

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO
MINISTRE DES FINANCES

**DIRECTION GENERALE
DE L'ECOLE NATIONALE DES FINANCES**



REVUE DE L'ECOLE NATIONALE DES FINANCES

MARS 2021 N° 00

RAPPORT DES ACTIVITES DE FORMATION

ANNEE 2019 - 2020





- **Production :**
Ecole Nationale des Finances
- **Directeur de Publication :**
Professeur Jean Paul NYEMBO TAMPAKANYA
- **Mise en Forme et Traitement de texte :**
Eric KATETE BIAKALO
- **Prise d'images :**
Youdis MUKEBA KADIMA
- **Structure du texte :**
Francis MUTOBOTO
BALSEM
- **Infographie et Design :**
Patrick DUNIA
- **Impression :**
MIRAQ Impression
- **Avec l'appui financier de :**
La DGDA et de La DGI



Son Excellence
Monsieur le Ministre des Finance,

SELE YALAGHULI



**Formateur Christophe
BITASIMWA BAHII**
Secrétaire Général Aux Finances et
Président du Conseil d'Orientation de
l'Ecole Nationale des Finances



**Professeur Jean Paul
NYEMBO TAMPAKANYA**

Spécialiste des questions
financières et bancaires.
Directeur Général de
l'Ecole Nationale des Finances





Avant-propos

Présentation de l'Ecole Nationale des Finances

- Localisation
- Missions
- Organigramme
- Offre de formation :
 - Formation initiale
 - Formation continue

Activités phares de l'année 2020

- Réunions
 - Conseil d'orientation
 - Conseil pédagogique
- Formation Initiale
- Formation Continue
- Partenariats Locaux
- Partenariats internationaux

Principales contraintes et pistes d'amélioration

- Contraintes logistiques
- Contraintes financières

Perspectives

Réflexions scientifiques

- Le phénomène de l'impôt (Prof KAHUMBA LUFUNA)
- La nécessité d'une coordination du financement du service social en RDC (Prof. Jean Paul NYEMBO TAMPAKANYA)
- L'indépendance de la Banque Centrale du Congo : Mythe ou Réalité ? (Prof Jean Paul NYEMBO TAMPAKANYA)
- Levée des fonds sur les marchés financiers afin de financer le développement socioéconomique du pays (Prof. Jean Paul NYEMBO TAMPAKANYA)
- L'évolution de la question du genre en RDC (Mme Françoise N'TANG BIN MULANGU)



AVANT-PROPOS



« L'École Nationale des Finances en tant que structure de formation par excellence en finances publiques en République Démocratique du Congo est appelée à jouer un rôle important dans le développement des compétences pour une gestion saine et efficace des finances de l'Etat.

C'est dans ce cadre que le dispositif de formation des apprenants a été revu avec pour objectif de mieux leur faire acquérir les compétences attendues d'un expert en finances publiques.

Cependant, il sied de signaler les perturbations importantes dues aux mesures prises dans le cadre de la maladie à corona virus. L'école a ainsi été obligée d'optimiser son calendrier ainsi que la programmation des cours et des différentes activités afin de mieux répondre à cette contrainte.

L'école étant en pleine mutation, l'accompagnement institutionnel de tous ses partenaires s'avère indispensable pour plus d'efficacité dans la réalisation de sa mission ».

Professeur Jean Paul NYEMBO TAMPAKANYA
Directeur Général de l'École Nationale des Finances

I. PRÉSENTATION DE L'ÉCOLE NATIONALE DES FINANCES

1. Localisation

L'École Nationale des Finances est située au numéro 32 bis de l'avenue des Forces Armées Congolaises dans la Commune de la Gombe, Ville de Kinshasa en République Démocratique du Congo.

2. Missions

Sous la coordination d'un Directeur Général, l'École Nationale des Finances a pour mission de :

- Concevoir et élaborer les programmes de formation professionnelle de base et de formation continue, de veiller à leur mise en œuvre et en assurer le suivi ;
- Assurer la formation professionnelle et continue des Agents et Cadres des Administrations des Finances et du Budget, des Régies Financières, de l'Autorité de Régulation et de Contrôle des Assurances (ARCA), des Compagnies d'assurance et d'autres Services Publics à caractère économique-financier ;
- Assurer la formation professionnelle de base et la formation continue dans le domaine des Finances Publiques, Comptabilité Publique, Douanes et Impôts, Budget, des Assurances et des Nouvelles Technologies de l'information et de la Communication ;
- Mettre en œuvre la politique de formation professionnelle des agents et cadres de l'Etat en matière de finances publiques et d'assurance ;
- s'assurer de la qualité de la formation, de sa compétitivité et de son adéquation avec les besoins des services utilisateurs des apprenants.
- Ainsi, l'École a pour objet la formation professionnelle et le perfectionnement du personnel du département des Finances ainsi que des candidats à l'exercice de fonctions dans ce département.

3. Organigramme

L'École Nationale des Finances, en tant que structure par excellence de renforcement des

capacités en finances publiques, est supervisée par un Conseil d'Orientation présidé par le Secrétaire Général aux Finances avec pour mission de fixer les orientations stratégiques, conformément aux missions lui dévolues par les textes légaux et réglementaires y relatifs.

Le Directeur Général coordonne les activités de deux directions. Il s'agit de la Direction de la Formation Professionnelle et de la Direction des Ressources.

La Direction de la Formation Professionnelle a pour mission de :

- Coordonner les actions de formation professionnelle de base et de recherche ;
- Organiser, évaluer et améliorer les activités de formation initiale, permanente et informatique ;
- Organiser des journées scientifiques ;
- Assurer le suivi de l'exécution des programmes de formation ;
- Identifier les besoins en formation ;

La Direction des Ressources quant à elle a pour tâches :

- Coordonner le personnel, des moyens financiers, matériels et du patrimoine de la Direction Générale de l'École Nationale des Finances ;
- Assurer le suivi des activités parascolaires.

4. Offre de formation

L'école nationale des finances offre deux types de formation :

- **Une formation initiale** d'une durée de trois années dont une année de tronc commun et deux années de spécialisation dans les domaines ci-après:
 - Assurance
 - Budget et comptabilité publique
 - Douanes et accises
 - Impôts directs et indirects
- **Une formation continue** ou permanente sur divers domaines ayant trait à la gestion des finances publiques.

II. ACTIVITÉS PHARES DE L'ANNÉE 2019 - 2020

1. Réunions

a. Pour le Conseil d'orientation

Le Conseil d'Orientation est chargé :

- De l'élaboration de la politique générale de la Direction Générale de l'Ecole et de son orientation ;
- De questions afférentes à l'organisation de l'Ecole, notamment la création de nouveaux cycles d'études, la modification de ceux déjà existants ;
- Des affaires relatives à la discipline lorsque celles-ci ne sont pas de la compétence du Directeur Général de l'Ecole.

Il s'est tenu quatre réunions du Conseil d'Orientation :

- La réunion du Vendredi 16 Août 2019 à 13 heures à la Direction Général de l'Ecole Nationale des Finances, un seul point à l'ordre du jour : Etat de lieux de la Direction Général de l'Ecole Nationale des Finances.
- La réunion du 31 Janvier 2020 qui a essentiellement porté sur l'évaluation de la formation et l'adoption du règlement intérieur de l'école ;
- La réunion du vendredi 25 mars 2020 qui a essentiellement porté sur l'évaluation du premier semestre de l'année de formation 2019-2020, la composition d'une commission d'évaluation du programme de formation de l'école Nationale des Finances et enfin l'entrée en exécution du règlement intérieur adopté à la réunion précédant signé par le secrétaire général aux finances et président du conseil d'orientation de l'Ecole Nationale des Finances ainsi que le Directeur Général de l'École Nationale des Finances ;
- La réunion du vendredi 11 septembre 2020 a essentiellement porté sur la validation des travaux de la commission interministérielle chargée de l'élaboration du nouveau programme de formation de l'école Nationale des Finances.

b. Conseil pédagogique

Le Conseil Pédagogique est l'organe d'organisation matérielle des enseignements de la DGENF. Trois réunions ont été organisées au courant de l'année 2020 :

- Conseil Pédagogique du Mercredi 21 Août 2019 (Réunion Extraordinaire) avec quatre points à l'ordre du jour ; à savoir :

- Communication du Président du Conseil d'Orientation ;
- Mot du Directeur général de la direction Générale de l'Ecole Nationale des Finances ;
- Calendrier de clôture des activités de l'Ecole par le Directeur de la Formation Professionnelle ;
- Divers.
- Le conseil pédagogique du vendredi 13 mars 2020 a essentiellement porté sur la présentation du règlement intérieur de l'école aux formateurs et le lancement de sa vulgarisation ;
- Le conseil Pédagogique du mardi 9 Juin 2020 dans le contexte particulier de suspension des activités des enseignements. Il a porté sur la préparation de la reprise des activités académiques notamment le programme des enseignements du premier semestre; l'organisation du stage des apprenants Finalistes ainsi que les modalités de rédaction et de défense de leurs mémoires de fin de formation.

2. Formation initiale

L'année 2019 - 2020 a durement été marquée par la mise en place de deux confinements occasionnant la suspension des activités académiques pendant plusieurs semaines. Il y a ainsi eu une première interruption du mois de mars au mois de Juillet 2020.

Ainsi la reprise des activités au mois d'Août a permis de poursuivre avec les cours pendant deux mois pour les tronc communs et les deuxièmes avant d'organiser les examens d'une part et d'autre part les examens de ceux des troisièmes car ayant déjà fini les cours avant le confinement. Le temps restant leur a permis de rédiger les mémoires et de les défendre en groupe, une situation exceptionnelle, du fait des perturbations et de la difficulté à effectuer les recherches.

Nous tenons à signaler, par ailleurs, la signature par son Excellence Monsieur le ministre des finances de l'arrêté n°CAB/MIN/FINANCES/DGENF/2020/020 du 23 Octobre 2020 Fixant le programme de Formation à l'Ecole Nationale des Finances.

Les délibérations ont eu lieu au mois d'octobre en présence des formateurs ayant interrogé dans chaque promotion.

Il s'est ainsi dégagé les résultats suivants :

a. Délibération des troncs communs

- Tronc commun A

N°	Mentions	Effectifs par mention
1	Grande distinction	0
2	Distinction	5
3	Satisfaction	128
4	Échec	28
Effectif total		161

- Tronc commun B

N°	Mentions	Effectifs par mention
1	Grande distinction	2
2	Distinction	6
3	Satisfaction	119
4	Échec	27
Effectif total		158

b. Délibération des deuxièmes

- Deuxième Budget et Comptabilité Publique

N°	Mentions	Effectifs par mention
1	Grande distinction	0
2	Distinction	17
3	Satisfaction	137
4	Échec	39
Effectif total		193

- Deuxième Douanes et Accises

N°	Mentions	Effectifs par mention
1	Grande distinction	1
2	Distinction	4
3	Satisfaction	33
4	Échec	11
Effectif total		49

- Deuxième Impôts Directs et Indirects

N°	Mentions	Effectifs par mention
1	Grande distinction	2
2	Distinction	3
3	Satisfaction	54
4	Échec	22
Effectif total		81

c. Délibération des Troisièmes

- Troisième Budget et Comptabilité Publique

N°	Mentions	Effectifs par mention
1	Grande distinction	4
2	Distinction	24
3	Satisfaction	147
4	Échec	23
Effectif total		198

- Troisième Douanes et Accises

N°	Mentions	Effectifs par mention
1	Grande distinction	3
2	Distinction	12
3	Satisfaction	43
4	Échec	0
Effectif total		58

- Troisième Impôts Directs et Indirects

N°	Mentions	Effectifs par mention
1	Grande distinction	3
2	Distinction	54
3	Satisfaction	4
4	Échec	0
Effectif total		61

d. Concours d'admission à l'ENF

Le concours d'admission à l'école Nationale des Finances pour l'année de formation 2020-2021 a eu lieu le dimanche 1 novembre dans tous les chefs-lieux de la République Démocratique du Congo. Seuls les candidats remplissant les critères tel que prévue dans le Règlement Intérieur de l'école ont pu y participer. Ces conditions sont les suivantes :

- Etre de nationalité congolaise ;
- Etre agent en service des administrations des finances et du budget au niveau national ou provincial ;
- Etre détenteur au moins, d'un diplôme de graduat ou d'un diplôme étranger jugé équivalent ou d'une attestation tenant lieu du diplôme de graduat ;
- Avoir payé les frais de participation et déposé dans le délai les documents administratifs et académiques requis.
- Etre agé de 40 ans au plus.

Par ailleurs, conformément à la décision du Conseil d'Orientation du vendredi 16 Aout 2020,

aucun apprenants n'est autorisé à reprendre une année de formation en cas d'échec. En effet, la mesure relative au tronc commun a été étendue aux autres promotions.

e. Collation des grades

Il faut préciser que pour une première fois, l'école a été honoré par la présence du ministre de tutelle, Son Excellence Monsieur le Ministre des Finances qui a personnellement présidé la cérémonie jumelée de clôture de l'année de formation 2019-2020 et d'ouverture de l'année de formation 2020-2021. La cérémonie s'est déroulée suivant le planning suivant :

- Monsieur le Directeur Général de l'École Nationale des Finances ;
- Monsieur le Directeur de la Formation Professionnelle de l'École Nationale des Finances ;
- Son Excellence Monsieur le Ministre des Finances
- Madame et Messieurs les Chefs de section pour la proclamation des résultats des finalistes.

Mot de bienvenue du Directeur Général de l'École Nationale des Finances



**Prof Jean-Paul
NYEMBO TAMPAKANYA,**
Directeur Général de
l'École Nationale des Finances

Chers parents, distingués invités

En fin on peut clôturer l'année de formation 2019-2020 et ouvrir la nouvelle année.

C'est dans cette joie que la Direction Générale de l'École Nationale des Finances vous souhaite la bienvenue.

L'année pour laquelle il sera procédé à la remise de diplôme était non seulement difficile mais aussi et surtout particulière.

Malgré la pandémie du moment survenu juste à la fin du premier semestre, votre Ecole a pu terminer, conformément au programme, la formation tant à l'initiale qu'en mode continue.

Concernant la formation initiale, 965 agents ont été formés et 318 ont été reçus en troisième année de formation. L'école estime qu'ils ont terminé les 3 ans de formation et vont devoir regagner leurs services respectifs. Pour cette année, ceux qui n'ont pas pu obtenir la mention Satisfaction au moins doivent également quitter l'École, conformément à son règlement intérieur, les décisions du conseil d'orientation et la volonté de Hiérarchie de l'École. C'est le cas, en 3ème budget et comptabilité où 23 ont échoué, 4 en 3ème Impôts et d'autres en 2ème et en tronc commun.

Excellence Monsieur le Ministre des Finances ;

Messieurs les Secrétaires Généraux aux Finances et Budget ;

Messieurs les directeurs de cabinet ;

Madame et messieurs les directeurs généraux des Douanes, des Impôts, de la DGRAD, de l'ENA, de la SONAS ;

Messieurs les Directeurs Généraux de la DGRK et de la DRLU représentant les provinces ;

Mesdames et Messieurs les directeurs et Cadres des administrations des Finances et Budget ;

Mesdames et messieurs les agents et Cadres de la DGENF ;

Madame et messieurs les chefs des sections ;

Chers formateurs ;

Chers apprenants ;

Chers lauréats ;

Concernant la formation continue, 60 femmes des administrations des finances ont été formées à Kinshasa pendant cinq jours sur les 10 prévus. En Province, l'antenne provinciale de l'ENF a été installée à Kolwezi dans la province du Lualaba et à cette occasion le gouvernement a été formé afin de lancer les activités de l'antenne dans cette province.

Excellence Monsieur le Ministre,

Distingués personnalités et invités, tout protocole respecté ;

L'École est arrivée à réaliser sa part du travail grâce à certaines personnalités de bonne volonté épris d'un esprit patriotique.

Nous pouvons ici remercier votre Excellence pour l'accompagnement sans condition car pendant votre mandat l'École vient d'avoir, en plus de l'autorisation d'installer en province les antennes progressivement, un nouveau programme de formation signé depuis ce

23 octobre dernier. Aussi, l'Ecole peut, désormais, décerner les diplômes sécurisés.

C'est vrai que les temps sont durs, mais Excellence, l'ENF est votre outil à l'image du bœuf qui doit tirer la charrue, que sont les administrations des finances et budget bénéficiaires de la formation.

Excellence monsieur le Ministre, Votre Ecole n'a pas des partenaires techniques et financiers traditionnels, ces derniers estimant qu'ils sont en programme avec le gouvernement depuis quelques années et que le volet formation en finances publiques a toujours été pris en compte. Ce qui nous prive de toute possibilité d'être appuyé par lesdits partenaires.

Cet état de chose a fait que les infrastructures de l'Ecole sont restées de la qualité des années 170-1980 et une bibliothèque obsolète. Cela ne donne pas une image de marque de l'Ecole d'Excellence. Plaise à votre Excellence de moderniser le cadre d'apprentissage de l'ENF, comme vous l'avez fait ailleurs.

Nous remercions également le secrétaire Général aux Finances, Président du conseil d'orientation, pour l'implication personnelle ayant permis la prise des décisions qui ont facilité le déroulement de l'année de formation.

A travers lui, nous remercions tous les membres du conseil d'orientation, pour leur participation régulière aux différentes réunions.

Je tiens à remercier particulièrement la DGDA et la DGI qui, malgré les difficultés, ont été permanent pour la mise en œuvre de la

formation. Cette note est encore soutenue à l'égard de la DGDA qui, il y a quelques 2 mois a remis en service la salle informatique dédiée à la formation initiale en dotant l'Ecole de 25 ordinateurs fixes et les accessoires nécessaires pour opérationnaliser le site internet.

Avec cet outil, l'Ecole peut former à distance et être visible 24h/24h sur le lien www.ENF-rdc.net.

Nous pouvons également remercier le gouverneur de la province du lualaba qui a décidé d'opérationnaliser l'antenne en organisant la première session de formation dès la deuxième quinzaine du mois de novembre en cours. Que le Directeur Général de la DRLU ici présent trouve l'expression de notre gratitude.

Excellence Monsieur le Ministre, depuis cette année 2020-2021, l'Ecole ne va recevoir que les personnes âgées de 40 ans au plus et gradués au moins. Ceci demande à ce que ceux qui sont exclues par ces critères soient pris en charge par la formation continue.

Excellences,

Distingués invités ;

L'ENF rassure monsieur le Ministre des Finances et à travers lui l'Etat congolais et ses partenaires qu'elle a les compétences nécessaires pour former en finances publiques.

Il vous souviendra qu'elle a un nombre important des formateurs compétents.

Je vous remercie.

Rapport des activités de formation par le Directeur de la Formation Professionnelles de l'École Nationale des Finances



Mr EBENGO MPETI Fidèle
Directeur de Formation à la DGENF

Mot de clôture de l'année 2019-2020 et d'ouverture de l'année 2020-2021 de Son Excellence Monsieur le Ministre des Finances



Son Excellence
Monsieur le Ministre des Finances,
SELE YALAGULI

Monsieur le Directeur Général de la Direction Générale de l'Ecole Nationale des Finances ;

Messieurs les secrétaires généraux ;

Monsieur l'Inspecteur Général des Finances Chef de Service ;

Mesdames et Messieurs les Directeurs Généraux;

Mesdames et Messieurs les Professeurs et Formateurs de l'ENF ;

Mesdames et Messieurs les cadres des Administrations des Finances et Budget ;

Mesdames et Messieurs les Chefs des Sections de l'ENF ;

Chers apprenants ;

Distingués invités, tout protocole respecté.

Je procède ce jour à la clôture de l'année de formation 2019 – 2020.

Cette année a été émaillée de beaucoup d'obstacles qui ont pesé sur l'année 2020 tant sur le plan externe qu'interne, notamment pour le premier cas, la propagation dans le monde de la COVID-19.

Au plan interne, je mentionnerai les contretemps de cette pandémie sur les quatre principaux secteurs de l'Economie : le secteur de productions, le secteur des relations, le secteur des Finances publiques, le secteur des relations extérieures et le secteur de la monnaie et du crédit.

Avec l'appui de tout le gouvernement, sous l'impulsion

de son Excellence Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat, je peux m'estimer heureux de remettre l'Ecole sur l'orbite.

En effet, mon prédécesseur avait entamé la réforme de son programme, que je viens de parachever avec la signature, ce 23 octobre, d'un arrêté fixant et précisant le nouveau programme. Ce dernier répond aux exigences de qualité de la formation et au besoin de l'excellence.

A ce sujet, j'instruis le conseil d'orientation et la Direction Générale de l'Ecole Nationale des Finances pour une exécution immédiate dudit programme.

Il va sans dire que Monsieur le Directeur Général veillera sur le profil des formateurs et des apprenants. Pour la formation initiale, seul, les jeunes de 40 ans au plus et gradués au moins ont été recrutés.

L'Ecole Nationale des Finances est la seule qui forme en matière des Finances Publiques. Aussi, j'invite les provinces et les Directions Générales des recettes nationales et Provinciales à accompagner l'installation des antennes provinciales de l'Ecole nationale des Finances. C'est de cette façon que pourra être résorbé le reste d'agents exclus du fait des critères d'âge et de diplôme.

Le but visé est la formation de tous les agents, certains pendant trois ans à Kinshasa et d'autres sur place, en province, pour des courtes durées.

J'encourage la Direction Générale à poursuivre avec la recherche des partenaires afin d'obtenir leur accompagnement. Je félicite l'accord signé dans ce cadre avec l'Institut des Finances Publiques du Royaume de Maroc au mois de février de cette année.

Cet accord permettra aux apprenants de l'Ecole Nationale des Finances de faire leur stage à l'étranger et d'être même formé, ici in situ, par les encadreurs Marocains.

Je demande aux coordonnateurs des structures du ministre de prendre des dispositions idoines à l'effet d'obtenir un financement de nos bailleurs en faveur de l'Ecole Nationale des Finances.

L'Ecole doit être sérieusement réhabilitée et modernisée. Je prends un engagement, ce jour, de tout mettre en œuvre avec le Ministre du Budget et les partenaires pour améliorer le milieu d'apprentissage.

J'instruis mon conseiller administratif, responsable de passation des marchés, à initier l'appel d'offres pour l'acquisition des écritoires pour les salles des cours.

Mesdames et messieurs, distingués invités, telle est la substance de mon allocution de clôture de cette année de formation en imposant ma communication dont les maîtres-mots sont : la discipline, l'ordre et le travail.

Ainsi, je déclare close l'année de formation 2019 – 2020 et ouverte celle 2020 – 2021.

Photos de la cérémonie



**Prof Jean-Paul NYEMBO, Directeur Général de l'ENF
& Son Excellence Monsieur le Ministre des Finance, SELE YALAGHULI**



**Prof Jean-Paul NYEMBO, Son Excellence Monsieur le Ministre de Finances
et le Secrétaire Général Aux Finances**



**Mr MUNYAMBARA KAKULE Déo-Gratias,
Directeur de Ressources de la DGENF**

**Mr EBENGO MPETI Fidèle,
Directeur de Formation à la DGENF**

Proclamation des résultats par Madame et Messieurs les Chefs de Sections



Mr BEBBO TETEY, le Chef de Section Adjoint, de la section Douanes & Accises, qui proclame les lauréats de la Douane



Mme LONJI BANDEKELA LOKADI, Chef de Section Adjoint, de la Section Impôts Directs et Impôts Indirects



Professeur NSAKA, Chef de Section, de la Section Budget et Comptabilité Publique



Mr ILUNGA BANZA Gervais, Assistant Principal du Directeur Général de l'ENF



Mme MUSUMBA Euphrasie, Chef de Bureau Dépense de la DGENF



**Mr MUTOBOTO BOLSEM Francis,
Secrétaire Administratif de la DGENF**



**Mr KATEKE BIAKALO Eric,
Assistant Informatique du Directeur Général de l'ENF**



**Mr NYEMBO LUKANGA Nylu, Assistant du Directeur Général
de l'ENF en charge des Finances et Administration**



**Mme AFILIKANGA KITANA,
Chargée des courriers de la DGENF**





Cocktail

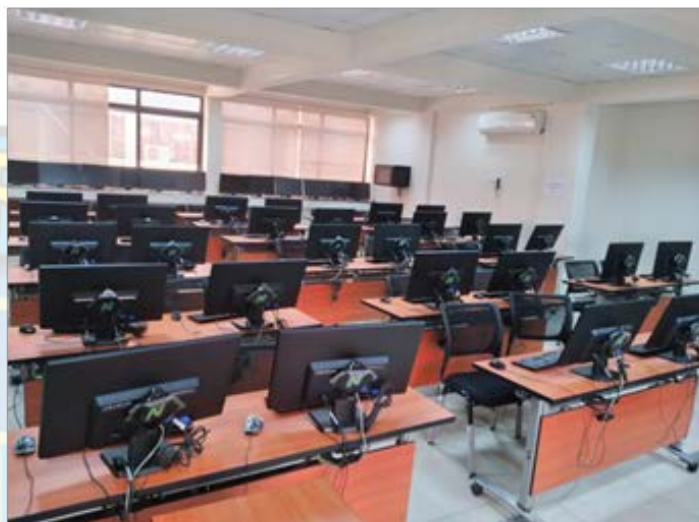


3. Formation continue

Une formation de renforcement des capacités a été organisée au mois de mars en faveur des femmes du Ministère des Finances mais elle a malheureusement été interrompue de suite du confinement.

L'école nationale des finances dispose également d'un centre de renforcement des capacités

en gouvernance grâce à son partenariat avec le SENAREC. Le réaménagement de son fonctionnement et de son organisation a été acté par l'arrêté n°024/CAB.MIN./FINANCES/DGENF/2020 du 31 décembre 2020 portant organisation et fonctionnement du Centre d'Excellence « CENF » au sein de l'Ecole Nationale des Finances.



4. Partenariats locaux

- Correction du concours d'embauche de la Direction Générale des Douanes et Accises;
- L'installation de l'antenne provinciale du Lualaba

Conformément au nouveau cadre organique de l'école nationale des Finances et dans le souci de rapprocher l'école de son public cible, l'antenne provinciale du Lualaba a été installée grâce à l'ordre de mission de son excellence monsieur le Ministre des Finances mais aussi l'implication personnelle de Son Excellence Monsieur le Gouverneur du Lualaba.

Ces installations devraient se poursuivre dans le reste des provinces en fonction des moyens disponibles et de l'accompagnement des institutions locales.

- Dotation en équipement informatique



L'école a bénéficié d'un lot d'équipement informatique grâce à un don de la Direction Générale des Douanes et Accises. Ceci a permis d'équiper la salle informatique qui n'existait plus que de nom.



Salle informatique





Salle de réunions



Salle de lecture de la bibliothèque



Réfection du bâtiment



5. Partenariats internationaux

Le Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration du Royaume du Maroc a organisé, le 17 et le 18 février 2020 à Rabat, la 4^{ème} conférence des instituts des Finances Publiques d'Afrique, du moyen Orient et des Caraïbes sur le thème « Formation et Digitalisation des Finances Publiques ». Cette édition a enregistré la participation des pays membres du Réseau des Instituts des Finances Publiques venant d'Afrique du Moyen Orient et des Caraïbes.

Espace interactif d'échanges et de partage des expériences, la 4^{ème} Conférence de Rabat

avait pour ambition d'engager une réflexion sur les Processus de digitalisation dans les Pays membres du Réseau des Instituts des Finances Publiques, en interaction avec les moyens et les outils performants permettant de mettre en place une politique de formation des cadres et personnels des administrations concernées chargés de porter et de renforcer le projet de digitalisation des Administrations des Finances Publiques.

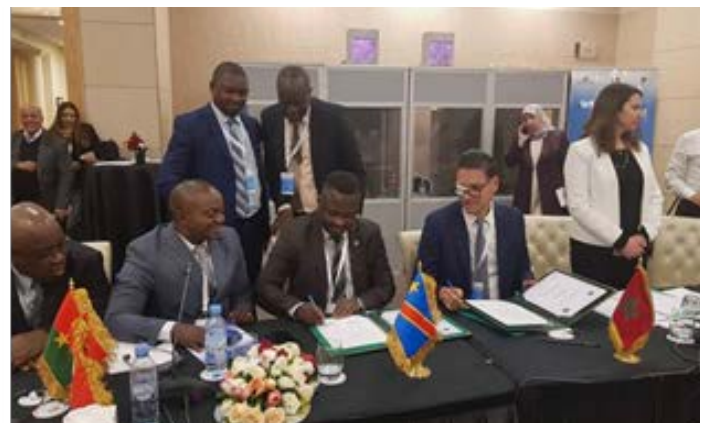
Les travaux proprement-dits de la 4^{ème} Conférence des Instituts des Finances Publiques ont été structurés en 3 panels :

- Accompagnement de la

transformation digital des administrations des Finances Publiques par la formation ;

- Offre(s) de formation et évolution des métiers due à la digitalisation des Finances Publiques
- Responsabilité sociétale et la Dimension genre dans la formation à l'ère de la numérisation des Finances Publiques.

L'Ecole Nationale des Finances a pris une part active à ces travaux qui se sont soldés par la signature d'un partenariat avec l'école des finances public du Maroc pour le perfectionnement des stagiaires congolais.



6. Disponibilité des Diplômes et des Brevets



REPUBLICQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO
MINISTRE DES FINANCES
ECOLE NATIONALE DES FINANCES

DIPLOME N°

Nous, Secrétaire Général aux Finances (Président) et Directeur Général de l'Ecole Nationale des Finances (Secrétaire) du jury chargé de procéder aux examens de la troisième année de formation à l'Ecole Nationale des Finances

Certifions que le (la) nommé (e) né (e) à
le a réussi avec la mention en date du aux examens inscrits au programme de la

Avons conféré et conférons à le Grade de Gradué en

En foi de quoi, nous lui avons délivré le présent diplôme, attestant en même temps qu'il/elle a suivi régulièrement les cours et exercices prévus au programme et que toutes les prescriptions légales en vigueur ont été observées.

Nous, Ministre des Finances, sur proposition du jury, attestons que le présent diplôme a été délivré régulièrement et que toutes les conditions prescrites par la législation congolaise en vigueur en la matière ont été observées.

En foi de quoi, nous l'avons homologué le et enregistré sous le n°

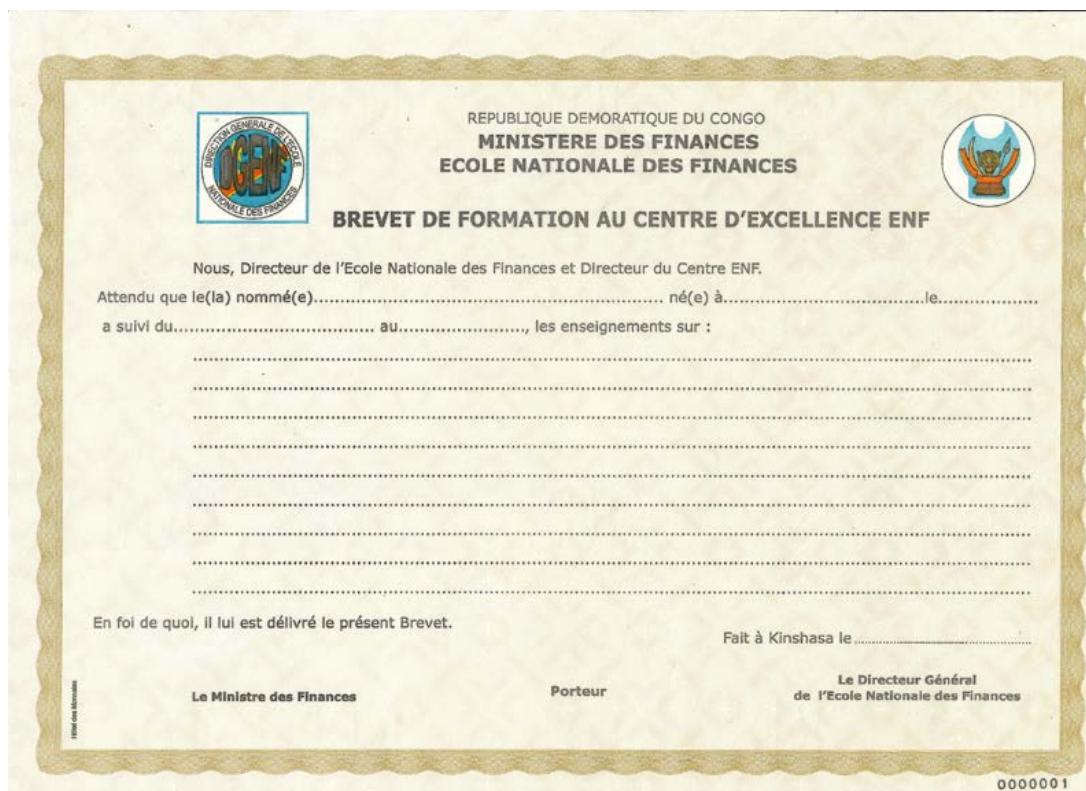
Fait à Kinshasa le

Le Secrétaire Général aux Finances Le Directeur Général de l'Ecole Nationale des Finances

Le Ministre des Finances Le porteur

0000246

A la fin de la formation initiale, l'Ecole Nationale des Finances met à la disposition des lauréats les diplômes sécurisés et imprimés par la Banque Centrale du Congo (Hôtel des Monnaies).



REPUBLICQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO
MINISTRE DES FINANCES
ECOLE NATIONALE DES FINANCES

BREVET DE FORMATION AU CENTRE D'EXCELLENCE ENF

Nous, Directeur de l'Ecole Nationale des Finances et Directeur du Centre ENF.

Attendu que le (la) nommé (e) né (e) à le
a suivi du au, les enseignements sur :

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

En foi de quoi, il lui est délivré le présent Brevet.

Fait à Kinshasa le

Le Ministre des Finances Porteur Le Directeur Général de l'Ecole Nationale des Finances

0000001

A la fin de la formation Permanente, le Centre d'Excellence de l'Ecole Nationale des Finances met à la disposition des formés un brevet sécurisé et imprimé par la Banque Centrale du Congo (Hôtel des Monnaies).

III. PRINCIPALES CONTRAINTES ET PISTES D'AMELIORATION

1. Contraintes

a. Contraintes logistiques

- Vétusté et insuffisance des locaux pour accueillir les apprenants et le personnel affecté à la Direction Générale de l'École Nationale des Finances ;
- L'insuffisance de l'équipement informatique ;
- Vétusté et insuffisance des écritoires pour les apprenants ;
- Insuffisance du fonds documentaire de la bibliothèque ;

b. Contraintes financières

Les frais de fonctionnement et l'enveloppe du budget annexe alloués à l'école Nationale des Finances ne correspondent pas aux besoins réels de l'institution.

2. Pistes d'amélioration

Afin de permettre à l'Ecole Nationale des Finances de produire un travail de qualité et

d'accueillir les apprenants dans des conditions requises, il est nécessaire de lui doter des moyens suffisants.

Ainsi, nous suggérons :

- a. L'augmentation de l'enveloppe du budget annexe et des frais de fonctionnement afin de couvrir convenablement les charges relatives au fonctionnement et la rémunération des formateurs ;
- b. La construction, à moyen terme, d'un bâtiment moderne pouvant abriter les bureaux et salles des cours dans l'enceinte de l'École Nationale des Finances ;
- c. L'équipement des salles des cours en mobiliers adaptés ;
- d. La régularisation de la situation des nouvelles unités ;
- e. Actualisation du fonds documentaire de l'École Nationale des Finances ;
- f. Régulariser la situation administrative des nouvelles unités.

IV. PERSPECTIVES

La vision de la nouvelle Direction de l'Ecole Nationale des Finances est d'accroître son envergure nationale et internationale. C'est dans ce cadre qu'elle a commencé l'implantation des antennes provinciales d'une part et d'autre part a signé des partenariats avec des institutions similaires à travers l'Afrique.

Cette stratégie vise plus de performance dans la réalisation de ses missions.

Ainsi, une rationalisation de son fonctionnement et de son organisation s'avère indispensable à l'implémentation de cette nouvelle vision.



V. REFLEXIONS SCIENTIFIQUES SUR LES QUESTIONS D'ACTUALITE

LE PHENOMENE DE L'IMPOT

Par

Professeur KAUMBA LUFUNDA

Philosophe et Criminologue

0. INTRODUCTION

S'il est aisé de déclarer que le paiement de l'impôt est un acte de civisme, il reste cependant malaisé de constater, à l'observation de différents actes civiques posés plus ou moins spontanément par les citoyens, que le paiement de l'impôt serait probablement le plus problématique, pour ne pas dire celui qui révolte le plus les citoyens, même parmi les plus honnêtes. La vague de protestations qui déferlent sur l'opinion depuis le début de cette année 2020 est là pour en témoigner si besoin en était.

La nouvelle loi de finances 2020 est venue remettre la question de l'impôt au centre des débats de politique sociale et économique. Tout se passe comme si l'effectivité de l'autorité de l'Etat, la relance consolidation du cadre macro-économique et l'amélioration des conditions de vie de la population, seraient inextricablement liées aux avatars de l'impôt.

Si naguère, seule une classe de nantis se plaignait de la pression fiscale, désormais, il n'est plus personne qui soit épargné, car il n'y aurait plus de citoyens de seconde zone exonérés du droit de contribuer au fonctionnement de l'Etat par leurs contributions. Au nom de l'égalité des citoyens, tous les revenus doivent être imposés.

Pour les assujettis d'hier, et pour ceux d'aujourd'hui, la veillée d'armes continue ou commence face à l'administration fiscale qui, en fait, vient de lancer une opération douloureuse pour tous. Le ton avait été donné dans le secteur minier, dès la promulgation du nouveau Code minier¹, avec, en plus, la constitution d'une catégorie de minerais qualifiés de stratégiques. Maintenant, ce sont les fonctionnaires qui lancent leurs cris de détresse face à l'extension de la tranche de la rémunération affectée par l'impôt.

Nous assistons à une sorte de rupture de

consensus sur la nature et la légitimité de l'impôt, l'opportunité et les modalités de prélèvement, les précautions et garanties de bonne gestion. La souffrance consentie peut-elle être compensée ou justifiée par la finalité visée, à savoir assurer le bien commun ? Mon grand-père rappelait toujours ce proverbe lega : « le jour de l'impôt est un jour de deuil ou de regrets » (*Lusi Iwa mfuto luli lusi mitato*).

Conscient du fait que les réactions face à l'impôt peuvent dégénérer en troubles et violences préjudiciables tant à l'ordre public et à la sécurité publique, qu'à la paix et à la tranquillité publique, il se fait sentir un besoin pressant de clarifier le débat sur l'impôt. Nous commençons, en effet, une nouvelle phase de notre histoire politique, avec ses défis et ses opportunités. Quel sens prendra désormais l'impôt dans ce nouveau contexte ? Parmi les moteurs et vecteurs du changement de la gouvernance sous la troisième mandature de la troisième République, il nous faut donc cerner le rôle et le statut de l'impôt.

Dans le cadre de la participation au travail de clarification du débat sur l'impôt, il nous faudra au préalable procéder au toilettage de certains concepts liés à des pratiques d'imposition ayant eu cours dans notre pays depuis les temps anciens, puis décrire les processus d'ostracismes (bannissement) de l'impôt depuis la deuxième République, et enfin réinsérer le retour de l'impôt dans le cadre de la normalisation de la gouvernance en contexte démocratique.

1. DU TRIBUT A L'IMPOT

Dans notre mémoire collective, nous avons tendance à mettre dans le même sac ou le même panier, les impôts, les taxes et les tracasseries diverses que la population subit de la part des fonctionnaires des différentes administrations.

¹ Cf. Loi n.

Pour nous permettre de retrouver notre chemin à travers ce dédale de pratiques administratives, prenons soin de suivre dans un ordre plus ou moins chronologique les expériences dont notre mémoire collective peut encore se souvenir.

Notons de prime abord que l'**impôt**, en est tant qu'un prélèvement obligatoire opéré, par une autorité publique, sur les ressources ou les revenus des membres d'une entité administrative. Ainsi défini, l'impôt a toujours existé dans nos diverses communautés ethniques ou tribales. Comme disait mon grand-père, « *le chef vit de tribut, mais le crocodile vit de la chasse* ». Les empereurs, les rois, les chefs coutumiers et autres chefs de terre, ont toujours exigé un tribut de la part des personnes sur qui s'exerçaient leur imperium, et ils ont généralement disposé d'un personnel préposé à la collecte du **tribut** (du latin *tributum*, contribution¹), terme désignant « une contribution périodique qu'une partie fait à une autre en signe de soumission ou d'allégeance. Le tribut peut être constitué de biens de valeurs, de production agricole, ou de monnaies pour les périodes historiques durant lesquelles la monnaie existe » (Wikipédia). A ne donc pas confondre avec une tribu, un groupe ethnique.

Le collecteur d'impôt ou de tribut exerçait en fait des missions de police économique. La police a toujours été mise à contribution sur le champ économique pour permettre de conjuguer sécurité et prospérité. Joseph Ki-Zerbo note qu'au Xe siècle :

"La prospérité et la sécurité du Ghana ont frappé les voyageurs arabes, dont la plupart avaient pourtant visité les grandes cités du Maghreb et même d'Espagne (...). Chaque matin, le souverain, (Toun-ka), dans une sorte de ronde de la justice, sortait à cheval accompagné de tous ses officiers, et faisaient le tour de la capitale, s'arrêtant pour écouter les doléances éventuelles de ses sujets les plus humbles et leur faire rendre justice séance tenante, la ronde du soir par contre ne devait pas être interrompue"².

Chez les **Baluba du Katanga** de la tradition Kalundwa, le *Mulopwe* (l'Empereur) était un personnage sacré et qui, à ce titre recevait régulièrement des hommages sous des formes

variées : les corvées (*Mingilu*), les tributs de toutes sortes (*Milambu*), les indemnités à l'occasion de l'investiture des dignitaires (*Kugala*). Il confiait la gestion des régions à des dignitaires terriens portant le titre de Kilolo, mais pour les contrôler, il désignait des agents dénommés *Kwipata* (*Kwihata*), chargés de percevoir les tributs³. Aujourd'hui, *Mwipata* désigne le village de résidence du chef, le siège du pouvoir, autrement dit la capitale. *Kwipata* est alors devenu la dénomination de la résidence proprement dite du chef.

Dans l'**Empire Lunda**, le Mwant Yav avait mis au point un système élaboré de collecte du tribut. Selon Bruno Crine-Mavar, il disposait de trois catégories de gardiens chargés de lever le tribut, à savoir :

- le *Tshilol* : celui qui regardait le territoire en levant les impôts ;
- l'*Ikej* : celui qui surveillait le Tshilol, et
- le *Kakwata* : celui qui était chargé d'attraper ou d'arrêter les récalcitrants.

Ces trois catégories de fonctionnaires s'illustraient par des exactions qui trahissaient l'avidité du chef Mwant Yav, semaient l'insécurité à travers le territoire et affligeaient le peuple⁴.

Chez les **Bakongo**, le percepteur d'impôt s'appelait « *mvakusi phaku* », littéralement l'arracheur d'impôt !

Mais, en même temps que le tribut ou l'impôt jouaient un rôle économique, en même temps il déterminait le statut du bénéficiaire et de l'assujetti, dans le cadre de rapports de *soumission* vis-à-vis d'une autorité et d'*allégeance* face à un pouvoir.

Les villages situés sur le terroir d'un chef, c'est-à-dire dans une chefferie, étaient tenus de manifester leur soumission et reconnaître ainsi qu'ils étaient redevables vis-à-vis du chef de la chefferie, à travers des signes. C'est tout le sens du tribut. Ce dernier pouvait être *ordinaire* et était alors « constitué de produits de chasse ou de pêche, de la cueillette et de l'agriculture, mais le *tribut noble* comprenait un certain nombre de biens, symboles de prestige et du pouvoir politique notamment les défenses d'éléphant, les

² KI-ZERBO, J., *Histoire de l'Afrique noire*, Paris, Hatier, 1972, p. 109.

³ NDAYWEL è Nziem, Isidore, *Histoire générale du Congo. De l'héritage ancien à la République Démocratique du Congo*, Bruxelles, De Boeck, 1998, p. 140)

⁴ CRINE-MAVAR, B., *Histoire traditionnelle du Shaba*, in *Cultures au Zaïre et en Afrique*, n°1, 1973, p. 87.

plumes d'aigle, les canines des fauves, la peau de léopard, etc. » (Ndaywel, p. 61). Mon grand-père disait : « *tu habites sur la terre d'autrui et tu crois que le chef de terre se nourrira de haricots* ».

Quand un chasseur abattait du gibier, la tête lui appartenait en propre tandis qu'il devait remettre au chef un cuissot, le poitrail ou le dos. Dans les marchés, des agents pouvaient passer quotidiennement prélever de la nourriture pour le chef.

A leur arrivée sur les terres constituant le bassin du fleuve Congo, les **explorateurs** et les **colons** trouvèrent des systèmes traditionnels d'échanges de biens par le troc, ou moyennant des paiements en nature : perles, croisettes de cuivre, balles de cotons⁵. Les administrateurs du futur Etat Indépendant du Congo retinrent les paiements en marchandises et en travail (Reybrouck, p. 107), paiements en nature qui répondaient à leurs besoins de domination et d'exploitation. Il leur fallait au départ des porteurs et de la nourriture. Ils instituèrent à cet effet le **portage** et les **corvées** d'approvisionnement en denrées alimentaires. La contribution obligatoire des populations autochtones à la mise en valeur des territoires visés par l'occupation européenne se déclina à travers les travaux de portage, de corvées et d'exploitation du caoutchouc.

« Le portage est l'action de porter quelque chose » (Wikipédia). La pratique du portage nous introduit dans le secteur des moyens de transports. Il convient de ne pas confondre « moyens de transports » et « moyens de locomotion ». la locomotion est la faculté de se mouvoir, le fait de se déplacer soi-même d'un lieu à un autre. Ainsi, par exemple, la marche, la course, le patin à roulettes, la trottinette, la raquette, et tant d'autres, sont des modes de locomotion, car ils servent uniquement à « se déplacer ».

Quant aux moyens de transport, ils servent à déplacer quelque chose d'autre que soi-même. Le portage, qui est un moyen de transport, est une action effectuée par un porteur, un portefaix ou un portageur. Le porteur est la personne dont le métier ordinaire est de porter quelque chose ; mais, qu'en est-il de la « mère porteuse » ? le portefaix est la personne dont le métier est de porter des fardeaux. Au Québec, le portageur

est une personne recrutée pour transporter des marchandises sur son dos jusqu'à des camps forestiers difficiles d'accès.

Le portage se fait en main, sur la tête, sur les épaules ou à dos d'homme. Il peut soit rapporter directement de l'argent, soit servir de mode de paiement et faire épargner ainsi des dépenses sur le transport.

« En l'absence de la roue et des bêtes de somme, le portage sur la tête, sur l'épaule ou à dos d'homme, était une nécessité. Il était en usage même avant le XIX^e siècle. Ce qui était nouveau, avec l'arrivée des étrangers, Arabes d'abord, Européens ensuite, c'était le portage à longue distance et l'imposition d'un poids supérieur à la norme traditionnelle. Les paquets à transporter dépassaient souvent, les 40 Kg » (p. 337).

Les Congolais ne comprenaient évidemment pas la finalité de ces travaux qui leur étaient infligés. Ils développèrent des stratégies de fuite, qui firent dire aux agents de Léopold II, que les Nègres étaient paresseux (p. 337). Confrontées à la difficulté que représentait la fuite des porteurs, les Européens firent du portage une imposition, c'est-à-dire à une obligation soumise à leur volonté, à partir de 1891 (p. 337). Le portage demeura permanent jusqu'à l'introduction de l'automobile. Ceux qui tentaient de s'y soustraire s'exposaient à des arrestations, suivies de peines d'amendes, assorties en plus de corvées consistant à transporter des charges plus lourdes (p. 338).

Pris comme impôt, le portage est en fait une **corvée**, un travail gratuit ou non rémunéré exigé par une autorité au titre d'une prestation en nature, sans profit pour le travailleur. L'impôt sous forme de corvée ne se limitera pas au transport. Il fallait nourrir les Européens, militaires et missionnaires, ainsi que les hommes de troupe, leurs épouses et leurs enfants, alors qu'ils n'avaient pas de champs et que les fermes-chapelles étaient encore en cours d'aménagement. D'où l'on eut recours à l'impôt en nourriture, poissons, produits d'élevage, viande de chasse, chikwange, etc. (Ndaywel, p. 338). Ceux qui tentaient d'échapper à l'obligation d'approvisionnement de l'autorité en vivres, risquaient même d'être fusillés. Quand ils ne pouvaient pas fuir pour ailler se cacher ailleurs,

⁵ REYBROUCK, David Van, Congo. Une histoire, Actes Sud, 2010, p. 106-107

ils s'étaient parfois obligés d'acheter des vivres à offrir aux passants, par crainte de représailles (Ndaywel, p. 339).

L'aventure coloniale n'étant pas une tournée touristique, les premières sources de création de richesses, ce furent des activités de « cueillette » : récolter le caoutchouc et l'ivoire, qui étaient les produits les plus rémunérateurs de l'époque (Ndaywel, p. 339). A partir de 1891-1892, les autochtones fournirent du travail dans ce secteur à titre d'impôt (p. 339). Ceux qui ne parvenaient pas à fournir la quantité requise de récolte s'exposaient posaient aussi à des sanctions sévères : chicotte, prise en otage, représailles (p. 340).

C'est dans ce contexte que furent créées les terres domaniales, terres réputées vacantes et érigées en propriété de l'Etat. Les autochtones, qui y habitaient étaient astreints à fournir une certaine quantité de produits de cueillette tirés de ces terres, en guise d'impôt (p. Ndaywel, p. 323). L'encadrement et la gestion de ces activités commerciales occasionnèrent l'apparition de nouvelles fonctions d'auxiliaires, notamment des *capitas* à la fois recruteurs de porteurs et collecteurs d'impôts (Ndaywel, p. 369). Certains **capitas** étaient simplement recrutés parmi d'anciens agents de la Force publique, mieux au fait des exigences de surveillance.

Le terme « *capita* » ou « *kapita* » vient de « capitaine », chef d'équipe, personne qui commande, qui surveille, qui est en tête (en latin, *caput* signifie tête). Après l'abolition de l'impôt en nature, en 1910, le *capita* fut chargé de lever, par la manière forte les impôts, constituant à la fois une contribution des natifs aux charges communes et un geste d'allégeance vis-à-vis du pouvoir colonial (Ndaywel, p. 385). A l'ère de la généralisation de la monnaie, il fut instauré un impôt de capitation qui frappait tout le monde adulte. Il pouvait être grevé d'un impôt dit supplémentaire, lequel frappait les polygames et était variable suivant le nombre d'épouses (Ndaywel, p. 385). C'était, paraît-il, une manière de la combattre (Ndaywel, p. 400).

Pour faciliter le contrôle des contribuables et le dépistage des récalcitrants, le pouvoir colonial instaura « un jeton métallique », généralement connu sous le nom de *Mpako* en lingala ou de *Palata* en swahili. Cette plaque métallique avait deux trous qui pouvaient permettre de la porter comme pendentif, boucle d'oreille ou

bracelet (Ndaywel, p. 385-386). Pour désigner cette médaille portée pendant le voyage comme preuve de paiement de l'impôt, les Bakongo utilisaient l'expression « *monika mu luwa* » (se faire voir sur la route). De quoi rappeler ces propos de ce sage mushi, ami à mon grand-père, qui aimait bien prendre sa bière et qui annonçait son départ en disant : « *celui qui se vêtit ou s'habille de la bière, ne porte pas l'insigne distinctif de l'impôt* » (*cambal'inzonga arhayambal'ibarati* »).

En temps de guerre, notamment durant la première et la seconde guerre mondiale, la pression fiscale fut davantage augmentée, sous le couvert de *l'effort de guerre*. Les Congolais durent redoubler d'effort avec les cultures obligatoires, la production de rations pour les soldats en campagne et les heures de travail en usines au titre de contribution. Toutes les variantes de la fiscalité furent au rendez-vous : corvées, portage, conscription de miliciens.

Les diverses formes de résistance développées contre le paiement de l'impôt, ainsi que les stratégies de contrainte mises en place par l'administration fiscale, qui mettent en exergue les fonctions de soumission et d'allégeance attachée à l'impôt, révèlent en même temps le soupçon permanent sur l'effectivité de l'affectation des produits de l'impôt à la couverture des charges publiques.

L'impôt des temps anciens ou celui de la période coloniale étaient entachés d'une tare qui les rattachait aux rapports d'allégeance et de soumission. Les déboires de sociétés traditionnelles et coloniales allaient tout naturellement retomber sur l'impôt qui passait pour en être l'un des pires symboles de la servitude. Le rêve de l'indépendance fut non seulement celui que caressaient les amoureux à la recherche de femmes blanches à épouser, les fonctionnaires impatientes de racheter et d'occuper les maisons des cadres européens, mais aussi et surtout le contribuable convaincu de jouir d'une exonération perpétuelle du joug de l'impôt.

2. L'OUBLI DE L'IMPOT

Pendant la période coloniale, le développement de l'exploitation agricole et de l'industrie minière permit à l'Etat de disposer de bonnes ressources pour le développement des infrastructures,

la prise en charge des secteurs sociaux et la rémunération des fonctionnaires, au point que, pour le contribuable congolais, il paraissait plus juste d'imposer les entreprises plutôt que les personnes physiques. L'impôt de capitation, symbole de servitude, aurait dû disparaître avec l'accession de notre pays à l'indépendance.

La destruction progressive du tissu économique, du fait des rébellions sous la première République et des mesures de zaïrianisation sous la deuxième République, priva l'Etat non seulement du bénéfice de l'impôt de capitation (impôt personnel par adulte), mais aussi des impôts et redevances devant provenir de l'agriculture et de l'industrie. Il vint même un temps où l'Etat ne comptait plus que sur l'industrie minière, notamment sur la Gécamines, pour subvenir aux diverses charges publiques.

C'est alors que se développa et se généralisa une culture de l'exonération fiscale quasi générale. L'on supprima des accreditifs des fonctionnaires les prélèvements relatifs à l'impôt, puis l'on dissocia le salaire de base symboliquement imposable des primes plantureuses exonérées d'impôt, et avec l'aide généreuse des institutions financières internationales, des exonérations furent accordées aux industries pour cause de facilités d'investissements.

Mais, paradoxalement, au fur et à mesure que l'impôt disparaissait comme peau de chagrin, les régies financières se multipliaient, leur personnel se démultipliait, et le budget peinait à s'accroître. Il y avait donc un véritable problème relatif à la compréhension et à l'intelligence du phénomène fiscal, car l'impôt est indissociable du fait politique, inextricablement lié à l'existence, au fonctionnement et à la survie de toute entité politique.

Nous pouvons certes considérer la communauté politique comme une association constituée sur base d'un contrat social, mais dans la tradition bantou, il n'y a de sens pour le politique dans le fait social, qui lui surpasse les individus. L'« appartenance à une communauté humaine en général et à une entité politique en particulier, induit des contraintes d'ordre et de solidarité, sans lesquelles il serait vain de parler de liberté et de justice.

Il n'y a donc pas que les règles de grammaires et de politesse, les mesures de sécurité et d'ordre public, qui sont contraignantes ; il faut y ajouter

aussi les diverses contributions destinées à la couverture des charges publiques. L'impôt est comme une dette pérenne, qui nous attend avant même notre naissance. Dès notre naissance, nous sommes déjà redevables vis-à-vis de la communauté qui nous accueille, et dont nous sommes membres. Tout comme nous sommes membres de l'Etat, mais ce dernier n'est pas notre propriété. D'où l'importance de la distinction à établir entre la relation d'appartenance vis-à-vis d'une communauté, qui ne devrait être subvertie en relation de propriété. Ainsi, notre pays, c'est le pays auquel nous appartenons, et non pas un pays dont nous serions individuellement des propriétaires.

La primauté de la communauté sur nous,, emporte la primauté du fisc sur le consentement à verser une contribution. L'impôt relève ainsi moins du champ de la liberté que de celui de la justice. D'ailleurs, l'examen du vocabulaire fiscal est très révélateur à ce sujet. Le terme fisc provient du mot latin *fiscus* qui désignait un petit panier destiné à presser le raisin. De quoi nous aider à comprendre le sens de la pression fiscale. Lorsque l'agent de l'administration fiscale venait exiger le paiement de l'impôt, il faisait en fait de l'exaction, avant que ce terme ne se limite à désigner uniquement les sévices ou le fait d'exiger ce qui n'est pas dû ou plus qu'il n'est dû. Le terme latin « *exigere* », duquel dérive exaction, signifie pousser dehors, contraindre à faire sortir un bien du patrimoine du contribuable.

L'usure du temps a un peu adouci les termes en promouvant le mot contribution, mais sans pour autant faire disparaître son sens originel. Contribuer, qui donne contribuable, vient du latin « *cum-tribuere* ». Il s'agit de partager le tribut avec d'autres, payer ensemble, payer sa charge d'une dépense, d'une charge commune.

La contribution est un « tribut que paient les habitants d'un pays occupé par l'ennemi pour se garantir du pillage » (). Voilà donc ce que signifie ce terme avant de renvoyer à « ce que chacun donne pour sa part d'une dépense, d'une charge commune » ().

S'imaginer que le paiement du fisc devient servitude quand il est imposé et qu'il pourrait éventuellement se passer de contrainte en cas de paiement volontaire, c'est en fait se méprendre sur la nature du lien fiscal. Quel que soit le régime considéré, le partage des dépenses relatives aux charges communes

est un impératif pour tous. Nous sommes en présence d'un lien dérivé du lien social, et à ce titre, d'un lien plus fondamental que l'opposition entre servitude et liberté. En philosophie africaine, cela s'appelle la membralité, le fait originel d'être d'ores et déjà membre d'une communauté tissée sur un registre de contraintes, d'obligations, de normes et de lois.

La nature humaine étant ce qu'elle est, des artifices sont développés par les détenteurs du pouvoir public pour abuser des charges à prélever, par les préposés pour privatiser la destination des prélèvements, et par les assujettis pour y échapper. Il n'est donc pas surprenant d'apprendre que le terme latin *imponere* (imposer, mais aussi abuser de quelqu'un) duquel dérive le mot impôt, et qui a aussi produit imposteur, terme qui désignait jadis le percepteur des impôts, et qui signifie simplement escroc.

Le problème majeur de l'impôt, c'est donc plutôt une question de justice, de justice distributive, de justice sociale. Les charges communes appellent des clés de répartition qui mobilisent des principes de justice.

L'Ancien Testament a instauré la dîme (du latin : *decima*, « dixième »), qui est une contribution, habituellement en soutien d'une œuvre chrétienne. Autrefois, elle était un impôt spirituel que les juifs devaient payer pour aider les démunis (orphelins, veuves, étrangers) et les serviteurs de Dieu, selon la loi (*livre de l'Exode*). Elle en consistait principalement en blé, vin, huile. L'Eglise catholique s'efforce, depuis, de valoriser le sens de la générosité plutôt que l'obligation d'un impôt, et pourtant dans la vie quotidienne, les quêtes s'amplifient.

Comme le souligne Thierry Godefride (*Contrepoint*), le danger, dans une démocratie où règne le suffrage universel, réside dans ce que des gens votent des impôts qu'ils ne paient pas et se partagent les impôts qu'ils font payer à d'autre d'une part, et dans ce que la confiscation aboutit à une intrusion telle dans la vie privée de tout un chacun que le tissu économique de la société entière se nécrose, au détriment de tous à l'exception de la classe politique dirigeante, d'autre part.

Sous prétexte de réduire les inégalités, on use de l'impôt pour confisquer une partie des revenus

des plus riches au-delà de ce que la solidarité nationale exige. Pour en arriver là, on diminue les libertés individuelles, on dénigre la méritocratie⁶.

Si les pratiques fiscales coloniales se soldaient parfois par des *révoltes populaires*, suivies de répressions violentes et meurtrières, l'Etat postcolonial s'est longtemps aligné sur des postures retraitistes consistant d'une part à délaissier progressivement l'impôt personnel au bénéfice de l'impôt sur les entreprises, tout en accroissant les mesures d'exonération et de défiscalisation. En contrepartie, le même Etat se dédouanait de l'obligation de prendre en charge certaines dépenses collectives, notamment en matière des infrastructures, de l'éducation et de la santé. C'est ainsi que s'est installé **l'oubli de l'impôt** dans notre pays.

L'oubli est un mécanisme d'évitement, parfois de déni de la réalité, et pour le dire à la manière de mon grand-père, l'oiseau a oublié le piège, mais le piège se souvient de l'oiseau.

On se souviendra de ces mots d'Anatole France : «*Étant noble, je ne contribuerai pas ; car contribuer est ignoble. C'est à la canaille à payer*» (A. France, *Île ping.*, 1908, p. 84).

Même quand on refuse de payer l'impôt, il finit toujours par nous rattraper de quelque manière, *car les pères ont mangé des fruits verts, ce sont les dents des enfants qui sont agacées*. Celui qui refuse de payer l'impôt, qui s'y soustrait par quelque artifice, ne peut échapper à la ruse de l'impôt. C'est ainsi que les parents exonérés d'impôts durant tant d'années, ont dû par contre s'ingénier à trouver des ressources individuelles pour verser la contribution des parents depuis l'école maternelle jusqu'à l'université, en passant par le primaire et le secondaire. Selon la belle parole de mon grand-père, «*le gibier pris au piège s'est faisandé, il faut (quand même) le manger avec le chef de terre* », paie ton tribut, si tu ne veux pas avoir des problèmes.

Lorsqu'il a été décidé de rendre effective la gratuité de l'enseignement au niveau fondamental, les mêmes parents se sont imaginés naïvement que l'Etat se débrouillerait pour trouver des ressources à y affecter, sans réveiller de vieux souvenirs endormis et réactiver de vieilles pratiques abandonnées depuis plus d'une génération. Un peu à la manière du locataire qui oublie de payer son loyer à terme

⁶ Méchant Réac (Le Blog), La philosophie de l'impôt ou « le syndrome de Robin des Bois », note de lecture, 12 septembre 2018

échu et qui est surpris, à son réveil, de trouver le bailleur assis devant sa porte sous son balcon. Parole de mon grand-père : « *si un rat a échappé au piège, une autre saison sèche arrivera* », et on l'attrapera.

S'il arrive que l'on oublie de s'astreindre au paiement du fisc, il arrive aussi malheureusement que l'on oublie la finalité même de l'impôt, en pervertissant les principes de redistribution. C'est ce qui arrive lorsque la classe dirigeante ou les préposés aux impôts s'accaparent des deniers publics, comme d'aucuns s'accaparent des terres arables au détriment de la communauté. Certains ministres religieux ne se privent guère non plus de s'accaparer des deniers du culte. Avec le même état d'esprit, on dit : « parce que gagner de l'argent, c'est difficile et que payer moins d'impôts, c'est une manière de gagner de l'argent »⁷, alors ...

Face à ce genre de situations caractérisées par des abus manifestes et des atteintes graves à la justice distributive, la **désobéissance civile** s'invite souvent à la manœuvre. Mais, la désobéissance civile ne saurait contester la légitimité de la pratique fiscale, elle se limite à dénoncer la gabegie, à rappeler l'exigence d'une justice sociale, sans laquelle la société se saborderait elle-même.

Dans le contexte actuel caractérisé par des contestations provenant des milieux des professeurs d'université, des magistrats et des médecins, la véritable question qui se pose est celle de savoir s'il est encore opportun de reporter, de différer, de mettre en hibernation l'application de la loi des finances 2020, en ce qui concerne les prélèvements fiscaux obligatoires. La **question de l'opportunité** avait déjà été brandie par les prestataires miniers sur qui les autres corps sociaux comptent justement pour continuer d'oublier l'impôt.

Pourquoi ne pas reconsidérer notre approche et nous orienter carrément vers les opportunités qu'offrirait le retour de l'impôt, non pas tant en termes d'avantages à engranger ou à perdre, mais en termes de désavantages à réduire. Sans même commencer par évoquer les considérations techniques à la fois complexes et compliquées en rapport avec la préservation du taux de change et la maîtrise du taux d'inflation, nous pourrions simplement nous tourner vers

l'opportunité imminente de la résolution du problème de la hauteur de la pension des professeurs retraités et émérités.

C'est l'éminent John Rawls qui nous a appris à ne pas chercher à diminuer les avantages des plus privilégiés au motif de compenser ainsi l'augmentation des avantages des plus défavorisés. L'impôt qui revient à la charge est cette contrepartie indispensable pour garantir et impulser la diminution de nos désavantages. Il est donc particulièrement difficile ici de soutenir qu'il serait injuste.

A travers l'impôt, nous entendons pouvoir rechercher la maximisation du bien-être minimal, en procurant des avantages aux individus représentatifs des plus démunis. Et dans la perspective de la maximisation des attentes à long terme des plus défavorisés, la justice ne consiste pas à réduire les avantages des plus privilégiés pour augmenter les avantages des plus défavorisés, mais plutôt à augmenter les avantages des plus défavorisés et à réduire les désavantages des plus défavorisés.

3. UNIS DANS L'EFFORT PAR L'IMPOT

Dans le contexte d'un Etat souverain et démocratique, les citoyens, en tant qu'hommes pourvu d'un libre-arbitre, ne peuvent s'accomplir pleinement dans la communauté politique qu'à travers des engagements nourris par des valeurs et portés par les lois. Consentir à la nécessité de payer les impôts ne revient guère à galvauder sa liberté d'initiative, mais traduit le fait de s'assumer face aux exigences communautaires de solidarité et d'allégeance vis-à-vis de l'entité politique. Ce n'est plus pour reconnaître sa soumission à l'autorité coutumière détenteur d'un pouvoir sur un terroir, ni à l'autorité coloniale détentrice d'un impérium, mais plutôt et davantage pour exécuter le rituel d'intégration dans la société civile et la communauté politique. Par ce biais, l'impôt devient un index de civisme, c'est-à-dire du respect dû aux institutions politiques, de l'obligation morale de souscrire à leurs prescriptions.

Assumer sa charge, c'est-à-dire ses responsabilités, répond à un principe de justice et de solidarité pour tous les membres d'une communauté politique, voire même familiale

⁷ Philippe LIGER-BELAIR, *Eloge de l'impôt*, p. 24

ou religieuse. Le statut de citoyen impose des charges et ouvre des opportunités à l'accomplissement des différents rôles. Il n'y a pas un temps pour jouir des droits et un autre pour répondre à des obligations. La citoyenneté est tissée de droits et de devoirs, de charges (fonctions) et de leurs charges (frais). Les liens originels qui constituent le tissu social sont antérieurs à tout contrat contracté ultérieurement à son admission et son insertion dans une communauté sociale et politique.

Partant du principe que la socialité est un donné, nous estimons que l'impôt en est une exigence liée à la justice distributive. Et à ce titre, il ne saurait être conditionné par l'adhésion à un type quelconque de contrat social. Les multiples formes du contrat social ne sont alors que les modalités contextuelles de déclinaison de la socialité. Ces dernières feront toujours l'objet de discussions ouvertes.

Mais alors, qu'est-ce qui expliquerait ou justifierait les contestations visant les taux retenus pour les miniers et les fonctionnaires ? Pour les miniers les nouveaux taux avaient déjà été évoqués lors de l'élaboration du Code minier de 2002 et il avait été entendu qu'ils seraient révisés après dix ans. Quant aux fonctionnaires, ils avaient pourtant été prévenus du relèvement de leurs salaires de base, la demande ayant été maintes fois formulées par les professeurs émérites et autres retraités.

Notons d'emblée que les revendications exprimées par ces différentes catégories professionnelles sont à la fois fondées et légitimes pour autant que nous considérons le coût de la vie actuelle et le niveau général de rémunérations des cadres haut potentiel des institutions publiques (cabinets ministériels, offices et régies, par exemple).

Ce n'est pas parce que l'impôt me fait mal que je dois cesser de penser que c'est un bien !

Le moment est venu de détartre et de décaper les débats sur la structures des rémunérations, en relevant notamment les illusions dont ils se drapent. La déclinaison des listes interminables d'avantages sociaux est-elle encore pertinente aujourd'hui, après une génération d'effritement ? L'Etat peut-il encore se prévaloir d'une quelconque capacité de prise en charge réelle et effective des indemnités de logement et de transport, des soins de santé, d'allocations familiales, si l'on ne va pas jusqu'à l'absurdité

en réclamant à cor et à cri des crédits voitures et des crédits maisons pour des personnes pourtant admises à la retraite. L'époque de l'Etat paternaliste n'est plus, et elle ne reviendra plus.

Il faut désormais changer de perspectives en revalorisant notre travail de manière à considérer les prélèvements opérés à travers l'impôt, comme un effort de production dédié à la couverture des charges communes. Nous n'aurions donc plus d'avantages quelconques à attendre de l'Etat, du moment que notre travail nous permettrait de couvrir les frais relatifs à la sécurité sociale, à la mutuelle de santé, ainsi qu'aux contraintes de transport et de logement. Il n'y a point de manne à attendre de l'Etat, car c'est de nous que l'Etat vit et grâce à nous qu'il produit des ressources.

Les droits économiques, sociaux et culturels (le droit au travail et le droit à des conditions de travail, le droit à la santé, le droit à l'eau, le droit à la sécurité sociale, le droit au logement, le droit à l'alimentation, le droit à l'éducation, le droit à un environnement sain, les droits culturels) sont des droits de la deuxième génération, différents du noyau intangible des droits de la première génération (droits civils et politiques, libertés individuelles et libertés politiques). Ils visent des buts et des objectifs à atteindre et revêtent un caractère téléologique, dans la perspective de la lutte contre les inégalités.

Il s'agit de changer de posture : se départir de l'attitude de mendiants, toujours en quête de libéralités pour nous assumer désormais comme des créateurs de richesses, de pourvoyeurs de ressources, de producteurs de prospérité économique, de bien-être être et de puissance politique. Et c'est là que nous rejoignons l'invité que nous adresse l'hymne national :

Debout Congolais,

Unis par le sort

Unis dans l'effort

Pour l'indépendance

Si le sort désigne notre destin commun, l'effort quant à lui renvoie au travail engagé dans la construction de ce destin commun pour des horizons de grandeur, de prospérité et de bonheur.

L'institution de l'impôt est l'illustration de la conjugaison de l'ensemble des efforts d'une nation pour sa propre prise en charge. C'est

tout le sens de l'appel civique lancé par nos dirigeants, à savoir « *organisons-nous, prenons-nous en charge* ».

Travail et impôt vont de pair, ils garantissent notre liberté dans l'espace social. C'est pourquoi ils constituent un enjeu majeur pour la justice sociale et mettent au défi les politiques publiques. Mettre les citoyens au travail, c'est promouvoir leurs libertés et favoriser l'éclosion de leurs capacités à contribuer aux charges communes, leurs capacités de payer des impôts. Déjà dans un contexte colonial, l'Etat Indépendant du Congo eut pour devise « Travail et progrès », et développa de multiples méthodes de mise au travail forcé et de prélèvement d'impôt. Le rôle des forces de sécurité, et singulièrement de la police, dans le prélèvement des impôts est donc une exigence d'ordre public, car il ne peut y avoir de souveraineté sans disposition de ressources. C'est en vain que les récalcitrants clameront les mots du philosophe Zorba, en répétant sans cesse : « *les viandes volées sont les plus succulentes* » !

Les multiples visages de la police économique viennent nous rappeler qu'il revient aussi à la police de surveiller la redistribution des res-sources dans la société globale. Cette exigence est devenue d'autant plus ur-gente aujourd'hui que l'économie s'avère être le point névralgique de l'existence des Etats modernes dans leur autonomie d'initiative, c'est-à-dire dans la garantie de la liberté à leurs citoyens.⁹

Les abus des différents protagonistes de l'univers fiscal méritent dès lors d'être reconsidérés à la lumière de notre conception de la vie et de l'anthropologie structurée autour la vertu d'*ubuntu*, dont les dimensions économiques ont été esquissées par Joseph Mbayo Mbayo¹⁰ et Henri Mova Sakanyi¹¹. Selon la sagesse de mon grand-père, « *tu as tué une petite antilope ou un petit castor, le chef de terre attend son tribut* ».

Il faut prendre en considération une donnée anthropologique fondamentale, à savoir que le *muntu*, l'être humain, « se définit en fonction de son rapport aux autres au sein d'un « monde commun » ou d'un « monde pluriel » » (Mbayo, p. 194). *La solidarité, la générosité et le partage*

sont des exigences qui découlent d'un élément constitutif de notre humanité, à savoir la *membralité*, qui n'est pas tributaire de l'idée du contrat, mais qui nous invite à nous accomplir dans le cadre d'une vie partagée avec les autres, d'un bonheur partagé (p. 196). D'où ce propos de mon grand-père : « *l'oiseau qui a une toute petite tête, ne peut verser que très peu de larmes* ». Le sens d'un tel partage s'ordonne évidemment vers la pratique de la justice distributive, car la vie humaine elle-même est une relation d'être et de vie reçue (p. 198), qui rend possible toute mutualité (p. 200). Tout cela vient se concrétiser dans la dimension économique de l'existence humaine, antérieure aux pratiques de patrimonialisation et de marchandisation.

En effet, les relations sociales sont ordonnées au souci premier d'autrui (p. 205), à la responsabilité face à Autrui, à qui nous sommes redevables, c'est-à-dire qui est digne de recevoir des dons de notre part et qui peut même en exiger. Voilà pourquoi il faut positiver l'approche économique, qui consiste à prendre en compte le matériel pour le bonheur de l'homme et la solidarité entre les hommes (p. 206). L'homme est un être de chair, et à ce titre il est disposé d'une nature matérielle qui lui permet d'entretenir des rapports matériels avec les autres hommes, au nom de la solidarité et selon les principes de justice. Il y a donc, selon des expressions chères à Emmanuel Levinas, un tribut à payer à notre nature matérielle, mais aussi une dette insolvable vis-à-vis de la communauté qui nous porte dans ses entrelacements entre les vivants, les morts et les non-encore-nés (p. 197).

Dans ce contexte, et nonobstant les possibilités de perversion de l'économie, il existe toujours une approche positive de l'argent, pour autant que l'argent procède de la socialité qui le précède et doit s'inscrire dans la proximité humaine, où elle permet une *trans-action* entre les humains (p. 207).

Pour garantir une économie au service du bonheur, il faudrait, selon Mova, mettre en place un Etat Ubuntu, comme formule rénovée de l'Etat-Providence, qui doit avoir son modèle économique (p. 153), développer des politiques publiques susceptibles de « traduire en actes

⁹ Dans les manuels d'Histoire de l'Afrique, nous trouvons régulièrement l'association de la fiscalité, sous le mode du tribut, aux fonctions des gardiens de la paix. Cf. CRINE-MAVAR, B., *Histoire traditionnelle du Shaba, in Cultures au Zaïre et en Afrique*, n° 1, 1973, p. 50 ; et J. KI-ZERBO, *op. cit.*, p. 310, 443, 452.

¹⁰ Joseph MBAYO MBAYO, *Bumuntu ou la culture de l'excellence. Les prolégomènes*, Louvain-La-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2017.

¹¹ Henri MOVA SAKANYI, *Le manifeste des jeunes Ubuntu. Pour une transformation positive de la société congolaise*, Paris, L'Harmattan, 2017.

l'éthos et l'axiologie de la nouvelle société aux valeurs conviviales et de renforcement des liens sociaux dans la perspective d'un humanisme vigoureux » (p. 157). L'Etat Ubuntu doit être présent sur la scène des valeurs matérielles où naissent les conflits autour de la production, de la répartition et de l'échange des richesses (p. 161) de manière à garantir l'intérêt collectif (p. 162).

La politique budgétaire nous rappelle qu'il n'y a pas d'Etat sans Trésor public, mais pour constituer ce pactole, il faut nécessairement mettre en place une stratégie sectorielle relative à la politique fiscale permettant de développer des capacités extractives, c'est-à-dire de créer des richesses en puisant dans les revenus des individus (p. 166). C'est pourquoi la question fiscale, la question des impôts est une donnée universelle.

Le *mntu* étant un être de relation, la politique budgétaire doit permettre d'organiser la collecte des fonds et leur gestion, ainsi que la distribution des ressources entre les secteurs et les groupes sociaux (p. 167). C'est ici que survient l'inversion des rapports entre l'Etat et le contribuable. Si, au départ, l'impôt, la participation aux charges communes résulte de *notre nature d'être relationnelle et matérielle*, cette même nature rend nécessaire l'existence d'instances politiques chargées notamment de la gestion des fonctions régaliennes, singulièrement les biens publics que sont la défense, la sécurité, la justice, l'ordre public et l'administration (p. 179). L'exigence de l'impôt se transforme en index de la capacité d'un Etat.

La responsabilité du citoyen face à l'autorité de l'Etat fait de l'impôt un point d'ancrage du civisme fiscal, notamment face à une habitude ancrée de longues dates, à savoir négliger le paiement ou refuser de payer l'impôt (p. 182). On ne le dira jamais assez, la puissance d'un Etat se mesure à sa capacité de collecter des fonds pour financer ses activités sans lesquelles il n'y a point d'Etat, par conséquent point de communauté nationale (p. 181).

C'est par notre nature d'être relationnels que nous nous disposons à libérer des contributions au profit de la communauté et que nous suscitons la constitution des instances politiques chargées de collecter nos impôts et de les répartir pour les besoins de la communauté. C'est pourquoi l'on dit : « pas d'Etat sans impôt ; pas d'impôt, pas d'Etat » (p. 180).

4. CONCLUSION

Le parcours que nous venons d'effectuer a eu pour arrière-fond un contexte caractérisé par des contestations provenant de différents corps sociaux et liées à la mise en œuvre de nouvelles mesures fiscales, l'amenuisement des ressources de l'Etat et l'ajustement de nos prétentions budgétaires sur les contraintes relevées par les instances financières mondiales, ainsi que l'évidence de la nécessité de contenir les dépenses publiques dans les marges des ressources disponibles.

Il est apparu que la réhabilitation de l'impôt était une exigence fondamentale dans le processus de restauration des fonctionnalités de l'Etat. On s'est donc avéré nécessaire de nous replonger dans notre propre histoire pour nous aider à mieux comprendre le phénomène de l'impôt, tout en puisant dans les ressorts de notre culture et de nos traditions. Par ce biais, il nous a aussi été donné d'explorer le sens des mots qui expriment ce phénomène et des pratiques qui l'illustrent.

La réflexion sur le phénomène de l'impôt avait une ambition propédeutique et une visée pédagogique, dans la perspective de l'intégration de la question fiscale dans un créneau d'éducation à la citoyenneté, car l'impôt puise sa légitimité dans notre nature sociale et dans les exigences de la gestion politique.

Les divers problèmes liés aux incivilités des contribuables ou des percepteurs, voire des gestionnaires des ressources fiscales ne devraient point amener à remettre en cause le rôle éminent de l'impôt dans l'implémentation de la justice sociale.

Personne ne devrait être exonéré du civisme, ni les autorités, ni les parlementaires, ni les gestionnaires, ni les percepteurs, ni les contribuables, ni les citoyens

Cela devrait être rappelé à toutes les générations en aménageant dans nos villes des avenues qui porteraient le nom de « **chemin de l'impôt** », car, si « *le talon se nourrit à forcer de marcher, le chef de terre se nourrit de tribut* » !

Voilà de quelle manière la réflexion sur la question fiscale peut aider à promouvoir la culture fiscale, garante de la restauration de l'autorité de l'Etat et indispensable à toute gouvernance démocratique. Telle est la clé de la prospérité, car, selon le mot de mon grand-père, *c'est de l'arbre qui produit des fruits en abondance que l'on peut consommer des fruits en abondance*¹².

Kinshasa, le 03 mars 2020.

¹² Proverbe chokwe : *Mutondo wema nyi shino, kuwulia nyi shino.*

LA NECESSITE D'UNE COORDINATION DU FINANCEMENT DU SERVICE SOCIAL EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.

Par le **Professeur Jean Paul NYEMBO TAMPAKANYA**,

Spécialiste des questions financières et bancaires.
Directeur Général de l'Ecole Nationale des Finances

RESUME

La République démocratique du Congo, comme bien d'autres Etats africains, connaît un déficit en fourniture du service social. Pourtant des moyens financiers, humains et matériels sont souvent alloués et disponibilisés pour le bien de la communauté.

Quel que soit leur niveau modeste, il se dégage qu'avec une bonne coordination et des arbitrages nécessaires, le financement du service social se réalisera pour améliorer le vécu des congolais, leurs besoins sociaux de base étant satisfaits.

0. INTRODUCTION

Depuis les indépendances, la fourniture du service social à la population congolaise est, et reste, l'une des questions pendantes de la gestion de la République démocratique du Congo « RDC ». Il est connu de tous que l'accès au transport en commun¹³, à l'eau potable, à l'électricité, aux soins de santé primaire, à un logement décent et à l'éducation de base ne peuvent ni être supportés par chaque individu personnellement ni être fournis par un particulier sans une prise en charge, sans un accompagnement de l'Etat. Conçus en termes des droits pour les congolais, ces besoins sociaux de base constituent, de ce fait, une obligation pour les pouvoirs publics qui, doivent en faciliter la jouissance¹⁴. C'est dans ce cadre que l'Etat doit assurer, par des mesures spécifiques, la protection des personnes de troisième âge et celles vivant avec handicap.

Ainsi, ces biens et services qui sont nécessaires pour les besoins primaires de l'homme ne peuvent pas être vendus à leur prix du marché,

leur prix réel¹⁵. L'objectif est d'atteindre l'épanouissement de l'homme, de chaque membre de la communauté.

Dès lors, il apparaît clairement que les mesures, les modalités et les mécanismes devant concourir à la satisfaction de ces droits par les pouvoirs publics en faveur de la population dépassent un cadre sectoriel, exigent la mutualisation des moyens et une même unité de budgétisation. Le financement du social est donc une activité interministérielle¹⁶ qui nécessite une coordination et des arbitrages au plus haut niveau de la gestion de l'Etat.

Et pourtant, depuis toujours, les actions à mener pour la fourniture du service social en RDC sont confiées à des différents départements ministériels, chacun évoluant seul, en dépit de l'exigence de la collaboration et surtout de l'existence d'un ministère des affaires sociales¹⁷ ainsi qu'un Fonds National de Promotion et de Service Social¹⁸, placé sous la tutelle de ce ministère.

¹³ C'est le décret du 7 janvier 1958 sur le transport des personnes qui régleme dans notre pays l'accès au transport. Il ressort de ce décret royal que l'exercice de la profession de transporteur doit obéir aux principes d'éthique, de compétence du personnel à bord et surtout à celui de faciliter la mobilité des personnes et leurs bagages accompagnés.

¹⁴ Articles 42 à 49 de la constitution de la RDC.

¹⁵ Depuis toujours, l'Etat se réserve les pouvoirs les plus étendus pour fixer les prix et /ou déterminer, au préalable, les modalités de fixation des prix dans les secteurs susvisés. voir principalement le décret-loi du 20 mars 1961 relatif aux prix tel que modifié par l'ordonnance-loi n°83/026 du 12 septembre 1983. Et subsidiairement l'article 24 de la loi n°14-011 du 17 juin 2014 relative au secteur de l'électricité en ce qui concerne les règles et les modalités de fixation des tarifs de l'électricité au consommateur final, l'article 75 point 5 de la loi n°15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau qui indique que l'autorité de régulation du service public de l'eau détermine et suit les règles et modalités de fixation des éléments de la structure des prix et les articles 11, 12 et 13 de la loi sur les hydrocarbures aux termes desquels le ministre ayant les hydrocarbures dans ses attributions est responsable de la mise en œuvre de la politique nationale en la matière en fixant les orientations générales notamment en ce qui concerne l'approvisionnement régulier et suffisant en produits pétroliers.

¹⁶ NYEMBO TAMPAKANYA Jean Paul, L'inter ministérialité. Une exigence constitutionnelle pour le fonctionnement harmonieux de l'exécutif en RDC., in CEPAS, n° 496 juin, juillet, août 2015, p.445

¹⁷ Article 1er litera B points 3, 22, 25, 31, 33, 34, 36, 37, 41 de l'ordonnance n°17/025 du 10 juillet 2017 relative aux attributions des Ministères.

¹⁸ Le Fonds National de Promotion et de Service Social « FNPSS » est un établissement public né des cendres du Fonds du Bien être Indigène. Il est organisé par le décret n° 13/007 du 23 janvier 2013 qui fixe ses statuts.

Par-delà tout, les autorités publiques se sont déchargées de leur mission au profit des particuliers et des associations sans but lucratif.

On peut bien comprendre pourquoi les politiques publiques en cette matière ne sont pas exécutées efficacement !

D'aucuns voudraient bien savoir, parmi les causes de ces faiblesses, celle qui est principale et comment remédier à cet état des choses.

L'objectif de cette étude est de rappeler la situation souvent décriée de l'absence du financement, coordonné, de la fourniture du service social en RDC et de déterminer les sources additionnelles que la RDC peut mettre à profit, avant de relever les structures devant faciliter la mutualisation et la canalisation des ressources dans ce secteur.

1. ETAT DE LA QUESTION DU SERVICE SOCIAL EN RDC.

Le service social a-t-il un cadre légal devant permettre un financement optimal ? Quel est le niveau d'exécution de cet arsenal juridique ? Sont les deux questions auxquelles nous allons tenter de répondre sous cette rubrique.

a. Le cadre légal d'organisation du service social

La RDC, pays issue de la colonisation, a une longue expérience en matière d'organisation du service social. Il est vrai que, déjà à l'époque coloniale, les pouvoirs publics ont¹⁹, tant bien que mal, organisé l'accès par tous aux services pouvant satisfaire les besoins sociaux de base. C'est de la protection sociale²⁰. Des textes légaux et réglementaires ont été pris et des principes de base qui en découlent sont à relever, pour la mise en oeuvre efficace du service social.

Voici quelques textes de référence :

- Au premier des textes figure la constitution. En effet, en vue de combattre la précarité dans un élan de solidarité nationale, la RDC a toujours

consacré dans ses différentes constitutions l'égalité des congolais dans la jouissance des richesses nationales, l'Etat devant assurer leur redistribution équitablement²¹.

- La visée est, à notre avis, l'amélioration de la condition physique de la population, sa promotion intellectuelle et morale ainsi que son progrès économique et social.
- En second lieu nous pouvons ranger la loi relative aux finances publiques et le décret du 17 août 1927 sur les Loteries. Par cette législation, l'Etat met en évidence le souci de satisfaire les besoins de la population sans discrimination de religion, d'ethnie et d'âge. Par ce fait, il fixe les modalités de la mise à la disposition des administrations responsables de la fourniture du service social des moyens financiers nécessaires soit par des subventions²² soit en créant des sociétés y relatives.
- Viennent en troisième lieu les codes minier, agricole, des hydrocarbures, forestier et du travail ainsi que les lois sur l'environnement qui mettent en exergue la responsabilité sociale des entreprises²³ qui oeuvrent dans ces secteurs.
- En quatrième position se trouve la loi relative aux associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique, par laquelle l'Etat accepte de se faire accompagner par ces structures en vue du développement communautaire intégral.
- En cinquième position est placée utilement la législation sur le jeu de hasard, par laquelle l'Etat qui interdit²⁴, par principe, le jeu du hasard en ce qu'il constitue une escroquerie institutionnalisée, accepte de l'organiser exceptionnellement pour réaliser une activité à caractère social.
- La sixième place est occupée par la législation sur l'urbanisme et l'habitat qui oblige l'Etat et les particuliers à mettre à la disposition de la population des logements décentes dans des

¹⁹ Le Fonds du Bien être Indigène était opérationnel dès 1948. Il a été, pendant 15 ans, soit jusqu'en 1963 le pourvoyeur des oeuvres sociales au Congo, au Rwanda et au Burundi. De ses cendres est née, depuis 2013, le Fonds National de Promotion et de Service Social « FNPSS », un établissement public placé sous tutelle du Ministre des Affaires sociales.

²⁰ La protection sociale résume l'accès aux services essentiels de la vie de l'homme, particulièrement dans les domaines de la santé et de l'éducation, du relèvement social des populations vulnérables et marginalisées, de l'emploi, du logement et de la mobilité.

²¹ Article 58 de la constitution.

²² Exposé des motifs de la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques. Articles 8 et 37 de la loi précitée.

²³ Ces textes exigent de la part des exploitants de tenir compte des intérêts des communautés locales, le développement des communautés où ils sont implantés.

²⁴ Les jeux du hasard sont interdits en RDC depuis 1921 par décret Royal et ne peuvent être organisés que de façon ponctuelle, à la demande des pouvoirs publics qui sont à la recherche d'un financement d'une activité sociale.

milieux assainis²⁵ à des prix accessibles pour chaque bourse.

- En septième position se trouve l'ordonnance qui fixe les attributions des ministères qui, détermine les intervenants sur cette question au niveau de l'exécutif ;
- En fin, la huitième place est occupée par les décrets n° 09/53 du 03 décembre 2009, n° 13/007 du 23 janvier 2013 et n° 15/031 du 14 décembre 2015 qui organisent l'Institut National de Sécurité Sociale, le Fonds National de Promotion et de Service Social et la Caisse Nationale de Sécurité Sociale des Agents publics de l'Etat qui constituent les organismes de gestion des assurances sociales patronnés par l'Etat.

Quel est le niveau d'exécution de ce dispositif légal?

b. Le niveau d'exécution de la législation en matière de fourniture du service social

Cet arsenal juridique tarde à être appliquée au point que les différents droits énumérés à l'introduction de cette étude restent au niveau du souhait constitutionnel. Bien que ici et là on peut voir des actions sporadiques, on ne sent pas une implication de toutes les autorités et surtout une présence marquée en continue des actions menées.

De ce qui précède, l'on veut bien savoir le pourquoi de cet état des choses et quels peuvent être les principes qui doivent conduire l'exécution de ces textes.

2. LES CAUSES DE L'INEFFICACITE DE L'ACTION SOCIALE EN RDC

Une gestion axée sur les résultats se fonde sur le respect des normes, des principes et la mutualisation des ressources.

a. Le non- respect des principes devant faciliter la mise en œuvre

Les principes violés en RDC au point de ne pas permettre la matérialisation de la fourniture du service social sont :

- Ne pas décharger les autorités publiques de leur mission propre ;
- Développer les actions en guise d'une politique de présence ;

- Les pouvoirs publics doivent faire le choix des objectifs et des lieux d'intervention ; et
- Coordonner le financement.

En effet, la RDC a été menée droit à une dispersion d'efforts. Aussi, elle n'a pas su faire des adaptations et le réexamen des principes de sa gestion qui n'ont pas conduit au développement économique et social. Pendant plusieurs décennies, l'Etat a cru se faire remplacer par les particuliers qui pouvaient agir seul ou en association.

Point n'est besoin de rappeler le nombre toujours croissant des ASBL et ONG dont l'objet est de favoriser le développement communautaire, objet non réalisé par l'Etat. Cependant, la réalité est autre, elle est triste malgré leur présence nombreuse.

Aussi, l'intervention des agences des Nations Unies, sans au préalable un choix des objectifs à leur assigner par les pouvoirs publics, étonne plus d'uns. Agents fiduciaires de la RDC, elles financent les besoins de la population congolaise pour le Compte de la RDC, en sa qualité de membre de l'Organisation des Nations Unies. Ces agences font elles-mêmes le choix des objectifs cibles et concentrent souvent leur intervention, pendant plusieurs années, dans les mêmes milieux en abandonnant la majorité des territoires sur l'étendue du pays.

Il n'y a jamais eu un choix géographique en vue d'une bonne concentration des efforts, de préférence dans les zones dites d'actions massives.

Ce choix exigerait que soient répertoriées, dans chaque territoire de la République, lesdites zones. Ce qui permet un suivi-évaluation des projets réalisés et une pérennisation des activités au profit de la communauté à travers le pays.

Par ailleurs, certaines entreprises qui ont la responsabilité sociale de développer les communautés riveraines ont créé en leur sein des fondations pour des œuvres caritatives, mission qui est incompatible avec la recherche du bénéfice, leur objet social.

En aucune manière, ce travail qui demande beaucoup de moyens et une intervention souvent sans contrepartie équivalent ne peut être réalisé que par les pouvoirs publics. L'intervention des particuliers, des associations sans but lucratif et des partenaires au développement devant être un appoint.

²⁵ Voir les dispositions du décret de 1957 sur l'urbanisme.

b. N'avoir pas responsabilisé les organes de coordination

Une politique saine de développement se doit d'être orientée par la préoccupation de l'homme. Un seul but suprême : l'épanouissement universel des hommes²⁶. Bref, une politique où l'Etat est présent au service social. Pour lutter contre la malnutrition, il faut une aide à l'économie rurale ; pour lutter contre la maladie, il faut une action médico-sociale ; et cela mérite qu'au préalable soient réalisées, en faveur de la communauté, les actions éducatives et culturelles afin de lutter contre l'ignorance de ladite communauté. Faudra-t-il ainsi qu'un soutien en équipements modernes des collectivités rurales soit de mise.

Ces activités ne peuvent se réaliser, avec efficacité, que si le financement est canalisé, s'il y a une budgétisation par programmes, les actions qui composent cette politique publique étant identifiées dans une même unité de budgétisation²⁷. Ce qui n'est pas le cas en RDC.

Comment ?

Qui doit suivre cette politique gouvernementale, le budget étant unique ?

Quelles sont les ressources pour renforcer ledit budget ?

- **Un cadre de concertation sociale est nécessaire.**

Piloté par le Premier Ministre, en ce qu'il est le patron du programme du gouvernement²⁸ qu'il dirige, le cadre de concertation sociale doit avoir un secrétariat permanent tenu par le Ministre ayant les Affaires sociales dans ses attributions, avec l'appui de son outil, le FNPSS²⁹ qui en assure le secrétariat exécutif. Le service social devant impliquer plusieurs départements ministériels, le choix des actions dans chaque Ministère doit être fait sous un seul fil conducteur. Inspiré des choix du Président de la République, le choix des actions par Ministère doit être guidé par une stratégie nationale commune, adoptée en conseil des Ministres, sur proposition du Ministre ayant les Affaires Sociales dans ses attributions³⁰.

Il découle des dispositions de l'ordonnance qui fixe les attributions des Ministères que le

Ministère des Affaires Sociales est au centre de la coordination de toute action dont la finalité est l'amélioration des conditions de vie de la population.

Les réunions de ce cadre de concertation n'ont pas besoin d'un nouveau texte légal, la constitution, l'ordonnance qui fixe les attributions des ministères étant assez suffisant. Il s'agira des réunions devant permettre au Premier Ministre, Chef du Gouvernement, de comprendre, avant l'exécution de chaque activité, les éléments essentiels.

- **Comment trouver les ressources nécessaires**

Pour fournir le service social, l'Etat doit disposer d'une caisse de solidarité nationale qui résulte des dispositions de l'article 58 de la constitution.

A ce sujet, rappelons que la caisse est déjà instituée au FNPSS, et n'attend que son opérationnalisation.

Pour y parvenir, il est indiqué que les Ministres ayant respectivement le Budget et les finances exécutent les dispositions des articles 43 à 51 et 156 à 162 de la loi relative aux finances publiques. L'idée est de créer une cagnotte qui sera logée au FNPSS mais mise en mouvement conformément aux dispositions pertinentes de la loi précitée.

Ainsi, peuvent être canalisées vers cette caisse, en application de la législation visée au point II. A de cette étude, les ressources suivantes:

- Les différents financements des agences des Nations Unies au titre de leur intervention en matière sociale;
- Les financements de tout bailleur multi ou bilatéral sur le social ;
- Les fonds dégagés par toute entreprise au titre des engagements sociaux et des cahiers de charge des communautés affectées par leurs activités ;
- La quotité des bénéfices réalisés par les loteries autorisées exceptionnellement, conformément au décret du 17 août 1927 ;
- Les fonds dégagés par les ASBL et ONG en vue du développement communautaire, leur objet social ;

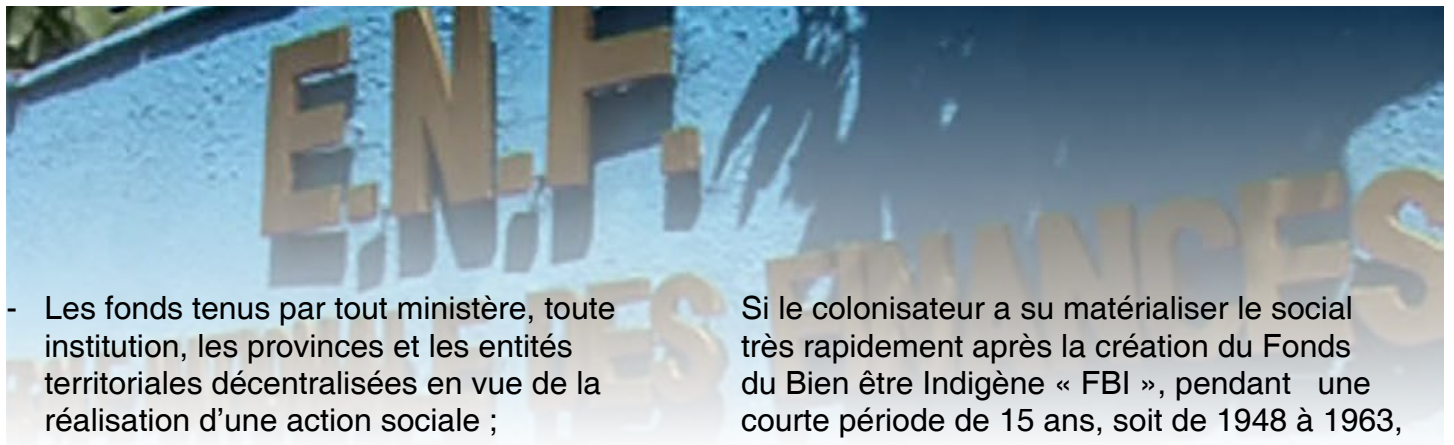
²⁶ Sa Majesté le Roi BAUDOUIN, extrait de son Discours prononcé le 4 février 1964 à l'Université de Thammasat, Bangkok, Thaïlande, cité in FBI 1948-1963, une oeuvre de coopération au développement, établissements Snoeck-Ducaju et Fils, 1964, p. 7.

²⁷ NYEMBO TAMPAKANYA Jean Paul, Op. Cit, p. 445.

²⁸ Article 90 in fine de la constitution.

²⁹ Articles 3 à 7 du décret précité qui organise le FNPSS.

³⁰ Article 1^{er} litera B, point 33 de l'ordonnance relative aux attributions des ministères.



- Les fonds tenus par tout ministère, toute institution, les provinces et les entités territoriales décentralisées en vue de la réalisation d'une action sociale ;
- Les fonds ou l'orientation des projets communautaires, en guise d'une contrepartie à fournir par toute personne ayant bénéficié des exonérations fiscales ou parafiscales.

3. CONCLUSION

La RDC a d'énormes moyens pour financer le service social. Ce qui lui manque c'est l'unicité budgétaire et la discipline dans une coordination effective des ressources et des compétences.

Il est plus qu'urgent que les politiques sectorielles convergentes pour un épanouissement rapide des communautés.

Si le colonisateur a su matérialiser le social très rapidement après la création du Fonds du Bien être Indigène « FBI », pendant une courte période de 15 ans, soit de 1948 à 1963, c'est parce que tout moyen était orienté vers ce fonds. Le FBI a été réorganisé et modernisé depuis 2013. L'implication du Premier Ministre est nécessaire pour imposer la discipline à travers le pays, tout ordonnateur des dépenses devant orienter les moyens liés au social au compte spécial nivelé dans le strict respect des dispositions relatives aux finances publiques, ou exécuter les projets qui sont prévus dans le plan stratégique national y relatif.

En conséquence, il est exigé une rigueur dans la gestion du Fonds, qu'il faut soumettre aux différents contrôles prévus par la loi relative aux finances publiques.



L'INDEPENDANCE DE LA BANQUE CENTRALE DU CONGO : MYTHE OU REALITE

Par le **Professeur Jean Paul NYEMBO TAMPAKANYA,**

Spécialiste des questions financières et bancaires.
Directeur Général de l'Ecole Nationale des Finances

0. INTRODUCTION.

La Banque Centrale du Congo « BCC » est l'un des organismes directeurs de la gouvernance de la République démocratique du Congo « RDC ». En effet, c'est également par son bon fonctionnement que les institutions de la République³¹, à savoir le Président de la République, le Parlement, le Gouvernement et les Cours et Tribunaux doivent exercer le pouvoir car elle doit leur fournir les facilités devant leur permettre d'exercer au mieux ledit pouvoir. L'une d'entre elles (les facilités) c'est la monnaie. Elle est ainsi au centre du financement des institutions (finances publiques et le financement par les marchés).

On comprend bien l'emplacement, bien choisi dans la constitution, des articles 176 et 177 consacrés à la BCC. Ce n'est pas un hasard que ces articles se retrouvent dans le titre III relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir, spécialement au chapitre premier concernant les institutions de la République !

Elément important du pouvoir, bien public de toute la communauté nationale, il se pose, depuis la nuit des temps, la question de savoir comment gérer la monnaie ou qui peut l'émettre ? Et par conséquent, on se demande qui doit contrôler sa manipulation ? A ce sujet, la RDC a opté pour le choix d'exercer ces missions elle-même, par le biais d'un organisme public.

C'est ainsi que la constitution, en son article 176, dispose que « la Banque Centrale du Congo est l'institut d'émission de la République Démocratique du Congo. Dans la réalisation de ces missions et attributions, la Banque Centrale du Congo est indépendante et jouit d'une autonomie de gestion.

Dans ce cadre, la monnaie congolaise, le franc congolais, ne peut être émise et gérée que par elle. La BCC est dès lors gardienne du symbole du pouvoir, de l'attribut de notre souveraineté. Plus d'uns veulent bien savoir qu'est-ce que cela veut dire ?

Comment se prend – elle dans la pratique pour atteindre cet objectif ?

Quel est l'état de lieux de son organisation et de son fonctionnement qui, pour plus d'efficacité, sont fixés par une loi organique, conformément aux dispositions de l'article 177 de la constitution ?

La BCC est- elle réellement indépendante dans son fonctionnement ? Quelle est la portée de ce principe.

Ces missions sont- elles compatibles avec l'évolution et les besoins des marchés financiers, des marchés des capitaux et du développement socio-économique ?

En répondant à ces questions, la présente étude vise à relever, à l'attention des décideurs et des lecteurs, la portée de l'indépendance de la BCC en tant qu'institut d'émission et organisme directeur des marchés financiers en RDC. Un accent sera mis sur le comment elle conçoit et exécute la politique monétaire et financière et surtout si, dans la pratique congolaise, elle est réellement le seul organe compétent en la matière.

1. LA BANQUE CENTRALE DU CONGO, N'EST NI UN ETABLISSEMENT PUBLIC NI UNE ADMINISTRATION CLASSIQUE.

La BCC est un organisme public particulier. Elle n'est pas régie par la loi relative aux établissements publics et par la législation qui organise la carrière des agents publics de l'Etat.

En effet, il ressort de la lecture combinée des dispositions des articles 81 point 5 et 123 point 2 de la constitution qu'on distingue, en RDC, les établissements publics, les services publics, les entreprises publiques (entreprises du portefeuille de l'Etat) et les organismes publics.

La législation en vigueur en la matière a clarifié ce qu'on peut trouver comme éléments caractéristiques d'un établissement ou d'un service public, d'une entreprise publique et d'une

³¹ Article 68 de la constitution.

entreprise du portefeuille³². Rien n'est dit sur ce qu'il faille entendre par organisme public. Cela est justifié par la délicatesse de cet exercice consistant à déterminer les éléments d'un organisme public, qu'on ne doit pas retrouver dans le trip type établissement public- service public et entreprise publique.

A notre avis, il s'agit d'une possibilité laissée à l'exécutif de pouvoir organiser, au quotidien, ce qui lui convient pour assurer telle tâche ou tel service d'intérêt général. C'est le cas de la BCC, qui est difficile à aligner dans les carcans classiques compte tenu du rôle qu'il doit jouer dans l'exercice du pouvoir en RDC.

Pour Denise Flouzat, la Banque centrale se définit comme l'institution qui se situe au centre des systèmes de paiement pour garantir les règlements et contrôler l'expansion de la masse monétaire. C'est l'institution considérée comme apte à préserver la confiance dans la monnaie du pays³³.

Pour Michel Albert, une Banque centrale est l'autorité publique chargée³⁴:

- a) de contrôler le financement de l'économie en assurant l'émission des billets de banque et en octroyant des crédits aux banques commerciales dans le cadre de la politique monétaire ;
- b) de surveiller et gérer les systèmes de paiement liés en particulier à la compensation des chèques et des virements interbancaires ; et
- c) dans certains pays, de surveiller la solidité du système bancaire et financier.

Partant de la théorie de LWAMBA KATANSI sur « qui gardera le gardien »³⁵, nous estimons que la BCC est le gardien des gardiens. C'est elle qui, directeur de la monnaie, doit protéger les pouvoirs et la nation dans la mesure où elle est chargée de stabiliser le niveau général des prix³⁶.

C'est à ce titre que le gouverneur de la BCC détermine les directives de sa propre gestion et en surveille l'exécution. Dans ce cadre :

- Il préside le conseil de la banque, organe suprême ;
- il est le deuxième organe, chargé de la gestion quotidienne de la Banque ;
- Il reçoit les rapports des commissaires aux comptes chargés de contrôler les états financiers de ladite banque.

Aussi, la BCC relève du seul chef de l'Etat, elle n'est pas soumise à une autorité de tutelle car, dans l'exercice de ses pouvoirs et dans l'accomplissement de ses missions et devoirs, la Banque, les membres de ses organes et son personnel ne peuvent ni solliciter, ni recevoir d'instructions d'aucune personne, autorité ou institution.

Quelles sont ses missions, qui militent pour son caractère sui generis ?

2. LES MISSIONS DE LA BCC

L'étape ultime pour atteindre le plein statut de banque centrale est celle de son indépendance, celle-ci signifiant la définition et la mise en œuvre de la politique monétaire et financière. La banque centrale participe aujourd'hui, dans la plupart des pays industrialisés, à la définition de la politique monétaire et financière, voire en assume la totale responsabilité³⁷.

La RDC a, aux termes des dispositions de l'article 176, opté pour la pleine responsabilité³⁸ de la BCC en matière monétaire et financière.

Cet article le précise en disposant que : « la BCC est l'institut d'émission de la RDC.

A ce titre, elle a pour missions :

1. La garde des fonds publics ;
2. La sauvegarde et la stabilité monétaire ;

³² Lire à ce sujet les lois n° 08/007, 08/008, 08/009 et 08/010 du 07 juillet 2008 portant respectivement dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques, relatives au désengagement de l'Etat des entreprises du Portefeuille, applicables aux établissements publics et relatives à l'organisation et à la gestion du Portefeuille de l'Etat.

³³ FLOUZAT OSMONT D'AURILLY Denise, *Le concept de Banque Centrale*, Bulletin de la Banque de France, n° 70, octobre 1999, p. 73.

³⁴ *Idem*.

³⁵ LWAMBA KATANSI, dans son ouvrage *Qui gardera les gardiens ? Le contrôle financier des institutions politiques de la transition en République démocratique du Congo* publié aux éditions PFDUC à Kinshasa en 2002 a estimé que le contrôle financier par l'administration des finances est inefficace.

³⁶ Aux termes de l'article 9 alinéa 1 de la loi organique n°18/027 du 13 décembre 2018 relative à la BCC, stabiliser le niveau général des prix est l'objectif principal de la BCC.

³⁷ NYEMBO TAMPKANYA JP, *L'organisation et le Fonctionnement des marchés financiers en République Démocratique du Congo. Pour l'instauration d'une bourse des valeurs mobilières*, Thèse de doctorat en Droit économique et Social soutenue publiquement à l'Université de Kinshasa, février 2016, p.140.

³⁸ *Idem*, pp. 151-152.

3. La définition et la mise en œuvre de la politique monétaire ;
4. Le contrôle de l'ensemble de l'activité bancaire ;
5. De conseil économique et financier du Gouvernement ».

Quelle lecture faisons-nous de ces dispositions constitutionnelles ?

a. La BCC définit et exécute la politique monétaire dont l'objectif est la sauvegarde et la stabilité monétaire.

La BCC est l'organe qui a le pouvoir de battre monnaie. C'est elle qui gère les signes monétaires du pays. Ainsi, par sa qualité et son statut de l'autorité chargée de la gestion monétaire du pays, l'Institut d'émission a reçu le pouvoir de contrôler la masse monétaire en circulation « par l'influence qu'elle peut exercer sur le volume du crédit que les banques privées accordent à l'économie ainsi que sur celui qu'elle même accorde au Trésor »³⁹.

Cela se justifie par le fait qu'une Banque Centrale dispose de deux modes d'intervention pour orienter la distribution des crédits et la création monétaire⁴⁰ : la politique de refinancement des banques commerciales et la politique de réserves obligatoires. La BCC doit également veiller sur les contraintes quantitatives des forces du marché. Il y a une nécessité qu'elle encadre le comportement des acteurs du marché afin d'un nivellement des taux d'intérêt pour chaque compartiment du marché en vue de sauvegarder un courant satisfaisant d'épargne.

En RDC, la BCC ne remplit plus cette tâche depuis 1983, le marché de change étant totalement libre. A notre avis, une liberté encadrée est la meilleure politique. Elle se conçoit en ce que les opérateurs privés fixent les prix de leurs offres de monnaie en référence au taux directeur de la BCC⁴¹.

Outre le contrôle de la monnaie et du crédit, la Banque Centrale du Congo assure une grande fonction dans les relations financières de la République Démocratique du Congo avec l'Etranger. En effet, « c'est elle qui gère les réserves d'or et de devises du pays. Il lui revient de réguler le fonctionnement du marché des changes et de veiller à la stabilité extérieure de la monnaie. A ce titre, elle a généralement la haute main sur le contrôle des changes lorsqu'il est institué »⁴².

b. La BCC contrôle l'ensemble de l'activité bancaire et financière

Il revient, en RDC, à la BCC d'accorder l'agrément à toute société commerciale qui souhaite exercer une activité bancaire⁴³. Ces sociétés sont des établissements de crédit. Aux termes de l'article 1er de la loi n° 003/2002 du 02 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, les établissements de crédit sont des personnes morales qui effectuent à titre de profession habituelle des opérations de banques.

Les opérations de banque comprennent:

- A.- La réception de fonds du public (ouverture de comptes) ;
- B.- Les opérations de crédit (prêts à la clientèle) ;
- C.- Les opérations de paiement et la gestion des moyens de paiement.

Sont considérés comme moyens de paiement, tous les instruments qui permettent de transférer des fonds : billets de banque, chèques, cartes de paiement ou de crédit, ordres de virements bancaires, avis de prélèvement et le portemonnaie électronique.

En RDC, les cinq catégories d'établissement de crédit auxquelles s'appliquent des réglementations spécifiques sont⁴⁴ :

- Les banques ;

³⁹ Article 10 de la loi organique n°18/027 du 13 décembre 2018 relative à la constitution, à l'organisation et au fonctionnement de la Banque Centrale du Congo, in J.O, numéro spécial, 28 décembre 2018.

⁴⁰ MUKUNDI NYEMBO KAHUMBA Emmanuel, Politique Monétaire et intermédiation financière en République Démocratique du Congo : analyse des effets de modification du taux directeur de la Banque Centrale du Congo sur les activités des banques créatrices de monnaie, thèse de doctorat en sciences économiques soutenue publiquement à l'Université de Kinshasa en 2013, p. 30.

⁴¹ NYEMBO TAMPAKANYA Jean Paul, La réglementation des prix. Le prix commercial - le prix financier, édition Bémaf, Kinshasa, 2017, p.23.

⁴² MABI MULUMBA, La Monnaie dans l'Economie, éd. CEDI, Kinshasa, 2001, p. 78.

⁴³ Article 6 de la loi n° 005/2002 du 7 mai 2002 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement de la BCC ; article 10 de la loi n° 00/2002 du 02 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

⁴⁴ Article 2 alinéa 3 de la loi n° 003/2002 du 02 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, J.O, n° spécial du 20 janvier 2009. Cette loi doit être adaptée aux dispositions de l'Acte uniforme visé sur l'intermédiaire de commerce car il s'agit d'un mandat économique.

- Les coopératives d'épargne et de crédit ;
- Les caisses d'épargne ;
- Les institutions financières spécialisées;
- Les sociétés financières.

Le but juridique de l'agrément est de pouvoir limiter les champs d'application des dispositions⁴⁵. Ce qui aboutit à mieux contrôler les activités des acteurs en ce qui concerne l'octroi du crédit. C'est ce qui fait que l'agrément des institutions financières et autres opérateurs des marchés financiers est soumis à la déclaration préalable de la nature de l'institution financière à créer. L'agrément n'interviendra qu'après qu'on ait réalisé la vérification des conditions d'ouverture.

Ne sont pas établissement de crédit :

- Les entreprises d'assurance ;
- Les organismes de retraite ;
- Les agents et/ou bureaux de change ;
- Les loteries et les entreprises de collecte dans des buts sociaux ;
- Les autres intermédiaires financiers.

Il faut rappeler que les entreprises d'assurances doivent, quant à elles, obtenir l'agrément de l'autorité de régulation et du contrôle des assurances⁴⁶ même si, il est difficile d'établir leur solidité financière sans passer par la BCC, autorité monétaire. Les organismes de retraite et les autres ont différentes autorités d'agrément, quand bien même les agents de change restent sous l'autorité de la BCC.

Cependant, toutes ces institutions financières visées ci-dessus et qui ne sont pas établissement de crédit sont soumises au contrôle de la BCC pendant leur fonctionnement. Elles doivent déposer leurs rapports d'activités à des périodes qu'elle fixe ou à toute réquisition, l'objectif poursuivi étant la protection de l'épargne et le contrôle de la masse monétaire en circulation.

Outre sa mission première de protection

de l'épargne, l'organe de contrôle devrait surveiller et organiser l'équilibre du marché. La BCC exerce un contrôle prudentiel qui inclut la surveillance des dirigeants des banques et des autres institutions financières et leurs agissements⁴⁷. C'est une méthode incontournable de réduction du risque moral et de l'anti – sélection dans l'industrie bancaire. Les institutions financières peuvent, en effet, offrir à des escrocs ou des entrepreneurs à l'ambition démesurée le moyen de développer des activités hautement spéculatives.

Pour y faire face, la BCC doit édicter des normes préventives qui encadrent l'activité de ces établissements⁴⁸.

Elle doit assurer l'encadrement du système de financement. L'encadrement des banques et institutions financières par les pouvoirs publics vise d'abord à réduire le risque moral ; mais il est encore plus efficace pour limiter l'anti – sélection⁴⁹, dans la mesure où il détourne de l'industrie bancaire les entrepreneurs attirés par le risque. Le contrôle des agréments est équivalent au filtrage (screening) des emprunteurs potentiels⁵⁰. Les règlements visant à encadrer la détention d'actifs risqués sont analogues aux restrictions imposées sur les investissements risqués des entreprises emprunteuse⁵¹.

c. La BCC est –elle caissier de l'Etat ?

La constitution précise que la BCC garde des fonds publics. Ce qui veut dire qu'elle est comptable de l'Etat. La BCC qui assume les fonctions de caissier de l'Etat depuis 1957, continue à effectuer, pour le compte de l'Etat, tous les paiements et encaisse toutes ses recettes. L'accomplissement de ce service incite la Banque Centrale du Congo à l'ouverture sur toute l'étendue du territoire national, au niveau de chaque siège, agence ou succursale, un compte courant au nom de l'Etat, appelé « compte général du Trésor »⁵². Ainsi, toutes les opérations financières de l'Etat, qu'il s'agisse de l'exécution

⁴⁵ CHAMAS Samy, *L'Etat et les systèmes bancaires contemporains*, Sirey, Paris, 1965, p.69.

⁴⁶ Article 396 de la loi n° 15/005 du 17 mars 2015 portant code des assurances.

⁴⁷ MERVILLE Anne- Dominique, *Droit financier*, Gaulino, Paris, 2011, p. 57.

⁴⁸ BOUREGHDA Maya, *La défaillance des conglomerats financiers internationaux*, A. PEDONE, Paris, 2002, p.29.

⁴⁹ MISHKIN Frederick et Consort, *Monnaie, banques et marchés financiers*, 8ème édition, Nouveaux Horizons, Paris, 2007, p. 349.

⁵⁰ La transparence du groupe devient un élément du contrôle prudentiel et pourra même conditionner l'agrément. Ainsi, les autorités de tutelle doivent avoir une connaissance suffisante de la structure juridique et de gestion du groupe financier à agréer.

⁵¹ BOUREGHDA Maya, *La défaillance des conglomerats financiers internationaux*, op. cit, p. 29.

⁵² Cette fonction est sujette à controverse depuis la publication de l'actuelle constitution qui parle de « la garde des fonds publics » alors que depuis toujours on parlait de caissier de l'Etat.

du budget ordinaire et extraordinaire de l'Etat ou de l'avance aux organismes de l'Etat, sont centralisées au niveau de ce compte général du Trésor, tenu à la BCC.

De toutes les fonctions qui incombent à la Banque centrale du Congo, là où il y a source de conflit avec le Gouvernement est lorsqu'il est consacré à l'article 26 de la loi organique de la BCC que la fonction de la garde des fonds publics s'exécute conformément à la convention signée par la BCC et le Ministre ayant les Finances dans ses attributions, qui représente l'Etat.

Dans la pratique, cette convention institue le suivi et l'autorisation du Ministre des Finances dans le fonctionnement de la BCC (article 2 de la convention en vigueur).

Nous pensons qu'il faut organiser cette fonction par décret du Premier Ministre, délibéré en conseil des Ministres, sur proposition de la BCC ? Parce qu'il est injustifié de partir de la loi organique, prolongement de la constitution- loi fondamentale de l'Etat, à une convention. Ceci consacre la violation des dispositions de l'article 4 qui interdit toute forme de tutelle sur la BCC.

Le choix du constituant lorsqu'il précise parmi les missions de la BCC, au point 1, « la garde des fonds publics » est que la BCC doit abandonner la fonction de caissier et ne devenir qu'un comptable du trésor. Si bien que c'est de cela qu'il s'agit, on constate que rien n'est organisé pour attribuer cette tâche de caissier de l'Etat à quelqu'un d'autre, à un autre organisme. Nous n'avons pas en RDC une direction générale du trésor, dotée au moins d'une autonomie administrative, qui exercerait cette mission. Cette mission ne peut être confiée à une autre structure si ce n'est qu'à l'une de ces deux précitées (BCC ou Direction Générale du Trésor).

d. La BCC est le conseiller économique et financier du Gouvernement

En fin, eu égard aux prérogatives qui lui sont dévolues, la Banque Centrale est l'institution qui est mieux indiquée pour conseiller le Gouvernement sur la sauvegarde de l'intérêt général en matière financière et monétaire, voire en matière économique de façon générale⁵³. La politique monétaire ayant pour objectif général la stabilité du niveau général des prix, la BCC

est mieux outillée pour servir de conseiller économique et financier du Gouvernement.

Cette tâche comme les autres n'est pas laissée au libre exercice par la BCC.

Devant cette méfiance, il y a lieu de réfléchir sur la meilleure solution à cette crise de confiance entre le gestionnaire du trésor, le gouvernement, et son caissier- comptable, la BCC.

3. LA NECESSITE D'UNE REDEFINITION DES RAPPORTS DE LA BCC AVEC LE GOUVERNEMENT PAR UN DECRET D'EXECUTION DE LA LOI ORGANIQUE.

Même si la constitution a prévu la pleine responsabilité de la BCC, cela ne pourra être vécu dans la pratique que si la BCC est organisée par une loi organique, elle-même explicitée par un décret du Premier Ministre. C'est l'indépendance légale, qui est appréciée selon le niveau du texte qui organise la BCC même si le problème de l'application de la loi reste une autre réalité.

En effet, la loi organique étant le prolongement de la constitution, il est peu cohérent que ladite loi renvoie les mesures de son exécution à une convention, comme c'est le cas actuellement. En prévoyant que la garde des fonds publics est assurée par la BCC aux conditions déterminées par une convention signée par elle et l'Etat, représenté par le Ministre ayant les Finances dans ses attributions, la loi n°18/027 du 13 décembre 2018 qui organise la BCC a ouvert une possibilité des manœuvres par lesquelles l'indépendance de la BCC devient sujet à caution, elle dépend des humeurs du Gouvernement en place. Souvent, comme c'est le cas actuellement, la convention entre la BCC et le gouvernement institue la tutelle du Ministre des Finances en ce qu'elle consacre, en ses articles 2 et 4, l'accord préalable et le suivi du Ministre des Finances.

Ces accords et le suivi pourtant concevables pour l'exécution du mandat de caissier-comptable de l'Etat s'étend, dans la pratique, au fonctionnement global de la BCC. Pourtant, l'indépendance de la BCC met en évidence

⁵³ CHAIRNAU A., *Mécanismes et Politique Monétaires*, P.U.F., Coll. L'Economiste, Paris, 1984, p. 150.

l'idée de collaboration avec le gouvernement, la BCC ne devant recevoir aucune instruction du gouvernement car l'indépendance est opposée à l'idée de « sous tutelle » ou placée sous l'autorité directe du gouvernement.

L'absence ou le manque de volonté politique de la laisser fonctionner en toute indépendance, telle que prévue par l'article 176 in fine de la constitution nous pousse à conclure par la question de savoir si c'est ce qui explique le fait que la BCC n'est pas parvenue à orienter et booster le développement en sa qualité d'organe directeur du système actuel de financement.

AAinsi, la BCC est- elle totalement libre ?
Jusqu'où va l'indépendance ?

4. LA LIMITE A L'INDEPENDANCE DE LA BCC

Bien qu'indépendante, rappelons que tout n'est pas permis aux dirigeants de la BCC. Pour la simple raison que les objectifs de l'autorité monétaire en ce qui concerne la politique monétaire sont les mêmes que ceux du gouvernement. Il doit y avoir une coordination entre les autorités gouvernementales et l'autorité monétaire, les premières devant avoir la possibilité de dénoncer le comportement délinquant de la seconde auprès de l'autorité de nomination. La vraie indépendance s'apprécie sur base du degré de liberté d'actions opérationnelle et du mode de nomination des dirigeants de la BCC.

Dans tous les cas, le garant de la nation doit avoir un pouvoir sur lesdits dirigeants.

A ce titre, si bien que le gouverneur de la BCC détermine les directives de sa propre gestion et en surveille l'exécution, il lui est

exigé, tout comme les vices gouverneurs et les administrateurs, d'être intègre.

Ainsi, les membres du conseil d'administration de la BCC dont le gouverneur peuvent être relevés de leurs fonctions par le Président de la République, le conseil des ministres entendu, lorsqu'ils ne remplissent plus les conditions qui ont milité pour leur nomination. De même, ils peuvent être mis en accusation par le Président de la République dans les mêmes conditions que les membres du gouvernement en cas de faute dans la gestion.

5. CONCLUSION

De tout ce qui précède, il faut préciser que le constituant a voulu accorder la pleine responsabilité à la BCC en matière monétaire. Seul le chef de l'Etat est l'autorité de qui elle relève, étant entendu qu'il est le garant du bon fonctionnement des institutions. Ce qui exige que le choix de ses animateurs soit dirigé par les critères de compétence et d'intégrité, le gouverneur restant juge et partie de sa gestion. Responsable du maintien du pouvoir d'achat de toute la population, la BCC est appelée à un fonctionnement efficient et optimal dans un environnement politique où elle est tenue de collaborer avec le gouvernement.

Donc, la BCC a une indépendance légale, il reste qu'elle soit vécue dans son fonctionnement au quotidien. Ce qui exige que les conditions de l'exercice de sa mission de la garde des fonds publics soient déterminées par décret du Premier Ministre délibéré en conseil des ministres afin d'éviter une forme voilée de la tutelle exercée par le Ministre ayant les Finances dans ses attributions.



LEVER LES FONDS SUR LES MARCHES FINANCIERS POUR LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT SOCIO-ECONOMIQUE DU PAYS

Par le **Professeur Jean Paul NYEMBO TAMPAKANYA,**

Spécialiste des questions financières et bancaires.
Directeur Général de l'Ecole Nationale des Finances

1. INTRODUCTION

Tout le monde sait que l'impôt est la source par excellence des moyens financiers d'un Etat moderne. Il s'agit d'un prélèvement obligatoire effectué par voie d'autorité par la puissance publique, sans contrepartie préalable, sur les ressources des personnes vivant sur son territoire ou y possédant des intérêts.

L'impôt est donc indispensable pour le développement socio-économique car il joue trois rôles :

- Le rôle financier ;
- Le rôle économique ; et
- Le rôle social et politique.

En effet, l'impôt sert à la couverture des dépenses publiques de la communauté ou société. C'est le rôle financier de l'impôt, qui est son rôle original. Sur le plan économique, l'impôt permet au gouvernement, par le biais du parlement, de surtaxer les domaines ne devant pas faire l'objet d'un effort et en détaxant ceux devant faire l'objet d'une promotion. C'est un régulateur économique. Ainsi, selon la capacité contributive des contribuables, l'impôt est prélevé, de manière équitable. C'est là qu'il joue un rôle social et politique.

Cependant, bien des facteurs peuvent empêcher ce prélèvement et faire en sorte que l'Etat et les membres de la communauté manquent des moyens financiers.

C'est comme il en est depuis 2019, suite à la pandémie à Coronavirus. Le monde entier est en difficulté, car les entreprises fonctionnent au ralenti ou ne fonctionnent pas du tout, les boutiques et les restaurants sont fermés, les déplacements sont filtrés ou interdits par moment. Dans ce contexte, il est difficile d'envisager un bon prélèvement de l'impôt, selon les prévisions budgétaires.

De ce fait, les Etats commencent à manquer les moyens financiers de leur politique devant permettre la satisfaction des besoins d'existence

même de la nation : le vivre ensemble peut être remis en cause.

Aussi, les entreprises ne doivent pas disparaître après la pandémie, à cause des effets d'inactivité pendant une durée bien considérable.

Beaucoup voudront bien savoir que faire ? Comment y parvenir lorsqu'on sait que la deuxième source du financement des dépenses publiques, l'emprunt, exige l'affectation du financement obtenu à des emplois productifs susceptibles de faciliter le remboursement ultérieur ? Ils veulent surtout connaître dans quelle proportion l'Etat doit-il s'engager afin d'éviter de tomber dans un cycle d'endettement ? La question de comment relancer les activités économiques devient la préoccupation majeure des Etats.

La présente étude va conseiller d'aller directement sur les marchés financiers, en relevant comment lever des fonds, surtout affecter les capitaux trouvés aux activités nécessaires au développement rapide et intégral, sous la surveillance de l'administration publique et l'encadrement de la BCC.

2. ALLER DIRECTEMENT SUR LES MARCHES FINANCIERS

Dans le contexte de crise économique, on doit passer d'une économie d'endettement à une économie de marchés financiers où il n'y aurait pas seulement le crédit comme mode de financement.

L'économie d'endettement est un système où prédomine la finance indirecte, sous la forme d'un financement par le crédit. Dans ce cas, il y a l'intervention d'un processus d'intermédiation financière et l'établissement de relations bilatérales individualisées entre les établissements de crédit et leurs clients. Devant l'incertitude du lendemain et compte tenu de l'incapacité du système bancaire congolais à couvrir, d'une part, l'étendue du territoire national par ses activités usuelles et d'autre part,

les besoins en financement de toute la population, le recours au crédit ne peut pas constituer le principal mode de financement de l'activité productive.

Il est même difficile à la banque centrale, prêteur en dernier ressort, d'assurer le bouclage du financement de l'économie. ⁽⁵⁴⁾.

L'économie de marchés financiers se présente comme la solution car il s'agit d'un système où les agents se procurent leurs ressources de financement en émettant des titres sur des marchés.

DEFINITION ET CARACTERISTIQUES DES MARCHES FINANCIERS

Portant uniquement sur les capitaux et excluant ainsi l'opération sur marchandises, les marchés sont le lieu où s'effectuent les transactions, où se rencontrent les acheteurs et les vendeurs ⁽⁵⁵⁾ des capitaux; c'est un lieu d'exécution des ordres ⁽⁵⁶⁾.

Les marchés financiers est le lieu où s'effectue principalement le transfert des fonds depuis les agents économiques (ménages, entreprises, collectivités publiques et étranger) qui épargnent vers les agents économiques qui souhaitent emprunter. C'est donc le lieu de transfert des fonds des agents qui en ont sans emplois vers ceux qui en manquent.

Ainsi défini, le marché financier sert d'intermédiaire entre les agents à capacité de financement, car leurs dépenses sont inférieures à leurs revenus, et les agents à besoin de financement, c'est-à-dire qui veulent dépenser plus que leur revenu. Si les petites, voire les moyennes entreprises ont surtout recours aux établissements de crédit pour se financer, les grandes entreprises ont la possibilité de se tourner vers les marchés financiers, ceux à long terme, pour faire appel public à l'épargne ⁽⁵⁷⁾.

De ces définitions, il est à retenir les éléments suivants pour tous les marchés financiers :

- Les épargnants ;
- Les emprunteurs ;

- Une épargne disponible ;
- Un cadre organisationnel.

S'agissant de leurs caractéristiques, les marchés financiers se caractérisent par le fait qu'ils ne sont pas à définir comme un marché des biens et services :

- D'abord, parce que les marchés dont question ici concernent les capitaux.
En effet, « les capitaux sont un ensemble des biens, monétaires ou autres, possédés par une personne ou une entreprise, constituant un patrimoine et pouvant rapporter un revenu » ⁽⁵⁸⁾. Il s'agit entre autres des sommes d'argent représentant l'élément principal d'une dette et produisant des intérêts. Le terme « capitaux » désigne, en ce sens, ce qui vise les opérations financières.
- Ensuite, ces marchés excluent l'opération sur marchandises ou sur service ; il ne concerne que les opérations sur créances, qu'elles soient exigibles, à vue, à court terme ou à long terme. En effet, les besoins sont limités en capacité de satisfaction, c'est-à-dire qu'une quantité définie de l'objet désiré suffit à le satisfaire ; la monnaie, chose désirée sur ce marché, n'est assouvie, au moins pour l'immense majorité des hommes. On n'entend pas dire que des individus refusent de l'or, de l'argent ou des billets de banque sous prétexte qu'ils en ont en quantité suffisante. Ce qui revient à dire que même si la monnaie est un bien intermédiaire, une richesse apte à satisfaire un nombre infini de nos besoins, le désir d'en avoir ne répond pas au caractère de « **satiabilité** » comme les autres biens ⁽⁵⁹⁾.
- Enfin, les capitaux ne sont pas véritablement des marchandises.

Par rapport aux autres marchandises, l'argent possède deux évaluations forcément conflictuelles: le prix relatif de l'argent comme

⁽⁵⁴⁾ NYEMBO TAMPAKANYA Jean Paul, *L'organisation des marchés financiers en République démocratique du Congo. Pour l'instauration d'une bourse des valeurs mobilières*, Ed. l'Harmattan, Paris, 2017, p. 14

⁽⁵⁵⁾ CROZET Y., BELLETANTE B., GOMEZ P.Y, LAURENT B., *Dictionnaire de banque et bourse*, édition Armand Colin, Paris, 1993, p.V°.

⁽⁵⁶⁾ BONNEAU THIERRY et DRUMMOND FRANCE, *Droit des marchés financiers*, 3ème édition, Economica, Paris, 2010, p.5.

⁽⁵⁷⁾ *Idem*.

⁽⁵⁸⁾ CAPUL Jean- Yves et consort, *Dictionnaire d'économie et des sciences sociales*, Nouvelles Ed. Hatier, Paris, 2011, p. 30.

⁽⁵⁹⁾ KATO-KALE LUTINA M.L., *Economie politique*, Ed. Bémaf, Kinshasa, 2012, pp.26-27.

marchandise et la parité officielle de l'argent contenu dans les pièces de monnaie. Un bien ne peut pas valoir durablement deux valeurs, une pour le marché et l'autre pour les organes officiels qui ont fixé la valeur.

Ces caractéristiques démontrent à suffisance qu'il faut que les opérations à réaliser sur les marchés financiers soient une activité des techniciens, sous la surveillance du personnel de carrière de l'administration publique et l'encadrement de l'autorité monétaire.

LES CATEGORIES DES MARCHES FINANCIERS

L'expression « marchés financiers » doit être considérée au sens large. Il désigne⁽⁶⁰⁾ : marché monétaire, marché du crédit et marché financier stricto sensu. Cette subdivision est basée sur le critère matériel, c'est à dire, tient compte des opérations y réalisées et l'échéance du terme. Cette façon de distinguer les marchés s'appuie sur la maturité des titres qui y sont échangés. Il y a un autre critère de distinction qui prend en considération l'organisation des marchés. Ce critère retient ainsi les marchés réglementés et ceux de gré à gré. A ces deux catégories on peut ajouter la classification par titres diffusés. Là, on retient les marchés primaires et les marchés secondaires. Le marché monétaire est celui sur lequel les organismes de toute nature intervenant dans les mouvements de capitaux viennent se procurer de la trésorerie avec ou sans le concours des autorités monétaires. C'est l'un des marchés sur lequel seuls les instruments à court terme sont échangés. Il s'agit des instruments dont l'échéance originelle est inférieure à un an⁽⁶¹⁾.

La caractéristique principale de ce marché c'est que sur ce marché les dettes concernées par les titres sont directement échangées contre monnaie, contre les espèces. Ce marché fonctionne largement par l'échange des titres négociables, mais peut aussi comporter des prêts directs, spécialement entre institutions financières. Le marché monétaire est plus liquide car les instruments à court terme sont,

en général, beaucoup plus échangés sur les marchés financiers que les autres.

Le marché monétaire comprend le marché interbancaire et le marché des titres de créance négociables⁽⁶²⁾. Le premier compartiment est réservé aux professionnels de la finance et le deuxième reste ouvert à tous les agents économiques. En RDC, le fonctionnement du deuxième volet du marché monétaire pose problème⁽⁶³⁾ car rarement utilisé.

Grâce à cette fonction d'intermédiaire, c'est à partir des opérations au jour le jour et sans garantie, qualifiées d'opérations « en blanc » réalisées par les plus grandes banques qu'est quotidiennement établi le taux de référence du marché monétaire.

Par ailleurs, nous avons la deuxième catégorie, le marché du crédit. Le marché du crédit est le marché à moyen terme dont la maturité va d'une année à dix ans. La troisième catégorie est celle du marché à long terme où s'échangent des valeurs d'une immobilisation plus longue. Que cela soit pour les actions que pour les obligations, la visée est d'obtenir des fonds sur le marché pour un temps plus ou moins long. Les prix des titres qui circulent sur ce marché fluctuent plus que sur le marché monétaire et ils constituent des placements plus risqués.

Ce marché manque cruellement en RDC où seules les obligations du trésor sont réglementées par décret n°18/025 du 11 juin 2018 fixant les modalités d'émission et de remboursement des bons et obligations du trésor.

3. COMMENT LEVER LES FONDS SUR LES MARCHES FINANCIERS

AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME BANCAIRE

Pour que le marché monétaire fonctionne normalement, il est recommandé aux banques qui sont dans le besoin d'avoir suffisamment des dépôts à la Banque centrale pour couvrir leurs

⁽⁶⁰⁾ SCHLOGEL Maurice, *Organisation et fonctionnement des marchés financiers*, Masson et Cie Editeurs, Paris, 1969, p. 1.

⁽⁶¹⁾ MISHKIN Frédéric et Consort, *Monnaie, banque et marchés financiers*, 8ème Ed. Nouveaux Horizons, Paris 2007, p. 35.

⁽⁶²⁾ -DOV OGIEN, *Pratique des marchés financiers*, op. cit, pp. 3-5.

- SCHLOGEL Maurice, *Organisation et fonctionnement des marchés financiers*, op cit, p. 22.

- MISHKIN Frédéric et Consort, *Monnaie, banque et marchés financiers*, op. cit, p. 36.

- MERVILLE Anne- Dominique, *Droit financier*, op cit, p. 29.

⁽⁶³⁾ En RDC, on recourt de moins en moins à cette technique de l'émission des titres financiers à laquelle on a pourtant recouru pendant la période de crise et lors de la guerre d'agression, notamment en 1984-1986, 1993-1995 et 1999, conformément à la convention signée entre la BCC et le Gouvernement représentés par son Gouverneur pour la première citée et le ministre des finances pour le second, le 27 mars 1984.

obligations légales ⁽⁶⁴⁾ et permettre que cette dernière ait des marges de manœuvre pour contrôler l'évolution de crédit ou des prix d'actifs ⁽⁶⁵⁾.

Les établissements de crédit, en tant qu'entreprises, se doivent de gérer la liquidité bancaire en modifiant le profil de trésorerie résultant des opérations avec la clientèle. Ils peuvent l'orienter vers la micro finance et d'autres emplois productifs ⁽⁶⁶⁾.

Le système bancaire de la RDC souffre d'un dysfonctionnement.

Il est difficile de comprendre le rôle que jouent les établissements de crédit en ce qui concerne les coûts de transaction, le partage des risques et les coûts d'informations. Ce qui dénote leur incapacité à garantir la stabilité financière et à renforcer la compétitivité et l'attractivité des places financières de la RDC.

Par ailleurs, les établissements de crédit, dont le nombre est insignifiant, ne couvrent pas l'étendue du territoire national par leurs activités. Ainsi, la mobilisation de l'épargne ainsi que l'octroi de crédit, deux missions essentielles leur reconnues, ne sont pas réalisées. On comprend, dès lors, pourquoi il n'est pas encore indiqué de parler du développement de la RDC.

ENCOURAGER L'EMISSION DE TITRES, LES EMPRUNTS OBLIGATAIRES ET LES ACQUISITIONS DES CAPITAUX POUR UNE LONGUE DUREE

On ne se développe pas avec des actions ponctuelles, il faut que ça dure dans le temps.

A partir des années 1980, le financement de l'économie est assuré par l'émission des titres plutôt que par le crédit bancaire. En France, l'existence de ces supports accessibles à tous les investisseurs est une innovation qui remonte à 1985 par le règlement n°97-05.

Les détenteurs des dépôts ont de plus en plus arbitré leur position vers des instruments présentant une rémunération, tout en restant suffisamment liquides et sûrs.

Le besoin de refinancement a ainsi ralenti les dépôts dans les banques, les intervenants sur

le marché interbancaire souhaitant acheter ou vendre des titres pour parer à l'instabilité des taux d'intérêt ⁽⁶⁷⁾. En plus de la gestion des liquidités, les intervenants sur le marché interbancaire sont obligés de réaliser des opérations de marché ; les établissements de crédit devant emprunter ou placer en vue d'équilibrer le solde des opérations avec la clientèle et des opérations de marché.

Que cela soit pour les actions que pour les obligations, la visée est d'obtenir des fonds sur le marché pour un temps plus ou moins long. Les prix des titres qui circulent sur ce marché fluctuent plus que sur le marché monétaire et ils constituent des placements plus risqués.

La RDC n'a organisé que l'émission et le remboursement des titres publics d'emprunt par le décret du 11 juin 2018 n° 18/025 fixant les modalités d'émission et de remboursement des bons du Trésor et obligations du Trésor. On se demande pourquoi ce choix de n'organiser que pour les pouvoirs publics en laissant de côté les activités des privés. **Parmi les instruments financiers que les privés peuvent émettre sur le marché monétaire de la RDC nous pouvons citer, outre les obligations et les actions, la mise en pension, les certificats de dépôt et les billets de trésorerie. Ce qui va permettre la participation des congolais aux activités économiques et ainsi lutter contre la pauvreté et en conséquence favoriser le développement socio-économique.**

Il faut l'affirmer, c'est sur le marché à long terme que se concentrent et s'engagent les capitaux disponibles pour les immobilisations de plus longue durée ; c'est-à-dire que c'est sur ce marché que les unités monétaires épargnées vont être concentrées et orientées vers les emplois où elles sont en principe immobilisées pour une longue durée qui dépasse dix ans ⁽⁶⁸⁾.

La RDC doit créer une bourse des valeurs mobilières afin de favoriser l'achat et la vente, au pays, des capitaux qui nécessitent une longue durée. En attendant, et pour améliorer le niveau de vie de la population, il est conseillé d'aller sur des bourses, des places financières étrangères pour y trouver les capitaux nécessaires. En effet,

⁽⁶⁴⁾ DEKEUWER DEFOSSEZ F., MOREIL Sophie, *Droit bancaire. Les cadres juridiques de l'activité bancaire, les mécanismes juridiques des opérations bancaires*, 10ème Ed. Dalloz, Paris 2010, p. 22.

⁽⁶⁵⁾ ARTUS Patrick et VIRARD Marie- Paul, *La liquidité incontrôlable. Qui va maîtriser la monnaie mondiale ?*, op cit, p. 49.

⁽⁶⁶⁾ BOYE Sébastien, HADJENBERG Jérémy et POURSART Christine, *Le guide de la micro finance. Microcrédit et épargne pour le développement*, Nouvelle Ed. Eyrolles, Paris, 2009, p.295.

⁽⁶⁷⁾ Il est admis que la question de rentabilité des placements est au centre de la décision d'investissement (lire à ce sujet : FARBER A. et Consort, op cit, D'ARVISENET P., op cit, ZVI BODIE et Consort, op. cit, MISHKIN F. et consort, op. cit.).

⁽⁶⁸⁾ SCHLOGEL Maurice, *Organisation et fonctionnement des marchés financiers*, op. cit, p. 3.

c'est dans la catégorie des marchés financiers stricto sensu que sont rangées les bourses de valeurs mobilières. Une bourse est un lieu permettant la confrontation des demandeurs et des offreurs pour un produit donné. C'est un espace géographique particulier où se déterminent les cours d'échange ⁽⁶⁹⁾, c'est-à-dire le prix ⁽⁷⁰⁾ d'échange des produits en question ⁽⁷¹⁾.

Il faut un espace géographique pour acheter et vendre des capitaux en République démocratique du Congo.

Cela ne suffit pas, il faut une bonne affectation des fonds aux projets qui permettent le développement national.

4. LA NECESSITE D'AFFECTER LES FONDS A DES EMPLOIS PRODUCTIFS

Les fonds trouvés, levés sur les marchés financiers doivent être investies dans des projets porteurs comme l'agriculture, l'exploitation minière, la pêche, l'exploitation forestière, la construction des routes payantes, les infrastructures et les moyens de transport.

C'est vrai qu'il est nécessaire que l'Etat paye les salaires des agents publics, mais il faut que cela soit fait dans une suite logique qui permet à l'Etat de rembourser les fonds empruntés ou de pouvoir mieux produire à partir des capitaux achetés. On ne s'engage pas sur les marchés financiers pour couvrir les dépenses du personnel, pour payer des frais de mission.

C'est là qu'on exige de tout agent économique, acheteur ou vendeur des capitaux, de prendre en compte l'élément éthique dans et par l'économie afin d'être plus rationnelle et plus efficace et, aussi, plus attentive au raisonnable⁷².

Ainsi, l'Etat peut émettre des titres de capital, les actions, en créant des sociétés dont l'objet social doit concourir à la satisfaction des besoins les plus divers. Ce sont des titres de propriété émis par des sociétés commerciales qui donnent accès à leur capital.

Les actions sont des droits sur les revenus et sur

l'actif de la société qui les a émises. En RDC, ces titres de capital se négocient sur le marché de gré à gré, car leur marché est non encore réglementé, dans la mesure où il n'est pas encore organisé. D'ailleurs, la création, la fusion, l'absorption des sociétés de téléphonie cellulaire en témoignent. Ce qui fait perdre au système financier congolais des sommes importantes pour son développement.

Par ailleurs, on peut émettre des obligations. Les obligations sont des emprunts émis par les sociétés par actions ou les entreprises et l'Etat pour financer leurs investissements à moyen et long terme. Il s'agit d'un titre de dette qui promet des paiements périodiques sur une durée déterminée ⁽⁷³⁾. Les obligations sont des titres négociables qui, dans une même émission, confèrent les mêmes droits de créance pour une même valeur nominale. Le marché obligataire est particulièrement important pour l'activité économique parce qu'il permet aux entreprises ou aux gouvernements d'emprunter pour financer leurs activités à moyen et long terme ⁽⁷⁴⁾.

De même, le crédit-bail peut être une formule devant permettre un développement rapide contrôlé.

Aux Etats Unis, après une forte progression dans les années 80, la part de marché de **finance companies** vis-à-vis des banques dans ce secteur traditionnel se maintient à un niveau proche de 80%⁽⁷⁵⁾.

En effet, si un entrepreneur décide de louer des machines dont il a besoin plutôt que de les acheter, le problème du financement ne se pose sans doute plus pour lui, il est porté sur quelqu'un d'autre.

Couramment défini comme une location à moyen terme des biens d'équipements, le leasing intéresse les affaires désireuses de procéder à un investissement dont les ressources sont peu suffisantes pour faire une acquisition. Elles s'adressent alors à **un organisme spécialisé** qui, après étude de leurs dossiers, achète les biens dont elles désirent avoir usage et les leur remet en location. Si les formules de contrat adoptées par chacune des sociétés de leasing

⁽⁶⁹⁾ CAPUL Jean Yves et Consort, *Dictionnaire de l'Economie et des Sciences Sociales*, op. cit, p. 18.

⁽⁷⁰⁾ BONNEAU THIERY et DRUMMOND France, *Droit des marchés financiers*, op. cit, p. 4.

⁽⁷¹⁾ CAPUL Jean Yves et Consort, *Dictionnaire d'économie et des sciences sociales*, op. cit, p. 18.

⁽⁷²⁾ NGOMA BINDA P., *Ethique des affaires économiques. Sens, Raisons, Règles, Médiaspaul, kinshasa, 2014, p.63.*

⁽⁷³⁾ *L'emprunteur est celui qui émet l'obligation, les prêteurs sont ceux qui la détiennent et sont appelés obligataires. La périodicité de paiement des intérêts d'une obligation est plus souvent annuelle en France et trimestrielle ou semestrielle aux Etats Unis (voir JONATHAN B. et Consort, Finance d'entreprise, op. cit, p. 232).*

⁽⁷⁴⁾ -MISHKIN Frédéric et Cie, op cit, p. 1 ; -COURET A et Cie, *Droit financier*, op. cit, pp 412- 442.

⁽⁷⁵⁾ MERIEUX Antoine, FRANCK BLUA, CHRISTIAN LIGEARD et CHOUAN Alain, *La banque américaine*, Ed. Banque, Paris, 1998, p. 101.

diffèrent sur des points de détail, elles peuvent être rattachées aux deux types suivants :

Selon l'une des méthodes, le contrat s'exécute en deux périodes : au cours de la première, qui dure généralement 4 ou 5 ans, le bail n'est pas résiliable ; au cours de la seconde, qui dure 3 à 5 ans, le bail, qui comporte un loyer plus faible, est résiliable chaque année et, en fin de contrat, son renouvellement éventuel se fait par tacite reconduction. Le locataire a parfois la faculté de racheter le matériel loué à partir d'une certaine date.

Dans une seconde formule, le contrat ne concerne que la période – d'une durée de 3 à 5 ans où la location est irrévocable ; à son expiration, l'utilisateur peut à son gré restituer le matériel, l'acheter à un prix fixé à l'avance ou le louer de nouveau pour une durée de trois ans avec un loyer moins élevé. Cette caractéristique fait du leasing un secteur d'activités qui connut le plus fort développement aux Etats Unis, les encours de leasing des finance compagnies ayant doublé, tous les cinq ans ⁽⁷⁶⁾.

Dès lors, on comprend bien que l'Etat congolais et les différents agents économiques peuvent s'associer avec les partenaires qui ont des capitaux (en créant des sociétés) ou se reconnaître une dette en obtenant des capitaux remboursables, afin d'exploiter les différents domaines porteurs.

Il faut rappeler qu'il n'y a aucun coin de la RDC qui est moins nantis naturellement. Ce qui manque ce sont les capitaux devant permettre l'exploitation du potentiel.

Il faut inspirer confiance, et bien négocier le financement auprès de ceux qui ont des capitaux disponibles. Cette tâche très technique doit être confiée aux experts, permanents.

5. LA LEVEE DES FONDS PAR LES AGENTS ECONOMIQUES DE LA RDC DOIT SE FAIRE SOUS LA SURVEILLANCE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET L'ENCADREMENT DE LA BCC

Dans tous les Etats, les mouvements des capitaux sont contrôlés. Ce contrôle est souvent confié tout au moins à la Banque

Centrale ou à un organisme composite, présidé par le Gouverneur de la Banque Centrale. Cette dernière a, cependant, la mission d'encadreur par essence. Cette attribution d'encadreur des marchés reconnue à la BCC n'empêche pas que l'administration publique joue le rôle de « veille ». Que ça soit par les ministères (gouvernement) que ça soit par les structures dotées d'une autonomie, il est nécessaire qu'une sorte de sentinelle soit opérationnelle.

LA SURVEILLANCE DES MARCHES PAR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

La surveillance implique ainsi tous les services pouvant permettre à la monnaie de garder sa valeur, de circuler en toute légalité et surtout de passer d'un agent économique qui en possède vers ceux qui en manquent, en toute légalité⁷⁷.

Le pays étant en relation d'affaires avec d'autres, la circulation des capitaux s'internationalise et une police financière est nécessaire tant à l'intérieur qu'à la frontière du pays.

Dès lors, les ministères ayant les finances, le Budget, l'économie, le commerce extérieur et dans une certaine mesure ceux ayant les mines et les hydrocarbures dans leurs attributions ont un rôle déterminant à jouer. Ce rôle est à consolider par le travail des offices ou administrations dotées d'une certaine autonomie dont la Direction Générale de Douane et Accises « DGDA », la Direction Générale des Impôts « DGI », l'Office Congolais de Contrôle « OCC » et la Cellule Nationale des Renseignements financiers « CENAREF ».

Il faut, au préalable, que ces administrations aient un personnel qualifié et imbu de l'intérêt général afin d'aider la BCC à encadrer les marchés.

§1. Le Ministère des Finances

Bien que président du conseil de régulation financière et du risque systémique évoqué ci haut, le Ministre des Finances est patron d'une administration. A ce jour, cette administration ne se fait pas voir ni entendre dans la surveillance des marchés financiers, pourtant le Ministère des finances est chargé notamment⁷⁸:

- De la politique monétaire, douanière, fiscale,

⁽⁷⁶⁾ MERIEUX Antoine, FRANCK BLUA, CHRISTIAN LIGEARD et CHOUAN Alain, *La banque américaine*, op. cit., p. 101.

⁷⁷ Il est à entendre la surveillance des marchés financiers comme une activité interministérielle, l'exécutif et tous les services qui sont mis à la disposition du gouvernement devant tout mettre en œuvre pour un bon financement de l'économie du pays.

⁷⁸ Article 1er, B, point 18 de l'ordonnance n° 20/017 du 27 mars 2020 fixant les attributions des Ministères

parafiscale, comptable et des assurances de l'Etat ;

- Des questions monétaires, banques, organismes de crédit et microfinance ;
- Du suivi de la gestion de la banque centrale et particulièrement du compte général du trésor ;
- Du contrôle, à travers des audits externes, de la gestion financière des entreprises du portefeuille de l'Etat, en collaboration avec le ministère ayant le portefeuille dans ses attributions ;
- De l'autorisation préalable aux établissements publics, aux entités territoriales décentralisées et autres services publics d'emprunter à l'extérieur lorsqu'il y a la garantie de l'Etat ;
- De la politique et de la gestion de la dette publique directe et indirecte, intérieure et extérieure de l'Etat.

Il faut noter que l'émission des valeurs du trésor, c'est-à-dire la responsabilité d'émettre des titres d'emprunt du gouvernement central revient, en RDC, au Ministre des finances. Autrement dit, le contrat de prêt à l'Etat, sous forme de souscription à un emprunt émis par lui, est conclu entre le prêteur et l'Etat congolais représenté par le Ministre des Finances.

Pour plus de célérité, il peut déléguer ce pouvoir aux fonctionnaires qualifiés. Pour mieux exercer ces attributions, le Ministre des finances doit être assisté par des techniciens.

En effet, ces attributions qui nécessitent un travail permanent, fouillé et accompli avec munitie, ne peuvent être mieux exercées que par l'administration, modernisée, composée du personnel de carrière, des gens compétents qui constituent la mémoire du Ministère. Il est ainsi conseillé d'éviter de confier ces tâches au seul cabinet politique, en vue de pérenniser l'action de surveillance.

Dans la pratique, le ministre des finances est assisté par un comité interinstitutionnel composé des délégués de la direction générale de la dette publique, de la direction du trésor et des moyens de financement, du ministère du budget et de la Banque centrale.

Il est cependant à noter que cette pratique qui vise en quelque sorte la cohérence des outils prévisionnels et de la gestion de la dette ne doit pas annihiler, l'exercice, par l'administration du

ministère des finances, des attributions propres à elle. Elle doit être plus responsabilisée.

D'où, la nécessité d'une Direction Générale du Trésor et des moyens de financement, dotée ne fut ce que d'une autonomie administrative et financière afin de lui permettre d'agir seul, sous le contrôle hiérarchique du Ministre.

§2. Le Ministère du Budget

Aucun financement public par voie d'emprunt ne peut se réaliser s'il n'a été prévu dans la loi des finances. L'emprunt est appelé à financer des projets de développement économique qui nécessite des adaptations constantes du cadre budgétaire à l'évolution de l'environnement, adaptation qui nécessite que ce ministère soit impliqué dans la surveillance des marchés financiers et de tout mouvement des capitaux.

En effet, c'est en sa qualité de responsable de l'élaboration (prévisions) de la loi des finances que le Ministère du budget est le seul organe qui détermine et qui inscrit les montants à emprunter au cours d'un exercice.

Dans ce cadre, une fois l'emprunt réalisé, le ministère du budget doit assurer le contrôle interne du budget afin que les montants budgétisés, encaissés et décaissés soient réellement affectés aux financements des projets pour lesquels ils avaient été mobilisés. Il devient ainsi, en dernier ressort, responsable du respect de la destination des produits d'emprunts publics.

C'est à ce titre qu'il lui est reconnu la compétence de donner un visa préalable à tout projet de décision, de convention, d'acte d'administration ou toute opération financière susceptible d'avoir une incidence sur les recettes ou les dépenses publiques⁷⁹.

Aussi, doit-il s'occuper du cadrage macroéconomique et du suivi de l'exécution des recettes propres et extérieures inscrites au budget. Il faut en tout état de cause tenir compte de la conjoncture économique.

Le Ministère de l'Economie est ainsi un partenaire incontournable.

§3. Le Ministère de l'Economie

Ce Ministère est le patron de la réglementation des prix. Pourtant, l'objectif final du travail de la BCC, encadreur des marchés, est la stabilité du niveau général des prix.

⁷⁹ Article 1er, B, point 3 de l'ordonnance du 27 mars 2020 fixant les attributions des ministères

On se pose la question de savoir comment la BCC peut –elle arriver à stabiliser le niveau général des prix sans associer celui qui a⁸⁰ :

- le suivi a priori des prix des produits locaux de base et le contrôle a posteriori des prix pour les produits importés et des tarifs de prestation des services;
- la compétence d'émettre des avis sur des questions de politique économique et financière ayant un impact sur les approvisionnements, la production et les prix ;
- l'encadrement des activités économiques ;
- la politique, la législation et la réglementation de la concurrence sur toute l'étendue du territoire national.

En réponse, il faut retenir que le Ministère de l'économie est de droit surveillant des prix, même en matière financière quand bien même la monnaie n'est pas véritablement une marchandise ; l'argent possède deux évaluations forcément conflictuelles: le prix relatif de l'argent comme marchandise et la parité officielle de l'argent contenu dans les pièces de monnaie. Un bien ne peut pas valoir durablement deux valeurs, une pour le marché et l'autre pour les organes officiels qui ont fixé la valeur. Cette double facette impose la présence du Ministère de l'économie aux côtés de celui des finances, car c'est le Ministère de l'économie qui maîtrise les agrégats macroéconomiques.

C'est pour cette raison que cette compétence partagée lui est reconnue même en matière de l'eau, de l'électricité et des hydrocarbures, jadis qualifiés de secteurs stratégiques.

En effet, avec les réformes de 2014 en ce qui concerne l'électricité et de 2015 en ce qui concerne l'eau, les ministres ayant l'électricité, l'eau et l'économie dans leurs attributions fixent les règles et les modalités des prix de l'électricité et de l'eau, après avis des organes techniques.

En effet, l'article 24 de la loi n°14-011 du 17 juin 2014 relative au secteur de l'électricité dispose que les règles et les modalités de fixation des tarifs de l'électricité au consommateur final sont fixés par arrêté interministériel des ministres ayant l'électricité et l'économie dans leurs attributions, sur proposition de l'autorité de régulation du secteur de l'électricité.

De même, l'article 75 point 5 de la loi n°15/026

du 31 décembre 2015 relative à l'eau indique que l'autorité de régulation du service public de l'eau détermine et suit les règles et modalités de fixation des éléments de la structure des prix sur la base desquels les ministres ayant l'économie et le service public de l'eau dans leurs attributions établissent leur arrêté interministériel déterminant les règles et modalités de fixation et de révision des tarifs applicables par les opérateurs.

Ces lois sur l'électricité et l'eau ne permettent plus au ministre de l'économie de fixer les prix en matière, mais d'en déterminer les règles et les modalités de fixation ensemble avec le ministre sectoriel.

Précisons également que la liberté en matière de fixation des prix n'a pas conduit les pouvoirs publics à se désengager ou à se soustraire de ses responsabilités en matière de protection des consommateurs. C'est à ce titre qu'il a été institué des autorités de régulation.

De tout ce qui précède, il faut relever que les prix sont libéralisés même dans les secteurs dits stratégiques, avec cette nuance que dans lesdits secteurs les prix sont orientés par les pouvoirs publics, après avis préalable qu'émet l'autorité de régulation.

Aussi, pour mieux déterminer les modalités et règles de fixation des prix applicables au consommateur final, une concertation avec tous les agents économiques est de mise, l'idée étant d'avoir un marché ayant des prix équilibrés. C'est dans ce cadre qu'au niveau du gouvernement, cette concertation est recommandée entre services concernés par les questions des prix, les ministères de l'économie et le ministre sectoriel compétent pour le produit dont le prix est visé. Le ministre de l'économie n'agissant plus de son propre gré.

En effet, toutes les mesures de libéralisation visent une politique économique réaliste, limitant l'intervention étatique aux secteurs communautaires (infrastructures, éducation, défense, social...) et laissant à l'initiative privée tous les secteurs dans le respect de la réglementation économique générale des options politiques du pays. Elles sont prises par les autorités publiques dans le souci d'une redynamisation de l'économie congolaise qui, depuis 1973, était divagante. Elles ont été prises également pour parer à l'échec du plan

⁸⁰ *Idem*, point 19

de stabilisation économique dénommé « plan Mobutu » (1977 - 1983) et à la descente aux enfers des prix des matières premières dont l'impact sur les prix des produits et services de première nécessité est remarquable. Aussi, parce que les mesures prises comme celles de rétrocession n'avaient pas réussi à établir chez les opérateurs économiques le climat de sécurité et de confiance. Il faut nécessairement impliquer le ministère qui s'occupe de l'import-export.

§4. Le Ministère du Commerce Extérieur

Le Ministère du commerce extérieur est compétent pour surveiller les marchés financiers en ce qu'il a pour attributions⁸¹ :

- les mesures de régulation des importations, des exportations et du commerce de transit ;
- la politique générale des importations, des exportations et de réexportation ;
- la négociation, le contrôle et le suivi des accords commerciaux.

Ces attributions impliquent l'exercice d'un pouvoir de surveillance des relations d'affaires entre la RDC et le reste du monde et par conséquent la surveillance des modalités de paiement, d'acquisition et d'encaissement des capitaux qui en résultent. Ce ministère doit être un facilitateur des affaires avec le reste du monde et par-delà tout le rapatriement des capitaux.

Les produits miniers et des hydrocarbures sont les principaux produits d'exportation de la RDC.

§5. Les Ministères des Mines et des Hydrocarbures

L'économie congolaise et par conséquent les marchés financiers de la RDC sont gagés sur les ressources minières et des hydrocarbures. Ces ressources sont les premières matières d'exportation du pays et de ce fait pourvoyeuses des capitaux.

Il se dégage que seul le ministère des mines est compétent pour la gestion du domaine minier et des informations y relatives⁸². Le Ministère des Hydrocarbures est aussi le seul compétent pour la gestion du domaine des hydrocarbures et des

informations y relatives⁸³.

Ainsi, sans leur apport, l'Etat congolais, par les services comme la BCC, la DGDA et la DGI, ne saura avoir la maîtrise sur les capitaux résultant des exportations afin d'un bon financement de son économie. Ils doivent être impliqués dans la surveillance des marchés, même pour l'élaboration de la réglementation financière en général et celle de change en particulier afin de fournir et d'établir les mécanismes devant permettre à l'Etat d'être mieux financé par les capitaux gagnés de l'exploitation minière et des hydrocarbures.

En effet, pour les articles 11, 12 et 13 de la loi n° 15/012 du 1er août 2015 portant régime général des hydrocarbures, le ministre ayant les hydrocarbures dans ses attributions est responsable de la mise en œuvre de la politique nationale en la matière en fixant les orientations générales notamment en ce qui concerne l'approvisionnement régulier et suffisant en produits pétroliers.

Cette surveillance par les ministères est à consolider par le travail des offices.

§6. Les Directions Générales de Douanes et Accises, des Impôts, l'Office Congolais de Contrôle et la Cellule Nationale des Renseignements financiers.

Pour un meilleur suivi des opérations de change, l'Office Congolais de Contrôle « OCC », la Direction Générale des Douanes et Accises « DGDA », la Direction Générale des Impôts « DGI » ou tout autre organisme public ou privé national ont accès à la banque des données de la banque centrale⁸⁴. Cette disposition de la réglementation de change consolide la compétence de ces structures en matière de surveillance des marchés financiers, dans le respect des modalités à fixer, au cas par cas, par convention entre la BCC et chacune de ces structures.

Cette consécration de la collaboration est dans le sens d'éviter le conflit de compétence qui, le plus souvent est à la base de la difficile protection de la valeur du franc congolais par les pouvoirs publics, voire même sa difficile circulation⁸⁵.

⁸¹ Article 1er, B, point 21 de l'ordonnance du 27 mars 2020 fixant les attributions des ministères.

⁸² Article 1er, B, point 22 de l'ordonnance du 27 mars 2020 fixant les attributions des ministères.

⁸³ Idem, point 8.

⁸⁴ Article 9 de la réglementation de change du 25 mars 2014, telle que modifiée et complétée à ce jour.

⁸⁵ Lire à ce sujet, Jean Paul NYEMBO TAMPAKANYA, La difficile protection de la valeur du Franc congolais par les pouvoirs publics : faiblesses de la législation et remède, in *Du Droit à l'Economie et de l'Economie au Droit, Retour sur certains pans de l'engagement du Doyen Grégoire BAKANDEJA dans la pratique du droit*, Bruylant, Bruxelles, 2019, pp.484 et 485

La Direction Générale de Douanes et Accises « DGDA ».

La DGDA est le policier financier du Ministère des Finances, commis à la frontière, devant s'assurer que les capitaux résultant des exportations sont rapatriés au pays, dans le respect des normes et des procédures instituées par la BCC. Il en est de même des importations qui doivent se réaliser par le circuit bancaire de sorte que le voyageur ne peut détenir en espèce, à l'entrée et à la sortie du territoire national, un montant en monnaie étrangère égal ou supérieur à dix mille (10.000) dollars américains ou son équivalent en d'autres monnaies étrangères.

En effet, il est d'une obligation de domicilier toute opération du commerce international auprès d'une banque commerciale agréée par la Banque Centrale. Cette domiciliation se réalise par la souscription préalable d'un document de change (licences et/ou déclarations modèle EB pour les exportations, IB pour les importations, ES pour les prestataires des services et RC pour le Négoce international.

C'est à ce titre que la DGDA peut être d'un travail incontournable pour l'Etat afin de mieux comparer les déclarations des biens en douanes (valeur déclarée) et les capitaux correspondants, fruit de vente desdits biens, sur base des licences et déclarations qui lui ont été présentées en amont du circuit. Elle aiderait ainsi le rapatriement des montants réels des devises dues aux exportations, conformément à la réglementation du change et le prélèvement des impôts, droits, taxes et redevances dus à l'Etat dans des proportions voulues par le fisc et les autres administrations.

La DGDA doit également informer la BCC de tout mouvement de transit international des biens. Elle est tenue de ne libérer les biens que sur présentation de la déclaration ou de la licence.

Par ailleurs, les exportations et les importations des billets de banque, des pièces de monnaies et d'autres biens de valeurs sont soumises à l'accord préalable de l'autorité publique. La DGDA en est le surveillant, en application de l'article 36 de la réglementation de change. Ses agents commis à cette tâche de surveillance de l'entrée et de la sortie des espèces par les voyageurs ainsi que l'importation et l'exportation des billets de banques ont la qualité d'officier de Police judiciaire à compétence matérielle

restreinte, conformément aux dispositions des articles 44 à 46, 85, 391 à 400 du code de douanes.

La DGA doit également lutter contre la fraude en général et en matière de la protection des ressources naturelles et biotiques en particulier.

En effet, la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacés d'extinction « CITES » en sigle, confère à la douane certaines compétences devant lui permettre de filtrer l'exportation des espèces biotiques classées, selon le degré de gravité du danger qui les menace.

Aussi, l'exploitation illégale des ressources biotiques est interdite. Il s'agit de toute opération de récolte, de capture et surtout de trafic des ressources naturelles protégées. N'est tolérée que l'exploitation pour les besoins alimentaires ou phytosanitaires des populations locales.

Ce travail doit être complété par celui du certificateur de la quantité et de la qualité des biens et services en circulation.

L'Office Congolais de Contrôle « OCC »

En ayant la mission de contrôler la qualité et la quantité des biens et services, l'OCC se trouve être un aviseur des sommes correspondantes, après l'opération d'achat ou de vente.

Institution de droit public, l'OCC a été créée par l'ordonnance - loi n° 74/10 - 013 du 10 / 01 / 1971 et transformé en établissement public en 2009 par décret n° 09/12 du 24 avril 2012. Ses statuts sont fixés par décret n°09/42 du 03 décembre 2009. Les agents de cet office ont pour mission de contrôler les produits au niveau d'importation et d'exportation ainsi que les prix sur les marchés.

Les agents de l'O.C.C contrôlent obligatoirement les prix sur les importations et exportations. A ce sujet, ils procèdent à des comparaisons entre les prix à l'embarquement et les prix pratiqués sur le marché local après le débarquement desdits produits importés ; les prix pratiqués antérieurement et les prix actuels. Toutefois, les décisions les plus importantes sont prises par le gouvernement qui essaye d'obtenir la participation des organisations de consommateurs à la surveillance des prix.

Pour le contrôle à l'exportation, il permet d'éviter la sous facturation des marchandises et produits

pour prévenir la perte des recettes fiscales et douanières et des recettes en devises. A l'importation, le contrôle de l'OCC conduit à écarter toute possibilité de surfacturation des marchandises et produits, et donc la perte en devise, la perturbation de l'économie et la pénalisation du consommateur.

Pour arriver à mieux exécuter sa mission, l'O.C.C met à la disposition du public, des contrôleurs expérimentés et qualifiés, des laboratoires d'analyses physico - chimiques et microbiologiques et un laboratoire technique.

Il faut cependant souligner que l'O.C.C joue un double rôle, celui de policier et de conseiller en ce sens qu'il est, en effet, contrôleur mais doit aussi apporter aux décideurs les informations nécessaires. La situation demeure par conséquent celle d'un gendarme sans arme car il ne peut assurer la répression. A travers tous les procédés, l'O.C.C cherche ainsi à sauvegarder la qualité des produits aussi bien locaux qu'importés. Enfin, l'O.C.C doit garantir des prix conformes à l'importation et à l'exportation. Sur la demande des opérateurs économiques, il peut procéder au contrôle sur les transactions locales. Il est étonnant que l'OCC ne contrôle pas la qualité des services des télécommunications au point que les consommateurs ne soient pas rassurés du rapport prix-qualité des services fournis par les opérateurs. Il est temps que ça change. Elle doit se saisir d'office.

L'administration des impôts apparaît ainsi au centre du financement de l'économie.

La Direction Générale des Impôts « DGI »

La DGI doit permettre à l'Etat de s'assurer que les exploitants des ressources de la RDC participent au financement de l'économie.

En effet, le plus souvent, le principe de territorialité de l'impôt, mal compris et mal appliqué laisse les richesses congolaises être spéculées à l'étranger. Territorialité fondé sur la résidence du bénéficiaire du revenu, territorialité par le critère de la source de revenu, l'imposition de la plus-value, quel est le bénéficiaire imposable sont des questions controversées en droit fiscal international dans un contexte des marchés financiers où les transactions financières s'internationalisent et intéressent tous les agents économiques.

Par ailleurs, la question du régime de change applicable aux exportateurs a toujours divisé les dirigeants du monde à travers les âges. On constate que derrière les conventions fiscales pour éviter la double imposition se cache la disponibilité de la fraude et de l'évasion fiscales, les finances publiques devenant très vulnérables. Car le plus souvent, il y a un déséquilibre par le fait qu'une partie peut appliquer la territorialité alors que l'autre s'inscrit dans la pratique d'un régime fiscal mondial pour atteindre l'universalité des revenus de ses contribuables réalisés dans leurs établissements, même sis à l'étranger, mais comptabilisés dans le pays⁸⁶. En effet, les conventions fiscales ne comprennent pas des orientations sur la façon dont leurs dispositions devraient être appliquées en général et aux entreprises multinationales en particulier⁸⁷.

Dans ce cadre, la DGI doit être impliquée lors de l'élaboration des lois et règlement pouvant accorder un quelconque avantage à un opérateur, un agent économique de sorte que l'Etat ne soit pas privé des ressources nécessaires pour son fonctionnement optimal. Il en est de même pour l'autorisation des emprunts avec la garantie de l'Etat afin qu'elle s'assure de la capacité de l'Etat à rembourser, celle-ci étant fonction de la capacité pour l'administration fiscale à mobiliser les recettes ordinaires et à l'administration des finances en générale d'affecter les ressources d'emprunt aux emplois productifs. Ce qui rassure le remboursement.

Par ailleurs, plusieurs bénéfices se réalisent sur les marchés financiers par les différents agents économiques et par eux-mêmes. Il est ainsi important que l'administration des impôts maîtrise les mécanismes de leur fonctionnement, les exigences de leur efficacité ainsi que le comportement des différents acteurs afin d'un contrôle fiscal efficace et optimal. L'objectif doit être de combattre et décourager les pratiques des entreprises qui transfèrent indirectement les bénéfices du territoire congolais vers des juridictions à fiscalité privilégiée (paradis fiscaux) notamment à travers la manipulation des prix de transfert et de la surévaluation des dettes au sein des groupes d'entreprises.

La maîtrise de l'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers mieux connus sous l'appellation « impôt mobilier » qui frappe les

⁸⁶ UMBA –DI-NDANGI Robert, *Droit fiscal international. Aperçu en droit congolais*, Ed. B.E.S.C.I.F., Kinshasa, 2019, p. 173.

⁸⁷ LONJI BANDEKELA Godelive Elisabeth, *Le B.A-BA du contrôle sur pièces. Manuel du gestionnaire des comptes des contribuables*, Ed. Médiaspaul, Kinshasa, 2018, p.74.

revenus d'actions et des obligations est devenue un impératif pour les Etats modernes.

Seule la DGI peut contrer le risque d'érosion de la base d'imposition si elle est impliquée dans la surveillance des marchés dès lors qu'elle a des mécanismes légaux pouvant lui permettre de faire un diagnostic du secteur.

Pour y parvenir, elle peut faire usage des limitations légales au principe de secret bancaire. En effet, la banque peut communiquer des informations confidentielles dans les cas ci-après:

- La communication est prévue ou autorisée par une loi ;
- Le témoignage en justice en matière pénale ;
- La dénonciation des infractions pénales aux autorités judiciaires ;
- Les recours juridictionnels ou administratifs contre les actes ou décisions de la banque et dans le cadre de toute autre instance à laquelle la banque est partie⁸⁸.

La banque peut également communiquer, dans le cadre des accords de coopération, des informations confidentielles à des banques centrales étrangères, des autorités étrangères de contrôle, des autorités étrangères de surveillance des marchés financiers, des institutions internationales ainsi qu'aux autorités nationales en charge du contrôle d'autres catégories d'établissements financiers et celles en charge de la surveillance des marchés financiers à condition que ces informations soient destinées à l'accomplissement des missions dévolues aux destinataires desdites informations préalablement couverts par le secret professionnel⁸⁹.

En tant qu'autorité de surveillance des marchés financiers, la DGI peut obtenir les informations nécessaires sur les marchés financiers.

C'est à ce titre que les cadres et agents de l'administration fiscale en mission de service ont, aux termes des dispositions de l'article 117 de l'ordonnance-loi n° 69/009 du 10 février 1969 relatives aux impôts cédulaires sur les revenus, le droit d'obtenir communication de toutes informations, pièces ou documents détenus par

les personnes physiques et morales afin d'établir les droits dus à l'Etat et de procéder à des contrôles des opérations fiscales faites par les contribuables, sans qu'il ne leur soit opposé le secret professionnel.

L'administration doit lutter contre le financement du terrorisme.

La Cellule Nationale des Renseignements financiers « CENAREF »

La CENAREF a été créée par la loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

C'est un service public à caractère administratif et technique doté de la personnalité juridique.

Elle a pour mission de recueillir et de traiter les renseignements financiers sur les circuits de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme.

A ce titre, elle est chargée de⁹⁰:

- Recevoir, analyser et traiter les déclarations auxquelles sont tenues les personnes et organismes chargés de lutter contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ;
- Recevoir toutes autres informations utiles, notamment celles communiquées par les autorités judiciaires ;
- Faire poursuivre, le cas échéant, les personnes présumées coupables de blanchiment des capitaux et de financement de terrorisme ;
- Réaliser ou faire réaliser des études périodiques sur l'évolution des techniques utilisées aux fins de blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme sur le territoire national ; et
- Emettre des avis sur la politique de l'Etat en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Compte tenu de sa mission qui est interdisciplinaire, la CENAREF a un conseil composé de 9 membres, à savoir :

- Un magistrat près la Cour des comptes ;
- Un magistrat près la Cour d'Appel ;

⁸⁸ Article 59 alinéa 2 de la loi n° 18/027 du 13 décembre 2018 organique de la Banque Centrale du Congo.

⁸⁹ Article 60 in idem.

⁹⁰ Article 3 du décret n°08/020 du 24 septembre 2008 portant organisation et fonctionnement d'une cellule nationale des renseignements financiers, « CENAREF » en sigle.

- Quatre hauts fonctionnaires provenant respectivement de la BCC, la DGDA, la DGI et l'Inspection Générale des Finances ;
- Un officier supérieur de la Police Nationale congolaise ;
- Un fonctionnaire de la police des frontières ;
- Une personnalité indépendante désignée en fonction de ses compétences.

Pour éviter des conflits de compétence, il y a une nécessité d'un management du chef du Gouvernement.

§7. Le management du Premier Ministre

Dans une logique moderne, aucun Etat ne peut prétendre gérer sa dette efficacement sans recourir aux meilleurs pratiques en la matière et aux instruments appropriés, notamment la stratégie de gestion de la dette à moyen terme « SDMT » suivi d'une analyse de viabilité de la dette.

Financer les opérations du trésor par le marché financier nécessite la mise en œuvre d'une SDMT afin de réduire, à moyen terme, les risques associés au portefeuille de la dette sur base d'une analyse des coûts et des risques.

La RDC ou tout Etat en difficulté financièrement doit faire un usage régulier de cet outil en vue d'une planification budgétaire et de viabilité de la dette. Ce qui constitue un message de l'Etat quant au choix de la discipline dans la gestion des finances publiques. A ce titre, la qualité des politiques et des institutions ne devrait pas être négligée car elle soutend la viabilité de la dette.

En effet, la viabilité de la dette publique est notamment fonction de la qualité des politiques et des institutions publiques nationales quantifiée au moyen de l'indice CPIA, lequel est pris en compte dans l'évaluation du risque pays. Ce qui permet de dégager la marge d'endettement supplémentaire d'un pays.

Par ailleurs, il est nécessaire que le gouvernement facilite le travail tant du contrôleur que des surveillants des mouvements des capitaux en vue d'un financement optimal de l'économie.

Il reste donc indiquer, au regard de ce qui

précède, d'encadrer efficacement le financement de l'économie par la BCC.

L'ENCADREMENT DES OPERATIONS PAR LA BANQUE CENTRALE DU CONGO

Pour Denise Flouzat, la Banque centrale se définit comme l'institution qui se situe au centre des systèmes de paiement pour garantir les règlements et contrôler l'expansion de la masse monétaire. C'est l'institution considérée comme apte à préserver la confiance dans la monnaie du pays ⁽⁹¹⁾. Elle est l'autorité publique chargée : a) de contrôler le financement de l'économie en assurant l'émission des billets de banque et en octroyant des crédits aux banques commerciales dans le cadre de la politique monétaire ; b) de surveiller et gérer les systèmes de paiement liés en particulier à la compensation des chèques et des virements interbancaires ; et c) dans certains pays, de surveiller la solidité du système bancaire et financier.

Devant les crises bancaires éventuelles, la banque centrale assure le rôle d'agent d'assurance dépôt. Les établissements de crédit sont fragiles ; ils sont vulnérables à la perte de confiance des déposants, c'est-à-dire à des ruées bancaires qui se traduisent par des retraits massifs de dépôts. Comme ce phénomène affecte des institutions insolubles, mais que, par contagion, il peut dégénérer en panique et atteindre aussi des banques solvables, un filet de sécurité est indispensable pour éviter l'effondrement de tout le système bancaire et financier. Le coût de sauvetage étant généralement hors de portée des acteurs privés, les filets de sécurité sont publics, puisqu'ils engagent des fonds de l'Etat ⁽⁹²⁾.

L'incertitude relative à la solidité du système bancaire dans son ensemble peut alors entraîner des retraits massifs par les déposants, et la faillite d'une banque peut précipiter la défaillance d'autres banques. Ce phénomène est appelé effet de contagion ⁽⁹³⁾. Si rien n'est entrepris pour restaurer la confiance du public, il peut en résulter une panique bancaire. Ainsi, les paniques bancaires ont été fréquentes au XIXe siècle et au début du XXe siècle, la plus récente étant celle de 2015 en Grèce.

⁽⁹¹⁾ FLOUZAT OSMONT D'AURILLY Denise, *Le concept de Banque Centrale*, Bulletin de la Banque de France, n° 70, octobre 1999, p. 73.

⁽⁹²⁾ De ce point de vue, la Banque centrale est considérée comme la seule institution apte à préserver la confiance dans la monnaie d'un pays.

⁽⁹³⁾ Le développement des activités transfrontalières a accru l'interdépendance entre les établissements financiers du globe, et génère des risques de contamination des difficultés vers des établissements sains. Les difficultés touchant un établissement atteignent rapidement les autres par les liens étroits qu'ils entretiennent entre eux.

En RDC, la situation de la BIAC a failli en arriver là si le Gouverneur de la BCC ne s'était pas impliqué à restructurer cette banque. Il faut donc un contrôle sur base consolidé, c'est-à-dire une surveillance consolidée qui permet aux autorités de tutelle de veiller à l'application des normes prudentielles pour l'ensemble du système.

Comment se matérialise cet encadrement des marchés financiers par la banque centrale ?

L'encadrement des banques et institutions financières par les pouvoirs publics vise d'abord à réduire le risque moral ; mais il est encore plus efficace pour limiter l'anti – sélection⁽⁹⁴⁾, dans la mesure où il détourne de l'industrie bancaire et financière les entrepreneurs attirés par le risque. Le contrôle des agréments est équivalent au filtrage (screening) des emprunteurs potentiels⁽⁹⁵⁾. Les règlements visant à encadrer la détention d'actifs risqués sont analogues aux restrictions imposées sur les investissements risqués des entreprises emprunteuses. L'encadrement doit être réservé aux banques centrales.

Les banques nationales ou centrales ont toujours assumé des fonctions de plus en plus lourdes, jusqu'à accéder, pour la plupart d'entre elles, à la responsabilité suprême, celle de diriger la politique monétaire et financière.

La politique monétaire doit permettre à une économie de disposer des liquidités nécessaires à son bon fonctionnement et à sa croissance équilibrée. Elle doit fournir à l'économie l'étalon monétaire stable pour tous les agents économiques pour effectuer leurs calculs et leurs choix, et la quantité des moyens de paiement qui leur est nécessaire et non l'étouffer⁽⁹⁶⁾.

La politique monétaire se définit comme l'ensemble des actions développées par une banque centrale pour influencer le niveau de l'activité économique et maintenir la stabilité des prix grâce à la régulation de la quantité et du coût de la monnaie.

Ces actions sont de quatre ordres : 1°) la banque centrale s'occupe de la gestion des moyens de paiement ; 2°) elle est prêteur en dernier ressort ; 3°) la banque centrale est émetteur et régulateur de monnaie centrale et 4°) la banque centrale conçoit et exécute la politique monétaire.

Faudrait-il encore que la Banque centrale soit réellement indépendante dans l'exercice de ses attributions et missions.

6. CONCLUSION

La République démocratique du Congo, face à l'impossibilité de prélever les impôts selon les prévisions nécessaires pour son développement, peut trouver les moyens financiers de sa politique sur les marchés financiers, en levant les fonds nécessaires par les techniques modernes. Elle n'a qu'à mettre en place des mécanismes voulus, selon les standards, dans une discipline qui inspire confiance aux différents partenaires.

Et là, elle doit se comporter comme tout autre agent économique, dans la discipline et le respect des normes et éthique économiques.

Aussi, en instituant ces mécanismes, l'Etat va permettre aux différents agents économiques à trouver les moyens financiers nécessaires pour leurs besoins. Faut-il encore l'implication de l'administration publique en guise de sentinelle, la BCC assurant l'encadrement.

⁽⁹⁴⁾ MISHKIN Frederick et Consort, *Monnaie, banques et marchés financiers*, op. cit., p. 349.

⁽⁹⁵⁾ La transparence du groupe devient un élément du contrôle prudentiel et pourra même conditionner l'agrément ; les autorités de tutelle doivent avoir une connaissance suffisante de la structure juridique et de gestion du groupe financier à agréer.

⁽⁹⁶⁾ BOFOYA KOMBA Beaujolais, *Modèles macroéconomiques*, Galimage, Kinshasa, 2010, p.151.



L'EVOLUTION DE LA QUESTION DU GENRE EN RDC

Par Mme Françoise N'TANG BIN MULANGU,

Chef de bureau gestion du personnel

L'édition du premier numéro de la revue de l'Ecole Nationale de Finances, ENF NEWS, en ce mois de mars 2021 est une opportunité pour la femme de cette Institution publique, à l'occasion de la Journée Internationale de la Femme (JIF), de partager à travers ces lignes sur le thème retenu au niveau national, à savoir, « leadership féminin d'excellence pour une société égalitaire et numérique à l'ère de la covid-19 » qui découle du thème International « leadership féminin pour un futur égalitaire dans le monde de la covid-19 ».

Mais avant toute chose, il nous paraît important de nous rappeler le contexte de cette journée qui fait couler encre et salive dans notre société

En effet, il est essentiel de retenir que cette journée tire son origine dans les manifestations des femmes Américaines ouvrières du Textiles qui réclamaient l'amélioration de leurs conditions de travail au début du XXème siècle (1857) reconnues comme pionnières dans le combat pour la reconnaissance des droits de la femme.

Cette hypothèse est autant renforcée par un événement tragique et historique reporté par le New York Evening journal du Mardi 28 Mars 1911 qui stigmatisait la mort par incendie dans une usine textile le 25 Mars 1911 à New-York, de 146 personnes jeunes femmes et filles de 12-13 ans enfermées par leurs patrons.

En plus de l'amélioration de conditions de travail où elles étaient exploitées, les femmes ont commencé à réclamer les droits civiques dont elles étaient privées, principalement le droit de vote. Ce mouvement prendra de l'ampleur et s'étendra en Europe (1911), en Russie (1913), Chine (1924) et dans les pays de l'EST en 1946. Les manifestations de femmes à travers le monde ne laisseront les nations indifférentes.

Ainsi donc, conscients de la légitimité des revendications des femmes et de leur apport dans le développement des nations, 1975 est proclamée Année Internationale de la Femme. C'est à cette date que les Nations unies ont

commencé à célébrer la Journée Internationale de la Femme (JIF). Deux ans plus tard, l'Assemblée Générale adopte une résolution proclamant la journée des Nations Unies pour les droits de la femme et la paix internationale, nous sommes en Décembre 1977. Cette journée est observée n'importe quel jour de l'année par les Etats membres, conformément aux traditions historiques et nationales.

Si en République Démocratique du Congo (RDC) cette journée est célébrée le 8 mars comme dans bien d'autres pays tels : la France, les Etats-Unis, ... en Russie par contre, elle est célébrée le 23 février du calendrier Julien, en Tunisie, elle est fêtée le 13 août. Au Burkina-Faso, elle est fêtée en mi-journée. Et si ailleurs, les femmes ont été à l'origine de cette journée, en RDC c'est plutôt, le pouvoir public sous la deuxième République qui à travers le mécanisme de la CONDIFA a impliqué la femme en politique et dans la sphère de prise de décision en prônant l'émancipation de la femme pour étouffer toute velléité de manifestation contre le pouvoir en place par cette catégorie sociale.

Au fil des années et avec l'amélioration des conditions de travail et de la reconnaissance des droits civiques (vote) de la femme le but majeur de cette journée a évolué pour se consacrer au « statut de la femme » avec ses quatre orientations précises, à savoir :

- La promotion de mesures juridiques ;
- La mobilisation de l'opinion publique et de l'action internationale;
- La formation et recherche, y compris la compilation des statistiques vérifiées par sexe ;
- L'assistance directe aux groupes désavantagés.

Au regard de cette dernière option, cette journée est, désormais, une opportunité pour la femme de re-

vendiquer l'égalité des chances et des opportunités (genre) et le moment idéal pour réfléchir sur les progrès réalisés, demander les changements et célébrer les actes de courages (avancés) et de détermination de femmes ordinaires qui ont joué un rôle extraordinaire dans l'histoire des femmes.

Et pour assurer la mise en œuvre des orientations sus-évoquées, les nations disposent d'un arsenal juridique important. Considérons :

- La République Démocratique du Congo a, dans l'exposé de motif de sa Constitution, réaffirmé son attachement aux droits humains, et aux libertés fondamentales tels que proclamés par les instruments juridiques internationaux auxquels elle a adhéré et l'innovation en est la formalisation de la parité homme-femme.

En outre l'Art 14 de cette même Constitution stipule que : les pouvoirs publics veillent à l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard de la femme et assurent la protection et la promotion de ses droits, et l'Art 36 dans son alinéa 2 affirme que nul ne



Mme Françoise
N'TANG BIN MULANGU

peut être lésé dans son travail en raison de ses origines, de son sexe, de ses opinions, croyances condition socio-économiques. Par conséquent, cet alinéa assure que l'Etat garantit le droit au travail pour tous.

- Les Nations Unies ont reconnu le rôle des femmes dans les efforts de paix et de développement et appelé à mettre fin aux discriminations et à renforcer le soutien à la pleine participation des femmes à travers ses différents instruments juridiques, notamment, la Déclaration Universelle des Droits de l'homme (1948), la Convention sur l'Elimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes CEDAW (1979), la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'encontre des Femmes (1993)...

Nonobstant ce dispositif et les efforts des uns et des autres le pari de la parité est loin d'être gagné. Ici est le lieu de faire remarquer que pour jouir pleinement de ses droits, la femme doit prendre conscience de sa condition réelle et s'organiser pour l'auto prise en charge en vue de réduire le gap entre elle et son partenaire homme. Cela passe entre autre par un leadership responsable.

Pour revenir au thème national de cette année, il est utile de contextualiser le leadership à l'Administration des Finances en général et à l'Ecole en particulier. Ainsi nous parlerons du leadership féminin d'excellence pour une Administration des Finances égalitaire et numérique à l'ère de la covid-19. Une question mérite d'être posée alors, est-il possible de développer un leadership féminin dans cet environnement hiérarchisé. Que faire.

Tout est possible s'il y a de la volonté et la détermination de la part de la femme de faire bouger les lignes et briser les barrières. Les femmes, quoique représentant plus de la moitié de la population mondiale, ne sont pas encore arrivées au niveau d'apporter un changement considérable dans la société. Cependant, quand nous considérons les défis auxquels la société fait actuellement face, notamment : la crise financière, La pesanteur culturelle, la dépravation de mœurs, l'avancement technologique et la covid-19, nous croyons que l'apport de chacun et de tous est d'une extrême importance pour arriver à relever ces défis et améliorer le statut de la femme.

Pour y parvenir, nous avons besoin des femmes leaders engagées à changer les choses. Dans l'Administration des

finances nous avons besoin d'un leadership conduit par les femmes compétentes éprises des valeurs d'éthique et d'une moralité irréprochable, aux compétences avérées. Leadership dans ce contexte sous-entend, une position de conduire, diriger et influencer. Ce qui n'a rien à avoir avec le pouvoir qui implique la domination et l'autorité qui inspire la crainte. De ce fait, la femme leader devient quelqu'un qui a une vision claire de sa mission et un sens d'objectif pour l'avenir. Un type de leadership basé sur les valeurs positives de participation et nous croyons que chacune de nous en a le potentiel. Notre société a besoin des femmes capables de promouvoir le changement qualitatif dans leurs milieux (familles, services,...) et non être observatrices passives et conservatrices figurantes.

Nous pouvons citer Quartez Rogers et Dantly (1991) qui définissent ces Leaders comme étant « ceux qui sont capables d'aider les autres à éclairer leur monde, à développer leur engagement pour la démocratie et l'émancipation, qui ont le courage et le désir d'œuvrer pour la promotion des peuples ».

Entant que Leader, la Femme doit être une visionnaire engagée. Entant que tel son leadership doit être:

Participatif, qui associe tout le monde à sa vision, capitalise divers talents, crée un climat de confiance mutuelle dans la répartition des tâches tenant compte des capacités de chaque collaborateur en vue d'avoir la contribution de chacun des membres. Qui discute et décide en commun ;

Egalitaire, donne la chance à tous sans discrimination, élargit son cercle d'influence. Nous sommes ce que nous faisons continuellement. Si nous sommes toujours engagés, notre cercle va passer de l'état passif à l'action. Donc, l'excellence ne sera plus un acte mais plutôt une habitude, ici s'implante la culture continue d'excellence car nous savons que l'excellence d'aujourd'hui sera bien pour demain et assez bien le lendemain ;

Sensible : écoute, analyse, comprend et réagit avec responsabilité ;

Transparent : qui respecte les principes établis, et n'entretient aucun climat de suspicion ;

Redevable : qui rend compte à sa structure ;

Incorruptible : de haute probité morale sous toutes ses formes (financière, morale) évite d'obtenir les faveurs par faiblesses. ;

Consensuel et qui procure la paix, qui garantit la cohésion et l'harmonie du groupe. Evite les calomnies et les colportages et œuvre pour la promotion des autres dans le respect des droits humains ;

Equitable : qui traite avec équité ;

Durable : son œuvre doit être permanent et stable.

Etant que leader excellente, la femme doit se dépouiller progressivement de la centralisation du pouvoir tout en encourageant la communication, la coopération, la collaboration et le travail d'équipe. Elle devient coach tout en demeurant au centre comme initiateur de la transition de promotion. Elle doit savoir préparer la relève en garantissant une transition paisible. A ce niveau vous passez de l'état de l'acteur au facilitateur et c'est le groupe ou les collaborateurs qui assument plus de responsabilité.

A l'ère de la numérisation, il est impérieux que la femme de l'Administration des Finances se forme à l'usage de toutes les nouvelles technologies de l'information et de communication surtout avec les mesures de restriction prônées par les services de santé et communiquées par le Chef de l'Etat pour la lutte contre la covid-19, notamment l'observance du service minimum, la distanciation sociale. Elle doit savoir travailler sur zoom pour les réunions, les e-mails, whatsApp et ne pas utiliser la covid-19 comme excuse pour ne plus faire son devoir et entraver le bon fonctionnement de son service. Elle doit toujours se poser la question à quel niveau mon travail a-t-il influencé mon environnement, ma société ? Est-ce que je le fais mes tâches avec compétence, passion, amour, abnégation, conscience afin d'atteindre les objectifs que je me suis assignés et qui permettront la réalisation de ma vision ou je m'apitoie sur mon statut de femme, longtemps considérée comme être faible. Elle doit, chaque fois, mesurer le niveau de changement qu'elle a apporté dans son environnement par une remise en question.

Le Leadership d'excellence doit influencer positivement, faire ce que les autres n'ont pu faire, évaluer et contrôler les autres en vue de leurs donner une directive. Le leader signifiera alors : L : Light (lumière), E : Eternel, une perspective qui ne meure, A : Age « compréhension, perception des temps que vous vivez, D : Death (être prêt à mourir à soi-même, ses positions d'autorité).

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	3
AVANT-PROPOS	5
I. PRÉSENTATION DE L'ÉCOLE NATIONALE DES FINANCES	5
1. Localisation	5
2. Missions	5
3. Organigramme	5
4. Offre de formation	5
II. ACTIVITÉS PHARES DE L'ANNÉE 2020	6
1. Réunions	6
a. Conseil d'orientation	6
b. Conseil pédagogique	6
2. Formation initiale	6
a. Délibération des tronc communs	7
b. Délibération des deuxièmes	8
c. Délibération des Troisièmes	8
d. Collation des grades	8
3. Formation continue	18
4. Partenariats locaux	18
5. Partenariats internationaux	19
6. Disponibilité des Diplômes et des Brevets	20
III. PRINCIPALES CONTRAINTES ET PISTES D'AMELIORATION	21
1. Contraintes	21
a. Contraintes logistiques	21
b. Contraintes financières	21
2. Pistes d'amélioration	21
IV. PERSPECTIVES	21
LE PHENOMENE DE L'IMPOT	22
0. INTRODUCTION	22
1. DU TRIBUT A L'IMPOT	22
2. L'OUBLI DE L'IMPOT	25
3. UNIS DANS L'EFFORT PAR L'IMPOT	28
4. CONCLUSION	31
LA NECESSITE D'UNE COORDINATION DU FINANCEMENT DU SERVICE SOCIAL EN RDC / RESUME	32
0. INTRODUCTION	32
1. ETAT DE LA QUESTION DU SERVICE SOCIAL EN RDC.	33
2. LES CAUSES DE L'INEFFICACITE DE L'ACTION SOCIALE EN RDC	34
3. CONCLUSION	36
L'INDEPENDANCE DE LA BANQUE CENTRALE DU CONGO : MYTHE OU REALITE	37
0. INTRODUCTION.	37
LA BCC, N'EST NI UN ETABLISSEMENT PUBLIC NI UNE ADMINISTRATION CLASSIQUE.	37
2. LES MISSIONS DE LA BCC	38
3. LA NECESSITE D'UNE REDEFINITION DES RAPPORTS DE LA BCC AVEC LE GOUVERNEMENT PAR UN DECRET D'EXECUTION DE LA LOI ORGANIQUE.	41
4. LA LIMITE A L'INDEPENDANCE DE LA BCC	42
5. CONCLUSION	42
LEVER LES FONDS SUR LES MARCHES FINANCIERS POUR LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT SOCIO- ECONOMIQUE DU PAYS	43
1. INTRODUCTION	43
2. ALLER DIRECTEMENT SUR LES MARCHES FINANCIERS	43
3. COMMENT LEVER LES FONDS SUR LES MARCHES FINANCIERS	45
4. LA NECESSITE D'AFFECTER LES FONDS A DES EMPLOIS PRODUCTIFS	47



ADOPTONS LES GESTES BARRIÈRE

Pour empêcher la propagation du coronavirus



Lavons-nous les mains régulièrement avec une solution hydro-alcoolique ou du savon



Évitons de nous serrer les mains ou de faire des accolades



Évitons de nous toucher le visage le nez les yeux et la bouche ce sont des portes d'entrée pour le virus



Toussons ou éternuons dans notre coude



Utilisons un mouchoir à usage unique et jetons le après usage



Couvrons-nous la bouche et le nez

Respectons les mesures d'hygiène pour nous protéger et protéger les autres

