

## PROJET D'APPUI A LA REFORME DE LA POLICE NATIONALE CONGOLAISE (PARP)

N° CD/FED/2009/021350

### DEFINITION DU BESOIN EN VUE DE L'ACQUISITION D'UN PROGICIEL D'AIDE À LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DE LA DIRECTION BUDGET FINANCES AU COMMISSARIAT GENERAL DE LA POLICE NATIONALE CONGOLAISE

## Cahier des charges fonctionnel

Juillet 2013

Date	05/06/13	Version	1.2
Rédacteur	Philippe DANJON	Date	05/06/13
Revu par		Date	
Approuvé par		Date	

#### Historique des versions

05/06/13	1.0	Création du document
14/06/13	1.1	Version intermédiaire
01/07/13	1.2	Version définitive provisoire
04/07/13	1.3	Prise en compte des observations de l'AT Budget Finance du PARP et compléments fonctionnels

Le présent document constitue le cahier des charges fonctionnel détaillé pour un système d'aide à la gestion budgétaire et financière de la Direction Budget Finances (DBF) de la Police Nationale Congolaise (PNC).

Ce document correspond à « l'expression du besoin fonctionnel en matière de :

- fonctions à assurer par l'applicatif de gestion budgétaire et financière ;
- interfaçage du progiciel avec les éléments disparates du système d'information existant ;
- paramétrages initiaux nécessaires pour disposer des fonctions attendues ;
- formation des utilisateurs et d'un embryon d'équipe d'assistance aux utilisateurs pour réaliser les paramétrages des requêtes spécifiques qui sont de leur niveau »



Ce document a été élaboré avec l'assistance technique du Projet PARP mise en place par  
**PricewaterhouseCoopers**

# Sommaire

<b>1</b>	<b>CONTEXTE.....</b>	<b>4</b>
1.1	La Direction Budget Finances de la Police Nationale Congolaise.....	4
1.2	Analyse succincte de la situation existante.....	4
1.3	Objectifs recherchés par la mise en place d'un logiciel d'aide à la gestion budgétaire et financière pour la DBF .....	5
<b>2</b>	<b>PRINCIPES DE BASE A INTEGRER DANS LE SYSTEME .....</b>	<b>5</b>
2.1	Principes généraux.....	5
2.2	Accès à l'application : l'annuaire .....	6
2.3	Traçabilité dans l'application .....	6
2.4	Disponibilité d'une base documentaire (GED) .....	7
2.4.1	Nécessité d'une GED dans l'application pour la DBF.....	7
2.4.2	Les documents insérés dans l'outil.....	8
2.4.3	Des éléments de type bloc-notes .....	8
2.5	Principes ergonomiques de l'application.....	9
2.5.1	Principes d'une application web.....	9
2.5.2	Une aide contextuelle et une aide en ligne .....	9
2.5.3	Sécurité de l'application .....	9
<b>3</b>	<b>DESCRIPTION FONCTIONNELLE GENERALE DU SYSTEME.....</b>	<b>10</b>
3.1	Organisation globale du système .....	10
3.2	Organisation des bases de données .....	13
3.3	Les grandes fonctionnalités du système .....	15
3.3.1	Système modulaire : grandes fonctionnalités prises en compte.....	15
3.3.2	Un système de « workflow » intégré.....	17
<b>4</b>	<b>DESCRIPTION FONCTIONNELLE DETAILLEE DU SYSTEME.....</b>	<b>17</b>
<b>4.1</b>	<b>FONCTIONNALITE 1 : PREPARATION BUDGETAIRE.....</b>	<b>17</b>
4.1.1	Processus de préparation budgétaire .....	17
4.1.2	Description détaillée du processus de préparation budgétaire .....	18
4.1.3	Schéma fonctionnel du processus de préparation budgétaire .....	20
4.1.4	Présentation de la nomenclature budgétaire .....	23
4.1.5	Les années budgétaires dans l'application .....	24
<b>4.2</b>	<b>FONCTIONNALITE 2 : EXECUTION BUDGETAIRE .....</b>	<b>24</b>
4.2.1	Processus d'exécution budgétaire.....	24
4.2.2	Sous processus d'élaboration du Plan d'Engagements Budgétaire (PEB) .....	25
4.2.3	Sous processus d'émission d'un Bon d'Engagement (BDE) .....	26
4.2.4	Sous processus pour une dépense effectuée par MAD.....	28
4.2.5	Présentation de la chaîne de la dépense .....	30



République  
Démocratique  
du Congo



Union Européenne

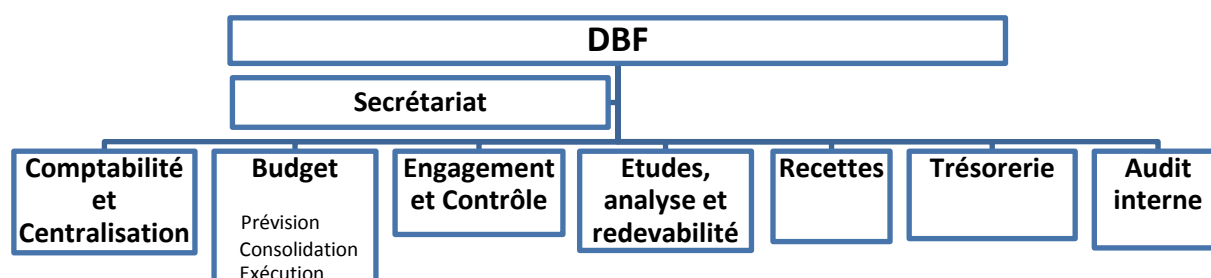
<b>4.3</b>	<b>FONCTIONNALITE 3 : SUIVI DES INVESTISSEMENTS.....</b>	<b>31</b>
<b>4.4</b>	<b>FONCTIONNALITE 4 : GESTION DES RECETTES.....</b>	<b>32</b>
4.4.1	Processus de gestion des recettes.....	32
4.4.2	Description détaillée du processus de recette dans le cas du gardiennage.....	33
4.4.3	Schéma fonctionnel du processus de recette dans le cas du gardiennage.....	35
4.4.4	Cas des autres recettes (amendes transactionnelles, délivrance d'attestations).....	38
<b>4.5</b>	<b>FONCTIONNALITE 5 : GESTION DE LA TRESORERIE.....</b>	<b>38</b>
4.5.1	Processus de gestion de la trésorerie.....	38
4.5.2	Schéma fonctionnel du processus de gestion de la trésorerie.....	39
4.5.3	Présentation de l'organisation des « caisses » de la PNC.....	41
<b>4.6</b>	<b>FONCTIONNALITE 6 : AIDE A L'ANALYSE, LES ETUDES ET LA REDEVABILITE.....</b>	<b>41</b>
4.6.1	Processus d'aide à l'analyse, les études et la redevabilité.....	41
4.6.2	Etats prédéfinis.....	42
4.6.3	Etats paramétrables.....	43
4.6.4	Informations restituables dans des états prédéfinis ou paramétrables.....	43
4.6.5	Recherches multi-critères.....	44
<b>5</b>	<b>ADMINISTRATION DU SYSTEME ET PARAMETRAGE.....</b>	<b>44</b>
5.1	Le paramétrage du système.....	44
5.2	La gestion de l'annuaire.....	45
5.3	La gestion des données de base (nomenclatures).....	46
5.4	Les sauvegardes.....	46
5.5	Les restaurations.....	46
5.6	Exportation / importation de bases de données.....	47
5.7	Sur le transfert de bases et la synchronisation des informations.....	47
<b>6</b>	<b>Annexes – Formulaire et modèles.....</b>	<b>50</b>

# 1 CONTEXTE

## 1.1 La Direction Budget Finances de la Police Nationale Congolaise

La Direction Budget Finances (DBF) est une direction opérationnelle du Commissariat Général (COMGEN) de la Police Nationale Congolaise (PNC) localisée à Kinshasa.

Dans le cadre de la réorganisation de la PNC, un projet de décret portant organisation de la Police Nationale est au 5 juillet 2013 en cours de signature par les autorités congolaises. La DBF sera ainsi réorganisée pour prendre en compte les évolutions managériales nécessaires à l'augmentation de son efficacité et de sa productivité. Ainsi, l'organigramme de la future DBF se présente comme suit :



*Futur organigramme de la DBF (décret en cours de signature au 5 juillet 2013)*

L'outil informatique défini doit prendre en compte la situation future (nouvel organigramme).

## 1.2 Analyse succincte de la situation existante

Les missions de la DBF sont d'effectuer les prévisions budgétaires de la PNC, d'exécuter le budget prévu et de suivre financièrement les opérations. Elle a en outre en charge le suivi des actes générateurs des recettes liées aux activités de la PNC. Ces missions s'étendent sur toutes les entités, notamment provinciales, de la PNC.

Au 5 juillet 2013, la DBF est insuffisamment organisée pour assurer ses missions avec l'efficacité souhaitée. Son informatisation est très largement insuffisante, la culture de travail en réseau, qu'il soit humain ou technique est faible et les agents des différents départements de la DBF ne connaissent pas assez les prérogatives qu'impliquent leurs responsabilités.

Aussi, les agents ont des difficultés à conceptualiser et à décrire le travail fait quotidiennement, et ont une faible connaissance pour la plupart des principes de gestion budgétaire. Enfin, la perception des liens transverses qu'il y a entre les différents départements est également insuffisante.

### 1.3 Objectifs recherchés par la mise en place d'un logiciel d'aide à la gestion budgétaire et financière pour la DBF

Dans le cadre de la réforme de la Police Nationale Congolaise (PNC), la Direction Budget Finances de la PNC est en cours de réorganisation et de modernisation de ses méthodes de travail.

Les objectifs de cette modernisation sont de pouvoir :

- retracer, autant que possible, les liens entre utilisation des moyens budgétaires et financiers et atteinte des objectifs. Cela commence par mieux rendre compte des processus de prévision et d'exécution du budget de la PNC (exigence de « redevabilité<sup>1</sup> »),
- se préparer aux contraintes introduites par la Loi Organique relative aux Finances Publiques en République Démocratique du Congo n° 11/011 du 13 juillet 2011 (LOFIP) qui s'appliquera aussi à la PNC,
- augmenter la culture de travail en réseau des agents de la DBF entre eux et avec les provinces et autres sites distants,
- permettre des opérations de contrôle pour la hiérarchie de la PNC pour s'assurer par exemple de l'efficacité de l'utilisation des ressources budgétaires.

Pour atteindre ces objectifs, l'acquisition d'un logiciel d'aide à la gestion budgétaire et financière pour la Direction Budget Finances (DBF) de la PNC s'avère indispensable. Cette acquisition participe de la nécessaire informatisation de cette Direction. Aussi, ce document est le cahier des charges fonctionnel détaillé de la première version du système à développer.

## 2 PRINCIPES DE BASE A INTEGRER DANS LE SYSTEME

### 2.1 Principes généraux

L'application informatique à développer pour l'aide à la gestion budgétaire et financière de la DBF doit être une application multi-utilisateurs, multi-sites, multi-postes.

L'accès à l'application sera donné à un nombre d'utilisateurs identifiés pouvant aller jusqu'à 20 pour un seul site. L'utilisateur accèdera à l'application depuis son poste de travail (station de travail, ordinateur portable) directement via l'infrastructure réseau de

---

<sup>1</sup> Dans le cas de la DBF, la « redevabilité » recouvre l'obligation de rendre compte aux autorités supérieures (Ministère du Budget, Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité – MISDAC) de l'utilisation des moyens par rapport à l'atteinte des missions et objectifs de la PNC, notamment au travers des opérations budgétaires et financières effectuées, dans un souci de renforcement de la responsabilité de la DBF.

l'entité dont il dépend, en respectant les règles de sécurité mises en place. Aussi, l'installation du système sur un poste de travail « client » qui accédera à l'application, doit être simple.

## 2.2 Accès à l'application : l'annuaire

L'application informatique à développer sera accessible par tous les acteurs qui participent à la gestion budgétaire et financière de la DBF de la PNC.

Ces acteurs sont essentiellement des agents de la Direction Budget Finances mais il peut s'agir aussi d'agents des bureaux finances et budget dans les commissariats provinciaux ou dans les grandes unités de la PNC en charge des affaires financières.

Ces intervenants seront identifiés rigoureusement dans un **annuaire**. Cet annuaire est fondamental et constitue même la pierre angulaire de l'application. Sans annuaire, pas d'application.

Un utilisateur ne pourra pas travailler sans être déclaré dans l'annuaire général de l'application.

Pour un utilisateur déclaré dans l'annuaire, des droits seront associés, notamment via un profil utilisateur. Un profil utilisateur permet de regrouper dans une même catégorie plusieurs utilisateurs ayant les mêmes responsabilités et les mêmes pouvoirs sur le système (par exemple, il peut y avoir un profil « trésorier » pour les utilisateurs habilités à gérer la trésorerie de la PNC).

On retrouvera en outre pour chaque utilisateur déclaré un ensemble d'informations utiles (nom, prénom, entité d'appartenance, coordonnées téléphoniques, adresse de courrier électronique, fonction, etc.).

## 2.3 Traçabilité dans l'application

Dans la gestion budgétaire et financière, il est très important d'avoir des données fiables et des résultats ne souffrant pas la moindre contestation.

Pour répondre en partie à ce besoin de rigueur et déterminer de manière indubitable les responsabilités dans la production des informations financières, l'application informatique doit intégrer une traçabilité totale de chaque opération.

Cela veut dire que les opérations élémentaires effectuées via l'application informatique à mettre en place, y compris les opérations de consultation, feront l'objet d'un enregistrement selon les modalités suivantes :

### ■ Informations techniques

- Enregistrement de l'adresse IP de la machine à partir de laquelle est effectué l'enregistrement.
- Enregistrement lorsque c'est possible du nom de la machine à partir de laquelle est effectué l'enregistrement.
- Si possible enregistrement de l'adresse MAC (Media Adress Control) de la machine à partir de laquelle est effectuée l'opération tracée.

#### Informations fonctionnelles

- Fonctionnalité utilisée.
- Opération élémentaire dans la fonctionnalité utilisée.
- Enregistrement du code de l'utilisateur qui effectue l'opération.
- Enregistrement de la date et de l'heure à laquelle est démarrée l'opération.

Le référencement des traces (type de codification, liste des opérations, fonctionnalités, opérations élémentaires) devra faire l'objet d'un document exhaustif à fournir en annexe du logiciel de la part du prestataire (maître d'œuvre).

Les traces concernant les consultations d'éléments (nomenclatures, budgets, sites, etc.) ne sont pas prioritaires et doivent être traitées en priorité secondaire. Par contre, toutes les actions de création, de modification ou de suppression d'un élément de la base de données doit faire l'objet d'une trace.

Le prestataire devra expliquer comment l'inviolabilité et l'intégrité des traces enregistrées dans le logiciel seront garanties.

## 2.4 Disponibilité d'une base documentaire (GED)

### 2.4.1 Nécessité d'une GED dans l'application pour la DBF

Dans le but d'améliorer le fonctionnement de la DBF et d'atteindre les objectifs fixés, notamment en terme de redevabilité, il est important de pouvoir archiver et conserver une copie des principaux documents utilisés par les responsables et les départements de la DBF.

Ainsi, lors de la phase de préparation budgétaire, le département Budget en charge de ces opérations, a tout intérêt à conserver une copie du budget de la PNC envoyé au gouvernement pour arbitrage. Les prévisions budgétaires seront certes disponibles dans la base de données de manière structurée, mais il est utile de conserver la version signée avec les notes explicatives accompagnant le budget.

Le département Trésorerie pourra par exemple conserver utilement dans la base de données le tableau de répartition des fonds de ménage reçus par la PNC. Ce tableau aura été transmis au trésorier par sa hiérarchie afin que ce dernier réalise les opérations de transfert des fonds selon les instructions données dans le tableau de répartition. Il constitue donc un important document de suivi et de justification des opérations financières réalisées.

De plus, le stockage des documents produits ou utilisés par la DBF permettra de constituer une mémoire indépendante des hommes qui les manipulent, garantissant la pérennité et le suivi des dossiers budgétaires et financiers en archivant numériquement les documents utiles. Par exemple, les fiches d'identification de projet d'investissement pour la PNC ou les pièces justificatives des dépenses (factures, procès verbaux de livraison de fournitures ...) pourront être stockées après avoir été scannées.

#### **2.4.2 Les documents insérés dans l'outil**

L'application doit permettre de stocker et de référencer des documents de tous types. Ces documents constitueront la base de données documentaire GED (Gestion Electronique de Documents).

On doit donc pouvoir enregistrer dans l'application n'importe quel document (tableau de répartition, OPI<sup>2</sup>, facture, contrat, courrier, document scanné, image, rapport, lettre) et de n'importe quel format informatique. Un document de cette GED pourra être associé à un élément quelconque de l'application. Il devra être possible d'associer plusieurs documents de la GED à un élément de l'application.

L'outil GED intégré dans l'application devra en outre offrir la possibilité d'insérer un document scanné de manière automatique (du scanner à la base de données). La taille d'un document de la GED ne devra pas excéder 2 Mo.

#### **2.4.3 Des éléments de type bloc-notes**

Ce besoin n'est pas prioritaire. S'il peut être couvert, cela constituera un plus, mais cette possibilité peut ne pas être implémentée dans un premier temps.

L'application devra permettre de saisir à tous les niveaux des commentaires sous forme de bloc notes.

Les commentaires que l'on doit pouvoir saisir sous forme de bloc notes seront identifiés (code utilisateur du créateur de la note), datés (date de création, date de modification de la note) et comprendront outre un titre court, un texte et la possibilité de joindre un fichier.

---

<sup>2</sup> OPI : Ordre de Paiement Informatisé (voir aussi § 4.5 FONCTIONNALITE 5 : GESTION DE LA TRESORERIE)



L'accès à ces notes devra être possible par simple clic sur un bouton ad hoc prévu à cet effet.

Ces éléments « bloc notes » seront considérés comme un sous ensemble (type de GED : bloc notes) de la base de données documentaire GED intégrée à l'outil.

## **2.5 Principes ergonomiques de l'application**

### **2.5.1 Principes d'une application web**

L'application d'aide à la gestion budgétaire et financière pour la DBF sera une application web de type 3-tiers<sup>3</sup>.

L'application sera accessible à partir d'un navigateur internet (client léger) et elle se comportera comme une application web.

Le titre de la fenêtre du navigateur devra reprendre le nom de l'application et le descriptif court de la fonctionnalité en cours d'utilisation.

L'utilisateur doit pouvoir identifier facilement et clairement dans quelle fonctionnalité il se trouve et à quel stade il se trouve dans l'application.

La page d'accueil de l'application doit idéalement pouvoir être paramétrée par l'utilisateur (option de priorité secondaire).

### **2.5.2 Une aide contextuelle et une aide en ligne**

L'application doit proposer une aide contextuelle simple expliquant les principes méthodologiques de la fonctionnalité utilisée et comment utiliser techniquement la fonctionnalité.

De la même manière, une aide sur les champs de saisie (ou affichés), sur chaque bouton action ou sur chaque menu de l'application à développer sera proposée sous forme de définition ou de glossaire. La technique des « infos bulles » pourra être utilisée pour ces aides. Cette possibilité sera proposée sous forme d'option (priorité secondaire) par le maître d'œuvre.

### **2.5.3 Sécurité de l'application**

Lorsque l'application sera installée et utilisée en réseau local, la sécurité de l'installation doit être décrite et assurée. Le maître d'œuvre fournira une procédure

---

<sup>3</sup> (de l'anglais *tier* signifiant étage ou niveau) est un modèle logique d'architecture applicative qui vise à séparer très nettement trois couches logicielles au sein d'une même application ou système : la présentation des données, les traitements métier des données et enfin l'accès aux données persistantes (conservées dans la durée).

d'installation et un document technique décrivant les caractéristiques et les paramétrages assurant la nécessaire sécurité de l'application.

En outre, les dossiers d'installation de l'application ne doivent pas être accessibles par un autre utilisateur que l'administrateur du réseau. Aussi, les données devront n'être accessibles aux utilisateurs que via l'application et il ne doit pas être possible de copier les dossiers éventuels de stockage des données. La seule procédure de sauvegarde (hormis pour l'administrateur du réseau) est celle prévue dans l'application du ressort de l'utilisateur de profil « Administrateur »<sup>4</sup>.

L'accès aux fonctionnalités de l'application s'effectue via une authentification sécurisée par code et mot de passe (liée à l'annuaire de l'application).

Un utilisateur connecté depuis un certain temps (cette durée doit être paramétrable, par exemple 10 minutes), sans avoir fait aucune action sur l'application sera déconnecté et devra s'identifier à nouveau lors du lancement d'une prochaine fonctionnalité.

Un code d'accès à l'application sera bloqué à la troisième tentative consécutive infructueuse de connexion (il ne pourra plus accéder à l'application). Le code pourra être débloqué par un administrateur du système selon les modalités prévues.

La sauvegarde des données de l'application sera prévue dans les fonctionnalités d'administration technique de l'application, de même que la possibilité de restauration des données (voir par ailleurs, § 5.4 et 5.5).

## **3 DESCRIPTION FONCTIONNELLE GENERALE DU SYSTEME**

---

### **3.1 Organisation globale du système**

La République Démocratique du Congo est administrativement répartie en 11 provinces (voir carte ci-dessous) auxquelles il faut ajouter la capitale Kinshasa.

---

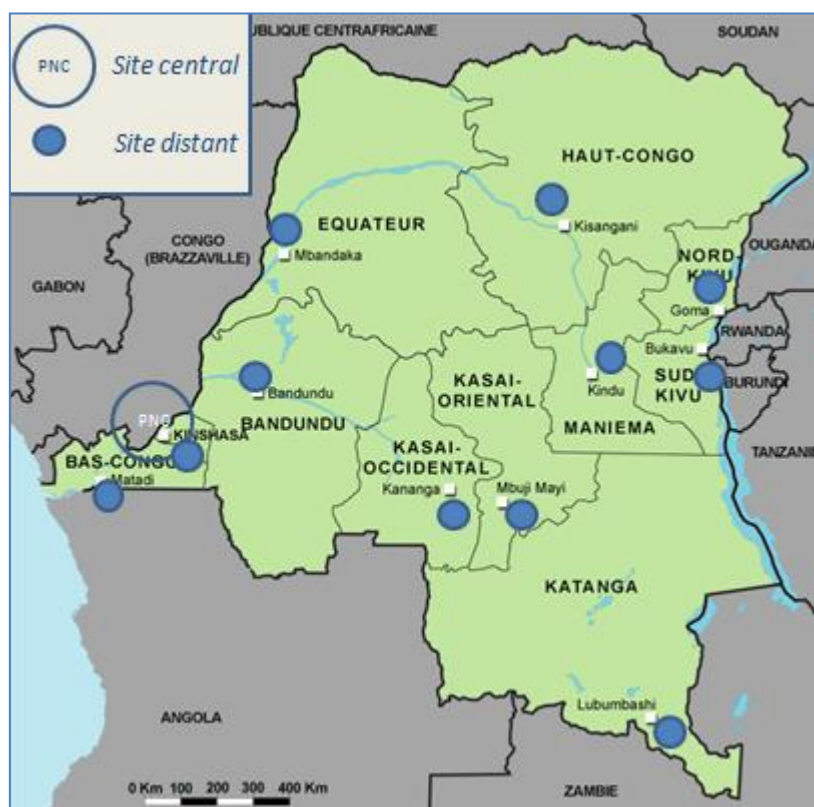
<sup>4</sup> Voir § 5.2 « La gestion de l'annuaire » et § 5.4 « Les sauvegardes »



République  
Démocratique  
du Congo



Union Européenne



Les 11 provinces<sup>5</sup> du pays sont les suivantes :

N°	Nom	Chef-lieu
1	Bandundu	Bandundu
2	Bas-Congo	Matadi
3	Équateur	Mbandaka
4	Kasaï-Occidental	Kananga
5	Kasaï-Oriental	Mbuji-Mayi
6	Katanga	Lubumbashi
7	Kinshasa	Kinshasa
8	Maniema	Kindu
9	Nord-Kivu	Goma
10	Orientale	Kisangani
11	Sud-Kivu	Bukavu

<sup>5</sup> Chaque province est ensuite découpée en plusieurs districts. Les niveaux inférieurs au district existent (territoire, collectivité, groupement). Aussi, les niveaux inférieurs à la province ne sont pas pris en compte dans ce cahier des charges. Un redécoupage administratif en 26 provinces a été décidé et inscrit dans la nouvelle constitution congolaise de 2005 (article 2). Même si ce n'est pas encore effectif en juin 2013, les principes énoncés dans le présent cahier des charges restent les mêmes, qu'il existe 11 ou 26 provinces.

La Police Nationale Congolaise comporte de plus certaines Grandes Unités comme la Légion Nationale d'Intervention ou encore la Brigade de Garde ainsi que des écoles de police.

Le système d'aide à la gestion budgétaire et financière de la DBF sera donc conçu avec un site central, localisé au Commissariat Général de la Police Nationale Congolaise sise à Kinshasa (à la DBF) et des sites distants localisés dans les provinces, dans les Grandes Unités dépendantes ou dans les écoles de police.

Le Commissariat Général chapeaute l'ensemble de la PNC et comporte un certain nombre de directions opérationnelles en plus de la DBF, comme par exemple la Direction des Ressources Humaines (DRH), la Direction Logistique (DLOG) ou le Service Gestion Entretien et Infrastructures (SGEI).

Le site central comportera ainsi la consolidation de toutes les informations budgétaires et financières de la PNC. En plus du site central (incluant le Commissaire Général et son cabinet ainsi que les directions opérationnelles dont la DBF), chaque Province, Grande Unité ou encore Ecole de police sera donc considérée comme un site déconcentré. On parlera alors de « site subordonné » (sous entendu au Commissariat Général). Un certain nombre de fonctionnalités seront prévues au niveau d'un site déconcentré (ou subordonné) qui pourront être utilisées de manière déconnectée. Un système de synchronisation sera prévu entre les sites déconcentrés et le site central, ceci dans les deux sens (voir plus loin, § 5.6 et § 5.7).

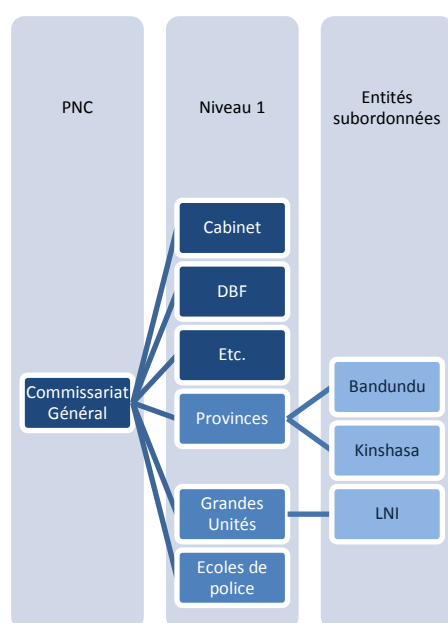


*Le site central est celui du Commissariat Général où est située la DBF. Il contient toutes les informations financières de la PNC (dont celles du cabinet et des directions opérationnelles).*

*Les sites déconcentrés sont ceux des Provinces de la République Démocratique du Congo, des Grandes Unités ou des Ecoles de police.*

A ce stade du projet de mise en place d'un système d'aide à la gestion budgétaire et financière de la DBF **le niveau district n'est pas pris en compte**<sup>6</sup>. Les Provinces organiseront la remontée d'informations des districts dont elles ont la charge et la transmission des informations nécessaires vers les districts.

### Schéma organisationnel simplifié



## 3.2 Organisation des bases de données

L'organisation technique du système sera selon les principes énoncés plus haut la suivante :

<sup>6</sup> Si le niveau District devait être pris en compte, il suffirait de reproduire les processus de synchronisation entre les sites déconcentrés (Provinces) et le site central de Kinshasa pour respectivement les districts et la Province considérée.



République  
Démocratique  
du Congo



Union Européenne

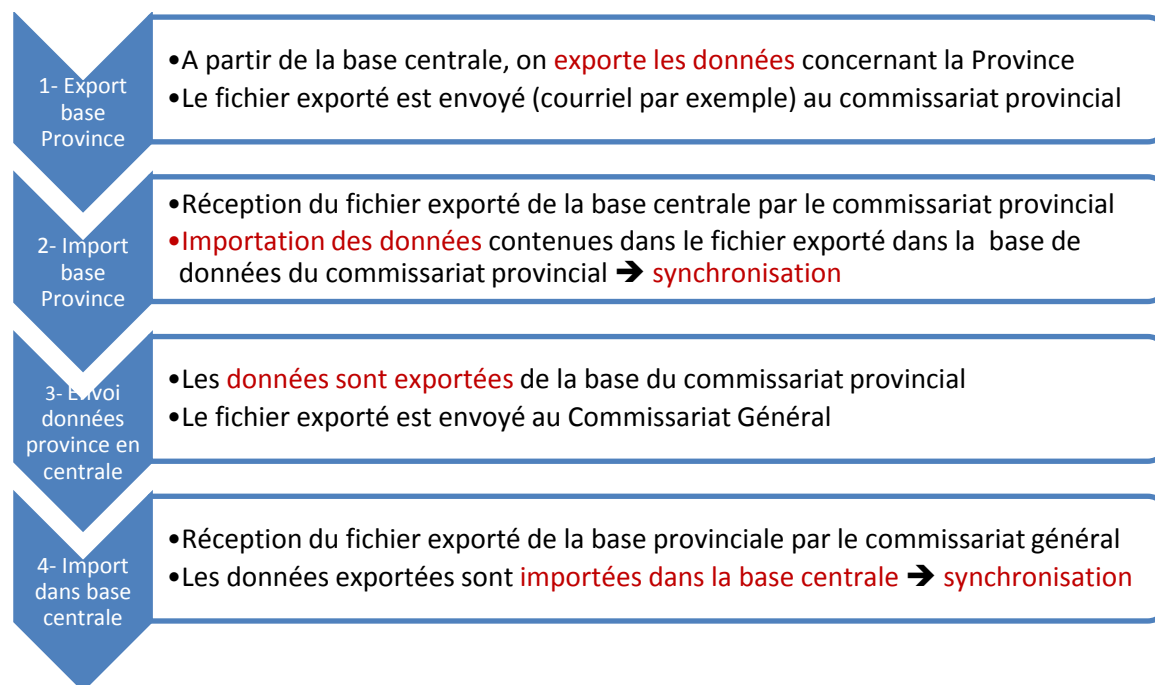


*Les Commissariats provinciaux travaillent avec une base de données déconnectée extraite de la base de données globale de la PNC*

Les unités déconcentrées (sites subordonnés) agissent essentiellement sur le système au moment de la préparation budgétaire (voir notamment le § 4.1 sur la fonctionnalité de préparation budgétaire). Elles peuvent également agir sur le système pour la saisie des actes générateurs de recettes. Le reste du temps, elles ne saisissent pas elles mêmes l'information, mais il est utile qu'elles puissent y avoir accès pour suivre notamment la consommation de leurs crédits.

Ainsi, pour une province particulière, à partir de la base de données globale, on exportera les informations concernant la province considérée. Un fichier sera constitué. Il sera ensuite importé dans la base de données du site provincial. De manière périodique, les informations seront transmises à la province en provenance du site central (Commissariat Général). De la même manière, pour des besoins de consolidation, notamment lors de la phase de préparation budgétaire, le site provincial enverra périodiquement ses informations au site central.

Le processus, pour un commissariat provincial par exemple, se déroulera de la manière suivante :



Le processus décrit ci-dessus se répétera périodiquement autant de fois que nécessaire.

La périodicité d'export et d'import des données entre la base centrale du Commissariat Général et la base distante du commissariat provincial pourra être variable (hebdomadaire par exemple) et elle ne doit pas être contraignante.

Lors de l'importation des données en provenance d'un site (que ce soit le site central ou le site distant), il y aura intégration des données nouvelles ou modifiées par rapport à la situation précédente selon le processus de synchronisation défini (voir § 5.7 « Sur le transfert de bases et la synchronisation des informations »).

Les informations budgétaires et financières des entités directement liées au Commissariat Général (cabinet, directions opérationnelles) seront toutes contenues dans la base de données centrale. Dans ce cas, il n'y aura pas de transfert de données.

### 3.3 Les grandes fonctionnalités du système

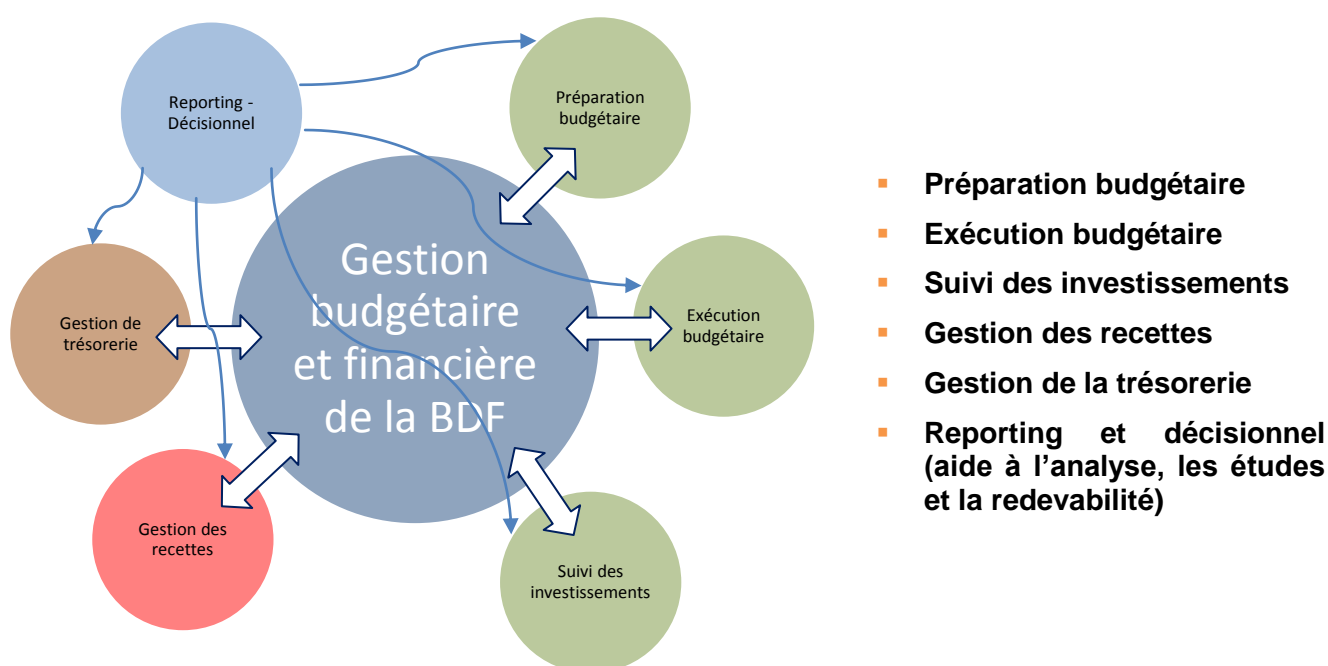
#### 3.3.1 Système modulaire : grandes fonctionnalités prises en compte

La DBF couvre un certain nombre de domaines fonctionnels qui tous ne seront pas pris en compte dans la première version de l'application d'aide à la gestion budgétaire et financière de la DBF. Par souci simplificateur, on parlera dans la suite du document de « fonctionnalité » alors qu'un domaine fonctionnel peut en comporter plusieurs.



Il a été décidé dans la première version du logiciel d'informatiser les domaines fonctionnels de manière autonome, tout en conservant une conception intégrée de l'application. Les domaines qui ne sont pas pris en compte dans cette première version pourront l'être ultérieurement (il s'agit principalement de la fonctionnalité de comptabilité).

Les grands domaines fonctionnels à prendre en compte dans l'application d'aide à la gestion budgétaire et financière de la DBF sont :



L'application doit donc être conçue comme s'il s'agissait d'un système intégré de gestion budgétaire et financière de la DBF (modèle conceptuel de données unique et intégré) mais les fonctionnalités seront développées dans des modules applicatifs qui devront pouvoir être installés et fonctionner de manière autonome. Pour l'application, on parlera de module. Un module regroupe donc toutes les fonctionnalités d'un domaine fonctionnel de la DBF.

Par exemple, la gestion de la trésorerie fonctionnera de manière autonome par rapport à l'exécution budgétaire alors que dans un système intégré, elle dépend pour partie de cette exécution budgétaire puisque étant en bout de la chaîne de la dépense (paiement effectif d'une dépense engagée au préalable). On devra pouvoir traiter les opérations de trésorerie dans le logiciel sans avoir à faire le lien avec les engagements auxquelles elles se rapportent. Les dépendances et les contrôles à ce niveau ne seront donc pas implémentés.



Les différents modules fonctionneront donc comme autant d'applications autonomes mais ils utiliseront tous le même socle commun (données référentielles) comme par exemple les comptes utilisateurs ou la nomenclature budgétaire.

On distinguera en outre un module de **paramétrages** qui s'ajoute aux modules fonctionnels listés ci-dessus. Ce module « paramétrages » permettra de gérer les données communes à l'ensemble des modules (référentiel commun) et permettra de disposer de fonctions techniques importantes (sauvegarde des données, restauration, export et import de données).

### 3.3.2 Un système de « workflow » intégré

Le système devra intégrer un système de paramétrage de « workflow » (circuit de validation) afin de pouvoir modifier à tout moment le circuit de validation pour certaines fonctionnalités (par exemple pour la fonction d'engager) et les intervenants sur la fonction.

Ce dispositif permettra de paramétrer pour les différents processus les acteurs qui interviennent à chaque étape du processus, les délais affectés à chaque étape du processus, le mode de validation et il fournira les informations nécessaires à l'acteur pour réaliser sa tâche dans le processus en question.

Le prestataire intégrera un moteur de workflow<sup>7</sup> dans l'outil, en expliquant dans le détail la solution retenue et proposée. Il faut considérer ce besoin comme optionnel c'est-à-dire de priorité secondaire.

## 4 DESCRIPTION FONCTIONNELLE DETAILLEE DU SYSTEME

---

### 4.1 FONCTIONNALITE 1 : PREPARATION BUDGETAIRE

#### 4.1.1 Processus de préparation budgétaire

Processus animé par la DBF pour valoriser et consolider les expressions de besoins préparées par les Commissariats Provinciaux, les chefs de Grandes unités et les directions du COMGEN. Sont incluses les re-prévisions en cours d'années.

La préparation budgétaire concerne l'expression des besoins budgétaires du site central (Commissariat Général et ses principales directions) et des sites subordonnés

---

<sup>7</sup> Le moteur de workflow est un dispositif logiciel qui permet d'exécuter une ou plusieurs définitions de workflow. Il permet de modéliser et d'automatiser les processus métiers.

(Provinces, Grandes Unités, Ecoles de polices ...) afin d'élaborer un budget pour la PNC qui sera ensuite soumis au Ministère du Budget selon ses instructions.

Ces besoins concernent le fonctionnement, les investissements, les recettes et les ressources humaines.

### **Observation sur le processus de recueil des besoins budgétaires des provinces et des grandes unités :**

L'expression des besoins de fonctionnement des unités subordonnées (site provincial, grande unité) se fera de manière non valorisée. Cela signifie que les unités subordonnées, à l'aide des modèles qui leur sont envoyés, exprimeront leurs besoins en quantité et non avec des montants financiers. Par exemple, les besoins en carburant seront exprimés en litres d'essence à prévoir, les besoins en véhicules de transport seront exprimés également en nombre et type de véhicules nécessaires.

La valorisation des besoins de fonctionnement exprimés sera réalisée ensuite à la DBF, au moment de la consolidation de toutes les expressions de besoin afin d'établir le projet de budget de fonctionnement de la PNC qui sera ensuite arbitré selon le processus décrit ci avant. On parlera de « budget base zéro » (BBZ) qui ne tient pas compte du budget accordé l'année précédente.

#### **4.1.2 Description détaillée du processus de préparation budgétaire**

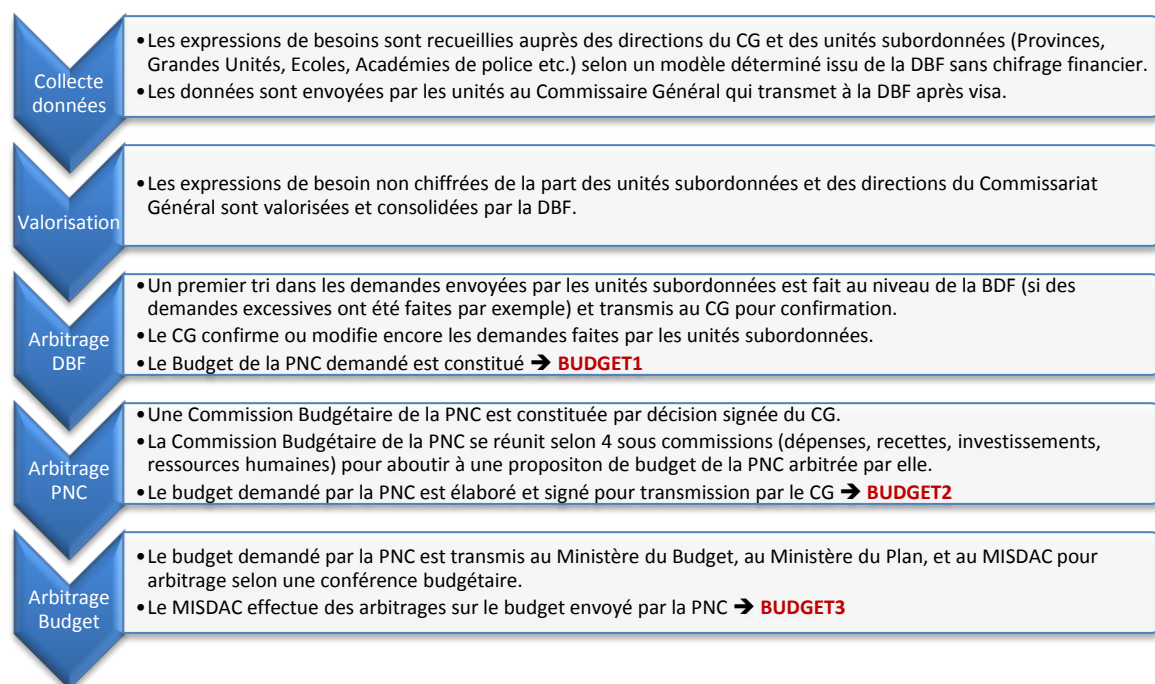
C'est le département Budget de la DBF qui est en charge de la préparation budgétaire. Les grandes étapes du calendrier d'élaboration budgétaire sont les suivantes :

- Avril année n : collecte des besoins budgétaires dans les unités subordonnées et les unités rattachées au Commissariat Général par l'envoi d'un courrier circulaire.
- Mai / Juin année n : envoi par les directions du COMGEN, les provinces et les grandes unités des besoins exprimés non valorisés et réception par le Département Budget de la DBF. Celle ci valorisera et consolidera les besoins exprimés.
- Juillet année n : envoi par le Ministère du Budget d'une circulaire reprenant les instructions relatives à l'élaboration du budget de l'Etat.
- Juillet année n : une commission pour la préparation et l'élaboration du budget à la DBF réunissant les acteurs clé est créée. Elle inclut les chefs de départements, un représentant de la DRH, un représentant de la DLOG, un responsable du SGEI, un responsable du cabinet du Commissaire Général, un

expert du Ministère du Plan (pour ce qui concerne les investissements) plus deux agents du Ministère du Budget détachés à la DBF (sous gestionnaire de crédits et contrôleur budgétaire). Des personnes des grandes unités peuvent être associées à cette commission budgétaire. La commission arbitre les demandes budgétaires des différentes unités.

- Juillet année n : la préparation budgétaire arbitrée par la commission pour la préparation et l'élaboration du budget à la DBF est envoyée au gouvernement pour étude et arbitrage.
- Août année n : réunion au Ministère du Budget pour la préparation et l'élaboration du budget de la commission budgétaire pour la défense (dont dépend la PNC). L'arbitrage est fait par cette commission.
- Après août année n : transmission du budget arbitré à la PNC. Ce budget généralement est accepté par la PNC.
- Octobre année n : le budget de l'Etat, qui inclut celui de la PNC qui a été arbitré, est présenté au Parlement. Un dernier arbitrage sur le budget de la PNC peut encore être réalisé à cette occasion.

L'application devra permettre de suivre les différentes versions du budget prévu de la PNC selon les différents arbitrages effectués selon le schéma ci-dessous :





République  
Démocratique  
du Congo



Union Européenne

Dans le système devront être stockées les différentes versions du Budget de la PNC selon le niveau d'arbitrage où il est situé (de BUDGET1 à BUDGET3 – voir schéma ci-dessus). Aujourd'hui, il est difficile sinon impossible à la DBF d'obtenir le budget arbitré par son Ministère de tutelle, à savoir le MISDAC (BUDGET3).

Il existe encore deux arbitrages dans le processus de préparation budgétaire. Ce sont ceux du Ministère du Budget puis du Parlement pour aboutir à un budget voté pour la PNC. Il est également très difficile sinon impossible pour la DBF d'obtenir une copie du budget arbitré par le Ministère du Budget.

Au final, le budget alloué pour l'année budgétaire considérée, voté par le Parlement, sera disponible et saisi (**BUDGET4**) dans le système.

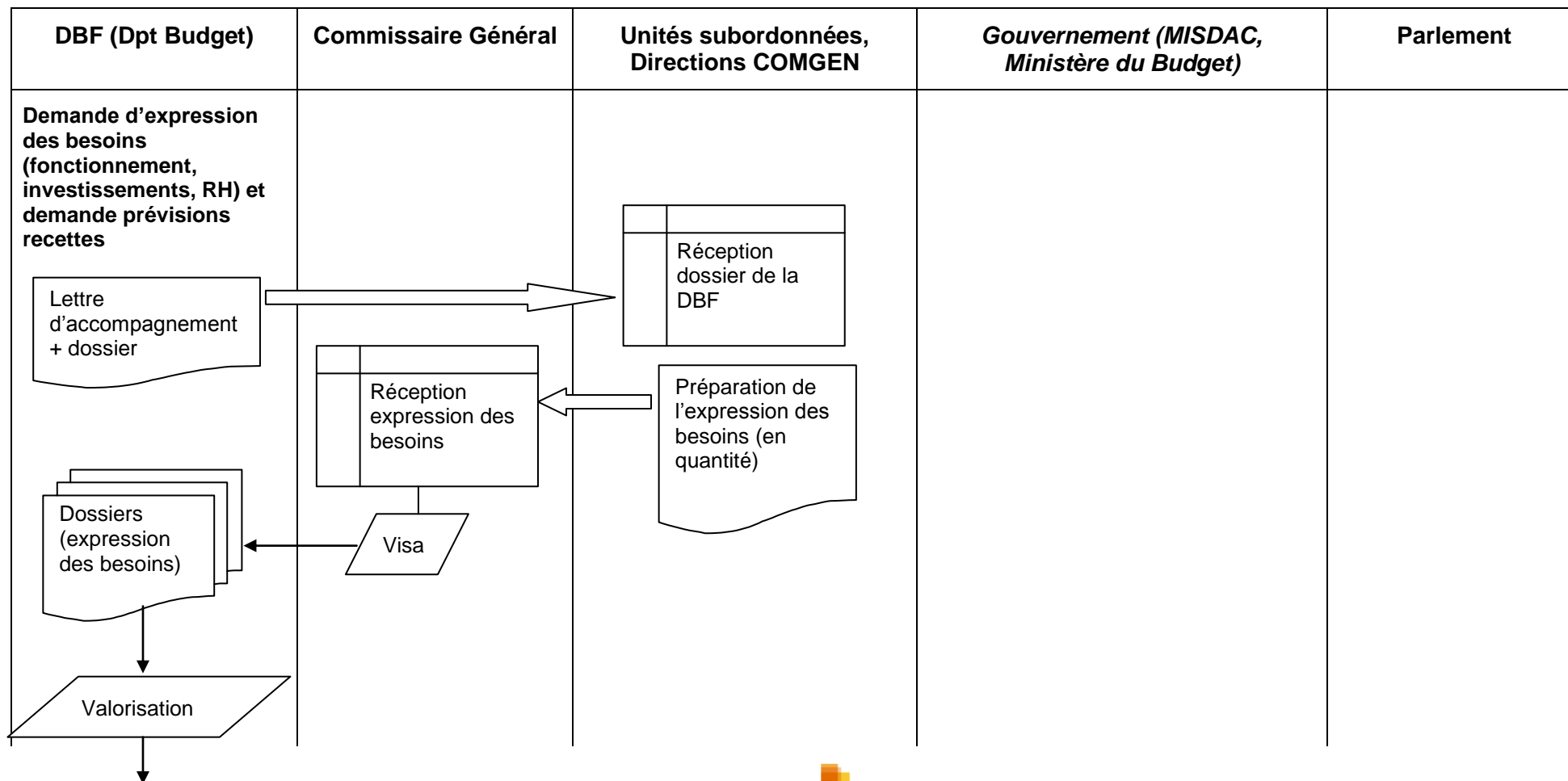
#### **4.1.3 Schéma fonctionnel du processus de préparation budgétaire**



République  
Démocratique  
du Congo



Union Européenne



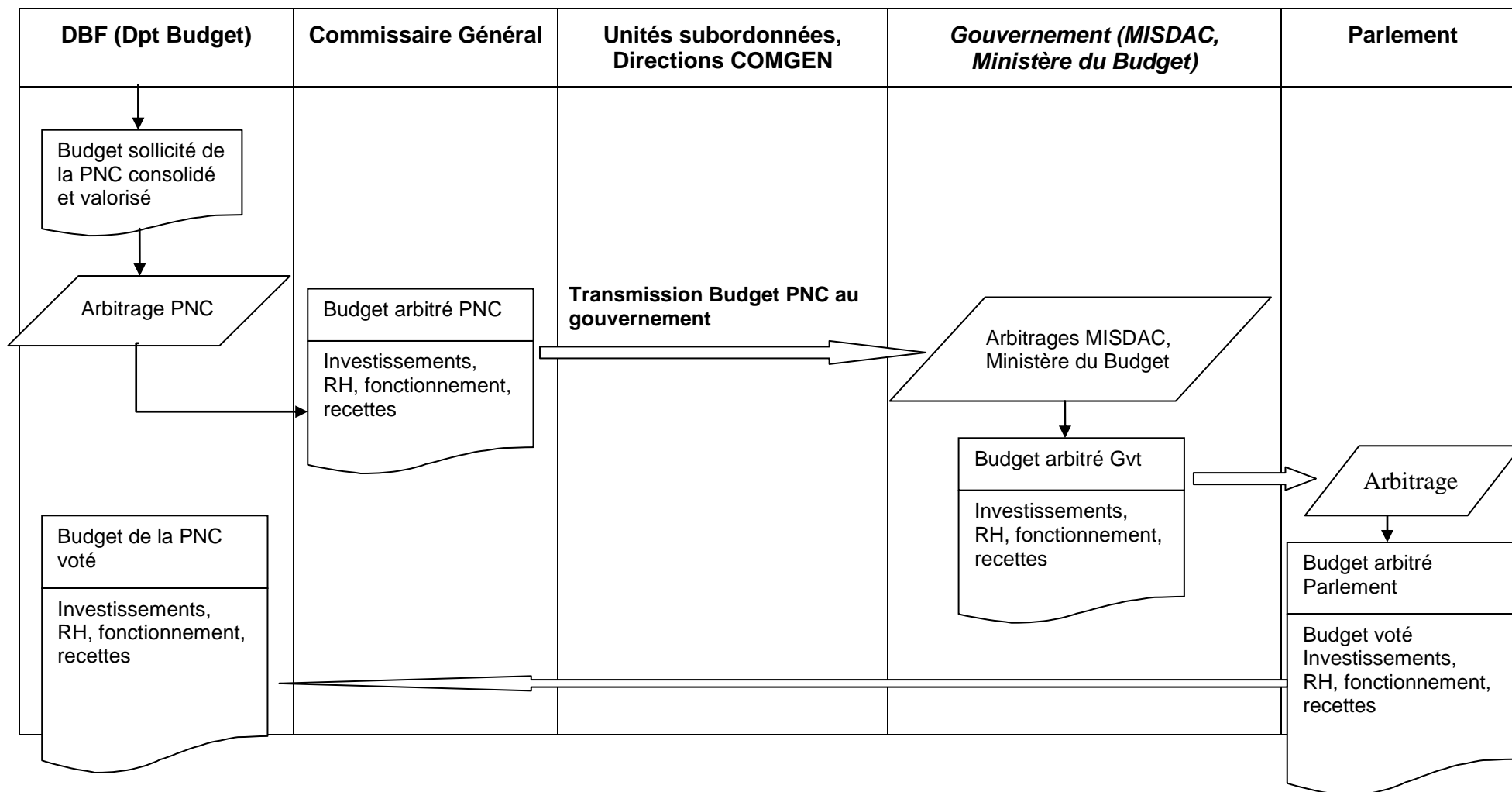
Ce document a été élaboré avec l'assistance technique du Projet PARP mise en place par  
**PricewaterhouseCoopers**



République  
Démocratique  
du Congo



Union Européenne

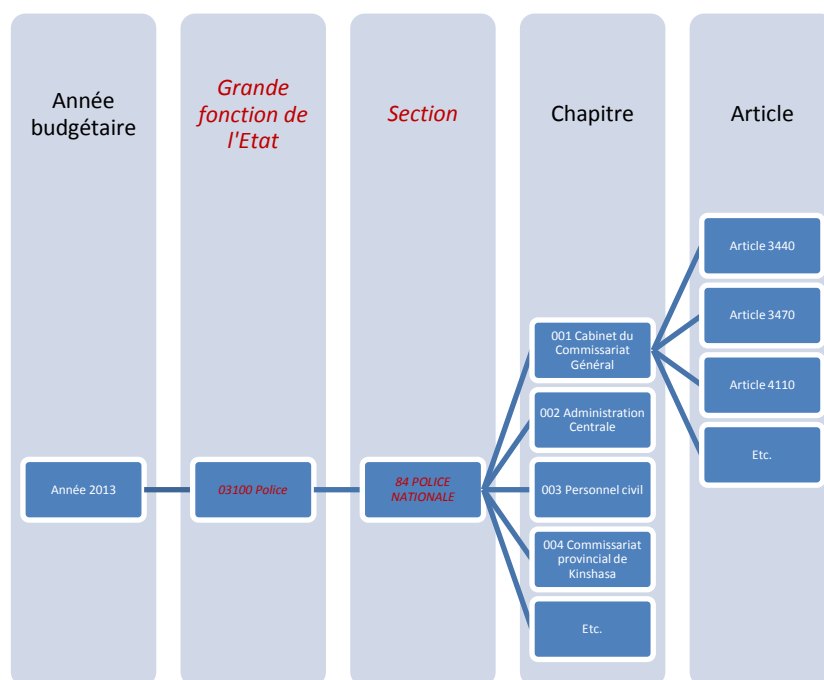


#### 4.1.4 Présentation de la nomenclature budgétaire

La nomenclature budgétaire est constituée comme suit :

Budget exercice		Grandes fonctions de l'Etat						Service dépensier				Nature de dépense				Finan	Spéc	N° projet			Localisation					
								Sec tion		Chapitre		Article		Littera												
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	

Vingt six (26) positions constituent le code d'une ligne budgétaire. On peut représenter cette nomenclature budgétaire de la manière suivante :



En italique apparaissent les catégories de la nomenclature budgétaire invariantes pour la PNC, à savoir le code de la grande fonction de l'Etat et la section. Il s'agira donc de représenter la nomenclature budgétaire triée au niveau des chapitres, qui correspondent en quelque sorte aux unités subordonnées (commissariats de provinces, grandes unités, académies de police etc.).

#### 4.1.5 Les années budgétaires dans l'application

Les budgets sont annuels et liés à une année budgétaire. L'application devra permettre de choisir une année budgétaire accessible à tout moment pour tout utilisateur. Le changement d'année aura pour conséquence d'afficher dans les différents menus les informations budgétaires de l'année sélectionnée. Une année budgétaire pourra être close, ouverte ou en préparation.

Le cycle de vie des années budgétaires dans l'application est le suivant :



On peut avoir autant d'années budgétaires que l'on veut dans l'application. Par contre, il ne peut y avoir que deux années budgétaires au statut « ouvert » en même temps. Ce cas peut survenir lorsque l'année n se termine et qu'on a préparé l'année n+1.

## 4.2 FONCTIONNALITE 2 : EXECUTION BUDGETAIRE

### 4.2.1 Processus d'exécution budgétaire

Comprend les tâches de pré-engagement et de pré-liquidation des dépenses effectuées au Commissariat Général ou dans les Provinces et les Grandes Unités ainsi que les factures réglées sur fonds mis à disposition.

Les modes d'exécution budgétaire à la DBF de la PNC sont les suivants :

- Emission d'un Bon d'Engagement (BDE) pour les opérations de pré engagement et de pré liquidation.
- Demande de mise à disposition de fonds (MAD<sup>8</sup>) sur la base d'une facture pro forma.

Les principes édictés dans la circulaire budgétaire 2013 émanant du Ministère du Budget de février 2013 et contenant les instructions relatives à l'exécution de la Loi de finances N° 13/009 du 1<sup>er</sup> février 2013 s'appliquent à la PNC. Parmi ces principes on trouve notamment l'élaboration de Plans d'Engagements Budgétaires trimestriels (PEB).

<sup>8</sup> Ces mises à disposition de fonds sont en réalité des avances de trésorerie qui devront ensuite être régularisées et justifiées dans le système. Elles utilisent les mêmes formulaires de bons d'engagement (BDE). Les MAD concernent les dépenses de fourniture de bureau, de livres, de cartes prépayées ou d'alimentation entre autres.



Après la préparation du budget de la PNC puis son adoption par le Parlement (budget disponible), chaque trimestre, un plan d'engagements budgétaires sera établi, sur la base de besoins exprimés par la PNC et envoyés au Ministère du Budget. Celui-ci retournera à la PNC le PEB qui contiendra pour chaque ligne budgétaire de la PNC le montant plafond (maximum) que le gestionnaire de crédits pourra engager pour le trimestre (voir § 1.3 « Elaboration et mise en œuvre du Plan d'Engagement Budgétaire » de la circulaire du Ministère du Budget). Une ligne non libérée (pas d'autorisation d'engagement dans le PEB) ne pourra pas être mouvementée par un engagement.

Les opérations correspondantes à une ligne budgétaire autorisée (voir ci-dessus) s'effectuent par l'émission d'un Bon d'Engagement (BDE). En page 8 de la circulaire budgétaire, il est très clairement stipulé que :

« Tout dossier de dépense doit être initié sur base d'un Bon d'Engagement dûment signé par le Gestionnaire des crédits compétent et visé par le Contrôleur Budgétaire. Ce Bon d'Engagement doit être appuyé des éléments prévus dans le Vade-mecum des pièces justificatives relatives à l'exécution des dépenses publiques. »

Pour l'exécution financière des investissements, les principes restent les mêmes. Les informations financières des projets d'investissements devront pouvoir être saisies.

Les règles à vérifier continuellement sont les suivantes :

$$\text{Crédits Engagement} \geq \text{Engagements} \geq \text{Crédits de paiement}^9$$

Et

$$\text{Crédits de paiement} \geq \text{Cash} \geq \text{Paielements}$$

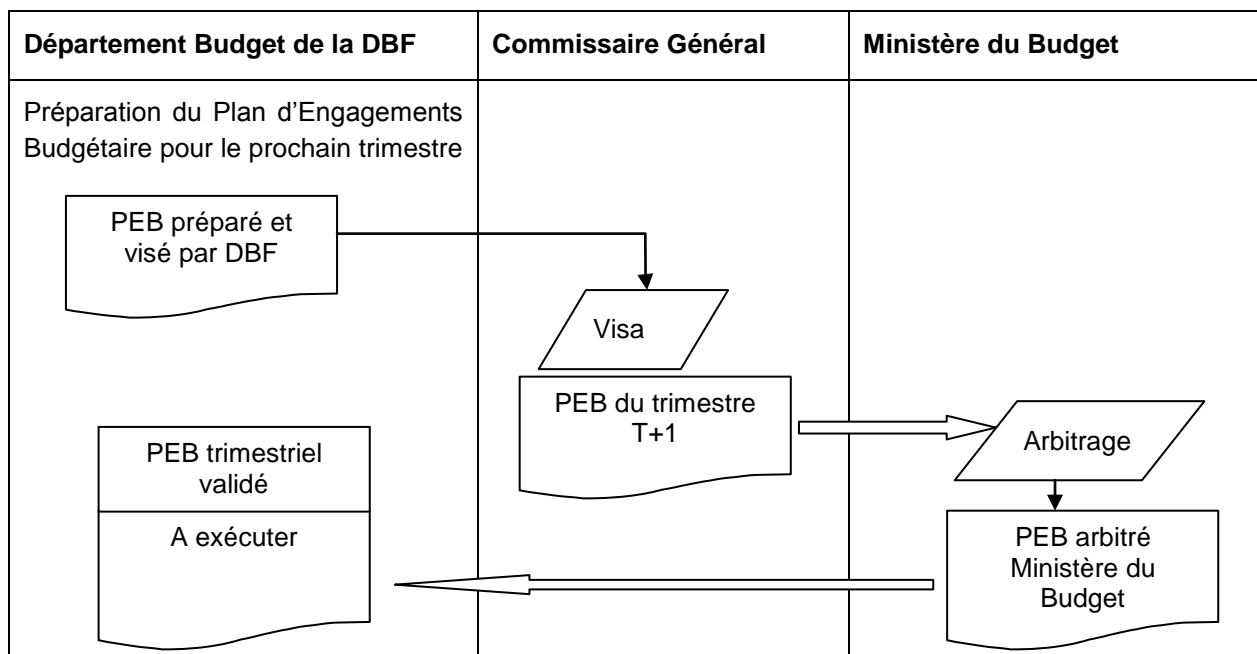
Il est important de prévoir un affichage et/ou des alertes dans le système afin de vérifier en permanence le niveau des crédits de paiement reçus et consommés comparés avec les demandes d'engagements faites ou en cours. En effet, les paiements sont possibles avec les crédits de paiements reçus et le mode de gestion actuel ne permet pas de déterminer les possibilités d'engagement couvert par un crédit de paiement.

#### **4.2.2 Sous processus d'élaboration du Plan d'Engagements Budgétaire (PEB)**

Chaque trimestre, la DBF, après avoir envoyé son PEB prévisionnel, reçoit le PEB exécutable de la part du Ministère du Budget.

---

<sup>9</sup> Les Crédits d'engagement correspondent aux montants alloués dans le Budget accordés pour les lignes budgétaires. Un Engagement correspond au montant engagé sur une ligne budgétaire donnée. Les Crédits de paiement correspondent aux montants reçus par le département de la Trésorerie de la DBF via notamment les Ordres de Paiements Informatisés (OPI). Voir aussi § 4.2.5 du présent document pour les définitions.



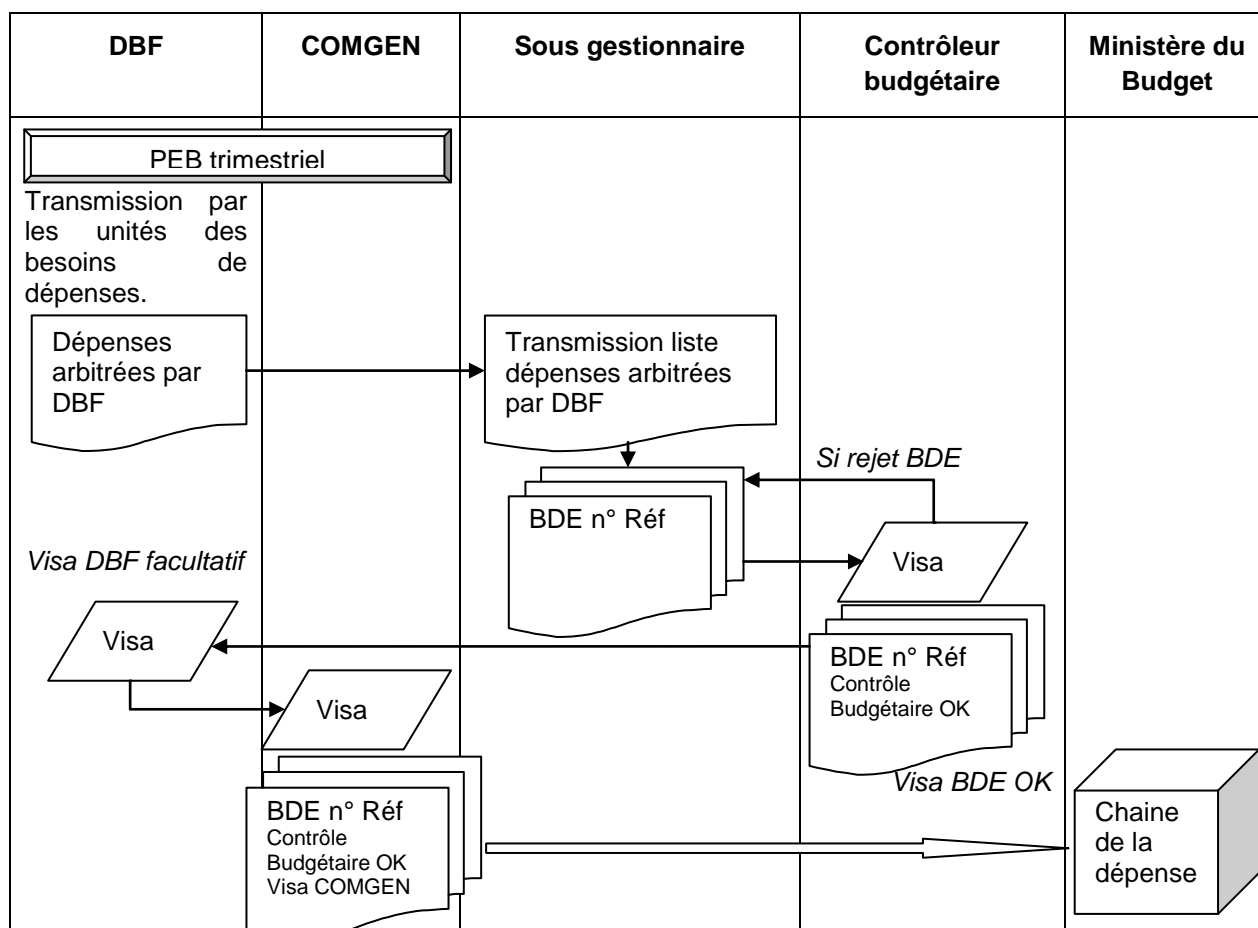
#### 4.2.3 Sous processus d'émission d'un Bon d'Engagement (BDE)

Pour un trimestre donné, le montant des engagements ne doit pas dépasser ce qui a été autorisé dans le PEB. Le département Budget de la DBF va effectuer des arbitrages dans les dépenses sollicitées par les unités qui lui enverront un état de leurs besoins. Ensuite, le sous gestionnaire de crédits auprès de la DBF (qui est un agent du Ministère du Budget affecté à la DBF pour l'exécution de son budget) va émettre les bons d'engagement (BDE) de type « standard ou hors marché public » correspondant aux dépenses acceptées suite à l'arbitrage effectué. Un BDE correspond à un engagement auquel sera affecté un numéro de dossier dans le système budgétaire de la chaîne de dépense du Ministère du Budget.

Un BDE comporte jusqu'à 3 natures de dépenses similaires mais différentes. Les lignes budgétaires seront mouvementées des montants sollicités dans le BDE (montants engagés).

A l'issue de la saisie d'un BDE par le sous gestionnaire de crédits, le contrôleur budgétaire va viser le BDE et donner un avis favorable (BDE approuvé) ou défavorable (BDE rejeté).

Les BDE visés favorablement par le contrôleur budgétaire sont ensuite transmis au Ministère du Budget après un visa (facultatif) du Directeur Budget Finances de la DBF et un visa du Commissaire Général. La suite du suivi des dépenses se réalise au niveau de la chaîne de la dépense au Ministère du Budget et à celui des Finances par le sous gestionnaire.



Des contrôles pour une ligne budgétaire (LB) d'un BDE seront effectués :

Somme(Montants des LB des BDE du trimestre) ≤ Montant autorisé pour la LB du PEB du trimestre considéré

Si aucun montant pour une LB n'est autorisé dans le PEB du trimestre, alors il ne doit pas être possible de faire un engagement sur la LB considérée.

Somme(Montants engagés sur la LB) ≤ Montant disponible (Crédit d'engagement alloué) sur la LB dans le budget voté

Montant Crédits engagement ≥ Somme(Montants autorisés engagements trimestriels)

A chaque dépassement, une alerte sera donnée avec impossibilité de saisir le montant souhaité.

Un engagement créé par un BDE sera effectif lorsqu'il aura reçu un avis favorable du contrôleur budgétaire.



République  
Démocratique  
du Congo



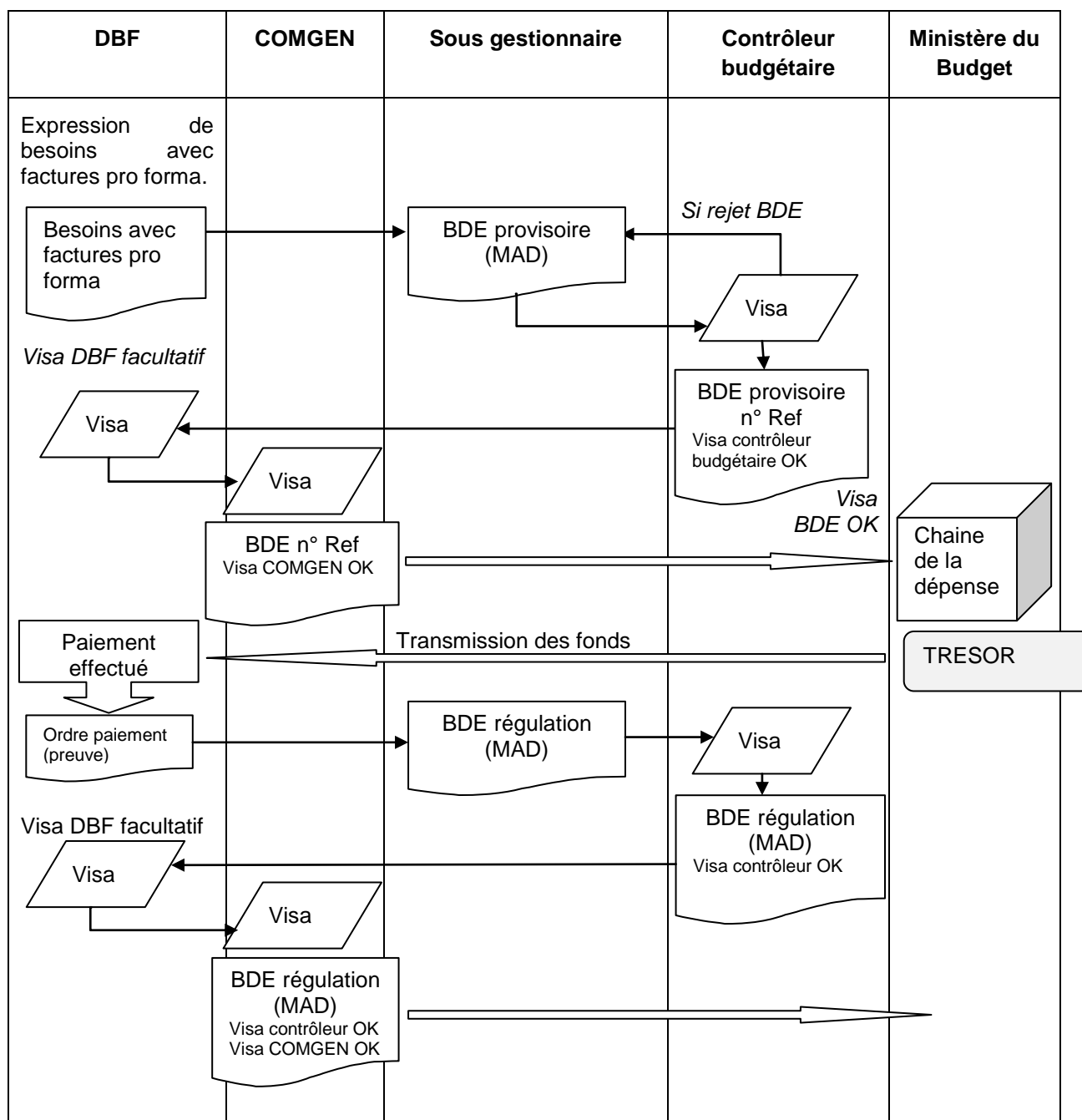
Union Européenne

#### **4.2.4 Sous processus pour une dépense effectuée par MAD**

Une dépense par mise à disposition de fonds (MAD) est autorisée pour certains types de dépenses. Ce processus consiste, sur la base des besoins exprimés par les services et transmis à la DBF (accompagnés des factures proforma correspondant à l'état des besoins), à demander des fonds pour exécuter la dépense. Une régularisation devra être ensuite effectuée.

Dans le cas d'une MAD, le sous gestionnaire de crédits crée un bon d'engagement (BDE) de type « MAD ». Ce BDE sera un bon d'engagement provisoire.

La régularisation d'une MAD s'effectue à l'aide de l'émission par le sous gestionnaire de crédits d'un second BDE auquel on joint les pièces justificatives (factures par exemple) telles que listées dans le vademecom des pièces justificatives relatives à l'exécution des dépenses publiques.



On trouvera le détail de la procédure de mise à disposition de fonds au paragraphe III-2-2 de la circulaire de février 2013 du Ministère du Budget contenant les instructions relatives à l'exécution de la Loi de finances N° 13/009 du 1<sup>er</sup> février 2013.

#### 4.2.5 — Présentation de la chaîne de la dépense

Comme toute exécution budgétaire classique, on retrouvera dans le système les 4 phases suivantes :

<b>E</b> ngagement	<b>L</b> iquidation	<b>O</b> rdonnancement	<b>P</b> aielement
--------------------	---------------------	------------------------	--------------------

Même si au 5 juillet 2013, la LOFIP (Loi Organique relative aux Finances Publiques en République Démocratique du Congo n° 11/011 du 13 juillet 2011) n'est pas encore complètement en vigueur, le système devra être conçu de telle sorte à prendre en compte les nouveautés, notamment sémantiques, introduites par cette LOFIP. Ces notions sont les suivantes :

- Crédits d'Engagement (CE) : cela correspond aux Autorisations d'Engagement allouées, c'est-à-dire au montant maximum voté par le Parlement du total des engagements qui pourront être réalisés sur une ligne budgétaire déterminée.
- Engagement comptable : opération par laquelle le comptable budgétaire déduit du montant disponible (sur les crédits d'engagements) le montant soumis.
- Engagement juridique : acte juridique qui engage la PNC (par exemple un contrat).
- Liquidation : acte par lequel la créance d'un tiers (fournisseur) devient liquide c'est-à-dire payable (procès verbal de réception d'équipements, de fin de travaux d'une construction etc.).
- Ordonnancement : acte par lequel l'ordonnateur de dépense transfère la créance pour paiement au Trésor Public ou à l'établissement bancaire habilité à payer.
- Paiement : enregistrement du paiement dans le système.

Pour une ligne budgétaire donnée (LB) dont le montant de Crédit d'Engagement (sous entendu autorisé) est de 100, on peut représenter le processus d'exécution budgétaire de la manière suivante pour un engagement de 25 (marché de 25 par exemple) :

Ligne budgétaire (LB) – <b>CE = 100</b>			
<b>E</b> ngagement = 25	Reste à engager = 75	Engagements = 25	
	<b>L</b> iquidation 1 = 10 (*)	Reste à liquider = 15	Liquidé = 10
		<b>O</b> rdonnancement = 10	
	<b>L</b> iquidation 2 = 15 (**)	Reste à liquider = 0	Liquidé = 25

**O**rdonnancement = 15

**P**aielement = 25 <sup>(\*\*\*)</sup>

(\*) Une première partie du marché est payable pour un montant de 10

(\*\*) Le reste du marché est maintenant payable (restait 15)

(\*\*\*) Dans cet exemple, les paiements auront été regroupés en une seule opération de paiement de 25

Après l'opération, la ligne budgétaire LB se présente comme suit :

Ligne budgétaire (LB) – **CE = 100** – disponible = 75

Dans le cas de la DBF, l'agent qui suit les opérations de la chaîne de dépense est le sous gestionnaire de crédits. Il effectue pour le compte du Commissaire Général ou de la DBF le suivi suivant :

N° dossier	N° BDE	DCB	BU	DTO	OPI	Montant	Bénéficiaire

Les informations contenues dans le tableau de suivi sont les suivantes :

- N° dossier : numéro de dossier d'engagement dans le circuit informatisé de la dépense du Ministère du Budget (chaîne de la dépense).
- N° BDE : numéro unique du bon d'engagement initié par la DBF (sous gestionnaire).
- DCB : avis du contrôle financier du Ministère du Budget (Direction du Contrôle Budgétaire).
- BU : liquidation par le Ministre du Budget de la dépense.
- DTO : ordonnancement de la dépense au niveau de la Direction du Trésor et de l'Ordonnancement du Ministère des Finances.
- OPI : Ordre de Paiement Informatisé de la dépense.
- Montant : montant de la ligne concernée.
- Bénéficiaire : bénéficiaire de la dépense concernée.

Les dates pourront être ajoutées au tableau de suivi (date de liquidation, date d'ordonnancement, date de paiement). Les informations figurant dans le tableau ci-dessus devront pouvoir être saisies dans l'application.

### 4.3 FONCTIONNALITE 3 : SUIVI DES INVESTISSEMENTS

Le suivi des investissements consiste à suivre les différentes étapes des dossiers d'investissements individualisés depuis la(les) demande(s) d'engagement par le biais du MISDAC jusqu'au règlement des factures ou marchés afférents. Ce processus vise

à doter la PNC des informations de suivi pour les investissements qu'elle réalise bien qu'elle n'a pas accès direct à la prise des actes budgétaires ou à la réalisation des transactions financières.

Les projets d'investissements sont principalement gérés par le Ministère du Plan et par le Ministère du Budget. Si la DBF intégrera aisément dans le budget prévu les projets d'investissements, il sera ensuite plus compliqué pour elle d'en suivre l'exécution, celle-ci s'exerçant en dehors de son entité.

Il s'agit donc de créer dans le système des dossiers pour les projets d'investissements, dans lesquels on trouvera l'ensemble des informations utiles au suivi de ces projets. La fiche d'identification de projet issue de la Direction de Programmation et Budgétisation (DPB) du Ministère du Plan pourra être jointe au dossier via la GED ainsi que les fiches d'évaluation des besoins de financement que le SGEI utilise pour déterminer les besoins financiers afférents.

Le suivi de l'exécution financière pourra être fait via le sous gestionnaire de crédits auprès de la DBF qui saisira les informations financières dans l'application.

Ainsi, la DBF disposera des dossiers de projets d'investissements de la PNC afin de les suivre durant toute la durée souvent pluriannuelle de leur réalisation, de l'identification du projet et de sa programmation à la clôture du projet.

## **4.4 FONCTIONNALITE 4 : GESTION DES RECETTES**

### **4.4.1 Processus de gestion des recettes**

Processus de mise en recouvrement des recettes réalisées selon quatre actes générateurs (taxes de gardiennage, amendes transactionnelles liées à la sécurité routière ou aux infractions de droit commun et délivrances d'attestation pour pertes de pièces de bord). Chaque entité de la PNC (site central, site provincial) initialise des recettes dont le recouvrement est pris en charge par la Direction Générale des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations (DGRAD) en tant qu'ordonnateur délégué des recettes au niveau national.

La responsabilité de la DBF dans ce domaine est de prévoir le volume de recettes attendues au titre des périodes à venir, de générer les actes qui initient la procédure de recette et de collecter les informations de recouvrement effectif.

Précisions qu'il serait plus juste de parler de processus de gestion des actes générateurs de recettes de la PNC.

Les 4 actes générateurs de recettes sont :

- Les taxes de gardiennage



La PNC facture des prestations de gardiennage et de surveillances particulières qui sont payées mensuellement (après circuit d'acceptation du dossier et du contrat) dans des banques mandatées par l'Etat pour ces paiements.

- La délivrance d'attestation de pertes de pièces de bord.
- Les amendes transactionnelles de la police territoriale (infraction de droit commun).
- Les amendes transactionnelles de la police de la circulation routière.

En début d'année, des objectifs seront fixés pour toutes les provinces en termes de recettes à générer pour l'année à venir. Un suivi est ensuite réalisé en cours d'année pour confronter le réalisé par rapport à ce qui a été prévu.

Une rétrocession de 5% du montant des recettes collectées chaque mois est effectuée.

Tous les imprimés de valeur sont fournis selon une expression de besoins effectuée par les provinces par la DGRAD.

#### **4.4.2 Description détaillée du processus de recette dans le cas du gardiennage**

Les grandes étapes de mise en place d'un gardiennage donnant lieu au paiement d'une taxe payée mensuellement (ou en une seule fois) sont les suivantes :

- Un requérant fait une demande de gardiennage auprès du Commissariat Général, avec copie à la DBF, à la Direction des Renseignements Généraux (DRG), à la Brigade de Garde et à la DGRAD.
- Le Commissaire Général donne son accord.
- La DRG va vérifier les conditions de gardiennage afin de confirmer l'accord donné par le COMGEN.
- La DRG confirme l'accord et remplit la « fiche d'identification du requérant » pour le gardiennage avec un avis motivé qui est favorable ou défavorable.
- Après un avis favorable de la DRG, la contractualisation du gardiennage peut être faite. Un contrat est proposé au requérant qui le signe en cas d'acceptation. Le contrat est ensuite signé par différentes autorités.
- La DBF établit une « fiche de constatation et de liquidation de la taxe de gardiennage » qui sera signée par le bénéficiaire. Cette fiche reprend les éléments de liquidation (facturation), c'est-à-dire le nombre de policiers concernés pour le gardiennage, la durée, le taux et le montant à payer.

- Après la signature de la fiche de constatation et de liquidation de la taxe de gardiennage, le « taxateur », membre du département recettes de la DBF, va initier la note de perception en la remplissant. Les notes de perception sont des formulaires sécurisés de la DGRAD à référence unique.
- Après émission de la note de perception par le taxateur, l'ordonnateur de la recette, membre de la DGRAD, va ordonnancer la recette en confirmant la note de perception. S'il y a erreur constatée, l'ordonnateur ne confirmera pas la note de perception et celle-ci sera annulée. Il faudra alors en émettre une autre qui soit conforme.
- La note de perception est émise en six copies. L'original est à destination du bénéficiaire, l'exemplaire rose est à destination de la banque où est payée la taxe de gardiennage. Les deux exemplaires suivants sont à destination de la DGRAD, l'exemplaire bleu est pour le service d'assiette et le dernier exemplaire blanc reste dans le carnet des notes de perception (souche).
- Avec l'original et la copie rose de la note de perception de la taxe de gardiennage, le bénéficiaire ira payer à la banque le montant prévu.
- Le comptable récupérera de manière périodique de la part de la Division Recouvrement de la DGRAD les relevés comptables de la Banque Centrale du Congo comme quoi le paiement est effectif. Il effectuera une confirmation comptable du paiement.
- Avec les preuves du paiement de la taxe de gardiennage, le requérant (bénéficiaire) demandera le démarrage de la prestation. Un bulletin de service sera délivré par la Brigade de garde.

Les montants des taxes de gardiennage, comme celui des autres taux des droits et taxes perçus par la PNC (amendes transactionnelles, délivrance d'attestation pour perte des pièces de bord) sont fixés par l'arrêté interministériel numéro 001/CAB/MIN/INTERSEDAC.2012 et numéro CAB/MIN FINANCES/2012/535 du 22 août 2012. Pour les taxes de gardiennage, les montants sont les suivants :

Taxe de gardiennage par la Police Nationale Congolaise pour les personnes physiques	100 US\$ / agent / mois
Taxe de gardiennage par la Police Nationale Congolaise pour les personnes morales	200 US\$ / agent / mois



République  
Démocratique  
du Congo



Union Européenne

L'informatisation du processus va démarrer à partir de la contractualisation des opérations de gardiennage. Ainsi, les contrats seront enregistrés dans la base de données et une copie scannée pourra être stockée dans la GED de l'application.

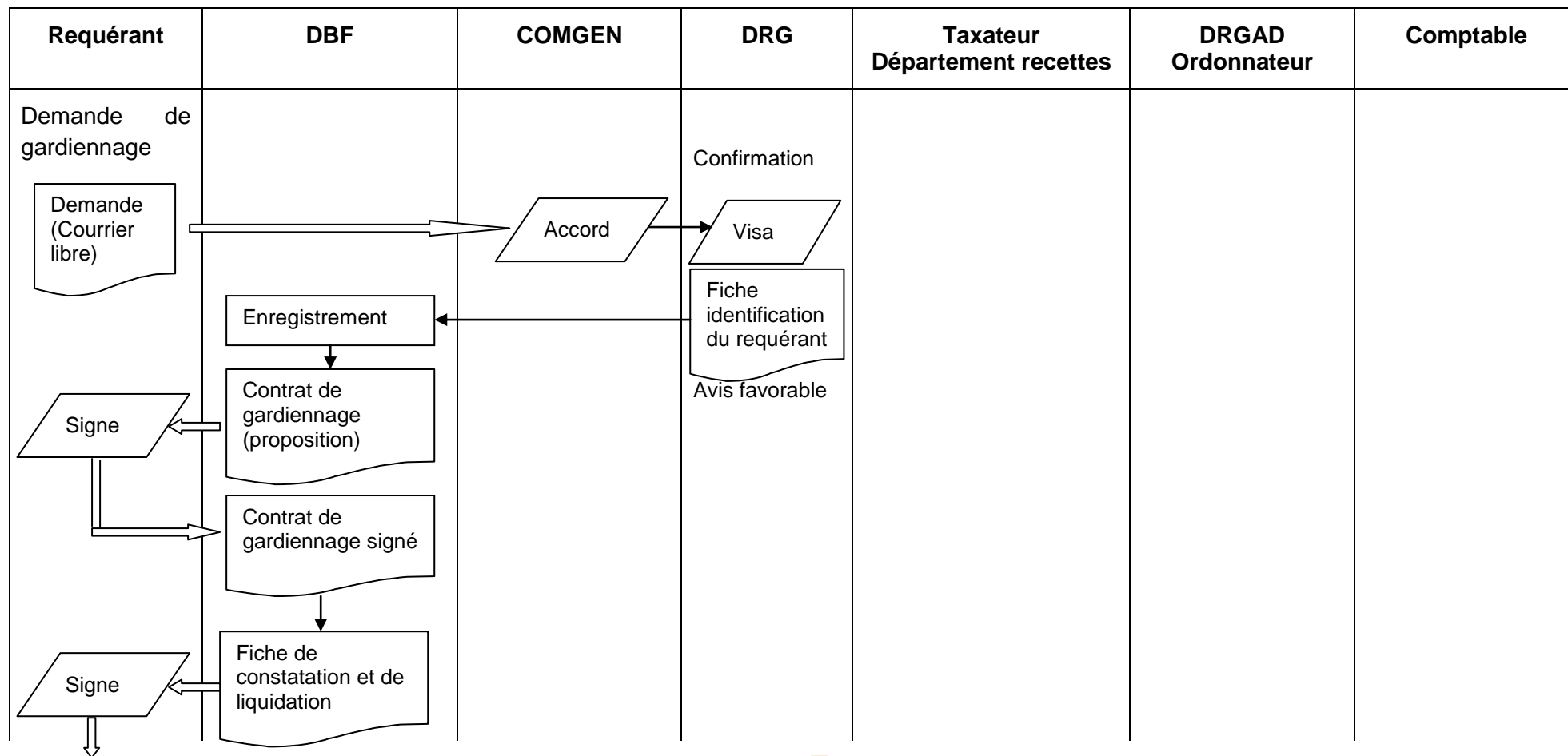
#### **4.4.3 Schéma fonctionnel du processus de recette dans le cas du gardiennage**



République  
Démocratique  
du Congo



Union Européenne



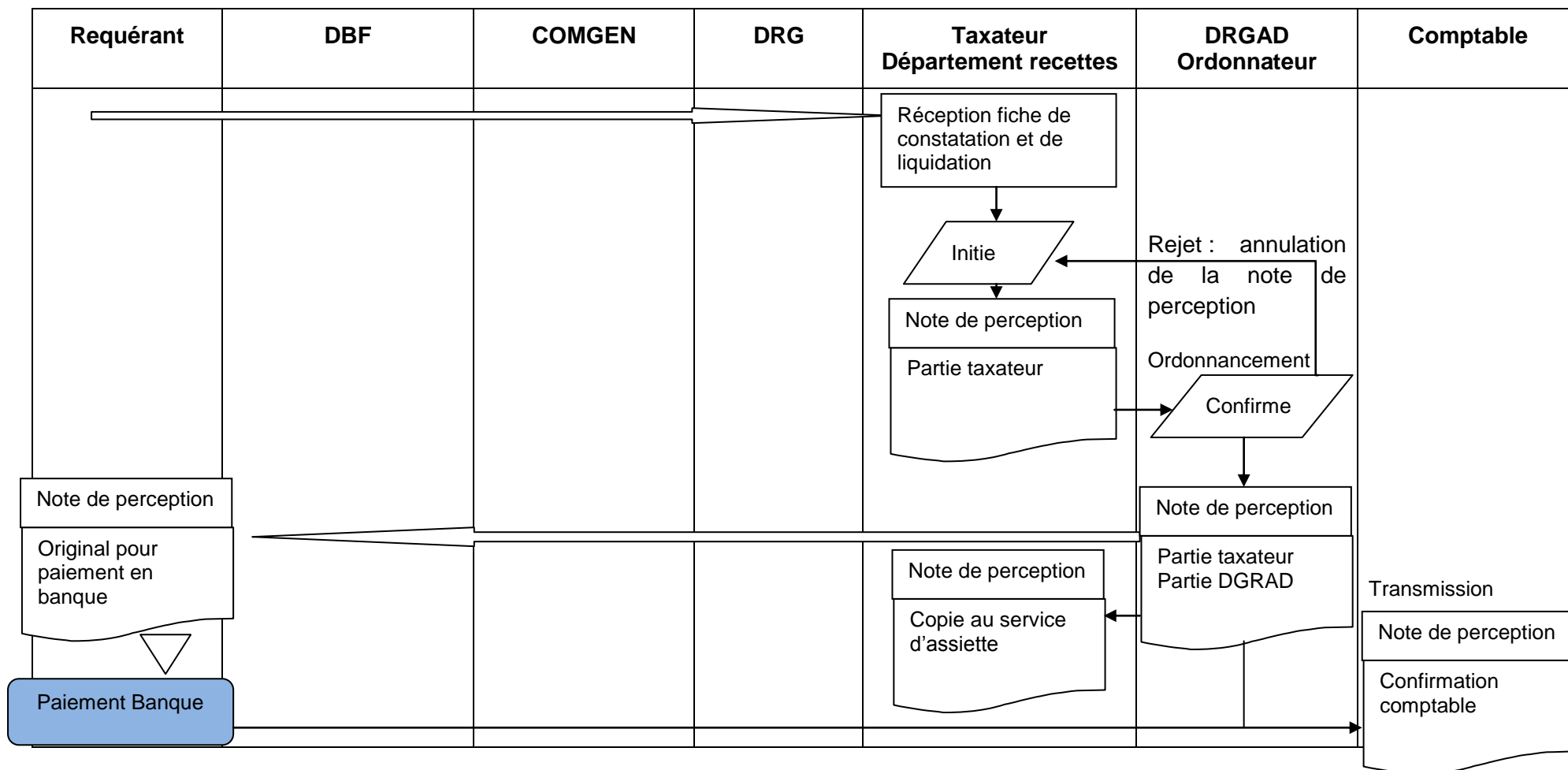
Ce document a été élaboré avec l'assistance technique du Projet PARP mise en place par  
**PricewaterhouseCoopers**



République  
Démocratique  
du Congo



Union Européenne



#### **4.4.4 Cas des autres recettes (amendes transactionnelles, délivrance d'attestations)**

Le processus est le même que pour la perception des taxes de gardiennage et utilise le même formulaire de « note de perception ». La différence fondamentale est que ce n'est pas la DBF qui initie les opérations. Actuellement, le département des recettes est informé périodiquement (une fois par mois) par les unités subordonnées des perceptions effectuées via des rapports qui lui sont envoyés. Ces rapports consignent le nombre d'actes passés et les montants de chaque acte.

Il faut donc prévoir de pouvoir insérer les actes de ces types de recettes dans la base de données, par saisie ou importation d'un fichier de données structurées. Les informations contenues pour ces types de recettes seront similaires au cas du gardiennage.

Ainsi, la transmission des actes générateurs de recettes seront-ils transmis électroniquement pour les sites qui utiliseront l'application et un rapport pourra être édité automatiquement qui accompagnera la base de données transférée au site central pour consolidation (voir par ailleurs, § 5.6 et 5.7).

### **4.5 FONCTIONNALITE 5 : GESTION DE LA TRESORERIE**

#### **4.5.1 Processus de gestion de la trésorerie**

La gestion de trésorerie comprend les trois processus complémentaires ci-après.

- Répartition des Ordres de Paiement Informatisés (OPI) concernant la garnison de Kinshasa par unités et bénéficiaires implantés sur le territoire et virements sur les comptes afférents des montants ordonnés par le COMGEN.
- Suivi des liquidités gérées au niveau du Commissariat Général, qu'il s'agisse de numéraires ou de soldes bancaires. Réalisation des ordres de virement en conséquence à la diligence du COMGEN.
- Consolidation des avoirs des trésoriers de GU, provinces et de Kinshasa (fonction de trésorier général).

Le rôle du département est de gérer les fonds disponibles afin de les mettre à la disposition des bénéficiaires. Le département de la trésorerie de la DBF est responsable de tous les trésoriers provinciaux.

Le département gère ainsi les disponibilités en numéraire, en émettant des journaux de caisse quotidiens, ainsi que les virements bancaires effectués notamment aux trésoriers provinciaux en émettant entre autres des ordres de virements (OV).

Les attributions du Trésorier sont donc les suivantes :

- Recevoir les mises à disposition de fonds de la PNC.
- Procéder aux transferts de fonds dans les provinces.
- Procéder aux paiements, hormis la bancarisation (salaires et traitements) pour toutes les unités de la PNC garnison ville de Kinshasa.
- Procéder aux décaissements ordonnés par le gestionnaire des crédits pour tous les paiements.
- Tenir à jour le journal de caisse et éventuellement le livre de caisse pour toutes les opérations effectuées.
- Recevoir les fonds de partenaires mis à disposition pour des opérations particulières.

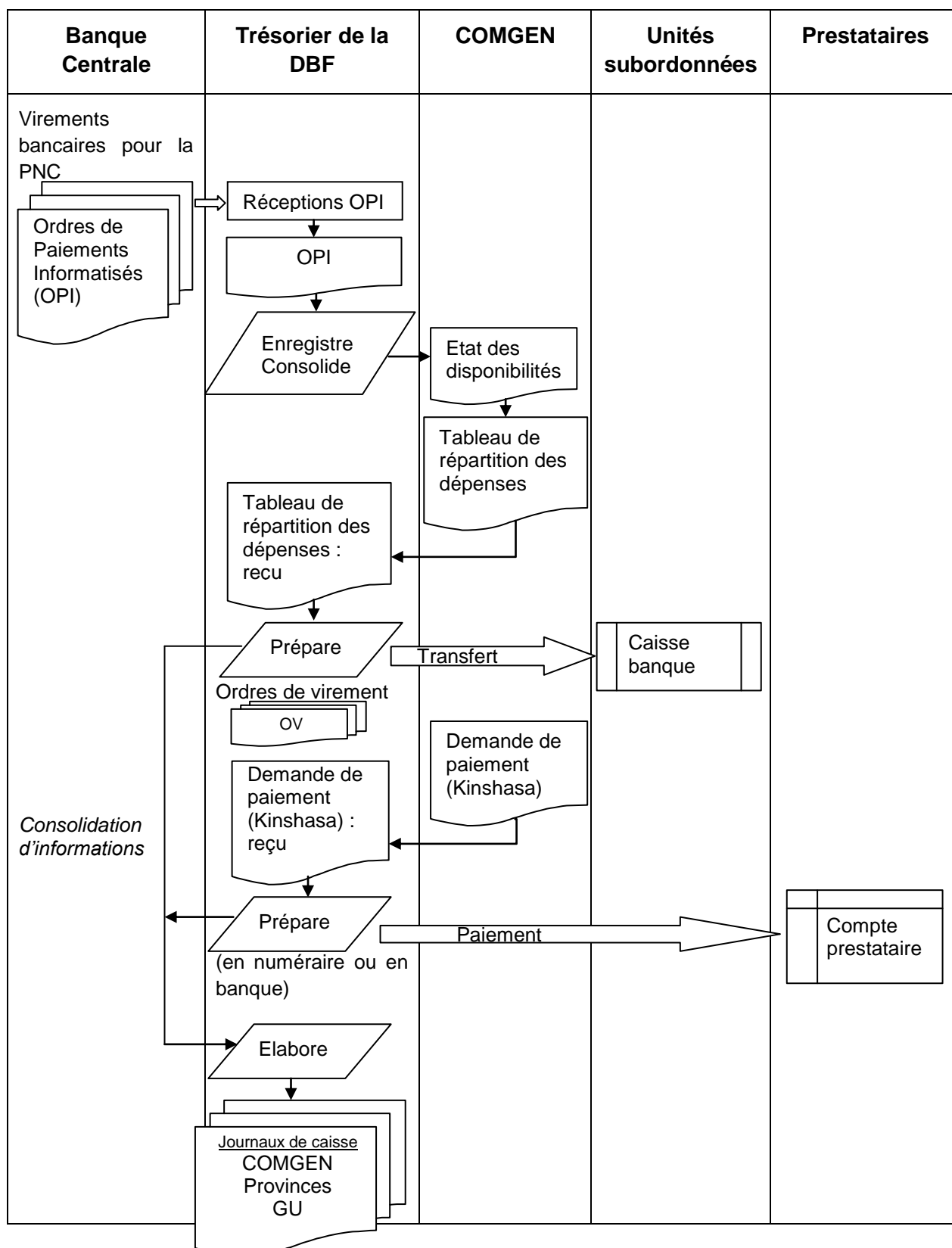
#### **4.5.2 Schéma fonctionnel du processus de gestion de la trésorerie**



République  
Démocratique  
du Congo



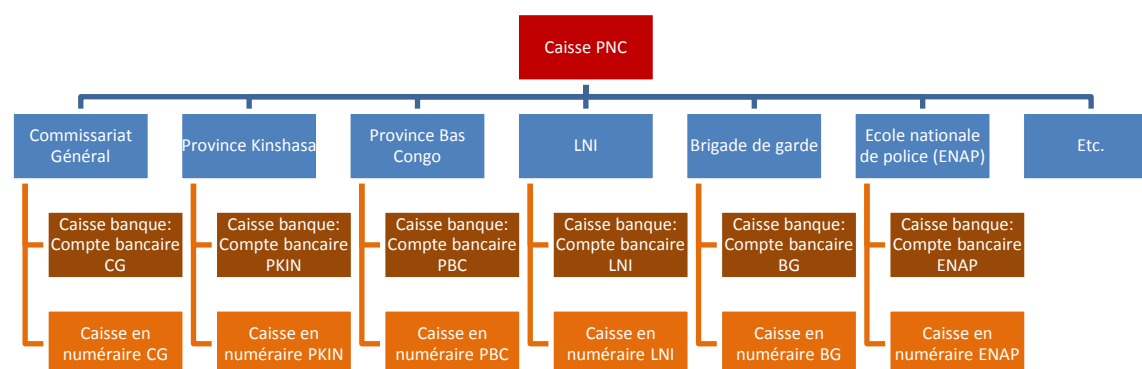
Union Européenne





### 4.5.3 Présentation de l'organisation des « caisses » de la PNC

Chaque entité de l'organisation de la PNC, du Commissariat Général aux Commissariats Provinciaux en passant par les grandes unités, les académies de police et autres écoles de police, disposent pour leur fonctionnement de comptes bancaires (on parlera alors de caisses en banque) et de caisses en numéraire.



La consolidation de toutes les caisses de toutes les entités de la PNC constitue la caisse de la PNC.

## 4.6 FONCTIONNALITE 6 : AIDE A L'ANALYSE, LES ETUDES ET LA REDEVABILITE

### 4.6.1 Processus d'aide à l'analyse, les études et la redevabilité

L'outil d'aide à la gestion budgétaire et financière comporte dans son énoncé même le besoin de « reporting ». La base de données qui sera construite devra permettre de manière la plus simple et la plus souple possible aux décideurs de la PNC de sortir les tableaux de bord de suivi et de gestion dont ils ont besoin.

Cette fonctionnalité correspond à un module de reporting et d'édition de tableaux de bord. Le module permettra de :

- éditer le tableau des 4 phases de l'exécution budgétaire avec les informations disponibles,
- éditer des tableaux de bord prédéfinis,
- concevoir des états de sorties paramétrables.

Ce module aura accès à toutes les données disponibles puisqu'il a vocation à agréger les données de l'ensemble selon des règles permanentes, temporaires ou à usage unique selon les besoins. Par exemple, la constitution d'un tableau de bord global sur la situation budgétaire de la PNC nécessitera de prendre des informations dans le

module des dépenses (exécution budgétaire) et dans celui des recettes pour les regrouper dans le même document.

#### 4.6.2 Etats prédéfinis

Le système devra permettre d'éditer des tableaux de bord prédéfinis après avoir sélectionné certains critères de choix pour l'affichage des données.

Critères de choix	Etats prédéfinis
Année budgétaire	Budget disponible (crédits d'engagement)
Date de début de période	Tableau des 4 phases budgétaires (ELOP)
Date de fin de période	Tableau des recettes
Site budgétaire	Journal de caisse
Chapitre	... (à déterminer)
Article	
Nomenclature géographique	

En fonction du type d'état, les critères de choix seront proposés ou pas.

De  A

Date début  Date fin

Site budgétaire

Chapitre  Article  Nomenclature géographique

Pour les années budgétaires, si une seule année est sélectionnée dans le champ « De », les informations restituées concerneront cette seule année. Si aucune date n'est sélectionnée pour les critères « date début » et « date fin » alors toutes les données de l'année budgétaire sélectionnée seront restituées.



Il doit être possible de sélectionner pour certains critères (site budgétaire, chapitre, article, nomenclature géographique) une ou plusieurs occurrences. Dans ce cas, les informations restituées concerneront les enregistrements correspondants à toutes les occurrences sélectionnées.

#### **4.6.3 Etats paramétrables**

Le système doit permettre de créer de nouveaux états (tableaux de bord) basés ou non sur des états existants.

Il devra être possible de réutiliser un état paramétrable créé par l'utilisateur. Ces nouveaux états devront pouvoir être ajoutés aux états prédéfinis.

Un générateur de rapports simple d'utilisation doit donc être intégré au logiciel.

#### **4.6.4 Informations restituables dans des états prédéfinis ou paramétrables**

Le module d'aide à l'analyse, les études et la redevabilité doit permettre d'éditer des tableaux de bord comprenant les informations listées ci après. En fonction de l'état ou du tableau de bord considéré, les informations seront combinées entre elles.

- ➔ Annuaire
- ➔ Nomenclature budgétaire
  - Chapitre
  - Littéra (nature de la dépense)
- ➔ Sites budgétaires
- ➔ Années budgétaires
- ➔ Opérations (budgétaires ou de trésorerie)
- ➔ Dates
  - Pré engagement et pré liquidation à régulariser (MAD)
  - Engagement
  - Contrôle budgétaire (de l'engagement)
  - Liquidation
  - Ordonnancement
  - Paiement
- ➔ Types d'actes générateurs de recettes

➔ Caisses

- En banque
- En numéraire
- Débit / crédit / solde

#### 4.6.5 Recherches multi-critères

Le système permettra d'effectuer des recherches dans la base de données afin de restituer les informations à l'écran et afin de pouvoir les extraire, pour les listes, dans un format électronique de type CSV (comma-separated values) ou Excel.

Les critères de recherches seront :

- Année budgétaire
- Nomenclature budgétaire
- Fonctionnement ou investissement
- Dépenses ou recettes
- Sites budgétaires
- Nomenclatures géographiques
- Annuaire (codes utilisateurs)
- Caisses (banque et numéraire)

Après sélection des critères de recherche, les dossiers correspondants seront affichés sous forme de liste.

A partir de la liste des résultats affichés, un dossier individuel pourra être édité et imprimable.

## 5 ADMINISTRATION DU SYSTEME ET PARAMETRAGE

---

### 5.1 Le paramétrage du système

#### Avant propos sur le référentiel du système

Tout système informatisé nécessite la connaissance et la définition la plus exhaustive possible des données de base ou données de référence dans ce qui constitue le référentiel du système. Au-delà des données de base du système d'aide à la gestion budgétaire et financière de la DBF, il existe des données de base pour l'ensemble du Système d'Information de la Police Nationale Congolaise. Idéalement, les données de base pour la DBF s'inscrivent donc

dans le référentiel plus large de la PNC. Par exemple, le matricule des agents de la PNC fait partie du référentiel global.

Le Système d'Information de la PNC n'est pas à un niveau de maturité tel que le système de gestion de la DBF puisse utiliser un référentiel commun existant. Il est donc nécessaire de prévoir de gérer ces données de base dans le système à mettre en place, via une fonction de paramétrage.

L'administration du système concerne la gestion des utilisateurs (l'annuaire) et la gestion des données de base (nomenclatures).

## 5.2 La gestion de l'annuaire

Nous l'avons vu, l'accès à l'application se fait via un compte utilisateur auquel est associé un profil (§ 2.2). En fonction du profil, l'utilisateur aura ensuite accès à une étendue de fonctionnalités plus ou moins vaste, correspondant à ses responsabilités. Un compte utilisateur est constitué d'un code et d'un mot de passe.

Les profils utilisateurs pourront être les suivants :

- Administrateur informatique de l'application
- Administrateur budgétaire (DBF)
- Responsable budgétaire (pour un site subordonné)
- Contrôleur budgétaire
- Gestionnaire des recettes
- Trésorier

Seul un administrateur de l'application (profil supérieur) peut créer / modifier / supprimer des utilisateurs dans la base de comptes.

Il devra être possible d'affiner les droits d'un utilisateur sur les fonctionnalités du système à partir du code utilisateur. Ainsi deux utilisateurs de même profil pourront avoir des droits différents sur le système.

Un utilisateur sera affecté à un profil utilisateur et il aura la possibilité ensuite de modifier les informations le concernant à savoir les informations comme :

- 1- Son mot de passe
- 2- Son nom
- 3- Son prénom
- 4- Son numéro de téléphone

### 5.3 La gestion des données de base (nomenclatures)

Les principales données de base à gérer sont les suivantes :

- Sites budgétaires (de la PNC)
- Utilisateurs :
  - Titres
  - Grades
  - Fonctions
- Nomenclature géographique
  - Provinces
  - Districts
- Nomenclature budgétaire
- Nomenclature des types de tiers
- Nomenclature des pièces jointes justificatives
- Nomenclature de types de dépenses (pour analyses)
- Nomenclatures pour les marchés
- Nomenclatures pour les biens
- Nomenclature des monnaies
- Nomenclatures des banques pour les comptes bancaires

### 5.4 Les sauvegardes

Comme tout système informatisé, il faut pouvoir effectuer des sauvegardes régulières des données gérées.

Cette opération est du ressort d'un administrateur informatique de l'application. Il devra être possible de planifier dans le temps les sauvegardes de la base de données de manière paramétrable.

Ces sauvegardes préserveront des problèmes techniques majeurs ou autres détériorations exceptionnelles de données. La pérennité des données de l'application sera ainsi assurée.

### 5.5 Les restaurations

De la même manière qu'on sauvegardera la base de données, on doit pouvoir restaurer une sauvegarde précédemment effectuée pour rétablir une situation antérieure.

C'est également un utilisateur ayant un profil d'administrateur informatique de l'application qui pourra effectuer cette opération.

## 5.6 Exportation / importation de bases de données

L'organisation technique du système de gestion budgétaire et financière de la PNC décrite au paragraphe 3.1 sur l'organisation globale du système introduit des sites distants dits déconcentrés (ou subordonnés). Ils doivent pouvoir fonctionner de manière déconnectée (« offline ») et autonome tout en synchronisant périodiquement leurs informations avec celles présentes dans la base centrale (Commissariat Général).

Il faut donc prévoir les fonctionnalités d'exportation des bases de données des sites déconcentrés et d'importation ainsi que celles de synchronisation des informations entre les différentes bases de données.

Dans le cas du site central (Commissariat Général), il faudra périodiquement consolider les bases de données des sites subordonnés afin de disposer de la totalité des informations financières et budgétaires de la PNC.

C'est un Administrateur informatique qui pourra effectuer ces opérations de consolidation par exportation et importation de données.

L'opération de consolidation se déroule en deux grandes étapes :

- Export des bases de données à consolider
- Import des bases de données dans la base consolidée

Dans l'autre sens, on doit donc pouvoir exporter une partie des données de la base centrale pour ensuite l'importer dans la base d'un site subordonné afin que celui-ci puisse travailler et consulter les informations de manière déconnectée et autonome.

Le principe de synchronisation est que lorsqu'une base est exportée d'un site vers un autre (par exemple du site central vers une province) il ne sera pas possible de saisir d'informations dans la base du site central concernant la province alors que le site provincial est sensé être en phase de saisie d'informations (cas de la préparation budgétaire). Il s'agit donc de prévoir un système de blocage des saisies (voir § suivant).

Les bases de données exportées devront idéalement être cryptées afin de ne pas être lisibles par qui intercepterait les fichiers exportés, cela afin de préserver la nécessaire confidentialité des informations financières.

## 5.7 Sur le transfert de bases et la synchronisation des informations

Le principe de transfert de bases de données a été exposé et expliqué par ailleurs (voir par exemple le § précédent). Aussi, les sites subordonnés ne saisissent ils des



République  
Démocratique  
du Congo



Union Européenne

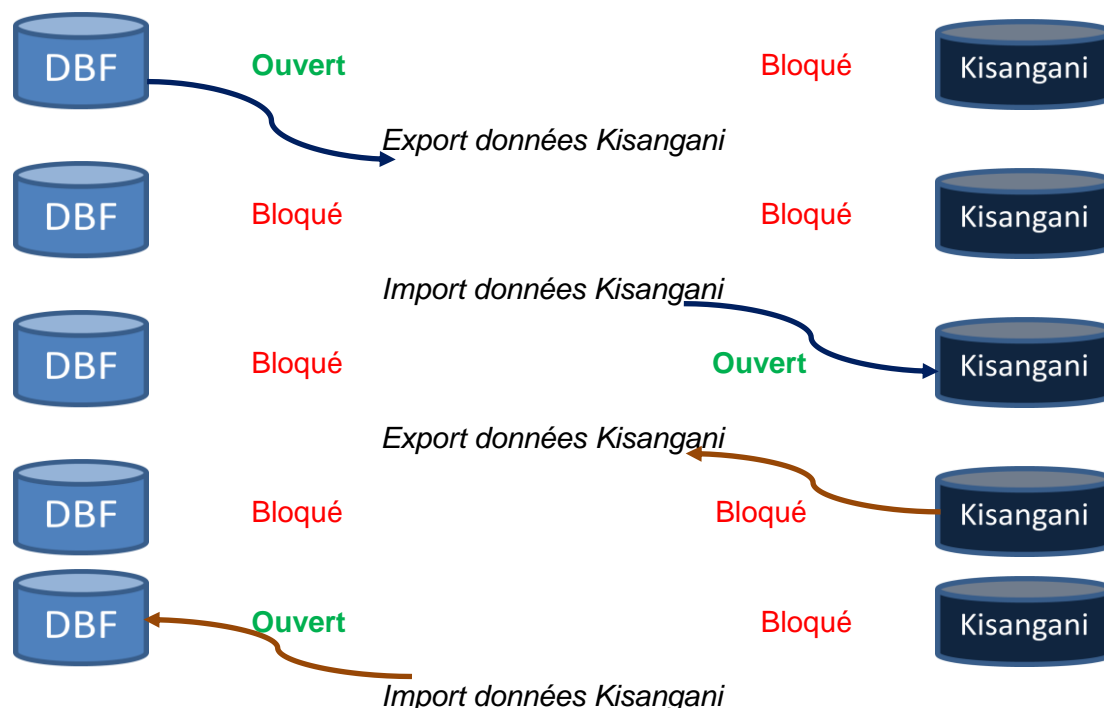
informations hors recettes qu'en période de préparation budgétaire (préparation du budget initial de l'année budgétaire, préparation budgétaire lors de l'élaboration de Lois de Finances Rectificatives en cours d'année).

**Le principe de base est que le système doit interdire de saisir des informations du même ordre dans deux bases distinctes en même temps (site central, et site subordonné).**

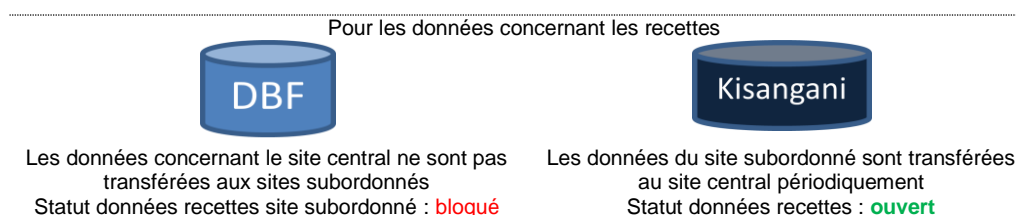
Un statut est introduit pour savoir si les données pour un site subordonné quelconque (que ce soit au sein de la base centrale ou que ce soit au niveau du site lui-même) sont ouvertes en saisie ou pas. Quand le statut est « ouvert », les données seront accessibles en saisie (création, modification, suppression) et quand le statut sera « bloqué » les données ne seront accessibles qu'en consultation.

Par exemple, **les données du site provincial** de la province orientale dont le chef lieu est Kisangani et celles du site central en période de préparation budgétaire auront les statuts suivants selon la phase du processus :





En ce qui concerne les données de recettes, le processus de transfert d'informations entre le site central (commissariat général) et les sites subordonnés est plus simple. Les données de recettes des sites subordonnés intégrées dans le site central ne seront accessibles qu'en consultation. On exportera les données du site subordonné pour les intégrer par importation dans le site central périodiquement. Les données de recettes du site central ne seront pas transférées dans les sites subordonnés lors des opérations d'export et d'import des données.



Pour un site donné, on indiquera si le site peut envoyer ses données de recettes (car il aura été équipé du système) au site central ou si le site central devra saisir les données.

Lors de l'exportation de données d'un site subordonné, le système proposera d'exporter les données budgétaires et / ou les données de recettes. Ainsi, il doit être possible d'exporter pour envoi au site central (base de données consolidée au niveau du commissariat général) les seules données concernant les opérations de recettes.

Le système doit garder une trace des opérations d'export et d'import de données effectuées et fournir un tableau de bord de suivi de ces opérations.

## 6 Annexes – Formulaire et modèles

N°	Document	Observations
A1	Bon d'Engagement (BDE)	
A2	Fiche d'Identification de projet (Investissement)	
A3	Fiches récapitulatif budget d'investissement PNC	
	Tableaux de prévisions budgétaires	
A4	Synthèse des prévisions de fonctionnement	
A5	Synthèse des inventaires	
A6	Synthèse des frais de mission et des titres de voyage à l'intérieur	
A7	Synthèse des prévisions budgétaires par acte générateur (recettes)	
A8	Tableau du budget-programme – investissement – fonctionnement	
	Tableaux pour la gestion de Trésorerie	
A9	Tableau de répartition des fonds de ménage	
A10	Tableau de répartition des fonds de fonctionnement	
A11	Tableau de répartition fonds de ménage Grandes Unités	
A12	Tableau de répartition fonds de ménage Provinces	
A13	Tableau de répartition fonds de ménage Unités	



République  
Démocratique  
du Congo



Union Européenne

N°	Document	Observations
	rattachées à la DBF	
A14	Journal de caisse (fonds social)	
A15	Ordre de Paiement Informatisé (OPI)	
A16	Fiche de constatation et de liquidation de la taxe de gardiennage (recettes)	
A17	Note de perception (recettes)	
A18	Budget de la PNC répartis par chapitre	
A19	Tableau des 4 phases (exemple)	