

# ÉTAT DES LIEUX ACTUEL DE LA TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES ET DE LA PARTICIPATION EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

État d'avancement et priorités de réforme





# ÉTAT DES LIEUX ACTUEL DE LA TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES ET DE LA PARTICIPATION EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

État d'avancement et priorités de réforme

Mars 2017

L'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) est un réseau professionnel de hauts fonctionnaires du budget de ministères africains des Finances et/ou de la Planification. L'objectif principal de CABRI est de promouvoir une gestion efficiente et efficace des finances publiques en Afrique. Le réseau, en particulier, cherche à :

- Soutenir les hauts fonctionnaires du budget dans la gestion des systèmes de finances publiques en élaborant des approches, procédures et pratiques appropriées ;
- Faire progresser le développement des États membres en renforçant les capacités et en encourageant la formation et la recherche dans le domaine de la gestion des finances publiques ; et,
- Élaborer et promouvoir des positions africaines communes sur les questions associées au budget qui revêtent un intérêt pour l'Afrique.

Pour tout renseignement sur l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secrétariat  
PostNet Suite 217  
Private Bag X 06  
Highveld Park  
0169  
Afrique du Sud

Courriel : [info@cabri-sbo.org](mailto:info@cabri-sbo.org)  
[www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org)

Ce rapport est publié dans le cadre d'un programme conjoint avec le Partenariat budgétaire international. L'expert principal, Sofiane Fakhfakh, aimerait particulièrement remercier Daouda Bayili et Mustapha Doukouré pour leurs précieuses contributions à ce rapport.

Production by COMPRESS.dsl | [www.compressdsl.com](http://www.compressdsl.com)

# TABLE DES MATIÈRES

Remerciements .....	iv
Acronymes et abréviations .....	v
Résumé .....	vi
<b>1. Introduction .....</b>	<b>1</b>
Objectifs de la présente revue et méthodologie adoptée .....	1
Définition de la transparence des finances publiques .....	3
Définition de la participation aux finances publiques .....	3
<b>2. Transparence et participation dans le contexte de la réforme des finances publiques .....</b>	<b>5</b>
La stratégie de réforme des finances publiques .....	6
Les contours du plan stratégique de réforme des finances publiques .....	6
Les défis inhérents à la mise en œuvre du PSRFP .....	7
<b>3. Transparence des finances publiques et de la participation citoyenne : état des lieux .....</b>	<b>9</b>
État des lieux selon les standards de l'IBP .....	10
Du point de vue de la transparence .....	10
Du point de vue de la participation citoyenne .....	12
Facteurs clés du succès .....	12
État des lieux à la lumière des bonnes pratiques en matière de GFP .....	13
Les dépenses exécutées selon les procédures d'urgence (exceptionnelles) .....	13
Le niveau des opérations extrabudgétaires .....	14
Les fichiers et les dépenses de personnel .....	14
Gouvernance du secteur des industries extractives .....	15
Contrôle et surveillance des finances publiques .....	15
<b>4. Transparence des finances publiques et de la participation : actions et recommandations .....</b>	<b>17</b>
Mise en œuvre des recommandations et actions formulées en 2013 .....	18
Actions et recommandations issues de la revue de 2016 .....	19
Les actions .....	19
Les recommandations .....	21
<b>Annexes .....</b>	<b>22</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>43</b>

# REMERCIEMENTS

Ce rapport est le résultat d'un projet commun, entrepris par l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI), et le Comité d'Orientation de la Réforme des Finances publiques (COREF), du ministère des Finances de la République démocratique du Congo. La recherche qui a été conduite par une équipe pilotée par M. Sofiane Fakhfakh expert principal incluait M. Daouda Bayili de l'Initiative de renforcement du budget de l'Institut ODI (*Budget Strengthening Initiative – Overseas Development Institute* ou BSI-ODI) et M. Moustapha Doukouré du Secrétariat de CABRI. Par ailleurs, Mme Fiona Davis de l'équipe BSI-ODI a apporté des contributions spécifiques et a formulé des observations particulières sur l'approche et la méthodologie adoptées.

L'équipe aimerait remercier le gouvernement de la République démocratique du Congo et tout particulièrement M. Raymond NDUDI PFUTI, Secrétaire général au Budget, ainsi que M. IZEMENGA NSAA NSAA Ernest Président de la Cour

de Comptes, M. Jean Luc MUTOKAMBALI, Président de la commission ECOFIN à l'Assemblée nationale, M. BATUBENGA MBAYI Victor, Chef de service à l'Inspection générale des finances, Mme Colette MATA NGOSENGANYA, Directrice de la préparation et du suivi budgétaire, M. Jean-Serge BIKORO BWALANDE, Coordonnateur de la Cellule de mise en œuvre de la réforme de l'Administration publique (CMRAP) au Ministère de la fonction publique, pour leur participation, leur excellent soutien et leurs efforts de coordination.

De vifs remerciements sont aussi adressés au ministère du Budget, à l'Union européenne, à la Banque mondiale, au ministère britannique du développement international (DFID), à la Banque africaine de développement (BAD), à l'Agence française de développement (AFD) ainsi qu'aux organisations de la société civile et tout particulièrement au Réseau Gouvernance économique et Démocratie (REGED), et à l'Observatoire de la dépense publique (ODEP).



# ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

AFD	Agence française de développement
ARMP	Autorité de Régulation des Marché Publics
BCC	Banque centrale du Congo
BAD	Banque africaine de développement
CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l’Afrique centrale
COREF	Comité d’orientation de la réforme des finances publiques
CSP	Conseil supérieur du portefeuille
DAF	Direction administrative et financière
DAO	Dossier d’appel d’offres
DEP	Directions des études et de planification
DFID	<i>Department For International Development</i> (Ministère britannique du développement international)
DGDA	Direction générale des douanes et accises
DGI	Direction générale des impôts
DGRAD	Direction générale des recettes administratives
DPB	Direction de la programmation et budgétisation
DPSB	Direction de la préparation et du suivi du budget
DRGC	Direction de réédition générale des comptes
EBO	Enquête sur le budget ouvert
ECOFIN	Commission économie et finances (Assemblée nationale et Sénat)
ESB	États de suivi budgétaire
ETD	Entités territoriales décentralisées
FMI	Fonds monétaire international
GFP	Gestion des finances publiques
IBO (OBI)	Indice sur le budget ouvert ( <i>Open Budget Index</i> )
IBP	Partenariat budgétaire international
IGF	Inspection générale des finances
INTOSAI	Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ITIE	Initiative de transparence dans les industries extractives
LOFIP	Loi relative aux finances publiques
ODEP	Observatoire de la dépense publique
ONG	Organisations non gouvernementales
OSC	Organisations de la société civile
PBAG	Programmation budgétaire des actions du gouvernement
PEFA	Programme Dépenses publiques et responsabilité financière (ou Initiative relative aux dépenses publiques et à la responsabilité financière)
PEMFAR	Revue de la gestion des dépenses publiques et de la responsabilisation financière
PGAI	Plateforme de gestion de l’aide et de l’investissement
PIP	Programme d’investissements publics
PNSD	Plan national stratégique de développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PSRFP	Plan stratégique de réforme des finances publiques
REGED	Réseau gouvernance économique et démocratie
RELF	Rapport d’exécution de la loi des finances
RGCP	Règlement général sur la comptabilité publique
RDC	République démocratique du Congo
SFP	Statistiques des finances publiques

# RÉSUMÉ

Une équipe de revue de l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire a travaillé à Kinshasa, en République démocratique du Congo (RDC) en octobre 2016 pour analyser l'état actuel de la transparence des finances publiques et de la participation citoyenne et son évolution depuis la dernière revue conjointe organisée en 2013. L'équipe de revue a centré son travail sur l'examen de l'évolution depuis la dernière revue, sur l'identification des moteurs expliquant cette évolution et sur la proposition de nouvelles actions qui permettraient de promouvoir davantage la transparence et la participation dans le cadre des réformes en cours de mise en œuvre.

L'équipe de revue a noté une évolution positive en matière de transparence et de participation au fil du temps, et cette évolution est bien visible dans le classement de la RDC dans la dernière Enquête sur le budget ouvert (EBO) du Partenariat budgétaire international (IBP). Malgré cette évolution, la RDC demeure dans le groupe des pays qui donne un accès limité aux documents budgétaires et offre très peu d'opportunités de participation.

Il est bien clair que les autorités sont de plus en plus favorables à promouvoir la transparence et démontrent de réelles prédispositions pour offrir aux organisations de la société civile (OSC) plus d'opportunités de participation. Le Comité d'orientation de la réforme des finances publiques (COREF), unité centrale de pilotage des réformes des finances publiques, et derrière lequel s'aligne un nombre de partenaires techniques et financiers, met tout en œuvre pour implémenter les actions nécessaires à la promotion de la transparence et de la participation.

Cet effort est soutenu également par la communauté des partenaires qui n'hésite pas à mettre à la disposition des OSC et des autorités les moyens pour encourager les initiatives dans ce domaine. Ces initiatives sont portées par des OSC de plus en plus nombreuses, qui ont besoin de s'organiser davantage, d'harmoniser leurs approches et méthodologies avec les partenaires et les pouvoirs publics.

Il est clair que, suite entre autres aux plaidoyers de la société civile la RDC a fait, aux regards des standards de l'EBO, un bond significatif en ce qui concerne le nombre

des documents produits et mis à la disposition du public, mais cette évolution doit être soutenue par :

- La production et la publication des documents non encore produits dont les rapports de milieu d'année ;
- L'amélioration progressive du contenu de certains documents produits et publiés ; et
- La régularité dans la production et/ou la publication des documents comme c'est le cas des rapports d'audit qui sont produits mais non encore publiés ;

Au-delà de la production et/ou de la publication des documents budgétaires, la transparence est ici évaluée aussi à travers l'analyse de gestion des finances publiques en RDC à la lumière des bonnes pratiques observées à l'échelle internationale en faisant ressortir les principales faiblesses qui impacteraient négativement la transparence. En effet, plusieurs faiblesses ont été relevées, des faiblesses qui ont un impact direct ou indirect sur la transparence des finances publiques. Ces faiblesses concernent (i) le volume des dépenses exécutées selon les procédures exceptionnelles, (ii) le volume des opérations extrabudgétaires, (iii) la non exhaustivité et la complétude des données sur la paie et sur le personnel de l'État, (iv) la gouvernance du secteur des industries extractives, et enfin (v) le contrôle et la surveillance des finances publiques.

Dans le but d'améliorer l'état de la transparence et de la participation en RDC en général, la mission a formulé un certain nombre d'actions et de recommandations compte tenu des recommandations d'ores et déjà formulées lors de la revue de 2013 ; un tableau en annexe présente l'état des lieux détaillé de mise en œuvre des recommandations formulées en 2013, identifie les obstacles et propose des solutions pour contourner les obstacles inhérents à leur mise en œuvre.

En 2013, les recommandations concernent surtout les autorités qui ont été destinataires, ces recommandations ont été orientées vers les autorités et sont de leurs responsabilités.

La mission de revue de 2016 note que les aspects institutionnels de la Société Civile (structure des OSC,



organisation, projet de développement, évolution, etc.) demeurent d'une importance capitale vu le rôle que ses organisations sont en train et sont appelés à jouer. C'est pour cette raison que des améliorations sont attendues à très court terme, tout au plus tard dans les 2 ou 3 prochaines années :

- La préparation et la validation d'une charte de transparence et d'éthique en matière des finances publiques afin de promouvoir les valeurs de la bonne gouvernance et de gouvernance ouverte ;
- La mise au point et la validation, de la part des OSC, d'une vision, de valeurs, d'une mission, et d'une stratégie et d'un plan d'actions qui tracent leur projet de développement en concertation avec toutes les parties prenantes ;
- La réflexion sur le financement des OSC ;
- La mise en place d'un programme d'appui à la société civile et d'une unité de gestion dudit programme ;
- La création et la mise en ligne d'une plateforme dédiée à la SC congolaise (en commençant par celle agissant dans le domaine de la gouvernance) à l'instar d'autres pays ;

Le renforcement institutionnel des OSC constitue une étape nécessaire pour institutionnaliser certains progrès faits dans les domaines de la transparence et de la participation, et pour préparer ces organisations à jouer un rôle de plus en plus important. C'est pour cette raison que l'essentiel des actions formulées

ci-après, qui sont d'ailleurs complémentaires aux actions formulées lors de la revue de 2013, sont orientées vers le renforcement des OSC en RDC, ceci ne peut être rendu possible sans la contribution de l'ensemble des parties prenantes à savoir les OSC elles-mêmes, les autorités et les partenaires au développement.

Les actions concrètes formulées dans ce rapport sont accompagnées de quelques recommandations qui permettraient de promouvoir davantage la transparence des finances publiques et d'améliorer le score de la RDC dans la prochaine EBO. Il est, en effet, préconisé de :

- Veiller à assurer la production et la publication de manière régulière, systématique, et dans les temps des documents budgétaires ;
- Procéder à l'adaptation du format des documents pour les rendre compatibles avec normes et standards requis par l'IBP ;
- Responsabiliser les institutions qui seraient chargées de la publication des documents qu'elles produisent à travers la signature d'un arrêté conjoint qui précisant les responsabilités et les délais de production et de publication des documents budgétaires ;

En ce qui concerne la participation, la mission recommande d'accroître les opportunités de participation citoyenne et ceci le long du cycle budgétaire notamment dans la phase de suivi et évaluation de l'exécution du budget.





# 1 INTRODUCTION





Pendant la 47<sup>ème</sup> Assemblée annuelle de la Banque africaine de développement (BAD) en 2012, les Ministres des Finances et les Gouverneurs des banques centrales des pays membres ont approuvé une déclaration politique sur la bonne gouvernance financière publique. Suite à cette déclaration, l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) et le Partenariat budgétaire international (IBP) ont lancé un programme conjoint de trois ans, qui implique les pays participant à CABRI, en vue de respecter les engagements que ces pays ont pris pour améliorer la transparence des finances publiques.

### **INITIATIVE DU BUDGET OUVERT**

L'Indice sur le budget ouvert classe les pays selon l'accessibilité du public aux documents budgétaires. Il s'appuie sur une étude détaillée et systématique des pratiques en vigueur réalisée par des experts locaux. L'indice mesure l'accessibilité des documents budgétaires principaux, le volume d'informations qu'ils contiennent et les délais de diffusion afin de fournir des renseignements fiables sur le degré d'engagement de chaque pays en faveur de la transparence et de la responsabilité budgétaires.

Dans le cadre de ce programme conjoint, le gouvernement de la République démocratique du Congo (RDC) a lancé en 2013 une revue effectuée par CABRI et l'IBP sur la transparence des finances publiques en RDC. La revue avait pour objectifs :

- L'identification des lacunes en matière de transparence et de participation par rapport aux normes reconnues ;
- L'appréciation du degré d'urgence dans le traitement des problèmes identifiés ;
- L'appréciation du degré de facilité avec laquelle ces problèmes peuvent être traités compte-tenu des systèmes de gouvernance financière existants ; et,
- Les décisions concernant les mesures prioritaires qu'il convient de prendre à court et à moyen terme, en prenant en compte les appréciations précitées.

## **OBJECTIFS DE LA PRÉSENTE REVUE ET MÉTHODOLOGIE ADOPTÉE**

Le résultat principal escompté de la revue était la formulation de recommandations concrètes et pratiques de réforme qui identifient à la fois ce qui est important et ce qui est possible de faire dans le domaine de la participation et de la transparence, en tenant compte du contexte global des réformes.

Trois ans après la revue de 2013, CABRI tient à examiner les progrès accomplis par la RDC dans ces domaines et de soutenir le gouvernement pour développer les prochaines étapes de réformes.

La revue de 2016 vise également à identifier les lacunes persistantes en matière de transparence et de participation. La revue se penche également sur l'évaluation des actions de réformes menées et leurs moteurs, en rapport avec les mesures prioritaires définies à l'occasion de la revue de 2013.

Enfin, et partant du constat donné dans la mise en œuvre des recommandations de 2013, la revue donnera des éléments prospectifs en fournissant le cas échéant des recommandations complémentaires pour l'amélioration de la transparence des finances publiques et de la participation citoyenne en RDC.

La revue s'est déroulée en trois phases :

Une phase de recherche dans le pays, caractérisée par un travail sur la documentation, sur les données recueillies et par des entrevues réalisées avec les parties prenantes. Cette phase a permis à l'équipe d'entreprendre l'analyse contextuelle des progrès accomplis par la RDC dans le domaine de la transparence et de la participation en général et par rapport à la matrice élaborée en 2013.

La phase de l'organisation d'un atelier dans le pays a permis à l'équipe de revue de restituer aux différentes parties prenantes les principales conclusions et recommandations, et à dialoguer avec les fonctionnaires et de convenir de domaines d'actions qui peuvent provoquer le changement et donner l'élan nécessaire pour résoudre les problèmes identifiés dans le cadre d'une approche itérative. Les conclusions, l'analyse et les points de réflexion rassemblés lors de la phase de recherche ont servi comme base de discussion à l'atelier.

La dernière phase est celle de rédaction du rapport de revue. La rédaction se fait sur la base des résultats de la recherche dans le pays et des échanges qui ont eu lieu lors de l'atelier. Le rapport de revue résume les informations recueillies au cours de ces deux phases. Il détermine aussi les domaines de réformes prioritaires et les mesures à effet rapide. Il précise enfin le niveau d'importance accordé aux domaines identifiés de réformes, le type d'interventions possibles et des acteurs chargés de la mise en œuvre.

Le projet de rapport final a été partagé au sein de l'équipe de revue mais aussi avec les homologues dans l'administration congolaise pour tout commentaire ou toute suggestion.

Le cadre analytique utilisé à l'occasion de cette revue est celui développé par CABRI et IBP. Ce cadre a servi de base à la revue de 2013, il est centré sur des lignes directrices qui permettent d'évaluer de la manière la plus complète le statut de la transparence budgétaire et de la participation en RDC et d'élaborer une stratégie pour remédier aux lacunes et aux défaillances. Le cadre a été ajusté afin de mettre en avant et capturer les progrès réalisés en RDC depuis 2013 notamment en matière de transparence et qui n'ont pu être reflétés dans le classement de la dernière EBO.

### **Définition de la transparence des finances publiques**

La transparence se définit comme

*« le degré d'ouverture qui concerne les intentions, la formulation et la mise en œuvre des politiques suivies. La transparence budgétaire se définit comme le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires. » (OCDE, 2002)*

Elle est par ailleurs définie comme étant :

*« le degré d'observation dont les citoyens peuvent se prévaloir à l'égard des stratégies et des décisions fiscales et budgétaires du gouvernement, et de leurs résultats. Par cela, nous entendons, l'accès facile et rapide à des informations fiables, exhaustives, dans les délais, compréhensibles et comparables sur les intentions de politique budgétaire, les comptes du secteur public et les prévisions. » (Fölscher & Gay, 2012)*

Il ressort de cette dernière définition que la transparence des finances publiques est appréciée selon deux aspects fondamentaux qui sont :

1. La disponibilité de données budgétaires exhaustives concernant les politiques et les résultats budgétaires à chaque étape du cycle budgétaire ; et,
2. La qualité des informations disponibles au regard de la fiabilité, de l'accessibilité, de leur caractère global, compréhensible et exhaustif, et du respect des délais ;

Les bonnes pratiques observées à l'échelle internationale en la matière, notamment celles de l'OCDE et de l'Initiative mondiale sur la transparence budgétaire (GIFT<sup>1</sup>), ajoutent à ces éléments la notion d'une documentation standard requise qui devrait être disponible tout au long du processus budgétaire, et soulignent que la transparence et l'accès aux informations doivent avoir un fondement légal.

Afin de guider ses activités, la revue s'est inspirée de ces bonnes pratiques sur la transparence des finances publiques et de la participation, et du cadre de l'Enquête sur le Budget Ouvert (EBO<sup>2</sup>) de l'IBP. Ce cadre requiert l'accès du public à huit documents clés à des étapes précises de décision et d'examen tout au long du cycle budgétaire et détermine des paramètres de l'information (financière) qui doivent être transmis à travers chacun des documents en vue d'atteindre ces objectifs de transparence des finances publiques. Au-delà de la vérification de la production et de la publication des documents, l'équipe de revue a donné une importance particulière à la qualité et à l'exhaustivité de l'information produite dans ces documents, à la régularité de la production et de la publication des dits documents, et enfin à d'autres aspects de transparence liés à la crédibilité du budget.

### **Définition de la participation aux finances publiques**

*« La participation citoyenne peut se définir comme un processus d'engagement obligatoire ou volontaire de personnes ordinaires, agissant seules ou au sein d'une organisation, en vue*

1 Global Initiative for fiscal transparency (Initiative mondiale sur la transparence budgétaire) : un réseau mondial qui facilite le dialogue entre les gouvernements, les organisations de la société civile, le secteur privé et d'autres parties prenantes pour trouver et partager des solutions aux défis en matière de transparence et de participation financière.

2 EBO : Enquête sur le budget ouvert (Open Budget Survey ou OBS).

*d'influer sur une décision portant sur des choix significatifs qui toucheront leur communauté. Cette participation peut avoir lieu ou non dans un cadre institutionnalisé et être organisée sous l'initiative des membres de la société civile (recours collectif, manifestation, comités de citoyens) ou des décideurs (ré- férendum, commission parlementaire, médiation). » (André, Martin & Lanmarfankpotin, 2012)*

Les bonnes pratiques en matière de la participation du public commandent que la transparence doit être accompagnée d'opportunités significatives pour la société civile et pour les citoyens de participer activement à la prise de décision et au suivi budgétaire, ainsi que d'une surveillance indépendante et institutionnalisée.

Compte tenu du manque de normes en la matière, l'IBP a développé six principes de base qui serviront de référence pour l'appréciation de la participation citoyenne tout au long du cycle budgétaire. Ces principes sont :

1. La participation doit se produire tout au long du processus budgétaire ;

2. La participation doit se produire avec l'ensemble des autorités gouvernementales à tous les niveaux ;
3. La participation doit avoir une base juridique ;
4. Les objectifs de la participation du public doivent être communiqués à l'avance ;
5. Il convient de mettre en œuvre plusieurs mécanismes de participation du public ;
6. Il convient de fournir au public une rétroaction sur sa participation ;

La participation peut prendre plusieurs formes (information, consultation, concertation et collaboration) et doit intervenir tout au long du processus budgétaire (préparation, suivi de l'exécution, et présentation de rapports financiers). Des canaux multiples de participation des citoyens doivent être ouverts et mis en œuvre, et les citoyens doivent obtenir en retour du gouvernement des commentaires sur leurs observations et recommandations.

# 2

## TRANSPARENCE ET PARTICIPATION DANS LE CONTEXTE DE LA RÉFORME DES FINANCES PUBLIQUES





Le système de gestion des finances publiques de la RDC a fait l'objet d'études diagnostiques réalisées avec l'appui des partenaires techniques et financiers. Ces études ont permis d'identifier des faiblesses importantes parmi lesquelles le manque de crédibilité du budget, l'absence de cohérence entre le budget et la stratégie nationale de développement, les mauvaises procédures budgétaires, l'inefficacité du dispositif de contrôle des finances publiques, etc.

## LA STRATÉGIQUE DE RÉFORME DES FINANCES PUBLIQUES

En réponse aux conclusions et recommandations de ces études, le Gouvernement a entamé un processus de réformes pour le renforcement de la gestion des finances publiques pour en améliorer durablement la transparence, la fiabilité et l'efficacité en adoptant le 31 mars 2010 le Plan stratégique de réforme des finances publiques (PSRFP)

### LE CADRE PERMANENT DE CONCERTATION ET DE SUIVI DES RÉFORMES DES FINANCES PUBLIQUES

Sous l'impulsion du gouvernement et des partenaires techniques et financiers, il a été mis en place en septembre 2012 un cadre permanent de concertation et de suivi des réformes des finances publiques.

Ce cadre offre un espace de dialogue entre le gouvernement, les partenaires au développement, la société civile et le secteur privé, pour aborder de façon coordonnée et efficace les différentes problématiques de la réforme des finances publiques dont le socle est la LOFIP. Il offre un espace des discussions et de compromis sur les options majeures de la LOFIP.

### *Les contours du plan stratégique de réforme des finances publiques*

Le PSRFP est structuré en cinq axes : (i) la réforme budgétaire ; (ii) la réforme fiscale et de l'Administration fiscale ; (iii) l'amélioration de la gestion de la dépense publique ; (iv) la réforme de la comptabilité et de la gestion de la trésorerie et (v) le renforcement du dispositif de contrôle des finances publiques. Ce plan a inscrit la transparence parmi les principes directeurs de la réforme.

Pour assurer une mise en œuvre harmonieuse de la réforme, le Gouvernement a pris des dispositions

institutionnelles appropriées notamment la mise en place d'une structure chargée d'assurer le pilotage, la coordination et le suivi de la mise en œuvre de la stratégie, le Comité d'orientation de la réforme des finances publiques, COREF en sigle.

Dans le souci de renforcer le pilotage de la réforme des finances publiques, il est apparu nécessaire d'adjoindre au COREF une haute instance de décision et d'arbitrage au niveau politique. Le Gouvernement de la République et les PTF ont mis en place une instance politique d'orientation stratégique par la signature en septembre 2012 d'un protocole d'accord créant le Cadre permanent de concertation et de suivi des réformes des finances publiques.

La traduction concrète du PSRFP dans le droit positif congolais a été l'adoption de la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques (LOFIP). La LOFIP est une loi ambitieuse qui vise à ancrer la RDC dans les normes et standards internationaux de gestion des finances publiques et à instaurer une nouvelle culture de gestion, non seulement des finances publiques mais aussi de la gestion publique de façon générale, notamment la gestion axée sur les résultats (GAR).

La LOFIP fixe les principes fondamentaux de la gouvernance dont le principe de légalité, le principe de sincérité, et le principe de redevabilité. Elle accroît le pouvoir d'initiative du Parlement en matière financière en plus de la possibilité qui lui est ouverte de pouvoir ajuster, dans certaines limites, les objectifs des politiques publiques visées par le gouvernement. Elle institue au profit du parlement, les moyens d'un véritable contrôle de l'exécution du budget ainsi que son évaluation.

La LOFIP consacre non seulement la transparence financière, la lisibilité des budgets et des comptes publics mais aussi la rationalisation, l'efficacité et la performance de la gestion des deniers publics. Elle marque l'adhésion claire et nette de la RDC aux normes et aux bonnes pratiques internationales. Cette ambition implique une gestion des finances publiques dans laquelle l'action des pouvoirs publics s'inspire et est conforme aux bonnes pratiques reconnues comme telles.

La mise en œuvre de la LOFIP est tributaire de plusieurs défis qui ont trait particulièrement au renforcement du consensus politique et technique

autour des réformes, la transparence des informations, et l'opérationnalisation du cadre permanent de concertation et de suivi des réformes des finances publiques.

Outre l'adoption de la LOFIP, le Gouvernement a entrepris plusieurs actions qui ont un impact direct ou indirect sur la transparence, ces actions sont les suivantes :

Concernant le volet recettes et notamment les recettes provenant des ressources naturelles, le Gouvernement a entrepris des actions susceptibles d'améliorer le dialogue entre les Administrations Financières et les entreprises du secteur des mines et des hydrocarbures notamment l'organisation d'ateliers regroupant les Entreprises minières et les Administrations Financières à Kinshasa et à Lubumbashi.

En matière de réforme de la gestion de la dépense publique, les autorités ont entamés (i) la rationalisation du processus de paie des agents et fonctionnaires de l'État renforcé par l'opération de bancarisation des salaires qui a permis au Gouvernement d'avoir une maîtrise des effectifs et de l'enveloppe salariale ; (ii) la révision du manuel des procédures et du circuit de la dépense publique ; (iii) Le renforcement de la gestion des marchés publics à travers une séparation nette des fonctions de passation et de contrôle des marchés publics qui, précédemment étaient concentrées au sein d'un seul organe (Conseil des Adjudications) ; et (iv) le renforcement du système de gestion de la dette par l'élaboration d'une stratégie de la dette à moyen et long terme, et la poursuite de la révision du cadre légal et réglementaire de la gestion de la dette publique ;

S'agissant de la réforme du système comptable et gestion de la trésorerie, deux aspects de réforme ont été retenus par le Gouvernement à savoir l'amélioration du réseau comptable et de la tenue de la comptabilité publique ainsi que l'amélioration de la gestion de la trésorerie.

En matière de renforcement du dispositif contrôle des finances publiques, le renforcement des capacités de des organes de contrôle et la révision des cadres juridique et institutionnel de l'Inspection générale des finances (IGF) et la Cour des comptes.

Le Gouvernement projette de continuer la réforme des finances publiques selon les dispositions de la LOFIP

et l'une des principales actions des réformes va porter sur la révision des cadres organiques des ministères à travers la mise en place des Directions Administratives et Financières (DAF) pour amorcer le processus de déconcentration de l'ordonnancement en faveur des ministères sectoriels, et la mise en place progressive de la gestion axée sur les résultats.

### *Les défis inhérents à la mise en œuvre du PSRFP*

Plusieurs défis se posent dans la mise en œuvre du PSRFP dont les principaux sont d'ordre politique, technique et financier. En effet, concernant le cadre juridique régissant les finances publiques certains textes « adoptés » techniquement sont en attente de « validation » politique (c'est le cas notamment de la loi organique sur la Cour des comptes et le projet de décret portant création de la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique).

Par ailleurs, les autres défis à relever ont trait aux moyens donnés aux ministères techniques pour exécuter le budget de l'État, et aux systèmes d'information financière, aux procédures de gestion de trésorerie.

L'autre défi est de pouvoir se conformer aux bonnes pratiques régissant les finances publiques, les bonnes pratiques indiquent que :

- Selon le Manuel de statistiques des finances publiques (SFP) du FMI (2014) et outre l'administration centrale, les entités recensées dans les SFP comprennent différents échelons d'administrations publiques, responsables politiquement et dotés de leurs propres systèmes de GFP, budget et système comptable. Les entités de l'administration centrale doivent être distinctes des autres entités du secteur public, et la répartition des attributions au sein du secteur public en matière de décision et de gestion notamment entre administration centrale et collectivités territoriales doit être claire et rendue publique. À ce titre Le processus de décentralisation et la libre administration des provinces doivent être accélérés notamment en qui concerne le transfert des compétences ;
- La préparation du budget doit suivre un calendrier établi et obéir à des objectifs de politique budgétaire et macroéconomique bien définis, et l'exécution, le suivi et l'information budgétaires doivent faire l'objet de procédures claires ;

- Les données budgétaires doivent être conformes aux normes de qualité reconnues, les activités financières doivent être soumises à des sauvegardes et à un contrôle interne effectifs ;

De point de vue managérial, les autorités doivent relever les défis liés aux capacités de gestion limitées et au manque de responsabilisation.

Le budget constitue un instrument de politique publique, et partant de cela, les travaux de budgétisation doivent être conformes aux priorités

nationales et sectorielles ; il est nécessaire de réduire autant que possible l'influence des considérations politiques dans l'allocation des crédits.

Enfin, la mise en œuvre du PSRFP est confrontée à défi d'ordre géographique lié à la taille du pays conjuguée avec l'insuffisance des moyens de communication. Cet élément a un impact sur la collecte des recettes, complique la préparation et l'exécution du budget surtout dans un contexte de décentralisation, enfin amplifie les problèmes de coordination.

# 3

## TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES ET DE LA PARTICIPATION CITOYENNE : ÉTAT DES LIEUX



La transparence des finances publiques et la participation sont évaluées non seulement par rapport aux documents produits et publiés mais également par rapport aux standards et pratiques reconnus. La RDC doit relever les défis énumérés plus haut afin de mettre en place les fondements d’une gestion transparente des finances publiques.

L’analyse de la situation actuelle de la transparence et de la participation a été préparée sur la base notamment des entrevues et des documents remis par les autorités, sur la base des résultats de l’Enquête sur le Budget Ouvert de l’IBP de 2015, du rapport PEFA de 2012, du rapport PEMFAR de 2015 et enfin de l’état des lieux de mise en œuvre de la réforme des finances publiques en RDC.

Bien que la RDC ne fasse pas partie de la zone CEMAC, néanmoins, elle s’est engagée à mettre en œuvre progressivement les réformes similaires à celles prévues dans les directives de la zone et mises en œuvre dans les pays voisins.

Sur les plans légal et réglementaire, l’analyse révèle que, les dispositions régissant la transparence, ne sont pas à ce jour incluses et transposées dans le cadre juridique congolais. Malgré cette insuffisance de taille, le pays dispose d’une documentation budgétaire de plus en plus complète. Le cadre juridique régissant les finances publiques en RDC souffre également d’autres insuffisances caractérisées par le retard dans le vote de la loi organique régissant la Cour des comptes et le décret portant sur la gouvernance budgétaire, deux textes dont la mise en œuvre va avoir un impact positif sur la promotion de la transparence des finances publiques, sur la redevabilité et le contrôle des finances publiques.

## ÉTAT DES LIEUX SELON LES STANDARDS DE L’IBP

### Du point de vue de la transparence

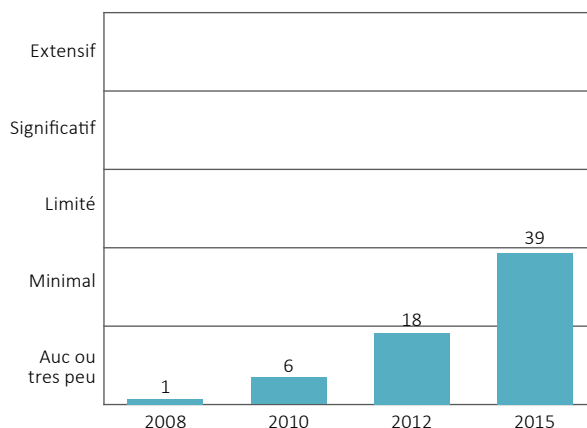
La dernière enquête sur le budget ouvert réalisée par l’IBP en 2015 a attribué à la RDC le score de 39 de l’Indice sur le budget ouvert en sigle IBO, un score bien supérieur au score de 18 enregistré en 2012. Ce score a permis à la RDC de passer du 78<sup>ème</sup> rang au 69<sup>ème</sup> rang dans le classement des pays de 2012 à 2015.

Le score obtenu est légèrement plus faible que le score moyen global qui est de 45. La RDC demeure dans le

groupe de pays qui met à la disposition du public des informations budgétaires minimales.

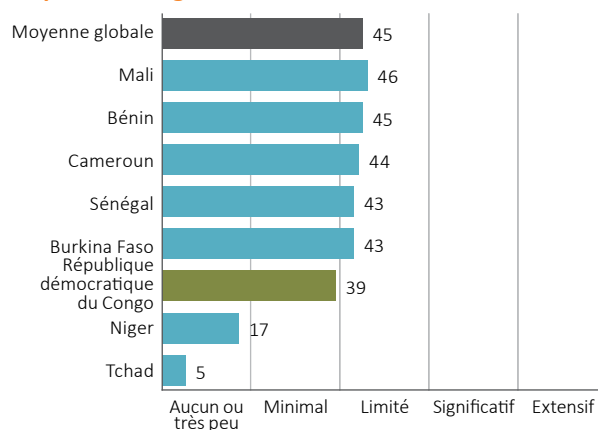
Malgré cet effort, le gouvernement de la RDC ne s’est pas montré constant concernant les documents qu’il a rendus publics au cours d’une année donnée, et d’une année à une autre.

### Variation dans le temps de la transparence



Source: IBP

### Comparaison régionale



Source: IBP

L’enquête sur le budget ouvert de l’IBP (2015) et la mission de revue de CABRI (2016) ont bien constaté cette évolution positive en matière de transparence en RDC depuis la revue de 2013, et cette évolution est soutenue par plusieurs bonnes initiatives telles que :

- La publication de certains documents budgétaires par le ministère du Budget ce qui représente une contribution significative vers une meilleure transparence, parmi ces documents on cite le budget citoyen et le rapport préalable au budget ;
- L’amélioration de l’exhaustivité du projet du budget de l’exécutif et du budget approuvé ;



Néanmoins, cette évolution est ralentie par le manque d'infrastructure de communication et la faible qualité des données budgétaires notamment celles contenues dans les états de suivi budgétaire (ESB), le budget citoyen, et le projet de loi de finances :

- Les ESB n'incluent pas l'exécution des recettes selon la classification économique au moins pour le premier niveau de la classification ; et ; ne présentent pas les écarts et le pourcentage d'exécution des dépenses selon toutes les classifications du budget notamment selon la classification administrative ;
- Quant au budget citoyen, il demeure trop technique, manque de graphisme et d'explication des termes techniques utilisés et n'indique pas le nom d'une personne contact à qui s'adresser en cas de besoin d'informations complémentaires ;
- Le projet de loi de finances n'inclut pas à ce jour les projections sur le moyen terme des crédits et les informations sur la dette publiques ;

Depuis 2012, le gouvernement a certes augmenté la quantité d'informations budgétaires qu'il met à la disposition du public, toutefois, il n'a pas fait de progrès en ce qui concerne le rapport de fin d'année qu'il produit mais qu'il n'a pas rendu public dans les délais impartis. Il n'a pas également produit et publié la revue de milieu d'année et le rapport d'audit :

- En ce qui concerne le rapport de fin d'année, appelé en RDC rapport de reddition des comptes. Le projet de loi portant reddition des comptes de l'année N-1 est obligatoirement produit chaque année et examiné par l'Assemblée nationale avant l'examen et le vote du projet de loi de finances de l'année N+1. Le rapport sur la reddition des comptes produit par la Cour des comptes n'est pas systématiquement publié, de même pour ce qui est du projet de loi et de la loi portant reddition des comptes. À ce jour, il n'est pas indiqué qui a la charge de publier ces documents, et qui devrait normalement le faire. La loi portant reddition des comptes, une fois votée, est normalement devenue du domaine public à l'instar de la loi des finances.
- Pour ce qui est de la revue de milieu d'année, les autorités préparent des rapports d'exécution de la loi des finances (RELF) qu'ils présentent lors du séminaire d'orientation et qu'ils transmettent à l'assemblée nationale en accompagnement du

projet de loi de finances de l'année N+1. Même si ces rapports contiennent des explications par organisme générateur ou administration financière et par grande nature sur les écarts observés entre les prévisions et les réalisations des recettes. Des efforts restent à faire pour répondre aux exigences de l'IBO en termes de contenu. Le RELF ne compare pas les réalisations par rapport à la même période de l'année précédente, ne donne pas de prévisions sur les réalisations attendues pendant la deuxième moitié de l'année, et, ne donne pas les réalisations selon les mêmes classifications de formulation et de vote du budget (ex. selon la classification administrative pour les dépenses)

- Concernant enfin les rapports d'audit, c'est-à-dire les rapports qui devraient être produits et publiés par le Cour des comptes. Le rapport annuel de la Cour des comptes, qui doit normalement synthétiser les observations et les recommandations des rapports d'audit, n'a jamais été produit, par conséquent n'est pas accessible. Il s'agit d'une insuffisance majeure dans le domaine de la transparence. Le rapport d'audit une fois produit et publié aura certainement un effet immédiat sur le classement de la RDC lors des prochaines EBO. La production et la publication de ce document relèvent de la responsabilité de la Cour des comptes.

La production et la publication de la documentation budgétaire (comme le projet du budget de l'exécutif, le budget approuvé et les rapports en cours d'année) commence à être constante mais n'est pas encore institutionnalisée. Malgré les efforts consentis, des insuffisances sont à souligner. Il s'agit notamment de l'absence d'informations sur la performance, des projections sur le moyen terme et du lien entre le budget et les politiques sectorielles.

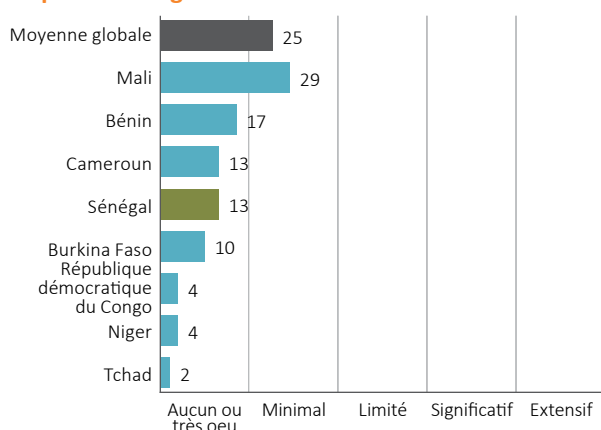
Par ailleurs, la mission a bien noté les actions significatives qui ont été engagées récemment pour renforcer le lien entre le budget et les politiques publiques, et par conséquent promouvoir la transparence. Ces actions concernent notamment la production d'un document fédérateur de stratégie nationale de développement (PNSD) d'un cadre budgétaire en moyen terme (CBMT) ainsi que la préparation de stratégies sectorielles et de cadres des dépenses sectorielles à moyen terme sectoriels, en faveur notamment, des ministères chargés de l'agriculture, la santé publique, le développement rural, l'enseignement primaire et secondaire et l'infrastructure. Toutefois, il convient de relever que les

allocations budgétaires ne répondent pas encore aux objectifs des stratégies sectorielles.

### *Du point de vue de la participation citoyenne*

Le score de 13 sur 100 enregistré en 2015 par la RDC sur l'index produit par l'IBP, indique que le gouvernement offre peu d'opportunités au public de participer au processus budgétaire. Ce score est inférieur à la moyenne globale de 25 dans la région démontre que les opportunités de participation sont insuffisantes, et classe la RDC dans le groupe des pays qui n'offre que de très peu d'opportunités de participation citoyenne dans le processus de préparation, de formulation, du suivi de l'exécution et du reporting financier.

#### Comparaison régionale



Source: IBP

La mission estime que la situation<sup>3</sup> a évolué depuis la dernière revue de l'EBO. En effet, et en plus des opportunités offertes par le pouvoir exécutif à la société civile pour participer dans la phase de préparation du budget à travers la participation aux conférences budgétaires et aux séminaires d'orientation budgétaire, le pouvoir législatif offre de son côté d'importantes opportunités de participation citoyenne notamment lors de la discussion du projet de loi sur la reddition des comptes et aussi du projet de loi de finances.

Ces opportunités sont offertes lors des réunions de la Commission ECOFIN de l'Assemblée nationale. La Cour des comptes, par contre, n'offre jusque-là aucune opportunité de participation. Les plénières des chambres du Parlement, bien qu'ouvertes, n'offrent pas au public la possibilité d'y interférer. Les OSC n'y font qu'assister et non participer.

Il est nécessaire aussi de mettre en avant l'initiative prise pour mettre en place dans les ETD de mécanismes de participation à travers la préparation du budget participatif. Cette initiative a été entamée dans un nombre limité d'ETD et il est préconisé de promouvoir ce mécanisme de participation citoyenne au niveau des provinces et autres des collectivités territoriales.

Bien qu'il soit évident que les autorités offrent aux OSC les opportunités de participation dans la phase de préparation du budget, ces opportunités sont peu données dans les phases d'exécution et de contrôle de l'exécution de la loi de finances. Les autorités sont en train de réfléchir pour le moment sur la manière la plus adéquate pour impliquer les OSC tout au long du cycle budgétaire.

### *Facteurs clés du succès*

Bien que la RDC ne soit pas membre de la CEMAC et qu'elle bénéficie seulement de la qualité d'observateur, l'ensemble des directives prises dans le domaine des finances publiques ont constitué un moteur pour la progression dans le domaine de la transparence des finances publiques et de la participation citoyenne. La LOFIP reprend, à ce titre, la plupart des dispositions des directives CEMAC notamment en ce qui concerne la classification du budget, la perspective à moyen terme du budget, le budget programme, etc. mais pas encore les dispositions de la directive portant code de transparence<sup>4</sup>.

La mise en place du COREF et son rôle central dans la mise en œuvre des réformes des finances publiques en général et celles se rapportant à la transparence et à la participation en particulier ainsi que l'implémentation du projet PROFIT CONGO ont permis la mise en œuvre de plusieurs actions qui ont eu et auront un impact positif sur la transparence et la participation.

Nous constatons, par ailleurs, que les OSC, spécialement, Le REGED (Réseau gouvernance économique et démocratie) et l'ODEP (Observatoire de la dépense publique), ainsi que bien d'autres ont eu un rôle de premier plan dans la promotion de la transparence et de la participation. Elles ont profité des opportunités qui sont offertes pour participer aux différents rendez-vous organisés. Ceci est rendu possible parce que

4 Directive N° 06/11-UEAC-190-CM-22 relative au code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

3 Voir Annexe 3 pour plus de détail.



les autorités, notamment la DPSB, ont accepté cette implication et ont démontré une prédisposition pour une plus grande ouverture et transparence.

La mission doit aussi mettre en avant le rôle joué par les différents partenaires au développement de la RDC qui, à travers leurs appuis, ont soutenus cet effort et cette volonté d'une plus grande transparence et ouverture. Les partenaires au développement<sup>5</sup> financent, dans le cadre du projet PROFIT CONGO mais aussi dans le cadre d'autres projets, les initiatives et les actions de la société civile permettant une meilleure transparence et une plus grande participation des citoyens dans le domaine des finances publiques.

## ÉTAT DES LIEUX À LA LUMIÈRE DES BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE GFP

Sur un autre plan, et en dépit du progrès significatif au niveau de la publication des documents, la transparence et la participation sont évaluées aussi à travers l'analyse de gestion des finances publiques en RDC à la lumière des bonnes pratiques observées à l'échelle internationale en faisant ressortir les principales faiblesses qui impacteraient négativement la transparence.

« Les considérations politiques conduisent à des situations où l'allocation des crédits contourne les instructions relatives à l'exécution de la loi des finances. Le recours aux procédures d'urgence privilégie certaines dépenses et conduit à l'éviction d'autres »

*Un interviewé*

### *Les dépenses exécutées selon les procédures d'urgence (exceptionnelles)*

Les bonnes pratiques en matière de dépenses exécutées selon les procédures exceptionnelles (ou d'urgence) exigent que ces dernières ne dépassent pas un certain seuil fixé par la réglementation, encore que ce seuil soit faible et que les cas de recours à ce genre de procédures soient justifiés.

Le premier constat à faire en ce qui concerne les dépenses exécutées selon les procédures d'urgence (ou exceptionnelles) c'est leur volume important. Le volume des dépenses exécutées selon les procédures d'urgence peut dépasser le seuil de 60% des dépenses totales ce qui réduit considérablement la crédibilité budgétaire et l'exhaustivité des données. Les dépenses exécutées selon les procédures d'urgence (exceptionnelles) ont connu une augmentation impressionnante ces dernières années, elles incluent non seulement les dépenses sur les programmes de désarmement et de réinsertion, les dépenses sécuritaires, mais aussi les dépenses dans d'autres secteurs comme le secteur de la santé.

Le deuxième constat est que d'autres catégories de dépenses sont éligibles aux procédures d'urgence mais ne revêtent pas le caractère urgent ou exceptionnel comme c'est le cas des transferts aux ETD.

Les critères d'éligibilité prévu par l'arrêté interministériel du 29 décembre 2008, portant création, organisation et fonctionnement d'un comité chargé de l'exécution des dépenses d'exception, n'a été que rarement respecté ; et, la procédure prévue pour l'exécution des dépenses en urgence dans la chaîne de la dépense n'a pas été rendue opérationnelle.

La transparence des finances publiques implique que toutes les recettes votées financent toutes les dépenses autorisées et ceci en tenant compte d'une certaine répartition autorisée par le pouvoir législatif. La transparence implique également que les règles régissant la gestion des dépenses publiques soient respectées.

L'exécution budgétaire consiste à s'assurer que les ressources sont utilisées conformément aux inscriptions budgétaires et mises à disposition des gestionnaires à temps, en veillant à garantir une prestation efficiente des services publics, à assurer la probité et le respect de la réglementation.

L'évolution de la conjoncture économique et socio politique et l'avancement de l'exécution des programmes et projets peuvent imposer des ajustements par rapport à la programmation initiale, mais, toute distorsion par rapport à la spécialisation des crédits du budget voté devrait nécessiter une loi de finances rectificative et ne doit pas se faire selon les procédures d'urgence ou exceptionnelles.

<sup>5</sup> Dont l'Union européenne, la Banque mondiale et l'Agence française de développement.

Les ajustements faits selon les procédures d'urgence peuvent se faire et se font généralement au détriment d'autres priorités fixées par les autorités lors de la présentation du projet de loi de finances de l'année. Cette situation peut amener à des taux d'exécution du budget variables d'un ministère à un autre (certains ministères peuvent se trouver avec des taux d'exécution des dépenses avoisinant les 200% or d'autres peuvent de trouver avec des taux d'exécution inférieur à 50%).

Lors de l'utilisation des procédures d'urgences (ou exceptionnelles) les dispositions réglementaires ou législatives ne sont pas appliquées, elles sont contournées ou elles sont interprétées de manière souple en utilisant de façon extensive des dispositions réservées aux situations réellement urgentes ou exceptionnelles. Il est parfois difficile d'identifier le motif réel du recours à ces procédures. Il peut s'agir parfois de négligences administratives ou aussi d'un contournement des lourdeurs procédurales pour pouvoir exécuter le budget à temps.

L'une des conséquences du recours abusif aux procédures exceptionnelles est le non-respect des plafonds alloués par le Plan d'engagement budgétaire. Les crédits accordés, aux secteurs tels que les secteurs sociaux ou le secteur des infrastructures, par le plan d'engagement budgétaire sont déjà faibles, et malgré cela, ils ne sont pas respectés, en raison du recours aux procédures exceptionnelles. Par conséquent, les crédits accordés à ces secteurs sont faiblement ou pas du tout exécutés.

### ***Le niveau des opérations extrabudgétaires***

D'un autre côté, la mission a soulevé le niveau important des opérations extrabudgétaires, un niveau qui dépasse largement 10 pour cent des dépenses et/ou des recettes totales du budget.

Le terme « opérations extrabudgétaires » correspond généralement aux transactions gouvernementales qui ne sont pas incluses dans le budget annuel ou ne font pas l'objet de reporting dans le rapport général de l'administration centrale.

Le budget et les états financiers de l'administration centrale, à savoir les lois de règlement du budget, le compte de gestion des comptes principaux, et la balance des comptes, doivent normalement retracer toutes les opérations en dépenses et en recettes

pour qu'elles soient examinées et approuvées par le législatif, et qu'il lui en soit rendu compte après la fin de l'exercice

Les opérations extrabudgétaires comprennent une grande variété de dispositions, à savoir le régime de retraite ou de sécurité sociale, les fonds discrétionnaires ou secrets. Plus récemment, les ressources publiques de l'extraction des ressources naturelles, l'aide étrangère (aide projet ou programme), les recettes des opérations de privatisation et les partenariats public-privé peuvent également être considérés comme des opérations extrabudgétaires si elles ne sont pas rapportées dans les états financiers de l'administration centrale à savoir la loi sur la reddition des comptes.

En RDC, le niveau de ces opérations non rapportées dans les états financiers de l'administration centrale à l'instar des emplois et ressources des établissements publics, et des emplois et ressources de la sécurité sociale, demeure important et ceci nuit à l'exhaustivité de l'information contenue dans la documentation budgétaire produite et publiée.

En plus, les informations sur les recettes et les dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les budgets, les ESB et les rapports budgétaires demeurent largement partielles (PEFA, 2012). En 2014, 67 % des dépenses financées par l'extérieur sont hors budget d'après la loi de reddition des comptes (Banque mondiale, 2012).

La Plateforme de la Gestion de l'Aide Internationale (PGAI), créée depuis près de 10 ans aujourd'hui avec pour objet de renseigner sur tous les apports extérieurs, peine à être totalement opérationnelle en raison de la disponibilité partielle des données par manque d'harmonisation entre les techniciens de la PGAI et ceux des Partenaires financiers.

### ***Les fichiers et les dépenses de personnel***

Un autre élément a été soulevé par la mission, c'est celui de la non exhaustivité et la non complétude des données relatives aux fichiers du personnel et leur correspondance aux fichiers de la paie. La non exhaustivité des données sur l'effectif de la fonction publique et la difficulté de prévision précise de la masse salariale qui représente environ 40% des dépenses publiques.

Cette situation est due à l'inexistence d'un fichier unique de la paie qui comprend l'ensemble du personnel de

l'État, un tel fichier permettrait une maîtrise des RH ainsi que la dépense publique liée à la paie.

Un projet est en cours d'implémentation actuellement et qui a pour finalité d'unifier tous les fichiers de la paie en un fichier unique, un fichier unique de référence et ceci suivant un chronogramme défini par le gouvernement, mais ce fichier n'inclut pas pour l'heure le personnel de souveraineté.

L'unification des fichiers de la paie et la bancarisation de la paie de tous les fonctionnaires de l'État permettraient dans une large mesure de maîtriser l'effectif de la fonction publique et la masse salariale.

Le Gouvernement a décidé de payer les fonctionnaires de l'État par voie bancaire. Les banques impliquées dans cette opération vont améliorer la transparence et transmettre les données sur les paiements effectifs et les reliquats éventuels de la paie. Cette mesure initiée depuis 2011 devrait faciliter l'ajustement des états de paie et la maîtrise des effectifs et de la masse salariale.

Le total du personnel bancarisé à ce jour dépasse le 650.000 agents et fonctionnaires, soit un taux de bancarisation d'environ 65%, l'objectif étant d'atteindre les 100%. Il reste donc à bancariser un peu plus de 350.000 agents et fonctionnaires<sup>6</sup>.

### ***Gouvernance du secteur des industries extractives***

L'amélioration de la gouvernance et l'information dans le secteur des industries extractives demeure un défi à relever en particulier la gouvernance des entreprises publiques opérant dans le secteur minier.

Certaines entreprises bénéficiant de royalties qui devraient être versés au Trésor, continuent de céder des actifs sans appel d'offre et sans prendre en compte les dispositions d'un décret ad hoc adopté par le gouvernement. Le processus de transformation d'entreprises publiques en sociétés commerciales, notamment le processus de vente des actifs, doit être étroitement surveillé par les autorités.

Les autorités devraient s'inspirer des meilleures pratiques internationales en la matière afin de s'attaquer à l'exploitation illégale des ressources

naturelles mais aussi pour mener à bien la révision des codes minier et des hydrocarbures.

Au cours des trois dernières années, des efforts ont été déployés par les autorités pour améliorer la gouvernance et la transparence dans le secteur des industries extractives. Actuellement, presque tous les contrats signés par le gouvernement dans les secteurs pétrolier, minier et forestier sont désormais accessibles au public.

Le pays a repris part à l'Initiative de transparence dans les industries extractives (ITIE) et publie dans ce cadre des rapports réguliers sur les recettes tirées des ressources naturelles. Il doit toutefois accomplir des efforts supplémentaires en vue d'assurer un processus de mise en concurrence abouti pour l'attribution des contrats miniers, pétroliers et forestiers.

### ***Contrôle et surveillance des finances publiques***

Le contrôle et la surveillance externes des finances publiques sont de la responsabilité du Parlement (Assemblée nationale et Sénat) et de la Cour des comptes. La qualité du contrôle et de la surveillance externes est indispensable pour que le législatif et le judiciaire soient informés de la façon dont l'exécutif a exécuté l'autorisation qu'il lui a été donnée, et pour qu'il soit rendu compte au citoyen de l'emploi des fonds publics.

Pour que le Parlement et la Cour des comptes soient en mesure d'apprécier l'exécution du budget et l'emploi efficace des fonds publics, il est indispensable que ces deux institutions disposent d'un pouvoir étendu pour l'examen des rapports de l'exécutif.

Pour ce qui est du Parlement, et selon la Constitution, le projet de loi de finances de l'année est déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le 15 septembre de chaque année. Dans la mesure où, par ailleurs, la Constitution dispose que la deuxième session s'ouvre le 15 septembre et se clôture le 15 décembre, les députés disposent d'un délai de quatre-vingt-dix jours pour l'examen du projet de loi de finances. Celui-ci doit être précédé du vote de la loi de reddition de la gestion précédente. Ces dernières années, les délais de dépôt du projet de loi de finances n'ont pas été respectés et les discussions se sont déroulées en séance extraordinaire.

En matière d'examen du projet de loi de finances, le Sénat n'intervient qu'en deuxième lecture, par exception

<sup>6</sup> Données issues des entretiens.

à la disposition de la Constitution qui dispose que les projets de loi sont déposés sur le bureau de l'une ou l'autre des Chambres. Toutefois, s'agissant de la loi de finances, le projet est impérativement déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale.

L'examen de l'Assemblée nationale de la loi de finances porte sur le détail des recettes et des dépenses. L'Assemblée nationale procède fréquemment par amendement au projet de loi de finances à un accroissement des dépenses compensé par un accroissement des prévisions de recettes. Or ces prévisions de recettes, telles que votées dans la loi de finances, se révèlent au final peu réalistes avec des taux d'exécution très faibles et en constante diminution.

S'agissant du contrôle exercé par le Parlement, et afin de renforcer le contrôle exercé et le rendre plus efficace, un manuel des procédures d'examen des lois de finances a été produit et validé par les deux commissions ECOFIN. Ce manuel, qui devrait constituer un appendice des règlements intérieurs des deux chambres du parlement, présente de manière claire et précise, les processus et l'ensemble des formalités à accomplir par le Parlement pour un meilleur suivi de l'action du pouvoir exécutif.

En ce qui concerne la Cour des comptes, sa compétence est fixée par la Constitution. La Cour des comptes relève de l'Assemblée nationale, elle contrôle dans les conditions fixées par la loi, la gestion des finances de l'État, des biens publics ainsi que les comptes des provinces, des ETD ainsi que les organismes publics.

La Cour des comptes de la RDC n'a pas changé depuis 2006 et ne dispose pas, à ce jour, d'une véritable loi organique qui l'érige en une véritable Institution Suprême de Contrôle, indépendante, au sens de l'INTOSAI (Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques), organisation dont elle est membre.

La Cour des comptes n'a pas les moyens de contrôler plus de 50% des dépenses totales. Elle est contrainte, vu le sous-effectif en termes de magistrats, de se limiter à seulement quelques catégories de dépenses jugées à risque. Ainsi, la Cour a contrôlé les marchés publics sur une période de trois mois, et les dépenses PPTTE sur une période de quatre ans et demi. Elle a également contrôlé un certain nombre d'entreprises publiques. La Cour n'a pas les moyens d'exercer le contrôle juridictionnel des comptes, ce qui serait un moyen de contrôler une grande partie de la dépense.

Dans l'objectif d'affermir et de conforter le rôle de la Cour des comptes, il est nécessaire d'examiner et de voter la proposition de loi organique portant organisation, composition et fonctionnement de la Cour des comptes qui a été déjà initiée et introduite à l'Assemblée nationale. Cette proposition de loi consacre l'indépendance de cette institution et son autonomie administrative et financière. Il renforce son rôle en matière de contrôle des finances publiques et d'évaluation des politiques publiques, en lui confiant entre autres la mission de certification des comptes de l'État.



# 4 TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES ET DE LA PARTICIPATION : ACTIONS ET RECOMMANDATIONS



Les actions et recommandations formulées ici se basent sur les recommandations formulées en 2013 et dont la mise en œuvre est en cours.

## MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS FORMULÉES EN 2013

Les recommandations et les actions de la mission de revue de 2013 se divisent en trois catégories, des recommandations et des actions transversales, des recommandations et des actions qui concernent la transparence et des recommandations et des actions qui concernent la participation<sup>7</sup>.

Nous présentons ici l'appréciation globale de la mise en œuvre des recommandations et des actions proposées par la mission de revue de 2013, le détail de la mise en œuvre desdites actions et recommandations sera présenté en annexes.

En ce qui concerne les recommandations transversales, les actions qui ont été, et/ou continuent à être, mises en œuvre consistent principalement à :

- L'amélioration de la compréhension commune de la transparence et la participation ;
- L'élaboration du projet de décret sur la gouvernance budgétaire qui constituerait le cadre juridique de la transparence et de la participation est en cours de préparation ;
- L'inclusion dans le projet de décret susvisé des dispositions relatives à la transparence et à la participation citoyenne rappelées par la présente mission notamment la compréhension commune des notions de transparence et de participation citoyenne, l'implication de la société civile dans les dispositifs de suivi et d'évaluation des projets, la formalisation des cadres de dénonciation de la société civile) ;

En ce qui concerne les recommandations relatives à la transparence, les actions concernent :

- L'interconnexion (en cours) de toutes les directions de la chaîne de dépense pour faciliter la production de l'information sur les dépenses en vue de leur

publication, et le déploiement d'efforts afin de respecter le plus possible le calendrier budgétaire ;

- La publication du PBAG au plus tard 1 mois avant le dépôt du projet de loi de finances de l'année et soumis en même temps que le projet de loi au Gouvernement et sitôt adopté, transmis en même temps que les autres documents au Parlement ;

Par contre la mission a constaté qu'aucune mission interne ou externe n'a analysé comme recommandé, le contenu actuel des documents clés par rapport aux standards d'exhaustivité exigés par l'IBP pour voir le cas échéant comment les améliorer. En plus, et dans les provinces, la publication des documents budgétaires se fait sur supports physiques et en nombre limité, en raison de problème de logistique et de moyens financiers.

En ce qui concerne, enfin, les recommandations relatives à la participation, la mission constate que :

- Les OSC participent de plus en plus au processus d'élaboration du budget ;
- Des analyses budgétaires sont produites par les OSC qui ont assisté aux réunions.
- Les OSC, constituées dans des groupes thématiques, participent aux activités des secteurs les concernant (ex : Finances publiques, Santé, Éducation, Approche genre) ;
- Les OSC assistent, au niveau provincial, certaines séances des Commissions ECOFIN et des plénières des assemblées provinciales. Dans certaines ETD elles jouent un certain rôle dans le processus budgétaire dans le cadre du budget participatif.

La principale faiblesse non corrigée reste la participation au suivi de l'exécution budgétaire, à travers l'exploitation des données d'exécution et la production de rapports d'analyse. Il en est de même de l'intégration de la société civile dans les dispositifs de suivi et d'évaluation des projets sur le terrain.

Plusieurs des recommandations de 2013 concernent le renforcement du rôle de la société civile, notamment :

- Renforcer la capacité de la société civile (y compris les médias) à tous les niveaux, dans la maîtrise de la législation financière, l'analyse budgétaire,

<sup>7</sup> Voir détail de mise en œuvre de recommandations en annexe.

l'exploitation des rapports, le contrôle, l'exécution, et l'évaluation

- Impliquer la société civile dans les travaux de planification et de l'élaboration des projets de budget sectoriels
- Intégrer la société civile dans les dispositifs de suivi et d'évaluation des projets sur le terrain
- Intégrer la société civile dans l'élaboration des projets de plan d'actions et des textes de lois au niveau du COREF
- Souligner l'utilité du Cadre de Concertation de la Société Civile, qui a été mis en place, pour avoir des interlocuteurs organisés et permanents

L'équipe conclut que seulement certaines actions et recommandations ont été réellement mises en œuvre, une part importante de ces actions et recommandations sont en cours d'être mises en œuvre. L'équipe de revue souligne la nécessité de démultiplier les efforts afin de continuer la mise en œuvre de ces actions notamment :

- L'amélioration de l'exhaustivité des documents fournis en analysant le contenu actuel des documents clés par rapport aux standards d'exhaustivité exigés par l'IBP ;
- L'implication de la société civile dans les travaux de planification et de l'élaboration des projets de budget sectoriels ;
- Le respect de l'agenda de préparation du budget afin d'avoir du temps pour faire participer les citoyens et respecter les échéances légales ;
- La production et la publication d'un rapport en milieu d'année conforme aux prescrits des standards internationaux ;
- L'intégration de la société civile dans les dispositifs de suivi et d'évaluation des projets sur le terrain ;
- La publication systématique et dans les délais prescrits du rapport de fin d'année ;
- La publication des résultats des actions (rapport d'activité) de l'IGF

Ces recommandations et actions, postulent l'importance

capitale pour la promotion de la transparence et de la participation citoyenne.

## ACTIONS ET RECOMMANDATIONS ISSUES DE LA REVUE DE 2016

Les actions<sup>8</sup> et les recommandations décrites ci-après ont fait l'objet d'une présentation, d'une discussion et d'une validation lors de l'atelier de restitution incluant l'ensemble des parties prenantes et organisé à la fin de la mission de terrain.

### Les actions

La plupart des actions proposées par la mission de revue de 2016 sont orientées vers la consolidation des acquis de la société civile et la préparation de ces organisations aux nouvelles étapes à franchir dans la promotion de la transparence et la participation. Ces recommandations s'inscrivent dans la continuité des recommandations de 2013 et visent à doter la RDC d'OSC plus professionnelles, plus responsables agissant dans le cadre des règles d'éthique et d'intégrité.

**Action 1 : Préparation et validation d'une charte de transparence et d'éthique en matière des finances publiques afin de promouvoir les valeurs de la bonne gouvernance et de gouvernance ouverte.**

Cette Charte cherchera à réunir les obligations et devoirs des parties prenantes en matière de finances publiques, et à établir une liste, non exhaustive, des normes de comportement attendues des acteurs en matière de transparence et de participation.

La charte permet d'explicitier davantage les définitions de la transparence et de la participation, de partager ces définitions de manière très large, de définir les pratiques fondamentales ayant trait à la transparence et à la participation, à organiser l'accès à l'information, et à l'organisation de l'examen des informations sur les finances publiques. Elle permet aussi d'explicitier d'autres concepts liés et contenus dans le projet de décret sur la gouvernance, et définir les modalités pratiques de mise en œuvre.

Cette charte permet d'explicitier les piliers et les principes de la transparence et de la participation, d'organiser les rapports entre les différents acteurs et définir les règles

<sup>8</sup> Voir détail des actions en annexe.



de bonne conduite et d'éthique en matière d'accès à l'information et à la participation citoyenne.

**Action 2 : Mise au point et validation, de la part de chaque OSC, de sa vision, de ses valeurs, de sa mission, de sa stratégie et d'un plan d'actions qui tracent son projet de développement en concertation avec toutes les parties prenantes.**

« **Si une personne rêve, c'est juste un rêve ; mais si plusieurs rêvent ensemble, c'est le début de quelque chose de nouveau »**

*Un proverbe brésilien*

À l'état où les OSC<sup>9</sup> sont actuellement, chacune d'elles devrait définir son organisation, son ossature, sa stratégie et un plan de développement à moyen et long terme. Dans le cadre d'un projet de développement des OSC, il est nécessaire que chacune d'elles dispose d'une vision. Le fait de fixer et de communiquer une vision permet de définir des objectifs communs, de coordonner les efforts de chacun et augmente les chances de réalisation de ces objectifs. Une vision lance un défi, simplifie la prise de décision, motive, donne une direction, aide à faire des choix, etc.

Les OSC doivent en plus disposer d'une mission, une mission qui identifie qui fait quoi, pour qui, pourquoi et comment ? C'est quelque chose de profondément identitaire et mobilisateur. Cela représente la raison d'être intemporelle de l'organisation et fonde son image. Les valeurs sont un concept central dans la vie publique, ce sont des principes auxquels doivent se conformer les manières d'être et d'agir, ces principes étant ceux que les OSC reconnaissent comme idéales et qui rendent désirables et estimables les êtres ou les conduites auxquelles elles sont attribuées.

La vision, la mission et les valeurs doivent conduire les OSC dans l'élaboration de leur stratégie et plan d'action de développement, de professionnalisation et d'affranchissement.

La vision, la mission, les valeurs, la stratégie et le plan d'action de développement des OSC doivent être discutés, débattus et puis validés par celles-ci et enfin concrétisés.

<sup>9</sup> Nous désignons par OSC, celles qui opèrent dans le domaine de la gouvernance en général et des finances publiques en particulier.

**Action 3 : Engager la réflexion sur le financement des OSC.**

Le financement constitue le moteur de développement de tout projet, toute entité ou tout groupe. Sans le financement nul ne peut avancer dans ses projets et ses programmes.

Les OSC en RDC manquent de moyens et ne disposent pas d'une assise financière leur permettant de financer leurs actions et activités. Elles dépendent dans une large mesure du financement des autorités et des partenaires au développement. Elles ne sont pas en mesure de générer des ressources issues de leurs actions et activités, et les entreprises privées ne financent pas de telles organisations.

Par ailleurs, la RDC ne peut pas se prévaloir d'OSC « solides » si ces dernières ne peuvent pas générer les ressources nécessaires au financement de leurs activités et de leurs projets, d'où la nécessité d'engager la réflexion sur le **financement des OSC**.

Cette réflexion doit être engagée avec l'ensemble des parties prenantes notamment avec le Gouvernement et les partenaires au développement afin d'arrêter le cadre juridique du financement qui va régir le financement des OSC et d'identifier la manière et les instruments (accréditations, critères minimaux, contrats objectifs, etc.) qui permettraient aux OSC d'avoir accès aux lignes de financements gouvernementaux ou multinationaux.

Cette réflexion sur le financement des OSC doit aussi aboutir à la fixation des critères de performance exigés pour accéder à certains types de financement mais aussi à déterminer la nature et le plafond du financement à octroyer compte tenu des activités, des actions, de l'organisation, des produits, etc.

Dans la perspective de pérennisation, ce financement devrait intégrer l'impératif du perfectionnement de la professionnalisation des membres des OSC, de façon à y constituer une expertise capable d'autofinancer l'OSC.

**Action 4 : Mise en place d'un programme d'appui à la société civile et d'une unité de gestion dudit programme.**

Ce programme est à mettre en place et à financer par les partenaires au développement. Afin contribuer à

la professionnalisation des OSC, à créer un espace et un cadre de concertation et de dialogue inter-OSC, à apporter un conseil et des services aux OSC, et à favoriser la création et l'organisation des OSC.

Ce programme, qui est financé dans beaucoup de pays par l'Union européenne, vise à renforcer la contribution effective de la société civile au développement socio-économique du pays, à contribuer au renforcement des capacités des OSC et leurs partenaires nationaux à travers l'ouverture d'espaces de dialogue et d'apprentissage collectif. Il permet de promouvoir la construction de confiance entre les acteurs publics et les OSC autour d'une vision partagée du développement et à travers l'analyse conjointe d'expériences et de bonnes pratiques.

Dans le cadre de la réalisation de cette action, une discussion est à mener entre gouvernement et partenaires afin de discuter des voies et moyens de mettre en place d'un tel programme, d'arrêter son budget, sa structure de gestion, etc.

**Action 5 : Création et mise en ligne d'une plateforme dédiée à la SC congolaise (en commençant par celle agissant dans le domaine de la gouvernance) à l'instar d'autres pays.**

Cette plateforme à créer est une plateforme associative, interactive et participative qui réunit les OSC congolaises dans un même espace facilitant ainsi leur mise en réseau, l'accès à l'information et le partage des opportunités. Cette plateforme doit cibler les OSC et les partenaires techniques et financiers sur tout le territoire congolais, d'autres partenaires nationaux peuvent appuyer cette plateforme sous différentes formes.

La plateforme, qui doit être mise en ligne, est appelée à promouvoir les OSC en RDC en coopération avec d'autres acteurs qui partagent cette vocation. La mise en place d'une plateforme vise à instaurer une société à travers laquelle les acteurs non étatiques (OSC, secteur privé, etc.) participent à des processus de dialogue avec le gouvernement pour la définition, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des projets et programmes et des politiques publiques en RDC. Elle permettra de renforcer les OSC en matière de

capacités d'élaboration, d'influence des décisions, de mise en œuvre et d'évaluation des programmes et des politiques de publiques.

La plateforme pourrait devenir une organisation incontournable sur les problématiques relatives à la promotion et au renforcement des capacités de la Société civile ; et pourrait développer des pôles d'expertises internes et externes et mettre en œuvre les stratégies, actions, méthodologies et outils les plus performants et innovants.

### *Les recommandations*

Sur le plan de la transparence, et en ce qui concerne la production et la publication des documents budgétaires, il est recommandé de :

- Veiller à assurer la production et la publication de manière régulière, systématique, et dans les délais prescrits des documents budgétaires ;
- Procéder à l'adaptation du format des documents aux normes et standards requis par l'IBP ;
- Responsabiliser les institutions qui seraient chargées de la publication des documents qu'elles produisent à travers la signature d'un arrêté conjoint précisant les responsabilités et les délais de production et de publication des documents budgétaires ;

Sur le plan de la participation, il est recommandé de

- Promouvoir, en général la participation citoyenne tout au long du cycle budgétaire. Cette participation doit être organisée et son cadre arrêté.

Les opportunités de participation doivent être convenues en commun accord avec le gouvernement en particulier et un échange permanent doit être maintenu pour promouvoir ces opportunités. Pour ce faire, il est nécessaire de :

- Rendre régulières les réunions du cadre de concertation et inclure les questions relatives à la transparence et la participation comme étant un point permanent à l'ordre du jour de ses réunions ;
- Diversifier les mécanismes de transparence et de participation.

# APPENDICES

Annexe 1 : État de mise en œuvre des recommandations formulées en 2013 .....	23
Annexe 2 : Actions 2016 .....	35
Annexe 3 : Recommandations 2016 .....	36
Annexe 4 : Priorisation des actions et recommandations 2016 .....	37
Annexe 5 : Planning d'implémentation des actions et des recommandations .....	38
Annexe 6 : Production et publication des documents budgétaires .....	39
Annexe 7 : Production et publication des documents : observations de l'équipe .....	40
Annexe 8 : État de mise en œuvre des six principes de participation .....	41
Annexe 9 : Institutions rencontrées .....	42

## Annexe 1 : État de mise en œuvre des recommandations formulées en 2013

Recommandations formulées	État de mise en œuvre	Observations (obstacles, solutions, etc.)
<p><b>Recommandations transversales</b></p> <p>Renforcer l'accès du public aux informations : améliorer la fonctionnalité des sites web du Ministère du Budget, des Finances et du Plan.</p>	<p>Bon nombre d'informations budgétaires sont disponibles et accessibles au public par le biais des sites <a href="http://www.budget.gouv.cd">www.budget.gouv.cd</a> et <a href="http://minfinrdc.com/minfin/">http://minfinrdc.com/minfin/</a> informations concernant notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les états de suivi budgétaire (ESB) par mois ;</li> <li>• Le budget citoyen ;</li> <li>• Les instructions relatives à l'élaboration du budget n+1 ;</li> <li>• La programmation budgétaire des actions du gouvernement (PBAG), document de stratégie jusqu'en 2016 ;</li> <li>• Le rapport synthèse du séminaire d'orientation budgétaire et des conférences budgétaires ;</li> <li>• Le rapport d'évaluation des politiques publiques.</li> </ul> <p>L'évolution technologique a rendu certaines améliorations possibles. À titre d'exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le site internet Ministère du Budget a une nouvelle page d'accueil depuis 2014 qui le rend plus attrayant suite à l'action de deux informaticiens formés en Afrique du Sud à cet effet. Les frais relatifs à cette formation ont été entièrement pris en charge sur le budget du Pouvoir central.</li> <li>• La possibilité de traçage de certaines informations pour les fonctionnaires à travers leurs noms et numéro matricule.</li> </ul>	<p>D'autres documents comme la loi portant reddition des comptes sont produits et ne sont pas mises sur les sites des ministères des finances et du budget alors qu'il n'y a aucune entrave particulière à leur publication.</p> <p>Des structures comme la Cour des comptes ont des sites, mais n'y publie pas les documents essentiels et n'assurent pas la bonne maintenance des sites. Celui de la Cour des comptes depuis l'expiration du contrat d'hébergement, initialement pris par un PTF.</p> <p>Il se pose un problème de culture de rendre publics les documents via le site Web. La Cour des Comptes recourt à un imprimeur pour produire et distribuer ses documents. Cependant elle n'a pas renouvelé le contrat d'hébergement de son site jadis pris en charge par un projet.</p> <p>En attendant que le site Web soit perçu comme un outil de visibilité des agences gouvernementales et de leurs actions, l'imposition de la diffusion des informations devrait être fortement encouragée à travers un texte officiel. Dans cet esprit, le projet de décret sur la gouvernance budgétaire en cours de finalisation au COREF est l'occasion idéale pour résoudre cette question.</p>

Recommandations formulées	État de mise en œuvre	Observations (obstacles, solutions, etc.)
<p><b>Recommandations transversales</b></p> <p>Aller au-delà de la publication des documents et développer une stratégie de dissémination, en utilisant par exemple la presse.</p>	<p>Les documents sont publiés dans le journal officiel, en principe payants pour ceux qui ne sont pas sur la liste de distribution gratuite. Mais une grande partie des documents surtout ceux de la Cour des comptes est produite sur des supports physiques et distribuée gratuitement dans les services concernés.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existence d'une cellule de communication au ministère du Budget.</li> <li>• Production par la DEP d'une revue trimestrielle intitulée « Échos du Budget » qui est un magazine trimestriel d'informations budgétaires entièrement financé par le budget du Ministère. Le numéro 001 (avril-juin) a traité entre autres des sujets comme (i) le contrôle de la paie qui permet d'économiser 10 milliards de francs congolais par trimestre dans trois ministères et cinq provinces ; (ii) la validation de la nouvelle nomenclature budgétaire ; (iii) la présentation du projet de loi de finances rectificative ; (iv) le budget participatif (avantages, processus d'élaboration, les acteurs, le contenu, le forum de restitution, etc.).</li> </ul>	<p>Dynamisation de la Cellule de communication à travers un arrêté légalisant son existence en cours de signature. La Cellule va coordonner la circulation de l'information aux niveaux interne et externe.</p> <p>Utilisation de la radio OKAPI des nations unies bien écoutée sur l'ensemble du territoire et qui serait disposée à offrir des émissions gratuites sur la transparence et la participation citoyenne en matière de gestion des finances publiques. En fait, la Radio Okapi est coutumière de ce genre d'information et de débats.</p>
<p>Améliorer l'exhaustivité des documents fournis : analyser le contenu actuel des documents clés par rapport aux standards d'exhaustivité exigés par l'IBP pour identifier comment les améliorer.</p>	<p>Aucune mission interne ou externe n'a analysé le contenu actuel des documents clés par rapport aux standards d'exhaustivité exigés par l'IBP pour voir le cas échéant comment l'améliorer.</p> <p>Faiblesse du système de suivi des recommandations.</p>	<p>Il y lieu aujourd'hui, d'organiser la production et la publication des documents. Il faut régler la collaboration entre ceux qui produisent les rapports, ceux qui sont autorisés à les transmettre pour publication et ceux qui les publient sur le site. Le rôle de chaque acteur, le délai qui lui est imparti pour faire son travail ou accomplir sa tâche doivent être précisés.</p> <p>À cet effet, il est préconisé l'organisation préalable par le COREF d'un atelier regroupant les administrations concernées et la société civile pour adopter le contenu des huit documents exigés par IBP et des autres documents publiés et définir les modalités pratiques de publication desdits documents (responsabilité en matière de production, de transmission pour publication et de publication effective sur les suites).</p> <p>Le projet de décret sur la gouvernance budgétaire doit prévoir la prise d'un arrêté pour régir cet aspect.</p>

Recommandations formulées	État de mise en œuvre	Observations (obstacles, solutions, etc.)
<p><b>Recommandations transversales</b></p> <p>Renforcer le rôle de la société civile : renforcer la capacité de la société civile (y compris les médias) à tous les niveaux, dans la maîtrise de la législation financière, l'analyse budgétaire, l'exploitation des rapports, le contrôle, l'exécution, et l'évaluation.</p>	<p>Les PTF qui appuient la réforme des finances publiques et ceux qui appuient les provinces, font des efforts pour renforcer les capacités de la société civile pour la rendre plus apte à jouer un plus grand rôle dans le processus budgétaire, notamment l'exploitation des documents budgétaires.</p> <p>Dans ce cadre, la société civile a bénéficié de formations qui lui ont permis de faire des analyses sur les projets de loi de finances. Environ soixante organisations ont assisté aux réunions pour produire la dernière analyse sur le budget.</p> <p>Selon le Président ECOFIN AN, la société civile (qui a confirmé ces dires), participe au processus d'examen du budget au niveau ECOFIN aux côtés des membres parlementaires et des responsables des ministères où elle intervient librement pour exprimer ses vues, au même titre que les parlementaires.</p>	<p>La pérennisation des acquis nécessite la mise en place d'un code de bonne de conduite pour régir la participation citoyenne.</p>
<p>Souligner l'utilité du Cadre de Concertation de la Société Civile qui a été mis en place cette année, ce cadre vise à avoir des interlocuteurs organisés et permanents.</p>	<p>Le cadre de concertation est plus axé sur les questions politiques.</p> <p>Les groupements thématiques des OSC fonctionnent bien et font du bon travail par leur participation aux activités des secteurs les concernant. Ex police, santé, éducation, etc.</p>	<p>Formaliser la communication entre la société civile et le COREF, notamment mettre en place un système de communication entre le COREF et l'ODEP, organisation faitière des OSC concernés par la gouvernance financière.</p>
<p>Intégrer la société civile dans l'élaboration des projets de plan d'actions et des textes de lois au niveau du COREF.</p>	<p>En matière d'élaboration des textes et sur invitation du COREF, la société civile a participé à l'élaboration du projet de loi relative aux finances publiques (LOFIP) en 2011.</p> <p>Le COREF a aussi impliqué la société civile dans l'élaboration du projet de loi relatif à la Cour des comptes en 2013.</p> <p>Il en est de même du projet de décret sur la gouvernance budgétaire en 2015.</p>	

Recommandations formulées	État de mise en œuvre	Observations (obstacles, solutions, etc.)
<p><b>Recommandations transversales</b></p> <p>Améliorer la compréhension commune de la transparence et la participation : trouver des opportunités de disséminer les définitions de la transparence et de la participation proposée dans ce rapport. Par exemple : intégration de ces définitions dans le « budget citoyen » annuel et dans le nouveau texte sur la Bonne Gouvernance Financière en cours d'élaboration par le COREF, publication d'un mémorandum sur la transparence et la participation.</p>	<p>Des efforts sont faits pour améliorer la compréhension commune de la transparence et la participation.</p> <p>Le budget citoyen publié par le ministère du budget comporte des encadrés donnant ces différentes définitions.</p> <p>Dans leurs interventions, au Parlement et dans la presse, les autorités évoquent ces questions</p> <p>Le projet de décret sur la gouvernance budgétaire ne comporte pas ces définitions.</p> <p>Des campagnes de sensibilisation n'ont pas été organisées pour sensibiliser les citoyens. Cependant ces thèmes ont été abordés lors des formations organisées par le COREF.</p>	<p>Sensibiliser et spécialiser les hommes de presse en matière de transparence des finances publiques et de participation citoyenne.</p> <p>Mettre en place, au niveau de l'ODEP, une unité de production de programme de sensibilisation sur la transparence et la participation comportant des clubs d'écoute et d'échanges dans les provinces, en français et en langues nationales.</p> <p>Introduire les notions de transparence et participation citoyenne dans le projet décret sur la gouvernance budgétaire dans le circuit de finalisation au COREF.</p> <p>Introduire la transparence et la participation citoyenne dans les actions de vulgarisation de la LOFIP au profit des fonctionnaires et autres agents évoluant dans les structures publiques et privées.</p>
<p>Considérer comment renforcer la transparence et la participation au niveau provincial dans le contexte de la décentralisation : encourager la publication des documents budgétaires provinciaux et l'implication de la société civile dans le processus d'élaboration et de suivi du budget provincial et des services déconcentrés. Ceci devrait tenir compte des leçons d'expérience d'initiatives en cours, en particulier au niveau provincial (par ex., appui de la Banque mondiale et du PNUD), et pourra s'appuyer sur certains programmes des bailleurs existants ou en cours de mobilisation.</p>	<p>La participation de la société civile est encouragée dans les provinces par les PTF qui les appuient et cela à des niveaux différents selon les provinces.</p> <p>Après les difficultés de départ, mais grâce aux formations reçues, les autorités provinciales ont compris la nécessité de la participation.</p> <p>La publication des documents budgétaires pour le moment se fait sur supports physiques et en nombre limité.</p> <p>Une province a même publié les statistiques budgétaires notamment les recettes recouvrées.</p> <p>Il au niveau de certaines provinces, un problème de moyens financiers pour multiplier les documents et de logistique (sites Internet).</p> <p>La présence des membres de la société civile est aujourd'hui acceptée dans les Commissions ECOFIN et dans les séances plénières.</p> <p>Certaines provinces ont pris des initiatives heureuses comme la dotation de la société civile de bâtiments équipés et de moyens de transport par une province.</p> <p>Le Forum sur la participation citoyenne, la charte sur le budget participatif, les formations sur le budget participatif et les activités de coaching sont autant d'occasions pour renforcer la transparence et la participation au niveau provincial.</p>	<p>Le Ministère de la Décentralisation avait créé avec l'appui du projet PADL un espace de communication au profit des provinces sur un site dédié aux seules provinces. Le site n'est plus fonctionnel depuis la fin du projet PADL.</p> <p>Faire partager les expériences et les bonnes pratiques de certaines provinces qui ont connu un accroissement des recettes dû à la bonne collaboration avec la société civile.</p>



## Recommandations spécifiques

### Préparation du budget

<p>Publication du document de stratégie budgétaire un mois avant le dépôt du budget et transmission à l'Assemblée nationale.</p>	<p>Le document de stratégie jusqu'à l'élaboration de la loi de finances 2016 était la traduction budgétaire du programme du Gouvernement sous la forme de programme budgétaire de l'action du Gouvernement. En tant que tel il est soumis en même temps que le projet de loi de finances de l'année au Gouvernement pour adoption.</p> <p>Sitôt adopté, il est transmis en même temps que les autres documents au Parlement.</p> <p>La publication un mois avant le dépôt du projet de loi de finances de l'année n'a pu se faire.</p>	<p>Pour compter de 2017, le Gouvernement a compris l'élaboration du CBMT comme outil de programmation budgétaire triennal glissant qui sera disponible dans le cadre de la préparation budgétaire. Le CBMT est adopté le 1er juin et transmis au Parlement. Il devra donc être publié sur le site courant juin.</p>
<p>Fixer à l'avance les dates des conférences de presse en rapport avec le budget.</p>	<p>Les conférences de presse sont du ressort des ministres chargés des finances et du budget. Elles sont censées intervenir après l'adoption du projet de loi de finances en Conseil de Ministres.</p> <p>Les conférences de presse ont lieu et les procédures utilisées pour inviter la presse lors des grands événements leur sont appliquées. La date de la conférence de presse dépend des conclusions de l'examen de la loi des finances par le Parlement.</p>	<p>Le projet de décret sur la gouvernance budgétaire prévoit expressément ces conférences qui se trouvent ainsi institutionnalisées. La conférence de presse budgétaire qui pourrait avoir lieu au plus tard deux jours après l'adoption de la loi de finances et au cours de la première semaine de janvier si la loi de finances n'est pas adoptée.</p>
<p>Revisiter l'approche d'élaboration du budget des investissements de manière à tenir compte des contraintes budgétaires.</p>	<p>Avant la circulaire budgétaire du ministre du Budget, son collègue du Plan publie une circulaire budgétaire destinée à encadrer la prévision des dépenses d'investissement. Cette circulaire contient des indications et une fiche de projet destinées à accompagner les acteurs budgétaires des ministères et institutions pour la préparation du budget des investissements.</p> <p>Une copie de la circulaire est déposée à la DPSB.</p> <p>La circulaire de 2017 a été signée le 10 mai 2016 et les sectoriels ont été invités à déposer leurs prévisions au Plan et au Budget.</p> <p>La DCB procède à des analyses des prévisions des sectoriels en vue des échanges au cours des conférences budgétaires. Mais l'ordre de passage fait que la rubrique "investissements" est examinée et discutée en dernière position et en quelques minutes, au moment où les participants sont fatigués et pressés de partir.</p> <p>Pour améliorer les prévisions, les ministères et institutions sont encouragés à utiliser une rubrique budgétaire : "pré investissement" destinée aux études pour maîtriser les coûts ou la faisabilité des projets afin de permettre aux sectoriels de disposer de projets d'investissements bien documentés.</p>	<p>Les responsables du Ministère du Plan prévoient l'élaboration d'un programme d'investissements (PIP) qui sera un bon outil de programmation budgétaire.</p> <p>Dans ce cadre, il est prévu le recrutement d'un consultant pour produire le guide d'élaboration du PIP, former le personnel à l'utilisation du guide et accompagner les acteurs concernés pour l'élaboration effective de ce document afin de permettre une meilleure prise en compte de la partie noble du budget.</p>

## Recommandations spécifiques

### Préparation du budget

**Renforcer la participation des ministères sectoriels dans l'élaboration du budget.**

La participation des ministères est acquise à travers l'appui accordé à l'unité de gestion budgétaire par les sous-gestionnaires des crédits de la DPSB en poste dans les ministères et institutions.

Les membres de l'unité de gestion budgétaire composée du Secrétaire Général, du Conseiller financier du ministre, du DEP, du Directeur des services généraux, du Contrôleur budgétaire, participent aux conférences budgétaires où ils prennent la parole pour évoquer les questions spécifiques concernant leurs départements.

La mauvaise gestion budgétaire (gel des crédits empêchant la consommation des crédits de certains ministères et institutions au profit d'autres qui connaissent des consommations exponentielles de crédits budgétaires) a pour conséquence l'absence de motivation des sectoriels pour la prévision de leurs dépenses. Leur participation est une simple formalité.

**Implication de la société civile dans les travaux de planification et de l'élaboration des projets de budget sectoriels.**

Participation et implication encore limitées à quelques groupes thématiques dynamiques de la société civile des secteurs comme la santé, l'éducation, la police, etc.

En outre, la société civile participe largement aux débats d'orientation budgétaire et aux conférences budgétaires.

La réelle difficulté dont fait face la société civile est la prise en charge de ses activités. Ne disposant pas de ressources propres, elle se tourne vers l'État et ses partenaires.

Il y a donc une nécessité pour l'État et ses partenaires au développement de trouver une solution à l'exercice par la société civile de sa mission et de façon indépendante.

**Respect de l'agenda de préparation du budget afin d'avoir du temps pour faire participer les citoyens et respecter les échéances légales.**

Des efforts sont faits dans le sens de la publication de la circulaire budgétaire ces deux dernières années. L'AN a félicité le Gouvernement pour le dépôt à temps des projets de loi de finances de l'année. Mais des contraintes liées à la conjoncture politique peuvent perturber ce calendrier, cas de la prévision 2017 où le dépôt a été fait le 25 octobre 2016.

Les principales étapes contenues dans le calendrier des travaux budgétaires sont respectées dans l'ensemble (Séminaire d'orientation en juillet et conférences budgétaires en août). Cela se fait au détriment du délai accordé aux ministères et institutions pour élaborer leurs avant-projets de budget vu les dates d'envoi de la circulaire budgétaire.

Les circulaires budgétaires des trois derniers exercices (2015, 2016 et 2017) ont été élaborées respectivement le 19 juin 2014, le 26 juin 2015 et le 18 juin 2016.

Parfois avant leur publication officielle, les différents calendriers connaissent déjà certains dépassements concernant la programmation des activités de préparation contenue dans les circulaires.

La signature des documents est soumise à l'agenda du Ministre.

La signature du projet de décret sur la gouvernance comprend des délais permanents à même de permettre une préparation plus saine du budget.

La circulaire budgétaire se limiterait aux indications et modalités pratiques d'élaboration des budgets.

## Recommandations spécifiques

### Exécution du budget

**Préparation et publication d'un rapport en milieu d'année.**

Le document publié n'est pas conforme aux normes prescrites par IBP. Il ne s'agit pas d'un rapport à mi-parcours, mais d'un état de suivi budgétaire accompagné de quelques commentaires.

Organisation par le COREF d'un atelier regroupant les administrations concernées et la société civile pour adopter le contenu des huit documents clés exigés par IBP et des autres documents publiés.

En fait, le document actuel préparé est destiné à accompagner le projet de loi de finances de l'année au Parlement.

**Publication des informations financières et non-financières relatives à la paie, en faisant une annonce chaque mois que les salaires ont été payés, et par la publication des noms des salariés.**

Les informations financières relatives à la paie et les noms des salariés ne sont communiqués qu'aux structures chargées du paiement des salaires (banques et comptabilité Existence du fichier unique après le processus de fusion entamé en 2014 de plusieurs fichiers.

Ce fichier comporte chaque mois un listing indiquant la masse salariale payée ainsi que les noms et effectifs par ministères et institutions concernés.

Les noms sont donc disponibles mais ne peuvent être publiés sur le site du fait du volume (1 098 166 agents publics en 2016).

La paie des soldes est effectuée à partir du 15 de chaque mois et le système offre aussi aux agents la possibilité de l'interrogation par SMS pour connaître leur situation, notamment s'assurer qu'ils sont sur le listing.

En cas de problème de solde, l'agent est informé par le biais d'une fiche conçue à la Direction de la Paie et qui lui est envoyée.

**Mettre en application les dispositions de la LOFIP qui prévoient des crédits provisionnels en ce qui concerne les faits de guerre et les catastrophes.**

La LOFIP et la nomenclature budgétaire ont prévu ces rubriques qui sont régulièrement dotées de crédits et cela, depuis plusieurs années : Dépenses sécuritaires (ligne fonds spécial d'interventions) et calamités et catastrophes (ligne dans Affaires humanitaires).

Ces crédits ne peuvent être utilisés qu'en cas de survenance de l'objet pour lequel ils sont prévus. Malheureusement, ces ressources sont parfois utilisées comme des crédits de réserve et parfois sans réaménagement budgétaire.

Le problème réside dans la non application des procédures d'exécution et relève donc de la volonté politique.

**Appliquer les dispositions de la LOFIP par rapport aux transferts et virements des crédits.**

–

Recommandations spécifiques	
Exécution du budget	
<p><b>Publier à temps l'information exhaustive sur les marchés publics (notamment : les appels d'offre, les contrats publiés...).</b></p>	<p>L'ARMP a une obligation légale de publier : (i) le plan de passation des marchés, (ii) le DAO au minimum un mois avant le dépôt des offres, (iii) la notification provisoire avec une information des concurrents sur les motifs de rejet ou la cause de la non-retenue, (iv) les informations clé du contrat signé cinq jours après la publication de la notification provisoire, (v) la totalité du contrat quand il s'agit d'un contrat de gré à gré.</p> <p>Elle a aussi l'obligation de tenir à la disposition des soumissionnaires, le PV de l'ouverture publique.</p> <p>Les informations sur les marchés publics sont publiées sur le site de l'ARMP, notamment les DAO et les résultats des comités d'évaluation.</p>
<p><b>L'intégration de la société civile dans les dispositifs de suivi et d'évaluation des projets sur le terrain.</b></p>	<p>La société civile est impliquée de façon irrégulière et épisodique dans des activités de suivi des projets sur le terrain.</p> <p>Aucun document officiel n'encadre, jusqu'à présent, cette implication prévue évoquée dans le projet de décret sur la gouvernance. Aux yeux de l'IGF cette implication est importante pour l'exercice du contrôle des biens et finances publics.</p> <p>Cependant, la pénurie de ressources finances constitue un facteur limitant.</p>
<p><b>Formaliser des cadres de dénonciation pour permettre à la société civile de contribuer à l'amélioration de la gestion des finances publiques.</b></p>	<p>La dénonciation est une forme de participation. La dénonciation de façon générale, notamment la pétition, est prévue dans les dispositions de la constitution.</p> <p>Pas de mesure prise en rapport avec la recommandation.</p> <p>Les statuts de l'IGF prévoient la prise en compte des dénonciations.</p>
	<p>Cependant certains marchés ne passent pas par les structures prévues, notamment la cellule des marchés publics et ne sont pas répertoriés. D'autres passés de gré à gré ne sont ni connus, ni publiés. La situation des contrats de gré à gré se présente comme suit en valeur pour les derniers exercices échus : 2013 : 5,65% ; 2014 : 16,92% et 2015 : 59,47.</p> <p>Le non-respect de la réglementation des marchés publics remet en cause la crédibilité des informations publiées (non exhaustive) et la transparence des marchés publics.</p> <p>Nécessité pour l'État et ses partenaires au développement de trouver une solution à l'exercice par la société civile de sa mission et de façon indépendante.</p> <p>Il serait judicieux d'expliquer davantage les ouvertures sur cette question faites dans le projet de décret sur la gouvernance budgétaire.</p> <p>Absence de volonté politique.</p> <p>Il y a une nécessité de formaliser et de clarifier les allusions contenues dans la constitution dans le projet de décret sur la gouvernance budgétaire et le code de bonne conduite de la société civile, etc.</p> <p>Cependant il ne faut pas minimiser les risques de délation.</p>

## Recommandations spécifiques

### Exécution du budget

Publier le rapport trimestriel sur l'exécution des investissements.

Il existe une direction du contrôle et du suivi des investissements au Ministère du Plan mais qui n'arrive pas toujours à sortir sur le terrain et quand elle le fait, elle ne couvre que quelques provinces.

La Direction de la Programmation et de la Budgétisation organise aussi des missions de contrôle sur le terrain pour voir la réalité des projets et leur niveau d'exécution et souvent des irrégularités sont découvertes. Mais faute de moyen l'action ne touche que quelques provinces et ne se déroule pas chaque année.

Les rapports de ces structures étaient publiés sur le site du ministère du Plan, mais ce dernier n'est plus fonctionnel.

La Publication trimestrielle des ESB devrait suffire, mais les situations ne sont pas exhaustives du fait des montants importants qui échappent au circuit de la dépense.

Multitude de services chargés du suivi dans un contexte de faiblesse des moyens de fonctionnement des services est source d'inefficacité et d'inefficience.

En attendant une plus grande rationalisation des du cadre institutionnel de la gestion des investissements création par exemple d'une structure chargée de la gestion du PIP), il y a lieu de procéder à une mutualisation des moyens, notamment les sorties de terrain pour le suivi et le contrôle.

Pour renforcer la discipline en matière d'investissements surtout ceux financés sur les ressources extérieures, il serait bon de prévoir une disposition dans la loi de finances de l'année, interdisant l'exécution de toutes activités non contenues dans le budget de l'État.

Mise en place d'un dispositif de suivi du PIP.

Rendre fonctionnel le site du ministère du Plan.

Recommandations spécifiques	
Comptabilité et rapports financiers	
<p>Informatiser et interconnecter toutes les directions de la chaîne de dépense, y compris la DRGC.</p>	<p>Toutes les directions de la chaîne de dépense sont interconnectées. Mais pas la DRGC qui ne fait pas partie de la chaîne des dépenses.</p>
<p>Divulguer le rapport en fin d'exercice.</p>	<p>Le rapport de fin d'exercice est publié seulement dans le Journal Officiel par principe payant mais il n'est pas publié sur le site du Ministère.</p>
<p>Mettre en place le réseau national des comptables publiques, et publier tous les rapports produits par le réseau.</p>	<p>Un réseau de comptables publics digne de ce nom n'est pas mis en place en RDC. Les comptables actuels qui relèvent de la Direction de la comptabilité publique, ne sont pas suffisamment impliqués dans le processus de prise en charge des dépenses (comptables payeurs) et n'ont pas l'information nécessaire sur la gestion budgétaire détenue en partie par la Direction du Trésor et de l'ordonnancement.</p>
<p>Produire et publier le rapport sur la gestion des finances publiques de l'état, les biens publics, les comptes des provinces, ETD et des organismes publics.</p>	<p>Un rapport sur la gestion des finances publiques de l'état, les biens publics, les comptes des provinces, ETD et des organismes publics n'est pas encore publié. Ce rapport n'existe pas.</p>
	<p>La LOFIP a prévu la loi de consolidation qui regroupe les budgets du Pouvoir central et des provinces tant en prévision qu'en exécution. Les lois de finances et les édits budgétaires font l'objet de contrôle par la Cour des comptes qui contrôle de façon générale les biens et finances publics. Techniquement et juridiquement, il est possible d'élaborer ce document. Sa production en l'état actuel semble difficile pour une question de disponibilité de l'information fiable en raison de la mauvaise tenue de la comptabilité publique et surtout de la quasi-inexistence de la comptabilité matière.</p> <p>La réorganisation de la gestion des finances et des biens publics conformément aux dispositions de la LOFIP et du RGCP devrait permettre de trouver une solution à ce problème.</p>

## Recommandations spécifiques

## Comptabilité et rapports financiers

## Publier tous les rapports d'audit spécifiques.

La constitution (Article 180) permet la publication du rapport annuel de la Cour des comptes. Mais il n'est pas encore produit

Tous les rapports d'audit spécifiques de la Cour des comptes sont produits et publiés dans le Journal Officiel mais pas sur un site.

La Cour des comptes a un site, mais n'y publie pas les documents essentiels et n'assure pas la bonne maintenance de son site. En effet, depuis l'expiration du contrat d'hébergement initialement pris par un PTF, le site ne fonctionne pas. Pourtant, elle recourt à un imprimeur pour produire ses documents afin de les distribuer aux personnes et services concernés.

Il s'agit ici d'un problème de culture de rendre publics les documents via le site Web.

Le Président de la Cour des comptes envisage la réhabilitation du site de la Cour pour y publier tous les rapports produits par l'Institution.

Cf. commentaires et recommandation relatifs à la production et à la publication des rapports.

**Produire et publier le commentaire sur le projet de loi portant sur la reddition de comptes est produit et publié au Journal Officiel mais pas sur un site.**

La situation se présente comme suit :

2013 : dépôt du projet de loi le 13 juin 2014, et, transmission des observations au Parlement le 22 septembre.

2014 : dépôt le 3 septembre 2011, et, transmission des observations le 29 septembre.

2015 : dépôt le 30 août 2016, et, transmission des observations le 26 octobre.

## Publier les résultats des actions de l'IGF.

IGF produit (i) son programme d'action soumis à l'approbation de la tutelle, (ii) des rapports trimestriels et (iii) un rapport annuel.

Aucun n'est publié ni au JO, ni sur aucun support destiné au public.

IGF ne publie ses rapports d'audit sur aucun site. Ils sont destinés à l'autorité de tutelle et au commanditaire de l'audit.

Aucun obstacle d'ordre technique, organisationnel, managérial ne limite cette publication en dehors d'une certaine idée de l'éthique et du devoir de réserve de l'IGF.

La publication des rapports de l'IGF devrait être évoquée lors des discussions sur la production et la publication des rapports, notamment la production des rapports trimestriels, semestriels et annuels sous des versions appropriées.

Traduire les conclusions dans le texte réglementaire prévu à cet effet.



Recommandations spécifiques		
<b>Intégration de l'aide extérieure</b>	<p>Encouragé par un partenaire au développement, la Banque mondiale, le Gouvernement a adopté un arrêté interministériel sur la coordination des acteurs en matière ressources extérieures.</p> <p>Cet arrêté n'a pas pris en compte un ministère impliqué dans la gestion des ressources extérieures et cela a rendu difficile son application.</p> <p>Une autre difficulté est le sentiment de certains PTF d'être considérés comme des fonctionnaires chargés d'appliquer les décisions du Gouvernement avec des délais précis de réaction.</p> <p>La PGAI est une banque de données qui utilise le web pour alimenter la plateforme.</p> <p>Au départ, des points focaux des ministères chargés des finances, budget, coopération, certaines provinces (équipements acquis et agents formés) et les PTF échangeaient l'information.</p> <p>Avec les problèmes de connexion vu la faible capacité de la bande passante, les différents acteurs ont abandonné.</p> <p>La DPB, la Direction de la Coordination des ressources extérieures et la PGAI ne travaillent pas suffisamment ensemble.</p> <p>Faiblesse des moyens financiers et matériels.</p>	<p>Accélérer l'adoption des projets de décret et de protocole d'accord entre le Gouvernement et les PTF visant à permettre une interaction contrôlée entre la PGAI et ses partenaires que sont les ministères et institutions bénéficiaires et les PTF.</p> <p>Renforcer le système d'informatisation de la PGAI.</p>
Transmettre régulièrement l'information sur l'aide dans la base de la PGAI.	De ce qui précède, la situation se détériore aujourd'hui plus qu'hier.	Idem sue ci-dessus
Agences d'exécution	Idem sue ci-dessus	
Unité de projets	Idem sue ci-dessus	

## Annexe 2 : Actions 2016

Actions	Impact	Indicateurs de réalisation	Activités	Parties prenantes <sup>10</sup>	Délai de réalisation	Complexité
A1. Préparation et validation d'une charte de transparence et d'éthique en matière des finances publiques afin de promouvoir les valeurs de la bonne gouvernance et de gouvernance ouverte.	Très élevé	Charte co-signée par les différentes parties prenantes, et publiée	Organisation des échanges Consultation et concertation Validation à l'occasion de la tenue de la table de concertation Co-signature de la charte Publication et dissémination	COREF (L) OSC, pouvoirs publics, PTF	06 mois	Peu complexe
A2. Mise au point et validation, de la part des OSC, d'une vision, de valeurs, d'une mission, et d'une stratégie et d'un plan d'actions qui tracent leur projet de développement en concertation avec toutes les parties prenantes.	Élevé	Vision, mission et valeurs discutés et validés, co-signés par les OSC, et publiés Stratégies et PA validés et publiés	Échanges sur la vision, la mission et les valeurs Validation, signature et publication Échanges sur la stratégie et le PA, validation et publication	OSC (L) Pouvoirs publics, PTF	06 mois	Peu complexe
A3. Engager la réflexion sur le financement des OSC.	Faible	Rapport sur le financement des OSC en RDC	Organisation des échanges avec le gouvernement et les OSC Validation du schéma et des critères de financement OSC Consigner le schéma et les critères de financement des OSC dans un rapport Publication du rapport	PTF (L) Groupe inter bailleurs, pouvoirs publics	03 mois	Pas complexe
A4. Mise en place d'un programme d'appui à la société civile et d'une unité de gestion dudit programme.	Moyen	Programme formulé, signé et unité de gestion opérationnelle	Échange sur les composantes du programme Identification et formulation Signature du programme Mise en place de l'unité de gestion (recrutement, budget, local, site web opérationnel, etc.)	UE (L) OSC, GIB Finances publiques, COREF, pouvoirs publics	12 mois	Très complexe
A5. Création et mise en ligne d'une plateforme dédiée à la SC congolaise (en commençant par celle agissant dans le domaine de la gouvernance) à l'instar d'autres pays.	Très élevé	Plateforme opérationnelle et en ligne	Mise en place de l'unité d'administration de la plateforme Fourniture du budget de gestion de la plateforme Identification du contenu Création du site web Mise en ligne de la plateforme	BM (L) Autres PTF, OSC, COREF	12 mois	Complexe

10 La responsabilité de réalisation revient au « Lead » (partie responsable/dirigeante) désigné par la lettre « L »

## Annexe 3 : Recommandations 2016

Recommandations	Impact	Indicateurs de réalisation	Parties prenantes	Délai de réalisation	Complexité
<b>R1.</b> Veiller à assurer la production et la publication de manière régulière, systématique, et dans les temps des documents budgétaires.	Très élevé	Amélioration des scores lors des prochaines EBO	COREF (L) Ministère du Budget, Finances, Économie, PGAI, DGI, DGDA, DGRAD, Provinces, OSC	06 mois	Pas complexe
<b>R2.</b> Procéder à l'adaptation du format des documents pour les rendre compatibles avec normes et standards requis par l'IBP.	Élevé	Amélioration des scores lors des prochaines EBO	OSC (L) Ministère du Budget, Finances, Plan, PGAI, Provinces	06 mois	Pas complexe
<b>R3.</b> Responsabiliser les institutions qui seraient chargées de la publication des documents qu'elles produisent à travers la signature d'un arrêté conjoint précisant les responsabilités et les délais de production et de publication des documents budgétaires.	Moyen	Arrêtés signé	PTF (L) Ministère du Budget, Finances, BCC, Provinces	03 mois	Peu complexe
<b>R4.</b> Promouvoir, en général la participation citoyenne tout au long du cycle budgétaire. Cette participation doit être organisée et son cadre arrêté.	Élevé	OSC impliquée dans le processus de suivi et évaluation des projets	UE (L) Autres PTF, Ministère du Budget, Finances, Plan, COREF, PGAI, OSC, Provinces	03 mois	Complexe
<b>R5.</b> Rendre régulières les réunions du cadre de concertation et inclure les questions relatives à la transparence et la participation comme étant un point permanent à l'ordre du jour de ses réunions.	Faible	PV des réunions organisées	BM (L) Autres PTF, Ministère du Budget, Finances, Plan, COREF, PGAI	03 mois	Pas complexe

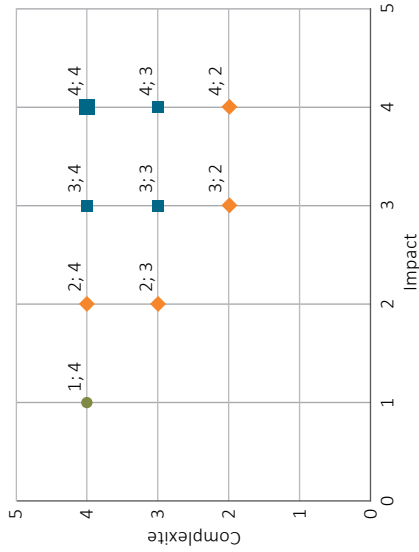
**Annexe 4 : Priorisation des actions et recommandations 2016**

Actions et recommandations	Impact	Complexité
A1	4	3
A2	3	3
A3	1	4
A4	3	
A5	4	2
R1	4	4
R2	3	4
R3	2	3
R4	3	2
R5	2	4

*Grille de notation*

Impact : Très élevé (4) Élevé (3) Moyen (2) Faible (1)

Complexité : Pas complexe (4) Peu complexe (3) Complexe (2) Très complexe (1)



Actions très prioritaires : A1, A2

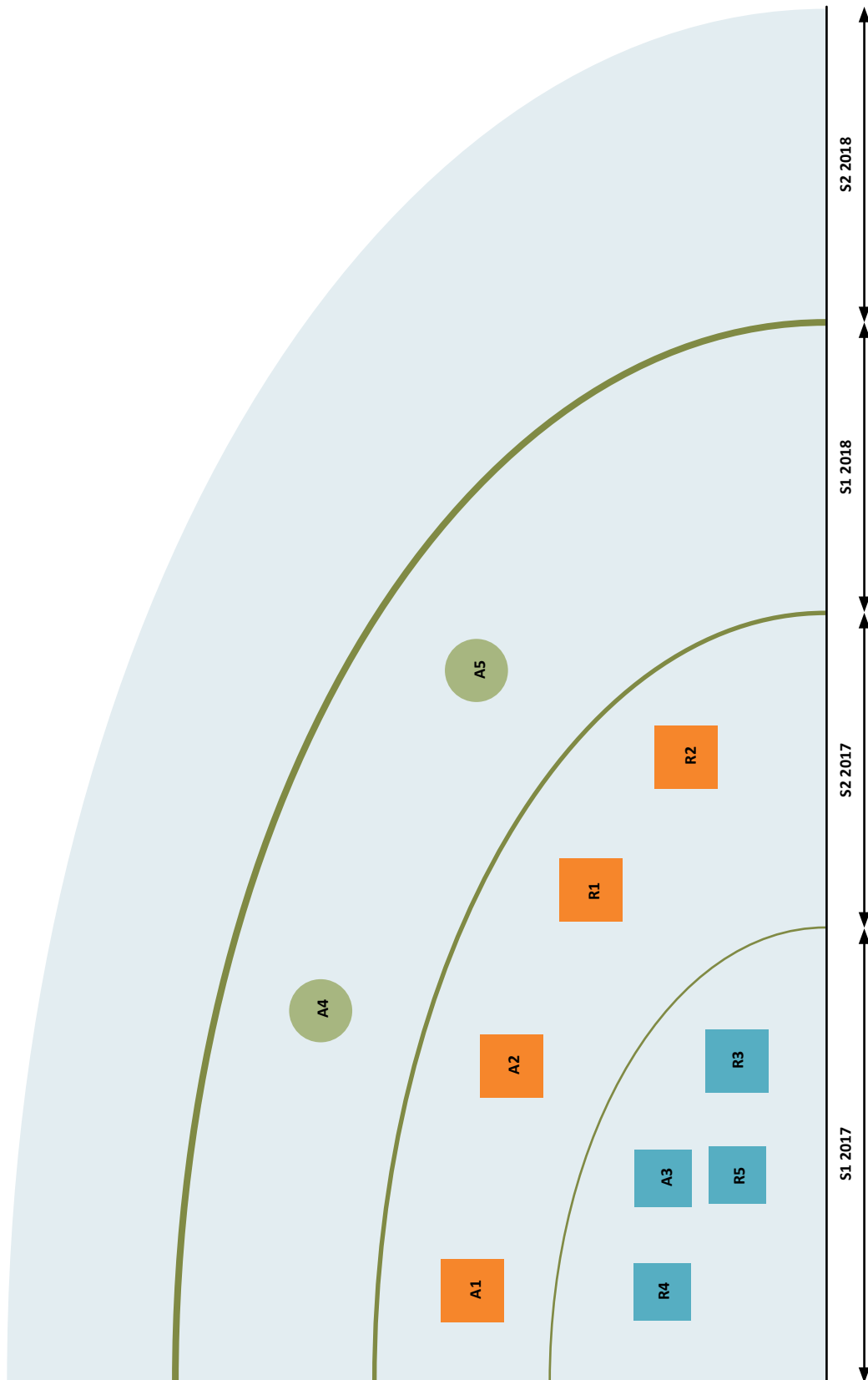
Recommandations très prioritaires : R1, R2

Actions prioritaires : A5

Recommandations prioritaires : R5, R3, R4

Actions peu prioritaires : A3, A4

Annexe 5 : Planning d'implémentation des actions et des recommandations



## Annexe 6 : Production et publication des documents budgétaires

Document (Date/délaï recommandé pour la publication)	Produit	Publié
<b>Rapport préalable au budget</b> (Au moins un mois avant que la proposition de budget de l'exécutif soit soumise à l'assemblée nationale pour examen)	Oui	Oui
<b>Projet de budget de l'exécutif</b> (Peut être publié tant qu'il est en cours d'examen par l'autorité législative mais avant son approbation)	Oui	Oui
<b>Budget approuvé</b> (Au plus tard trois mois après son approbation par l'autorité législative)	Oui	Oui
<b>Budget citoyen</b> (Dans le même délai que le document auquel correspond le Budget des citoyens (par exemple, le Budget des citoyens du budget adopté doit être rendu public au plus tard trois mois après l'approbation du budget par l'autorité législative)	Oui	Oui
<b>Rapports en cours d'année</b> (Au plus tard trois mois après la fin de la période couverte par le rapport)	Oui	Oui
<b>Revue de milieu d'année</b> (Au plus tard trois mois après la fin de la période couverte par la revue c'est-à-dire trois mois après le milieu de l'exercice)	Oui (pas selon les standard requis)	Non
<b>Rapport de fin d'année</b> (Au plus tard 12 mois après la fin de l'exercice auquel il rapporte)	Oui	Non (publié en retard)
<b>Rapport d'audit</b> (Au plus tard 18 mois après la fin de l'exercice auquel il rapporte)	Non produit	Non



## Annexe 7 : Production et publication des documents : observations de l'équipe

Document	Observations de l'équipe
Rapport préalable au budget	Le document de stratégie budgétaire est partagé et discuté, mais n'est pas envoyé à l'autorité législative dans les délais prescrits.
Projet de budget de l'exécutif	Le projet de loi de finances est considéré comme étant le projet de budget de l'exécutif. Il n'inclut pas les dépenses pluriannuelles selon la classification économique et administrative. Il n'inclut pas aussi la projection pluriannuelle des recettes par source et par catégorie de recettes. Il n'inclut pas enfin les informations sur la composition de la dette au début de l'année budgétaire et en fin d'année budgétaire. Certaines de ces informations sont néanmoins disponibles dans la programmation budgétaire des actions du gouvernement (PBAG), prélude de l'actuel cadre budgétaire à moyen terme (CBMT), annexé au projet de loi de finances de l'année.
Budget approuvé	Les observations (insuffisances) faites pour le projet de budget de l'exécutif sont valables pour le budget approuvé.
Budget citoyen	Le budget citoyen (BC) est publié avec retard. Le BC est trop technique, il doit être compréhensible aussi bien par les techniciens et les non techniciens des finances publiques. Le BC doit donner des illustrations et des définitions pour les quelques termes techniques utilisés. Le BC gagnerait à être plus convivial et attractif et doit comporter les coordonnées des autorités (services ou personnes) à contacter pour répondre à des besoins complémentaires d'informations.
Rapports en cours d'année	Les états de suivi budgétaires (ESB) peuvent être considérés comme étant des rapports en cours d'année. Leur contenu doit être amélioré en développant l'analyse des écarts entre les prévisions et l'exécution. Les ESB doivent obéir à des normes internationales (ou nationales si elles existent) en matière de diffusion des données. Les ESB doivent présenter les réalisations en recettes et en dépenses selon les mêmes classifications utilisées pour la formulation du budget. Les ESB doivent comparer les réalisations en recettes et en dépenses avec les mêmes périodes de l'année précédente.
Revue de milieu d'année	Le rapport d'exécution de la loi de finances (RELF) à fin juin de l'année N est transmis à l'Assemblée nationale avec l'ensemble des documents accompagnant le projet de loi de finances de l'année N+1. Le RELF à fin juin de l'année 2015 n'est pas publié, celui se rapportant au premier semestre 2016 n'est pas également publié mais il est inclus dans la documentation budgétaire accompagnant le projet de loi de finances de l'année transmise à l'Assemblée nationale pour examen et vote. Le RELF ne justifie pas et n'explique pas les écarts entre les prévisions et les réalisations. Il ne compare pas les réalisations par rapport à la même période de l'année précédente. Le RELF ne donne pas de prévisions sur les réalisations attendues pendant la deuxième moitié de l'année. Le RELF ne donne pas les réalisations selon les mêmes classifications de formulation et de vote du budget (ex. selon la classification administrative pour les dépenses).
Rapport de fin d'année	Le rapport disponible et publié est celui se rapportant à la gestion 2012. Ceux se rapportant aux gestions 2013 et 2014 sont produits mais non publiés. Celui se rapportant à la gestion 2015 vient d'être transmis à l'Assemblée nationale pour examen et vote. Il est à noter que, de point de vue légal, le projet de loi portant reddition des comptes de l'année N-1 doit être examiné et voté par l'Assemblée nationale avant l'examen et le vote du projet de loi de finances de l'année N+1. Cette disposition est respectée, les lois sur les redditions des comptes sont préparées et votées dans les délais mais ne sont pas publiées. L'étude de la loi portant reddition de compte de la gestion 2012 montre que l'information qui y figure n'est pas exhaustive.
Rapport d'audit	Le rapport annuel de la Cour des comptes n'est pas produit et par conséquent non publié. Le rapport annuel de l'IGF est produit et est remis qu'à la hiérarchie. Il n'est pas rendu public. La mission n'a pas pu porter un jugement sur le format des rapports et leurs contenus.

## Annexe 8 : État de mise en œuvre des six principes de participation

Les six principes de la participation	Observations de l'équipe
<p>La participation doit avoir lieu pendant toutes les étapes du cycle budgétaire.</p> <p>La participation de la société civile est offerte lors de la tenue des conférences budgétaires et lors de la tenue du séminaire d'orientation budgétaire.</p>	<p>Partiellement : la participation a lieu pendant une partie de l'élaboration et l'examen du budget, une partie de l'exécution (participation de la société civile à l'Autorité de régulation des marchés publics).</p> <p>La participation de la société civile est offerte lors de la tenue des conférences budgétaires et lors de la tenue du séminaire d'orientation budgétaire.</p>
<p>La participation du public peut compléter / soutenir le rôle des législatures et des institutions supérieures de contrôle, et le rôle du pouvoir exécutif dans la formulation et l'exécution du budget.</p>	<p>Partiellement : les institutions supérieures de contrôle n'impliquent pas la société civile.</p>
<p>La participation doit avoir une base juridique.</p>	<p>Les dispositions en la matière dans la LOFIP restent à clarifier.</p>
<p>Les objectifs doivent être communiqués à l'avance.</p>	<p>Pas respecté : les invitations à assister aux conférences budgétaires et au séminaire d'orientation budgétaire ne sont pas envoyées suffisamment à temps.</p>
<p>Le gouvernement doit préciser clairement la portée de la consultation.</p> <p>Plusieurs mécanismes de participation pour les différentes phases du processus et pour consulter les différents groupes de la population.</p>	<p>Pas respecté : des mécanismes formels n'existent pas.</p>
<p>Il est important d'expliquer au public comment ses contributions ont été utilisées dans les décisions, l'exécution et la supervision budgétaires.</p>	<p>Pas fait</p>

## **Annexe 9 : Institutions rencontrées**

### ***Gouvernement***

Inspection générale des finances

Comité d'orientation de la réforme des finances publiques

Direction de la préparation et du suivi budgétaire

Direction du trésor et de l'ordonnancement

Direction de la paie

Direction du contrôle budgétaire

Plateforme de gestion de l'aide et des investissements

### ***Parlement***

ECOFIN Assemblée nationale

ECOFIN Sénat

Cour des comptes

### ***Organisations de la société civile***

ODEP (Observatoire de la dépense publique)

REGED (Réseau Gouvernance économique et Démocratie)

### ***Partenaires au développement***

Union européenne

Banque mondiale

Banque africaine de développement

Agence française de développement

DFID (ministère britannique du Développement international)

# BIBLIOGRAPHIE

André P, avec Martin P & Lanmarfankpotin G (2012) Citizen participation. Dans Côté L & Savard J-F (eds) *Encyclopedic dictionary of public administration*.

Banque mondiale (2012) *Revue de la gestion des dépenses publiques et de la responsabilisation financière, accroître l'efficacité et l'efficience du secteur public pour promouvoir la croissance et le développement*. Volume 1

CABRI (Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire) (2014) *Transparence des finances publiques et participation en RDC, état d'avancement et priorités de réforme*. Pretoria : CABRI

Circulaire N° 003/CAB/ME/MIN.BUDGET/2016 du 18 juin 2016, contenant les instructions relatives à l'élaboration du Budget de l'État de l'exercice.

Fölscher A & Gay E (2012) *Transparence des finances publiques et participation en Afrique. Rapport d'activité*. Pretoria : CABRI.

IBP (Partenariat budgétaire international) (2012a) *Enquête sur le budget ouvert 2012*. Washington DC : IBP.

IBP (2012b) *Enquête sur le budget ouvert 2012 : République démocratique du Congo*. Washington DC : RDC, IBP.

IBP (2015a) *Enquête sur le budget ouvert 2015*. Washington DC : IBP.

IBP (2015b) *Enquête sur le budget ouvert 2015 : République démocratique du Congo*. Washington DC : RDC, IBP.

Ministère du Budget (2013) *Stratégie budgétaire de la mandature et trajectoire des finances publiques 2012–2016*, juillet.

Ministère des Finances (2013) *Stratégie cadre de la mise en œuvre de la loi N°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques*, mars.

Ministère des Finances (2016a) *Chantiers des réformes 2016 et perspectives 2016*, août.

Ministère des Finances (2016b), *État des lieux de la réforme des finances publiques en RDC*, mai.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2002) *Les meilleures pratiques de la transparence budgétaire*. Paris : OECD.

ODEP (Observatoire de la dépense publique) & REGED (2016) *Analyse du projet de loi de finances pour l'exercice 2016*, novembre 2016.

PEFA (2012) *Évaluation de la gestion des finances publiques de la RDC selon la méthodologie PEFA*.

*Plan stratégique de réforme des finances publiques*, 2010.

REGED (Réseau gouvernance économique et démocratie) (2014) *Rapport d'analyse du projet de loi de finances 2015 des organisations de la société civile*.

Williams G & Ghonda E (2012) *L'économie politique de la gestion des finances publiques en République démocratique du Congo*. Brighton : The Policy Practice.









SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

**CABRI Secretariat**

PostNet Suite 314

Private Bag X 06

Waterkloof

0145

Afrique du Sud

Tel: +27 (0)12 492 0022

[www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org)