

République Démocratique du Congo – Ministère des Mines – Unité d’Exécution du Projet « PROMINES »

Audit du Cadre Institutionnel et Organisationnel régissant le Secteur des Mines

Don IDA Projet P106982 – IDA – H589 ZR – TF010744

Rapport sur les dispositifs de gestion financière dans le Secteur des Mines



RESUME EXECUTIF

Ce rapport sur les flux financiers dans le secteur des Mines s'inscrit dans la deuxième phase de l'audit du cadre institutionnel et organisationnel du secteur minier de la République Démocratique du Congo (RDC) que le projet PROMINES (Projet de Bonne Gouvernance dans les mines comme facteur de croissance) a confié au Cabinet PricewaterhouseCoopers.

Nos travaux préliminaires dans le cadre de cette étude ont permis d'identifier d'importants problèmes de ressources logistiques et humaines, faisant apparaître un manque significatif de moyens financiers du secteur minier.

Cette situation est d'autant plus critique que ce secteur est stratégique pour la croissance et le développement économiques de la RDC.

La présente analyse des flux financiers dans le secteur minier vise ainsi à identifier les problèmes spécifiques qui se posent aux entités du secteur dans les domaines de la collecte, de l'utilisation et du reporting des ressources financières, et les propositions de solutions pouvant permettre de résoudre ces problèmes à court à moyen terme.

Cette étude s'est fondée sur les données et les informations recueillies principalement auprès des services du Secrétariat Général aux Mines, et des Directions des différents organismes.

Elle a porté sur l'analyse des sources de financement du secteur minier global, et sur l'étude individualisée des flux financiers et du dispositif de gestion de plusieurs institutions clés du secteur (Ministère des Mines, CAMI, CEEC et SAESSCAM).

Les sources de financement du Secteur des Mines

Le financement effectif du secteur nous semble globalement insuffisant au regard de son caractère stratégique pour la RDC, notamment pour les dépenses d'investissement. Cette situation est expliquée par les principales raisons suivantes :

L'analyse des dotations budgétaires a mis en lumière la faible exécution budgétaire globale des entités du secteur, et notamment du Ministère des Mines :

Administration	Crédits Votés 2011	Taux de réalisation (%)	Crédits Votés 2012	Taux de réalisation (%)
Ministère des Mines				
Total Ministère des Mines	25 305 062 025	29%	18 694 447 874	13%
Services Spécialisés				
CTCPM	772 669 252	74%	625 000 000	0%
CAMI	4 246 725 000	98%	1 385 137 304	41%
SAESSCAM	2 197 405 000	139%	4 878 934 553	75%
Communauté de base (SAESSCAM)	627 590 672	137%	2 510 941 657	92%

De plus, la part du Ministère des Mines dans les dépenses publiques reste très faible au regard de son caractère stratégique pour la RDC, se limitant en moyenne à 0,45% pour la période 2006-11, dont 0,40% consacrées aux dépenses courantes et 0,05% seulement consacrées aux dépenses d'investissement.

Au sein même du Ministère, de trop grandes disparités sont observées en termes d'allocations budgétaires, plusieurs directions et services du Ministère n'ayant par exemple pas reçu de financement sur les 2 derniers exercices.

Le processus de détermination des impôts et taxes, et le transfert des rétrocessions sont complexes, trop peu automatisés, souffrent d'un manque de piste d'audit et de réconciliations financières formelles. Ceci limite la transparence et l'efficacité du dispositif fiscal minier en RDC.

Les recettes fiscales se décomposent de la façon suivante pour l'exercice 2012 :

Evolution des recettes en provenance du secteur minier par régie en 2012 (en milliards de CDF)

	1 ^{er} trim	2 ^{ème} trim	3 ^{ème} trim	4 ^{ème} trim	Total 2012
DGI	43 462	57 510	54 408	43 521	199 620
DGDA	10 094	8 771	11 024	16 169	46 057
DGRAD	35 246	22 267	17 888	28 121	38 121
Total CDF	88 802	89 269	83 317	87 811	349 199
Total USD (millions)	96,5	97	90,8	87,8	372

Source : CTR (Comité Technique de suivi et d'évaluation des Réformes)

Le système actuel comprend 23 impôts, droits, taxes et pénalités. Parmi eux, 6 impôts et taxes rapportent 90% des montants perçus : l'impôt sur les rémunérations (29%), la redevance minière (23%), les droits à l'importation (13%), la TVA (12%), l'impôt sur les bénéfices (7%) et les droits superficiaires (6%).

Bien que les dispositions du Code et du Règlement Miniers sur les réallocations de certaines taxes aux entités du secteur ne soient pas appliquées, celles-ci, en tant que services d'assiette devraient au moins recevoir 5% des montants prélevés. Il n'existe pas de processus formalisé de communication sur les montants encaissés, entre la DGRAD, qui en assure le recouvrement et les entités du secteur, services d'assiette. **Le manque de disponibilité, l'absence de circulation et de réconciliation des informations sur les flux financiers liés au secteur minier au sein de l'Administration Publique Congolaise ne permet pas aux entités du secteur de faire une planification de leurs ressources.**

Parmi les raisons qui expliquent le déficit d'information dans le secteur, il convient en outre de mentionner la dispersion géographique des bureaux des services des mines à Kinshasa et dans les provinces.

Concernant les rétrocessions, il convient de noter l'absence de comptabilité et divers problèmes de gestion ne nous ont pas permis d'obtenir les informations sur les montants effectivement rétrocédés au Ministère des Mines. De plus il apparaît que la trop grande complexité de la chaîne de la dépense, très lourde administrativement, semble être un facteur de blocage dans l'exécution des paiements. Sur la base de nos estimations, plusieurs entités clés, notamment le Ministère des Mines, n'ont pas perçu le niveau de rétrocessions définies réglementairement, ce qui pose la question de la priorité stratégique à accorder en pratique au secteur minier, afin de lui garantir les moyens suffisants pour réaliser ses missions, qui sont prioritaires pour la croissance économique de la RDC.

Gestion financière par institution

Nous avons analysé dans cette étude le dispositif de gestion financière des institutions clés du secteur :

- Ministère des Mines,
- CAMI,
- CEEC,
- SAESSCAM.

Le dispositif pratique de gestion financière et l'environnement de contrôle financier spécifique à chacune de ces entités ont été analysés, ainsi que les processus et niveaux d'exécution budgétaires.

Au-delà des problèmes identifiés spécifiquement pour chaque entité, précisés dans ce rapport détaillé, il convient de noter les problèmes suivants, récurrents aux entités analysées:

- **L'insuffisance des moyens mis à la disposition de ces institutions, qui ne suffisent pas à couvrir les coûts de fonctionnement.**
- Les montants quasiment nuls consacrés aux investissements ainsi que la très forte part budgétaire consacrés aux ressources humaines, dans toutes les entités. Ceci peut s'expliquer par la limitation des ressources des entités, mais peut également être le reflet d'un manque de planification stratégique à moyen et long terme.
- **L'absence de système de gestion sécurisé et efficace, aussi bien au niveau central qu'au niveau provincial.**
- La non-disponibilité du manuel de procédures administratives et financières.
- Le besoin de renforcement des capacités des entités en gestion et modélisation budgétaires.
- **L'absence le plus souvent de fonctions de contrôle interne et d'audit interne performantes, et de réalisation régulière d'audits externes.**

Principales recommandations

Nous recommandons les actions suivantes :

Au niveau du Gouvernement

- Des allocations de ressources financières en ligne avec les priorités déclarées pour le secteur minier. **Les ressources d'investissement devront notamment faire l'objet d'une forte priorité** par le Gouvernement.
- **Une très forte implication pour assurer un meilleur taux d'autorisations d'engagements** pour le Ministère des Mines.
- **L'utilisation d'un identifiant fiscal unique par les différentes régies financières.**
- La mise en place par le Ministère des Mines et les autres intervenants de procédures et de mécanismes formalisés, clairs et transparents pour permettre un meilleur suivi :
 - des recettes mobilisées au sein du Ministère puis collectée par la DGRAD,
 - des rétrocessions reversées **aux services d'assiettes.**
- Une réflexion sur **l'assouplissement du processus de rétrocession**, afin de faciliter les sources de financement régulières aux entités du secteur. Ceci passera notamment par une plus grande informatisation **pour accélérer et fiabiliser la circulation de l'information.**

Au niveau du Ministère des Mines et des entités spécialisées

- **L'anticipation des dépenses** de fonctionnement et des principales dépenses prévisibles, **compte tenu des délais observés sur la Chaîne de la Dépense, afin d'engager la majorité de ces dépenses en début d'année.**
- **La mise en place par les entités du secteur d'un système performant de gestion financière** comprenant :
 - Un logiciel comptable fiable ;
 - Des procédures formalisées claires, intégrant les bonnes pratiques de gestion ;
 - Un renforcement des capacités du personnel en gestion budgétaire et financière ;
- **La mise en place des fonctions de contrôle interne et d'audit interne performantes.**
- **L'obligation pour chaque entité de tenir une comptabilité régulière, des délais précis** pour la production de rapports, dont le contenu devrait également être clairement défini.

Sommaire

RESUME EXECUTIF	1
Les sources de financement du Secteur des Mines	1
Gestion financière par institution	3
Principales recommandations	3
Table des Figures	7
Table des Abréviations.....	8
1 Introduction	9
1.1 Historique et Contexte de la mission.....	9
1.2 Objectifs de ce rapport	10
1.3 Approche.....	10
2 Les sources de financements du secteur des mines.....	11
2.1 Les dotations budgétaires.....	11
2.1.1 Elaboration du Budget	12
2.1.2 Part des dépenses du Ministère des Mines dans le budget de l'Etat	12
2.2 Rétrocessions des taxes et redevances minières	14
2.2.1 Taxes définies réglementairement	14
2.2.2 Analyse des recettes liées aux impôts/taxes/droits et autres	16
2.2.3 Processus de rétrocessions	19
3 Gestion Financière par Institution.....	24
3.1 Le Ministère des Mines.....	24
3.1.1 Système de gestion financière.....	24
3.1.2 Budget et exécution	24
3.1.3 Problèmes identifiés.....	25
3.2 Le CAMI	26
3.2.1 Système de gestion financière.....	26
3.2.2 Budget et exécution	26
3.2.3 Problèmes identifiés.....	28
3.3 Le C.E.E.C	28
3.3.1 Système de gestion financière.....	28
3.3.2 Budget et exécution	29
3.3.3 Problèmes identifiés.....	30
3.4 SAESSCAM.....	30
3.4.1 Système de gestion financière.....	30
3.4.2 Budget et exécution	31
3.4.3 Problèmes identifiés.....	32

3.5	Conclusions	33
4	Conclusions et recommandations	34
4.1	Problèmes clés identifiés	34
4.1.1	Inadéquation des ressources et des dépenses du secteur	34
4.1.2	Absence de système de gestion approprié.....	34
4.1.3	Problèmes de traçabilité des rétrocessions	34
4.1.4	Besoin de renforcement des capacités de gestion	35
4.1.5	Chaîne de la dépense (chaque dépense individuelle passe par la chaîne de la dépense)35	
4.1.6	Circulation de l'information et manque de collaboration	35
4.2	Recommandations.....	35
4.2.1	Au niveau du Gouvernement	36
4.2.2	Au niveau du Ministère des Mines et des entités spécialisées.....	36

Table des Figures

FIGURE 1 : CREDITS VOTES ET REALISATIONS DANS LES ADMINISTRATIONS DU SECTEUR DES MINES EN CDF	11
FIGURE 2 : BUDGET ET REALISATIONS DU SECTEUR DES MINES EN 2011 ET 2012 (EN MILLIONS DE CDF)	14
FIGURE 3 : LISTE DES IMPOTS ET TAXES DANS LE SECTEUR DES MINES	15
FIGURE 4 : EVOLUTION DES RECETTES EN PROVENANCE DU SECTEUR MINIER PAR REGIE EN 2012 (EN MILLIONS DE CDF)	17
FIGURE 5 : IMPOTS PERÇUS PAR LA DGI DANS LE SECTEUR MINIER 2012 EN MILLIONS DE CDF	17
FIGURE 6 : DROITS ET TAXES PERÇUS PAR LA DGDA SUR LE SECTEUR MINIER EN 2012 (EN MILLIONS DE CDF)	18
FIGURE 7 : RECETTES PERÇUES PAR LA DGRAD SUR LE SECTEUR MINIER EN 2012 (EN MILLIONS DE CDF)	18
FIGURE 8 : ESTIMATIONS PWC DES MONTANTS A ALLOUER AU SECTEUR SELON LE CODE ET LE REGLEMENT MINIER EN USD .	19
FIGURE 9 : PROCESSUS DE RETROCESSION SUR LA BASE DES ENTRETIENS DE PWC.....	21
FIGURE 10 : EVOLUTION DES DEPENSES DU MINISTERE DES MINES 2006-11 (EN MILLIONS DE CDF)	25
FIGURE 11 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES RECETTES DU CAMI EN 2010 ET 2011	27
FIGURE 12 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES DEPENSES DU CAMI EN 2010 ET 2011	27
FIGURE 13 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES RECETTES DE C.E.E.C EN 2009 ET 2010	29
FIGURE 14 : PREVISIONS ET REALISATIONS DES DEPENSES DE C.E.E.C EN 2009 ET 2010.....	29
FIGURE 15 : COMPARAISON BUDGET ESTIME ET BUDGET EXECUTE EN 2010 ET 2011	32

Table des Abréviations

Cigle	Définition
ACIDH	Association contre l'Impunité pour les Droits Humains
BCC	Banque Centrale du Congo
BDE	Bon d'Engagement
C.T.C.P.M	Cellule Technique de Coordination et Planification des activités Minières
CAMI	Cadastre Minier
CDF	Franc Congolais
CDI	
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
C.E.E.C	Centre d'Evaluation, d'Expertise et de Certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses
C.I.S	
C.P.C.C	Conseil Permanent de la Comptabilité au Congo
C.T.R	Comité Technique de suivi et d'évaluation des Réformes
DGDA	Direction Générale des Douanes et Accises
DGE	Direction Générale des Entreprises
DGI	Direction Générale des Impôts
DGRAD	Directions des Recettes Administratives, Domaniales et Participation
DPI	
I.C.A	Impôt sur le Chiffre d'Affaire
ITIE	Initiative Pour la Transparence dans les Industries Extractives
MIBA	Minière de Bakwanga
O.N.G	Organisation Non Gouvernementale
O.P.I	Ordre de Paiement Informatique
I.E.R	Impôt exceptionnel sur les Rémunérations versées aux expatriés
I.P.R	Impôt Professionnel sur les Revenus
PIB	Produit Intérieur Brut
RDC	République Démocratique du Congo
SAESSCAM	Service d'Assistance et Encadrement de Small Scale Mining
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée

1 Introduction

Le Cabinet PricewaterhouseCoopers a été recruté pour conduire un audit du cadre institutionnel et organisationnel du secteur minier de la République Démocratique du Congo (RDC). Cet audit s'inscrit dans le cadre du projet PROMINES (Projet de Bonne Gouvernance dans les mines comme facteur de croissance) qui vise à promouvoir une contribution effective du secteur minier à la croissance et au développement durable par **l'amélioration des capacités et de la gouvernance** dans le secteur.

La première phase de cet audit a consisté à poser un diagnostic des institutions et de **l'implémentation du Code et du Règlement miniers afin d'assurer une meilleure performance du secteur minier dans l'avenir**. A l'issue de ce diagnostic, le Rapport initial soumis en projet en date du 25 janvier 2013 a mis en exergue trois problématiques clés dont **l'analyse approfondie et l'optimisation paraissent décisives pour l'amélioration de la performance du secteur minier**. Il s'agit de :

- Les ressources humaines et logistiques ;
- La gestion financière ;
- **L'organisation de deux services clés du secteur, à savoir : SAESSCAM et l'Administration Centrale et Provinciale du Ministère des Mines.**

Pour cette seconde phase, chacune de ces trois problématiques a fait l'objet d'une analyse spécifique et a donné lieu à un rapport distinct.

Dans cette optique, le présent rapport se focalise sur la gestion des flux et de la gestion financière par les entités du secteur des mines.

Ce rapport vise à identifier les problèmes spécifiques qui se posent aux entités du secteur dans les domaines **de la collecte, de l'utilisation et du reporting des ressources financières**. Notre analyse se base sur les données et les informations recueillies principalement auprès des services du Secrétariat Général aux Mines, et des Directions des différents organismes.

1.1 Historique et Contexte de la mission

Le Gouvernement de la RDC a retenu le secteur des Mines comme l'un des piliers de la relance de la croissance économique. En Juillet 2002, le Gouvernement a adopté un **Code Minier incitatif avec l'ambition de promouvoir les investissements dans le secteur minier**.

Le Ministère des Mines, en charge de la mise en œuvre de la politique nationale en matière de la valorisation des ressources minérales, s'est engagé à réaliser les objectifs du Gouvernement, à savoir de contribuer à :

- La promotion des investissements ;
- **L'accroissement des recettes de l'Etat ;**
- **L'amélioration du bien-être de la population en général et de celle des zones minières en particulier.**

Dix ans après l'entrée en vigueur du Code Minier, le constat est que le Ministère des Mines n'a pas atteint les objectifs mis en exergue ci-avant. L'Administration des Mines n'arrive pas à remplir efficacement ses tâches courantes de planification, de suivi et de contrôle des activités dans le secteur minier. Elle est même perçue par certains comme un frein aussi bien à l'investissement qu'à la mobilisation des recettes pour l'Etat.

Le présent rapport, relatif à la deuxième phase de notre mission, vise à poser un diagnostic approfondi des dispositifs de gestion financière par les entités et services de **l'Administration des Mines en vue d'identifier les points de blocage qui affectent ses performances** et de proposer des pistes de réflexion **afin d'identifier les solutions les plus appropriées**.

1.2 Objectifs de ce rapport

Ce rapport cherche à établir dans quelle mesure :

- Comment les entités se financent ;
- Comment elles utilisent les ressources disponibles, et si ces ressources permettent effectivement de couvrir leur besoins.

1.3 Approche

Pour réaliser notre travail, nous nous sommes essentiellement appuyés sur des entretiens avec les acteurs clés du secteur et une revue des documents fournis par nos interlocuteurs.

2 Les sources de financements du secteur des mines

L'un des objectifs du code et du règlement minier est de donner aux entités publiques œuvrant dans le secteur des mines les moyens de mettre en œuvre les ambitions du Gouvernement sans les soumettre aux seules incertitudes des dotations budgétaires. Les dispositions du Code et du règlement sur les rétrocessions aux différentes entités de certains droits et redevances perçus vont effectivement dans ce sens. Cependant, les changements intervenus en 2006 dans les processus de collecte de certains droits (droits superficiels, maintenant perçus par la DGRAD) ont compliqué et affaibli la mise en œuvre de ces dispositions. Aujourd'hui, face aux problèmes de logistique, de personnel et de moyens qui se posent dans le secteur, force est de constater que cet objectif n'a pas été atteint.

Les entités du secteur minier perçoivent leur financement sous trois formes principales :

- Les dotations budgétaires provenant du gouvernement central ;
- Les rétrocessions perçues des droits et taxes prélevés ;
- La rémunération pour services rendus.

Notre propos, ici vise à analyser ces sources de revenus, à la lumière des problèmes graves de financement identifiés dans le secteur et à présenter les causes profondes de cette situation. Notre analyse sera focalisée sur les dotations budgétaires et les rétrocessions compte tenu de leur importance et des informations disponibles.

2.1 Les dotations budgétaires

Le Ministère des Mines, le CAMI, le SAESSCAM et la CTCPM émargent au budget de l'Etat. Le total des crédits votés pour ces institutions et le pourcentage de réalisation sont présentés ci-dessous pour 2011 et 2012.

Figure 1 : Crédits votés et réalisations dans les administrations du secteur des mines en CDF

Administration	Crédits Votés 2011	Taux de réalisation (%)	Crédits Votés 2012	Taux de réalisation (%)
Ministère des Mines				
Total Ministère des Mines	25 305 062 025	29%	18 694 447 874	13%
Services Spécialisés				
CTCPM	772 669 252	74%	625 000 000	0%
CAMI	4 246 725 000	98%	1 385 137 304	41%
SAESSCAM	2 197 405 000	139%	4 878 934 553	75%
Communauté de base (SAESSCAM)	627 590 672	137%	2 510 941 657	92%

Il ressort du tableau ci-dessus que le Ministère des Mines a reçu en 2011 et 2012, respectivement moins de 30% et moins de 15% du budget votés. Le CAMI a reçu 98% des budgets votés en 2011 et 41% en 2012. Le SAESSCAM avec sur les deux années une moyenne de réalisation de 110% bénéficie la totalité de ses crédits votés, voir plus. Cependant, la dotation budgétaire est une chose, l'utilisation efficace des fonds reçus une

autre. Ainsi nos visites sur le terrain ne confirment pas l'impression que les fonds reçus soient utilisés de manière efficace. Nous aurions souhaité obtenir le budget initial du SEASSCAM pour une meilleure analyse mais notre impression initiale est que les budgets votés, comme pour le CAMI, ne permettent pas de couvrir les besoins de cette institution. Il est également **important de noter qu'entre 2011 et 2012, les administrations du secteur** (hormis le SAESSCAM) ont vu leur dotation budgétaire diminuée de façon significative. Ceci pose le problème des priorités du Gouvernement, quand on sait que le de secteur des mines est attendu pour **25% à 35% des recettes de l'Etat**.

2.1.1 Elaboration du Budget

Le processus d'élaboration commence avec la révision du cadre macroéconomique par le Ministère du Budget. Ceci permet de déterminer les recettes prévisionnelles et un plafond indicatif pour les dépenses. Une circulaire contenant les directives liées à l'élaboration des propositions budgétaires est ensuite transmise aux services et ministères concernés. Ceux-ci proposent un budget pour l'année N+1 sur la base de leurs besoins. Des discussions en lieu en Août N dans le cadre de conférences budgétaires qui peuvent entraîner des modifications dans les soumissions élaborées. Le Ministère du Budget, qui pilote ces discussions, soumet au Gouvernement le projet de budget. Le Gouvernement, après examen adopte un projet qui est soumis au Parlement en Octobre N.

Au cours des discussions tenues au avec les responsables du Ministère des Mines et des services spécialisés, il apparaît que ceux-ci sont impliqués dans les propositions de budget initiales. En revanche, la plupart des responsables rencontrés affirme ne pas être informé des modifications que subissent leurs propositions tout au long du processus. Le budget final comporte ainsi des modifications qui ne leurs sont pas souvent communiquées et auxquelles ils n'ont pas été associés.

2.1.2 Part des dépenses du Ministère des Mines dans le budget de l'Etat

En dépit de l'importance du secteur des mines dans l'économie nationale, la part du Ministère des Mines dans les dépenses publiques reste faible, en moyenne 0,45% pour la période 2006-11, dont 0,40% consacrées aux dépenses courantes et 0,05% aux dépenses d'investissement. La part du Ministère des Mines dans les dépenses en capital a fortement varié pendant la période. En 2012, la part du Ministère des Mines dans le total des dépenses publiques s'élevait de 0,39 %, un recul par rapport à la moyenne observable sur 2006/2011.

2.1.2.1 Processus d'exécution du budgétaire

Le processus d'exécution budgétaire peut-être résumé selon une démarche en 4 étapes, présentées par la RDC au RDC/Forum des Hauts Fonctionnaires du Budget à Brazzaville en 2010 :

- Le bon d'engagement (BDE), support de base pour l'exécution de la dépense est préparé par le Sous-gestionnaire des Crédits et signé par le Gestionnaire des Crédits pour engager la dépense.

- Il est ensuite soumis au visa du Ministère du budget (Contrôleur Budgétaire, Ministre du Budget) pour liquidation.
- Après la liquidation, il est transféré au Ministère des Finances pour ordonnancement.
- Le décaissement est assuré par la Banque Centrale au vu du titre émis par le Ministère des Finances (Ordre de Paiement Informatique : OPI). Les Banques commerciales et comptables publics assurent le paiement effectif aux bénéficiaires.

Cette présentation résumée recouvre un processus complexe et le plus souvent manuel, qui selon le circuit normalisé de la dépense publique peut **compter jusqu'à 140 étapes** et plus de 30 intervenants.

Au sein des services du Ministère des Mines, il convient de noter que les services de **l'Administration Centrale** du Ministère semblent être traités différemment des services spécialisés.

Pour l'Administration du Ministère chaque dépense demande à être traitée selon le circuit résumé ci-dessus. Au sein du Ministère, cela nécessite que chaque service, pour ses dépenses de fonctionnement régulières (ordre de missions, achat de matériel de bureau, frais de transport, etc.), **prépare un bon d'engagement devant suivre les 100 à 140 étapes** du circuit de la dépense. Ceci explique en partie **que l'on se retrouve avec des taux d'engagement et de décaissement** très bas pour ces services. Ce « parcours du combattant administratif » **en vient à décourager la plupart des services d'adresser** des demandes.

En revanche, les services spécialisés reçoivent de manière assez régulière (mensuellement et/ou trimestriellement) leur dotation pour fonctionnement qui représente, en principe le prorata des crédits qui leur ont été alloués.

Cette différence de traitement est préjudiciable à l'action des services publics car elle conduit à des situations dans lesquelles **les services de l'Administration centrale sont dans l'impossibilité de réaliser leurs mandats faute de matériels et de moyens minimum**. Cette situation ne peut pas être résolue par les services spécialisés, bien que mieux dotés budgétairement. Ceux-ci **se retrouvent à tenter de combler les lacunes de l'Administration**, sans y parvenir.

2.1.2.2 Réalisations du budget

Le Ministère des Mines partage avec un certain nombre d'autres ministères la caractéristique d'avoir un taux de réalisation très faible de ses dépenses. En 2012, ce taux était de 35 %. Les dépenses du Ministère des Mines peuvent être réparties en trois catégories :

- Dépenses pour le Cabinet du Ministre, le Secrétariat Général et les Services Généraux,
- Dépenses pour les directions et services du Ministère et enfin
- Dépenses pour les organismes autonomes (CTCPM, CAMI et SAESSCAM),

Les taux de réalisation des dépenses sont respectivement de 14%, 0% et 81% pour ces 3 catégories en 2012. **Autrement dit, les directions et services n'ont rien** reçu en termes de décaissement. **Il n'est pas surprenant dans ces conditions de constater que les activités** de ces directions et services sont limitées.

En reprenant les trois grandes catégories, on constate, en termes monétaires, que près de 60 % du budget est alloué à la première catégorie, 8 % à la deuxième catégorie et 32 % à la

troisième catégorie. En fin de parcours, la catégorie constituée par le Cabinet du Ministre, le Secrétariat Général et les Services Général a bénéficié de 25 % des dépenses réalisées par le Ministère, et les services spécialisés de 75 %.

L'exécution du budget de 2011 est semblable à celle de 2012 en ce qui concerne les directions et services du Ministère. La première catégorie a un taux d'exécution de 29 % et la troisième catégorie un taux d'exécution de 110 % (les dépenses réalisées pour le SAESSCAM, y compris les communautés de base ont atteint 138 % de leur budget). En plus de ces trois catégories, le budget de 2011 contenait une allocation pour financer un plan de survie de la MIBA et une autre pour le processus de Kimberley, avec un taux d'exécution de 87 %. Ces dépenses ont représenté 37 % des dépenses du Ministère.

Figure 2 : Budget et réalisations du Secteur des Mines en 2011 et 2012 (en millions de CDF)

	2011			2012		
	Budget	Réalisations	%	Budget	Réalisations	%
Cabinet, Sec Gen. Services Gx.	25 099	7 222	29%	17 652	2 558	14%
Directions et services	206	0	0%	1 042	0	0%
CTCPM	773	571	74%	1 385	619	45%
CAMI	4 247	4150	98%	4 879	3 986	82%
SAESSCAM	2 825	3 903	138%	3111	3 022 ¹	97%
MIBA et Kimberley	10 500	9 155	87%			
Total	43 649	25 022	57%	29 506	10 185	35%

Source : Ministère du Budget

2.2 Rétrocessions des taxes et redevances minières

Le Code et le Règlement minier qui fixent de manière exclusive les prélèvements pouvant être effectués dans le secteur et leur affectation avaient pour ambition de doter l'Administration des Mines des moyens nécessaires pour assurer son fonctionnement optimal et la contribution attendue du secteur au développement du pays. Le système de rétrocession des taxes et redevances décrit ci-après s'inscrit dans cet objectif.

2.2.1 Taxes définies réglementairement

Le Code Minier, le Règlement Minier et plusieurs autres textes définissent les différents prélèvements, taxes, impôts et droits devant être supportés dans le secteur des Mines par les acteurs du secteur. Sur ces prélèvements, le législateur avait réservé un certain pourcentage ou des droits spécifiques qui devaient servir à financer le fonctionnement des institutions publiques œuvrant dans le secteur minier. Les droits superficiaires annuels par carrés minières dont la totalité devait être reversée aux organisations du secteur (CAMI, Ministère des Mines, SAESSCAM, CTCPM, Commissions ministérielles du secteur) en sont un exemple.

L'application du principe d'unicité de caisse de l'Etat a transféré à la DGRAD en 2005 la responsabilité de recouvrer l'ensemble des différents prélèvements non-fiscaux, y compris dans le secteur minier. Ce transfert de responsabilités a également causé des difficultés

¹ Les chiffres pour SAESSCAM incluent les dépenses pour l'organisme lui-même et celles pour les communautés.

d'applications des dispositions du Code et du Règlement minier relatives à la mise à disposition des revenus collectés dans le secteur. A ce jour, les responsables rencontrés dans les différentes entités, bien que recevant des rétrocessions de la DGRAD :

- Affirment en général ne pas pouvoir retracer les montants reçus aux recettes générées et,
- Estiment que les montants reversés par la DGRAD ne correspondent pas au niveau de recettes collectées.

Le tableau ci-dessous liste les différents droits/taxes/redevances/impôts/etc. spécifiques au secteur minier en accord avec les différents textes pertinents.

Figure 3 : Liste des impôts et taxes dans le secteur des Mines

Désignation	Services d'assiette	Suivi de Recouvrement
1. Redevance pour agrément des comptoirs d'or et de diamant		
2. Redevance pour acheteur supplémentaire		
3. Carte d'exploitation artisanale des substances précieuses et semi-Précieuses (Or, Diamant, Hétérogénite, Cuivre, Cassitérite, Coltan) :		
a. Carte de creuseur		
b. Carte de négociant		
c. Carte de fondeur (Hétérogénite, Cassitérite, Cuivre)		
4. Caution des comptoirs d'or, de diamant et de cassitérite		
5. Quote part du Trésor dans la taxe rémunératoire		
6. Enregistrement des dragues extractrices		
7. Extension permis de recherche à d'autres substances		
8. Agrément des mandataires des mines et des carrières		
9. Agrément d'un bureau d'études environnementales		
10. Autorisation d'achat de Cassitérite		
11. Autorisation d'achat des substances minérales autres que l'Or et le Diamant	Administration des Mines	DGRAD conjointement avec la division des Mines
12. Autorisation d'exportation des produits miniers autres que l'Or et le Diamant		
13. Autorisation d'exportation des matières minérales à l'état brut		
14. Autorisation de minage temporaire		
15. Produits du SAESSCAM		
16. Vente des cahiers de charges pour l'attribution des gisements miniers.		
17. Renonciation partielle au certificat de recherche		
18. Transformation d'un permis de recherche initial		
19. Autorisation de traitement ou de transformation des substances		
20. Redevance minière		
21. Taxe d'extraction des matériaux de construction		
22. Taxe pour cartes de creuseurs, et de négociants		
23. Redevance annuelle caution et frais dépôt pour agrément comptoir.		
24. Autorisation de transformation des produits de l'exploitation artisanale		

Désignation	Services d'assiette	Suivi de Recouvrement
25. Agrément boutefeu 26. Caution de réhabilitation de site par le titulaire des sûretés financières 27. Agrément des dépôts d'explosifs 28. Vente des publications du Ministère des mines 29. Amendes transactionnelles		
30. Droits superficiaires annuels par carrés 31. Frais d'enregistrement des actes administratifs dont : Hypothèque, cession, amodiation, transmission ...	CAMI	DGRAD
32. Taxe rémunératoire de 1% de la valeur à répartir entre les différents services intervenant pour les comptoirs.	CEEC	CEEC et autres services
1. Impôt mobilier 2. Impôt professionnel sur les rémunérations – IPR – 3. Impôt professionnel sur les bénéfiques et profits 4. Impôt sur le chiffre d'affaires à l'intérieur 5. Impôt exceptionnel sur les rémunérations versées aux expatriés – IERE -	DGI (DGE, DPI, CDI, CIS)	DGI (DGE, DPI, CDI, CIS)
6. Impôt forfaitaire (Code minier). N.B : Manque de mesures d'application	SAESSCAM	Non appliqué

Source : Rapport Interconnexion p. 38

La Loi n° 04/015 du 16 juillet 2004 fixant la nomenclature des actes générateurs des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations ainsi que leurs modalités de perception, prévoit pour les services d'assiettes une rétrocession globale de 5% des revenus recouverts par la DGRAD. A défaut du partage de revenus prévus dans le Code Minier et le Règlement Minier, l'Administration des Mines et les autres services devraient donc pouvoir prétendre à 5% des montants des recettes collectées sur la base de leur ordonnancement.

2.2.2 Analyse des recettes liées aux impôts/taxes/droits et autres

Au cours de ces dernières années, le gouvernement a fourni un gros effort de mobilisation des recettes publiques. Le Fonds Monétaire International (FMI) estime que les recettes publiques sont passées de 16,8% du PIB en 2007 à 22,3% en 2012. Jusqu'à très récemment, les documents disponibles ne donnaient pas d'indications sur les revenus que l'Etat tirait des industries extractives. Dans le cadre des accords avec la Banque Mondiale sur l'amélioration de la transparence et la gouvernance dans le secteur de l'exploitation des ressources naturelles², le Ministère des Finances publie depuis 2011 des tableaux mensuels retraçant les recettes en provenance des mines, hydrocarbures et forêts par régie financière.

Tous les tableaux mensuels sont disponibles à l'exception du premier trimestre de 2011. Le montant total perçu pendant les trois derniers trimestres de 2011 est de 270 milliards de francs congolais (293 millions de dollars).

² La dernière mise à jour de la matrice au 19 janvier 2013 figure en annexe 3 de ce rapport

Rapport sur les dispositifs de gestion financière dans le Secteur des Mines

En 2012, les montants reçus des entreprises minières sont relativement stables. Ils oscillent entre 83 et 89 milliards de FC par trimestre. Au total les recettes des trois régies ont atteint 349 milliards de francs congolais en 2012, soit 372 millions de dollars. La répartition entre les différentes régies (DGI, impôts, DGDA, douanes et accises et DGRAD, patrimoine) est en revanche assez variable. Le tableau 4 ci-dessous montre l'évolution des recettes par régie en 2012.

Figure 4 : Evolution des recettes en provenance du secteur minier par régie en 2012 (en millions de CDF)

	1 ^{er} trim	2 ^{ème} trim	3 ^{ème} trim	4 ^{ème} trim	Total 2012
DGI	43 462	57 510	54 408	43 521	199 620
DGDA	10 094	8 771	11 024	16 169	46 057
DGRAD	35 246	22 267	17 888	28 121	38 121
Total CDF	88 802	89 269	83 317	87 811	349 199
Total USD (10⁶)	96,5	97	90,8	87,8	372

Source : CTR (Comité Technique de suivi et d'évaluation des Réformes)

Sur cette période la DGI a contribué pour 57% des recettes perçues sur le secteur minier, la DGDA, pour 13% et la DGRAD pour 30%. De loin, la plus grosse source de recettes pour la **DGI est l'impôt professionnel sur les rémunérations** (qui représente 51% du total annuel). L'impôt sur le chiffre d'affaires intérieur, qui a été remplacé par la TVA en 2012 vient en deuxième position (25%). Le montant généré par l'impôt sur les bénéfices est faible (13%), notamment en raison de la possibilité pour les entreprises d'amortir leurs dépenses d'investissements pendant les premières années d'exploitation. Les trois autres sources, impôt mobilier, impôt sur les expatriés et pénalités sont mineures (12% au total). En particulier, l'impôt exceptionnel sur la rémunération des expatriés et les pénalités qui constituent des points de friction importants avec les opérateurs sont peu rémunérateurs. Le tableau ci-dessous montre l'évolution de différents impôts perçus par la DGI par ordre d'importance décroissante. On observe des variations importantes de certaines rubriques au cours des trimestres.

Figure 5 : Impôts perçus par la DGI dans le secteur minier 2012 en millions de CDF

	1 ^{er} trim	2 ^{ème} trim	3 ^{ème} trim	4 ^{ème} trim
Impôt prof. sur rémunérations	27 996	24 344	26 690	23 369
ICA/TVA	6 442	24 334	5 373	12 437
Impôt sur les bénéfices	5 856	3 593	10 291	5 963
Rémunération des expatriés	2.325	1 393	2 124	1 427
Impôt mobilier	468	837	6 595	48
Pénalités/amendes	374	3 019	3 335	276
Total	43 461	57 510	54 406	43 520

Source : CTR

Les droits de douane sur les importations représentent 95% des recettes de la DGDA. Le solde est constitué des droits de sortie, dont la plus grosse part concerne le diamant. Le tableau 5 ci-dessus montre l'évolution des recettes de la DGDA en 2012

Figure 6 : Droits et taxes perçus par la DGDA sur le secteur minier en 2012 (en millions de CDF)

	1 ^{er} trim	2 ^{ème} trim	3 ^{ème} trim	4 ^{ème} trim
Droits de douane	9 632	8 134	10 440	15 518
Droits de sortie, diamant	412	570	562	634
Droits de sortie or	4	2	3	3
Droits de sortie autres	45	65	19	14
Sous total droits de sortie	461	637	654	681
Total	10 093	8 771	11 023	16 169

Source : CTR

La redevance minière est de loin la source la plus importante des recettes domaniales et de participation perçues par la DGRAD (78%). Ensuite viennent les droits superficiaires (19%). Les droits perçus sur les comptoirs de matières précieuses (agrément de comptoirs, agrément d'acheteur supplémentaire, cautions et taxes rémunératoires sur les valeurs expertisées des substances précieuses) rapportent peu (2%). Les autorisations pour exportation de minerais à l'état brut ne rapportent que moins de 0,3% du total. Les autorisations de déminage temporaire sont d'un apport très faible. Le tableau 7 montre les recettes perçues par la DGRAD sur le secteur minier en 2012. Au deuxième trimestre 2011, la DGRAD indique avoir reçu un pas de porte de CDF 1 382 milliards.

Figure 7 : Recettes perçues par la DGRAD sur le secteur minier en 2012 (en millions de CDF)

	1 ^{er} trim	2 ^{ème} trim	3 ^{ème} trim	4 ^{ème} trim	Total 2012
Redevance minière	18 208	19 740	15 897	27 448	81 293
Droits superficiaires	15 908	1 617	1 611	400	19 536
Droits sur les comptoirs	1 051	702	291	233	2 277
Autres	73	205	80	39	397
Pénalités		2	1	0	3
Total	35 247	22 266	83 317	87 811	103 506

Source : CTR

En synthèse, sur 23 impôts, droits, taxes et pénalités perçus sur le secteur minier par les trois régies, 6 rapportent 90% de la totalité de ces impôts. Il s'agit par ordre décroissant, de l'impôt sur les rémunérations (29%), de la redevance minière (23%), des droits à l'importation (13%), de la TVA (12%), des impôts sur les bénéfices (7%) et des droits superficiaires (6%). Une simplification du système fiscal serait donc souhaitable voir envisageable et pourrait améliorer l'efficacité du recouvrement dans le secteur en :

- Simplifiant les formalités administratives pour les opérateurs ;
- Focalisant les ressources du secteur sur un nombre limité d'activités avec un impact significatif ;
- Facilitant le travail des régies, ainsi que les échanges et la compréhension entre elles et les contribuables.

Certaines provinces ont établi des taxes sur le secteur minier, parfois en contravention avec le code minier, puisque celui-ci **garantit aux opérateurs qu'ils ne peuvent être assujettis qu'aux seules taxes figurant dans le code**. C'est le cas en particulier de la province du Katanga, qui a établi une taxe provinciale **incitative à la création d'unités locales de transformation de 60 dollars par produit concentré et une taxe pour la réhabilitation des infrastructures (50 dollars par tonne de produits destinés à l'exportation)**. Nous n'avons pas d'information sur le produit de ces taxes. Une ONG, - **ACIDH (Association Contre l'Impunité pour les Droits Humains)** – a estimé que la première taxe aurait rapporté 77,8 millions de dollars et la seconde 101,9 millions de dollars aux autorités provinciales en 2010-2011. En moyenne annuelle, ces deux taxes auraient donc rapporté un montant **de l'ordre de 90 millions de dollars**.

2.2.3 Processus de rétrocessions

Sur la base des déclarations des régies analysées ci-dessus, nous proposons une simulation des montants qui auraient pu revenir aux administrations minières au cours des 3 dernières années selon le Code et le Règlement Miniers. **L'absence de comptabilité et divers problèmes de gestion (ayant conduit à la suspension du précédent Secrétaire Général du Ministère) ne nous ont pas permis d'obtenir les informations sur les montants effectivement rétrocedés aux administrations.**

Compte tenu des données officielles, nous avons fait une simulation sur la base des données disponibles pour tenter de mesurer l'ampleur des écarts entre les recettes mise à la disposition des entités du secteur et les montants effectivement reçus.

Le tableau ci-dessous présente nos estimations de ce qui aurait dû revenir aux entités du secteur:

Figure 8 : Estimations PwC des montants à allouer au secteur selon le Code et le Règlement Miniers en USD

	2010	2011	2012
Montants perçus sur les droits superficiaires			
CTR			21 235 870
ITIE	14 049 043		
CAMI		21 155 030	
Part CAMI 50%	7 024 522	10 577 515	10 617 935
Montants reçus CAMI (Dotation Budgétaire)		4 111 369	
Part du Ministère des Mines (26%)	3 652 751	5 500 308	5 521 326
SAESSCAM (16%)	2 247 847	3 384 805	3 397 739
Part du Saesscam (6%)	842 943	1 269 302	1 274 152
Part des Projets Communautaires (10%)	1 404 904	2 115 503	2 123 587
Montants reçus SAESSCAM (Dotation Budgétaire)	1 861 885	4 242 366	7 014 330
Part C.T.C.P.M. 3%	123 292	228 815	312 362
Montants reçus C.T.C.P.M. (Dotation Budgétaire)	702 059	620 568	665 507

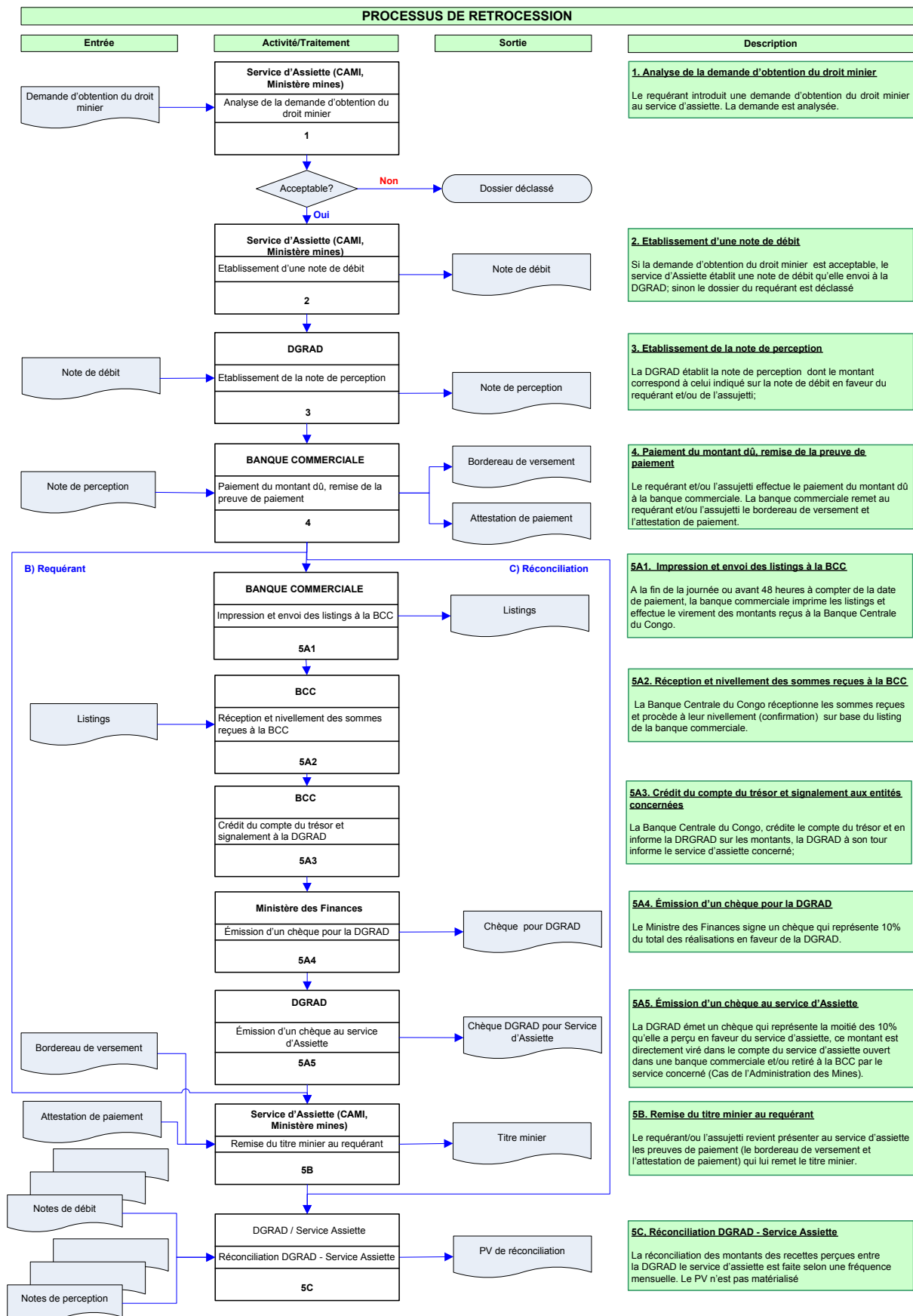
	2010	2011	2012
Montants perçus sur la Redevance Minière			
CTR		49 629 189	88 361 957
ITIE	74 923 317		
Part du Ministère des Mines (5%)	3 746 166	2 481 459	4 418 098
Total part Ministère des Mines	7 398 917	7 981 767	9 939 424
Montants reçus par le Min. des Mines	1 797 953	7 850 000	2 780 435

* En 2011, le montant repris n'inclut pas le trimestre 3 qui n'était pas disponible auprès du CTR

Au regard des chiffres du tableau ci-dessus, il apparaît **qu'au cours des 3 dernières années**, le SAESSCAM et la C.T.C.P.M. auraient reçu du Gouvernement en moyenne respectivement 38% et 251% de plus que ce qui leur aurait été versé en accord avec les dispositions du Code et du Règlement Miniers si elles avaient été appliquées. Dans le même temps, le Ministère des Mines et le CAMI auraient reçu en moyenne, respectivement 106% et 60% des montants qui auraient pu leur être retournés en application des textes réglementant le secteur.

Cette situation, mise en parallèle avec le niveau d'exécution budgétaire faible pour le **Ministère des Mines** pose un problème d'allocation budgétaire au niveau du Gouvernement. Compte tenu des dispositions prises pour le financement du secteur, il serait logique que le Gouvernement s'assure que les entités clés du secteur reçoivent des montants au moins en accord avec les dispositions réglementaires, pour leur permettre de se financer et de remplir leurs obligations.

Figure 9 : Processus de rétrocession sur la base des entretiens de PwC



Les informations reçues pendant nos entretiens décrivent le processus de rétrocession tel que suit :

- **Etablissement de la note de débit par le service d'assiette et sa transmission à la DGRAD ;**
- Etablissement de la note de perception par la DGRAD dont le montant correspond à **celui indiqué sur la note de débit en faveur du requérant et/ou de l'assujetti;**
- **Paiement par le requérant et/ou l'assujetti du montant dû à la banque commerciale ;**
- La banque commerciale **remet au requérant et/ou l'assujetti le bordereau de versement et l'attestation de paiement ;**
- La banque commerciale dispose de 48 heures pour le virement des montants reçus dans le compte du trésor à la Banque Centrale du Congo ;
- La Banque Centrale du Congo, crédite le compte du trésor et en informe la DGRAD **sur les montants, la DGRAD à son tour informe le service d'assiette concerné;**
- **Le requérant/ou l'assujetti revient présenter au service d'assiette les preuves de paiement (le bordereau de versement et l'attestation de paiement) afin d'entrer en possession de ses droit;**
- La réconciliation des montants des recettes perçues entre la DGRAD le service **d'assiette est faite selon une fréquence mensuelle ;**
- Le Ministre des Finances signe un chèque qui représente 10% du total des réalisations en faveur de la DGRAD ;

La DGRAD émet un chèque qui représente la moitié des 10% qu'elle a perçu en faveur du service d'assiette, ce montant est directement viré dans le compte du service d'assiette ouvert dans une banque commerciale et/ou retiré à la BCC par le service concerné (Cas de l'Administration des Mines).

On constate que plusieurs problèmes ressortent de ce processus :

- Difficulté de retrouver au sein du Ministère un état récapitulatif des différentes notes de perception ou équivalents (problème d'enregistrement, d'archivage et de logistique).
- Manque de **réconciliation entre la DGRAD et les services d'assiette particulièrement le Ministère des Mines.**
- Manque de communication directe des Banques Commerciales aux services **d'assiettes sur les montants effectivement perçus. Le décalage temporel pouvant exister entre le constat de la créance et sa liquidation, ainsi que le manque de rétro information de la part des contribuables, rendent difficile le suivi des paiements par le service d'assiette.**
- Manipulations au sein de la Banque Centrale sur les montants perçus. En effet, **l'essentiel des prélèvements est constaté et recouvré en dollars, qui sont convertis en Francs Congolais au taux Banque Centrale (qui diffère sensiblement du taux commercial), une fois que celle-ci les reçoit. De plus, tous les montants perçus à la Banque Centrale font l'objet d'une conversion à un taux «Banque Centrale» et supporte des frais administratifs.**
- De plus, la Banque Centrale ne tient pas de fichiers par contribuables, et il existe des délais importants entre les rétrocessions faites et les encaissements initiaux, ce qui explique que les montants rétrocédés à la DGRAD sont difficilement retraçables aux différentes contributions reçues.
- Au sein du **Ministère des Mines particulièrement, il n'existe pas d'enregistrement ou de suivi des sommes ainsi perçues. Durant notre mission, il nous a été reporté que ces primes étaient payées aux agents et des subventions accordées aux directions**

pour leur fonctionnement par le Secrétariat Général sur la base de ces montants. **Nous n'avons pas pu établir avec une certitude raisonnable les montants de ces réaffectations, ni les règles y présidant ou l'utilisation qui en est faite.**

Les problèmes relevés au niveau des recettes reçues par les entités du secteur des Mines nécessiteront la collaboration de plusieurs institutions. Nous avons analysé les rapports financiers soumis par les différentes entités pour identifier les problèmes spécifiques auxquels chacune pourrait être confrontée.

3 Gestion Financière par Institution

Dans cette section, nous analysons les finances de chacune des institutions du secteur sur le plan des besoins financiers et de leur satisfaction, de la gestion des finances et des problèmes clés identifiés.

3.1 Le Ministère des Mines

3.1.1 Système de gestion financière

Le Ministère des Mines, comme la plupart des Ministère ne possède pas à proprement parler de service financier. Son budget et sa trésorerie sont gérés par un comptable public (dépendant du Ministère des Finances) et un gestionnaire de crédit (dépendant du Ministère du Budget).

Nous n'avons pas reçu de manuel de procédures ou de notes de services régissant la gestion financière du Ministère des Mines. Celle-ci répond aux procédures reprises dans le circuit de la Chaine de la dépense. Cette dernière commence d'abord par le plan d'engagement budgétaire trimestriel qui indique aux administrations ministérielles les plafonds maximum qui pourront être mis à leur disposition pour le trimestre. Le Ministère, à travers un processus interne qui s'achève avec l'approbation du Ministre soumet alors une requête pour un décaissement à travers son gestionnaire de crédit. Celui-ci analyse le document qui s'il rencontre son approbation est soumis au Ministère du Budget, lequel, après approbation, la transmet au Ministère des Finances pour exécution à travers la Banque Centrale. Le Comptable Public en poste au Ministère des Mines est ensuite responsable de prendre possession des sommes mises à disposition et d'assurer leur utilisation conformément au budget.

Le Ministère des Mines reçoit également des rétrocessions de la part de la DGRAD, mais **compte tenu de l'absence d'enregistrement formalisé, il ne nous a pas été possible de confirmer les sommes concernées ni leur utilisation. Cette situation rend difficile d'apprécier objectivement les besoins en ressources financières au Ministère des Mines car toutes les informations nécessaires ne sont pas en notre possession.**

La Direction des Services Généraux, à travers la Division Budget et Finances, est censée gérer les finances du Ministère des Mines pour le compte de celui-ci et servir de répondant au Gestionnaire de crédit (Ministère du Budget) et au Comptable Public (Ministère des Finances). Nos observations nous amènent **à penser que cela n'est pas le cas pour le moment, la Direction des Services généraux n'ayant pu nous fournir aucun document financier relevant du Ministère des Mines.**

3.1.2 Budget et exécution

Le Ministère des Mines a préparé un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) pour l'horizon 2012-16. A cette occasion il a fait une présentation des budgets 2006-11. Le tableau 11 ci-dessous reprend les dépenses effectuées par type de charges entre 2007 et 2011. Ce budget inclut également celui des entités du secteur, représenté par les transferts. Il est intéressant et préoccupant de noter que le Ministère des Mines, hors dépenses en

capital, représente en moyenne moins de 30% du budget voté et moins de 15% des **dépenses de la période, malgré l'importance de ses fonctions**. Les dépenses en capital notées dans le tableau ci-dessous ne concernent pratiquement pas le Ministère lui-même ou les entités sous son contrôle, mais sont liées à la tentative de restructuration de la MIBA.

On constate une augmentation progressive du taux **d'exécution des budgets réservés aux rémunérations** du Ministère des Mines. Dans le même temps, les montants nominaux prévisionnels baissent de 6% en moyenne sur la période, de FCD 1 835 milliards en 2007, à FCD 1 582 milliards en 2011. En revanche, les montants nominaux exécutés augmentent régulièrement de CFD 178 milliards en 2007 à CDF 1 **685 milliards en 2011**. Si l'on considère uniquement les montants exécutés, compte tenu de la modicité des salaires et des problèmes de paiement réguliers expérimentés dans les années précédentes dans la Fonction Publique congolaise, cette évolution à la hausse est encourageante. En effet, elle laisse supposer un paiement régulier des salaires par le Gouvernement, ce qui est un point positif. Cependant pour confirmer cette tendance, il faudrait également réconcilier ces montants avec le nombre de salariés concernés à chaque période.

Les dépenses de fonctionnement prévisionnelles du Ministère des Mines qui **correspondent au budget de fonctionnement du cabinet et de l'Administration** du Ministère, bien que peu élevées, restent toujours très faiblement exécutées malgré une augmentation sensible en 2011.

Sur la période considérée les dépenses de transferts (paiements effectués au profit des entités du secteur) constituent en moyenne 88% des dépenses ordinaires du secteur (hors capital). Dans le budget prévisionnel, cette rubrique ne représente que 71% des dépenses, ce qui pose la question des priorités du Gouvernement lors des allocations des dépenses.

Le budget et les dépenses en capital correspondent en général aux montants alloués pour la restructuration de la MIBA.

Figure 10 : Evolution des dépenses du Ministère des Mines 2006-11 (en millions de CDF)

	2007			2008			2009			2010			2011		
	Prévisions	Exécution	%	Prévisions	Exécution	%	Prévisions	Exécution	%	Prévisions	Exécution	%	Prévisions	Exécution	%
Ordinaires	8 104	4 327	53%	7 758	3 916	50%	9 275	5 830	63%	11 296	6 611	59%	10 895	11 397	105%
Salaires	1 835	178	10%	1 782	286	16%	1 907	713	37%	2 327	1 049	45%	1 582	1 685	107%
Fonctionnement	76	102	134%	252	110	44%	435	13	3%	1 300	258	20%	1 439	610	42%
Transferts	5 308	4 047	76%	5 723	3 520	62%	6 933	5 103	74%	7 669	5 303	69%	7 874	10 101	128%
Capital	690	1 331	193%	2 442	11 746	481%	2 340	1 531	65%	28 132	2 750	10%	32 754	13 606	42%
Total	7 909	5 658	72%	10 199	15 662	154%	11 615	7 360	63%	39 428	9 361	24%	43 649	25 003	57%

Source : Ministère des Mines

3.1.3 Problèmes identifiés

Selon les analyses ci-haut, les principaux problèmes déjà notés précédemment se retrouvent au niveau des finances du Ministère des Mines :

- Le recentrage des priorités dans les allocations budgétaires et des dépenses du Gouvernement au bénéfice du Ministère des Mines.

- **Le manque d'enregistrement des transactions au sein de Ministère des Mines lié à l'absence d'un département Financier formalisé et équipés** (matériel de bureau et logiciel de comptabilité).
- La focalisation sur les dépenses salariales au détriment des dépenses d'investissement.
- **L'absence d'un véritable département financier en charge de gérer toutes les opérations financières du Ministère. La piste d'audit des transactions et flux financiers au sein du Ministère en est très affectée.**
- La faible **exécution du budget de l'état et la faible part allouée au Ministère dans le budget total accordé au secteur**
- Le manque d'information et de réconciliation sur les taxes et prélèvements pour lesquels le Ministère est service d'assiette.

3.2 Le CAMI

3.2.1 Système de gestion financière

Le CAMI possède un département de comptabilité et budget qui **s'occupe de la tenue de la comptabilité, de l'élaboration et du suivi budgétaire.**

Le département d'audit est en charge du contrôle. Ce dernier effectue aussi les contrôles des antennes en provinces. **Le responsable d'audit dépend directement du Directeur Général.**

Selon les discussions avec les responsables du Cadastre Minier, le CAMI dispose d'un logiciel comptable « COMPTA » développé en interne depuis 2006. Ce logiciel permet d'enregistrer l'information financière et comptable ainsi que d'effectuer le suivi budgétaire. **Il permet également l'exportation des données et l'édition des états de suivi budgétaires, des journaux, des balances et des rapports financiers.**

Sur la base des descriptifs du système d'information fourni par les responsables rencontrés nous avons **compris que ce logiciel fait l'objet d'un contrôle par le C.P.C.C** (Conseil Permanent de la Comptabilité au Congo) chaque année et que ce contrôle est sanctionné par un rapport. **Nous n'avons pas obtenu copie des derniers rapports émis à la date de finalisation de ce document.**

Nous n'avons pas non plus obtenu copie du manuel des Procédures administratives et Financières appliquées au CAMI, bien que nos interlocuteurs aient confirmé son existence.

3.2.2 Budget et exécution

Pour l'année 2010, les prévisions budgétaires étaient chiffrées à USD 19 millions, mais le CAMI n'a pu réaliser que USD 3 millions, soit 17% des recettes initialement prévues. Cette contreperformance s'explique essentiellement par la non réalisation de la dotation gouvernementale prévue pour USD 17 millions, soit 90% des prévisions des recettes.

Pour 2011, sur USD 17 millions de recettes prévues, **le CAMI n'a pu exécuter que USD 6 millions, soit au total 37% de l'ensemble des recettes prévues.**

Figure 11 : Prévisions et Réalisations des recettes du CAMI en 2010 et 2011

Nature	Prévisions		Réalizations			
	2010	2011	2010		2011	
	Montant USD	Montant USD	Montant USD	%	Montant USD	%
Recettes d'exploitation	18 786 971	15 438 236	3 055 485	16%	6 312 740	41%
Dotations du gouvernement	17 325 082	15 047 440	0		4 111 369	27%
Frais de dépôt	1 223 096	283 207	350 171	29%	580 980	205%
Rétrocession	0		1 163 693			
Report antérieur	0	107 589	0		285 157	
Autres Recettes	238 794		632 545	265%	141 050	131%
Recettes Exceptionnelles	562 234	1 592 457	0			
Recettes Totales	19 349 205	17 030 693	5 201 894	17%	6 312 740	37%

A la lecture du tableau suivant, on constate que les dépenses effectives du CAMI sont alignées aux recettes déclarées.

Les rémunérations et les dépenses de fonctionnement constituent le poste de dépense le plus important des dépenses en 2010, représentant respectivement 62% et 38% des dépenses en 2010. En 2011, ces deux postes de dépenses représentaient respectivement 30% et 69%. On constate que les rémunérations ont diminué de 39% (USD 1 246 391) en 2010, tandis que les frais de fonctionnement augmentaient de 130% (USD 2 580 615). Cette évolution croisée gagnerait à être **analysée/expliquée car dans le même temps, il n'y a pas eu diminution significative du personnel au CAMI.**

Durant les deux exercices, on constate un taux d'exécution des dépenses d'investissement à 0%. Ceci ne correspond pas aux objectifs du CAMI qui appelé à se déployer dans les différentes provinces et à renforcer son système d'archivage et de communication.

Figure 12 : Prévisions et Réalisations des dépenses du CAMI en 2010 et 2011

Nature	Prévisions		Réalizations			
	2010	2011	2010		2011	
	Montant USD	Montant USD	Montant USD	%	Montant USD	%
Dépenses d'exploitation	10 922 945	9 519 883	5 224 076	48%	6 597 896	69
Rémunération	4 321 974	3 887 465	3 222 480	75%	1 976 089	51
Fonctionnement	6 383 474	5 632 419	1 983 250	31%	4 563 865	81
Rétrocession Frais de dépôt	217 496	0	18 347		57 941	0
Dépenses d'investissement	8 426 260	7 510 810				
Dépenses totales	19 349 205	17 030 693	5 224 076	27%	6 597 896	39%

3.2.3 Problèmes identifiés

Nous avons identifié ci-dessous les principaux problèmes liés au dispositif de gestion financière en place au CAMI :

- **Potentiel problèmes de manque de continuité dans les allocations budgétaires d'une année sur l'autre qui justifierait les évolutions constatées ci-haut** dans les catégories rémunération et fonctionnement.
- **Manque de réalisation des budgets d'investissement.**
- Problème de fiabilité des informations financières, lié au développement en interne du logiciel de comptabilité :
 - Accès illimité aux exécutables du logiciel par les informaticiens ayant participé à son développement. Cela expose le CAMI aux risques de manipulations non autorisées des données ;
 - **Restrictions dans l'accès à l'application** mal définies/appliquées pouvant permettre d'enfreindre le principe de séparation des tâches.
 - Absence de fiabilité dans les traitements informatiques, ce genre d'**application** interne étant souvent mal testées et sujettes à de nombreuses erreurs.
- **Système d'information inadapté à l'évolution du CAMI** : absence de comptabilité au niveau des antennes du CAMI (Lubumbashi et Kinshasa). La comptabilisation est totalement centralisée à Kinshasa, ce qui peut entraîner des délais et des erreurs de traitement.

3.3 Le C.E.E.C

3.3.1 Système de gestion financière

Il y a au sein du C.E.E.C, une Direction Administrative et Financière en charge de tenir la comptabilité et gérer la trésorerie du CEEC.

Selon les discussions avec les responsables du C.E.E.C, celui-ci **dispose d'un logiciel** comptable «MELODIE COMPTA » **acheté auprès d'un développeur externe**. Ce logiciel permet de tenir la **comptabilité et d'effectuer un suivi budgétaire**. **Nous n'avons pas obtenu** des évidences quant à l'**utilisation** de ce logiciel. Toutefois, notre interlocuteur a fait savoir que ce système est déjà obsolète.

En outre nous avons noté l'absence d'un département d'audit interne ainsi que d'un logiciel comptable dans les antennes. Celles-ci envoient leurs justificatifs et leurs dépenses à Kinshasa pour enregistrement.

Le C.E.E.C perçoit ses recettes des actes pour lesquels le Règlement Minier lui a donné autorité pour le recouvrement et la répartition. Il enregistre ces montants directement dans son compte dans une banque commerciale et reverse les montants destinés aux autres administrations à celles-ci. La répartition de la taxe rémunératoire est faite **directement sur la fiche de constat de l'impôt**. **Cependant, nous n'avons pas connaissance** de rapports/justifications données par le CEEC aux administrations auxquelles il effectue ces reversements.

3.3.2 Budget et exécution

Le taux de réalisation des recettes du C.E.E.C est en moyenne de 56% pour les 2 ans. En 2009 les prévisions des recettes étaient de USD 11 millions contre un total des réalisations de USD 5 millions, soit un taux de réalisation de 44%. Cet écart était principalement dû au faible taux de réalisation des taxes rémunératoires qui constitue le principal poste de recette du CEEC. En effet, les recettes de certification et la Taxe rémunératoire **représentent l'essentiel des recettes du CEEC, respectivement 14% et 82% en moyenne des recettes sur les deux années.** Le « **Produit Commercial sur le Diamant et l'Or** » et la « **Commission sur Matières Précieuses Saisies** » bien que représentant 9% des budgets préparés, connaissent sur les deux exercices un taux d'exécution nul.

Figure 13 : Prévisions et Réalisations des recettes de C.E.E.C en 2009 et 2010

Produits par Nature	Prévisions		Exécution			
	2009	2010	2009		2010	
			USD	%	USD	%
Produits commercial. diamant/Or	902 000	420 000			95	0
Taxe rémunératoire	8 692 895	8 294 673	4 098 133	47%	6 423 729	77%
Frais d'analyse	0	1 434 000	117 400	-	56 373	4%
Certification	1 359 600	818 850	660 513	49%	1 084 087	132%
Commission sur matières précieuses saisies	50 000	50 000	0	0%	0	0%
Autres Produits	382 898	405 880	186 504	49%	176 936	44%
Total produits	11 387 393	11 423 402	5 062 550	44%	7 741 220	68%

En 2010, les prévisions des recettes étaient de USD 11 millions, le taux de réalisation s'est situé 68% de l'ensemble des recettes prévues soit USD 7 millions.

Figure 14 : Prévisions et Réalisations des dépenses de C.E.E.C en 2009 et 2010

Charges par Nature	Prévisions		Exécution			
	2009	2010	2009		2010	
			USD	%	USD	%
Stocks vendus	200 000	150 000	0	0%	0	0%
Matières et fournitures consommées	934 514	745 355	254 603	27%	271 853	36%
Transports consommés	384 610	315 870	58 942	15%	97 248	31%
Autres services consommés	2 032 878	1 692 783	760 136	37%	549 182	32%
Charges et pertes diverses	1 532 110	1 098 730	699 819	46%	473 887	43%
Charges du personnel	6 390 952	6 695 191	5 459 250	85%	5 187 747	77%
Taxes diverses	15 600	15 000	18 297	117%	9 476	63%
Intérêts payés	55 300	65 000	77 617	140%	13 269	20%
Dotations aux amortissements	452 290	306 615	0	0%	0	0%
Total Charges	11 998 254	11 084 544	7 328 664	61%	6 602 662	60%

Si l'on regarde les dépenses effectuées, les Charges de Personnel, les Autres Services Consommés et les Charges et Pertes Diverses constituent 94% du total des charges du C.E.E.C. en 2009 et 2010. Les Charges de Personnel étaient les plus importantes avec 77% en moyenne des charges. Aucune dépense d'investissement n'est notée dans le rapport du C.E.E.C.

3.3.3 Problèmes identifiés

Nous avons identifié ci-dessous les principaux problèmes liés à l'obsolescence du système de gestion financière en place au C.E.E.C. :

- Absence du manuel des procédures financières et comptables ;
- Absence de logiciel comptable dans les antennes ;
- **Système d'information obsolète ;**
- **Faible taux d'exécution des dépenses de consommation intermédiaires** correspondant aux intrants de laboratoires pour les tests.
- **Absence de réalisations des dépenses d'investissement, pourtant essentielles pour l'équipement des laboratoires du C.E.E.C. en vue de mieux atteindre ses objectifs.**

3.4 SAESSCAM

3.4.1 Système de gestion financière

La fonction de gestion financière est tenue au sein du SAESSCAM par le Département Finance qui dépend de la Coordination Administrative et Financière. Le Département Finance est chargé :

- **D'une part, d'enregistrer les transactions, de tenir la comptabilité et de produire les rapports financiers du SAESSCAM, et**
- **D'autre part de participer à la mise en œuvre des mandats du SAESSCAM en :**
 - Veillant au recouvrement **de l'impôt forfaitaire dû à l'Etat par les exploitants miniers** de la petite mine ainsi que toute ressource financière revenant de droit au SAESSCAM ;
 - Assurant la liaison entre le SAESSCAM et les organes du Fonds de Crédit minier pour la promotion des entreprises de la petite mine et des coopératives minières ;
 - Assistant **les titulaires des permis d'exploitation de la petite mine dans les démarches auprès de l'Administration fiscale et autres organismes étatiques et para étatiques.**

Nous n'avons pas obtenu de copie du Manuel de Procédures Administratives du SAESSCAM et ne pouvons pas à ce stade nous prononcer sur son existence et son contenu.

Le SAESSCAM ne possède pas de logiciel comptable. La comptabilité est centralisée à Kinshasa, les coordinations provinciales du SAESSCAM visitées ne possèdent pas non plus de logiciel comptable ou de compte bancaire. Toutes les dépenses sont enregistrées à Kinshasa sur la base des rapports et documents produits par les provinces. Il se pose un **risque important de perte d'information**, de fiabilité des informations reportées et de délais dans le reporting.

3.4.2 Budget et exécution

L'article 21 du décret 047-C du 28 mars 2003 qui crée le SAESSCAM énumère ses ressources financières. Celles-ci sont constituées de :

- 16% des droits superficiaires annuels par carré minier prévus dans le Code et le Règlement Miniers et dont 10% sont destinés au financement des projets de développement communautaire;
- Frais en rémunération des services rendus ;
- **Rétrocession sur la taxe rémunératoire perçue par tout organisme de l'Etat dûment habilité ;**
- **Une rétrocession sur l'imposition forfaitaire recouvrée par le SAESSCAM auprès des exploitants miniers de la petite mine en tant que service mobilisateur des recettes ;**
- **Dons, legs, dotations diverses et subventions éventuelles de l'Etat ou des entités administratives décentralisées ;**
- Tout financement extérieur.

Le tableau ci-dessous montre les ressources du SAESSCAM en 2010 et 2011.

Figure 1 : Ressources SAESSCAM en 2010 et 2011

Rubriques	Montant 2010	Montant 2011	Taux de Croissance
Frais en rémunération services rendus	1 708 770 996	1 707 132 996	0%
Taxe rémunératoire	191 232 999	207 503 496	9%
Budget Exécuté (Etat)	1 675 696 395	3 555 939 504	112%
Produits et profits Divers	64 694 457	154 791	-100%
Différence de change	183 669	20 098	-89%
TOTAL	3 640 578 516	5 470 750 885	33%

Source : Rapports financiers SAESSCAM 2010 et 2011

De toutes les sources de financement citées ci-dessus, nous constatons que seules trois d'entre elles fournissent des moyens financiers au SAESSCAM. Il s'agit :

- Des frais en rémunération des services rendus ;
- De la quotité sur la taxe rémunératoire (sur les ventes des produits minéraux par le CEEC essentiellement) ;
- **de la dotation budgétaire de l'Etat.**

Pour avoir une idée plus précise de la couverture des besoins financiers du SAESSCAM, nous avons comparé les montants obtenus avec la totalité des besoins exprimés. Le tableau ci-dessous montre les besoins estimés du SAESSCAM, le budget voté et le budget exécuté en 2010 et 2011.

Figure 15 : comparaison budget estimé et budget exécuté en 2010 et 2011

Rubriques	Besoins Estimés 2010 & 2011 (CDF)	Budget voté 2010 (CDF)	Réalisations 2010 (CDF)	% 2010	Budget voté 2011 (CDF)	Réalisations 2011 (CDF)	% 2011
Dettes Intérieures			8 532 000				
Autres frais financiers	6 600 000		53 139 631	805%		81 555 962	1236%
Dépenses du Personnel	9 530 851 320		1 651 586 455	17%		3 155 159 139	33%
Biens et Matériels	81 339 113	4 304 519 891	403 677 596	496%	2 197 405 000	778 575 697	957%
Dépenses de Prestations	354 764 600		470 713 021	133%		1 051 287 707	296%
Transferts et Interventions	992 749 000		803 276 578	81%		424 287 719	43%
Equipements	1 158 185 060		76 265 100	7%		80 000 400	7%
Réhabilitation des ouvrages	404 476 318	482 762 055		0%	627 590 672		0,0%
	12 528 965 411	4 786 981 946	3 467 190 381	28%	2 824 995 672	5 570 866 624	45%

Source : rapports financiers SAESSCAM 2010 et 2011, Ministère du Budget

La revue de l'exécution budgétaire comparée aux besoins exprimés (qui étaient les mêmes en 2010 et en 2011) appelle de notre part des commentaires suivants:

- Le SAESSCAM a élaboré un budget de CDF 12,53 milliards dans lequel la rémunération représente 76% soit CDF 9,53 milliards. Cette prépondérance de la masse salariale, même si elle peut être justifiée par rapport au nombre des salariés (plus de mille agents), est incompatible avec les ressources du SAESSCAM (CDF 3,9milliards en 2010 et 5,8 milliards de CDF en 2011) et semble disproportionnée par rapport à ses **missions comme l'élaboration et** le suivi de projets de développement communautaire. Malgré les ressources allouées au SAESSCAM, il nous été reporté que dans plusieurs provinces, les salariés accusaient plus de 3 mois de retard de salaire.
- Le Gouvernement a décaissé pour le SAESSCAM CDF 1,24 milliards au profit des communautés de base (contre des budgets voté de CFD 1,11 milliards, selon les **Budgets de l'Etat 2010 et 2011**) mais très peu semble avoir été réalisé en faveur de ces communautés. Dans les rubriques qui composent les besoins estimés, **il n'y a que la rubrique réhabilitation d'ouvrages qui semble concerner les communautés locales. Cette rubrique n'a été exécutée ni en 2010 ni en 2011.** En revanche, les dépenses de prestation ont été exécutées à hauteur de 133% et de 296% en 2010 et 2011 respectivement, de même que les dépenses en « Biens et Matériel » qui ont été exécutées pour ces deux années à hauteur de 496% et 957%.
- La rubrique équipements a enregistré une dépense de seulement 76 millions des francs congolais contre 1,16 milliards de francs congolais de besoins estimés.

3.4.3 Problèmes identifiés

Ces analyses mettent en lumière les problèmes suivants :

- Problème d'élaboration du budget :** Les écarts entre les besoins estimés par le SAESSCAM et les ressources disponibles sont importants. Ces écarts se reportent **d'années en années alors que les réalisations des années précédentes** devraient être prises en compte pour les exercices suivants.

- **Les décisions d'allocation des ressources prises par le management du SAESSCAM** privilégient le court terme au moyen terme. En effet les fonds destinés aux activités communautaires ou aux investissements sont sous-utilisés tandis que les dépenses courantes accusent des taux de réalisation extrêmement élevés.
- **Le manque d'outils de gestion** appropriés au sein du SAESSCAM aussi bien au niveau central que provincial.
- La non-disponibilité du manuel de procédures administratives et financières ainsi que la potentielle absence de séparation des tâches au sein du Département Finance.

3.5 Conclusions

Chaque entité concernée semble avoir des problèmes spécifiques. Cependant, un certain nombre de problèmes sont récurrents dans toutes les entités analysées :

- **L'insuffisance des moyens financiers mis à la disposition de ces entités. Les montants** alloués ne suffisent en général pas à couvrir les coûts récurrents de fonctionnement, et **encore moins les budgets d'investissement.**
- Les montants quasiment nuls consacrés aux investissements par toutes les entités, ainsi que la très forte part de leur budget consacrés aux Ressources Humaines dans **toutes les entités. Cela peut s'expliquer par la limitation des ressources des entités, mais peut également être le reflet d'un manque de planification à moyen et long terme.**
- **L'absence système de gestion approprié à l'organisation,** sécurisé et efficace, aussi **bien au niveau central qu'au niveau provincial** et permettant un traitement comptable fiable.
- La non-disponibilité du manuel de procédures administratives et financières. Cette absence ne permet pas de **s'assurer de la mise en œuvre** de procédures standardisées et de la mise en place de points de contrôles efficaces au niveau des procédures financières.
- Le besoin de renforcement des capacités en gestion budgétaires des entités qui se **reflète dans l'élaboration des budgets, qui ne semble pas tenir compte des réalisations** des exercices précédents et **des besoins estimés de l'année suivante.**

4 Conclusions et recommandations

Au terme de notre analyse nous avons relevé plusieurs constats qui ont été présentés dans la section précédente. Ces constats sont autant de facteurs bloquants et ne permettent pas au Ministère de remplir pleinement son rôle dans la croissance économique du pays par le **développement d'un secteur** minier fort et compétitif.

4.1 Problèmes clés identifiés

4.1.1 Inadéquation des ressources et des dépenses du secteur

L'exécution du budget du Ministère des Mines et des autres entités laisse apparaître de manière générale :

- Des dotations budgétaires insuffisantes, ne permettant pas de couvrir les besoins des entités du secteur. Ces dotations accusent de plus un **taux d'exécution faible**, particulièrement pour le Ministère des Mines, ce qui affecte de façon sensible les performances du secteur.
- **un manque d'investissement dans le secteur. Cette situation est démontrée par le taux d'exécution nul du budget d'investissement du Ministère et des services spécialisés.** Pour le C.E.E.C, malgré son autonomie, les montants importants nécessaires pour les équipements de laboratoire ne permettent pas à celui-ci de **s'autofinancer**.

De plus, le budget de fonctionnement du Ministère est généralement sous-exécuté, alors que certaines des entités spécialisées reçoivent des dotations excédant les prévisions. Cette situation explique partiellement la faible performance, la dégradation et le manque des ressources logistiques observées dans ces entités. De plus elle pose le problème des **priorités dans l'allocation des ressources au niveau du Gouvernement**.

4.1.2 Absence de système de gestion approprié

Dans tous les services des mines visités, nous avons constaté l'absence de système de gestion fiable et sécurisé, à tous les niveaux. Au sein du Ministère, le manque de suivi **formalisé des transactions financière a résulté dans l'impossibilité d'estimer les montants** reçus à travers les rétrocessions, ainsi que leur utilisation.

4.1.3 Problèmes de traçabilité des rétrocessions

Nous avons constaté que **la piste d'audit du processus de rétrocession** est insuffisante. Les difficultés liées à la rétrocession sont expliquées par le circuit de traitement assez long, le **manque de réconciliations systématique entre les parties prenantes, et l'intervention de beaucoup d'acteurs. De plus, la rétrocession n'est pas systématique.** Selon la majorité de nos interlocuteurs, et plus particulièrement dans les provinces, les **services d'assiette se plaignent de l'absence de rétrocession**.

Il convient **de mentionner que le manque d'informatisation du circuit de rétrocession entraîne des pertes d'information et des divergences de chiffres** (parfois importantes) entre les différents intervenants du secteur.

De plus, la non-utilisation de l'identifiant unique par les différentes régies et services d'assiette ne permet pas au Gouvernement d'avoir une vision centralisée et unique des informations et des paiements effectués par un opérateur donné ou par l'ensemble des opérateurs du secteur.

4.1.4 Besoin de renforcement des capacités de gestion

En plus de l'absence de logiciel comptable fiable, notre revue des systèmes de gestion en place illustre la nécessité de renforcer les capacités des entités du secteur dans ;

- La planification et le suivi budgétaire ;
- La tenue de la comptabilité et le reporting financier ;
- Les bonnes pratiques en matière de gestion financière ;
- Les équipements et matériels nécessaires pour la gestion financière ;
- La mise en place de fonctions de contrôle interne et d'audit interne performant ;
- La réalisation régulière d'audits externes.

4.1.5 Chaîne de la dépense (chaque dépense individuelle passe par la chaîne de la dépense)

L'idée lors de la mise en place de la chaîne de dépense était de limiter au strict maximum la proportion des dépenses non justifiées. Toutefois, il apparaît sur base des analyses et entretiens réalisés avec nos différents interlocuteurs que la chaîne de la dépense est en partie à l'origine de la sous exécution du budget dans l'Administration du Ministère des Mines. Ce, en raison de sa lourdeur.

En effet, certaines dépenses sont engagées et tombent en annulation sans être payées en raison de la longueur et de la lourdeur du circuit. Cette situation ne peut que compromettre l'efficacité de l'Administration des mines et entraver l'atteinte de ses objectifs.

4.1.6 Circulation de l'information et manque de collaboration

La circulation de l'information est quasi inexistante au sein des entités en charge d'administrer le code minier. Parmi les raisons qui expliquent le déficit de l'information dans le secteur, il convient de mentionner la dispersion géographique des bureaux des services des mines à Kinshasa et dans les provinces, le manque de collaboration entre les différents services impliqués. La rétention/ manque de communication des informations sur la production ou la commercialisation obtenues par différentes sources, par exemple, ne permet pas de vérifier les déclarations des opérateurs et de s'assurer que l'exhaustivité de la base taxable est effectivement captée.

4.2 Recommandations

Les recommandations qui suivent ont pour but de proposer des axes d'amélioration et des pistes de réflexions pour palier et/ou corriger les insuffisances relevées et d'orienter les responsables des entités en charge d'administrer le code minier dans la recherche de solutions durables pour l'amélioration du circuit financier au sein du secteur.

4.2.1 Au niveau du Gouvernement

- Les allocations de ressources financières aux entités du secteur doivent être en ligne avec les priorités déclarées pour le secteur minier et les attentes du Gouvernement. Les **ressources d'investissement au sein de toutes les institutions doivent être une priorité** pour permettre au secteur de jouer pleinement son rôle de moteur du développement. De même les moyens de fonctionnement doivent être proportionnés aux besoins de **l'Administration des Mines**.
- Nous suggérons que les autorités du Ministère **s'impliquent** pour assurer un meilleur **taux d'autorisations d'engagement pour le Ministère** des Mines. Il **s'agit d'obtenir** une augmentation des sommes disponibles pour le fonctionnement et le budget **d'investissement**. Cela permettrait au Ministère de **procéder de manière mesurée à son équipement et à l'amélioration de ses performances**.
- **L'utilisation d'un identifiant** fiscal unique par les différentes régies financières devra **permettre d'améliorer la traçabilité et les échanges d'information sur les paiements** des recettes minières.
- Le Ministère des Mines et les autres intervenants doivent mettre en place des procédures et des mécanismes formalisés, clairs et transparents pour permettre un suivi des recettes mobilisées au sein du Ministère et des entités spécialisées, puis collectée par la DGRAD, **et de la rétrocession reversée aux services d'assiettes** ainsi que résorber le problème de traçabilité des flux financiers identifier précédemment. Ceci demandera une plus grande **automatisation minimum la mise en place d'une plateforme d'échanges de données et d'information avec la DGRAD**.
- Le gouvernement devra de plus **envisager l'assouplissement du** processus de rétrocession afin de procurer des sources de financement régulières aux entités du secteur et **procéder à l'informatisation** de ce circuit pour accélérer et fiabiliser la **circulation de l'information**.

4.2.2 Au niveau du Ministère des Mines et des entités spécialisées

- Sur le plan interne, compte tenu des délais connus sur la Chaîne de la Dépense, il faudrait prévoir pour les dépenses clés et les dépenses prévisibles (matériels, consommables et fournitures de bureau par exemple) **d'engager la majorité des dépenses dès le début de l'année**. Cela demande une **identification des besoins, la création d'un espace de stockage approprié, une gestion centralisée des achats et des stocks, des procédures de sortie et un reporting régulier**.
- Les entités du secteur doivent mettre en place un système performant de gestion financière. Cela comprend :
 - Un logiciel comptable fiable ;
 - Des procédures formalisées claires, intégrant les bonnes pratiques de gestion ;
 - Un renforcement des capacités du personnel en gestion budgétaire et financière ;

- La définition pour chaque entité de règles de tenue de comptabilité régulière aiderait les entités impliquées dans la mobilisation des recettes dans le secteur de disposer des chiffres réels sur les différents montants collectés. Celle-ci doit être rendue obligatoire avec des délais précis pour la production de rapports, dont le contenu doit être clairement défini.
- **La mise en place des fonctions de contrôle interne et d'audit interne performantes.** Ces entités devront être dotées des équipements et matériels adaptés (ordinateurs, bureaux sécurisés, armoires et salles d'archives, formulaires divers, etc.).