

TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES ET PARTICIPATION EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

État d'avancement et priorités de réforme



TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES ET PARTICIPATION EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

État d'avancement et priorités de réforme

Juillet 2014



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

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 314
Private Bag X 06
Waterkloof
0145
Afrique du Sud

Email: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org

Production par COMPRESS.dsl | www.compressdsl.com

Ce rapport est publié dans le cadre d'un programme conjoint avec le Partenariat budgétaire international. Les auteurs aimeraient particulièrement remercier Paolo de Renzio et Elena Mondo pour leurs contributions à ce rapport.



TABLE DES MATIÈRES

Table des matières.....	iv
Remerciements.....	v
Acronymes et abréviations.....	vi
Résumé.....	vii
1. Introduction.....	1
1.1 Méthodologie et objectifs de la revue.....	2
1.2 Définition de la transparence des finances publiques.....	2
1.3 Définition de la participation aux finances publiques.....	3
2 Transparence et participation dans le contexte de la réforme de la gestion des finances publiques.....	4
2.1 Le plan stratégique de réforme des finances publiques.....	5
2.2 La loi organique relative aux finances publiques.....	5
2.3 Transparence et participation aux réformes.....	6
3. Observations et recommandations conjointes.....	7
3.1 Observations transversales.....	8
3.2 Recommandations transversales.....	9
3.3 Observations et recommandations spécifiques.....	11
4. Prochaines étapes.....	17
Annexe 1 : Institutions Rencontrées.....	19
Annexe 2 : Bibliographie.....	20

LISTE DE TABLEAUX

Tableau 1 : Disponibilité des documents budgétaires en RDC 2012/2013	9
Tableau 2 : État de mise en œuvre des six principes de la participation	9
Tableau 3 : Les trois recommandations transversales prioritaires	10
Tableau 4 : Recommandations spécifiques sur la préparation du budget	12
Tableau 5 : Recommandations spécifiques sur l'exécution du budget	13
Tableau 6 : Recommandations spécifiques sur la comptabilité et les rapports financiers	15
Tableau 7 : Recommandations spécifiques sur l'intégration de l'aide extérieure	16

REMERCIEMENTS

Ce rapport est le résultat d'un projet commun, entrepris par l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI), le Partenariat budgétaire international (IBP) et le ministère du Budget de la République démocratique du Congo.

La recherche a été conduite par une équipe d'experts, composée de hauts fonctionnaires du budget des ministères des Finances du Mali (M. Sidiki Traoré), de la République centrafricaine (M. Germain Ngawen) et du Burkina Faso (M. Karamoko Doumbia) ainsi que des représentants de la société civile de la RDC, M. Abraham Djamba Samba wa Shako, du Réseau gouvernance économique et démocratie (REGED) et du Mali, M. Boubacar Bougoudogo du Groupe de recherche en économie appliquée et théorique (GREAT). Cette équipe était accompagnée de Mme Fiona Davies et de M. Stephane Muninda, consultants indépendants affiliés à la *Budget Strengthening Initiative* de l'*Overseas Development Institute* (ODI), de Mme Elena Mondo de l'IBP et de Mme Emilie Gay du Secrétariat de CABRI.

L'équipe aimerait remercier le gouvernement de la République démocratique du Congo, en particulier le Vice-Premier Ministre Samba Mukoko et le ministère du Budget, pour leur soutien au projet. Elle tient à remercier tout particulièrement M. Odon Nsampanga Assas, Secrétaire

général au Budget, et M. Rolly Lengo, Chef de division à la Direction de la Préparation et du Suivi du Budget au ministère du Budget pour leur participation, leur excellent soutien et leurs efforts de coordination.

De vifs remerciements sont aussi adressés au ministère du Plan, au ministère des Finances, à l'Inspection Générale des Finances, au Comité d'orientation de la réforme des finances publiques (COREF), aux présidents des ECOFIN (Commission Économique et Financière) de l'Assemblée nationale et du Sénat, à l'Union européenne, à la Banque mondiale, au PNUD, au DFID, aux organisations de la société civile et tout particulièrement au REGED, mais également au PES (*Protection enfants Sida*)/CAFICO (*Cadre permanent de concertation de la femme congolaise*), à la CONEPT/RDC (*Coalition nationale de l'éducation pour tous en République démocratique du Congo*), à la NSCC (*Nouvelle société civile du Congo*), au SERACOB (*Service de renforcement des appuis aux communautés de base en Afrique centrale*), à l'ASAF (*Action santé femme*), à l'ODEP (*Observatoire de la dépense publique*), et au CENADEP (*Centre national d'appui au développement et à la participation populaire*), ainsi qu'à la presse, notamment « Tempêtes des Tropiques », « Le Phare », « Numerica TV », « Antenne A TV », « RTGA », « Le Potentiel », « Horizon 33 TV ». Nous tenons à les remercier pour leur accord à participer à l'étude et à donner généreusement de leur temps.

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
BAD	Banque africaine de développement
CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
COREF	Comité d'orientation de la réforme des finances publiques
DFID	<i>Department for international development</i> (ministère britannique du développement international)
EBO	Enquête sur le budget ouvert
ESB	États de suivi budgétaire
GIFT	Initiative mondiale sur la transparence budgétaire
GREAT	Groupe de recherche en économie appliquée et théorique
IBO	Indice sur le budget ouvert
IBP	Partenariat budgétaire international
LOFIP	Loi relative aux finances publiques
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière (Cadre de mesure)
PGAI	Plateforme de gestion de l'aide et de l'investissement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRSFP	Plan stratégique de réforme des finances publiques
RDC	République démocratique du Congo
REGED	Réseau Gouvernance Économique et Démocratie

RÉSUMÉ

Une équipe conjointe de l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) et du Partenariat budgétaire international (IBP) a travaillé à Kinshasa, en République démocratique du Congo (RDC) en août 2013 pour analyser la situation actuelle de la transparence des finances publiques et de la participation.

L'équipe a noté qu'il y a une évolution positive en matière de transparence et de participation en RDC ces dernières années. L'équipe a également constaté un réel changement parmi les acteurs gouvernementaux qui se montrent disposés à une plus grande transparence et un engouement positif pour une meilleure participation des acteurs non gouvernementaux, bien qu'à des vitesses différentes dépendant des acteurs, des services et des institutions. Ce changement positif est soutenu par plusieurs bonnes initiatives (par exemple: la publication de certains documents budgétaires par le ministère du Budget) qui représentent une contribution significative vers une meilleure transparence, telle que mesurée par l'Indice sur le budget ouvert (IBO).

Cependant, l'équipe a remarqué que tant que les dépenses exécutées par la procédure exceptionnelle seront importantes dans la chaîne de la dépense, les problèmes de transparence persisteront, à cause d'un manque de crédibilité budgétaire et d'exhaustivité des données, en dépit du progrès significatif au niveau de la publication des documents. De plus, malgré la bonne volonté, l'équipe a constaté qu'il existe des divergences sur la compréhension des concepts de la transparence et de la participation, ce qui limite la systématisation et le renforcement d'une approche plus ouverte.

Du côté de la participation, l'équipe a trouvé que la participation est plus efficace au niveau de l'élaboration du budget et de l'examen du budget qu'au niveau de l'exécution et du suivi, et qu'elle est donc perfectible. Toutefois, la multiplicité des services administratifs complique la participation des acteurs externes.

L'équipe conjointe a considéré que le plan d'action du Plan stratégique de réforme des finances publiques (PRSF), qui est en cours de reformulation, et qui est coordonné, orienté et impulsé par le Comité d'orientation de la réforme des finances publiques (COREF), offre une opportunité pour la mise en œuvre des réformes liées à la transparence et à la participation.

Avec les principales parties prenantes rencontrées en RDC, l'équipe a identifié cinq recommandations transversales pour améliorer la transparence et la participation en RDC :

1. Renforcer l'accès du public aux informations ;
2. Améliorer le contenu des documents fournis ;
3. Renforcer le rôle de la société civile ;
4. Améliorer la compréhension commune de la transparence et de la participation ; et
5. Considérer comment renforcer la transparence et la participation au niveau provincial dans le contexte de la décentralisation.

Ces recommandations transversales sont accompagnées par plusieurs recommandations spécifiques, qui identifient, pour chacune d'elles, le pilier pertinent du PSRFP ainsi que les principales parties prenantes qui seraient responsables pour leur mise en œuvre.

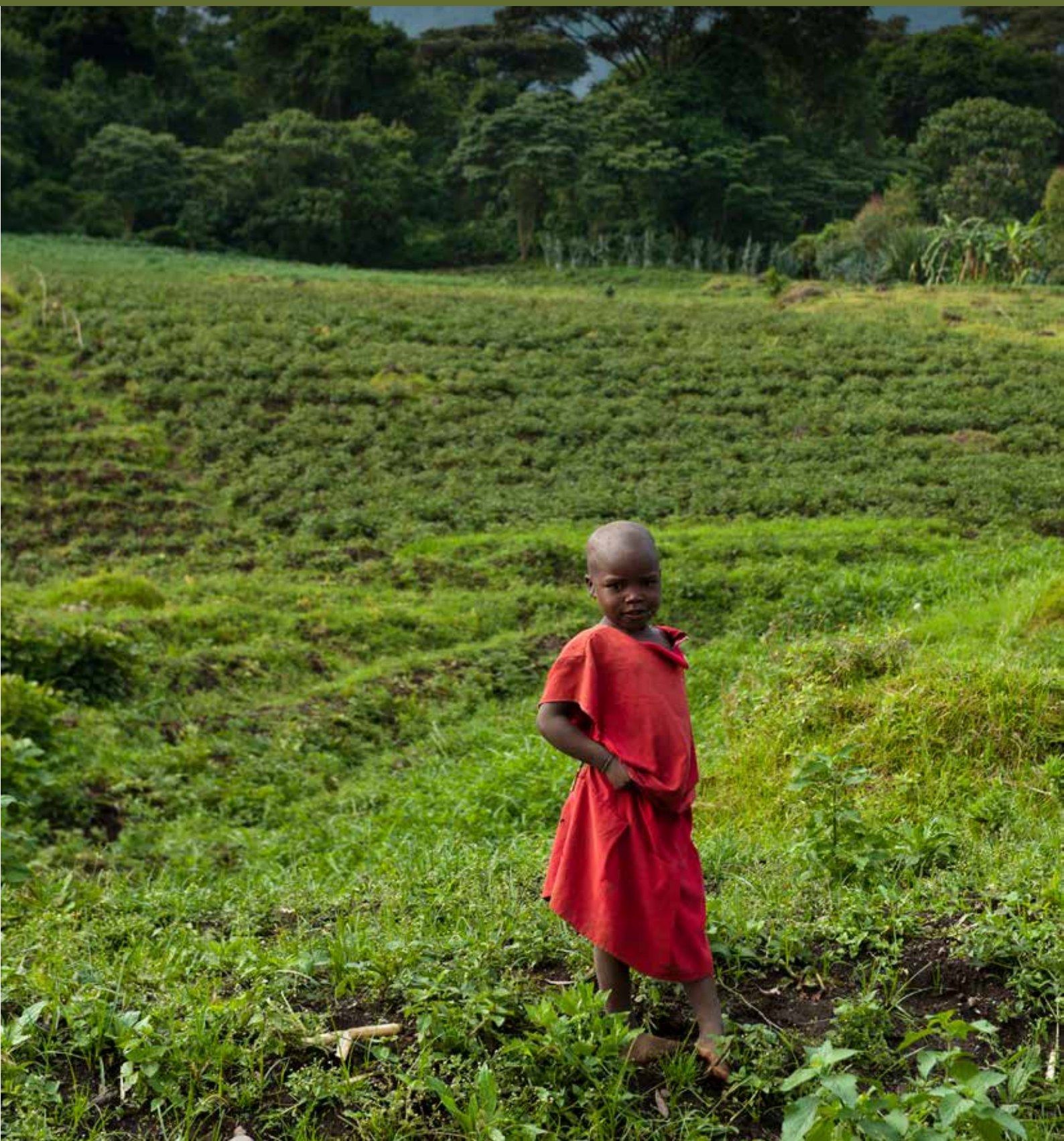
Préparation du budget : Les plus grandes avancées à ce jour en matière de transparence et de participation ont été réalisées dans le domaine de la préparation du budget. Néanmoins, il existe des actions immédiates à réaliser pour renforcer les opportunités de participation, liées à un meilleur respect par le gouvernement des délais et du calendrier budgétaire, une meilleure implication de la presse dans le partage d'informations et une meilleure implication des autres services du gouvernement et de la société civile dans le processus de la planification du budget, surtout relatif au budget des investissements.

Exécution du budget : Bien que la publication des états de suivi budgétaire (ESB) donne des informations sur le niveau d'exécution du budget, il subsiste un manque d'informations sur quelques aspects clés des dépenses, par exemple la masse salariale et les contrats de biens et services. De plus, la persistance des dépenses par la procédure exceptionnelle rend ce suivi très difficile. La situation pourrait être améliorée par la publication des informations qui existent déjà en interne au gouvernement, ainsi qu'un partenariat plus ouvert avec la société civile dans le suivi budgétaire. Les actions liées à une meilleure gestion des dépenses restent très importantes, mais sont aussi très complexes.

Comptabilité et rapports financiers : Dans le domaine de la comptabilité et des rapports financiers, il y a un déficit de production et de publication des rapports. La situation pourrait être améliorée par la publication des documents produits, qui à ce jour, restent internes au gouvernement, par exemple le rapport de fin d'exercice. En même temps, il faut constater que plusieurs rapports importants d'évaluation et d'audit ne sont pas produits – leur production et publication devrait être une action prioritaire pour la Cour des Comptes. Pour assurer la fiabilité des données, le ministère des Finances devrait renforcer le partage des informations parmi les directions, et mettre en place le réseau national des comptables publics.

Intégration de l'aide extérieure : Dans une situation où une grande partie du budget des investissements est financée par des bailleurs de fonds, il faut avoir en place un système efficace de collecte et de partage d'informations pour assurer son intégration dans le budget. Ce n'est pas suffisamment le cas en ce moment, en dépit de l'existence de la Plateforme de gestion de l'aide et de l'investissement (PGAI) et de la mise en place de l'arrêté interministériel portant réglementation du circuit de l'information sur les ressources extérieures en RDC. Les actions à entreprendre comprennent une meilleure identification des rôles et des responsabilités entre les bailleurs de fonds et le gouvernement, et parmi les différents services concernés du gouvernement, ainsi que la mise en place d'un système renforcé de dialogue entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds.

1 INTRODUCTION



1.1 MÉTHODOLOGIE ET OBJECTIFS DE LA REVUE

Pendant la 47^e 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.

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

- l'identification des lacunes en matière de transparence et de participation par rapport aux normes internationalement reconnues ;
- l'appréciation du degré d'urgence requis 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 Publique 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.

Le résultat principal escompté de la revue est la formulation des 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.

Une équipe conjointe RDC/CABRI/IBP a travaillé en RDC du 12 au 16 août 2013 pour analyser la situation actuelle de la transparence et de la participation, en se focalisant sur l'identification des faiblesses majeures, avec l'objectif d'évaluer la faisabilité politique et technique du traitement de ces faiblesses et lacunes, prenant en compte les réformes et les appuis déjà en cours ou en cours de préparation. Elle était composée d'experts, tant du secteur

public que de la société civile de la RDC et d'autres pays, en gestion des finances publiques, en transparence et en participation.

La méthodologie suivante a été adoptée afin de réaliser les objectifs de la revue : une revue préparatoire des documents¹ et des informations clés, des entrevues avec les parties prenantes² et un atelier de restitution le dernier jour de la mission. La revue préparatoire a été faite par des experts ayant une bonne connaissance de la gestion des finances publiques en RDC.

Ce rapport a pour objectif l'identification des concepts de base de la transparence et de la participation, la présentation du diagnostic ainsi que les recommandations qui ont été développés conjointement avec le gouvernement et d'autres parties prenantes.

1.2 DÉFINITION DE LA TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES

Une définition de la transparence des finances publiques est l'ouverture au grand public des structures et des fonctions du gouvernement, des intentions en matière de politique budgétaire, des comptes du secteur public et des prévisions³. Elle implique l'accès facile à des informations fiables, exhaustives, dans les délais, compréhensibles et internationalement comparables sur les activités du gouvernement. La transparence est fondée sur :

- La disponibilité de données budgétaires exhaustives concernant les politiques et les résultats budgétaires.
- La qualité des informations disponibles au regard de la fiabilité, de l'accessibilité, de leur caractère compréhensible et exhaustif, et du respect des délais.

Les meilleures pratiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en matière de transparence budgétaire ajoutent à ces éléments, la notion d'une documentation standard requise qui devrait être disponible tout au long du processus budgétaire. L'enquête et l'Indice du budget ouvert (IBO) de l'IBP reprend cette notion, qui permet d'évaluer les pays quant à la

1 Voir la Bibliographie en Annexe 2 pour une liste des documents consultés. Le site Internet du ministère du Budget a été consulté de manière intensive pour accéder à divers documents y compris les budgets et les ESB en cours et des années antérieures, les projets de Loi de Reddition, et autres documents de stratégie.

2 Voir Annexe 1 pour une liste des institutions rencontrées.

3 Kopits et Craig (1998).

disponibilité en temps opportun d'une documentation budgétaire standardisée sur l'ensemble du cycle budgétaire, et quant à la couverture des informations contenues dans cette documentation.

Plus récemment, *Les Principes de haut niveau sur la Transparence budgétaire et la Participation*, élaboré par l'Initiative mondiale sur la transparence budgétaire (GIFT), un partenariat mondial multisectoriel, ont entériné ces éléments fondamentaux de la transparence des finances publiques. Les principes soulignent que la transparence et l'accès aux informations doivent avoir un fondement légal. De plus, il ne suffit pas d'avoir : une Institution supérieure de contrôle des finances publiques (Cour des Comptes) efficace. La transparence des finances publiques implique également la participation efficace des citoyens aux débats concernant la conception et la mise en œuvre des politiques budgétaires. Il ne suffit pas que les structures et les processus budgétaires soient connus et compris, mais ils doivent également permettre la participation du public.

1.3 DÉFINITION DE LA PARTICIPATION AUX FINANCES PUBLIQUES

Selon l'Initiative GIFT, la participation a plusieurs significations et dimensions possibles. La participation peut prendre la forme d'informations, de consultations, de concertations et de collaborations, tout en ne dérogeant en rien et en ne transférant aucun pouvoir des gouvernants aux gouvernés. Dans tous les cas, le gouvernement conserve le pouvoir de décision finale, une fois que la

consultation publique et l'engagement ont eu lieu. La participation doit intervenir tout au long du processus budgétaire et s'adresser à toutes les parties du gouvernement. Les objectifs pour l'engagement du public doivent être publiés à l'avance, des mécanismes multiples de participation du public doivent être mis en œuvre, et le public doit obtenir en retour du gouvernement des commentaires sur leurs recommandations. Dans le même sens, l'IBP a identifié les six principes suivant en matière de participation du public dans le processus budgétaire :

1. La participation doit avoir lieu pendant toutes les étapes du cycle budgétaire.
2. La participation du public peut compléter/soutenir le rôle des législateurs et des institutions supérieures de contrôle, et le rôle du pouvoir exécutif dans la formulation et l'exécution du budget.
3. La participation doit avoir une base juridique.
4. Les objectifs d'une consultation doivent être communiqués à l'avance. Le gouvernement doit en préciser clairement la portée.
5. Plusieurs mécanismes de participation doivent être utilisés dans les différentes phases du processus et pour consulter les différents groupes de population.
6. Il est important d'expliquer au public comment ses contributions ont été utilisées dans les décisions, l'exécution et la supervision budgétaires.

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



2.1 LE PLAN STRATÉGIQUE DE LA RÉFORME DES FINANCES PUBLIQUES

Après des années de crises et de conflits, le système de gestion des finances publiques en RDC montre des faiblesses importantes, notamment des lacunes dans les procédures de préparation et d'exécution du budget, ainsi que dans les contrôles internes et externes. Au cours des six dernières années, le gouvernement a entrepris de reconstruire un système performant de gestion des finances publiques. Une analyse a été conduite en 2008 selon la méthode du Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques du Programme Dépenses publiques et responsabilité financière » (PEFA) (PEFA), après laquelle le gouvernement a adopté un Plan stratégique de réforme des finances publiques (PSRFP) en mars 2010.

Le PSRFP comporte deux parties, à savoir :

- La stratégie de refondation des finances publiques ;
- Le programme de réforme qui s'articule autour des axes suivants :
 - la réforme budgétaire ;
 - le renforcement du système fiscal ;
 - la rationalisation de la gestion de la dépense ;
 - le renforcement du système comptable et de la gestion de la trésorerie ; et ,
 - le renforcement du système de contrôle.

Ainsi le plan stratégique de réforme des finances publiques sert de référence aux différentes parties prenantes en vue d'une meilleure coordination des actions. Il est prévu que la mise en œuvre intégrale de la loi relative aux finances publiques (LOFIP) s'étale sur une période de sept ans, à compter du 13 juillet 2011, date de promulgation.

Un des objectifs prioritaires du PSRFP est de mettre l'accent sur la transparence dans la gestion des finances publiques. Dans ce cadre, le gouvernement prévoit de renforcer les capacités des administrations responsables des procédures de vérification interne et de créer les conditions permettant une vérification externe plus efficace. De plus, le PSRFP vise la déconcentration de l'ordonnancement et la décentralisation financière, deux réformes importantes qui devraient avoir un fort impact sur la transparence et la participation. Le gouvernement a renforcé le mécanisme

de coordination et de mise en œuvre des réformes des finances publiques en instituant le Comité d'orientation de la réforme des finances publiques (COREF) dont la mission est d'impulser, de faciliter, de coordonner et de suivre l'exécution des réformes.

2.2 LA LOI RELATIVE AUX FINANCES PUBLIQUES

La Loi relative aux finances publiques (LOFIP) est essentiellement basée sur le Plan stratégique de la réforme des finances publiques (PSRFP). La LOFIP a introduit les innovations importantes suivantes :

- la budgétisation par programme basée sur une gestion axée sur les résultats ;
- un horizon budgétaire pluriannuel ;
- la prise en compte de la libre administration des provinces et des entités territoriales décentralisées ;
- la redéfinition des budgets annexes et l'instauration des comptes spéciaux ;
- l'affirmation de l'unité de caisse et de trésorerie ; et,
- la réforme des responsabilités dans la chaîne de la dépense (déconcentration de l'ordonnancement).

La loi vise deux objectifs principaux :

- introduire, à travers le budget programme, un nouveau mode de gestion publique orienté vers les résultats et l'efficacité de l'action publique ; et ,
- renforcer la transparence des informations budgétaires et comptables, afin de mieux répondre à l'exigence démocratique de l'information du Parlement, de la société civile et des citoyens congolais.

Néanmoins, les réformes sont encore à un stade précoce. L'analyse PEFA 2012 a trouvé que la gestion des finances publiques s'est fortement améliorée sur la forme (essentiellement au niveau de la préparation du budget et du cadre législatif) mais pas encore suffisamment sur le fond (défaillances importantes au niveau de la mise en application des textes de loi et relatives à l'exécution budgétaire conformément aux crédits votés). Le système de gestion des finances publiques paraît à la fois quelque peu suradministré et faiblement efficace malgré une informatisation de la chaîne des dépenses publiques opérationnelle depuis plusieurs années (2003), une

transparence au niveau des états de suivi budgétaire (ESB) et de la reddition des comptes, et une diffusion satisfaisante de l'information. Cette situation résulte en partie de la difficulté d'introduire des méthodes de gouvernance plus complexes (loi organique, décentralisation, CDMT, etc.).

2.3 TRANSPARENCE ET PARTICIPATION AUX RÉFORMES

En 2008, pour la première fois la RDC a fait partie des pays couverts par l'enquête de l'IBO. Son résultat de 1 sur 100 a indiqué à cette époque que, le gouvernement ne fournissait pas d'informations au public sur le budget et sur les activités financières du gouvernement central au cours de l'année budgétaire. Pour cette raison, il était très difficile pour les citoyens de tenir le gouvernement responsable pour sa gestion de l'argent public. En 2010, le pays a réalisé une petite amélioration, avec un résultat de 6 sur 100, suite à la publication des rapports en cours d'année et d'un budget des citoyens. Néanmoins, le niveau de transparence tel qu'il est mesuré par l'IBO restait très bas. Le résultat de la RDC en 2012 a atteint 18 sur 100, une évolution positive mais qui signale que des efforts restent encore à faire pour améliorer la transparence budgétaire dans le pays.

Cette trajectoire positive a été confirmée par l'analyse du PEFA réalisée en 2012, qui a fait remarquer que la couverture et la transparence du budget se sont sensiblement améliorées depuis 2008, et des progrès significatifs ont été accomplis en matière de transparence des documents de préparation du budget. Selon l'analyse PEFA 2012, le budget et les ESB sont très détaillés suivant des nomenclatures conformes aux normes internationales. L'information du parlement et du public s'est améliorée. Toutefois, quelques opérations s'effectuent en

extrabudgétaires et les financements extérieurs ne sont pas tous retracés dans le budget, et la discipline budgétaire est affectée par des contraintes importantes, y compris :

- un calendrier institutionnel théoriquement précis, mais non respecté, ce qui ne favorise pas le processus participatif dans la préparation du budget ;
- le peu de respect des règles établies pour l'exécution des budgets malgré la mise en œuvre de manuels de procédures de qualité, et en particulier le non-respect des règles limitant le recours aux procédures exceptionnelles de dépenses ;
- une transparence insuffisante au niveau de l'exécution du budget (statistiques financières) et au niveau des contrôles (rapports de vérification) ;
- le manque de coordination des structures de contrôle interne et le manque de collaboration entre ces dernières et les structures de vérification externe ; et,
- la faiblesse des vérifications externes (Cour des comptes et Parlement) sur l'exécution des budgets.

L'analyse PEFA 2012 a également remarqué que l'exhaustivité du budget n'est pas satisfaisante en raison de l'importance des opérations extrabudgétaires et de la non prise en compte d'un nombre significatif de financements extérieurs, et que les difficultés liées à l'exécution budgétaire irrégulière et la faiblesse de la comptabilité publique ne permettent pas au système de GFP d'atteindre le niveau d'exhaustivité et de transparence budgétaire attendu. De plus, malgré des efforts méritoires d'organisation, les règles et procédures de contrôle de la dépense salariale ne garantissent pas intégralement la maîtrise des effectifs et la transparence.

3 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS CONJOINTES



3.1 OBSERVATIONS TRANSVERSALES

Les entrevues avec les parties prenantes (gouvernement, parlement, société civile) ont clairement indiqué qu'il y a une évolution positive en matière de transparence et de participation en RDC ces dernières années. L'équipe a constaté un réel changement de mentalité parmi les acteurs gouvernementaux qui se montrent disposés à une plus grande transparence et un engouement positif pour une meilleure participation des acteurs non-gouvernementaux, bien qu'à des vitesses différentes dépendant des acteurs, des services et des institutions.

Ce changement positif est soutenu par plusieurs bonnes initiatives (par exemple: la publication de certains documents par le ministère du Budget) qui représentent une contribution significative vers une meilleure transparence, telle que mesurée par l'IBO 2012. En 2011 (l'année de base pour l'analyse de l'IBO 2012), seulement 3 des 8 documents requis par le 'Budget Ouvert' étaient publiés. Toutefois, selon l'analyse de l'équipe, la situation a évolué rapidement depuis 2011 dans la mesure où à ce jour, 5 des 8 documents requis sont disponibles.

Cependant, l'équipe a remarqué que tant que la chaîne de la dépense n'est pas davantage respectée en limitant les dépenses exceptionnelles, les problèmes de transparence persisteront, en dépit du progrès significatif au niveau de la publication des documents, à cause d'un manque de crédibilité budgétaire et de fiabilité des données publiées. Tant que ces problèmes persisteront, la redevabilité sera très difficile à obtenir. La situation est rendue plus complexe par les difficultés d'échanges d'informations en interne en raison de la fragmentation des ministères et services chargés des finances publiques. L'absence d'un cadre juridique réglementant l'accès à l'information publique est un frein additionnel à la transparence.

« **L'année dernière, le taux d'exécution du budget était de 35 % - comment faire le suivi ?** »

(Remarque d'un représentant d'une ONG)

De plus, l'équipe a constaté qu'il existe une compréhension divergente parmi les acteurs en ce qui concerne le contenu de la transparence et la participation, ce qui limite la systématisation et le renforcement d'une approche plus ouverte. Une préoccupation constante des parties prenantes gouvernementales était la question suivante : « comment mettre en œuvre la transparence et la

participation ? » – les moyens ne sont pas bien connus. La différence entre les concepts de publication des documents et la dissémination efficace n'est pas bien comprise, et le concept de la participation n'est pas bien dissocié du concept de la transparence. En outre, il existe aussi quelques questionnements au sein de certains services sur la capacité de la société civile à participer au processus budgétaire dans ses différentes phases.

« **La RDC est un pays très avancé en terme d'opportunités de dialogue entre les ONG- et le gouvernement** »
C'est difficile de savoir qui représente la société civile, et quels syndicats il faut inviter »

(Observations faites par des représentants du gouvernement)

Quant à la participation, l'équipe a trouvé qu'elle est plus efficace au niveau de l'élaboration et de l'examen qu'à l'exécution et au suivi du budget, mais elle reste limitée. Il y a une grande diversité de services administratifs, notamment la Direction de la préparation et du suivi budgétaire (DPSB) qui est chargée de la préparation et du suivi et de l'exécution du budget (c'est-à-dire des recettes et des dépenses), la Direction du contrôle budgétaire (DCB), chargée du contrôle a priori des engagements des dépenses, la Direction de la paie, chargée de la liquidation de la paie des agents et des fonctionnaires de l'État, la Coordination informatique interministérielle (CII), chargée de la gestion informatique de la chaîne de la dépense, la Direction du trésor et de l'ordonnancement (DTO), chargée de l'ordonnancement des dépenses, la Direction des études macroéconomiques (DEME), chargée du cadrage macroéconomique, la Direction de la programmation et de la budgétisation (DPB), chargée de la programmation des investissements inscrits dans le budget en collaboration avec la DPSB. Ces services se trouvent sous la tutelle des ministères du Budget, du Plan ou des Finances.

Néanmoins, il y a une faiblesse dans la collecte des données du fait d'une faible interconnexion des services. Cette plainte a été formulée par certains services administratifs lors de nos échanges, notamment le ministère du Plan. De plus, cette diversité des services administratifs rend difficile la participation externe, car les acteurs externes doivent communiquer avec différents services, à différents moments du cycle budgétaire, afin d'obtenir des informations diverses et de participer de manière efficace au processus budgétaire. En général,

Tableau 1 : Disponibilité des documents budgétaires en RDC 2012/2013

Les 8 documents requis par l'IBO	Produit	Publié	Observations de l'équipe
Rapport préalable au budget	✓	✓	Le Document de stratégie budgétaire est partagé et discuté, mais n'est pas envoyé à l'Assemblée nationale dans le délai prescrit.
Le projet de budget, y compris une récapitulation budgétaire et les documents qui l'accompagnent	✓	✓	Le projet de Loi de finances peut être considéré comme le projet de budget.
Le budget adopté	✓	✓	La Loi de finances peut être considérée comme le projet adopté.
Un budget des citoyens	✓	✓	Même si le document est publié, il n'était pas publié dans les délais requis par l'IBO. De plus il est trop technique pour un budget des citoyens.
Rapports mensuels ou trimestriels sur l'exécution du budget	✓	✓	Les états de suivi budgétaire (ESB) peuvent être considérés comme des rapports mensuels ou trimestriels.
Rapport en milieu d'exercice (ou revue de milieu d'année)	✗	✗	L'ESB semestriel ne constitue pas une revue de milieu d'année.
Rapport de fin d'exercice	✓	✗	L'analyse est à améliorer.
Rapport d'audit	✗	✗	La Cour des Comptes ne produit et ne publie pas de commentaires sur le projet de la Loi de Reddition.

Tableau 2 : État de mise en œuvre des six principes de la participation

Les 6 principes de la participation	Observations de l'équipe
La participation doit avoir lieu pendant toutes les étapes du cycle budgétaire	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).
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	Partiellement : les institutions supérieures de contrôle n'impliquent pas suffisamment la société civile
La participation doit avoir une base juridique	Les dispositions en la matière dans la LOFIP restent à clarifier
Les objectifs doivent être communiqués à l'avance. Le gouvernement doit préciser clairement la portée de la consultation	Pas respecté : les invitations ne sont pas envoyées suffisamment à temps
Plusieurs mécanismes de participation pour les différentes phases du processus et pour consulter les différents groupes de la population	Pas respecté : des mécanismes formels n'existent pas
Il est important d'expliquer au public comment ses contributions ont été utilisées dans les décisions, l'exécution et la supervision budgétaires	Pas fait

l'équipe a trouvé que la situation en matière de participation est moins avancée que pour la transparence – 3 principes sur 6 identifiés par l'IBP ne sont pas respectés, et pour les autres, la mise en œuvre reste incomplète.

3.2 RECOMMANDATIONS TRANSVERSALES

À la suite des observations ci-dessus, l'équipe RDC/CABRI/IBP a conjointement développé cinq recommandations transversales accompagnées d'un plan de mise en œuvre prioritaire, comme formulées par le ministère du Budget de la RDC et détaillées ci-dessous. Le ministère du Budget de

la RDC a voulu donner priorité aux trois premières recommandations compte tenu de leurs rôles dans le processus budgétaire (Voir le Tableau 3).

Les deux autres recommandations transversales sont les suivantes :

- *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 ; souligner l'utilité du Cadre de Concertation de la société civile, qui a été mis

Tableau 3 : Les trois recommandations transversales prioritaires

Recommandation	Objectif	Actions à mener	Parties Prenantes	État des lieux (progrès et obstacles)	Délai de mise en œuvre
Renforcer l'accès du public aux informations	Améliorer la fonctionnalité des sites Web (ministère du Budget, ministère des Finances et ministère du Plan) ; Aller au-delà de la publication des documents ; Développer une stratégie de diffusion, en utilisant par exemple la presse.	Élaboration d'un plan de communication (audio-visuel, presse écrite, sites Internet) Diffusion des publications auprès des services publics et de la société civile	Ministères du Budget, des Finances et du Plan, Parlement	Progrès : <ul style="list-style-type: none"> Sites Web améliorés Débats télévisés diffusés (Parlement) Émissions télévisées organisées Points de presse réalisés Défis : <ul style="list-style-type: none"> Difficulté d'accès aux sites Web Difficulté de diffusion en province Coût d'expédition exorbitant 	Communication : action permanente 1er Plan de communication : 1er semestre 2014
Améliorer le caractère inclusif 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	Évaluation de la situation actuelle et mise en œuvre des mesures correctives	Ministères du Budget, des Finances et du Plan	Progrès : <ul style="list-style-type: none"> Étude en cours sur les différents rapports à produire, notamment pour l'exécution budgétaire; Défis: <ul style="list-style-type: none"> Publication effective et respect des délais. 	Tout au long de 2014
Améliorer la compréhension commune de la transparence et la participation au niveau national et provincial dans le contexte de la décentralisation	Trouver des opportunités de disséminer les définitions de la transparence et de la participation proposées dans le rapport sur l'évaluation de la RDC. (Par exemple : intégration de ces définitions dans le rapport « Budget citoyen » annuel, publication d'un mémorandum sur la transparence et la participation).	Campagne de sensibilisation sur les concepts (séminaires, ateliers...)	Ministère du Budget, COREF, la société civile et les provinces	Progrès : <ul style="list-style-type: none"> Appropriation des concepts ; En matière de la transparence: partage de l'information budgétaire ; En matière de participation: implication des parties prenantes dans le processus budgétaire (les ministères sectoriels, le Parlement, la société civile, les provinces) Défis : <ul style="list-style-type: none"> Efficacité des mesures ; Effectivité de la décentralisation ; Implication des autres partenaires (société civile, Parlement) 	D'ici décembre 2015

en place cette année, pour avoir des interlocuteurs organisés et permanents ; intégrer la société civile dans l'élaboration des projets de plan d'actions et des textes de lois au niveau du COREF.

- *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'expériences d'initiatives en cours, en particulier au niveau provincial (par ex., l'appui de la Banque mondiale et du PNUD), et pourra s'appuyer sur certains programmes des bailleurs de fonds existants ou en cours de mobilisation.

« **Au niveau des provinces et des communes, le budget est un tabou... si les efforts (d'améliorer la transparence) ne se focalisent que sur le niveau central, ils seront à côté de la plaque »**

(Observation d'un représentant d'une ONG)

3.3 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES

L'équipe conjointe considère que le plan d'action du PSRFP, qui est en cours de reformulation, coordonné, orienté et impulsé par le COREF, offre une opportunité pour la mise en œuvre des réformes liées à la transparence et à la participation. Pour cette raison les recommandations spécifiques, qui sont groupées selon les domaines des finances publiques reprises dans la déclaration politique sur la bonne gouvernance financière, identifient également pour chacune le pilier pertinent du PSRFP ainsi que les parties prenantes. L'équipe a également réalisé une estimation préliminaire de la complexité de chaque recommandation, (à savoir, si la recommandation est facile à mettre en œuvre, assez complexe, ou très complexe). En général, les recommandations qui sont jugées complexes à mettre en œuvre sont celles qui, soit impliquent plusieurs parties prenantes, soit pourraient rencontrer des contraintes politiques ou institutionnelles ou des déficits de capacité dans la mise en œuvre.

L'équipe souhaite que ces recommandations soient intégrées dans le plan d'action du PRSFP comme priorité, mais elle constate que leur mise en œuvre prendrait plusieurs années.

Pour chaque catégorie, le ministère du Budget de la RDC a voulu donné priorité à un certain nombre de recommandations et a souligné les actions à mener et le délai de mise en œuvre pour celles qu'il a jugées prioritaires. Dans les tableaux 4 à 7, ces priorités sont soulignées en gris.

Domaine 1 : Préparation du budget (tableau 4)

« **La publication des rapports est facile. Leur contenu et leur diffusion sont plus importants »**

(Observation d'un bailleur de fonds)

Comme déjà constaté, les plus grandes avancées à ce jour en matière de transparence et de participation ont été réalisées dans le domaine de la préparation du budget. Néanmoins, il existe des actions très simples et immédiates à réaliser pour renforcer les opportunités de participation, liées à un meilleur respect par le gouvernement des délais et du calendrier budgétaire, et une meilleure implication de la presse dans le partage d'informations. Il existe aussi des actions plus complexes à réaliser, qui visent des objectifs à moyen terme mais qui sont quand même faisables, liées à une meilleure implication des autres services du gouvernement et de la société civile dans le processus de planification du budget, surtout relatif au budget des investissements.

Domaine 2 : Exécution du budget (tableau 5)

« **La transparence est un concept nouveau... dans le passé, les gens ont profité de la situation en cachant des choses »**

(Remarque faite par un représentant du gouvernement)

Au niveau de l'exécution du budget, la transparence et la participation restent encore difficile. Bien que la publication des états de suivi budgétaire (ESB) donne des informations sur le niveau d'exécution du budget, il subsiste un manque d'informations sur quelques aspects clés des dépenses, par exemple la masse salariale et un bon nombre de contrats de biens et services. De plus, la participation de la société civile dans le suivi budgétaire n'est pas sollicitée, et la persistance des dépenses exceptionnelles rend ce suivi difficile. La situation pourrait être améliorée par la publication des informations qui existent déjà en ouvert avec la société civile dans le suivi budgétaire. Les actions liées à une meilleure gestion des dépenses restent très importantes, mais sont aussi très complexes à réaliser.

Tableau 4 : Recommandations spécifiques sur la préparation du budget

Recommandation	Objectif	Partie(s) Prenante(s)	Pilier PRSFP	Complexité	Actions à mener	État des lieux	Délai de mise en œuvre
Publication du document de stratégie budgétaire un mois avant le dépôt du budget et transmission à l'Assemblée nationale	Fournir assez de temps pour l'analyser	Ministère du Budget, ministère du Plan, ministères sectoriels, provinces	Réforme budgétaire	Simple	Participation accrue des acteurs (<i>ministères sectoriels, société civile, ...</i>) Adoption de la Programmation budgétaire des actions du gouvernement (PBAG) au plus tard le 1 ^{er} juin	Progrès : • Existence de la PBAG élaborée Défis : • Amélioration du contenu ; • Respect des échéances	Récurrent
Fixer à l'avance les dates des conférences de presse en rapport avec le budget	Renforcer les opportunités de la presse pour participer au processus budgétaire	Ministère du Budget	Réforme budgétaire	Simple			
Revisiter l'approche d'élaboration du budget des investissements de manière à tenir compte des contraintes budgétaires	Assurer la cohérence entre la planification des investissements et le processus de préparation du budget	Ministère du Budget, ministère du Plan et ministères sectoriels	Réforme budgétaire	Simple	Harmonisation des vues entre le ministère du Plan et le ministère du Budget (<i>déjà en cours</i>) Sensibilisation, formation, appui aux ministères sectoriels	Progrès : • Conférences budgétaires communes depuis 2011 • Communication des plafonds indicatifs des investissements • Appui aux secteurs prioritaires (Ateliers, séminaires,...) Défis : • Renforcement de la communication avec le ministère du Plan et les ministères sectoriels ; • Financement	Action de formation : avant mai 2014 Autres actions : récurrentes
Renforcer la participation des ministères sectoriels à l'élaboration du budget	Promouvoir la transparence budgétaire en interne, en vue de développer les outils de programmation budgétaire pour améliorer la qualité des budgets sectoriels	Ministère du Budget, ministères sectoriels, société civile	Réforme budgétaire	Simple			
Implication de la société civile dans les travaux de planification et de l'élaboration des projets de budget sectoriels	Promouvoir la transparence budgétaire à l'externe, améliorer la qualité des projets de budget sectoriels	Ministère du Budget, ministères sectoriels, société civile	Réforme budgétaire	Complexe	Améliorer la participation dans le cadre du débat d'orientation	Progrès : • Participation la société civile au débat d'orientation budgétaire. Défis : • Organisation du Réseau Gouvernance de la société civile	Permanent
Respect de l'agenda de préparation du budget afin d'avoir du temps pour faire participer les citoyens et respecter les échéances légales	Favoriser les opportunités pour la participation de la société civile à la préparation budgétaire	Ministère du Budget	Réforme budgétaire	Simple			

Tableau 5 : Recommandations spécifiques sur l'exécution du budget

Recommandation	Objectif	Partie(s) Prenante(s)	Pilier PRSFP	Complexité	Actions à mener	État des lieux	Délai de mise en œuvre
Préparation et publication d'un rapport en milieu d'année	Pour satisfaire les exigences de l'IBO	Ministère du Budget	Réforme Budgétaire	Simple	Étude en cours sur les différents rapports à produire notamment pour l'exécution budgétaire	L'action constitue un progrès	1 ^{er} semestre 2014
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	Renforcer la transparence budgétaire	Ministère du Budget	Gestion de la dépense	Assez complexe	Édition d'un fichier unique de la paie pour la maîtrise de la masse salariale et des effectifs <ul style="list-style-type: none"> Existence d'un calendrier de la paie Défis : <ul style="list-style-type: none"> Publication des informations financières et non 	Progrès : <ul style="list-style-type: none"> Processus de bancarisation de la paie 	Non détaillé
Mettre en application les dispositions de la LOFIP qui prévoient des crédits provisionnels en ce qui concerne les faits de guerre et les catastrophes	Limiter strictement la justification des dépenses exceptionnelles au nom des catastrophes ou des cas d'urgences et renforcer la crédibilité budgétaire	Ministère du Budget	Gestion de la dépense	Très complexe	* Remarques Recommandation déjà d'application depuis plusieurs années (crédits prévus pour les catastrophes et autres) Le problème réside dans le non-respect des procédures.		Non détaillé
Appliquer les dispositions de la LOFIP par rapport aux transferts et virements des crédits	Éviter les dépassements et renforcer la crédibilité budgétaire	Ministère du Budget	Gestion de la dépense	Assez complexe	Idem		Non détaillé
Publier à temps l'information exhaustive sur les marchés publics (notamment: les appels d'offres, les contrats publiés...)	Renforcer la transparence budgétaire	ARMP, autorités contractantes	Gestion de la dépense	Assez complexe	Publication des contrats	Progrès : <ul style="list-style-type: none"> Tous les appels d'offres sont publiés Défis : <ul style="list-style-type: none"> Moyens financiers 	Récurrent
Formaliser des cadres de dénonciation pour permettre à la société civile de contribuer à l'amélioration de la gestion des finances publiques	Renforcer la transparence budgétaire	Ministère du Plan et ministères sectoriels	Réforme budgétaire	Assez complexe			
Publier les rapports trimestriels sur l'exécution des investissements	Renforcer la transparence budgétaire	IGF (Inspection générale des Finances) GFP	Contrôle de la GFP	Assez complexe			
	Renforcer la transparence budgétaire	Ministère du Plan	Gestion de la dépense	Simple			

Domaine 3 : Comptabilité et rapports financiers

« Les gens en RDC n'aiment pas les contrôles – ils font tout ce qui est possible pour les éviter

(Observation d'un représentant du gouvernement)

Dans le domaine de la comptabilité et des rapports financiers, quelques avancées sont signalées sur la production et la publication des rapports. La situation devra être améliorée par la publication des documents qui sont produits, mais qui jusqu'à ce jour, restent internes au gouvernement, par exemple le rapport de fin d'exercice, est transmis au Parlement, sans être publié sur le site Internet du ministère du Budget. En même temps, il faut constater que plusieurs rapports importants d'évaluation et d'audit ne sont pas produits – leur production et publication devrait être une action prioritaire pour la Cour des Comptes. Pour assurer la fiabilité des données, le ministère des Finances devrait renforcer le partage des informations parmi les directions, et mettre en place le réseau national des comptables publics.

Domaine 4 : Intégration de l'aide extérieure

« Le gouvernement n'est disposé à travailler avec les ONG- que parce que les PTF l'exigent

(Remarque faite par un représentant d'une ONG)

Dans une situation où une grande partie du budget des investissements est financé par des bailleurs de fonds, il faut avoir en place un système efficace de collecte et de partage d'informations pour assurer son intégration dans le budget. La RDC dispose d'une Plateforme de gestion de l'aide et de l'investissement (PGAI) et d'un système de gestion du circuit des données sur les ressources extérieures mis en place par l'Arrêté interministériel n°.324/CABMINFIN/2011 – 040/CABMINBUD/2011 et 216/CABMINPLAN/2011 du 17 décembre 2011 portant réglementation du circuit d'informations sur les ressources extérieures. Cet arrêté a identifié les rôles et les responsabilités de chaque bailleur de fonds, des structures gouvernementales (agences d'exécution, unité de projets, services normatifs, etc.).

L'équipe de l'étude a pu constater quelques faiblesses en ce qui concerne la mise en œuvre de l'arrêté interministériel. La situation devrait s'améliorer car la RDC a mis en place un cadre de dialogue Gouvernement – bailleurs de fonds à partir de janvier 2014, avant le début de la préparation du budget 2015. Ce dialogue sera organisé d'abord en interne entre les ministères des Finances, du Budget et du Plan ainsi qu'avec les ministères sectoriels bénéficiaires de l'aide extérieure, avant de s'étendre ensuite aux différents bailleurs de fonds. Il sera utile de discuter de l'arrêté interministériel dans le cadre du dialogue Gouvernement-bailleurs de fonds.

Tableaux 6: Recommandations spécifiques sur la comptabilité et les rapports financiers

Recommandation	Objectif	Partie(s) Prenante(s)	Pilier PRSFP	Complexité	Actions à mener	État des lieux	Délai de mise en œuvre
Informatiser et interconnecter toutes les directions de la chaîne de dépenses, y compris la DRGC (Direction de la reddition générale des comptes)	Faciliter le processus de préparation de rapports de fin d'exercice	Ministère des Finances	Gestion de la dépense	Simple	Extension de la chaîne de la dépense (CI) à tous les services utilisateurs	Défis : • Financement	Progressif
Divulguer le rapport de fin d'exercice	Assurer une plus grande cohérence avec les exigences de l'IBO et renforcer la transparence budgétaire		Gestion de la dépense	Simple	Publication des rapports		1 ^{er} semestre 2014
Mettre en place le réseau national des comptables publics, et publier tous les rapports produits par le réseau	Renforcer la transparence budgétaire à travers l'amélioration de la qualité des données de dépenses et donc également la qualité et la couverture des contrôles tant internes qu'externes	Ministère des Finances	Gestion de la dépense	Très Complexe			
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	Assurer une plus grande cohérence avec les exigences de l'IBO et renforcer la transparence budgétaire	Cour des Comptes	Contrôle de la GFP	Assez Complexe			
Publier tous les rapports d'audit spécifiques	Renforcer la transparence budgétaire	Cour des Comptes	Contrôle de la GFP	Assez Complexe			
Produire et publier le commentaire sur le projet de loi portant sur la reddition de comptes	Renforcer la transparence budgétaire	Cour des Comptes	Contrôle de la GFP	Assez Complexe			
Publier les résultats des actions de l'IGF	Renforcer la redevabilité	IGF	Contrôle de la GFP	Simple			

Tableau 7 : Recommandations spécifiques sur l'intégration de l'aide extérieure

Recommandation	Objectif	Partie(s) Prenante(s)	Pilier PSRFP	Complexité	Actions à mener	État des lieux	Délai de mise en oeuvre
Mettre en place un cadre permanent de concertation entre les agences des bailleurs de fonds, la PGAI, la DPSB, le CSP, et les ministères sectoriels afin d'améliorer le format d'échange d'informations par rapport aux besoins des différents utilisateurs gouvernementaux	Assurer l'application de l'arrêté interministériel portant réglementation du circuit d'informations sur les ressources extérieures	Assurer l'application de l'arrêté interministériel portant réglementation du circuit d'informations sur les ressources extérieures	Réforme budgétaire	Simple	Évaluation de l'application de l'arrêté interministériel sur les ressources extérieures et mesures correctives	Progrès : <ul style="list-style-type: none"> Existence de l'arrêté interministériel sur les ressources extérieures Défis : <ul style="list-style-type: none"> Application de l'arrêté interministériel par toutes les parties 	Non détaillé
Transmettre régulièrement l'information sur l'aide à la base de la PGAI	Renforcer la transparence budgétaire	Bailleurs de fonds	Réforme budgétaire	Simple			
Agences d'exécution	Renforcer la transparence budgétaire	Ministère du Plan	Réforme budgétaire	Simple			
Unité des projets	Réforme budgétaire	Simple					

4 PROCHAINES ÉTAPES



Ce rapport final prend en compte les commentaires et les suggestions du ministère du Budget. Ce rapport a également été circulé aux principales parties prenantes (gouvernement, société civile, bailleurs de fonds, etc.) en RDC.

Ce rapport fait suite à un processus de formulation des plans d'action prioritaires pour les différents piliers du PSRFP, qui a offert l'opportunité d'intégrer les actions spécifiques que les parties prenantes conviendraient de prendre suite à ces recommandations, dans ces plans d'action. Le ministère du Budget de la RDC s'est engagé à entamer une discussion avec des parties prenantes clés autour de la mise en œuvre des recommandations.

Finalement, pour être pleinement efficace, la plupart de ces mesures demanderaient également un renforcement des capacités de la société civile et de la presse afin qu'elles soient à même de tirer parti des opportunités qui s'offriraient du fait que le gouvernement mettrait ces recommandations en œuvre. Il est souhaité que les bailleurs de fonds, à travers leurs projets d'appui, considèrent comment fournir un tel appui.

La revue est un effort de collaboration dirigé par le pays concerné et elle constitue un point de départ pour un processus continu d'engagement avec le Ministre du Budget de la RDC et les différents acteurs impliqués. En apprenant les uns des autres, l'objectif est que CABRI et ses membres et l'IBP travaillent avec la RDC, pour qu'elle puisse améliorer sa transparence budgétaire et la participation, avec le résultat ultime à court terme de parvenir à un meilleur résultat sur l'IBO en 2014 et dans les années à venir. Compte tenu des discussions que nous avons eues en RDC, nous pensons que ce résultat est à portée de main, à travers la mise en œuvre des recommandations ciblées dans l'amélioration de la documentation budgétaire et des mécanismes de participation.

CABRI et l'IBP tiendront un atelier de clôture pour le projet début 2015. Nous espérons que cet atelier, qui rassemblera tous les pays participants au projet, sera l'occasion pour une discussion autour des questions relatives à la mise en œuvre des recommandations dans les pays concernés et les pays participants. Nous discuterons des principaux obstacles rencontrés et des opportunités qui se sont présentées afin d'améliorer la transparence des finances publiques et la participation dans les pays membres.

ANNEXE 1 : INSTITUTIONS RENCONTRÉES

Gouvernement

Ministère du Plan
Ministère du Budget
Ministère des Finances
Inspection générale des Finances
Comité d'orientation de la réforme des finances publiques(COREF)

Assemblée nationale et Sénat

ECOFIN (Commission économique et financière)

Bailleurs de fonds

Union Européenne
Banque Mondiale
PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement)
DFID (ministère britannique du développement international)

Société civile

PES/CAFCO (*Protection enfants Sida*)/(*Cadre permanent de concertation de la femme congolaise*)
REGED (*Réseau gouvernance économique et démocratie*)
CONEPT/RDC (*Coalition nationale de l'éducation pour tous en République démocratique du Congo*)
NSCC (*Nouvelle société civile du Congo*)
SERACOB (*Service de renforcement des appuis aux communautés de base en Afrique centrale*)
ASAF (*Action santé femme*)
ODEP (*Observatoire de la dépense publique*)
CENADEP (*Centre national d'appui au développement et à la participation populaire*)

La Presse

Tempêtes des Tropiques
Journal le Phase
Numerica TV
Antenne TV
RTGA
Le Potentiel
Horizon 33 TV

ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE

- Banque mondiale (2013) *Projet de Document de projet : le programme de renforcement de la GFP et de la responsabilité financière*, Banque mondiale
- IBP (Partenariat budgétaire international) (2008) *Indice sur le budget ouvert, République démocratique du Congo*, IBP
- IBP (Partenariat budgétaire international) (2010) *Indice sur le budget ouvert, République démocratique du Congo*, IBP
- IBP (Partenariat budgétaire international) (2012) *Indice sur le budget ouvert, République démocratique du Congo*, IBP
- Kopits G & Craig J (1998) *Transparency in government operations (Transparence dans les opérations publiques)*, Document hors-série n° 158, Fonds monétaire international, janvier.
- Loi n° 08/12 de juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces*
- Loi organique n° 08/016 du 16 octobre 2008, portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces*
- Loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics en République démocratique du Congo*
- Loi n° 11/011 de 13 juillet 2011 relative aux finances publiques*
- Ministère du Budget (2011) *Budget des Citoyens*, ministère du Budget
- Ministère du Budget (2013) *Stratégie budgétaire de la mandature et trajectoire des finances publiques 2012-2016*, ministère du Budget
- Ministère des Finances & ministère du Budget (2010) *Manuel des procédures et du circuit de la dépense publique, circuit rationalisé*, ministère des Finances et ministère du Budget
- Ministère des Finances & ministère du Budget (2013) *Manuel des procédures et du circuit de la dépense publique, circuit rationalisé*, ministère des Finances et ministère du Budget
- Ministère des Finances & ministère du Budget (2013) *Projet de règlement général de la comptabilité publique*, version projet, ministère des Finances et ministère du Budget,
- PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière) (2012) *Évaluation de la gestion des finances publiques de la République démocratique du Congo, Rapport PEFA sur les performances*, PEFA
- Plan stratégique de la réforme des finances publiques (PSRFP)*, 2010
- Programme d'action du Gouvernement*, mai 2012



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

CABRI Secrétariat

PostNet Suite 314
Private Bag X 06
Waterkloof
0145
Afrique du Sud
Tel: +27 (0)12 492 0022
www.cabri-sbo.org