le système judiciaire en RDC est chroniquement sous-financé. Il en résulte des salaires inadéquats pour les magistrats et les juges, des ressources et des infrastructures insuffisantes (manque de bureaux, d'ordinateurs, de formation, etc.) et un manque généralisé de magistrats / juges à tous les niveaux pour faire face à la charge de travail. Cela comprend notamment une infrastructure physique (comme un espace de bureau adéquat), des installations de formation pour

les juges et même des ordinateurs. La Cour d'appel de Kinshasa / Gombe, dans le centre de Kinshasa, est si sous-financée qu'elle n'a même pas de bibliothèque juridique. Les fonds budgétaires alloués au pouvoir judiciaire sont insuffisants et entraînent des salaires non compétitifs et inadéquats pour les juges, les magistrats et les greffiers. Il en résulte un terreau fertile pour la corruption et les pots-de-vin, où les participants à la justice tentent régulièrement d'acheter un traitement favorable. Cette situation est exacerbée par de graves retards dans le traitement des affaires judiciaires et l'arriéré important de la charge de travail des juges.⁶¹

108. Les autorités et les représentants du secteur privé ont souligné de graves

préoccupations concernant l'intégrité et l'indépendance des tribunaux, qui reflètent les conclusions des indicateurs fondés sur la perception.

Le « Baromètre mondial de la corruption - Afrique 2019 » de Transparency International met en évidence un manque inquiétant de confiance dans le système judiciaire de la RDC, près de 75% des personnes interrogées dans le pays indiquant qu'elles considèrent « la plupart ou la totalité des personnes » dans le système judiciaire comme corrompues. Les acteurs économiques ont uniformément déclaré à la mission du FMI qu'ils feront tout ce qui est en leur pouvoir (négociations, règlements extrajudiciaires, etc.) pour éviter de porter l'affaire devant les tribunaux. Les « Indicateurs de gouvernance dans le monde » de la Banque mondiale en 2019 notent la RDC de manière médiocre dans sa dimension de l'État de droit de la gouvernance, qui reflète entre autres la perception de la confiance dans le système judiciaire. La RDC a reçu un score de 2,88 sur 100, classant le pays près de la Libye, de l'Irak, du Yémen et de la Syrie. De plus, l'indice Mo Ibrahim de la gouvernance en Afrique 2018 classe la RDC au 52^e rang sur 54 pays évalués en Afrique dans le chapitre « Sécurité et état de droit », ce qui lui donne un score de 19,4 sur 100; ce chapitre évalue dans quelle mesure les États disposent de méthodes efficaces de règlement des différends et d'application des lois par le biais d'un mécanisme judiciaire sans contrôle de l'État. Le scénario dépeint par ces classements a été corroboré par les parties interrogées à Kinshasa - la mission du FMI a été informée à plusieurs reprises par les personnes interrogées dans différents secteurs que de nombreux juges sont perçus comme opérant au-dessus de la loi et abusant de leur position officielle à des fins personnelles en toute impunité.

109. Le manque de responsabilité et de contrôle des magistrats et des juges contribue à la

vulnérabilité de la corruption. Nombreux sont ceux qui considèrent que les nominations à la magistrature sont motivées par des considérations politiques et non fondées sur le mérite. Alors que l'article 151 de la Constitution de la RDC appelle à un système judiciaire indépendant, des inquiétudes persistent quant à l'ingérence politique dans la prise de décision judiciaire et au manque général d'autonomie. La faible chance d'être détecté et poursuivi encourage un abus flagrant du système. Le Conseil supérieur de la magistrature a déclaré à la mission du FMI que les juges

⁶¹ Les juges interrogés par la mission du FMI à la Cour d'appel de Kinshasa / Gombe et au Tribunal de commerce de Kinshasa ont tous évoqué des retards importants dans le système judiciaire de la RDC en raison du nombre insuffisant de juges dans le système. Les administrateurs des tribunaux du Conseil supérieur de la magistrature ont dit la même chose. Des statistiques sur le rapport affaires / juge ont été demandées afin de corroborer ces allégations, mais aucune statistique n'a été fournie.

soupçonnés d'irrégularité font régulièrement l'objet d'enquêtes et de sanctions, mais il n'y en a pas d'exemples récents de ce phénomène. De même, les juges interrogés à la Cour d'appel de Kinshasa / Gombe ont signalé que les juges corrompus sont sanctionnés dans toute la mesure de la loi - mais des exemples récents n'étaient pas disponibles au moment de la visite de l'équipe du FMI.

110. La situation est encore aggravée par le fait que, lorsque des jugements officiels sont rendus, la majorité n'est pas publiée. Pour le nombre limité qui est publié, il n'y a pas de base de données centrale des décisions et on ne sait pas comment les citoyens peuvent obtenir des copies des jugements. De plus, la diffusion des informations publiques (y compris la législation) étant faible en RDC, de nombreux citoyens ignorent leurs droits. Les lois sont publiées dans le Journal officiel de la RDC, mais sans aucune fréquence. Dans certains cas, même les magistrats et les juges ne sont pas informés de l'adoption d'une nouvelle législation. Plus généralement, ceux-ci s'inscrivent dans un schéma en RDC d'un manque de transparence quasi total. L'obscurité du système est un ingrédient clé de la corruption qui le tourmente. L'absence de décisions de justice largement publiées (essentiels pour la prévisibilité du marché et pour la responsabilité institutionnelle) et de données statistiques (essentiels pour une gouvernance responsable) sont de graves lacunes qui doivent être corrigées.

B. Droits Contractuels

111. La résolution des conflits contractuels est problématique en RDC. Reliée à la section ci-dessus sur « l'administration de la justice », la RDC souffre de graves problèmes dans l'application des contrats commerciaux, qui entravent gravement l'environnement des affaires dans le pays. Dans cette catégorie, le profil « *Doing Business* » 2020 de la Banque mondiale de la RDC classe le pays au 178e rang mondial (sur 190 économies évaluées) et fait état d'un coût d'exécution estimé à 80,6% de la valeur du contrat et d'un délai moyen de 610 jours.⁶² Les coûts élevés et le rythme glacial du règlement des différends pèsent lourdement sur la RDC.

112. Comme indiqué ci-dessus, il semble que le système judiciaire de la RDC soit alimenté par la corruption. Plus précisément, dans un contexte de différend contractuel, la mission du FMI a été informée que le système judiciaire pouvait être manipulé en offrant des incitations à des fonctionnaires contraires à l'éthique en échange de la saisie-arrêt des comptes bancaires ou des actifs d'une partie adverse à un différend. De nombreuses parties prenantes interrogées par le FMI ont soutenu le point de vue selon lequel les différends contractuels sont tranchés en fonction de la partie qui a le plus d'argent à sa disposition, plutôt que du mérite juridique de la réclamation. Le système judiciaire affaibli est considéré comme faisant partie intégrante du réseau de la corruption -

⁶² World Bank. 2020. *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies*. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32436> License: CC BY 3.0 IGO.

un territoire essentiellement ouvert à la greffe alimenté à la fois par l'offre (par des acteurs économiques sans scrupules) et par la demande (par des juges et magistrats corrompus).

113. Les problèmes sont nombreux dans la résolution des litiges commerciaux. Alors que la RDC a mis en place un système de tribunaux de commerce spécialisés (Tribunaux de Commerce) dans les onze principaux centres d'affaires du pays (dont Kinshasa, Lubumbashi, Matadi et Kisangani), ces tribunaux souffrent en grande partie des mêmes problèmes que le système judiciaire plus large mentionné ci-dessus. Le rapport entre les juges et les affaires pendantes est problématique, les arriérés exacerbant les problèmes et entraînant des retards et des coûts sans cesse croissants pour les parties prenantes. Même lorsqu'un jugement final est rendu, les parties prenantes signalent des difficultés à réellement exécuter les jugements, comme le confirme le profil « *Doing Business* ».

C. Droits de Propriété

114. De même, le processus d'enregistrement des biens immobiliers en RDC est laborieux et semé d'embûches. Dans cette catégorie, le rapport 2020 de la Banque mondiale intitulé « *Doing Business* » place le pays au 159^e rang mondial sur 190 économies évaluées. Huit procédures sont nécessaires pour enregistrer un bien, ce qui prend en moyenne 38 jours et coûte plus de 10% de la valeur du bien enregistré. En particulier, le pays obtient de mauvais résultats dans l'indice du rapport « *Doing Business* » mesurant la fiabilité des infrastructures d'enregistrement des propriétés.

115. Le registre manuel des biens est extrêmement peu clair et peut entraîner la corruption. Par exemple, les participants peuvent payer des incitations pour accélérer les transactions, manipuler le système, générer de faux titres de propriété, entre autres. Les documents fonciers nouvellement émis sont conservés uniquement sur papier (non numérisés ou numérisés), ce qui augmente les risques de documents perdus ou égarés. Il n'y a pas de base de données électronique pour vérifier les charges sur les biens immobiliers (privilèges, hypothèques, etc.) ou pour enregistrer les limites des propriétés. Les documents fonciers nouvellement émis sont conservés uniquement sur papier (non numérisés ou numérisés), ce qui augmente les risques de documents perdus ou égarés. Il n'y a pas de base de données électronique pour vérifier les charges sur les biens immobiliers (privilèges, hypothèques, etc.) ou pour enregistrer les limites des propriétés.

116. Le rôle du notaire en RDC est, entre autres, d'agir en tant qu'agent de perception fiscale pour le compte du gouvernement dans les transactions immobilières. Outre les mécanismes d'achat, de transfert et d'enregistrement des biens immobiliers en RDC, les acteurs du marché ont signalé à la mission du FMI de graves problèmes liés au contrôle de la profession notariale. Cependant, en RDC, la surveillance des notaires est si faible que de nombreux membres de la profession ne respectent pas leur obligation de transmettre les recettes fiscales au gouvernement, sans conséquences.

117. Dans l'ensemble, l'application et la protection des droits de propriété et des droits contractuels, que ce soit par des individus ou des entités commerciales, nécessitent un système fiable de règlement des différends - ce qui fait défaut en RDC. La qualité du pouvoir judiciaire est au cœur d'un système solide pour faire respecter les droits économiques. Dans ce contexte, la qualité couvre à la fois la compétence technique des magistrats et des juges, ainsi que leur indépendance vis-à-vis des ingérences extérieures.

V. Réglementation du Marché et Environnement Commercial

118. Les indicateurs comparatifs indiquent des faiblesses importantes dans l'environnement des entreprises, une réglementation excessive pesant lourdement sur le coût et la compétitivité et la corruption souvent citée comme les plus grandes contraintes. La RDC est notée bien en deçà de ses pairs régionaux par les indicateurs « *Doing Business* » de la Banque mondiale et l'indice concurrentiel mondial du Forum économique mondial. L'enquête « *Doing Business* » évalue bien la RDC au démarrage d'une entreprise, au traitement des permis de construction et à l'enregistrement des biens, mais très mal à la protection des intérêts des investisseurs minoritaires (score de 22 par rapport à la moyenne régionale de 38,5), au paiement des impôts (40,29 par rapport à la moyenne régionale 57,8), le commerce transfrontalier (3,5 par rapport à la moyenne régionale de 53,6) et l'application des contrats (33,3 par rapport à la moyenne régionale de 49,6).⁶³ De même, l'enquête du Forum économique mondial (avec laquelle la RDC arrive en 139^e position sur 141) lourd fardeau des réglementations gouvernementales en RDC et les lacunes du cadre juridique pour contester les réglementations, ainsi que le fardeau des procédures douanières et des barrières commerciales.⁶⁴

119. Des efforts sont en cours pour améliorer l'efficacité - en particulier dans l'enregistrement des entreprises - et pour créer un environnement commercial plus propice. En 2012, la RDC a mis en œuvre le cadre OHADA⁶⁵ qui remplace toutes les dispositions contradictoires de la législation nationale concernant la création, la constitution, la gestion et la dissolution de sociétés. L'OHADA est toujours en train d'être entièrement transposé et intégré dans le système juridique en RDC. Cela reste un défi car de nombreux ajustements importants ont été apportés, y compris les choix de nouvelle forme d'entreprise, la limitation du nombre de postes d'administrateur occupés, l'obligation de nommer un statuaire commissaire aux comptes, etc. Un système d'enregistrement électronique unique « guichet unique » a été introduit par l'ANAPI regroupant différentes agences impliquées dans la création d'entreprises (à l'exception de l'agence fiscale) en un point central et intégrant même des services annexes, tels que l'application de marques et de

⁶³ <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/c/congo-dem-rep/ZAR.pdf>

⁶⁴ http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

⁶⁵ Un cadre pour une série de lois et d'institutions cadre destiné à rationaliser la réglementation des affaires, à fournir aux investisseurs plus de protection juridique et à fournir un cadre dans la lutte contre la corruption dans le secteur privé: <http://www.ohada.com/>

brevets, à la base de données RCCM (Registre du Commerce et du crédit mobilier).⁶⁶ D'autres initiatives qui ont eu lieu sont la libéralisation du marché de l'assurance et le pilotage d'un registre central des garanties pour éviter que plusieurs prêts soient souscrits par la même garantie.⁶⁷ Dans le cadre du RCCM, il y a également des efforts pour créer un Companies House où les entreprises déposeront des comptes annuels et les données conservées dans un format utilisable qui peut être simultanément lié à l'enregistrement des entreprises. Malgré certains progrès, l'impact reste insuffisant et le secteur privé continue de faire référence à une corruption généralisée qui entrave l'activité et la rentabilité des entreprises et le principal facteur dissuasif pour les nouveaux investisseurs.

120. Au cours de la mission, des représentants du secteur privé ont souligné que le système fiscal et douanier complexe et les réglementations et procédures peu claires étaient leurs principaux obstacles aux opérations commerciales. Comme indiqué au paragraphe 4 ci-dessus, le système fiscal est arbitraire et se caractérise par la multiplicité des prélèvements. La mission a constaté que les défis les plus graves pour les intérêts du secteur privé n'existaient pas à l'entrée sur le marché, mais davantage dans la gestion quotidienne d'une entreprise. La preuve en est que le secteur formel est petit et en régression - l'Institut national des statistiques estime qu'en 2012 le secteur informel représentait 88,6% de l'économie totale et la proportion d'entreprises du secteur formel ayant diminué à seulement 0,3 % d'ici 2019, de nombreuses entreprises étant passées du secteur formel au secteur informel ou ayant quitté le marché entièrement comme n'étant pas viables.⁶⁸ Ils ont souligné la multiplicité des prélèvements fiscaux et douaniers et les nombreuses étapes et procédures nécessaires pour satisfaire toutes les exigences du secteur comme des obstacles majeurs au fonctionnement des entreprises.⁶⁹ La réglementation du ministère responsable et le manque de transparence rendent difficile la navigation dans l'environnement des affaires avec des procédures encore différentes d'une province à l'autre. Cet environnement réglementaire opaque et complexe produit de nombreuses perspectives de recherche de rente.

121. Par ailleurs, les cadres juridiques des recettes fiscales et non fiscales ne garantissent pas le respect du principe d'équilibre entre les droits des usagers et ceux des administrations. Ce déséquilibre, se manifeste notamment par l'instabilité des textes fiscaux, l'asymétrie de l'information, les pouvoirs excessifs des administrations dans le traitement des réclamations des usagers, y compris l'absence d'organe paritaire de recours précontentieux ainsi que la multiplicité des pénalités à des taux souvent très élevés. En outre, bien qu'ayant adopté la bancarisation des recettes, les procédures actuelles de déclaration et de paiement des droits et taxes qui sont encore manuelles de

⁶⁶ Jusqu'à présent, il y a 2 stations à Kinshasa (la principale zone commerciale) et 4 autres à travers le pays avec des plans de déploiement dans de plus petits bureaux en plus de développer un logiciel d'enregistrement en ligne qui a le potentiel d'une énorme couverture géographique.

⁶⁷ Jusqu'à présent, Equity, BCDC et ROAR pilotent le projet et il est prévu de le déployer dans d'autres banques.

⁶⁸ Note au DG pour le FMI sur les Entreprises en RDC, INS.

⁶⁹ Même l'ANAPI a indiqué qu'elle avait du mal à aider certains de ses clients à naviguer dans l'environnement commercial complexe avec de nombreuses réglementations, y compris au niveau sectoriel et procédural.

favoriser la promiscuité entre les entreprises et les agents, les rendant vulnérables aux tentations. Enfin, le sentiment de « harcèlement fiscal » demeure encore omniprésent et fait planer un climat d'incertitude permanent auprès des entreprises du fait de la multiplicité des contrôles, souvent effectués par plusieurs entités (DGI, DGRAD, DGDA, IGF, Ministère sectoriel, Ville, etc.) simultanément ou non.

122. La fiscalité de porte et les procédures informatisées de dédouanement souffrent aussi d'un grand nombre de prélèvements au profit de plusieurs organismes présents au niveau de la plateforme de dédouanement. Pas moins de 18 prélèvements de différents types sont captés au moment du passage à la frontière, dont 4 par la Douane et verser au Budget général de l'Etat et 14 au profit d'organismes publics divers. Malheureusement, tous ces prélèvements ne sont pas pris en charge par le système informatique de traitement des déclarations douanières douanier, Sydonia World. En outre, en mettant en place le Guichet unique intégral du commerce extérieur (GUICE), la République démocratique du Congo a réduit le temps de préparation des documents de 122 heures pour les exportations et de 42 heures pour les importations; le temps de conformité aux frontières a également été réduit, de 219 heures pour les exportations et de 252 heures pour les importations⁷⁰. Néanmoins, le GUICE qui sert de plateforme en ligne de « pré-dédouanement » n'est pas interconnecté avec Sydonia World. Cette situation induit une étape supplémentaire pour les importateurs, et donc des tracasseries additionnelles avec des possibilités d'interactions de personne à personne qui encouragent les mauvaises pratiques.

123. Un pouvoir discrétionnaire important est entre les mains des fonctionnaires. Cela peut donner lieu à un traitement préférentiel accordé aux opérateurs et aux entreprises favorisés, ce qui aboutit finalement à un marché asymétrique sans égalité de traitement. Les conflits d'intérêts et la fusion des affaires et de la politique en RDC ont été bien documentés avec, par exemple, des «entreprises connectées» impliquées dans l'agriculture, l'exploitation minière, la banque, l'immobilier, les télécommunications et les compagnies aériennes ayant obtenu des contrats gouvernementaux clés et détenant des participations importantes dans le L'économie congolaise. En outre, l'application délibérément incohérente des taxes et des droits de douane a empêché certaines entreprises favorisées de payer des impôts aux frontières du pays, tandis que d'autres ont dû payer des montants excédentaires. Ce traitement différencié a permis aux entreprises privilégiées de baisser les prix du marché⁷¹ et contraint les entreprises qui n'ont pas reçu de traitement préférentiel à opérer dans le secteur informel ou à se livrer à des activités illicites telles que la contrebande.

⁷⁰ https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf

⁷¹ Un exemple de l'effet de l'imposition incohérente de tarifs à la frontière est celui du consortium d'importateurs de carburant qui a subi des pertes importantes ces dernières années, en partie parce que les prix de détail administrés ont été supprimés, mais aussi parce que certains autres importateurs en dehors du consortium ont été autorisés à contourner les taxes à la frontière.

124. Les représentants du secteur privé ont tenu à révéler à la mission que l'influence politique est évidente dans tous les aspects des opérations commerciales, y compris dans l'attribution des contrats, l'application des permis et, dans certains cas, les décisions de justice.

Alors que le gouvernement est la principale source de contrats dans l'économie, les gagnants de ces contrats sont en grande partie prédéterminés - la plupart ayant été attribués à quelques entreprises connectées. En fait, seulement 14% de la valeur des contrats du secteur public sont accordés par appel d'offres, la majorité étant attribuée à la suite d'un comportement discrétionnaire important de la part des agents publics. La loi de 2017 relative aux sous-traitants - qui oblige les entreprises à privilégier les sous-traitants enregistrés à participation majoritaire locale - augmente encore le risque de corruption en permettant aux personnes connectées d'avoir un accès privilégié aux grands pôles d'activité commerciale. Le manque de confiance du secteur privé dans le système judiciaire avec, par exemple, la crainte que des entreprises puissantes puissent influencer la procédure judiciaire est manifeste. La mission a été informée de cas de parties connectées bénéficiant d'un accès préférentiel au système judiciaire pour perturber l'activité. Un grand nombre de litiges judiciaires liés à l'enregistrement des propriétés et à la demande de permis de construire - en grande partie à cause de la réglementation complexe et non transparente - peuvent également conduire à un traitement préférentiel basé sur les intérêts liés ou le plus offrant.

125. Les secteurs commerciaux critiques tels que l'exploitation minière sont soumis à une forte influence de la part du gouvernement et sont essentiellement contrôlés par l'État avec un manque de transparence et de clarté dans les cadres juridiques qui dissuadent les investisseurs internationaux.

Les entreprises publiques contrôlent les opérations des activités minières dans une très large mesure. La Gécamines, par exemple, détient un quasi-monopole total sur les permis miniers de cuivre / cobalt et détermine donc largement l'accès au secteur en l'absence d'un cadre légal et réglementaire clair pour la demande de permis minier par les investisseurs potentiels. Dans d'autres secteurs miniers, la perception d'opacité est similaire, les grandes entreprises publiques détenant toutes les licences des gisements minéraux connus.⁷² En vertu des articles 336 et 337 du code minier de 2002, En vertu des articles 336 et 337 du code minier de 2002, les entreprises publiques ont obtenu tous les permis de gisements connus dans le pays, tandis que le code minier de 2018 légifère pour un processus de demande couvrant tout permis / licence minier⁷³ détenu dans le domaine public. Cependant, le nouveau code minier ne prévoit pas de réglementation ou d'orientation sur la façon de demander un permis / concession auprès de licences privées (c'est-à-dire celles contrôlées par des entreprises publiques). Il n'est donc pas toujours clair pour les investisseurs quel est le cadre juridique pour acheter un permis, former une coentreprise et payer les frais de demande. Cela ouvre des possibilités importantes de comportement discrétionnaire, de corruption et de corruption.

⁷² De toutes les grandes entreprises qui existent dans la province du Katanga, seule Kamoa est détenue par l'intermédiaire de cadastre minière.

⁷³ L'article 33 du code minier de 2002 et 2018 décrit le processus de licence / permis pour les gisements documentés / connus (toujours dans le domaine public).

126. L'introduction du nouveau code minier a créé des réserves au sein du secteur privé, où il est estimé qu'il n'aide pas à créer un secteur viable ou protège adéquatement leurs intérêts.

Avec le nouveau code minier, 60% des ventes doivent être rapatriées en RDC tandis que 40% peuvent être détenues sur un compte offshore.⁷⁴ L'article 264 régit les types de paiements qui peuvent être effectués et envoyés au profit des non-résidents, tandis que l'article 269 (rapatriement des recettes d'exportation) est quelque peu contradictoire, suggérant que les fonds ne peuvent être utilisés que pour le service de la dette extérieure. L'article 274 sur les remboursements de devises stipule que si les besoins d'intérêt national l'exigent, l'État et la Banque centrale peuvent acheter des devises étrangères sur les revenus rapatriés à des taux négociés alors que l'ancien code minier l'interdisait. L'amendement de l'article 220 introduit également l'idée d'incitations accordées à la discrétion du ministre, ce qui pourrait poser des problèmes de discrimination à l'égard des investisseurs.⁷⁵ Actuellement, il semble que l'impact économique total du nouveau régime fiscal et le manque de clarté dans la conduite des affaires pour les investisseurs soient trop importants, en particulier après avoir tenu compte du grand nombre d'impôts de facto qui sont perçus en dehors du champ d'application juridique strict de la code minier et paiements obligatoires aux entreprises publiques qui opèrent dans le secteur (par exemple Africaine d'explosifs-AFRIDEX). Cela peut restreindre le développement du secteur le plus important de l'économie du Congo en n'attirant pas les investissements les plus avantageux⁷⁶ pour le pays.

127. Certains secteurs d'une importance cruciale (électricité, télécommunications) sont étouffés par des agences de régulation défaillantes, soit parce qu'un décret manque ou parce que des régulateurs n'ont pas encore été nommés. Le fait de ne pas résoudre rapidement les problèmes pourrait entraîner un sérieux ralentissement de l'économie et ancrer la structure monopolistique ou oligopolistique actuelle de ces industries.

VI. Cadre de Lutte contre la Corruption

128. Le cadre de lutte contre la corruption en RDC est décousu et manque de plusieurs éléments clés. Ces lacunes contribuent à un climat de corruption endémique avec peu de progrès significatifs sur aucun front ces dernières années. Dans le plus récent «indice de perception de la corruption» de *Transparency International* de 2018⁷⁷, la RDC obtient de très mauvais résultats et se classe 161e sur 180 pays. En remontant jusqu'en 2004 (lorsque la RDC est apparue pour la première fois dans l'indice), la situation a toujours été sombre. Le pays a toujours été classé parmi les plus bas du monde. Cela est cohérent avec les conclusions des "Indicateurs de gouvernance dans le monde"

⁷⁴ Code Minier 2012.

⁷⁵ Art. 220: Toutefois, le Premier ministre peut, par décret délibéré en Conseil des ministres, accorder un certain nombre des mesures incitatives à l'endroit de provinces souffrant de déficit d'infrastructures pour booster leur essor économique à partir des ressources minières.

⁷⁶ <https://resourcegovernance.org/blog/democratic-republic-congo-new-mining-fiscal-regime-task>

⁷⁷ Voir: <https://www.transparency.org/cpi2018>

de la Banque mondiale de 2019, qui notent mal la RDC dans les six dimensions de la gouvernance évaluées par cette méthodologie.⁷⁸ De même, l'indice Mo Ibrahim de la gouvernance en Afrique 2018 classe la RDC au 47e rang sur 54 pays évalués en Afrique, ce qui lui donne un score global de gouvernance de 32 sur 100.

129. La RDC est signataire de diverses conventions internationales sur la corruption. La RDC a adhéré à la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) le 23 septembre 2010⁷⁹ et est liée par les termes de cette convention. Cependant, la RDC n'a pas engagé le premier cycle du mécanisme d'examen de la CNUCC et devrait accorder la priorité à cette étape.⁸⁰ En 2007, la RDC a ratifié un accord de protocole avec la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) sur la lutte contre la corruption. Le pays a également signé la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption le 5 décembre 2012 mais ne l'a pas encore ratifiée.⁸¹

130. L'absence d'une stratégie anti-corruption centralisée et cohérente et d'un cadre d'application présente des lacunes évidentes en matière d'abus. La RDC a une stratégie anti-corruption, mais elle a été mise en place sous une administration politique précédente, dirigée par Joseph Kabila. Bien que cette stratégie couvre un large éventail de secteurs (par exemple judiciaire, financier, ressources naturelles, soins de santé et autres) et soit franche dans son évaluation de l'ampleur des vulnérabilités de corruption auxquelles la RDC est confrontée, le libellé n'a pas été assorti d'une action significative. L'administration Kabila avait peu de volonté de lutter contre la corruption et a fait des progrès limités. La stratégie est donc dépassée et n'est plus opérationnelle. Le gouvernement actuel de la RDC a fait de la lutte contre la corruption et le détournement de fonds publics une priorité.⁸²

131. Les institutions chargées de l'application des lois signalent de grandes difficultés à poursuivre les affaires de corruption, en particulier contre des fonctionnaires. Les obstacles sur le chemin des institutions chargées de l'application des lois entravent leur travail et créent de vastes possibilités de corruption.⁸³ La Police nationale congolaise (Police nationale congolaise ou PNC) et le

⁷⁸ Les six dimensions de la gouvernance sont: (1) Voix et responsabilité, (2) Stabilité politique et absence de violence, (3) Efficacité du gouvernement, (4) Qualité de la réglementation, (5) État de droit et (6) Contrôle de la corruption. Les résultats de 2019 sont disponibles sur ce lien: <https://info.worldbank.org/governance/wqi/>

⁷⁹ <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>

⁸⁰ <https://www.unodc.org/unodc/treaties/CAC/country-profile/CountryProfile.html?code=COD>

⁸¹ <https://au.int/sites/default/files/treaties/36382-sl-AFRICAN%20UNION%20CONVENTION%20ON%20PREVENTING%20AND%20COMBATING%20CORRUPTION%20%281%29.pdf>

⁸² Allocution du Chef de l'Etat - Etat de la Nation devant le Parlement réuni en Congrès. Kinshasa / RD Congo - 13 Décembre 2019. <https://www.kivuavenir.com/duscur-du-chef-de-letat-sur-letat-de-la-nation-devant-le-parlement-reuni-en-congres/>

⁸³ La Police nationale congolaise a fourni à la mission du FMI des statistiques qui mettent en évidence la très faible incidence des enquêtes sur les cas de corruption - il y a eu 2 cas de corruption en 2018, 2 cas en 2017, 3 cas en 2016, 3 cas en 2015 et 7 cas en 2014. La mission du FMI a également demandé au parquet des statistiques qui n'ont jamais été fournies.

Parquet général de la République ne sont pas en mesure d'enquêter et de poursuivre les agents publics pour toute infraction (pas seulement pour des infractions liées à la corruption) car ils jouissent de l'immunité d'enquête. Une telle immunité est accordée par l'article 107 de la constitution de la RDC et, alors que la constitution prétend limiter cette immunité aux seuls parlementaires, la mission du FMI a été informée que cette immunité est interprétée plus largement que dans la pratique et s'étend au-delà du mandat constitutionnel prévu. En outre, l'immunité ne peut être levée qu'avec l'accord de l'Assemblée nationale (Assemblée nationale) ou du Sénat (RDC). Sans surprise, cela présente d'immenses obstacles à la fonction efficace du travail anti-corruption de la PNC et du ministère public. L'immunité présumée des agents publics et la manière dont elle peut être levée devraient être supprimées d'urgence par la RDC.

132. La corruption est omniprésente à tous les niveaux, mais les fonctionnaires sont de plus en plus conscients de sa gravité des conséquences. La PNC a fait part à la mission du FMI de son intention de créer une équipe spéciale de lutte contre la corruption, mais cela ne s'est pas encore produit. Comme de nombreux autres organismes publics en RDC, la PNC a déclaré à la mission du FMI un manque général de main-d'œuvre et de fonds qui l'empêche de faire son travail efficacement. Les agents de la PNC affectés à des affaires de corruption ne reçoivent aucune formation spécialisée, des officiers étant recrutés pour travailler sur des affaires de corruption d'autres équipes telles que l'unité de trafic de drogue, selon la PNC. De même, le procureur a signalé le sous-financement chronique du bureau et le nombre insuffisant de personnel pour un pays de la taille et de la complexité de la RDC. Dans le contexte de ce qui précède, le «Global Corruption Barometer - Africa 2019» de *Transparency International* dépeint une image inquiétante de la PNC, 75% des personnes interrogées déclarant avoir payé un pot-de-vin à la police au cours des 12 mois précédents. La confiance dans les forces de police est par conséquent faible.

133. La RDC a mis en place un cadre institutionnel pour lutter contre la corruption, mais il est dysfonctionnel. La RDC a un organisme anti-corruption contrôlé par le gouvernement, l'Observatoire de surveillance de la corruption et de l'éthique professionnelle (OSCEP), qui est placé sous la tutelle du Ministère des fonctions publiques et est chargé de 15 objectifs déclarés, dont la promotion de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. Alors que l'OSCEP cherche à sensibiliser à la corruption, entre autres, par la publication de rapports pour susciter un débat sur le fléau de la corruption, elle n'a aucun pouvoir d'enquête ou d'exécution. À cet égard, le pays ne dispose pas d'une agence anti-corruption indépendante ayant le pouvoir d'enquêter sur les délits de corruption et de faire rapport au Parlement. La création d'une telle agence est une obligation des signataires de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), à laquelle la RDC a adhéré en 2010, comme indiqué ci-dessus, et cela doit être réglé.

134. Les deux principaux organismes chargés du contrôle des finances publiques sont la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances (Inspection générale des finances ou «IGF»). La Cour des Comptes est chargée de réaliser des audits / inspections indépendants des institutions publiques et des organismes liés à l'État. Son rôle est d'évaluer les états financiers et

les comptes et ensuite de produire des rapports en vue d'améliorer la gouvernance financière et la responsabilité. Cependant, la Cour des Comptes est entravée dans sa mission par un manque de soutien et son personnel a signalé qu'il était difficile d'obtenir les états financiers de divers organismes / organismes d'État. En raison du manque de budget, l'agence est obligée de faire des compromis et elle coordonne tout son travail à partir d'un seul bureau à Kinshasa. Cela présente des difficultés évidentes dans un pays qui représente près de quatre fois la superficie de la France avec une population approchant les 100 millions d'habitants. La Cour des Comptes a également déclaré à la mission du FMI qu'ils n'avaient reçu aucun financement pour la formation et le développement du personnel l'année dernière. Ils ont indiqué qu'ils manquaient cruellement de personnel et qu'ils ne disposaient pas d'un nombre suffisant d'auditeurs, d'enquêteurs et de magistrats pour mener à bien les travaux de l'agence. Dans l'ensemble, la Cour des Comptes est en grande partie un spectateur et a du mal à remplir son mandat.

135. L'IGF joue le rôle de contrôleur d'État en RDC et supervise l'ensemble des finances publiques, des recettes et des dépenses. Tout comme la Cour des Comptes, l'IGF a fait état de difficultés majeures dans l'exécution de ses travaux. L'IGF est sous-financé, a une main-d'œuvre vieillissante (la mission du FMI a appris que le membre du personnel moyen a 63 ans) et - comme la Cour des Comptes - n'a qu'un seul bureau à Kinshasa.

136. Aucune des deux agences n'a de mandat spécifique pour cibler ou enquêter sur la corruption, mais chacune a affirmé qu'elle enquêtait facilement sur les cas de corruption détectés et que le procureur serait engagé dans de tels cas. Cela dit, aucun exemple récent d'enquête sur la corruption n'a été donné lors des entretiens au siège de chaque agence à Kinshasa. En outre, comme indiqué ci-dessus, le travail du Procureur général dans les enquêtes sur la corruption est entravé de manière significative par des obstacles constitutionnels. Le procureur a indiqué qu'il était difficile d'enquêter sur les affaires de corruption et n'a pas été en mesure de produire de statistiques ou de données sur les affaires de corruption récentes lorsque la mission du FMI lui a demandé de le faire.

137. L'absence d'un contrôle clair et efficace de la richesse / des actifs des agents publics présente une opportunité à toute épreuve de se livrer à un comportement de corruption sans conséquences et d'agir en toute impunité. Le changement en RDC doit commencer par le haut et un exemple solide doit être donné par ceux qui sont au pouvoir. Il n'y a pas d'agence de déclaration d'actifs en RDC. L'un des objectifs déclarés de l'OSCEP, mentionné ci-dessus, est de développer des mesures appropriées (probablement en faisant pression pour la législation) pour la déclaration d'actifs par des personnalités publiques, mais cela ne se produit pas dans la pratique et il y a des lacunes importantes dans le cadre de la déclaration d'actifs. L'article 99 de la constitution de la RDC exige que le président et les membres du gouvernement fournissent à la Cour constitutionnelle une déclaration écrite de la richesse et des biens de leur famille (y compris les détails des actions, des comptes bancaires et des biens immobiliers). En l'absence d'une telle déclaration, la personne est réputée avoir démissionné de ses fonctions après l'expiration d'un délai de grâce de 30 jours.

Cependant, la conformité à la mission du FMI a été décrite comme purement volontaire, très peu de membres du gouvernement ayant choisi de déclarer leurs avoirs. Il n'y a aucun cas connu de démission pour non-respect de l'article 99 et il n'y a apparemment aucune conséquence pour le non-respect de celui-ci. Le président Félix Tsishekedi n'a toujours pas respecté l'obligation de divulguer ses avoirs.

VII. Lutte contre le Blanchiment d'Argent

A. Aperçu

138. Depuis 2017, la RDC est membre du GABAC, un organisme régional de type GAFI, qui représente une étape importante vers le renforcement de son régime de LBC/FT. Début septembre 2017, le gouvernement de la RDC a signé un accord avec la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), pour devenir membre à part entière du Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale (GABAC), le Groupe d'action financière (GAFI) organisme régional de style pour l'Afrique centrale. Le prochain rapport d'évaluation mutuelle (MER), qui doit être adopté lors de la plénière du GABAC d'octobre, était basé sur la méthodologie du GAFI et sur la visite d'évaluation sur place effectuée en RDC en août 2018.

139. La corruption est l'une des principales infractions sous-jacentes au blanchiment d'argent en RDC. La RDC est particulièrement exposée aux risques de BC liés à l'intégration des revenus générés par le détournement de fonds publics par des hauts fonctionnaires dans son système financier, souvent blanchis au niveau national via le secteur immobilier et à l'étranger, comme en témoignent plusieurs cas reflétés par les poursuites engagées par autorités étrangères. Les autres délits générateurs de produits de base sont la fraude fiscale et douanière, le braconnage et le trafic d'animaux sauvages et de minéraux protégés. Ces fragilités sont exacerbées par l'importance de l'économie informelle du pays, l'utilisation courante des espèces, son faible niveau d'inclusion financière et l'inefficacité de son cadre juridique et réglementaire, y compris les EPNFD et les OBNL.

140. Dans l'ensemble, le régime de LBC / FT présente des lacunes importantes. Alors qu'une loi LBC / FT (Loi N ° 04/016 du 19 juillet Portant Lutte Contre le Blanchiment des Capitaux et le Financement du Terrorisme) a été promulguée en juillet 2004 et plusieurs institutions et comités LBC / FT ont été créés (ex: CENAREF⁸⁴, COLUB⁸⁵, CNCLT⁸⁶ et FOLUCCO⁸⁷), ce cadre juridique ne semble pas conforme aux normes du GAFI. La CENAREF n'a reçu que peu de déclarations de transactions

⁸⁴ Cellule Nationale des Renseignements Financiers.

⁸⁵ Comité de Lutte contre le Blanchiment.

⁸⁶ Comité National de Coordination et de Lutte contre le Terrorisme International.

⁸⁷ Fonds de Lutte Contre la Corruption.

suspectes (DOS) depuis le début de ses opérations, une seule entraînant des poursuites, ce qui contraste fortement avec le profil de risque du pays.

141. Le cadre juridique de LBC / FT ne couvre pas suffisamment toutes les institutions financières et les EPNFD⁸⁸. Certaines institutions fonctionnent entièrement en dehors des exigences de LBC / FT promulguées par la BCC, comme le secteur des assurances, les entreprises de services de monnaie électronique et les services financiers fournis par le service postal. Les professions telles que les avocats ne sont pas suffisamment couvertes.

B. Analyse des Mesures de LBC Soutenant les Efforts de Lutte contre la Corruption

142. Les faiblesses du régime LCB/FT favorisent l'impunité car les produits de la corruption sont blanchis afin de pouvoir en profiter sans crainte de condamnation ou de confiscation. Un régime efficace de LBC / FT rend plus difficile la pratique de la corruption en rendant plus difficile l'obtention et la jouissance des gains. Dans un pays, un régime efficace de LBC / FT protège le système financier contre les abus par des fonctionnaires corrompus et les blanchisseurs des produits de la corruption (par exemple, par le biais de mesures sur les personnes politiquement exposées et la propriété effective) et minimise l'offre de corruption (par exemple, par le crime organisé). Dans ce contexte, une analyse du cadre de LBC / FT examine les quatre domaines suivants et leur efficacité:

- a) **Mesures préventives:** les produits de la corruption ne peuvent pas entrer dans les secteurs financiers et autres (par exemple, les avocats, les comptables, l'immobilier) ou sont détectés et signalés par ces secteurs.
- b) **Transparence des sociétés et des trusts:** les informations sur la propriété effective sont à la disposition des autorités compétentes sans entraves et limitent les possibilités de facilitation résultant de l'utilisation abusive des personnes morales et des arrangements afin de masquer les paiements de pots-de-vin par les entreprises aux agents publics (par exemple, en cachant la propriété effective).
- c) **Mesures de justice pénale:** les activités de blanchiment d'argent liées aux produits de la corruption sont détectées et perturbées, et les criminels sont sanctionnés et privés de produits illicites.
- d) **Coopération internationale:** la coopération internationale facilite la lutte contre les fonctionnaires corrompus et leurs avoirs.

C. Mesures Préventives

143. Dans l'ensemble, le secteur bancaire affiche une compréhension de base des risques de BC / FT et applique des mesures de vigilance raisonnable, mais celles-ci restent insatisfaisantes. D'autres secteurs tels que les entreprises de microfinance, les coopératives de

⁸⁸ Entreprises et professions non financières désignées.

crédit et les entreprises de services de transfert d'argent ou de valeur n'ont aucune compréhension des risques de BC / FT liés à leurs clients, produits ou services.

144. En termes de réglementation et de surveillance, la BCC fait preuve d'une certaine compréhension des risques de BC / FT et a mis en place des mécanismes de surveillance prudentielle. Leur efficacité est cependant limitée dans la pratique. La surveillance n'est pas fondée sur les risques, les sanctions ne sont pas dissuasives et la plupart des EPNFD ne sont même pas réglementées.

145. Le cadre juridique des PPE nationales est déficient et globalement non mis en œuvre. En particulier, la définition d'un PPE n'inclut pas les hauts responsables judiciaires et militaires, les membres de la famille ou les proches associés des PPE. De plus, il n'est pas nécessaire d'identifier la source de fonds d'un PEP qui est le bénéficiaire effectif d'un client, ni de vérifier que le bénéficiaire effectif d'une transaction est un PEP. Compte tenu de la faiblesse du cadre de surveillance, rien n'incite à mettre en œuvre les mesures minimales en place.

146. Les autorités devraient garantir la conformité de la loi LBC/CFT et des réglementations connexes avec la norme du GAFI. Entre autres mesures, il est essentiel de renforcer les obligations de vigilance à l'égard des PPE nationales dans les institutions financières et les EPNFD, et de veiller à ce que le cadre juridique pour une surveillance efficace de ces mesures soit en place. Par exemple, la publication de déclarations de patrimoine complètes pour les PPE aiderait les institutions financières en RDC et à l'étranger à mettre en œuvre efficacement des mesures renforcées de vigilance à l'égard de la clientèle. En outre, la Banque centrale devrait renforcer la surveillance des institutions financières (banques, en particulier), en développant davantage la surveillance fondée sur les risques, y compris avec des composantes robustes hors site et sur site axées sur les risques liés au blanchiment des produits de la corruption.

D. Transparence des Sociétés et Trusts

147. Les personnes morales et les constructions juridiques ne sont pas suffisamment empêchées d'être utilisés à des fins criminelles. Alors que toutes les personnes morales en vertu de la loi de la RDC doivent s'inscrire auprès du RCCM, les autorités démontrent une compréhension insuffisante des risques de BC / FT associés à la maltraitance des personnes morales et des arrangements. Les informations sur l'identification des bénéficiaires effectifs ne sont pas disponibles ou uniquement par le biais d'un processus fastidieux, car la notification n'est pas requise et il n'existe aucun mécanisme pour collecter systématiquement ces informations. De plus, la RDC n'a pas de cadre juridique applicable aux trusts car ces dispositions légales ne sont pas connues. Cependant, en l'absence d'une interdiction explicite et de sanctions dissuasives, les trusts étrangers peuvent néanmoins opérer en RDC.

148. Le cadre juridique applicable aux personnes morales et aux constructions devrait être révisé afin de le mettre en conformité avec la norme du GAFI. Un mécanisme devrait être mis en

place pour garantir, au minimum, que les autorités compétentes puissent obtenir en temps opportun des informations adéquates, exactes et actuelles sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales et des accords.

E. Mesures de Justice Pénale

149. Le blanchiment du produit d'actes de corruption ne fait pas l'objet d'enquêtes et de poursuites suffisantes et les délits de blanchiment de capitaux ne sont pas encore pleinement incriminés. Les autorités indiquent une volonté politique de lutter contre le BC, mais il n'y a pas de politique de justice pénale bien définie proportionnelle aux risques identifiés ni de stratégie commune pour les autorités répressives de donner la priorité aux enquêtes sur le BC. Dans une moindre mesure, les autorités chargées des enquêtes et des poursuites mènent des enquêtes sur les délits sous-jacents tels que la corruption ou la fraude, mais ne tiennent pas compte de l'élément BC lié aux produits du crime. La CENAREF a soumis plusieurs dossiers au procureur général, mais aucun n'a donné lieu à une enquête sur le blanchiment de capitaux.

150. Dans le cas des enquêtes sur le BC, les autorités rencontrent des difficultés telles que les privilèges juridiques et l'immunité, l'accès à l'information et le manque d'expertise interne. Le cadre juridique de la confiscation n'est pas conforme aux normes du GAFI et les autorités n'ont pas accordé la priorité à la confiscation des produits générés par les délits sous-jacents et ne les intègrent pas dans leurs enquêtes. Le FOLUCCO, le fonds créé pour lutter contre le crime organisé, est chargé de gérer les avoirs et instruments de criminalité confisqués mais n'est pas opérationnel. Une politique visant à supprimer le blanchiment de capitaux et ses délits sous-jacents doit être définie, en se concentrant sur les principaux risques identifiés dans le NRA, et soutenu par des enquêtes financières parallèles.

F. Coopération Internationale

151. Malgré le caractère transnational de la corruption, la coopération internationale contre le BC est limitée. À ce jour, aucune assistance en matière de LBC / FT n'a été demandée ou reçue. L'entraide judiciaire et l'entraide judiciaire sont prévues dans la législation nationale, les différentes conventions internationales ratifiées et les accords bilatéraux, mais elles sont rarement utilisées en raison de l'absence de mécanismes et de procédures formels. La RDC n'a pas de système centralisé de gestion des cas pour les demandes étrangères, ce qui entraîne des retards.

152. D'autres formes de coopération ne sont utilisées que de manière limitée. La CENAREF partage des informations avec un nombre limité de cellules de renseignement financier étrangères. D'autres autorités compétentes telles que la DGDA et la BCC ont des canaux de coopération avec les autorités étrangères, mais les échanges spécifiquement sur le BC / FT sont limités, le cas échéant. Il n'y a pas de mécanisme officiel d'échange d'informations sur la propriété effective.

153. Les autorités congolaises devraient renforcer la capacité des autorités compétentes à mieux utiliser la coopération internationale pour lutter contre la criminalité financière. Dans un premier temps, un manuel de procédure pour la coopération internationale devrait être élaboré afin de clarifier les priorités des processus, les délais et les niveaux de confidentialité pour les demandes d'entraide judiciaire. Une unité dédiée à la coopération internationale pour suivre et gérer les demandes d'entraide judiciaire, y compris celles liées au BC / FT et à la corruption. Par ailleurs, le CENAREF a conclu une dizaine d'accords de coopération avec d'autres Cellules de Renseignement Financier homologues.

ANNEXE

I. Liste des Entités Gouvernementales Participant au Rapport de Diagnostic et Autres Entités Consultées

Entités gouvernementales

Ministère des Finances
Ministère de la Justice
Banque Centrale de la République du Congo
Parquet Général de la République
Police Nationale Congolaise
Agence Nationale pour la Promotion des Investissements
Cour des Comptes
Inspection Générale des Finances

Pouvoir judiciaire

Conseil Supérieur de la Magistrature
Cour d'Appel Kinshasa/Gombe
Tribunal de Commerce de Kinshasa

Organisations internationales

Banque Mondiale

Gouvernements étrangers

Ambassade des Etats Unis d'Amérique
Ambassade des Pays Bas
Ambassade de France
Ambassade de Belgique
Ministère du Développement international du Royaume-Uni

Un éventail d'organisations non gouvernementales basées à Kinshasa et Lubumbashi

Secteur des affaires

Association Congolaise des Banques
American Chamber of Commerce, Kinshasa
Guichet Unique de Création d'Entreprises
Plusieurs cabinets d'avocats et notaires privés dont le siège est à Kinshasa