

# ECHOS DE LA REFORME DES FINANCES PUBLIQUES

MAGAZINE TRIMESTRIEL DU COREF

N° 2, SEPTEMBRE 2019

COMITE D'ORIENTATION DE LA REFORME DES FINANCES PUBLIQUES

## ACTUALITES BRULANTES

- Réforme budgétaire
- Réforme du système fiscal
- Réforme de la dépense publique
- Renforcement du dispositif de contrôle des finances publiques
- Décentralisation financière
- Participation citoyenne

## DOSSIER

# RDC : MIGRATION VERS LE BUDGET - PROGRAMME



## CONTACT

16, Avenue Comité Urbain, Kinshasa-Gombe, RDC - Facebook : COREF-RDC/ministère des finances  
E-mail : corefminfin@yahoo.fr - Site web : www.coref.cd  
Téléphone : +243820019907

### Direction de la Rédaction

Godefroid MISENGA MILABYO  
Coordonnateur National

Baby VANGU-KI-NSONGO  
Coordonnateur Adjoint

### Comité de Rédaction

Georges TSHIONZA MATA  
Rédacteur en chef, Assistant Technique

Flora DILU MAFULA  
Rédactrice, Chargée de Communication

Robert BAMBA PHEBE  
Assistant Technique

Jean-Pierre SAMOLIA MONOMATO  
Assistant Technique

Jean-Baptiste VEKO BILLA  
Assistant Technique

Etienne MAFWENI FATAKI  
Assistant Technique

Moïse ASSANI SENGI  
Assistant Technique

Cécile OMBILINGO KITENGE  
Assistant Technique

SASSE KEMBE  
Assistant Technique

Moïse MUSSA KABWANKUBI  
Assistant Technique

Judel TSHIKUB MANDJAT  
Assistant Technique

Jules-Matthias KWILU  
Spécialiste de suivi-évaluation

Florence MOGBEKUMA NGANDO  
Chargée du Budget participatif

Alain MUTOMBO NGUZ  
Chargé d'études

Augustin KISHIBA KIMBALA  
Chargé d'études

### Administration de la Rédaction

Emile ASELE WOOTU YA DIANA,  
Responsable Administratif & Financier

Véronique MANYA ADIYO  
Assistante du Coordonnateur National

Justin MBILI-za-LUBANGO  
Responsable Administratif & Financier - Adjoint

Luc SUKADI MBAYO  
Spécialiste en passation des marchés

Gisèle MUAHUKA  
Assistante en Passation des Marchés

Déogratias MUGARUKA BASHIGE  
Comptable

Sylvie NGEVESISE  
Trésorière

**Partenariat avec :**  
Gouvernement de la RDC  
Banque Mondiale

Imprimerie  
AGB TECHNOPRINT

## COREF/PROFIT-CONGO

### MAGAZINE TRIMESTRIEL

N° 2, SEPTEMBRE 2019

16, Avenue Comité Urbain, Kinshasa-Gombe, RDC

E-mail : corefminfin@yahoo.fr

Téléphone : +243820019907

# SOMMAIRE

## 3 Avant-Propos

## 4 Editorial

## 5 Actualités de la coordination du Coref

Validation technique du manuel des procédures de la DAF  
(p.5)

## 6 Dossier : budget-programme en RDC

- Le pourquoi du budget-programme (p.6)
- Démarche pour la mise en oeuvre du budget-programme (p.8)
- Eclairage d'une experte sur le budget-programme (p.10)
- Etat des lieux de la mise en oeuvre du budget-programme (p.12)
- Défis de la migration vers le budget-programme (p.14)
- Quelques notions clés sur le budget-programme (p.15)

## 16 Echos des autres réformes

- Restauration de la crédibilité du budget de l'Etat (p.16)
- Optimisation du recouvrement des recettes fiscales (p.17)
- Lancement du système intégré de gestion des marchés publics (p.18)
- Mise en réseau effective des comptables publics en RDC (p.19)
- Renforcement de l'indépendance de la Cour des Comptes (p.20)
- Net accroissement des recettes propres dans le Kasai Central (p.22)
- Elaboration des plans de développement pour les 24 Communes de Kinshasa (p.23)
- Entente trouvée autour de la fixation des taux des impôts, droits, taxes et redevances à Kinshasa (p.24)
- La RDC dotée des versions citoyennes des documents budgétaires-clés (p.25)
- Retombées de la mobilisation des recettes locales sur l'amélioration de la voirie au Nord-Kivu (p.26)

## 27 Carnet de l'administration

Portraits de l'Assistante du Coordonnateur national et du Comptable



**G**ouverner et réformer l'Etat par les finances publiques, tel est le pari pris par le Gouvernement. Ce pari est précisé à travers la promulgation de la loi 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques dont les dispositions consacrent la budgétisation fondée sur une logique de performance. Celle-ci soumet l'action publique à une évaluation en termes d'efficacité et d'efficience au moyen du budget-programme.

Le Gouvernement s'est fixé, comme objectif, entre autres, d'instaurer un système de gestion des finances publiques qui repose sur des institutions et des procédures efficaces. Ces dernières constituent, en effet, l'une des conditions essentielles à une mise en œuvre aisée des politiques publiques. Sur cette base, ce système pourra jouer un véritable rôle de moteur de croissance économique et de promotion du développement.

Fort de cette vision, le Gouvernement a entrepris, durant ces dix dernières années, des réformes destinées à matérialiser son ambition d'asseoir un système de gestion des finances publiques cohérent. Ce dernier constituera un maillon essentiel entre l'allocation stratégique des ressources, l'efficacité des prestations de service de base et l'atteinte des objectifs de l'action publique portée par les différents programmes élaborés au niveau de tous les secteurs de la vie nationale.

Ainsi, de par les réformes menées à ce jour, le Gouvernement voudrait se prévaloir in fine, d'un système de gestion des finances publiques qui, d'une part, assure une mobilisation conséquente des ressources publiques et, d'autre part, renforce leur utilisation appropriée et durable.

 **SELE YALAGHULI**  
Ministre des Finances

## TRACEE VERS LE BUDGET-PROGRAMME



**D**ans le cadre du mandat lui confié par le Gouvernement, le Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques (COREF), assure le pilotage de plusieurs réformes dont les objectifs concourent au renforcement de la gouvernance financière de l'Etat. Le passage à la budgétisation axée sur la performance, à l'horizon 2023, avec notamment la mise en place du budget-programme, compte parmi les réformes phares que le Gouvernement entend opérationnaliser.

La promulgation de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques (LOFIP), constitue le point de départ de l'implémentation de cette réforme importante. Cette loi matérialise la volonté politique du Gouvernement de refonder le système de gestion des finances publiques dans un cadre juridique rénové. Elle consacre, notamment, la gestion budgétaire axée sur le résultat reposant sur la globalisation des crédits budgétaires dans un ensemble cohérent d'actions formant un programme budgétaire, unité de mise en œuvre des politiques publiques.

Suivant cette logique, il convient de noter que : (i) le budget est présenté dans son volet dépenses, par politiques publiques, désormais traduites en programmes ; (ii) le Parlement et les citoyens sont ainsi en mesure d'apprécier la totalité de moyens déployés pour mettre en œuvre chaque politique publique ; (iii) le débat budgétaire au Parlement est ainsi centré sur les résultats à atteindre dans la mise en œuvre des politiques publiques ; (iv) les responsabilités des acteurs s'accroissent, en contrepartie de l'obligation des résultats à atteindre dans l'exécution de ces politiques ; (vi) l'action publique est évaluée en termes d'impacts socioéconomiques, de qualité des services et d'efficacité de la gestion.

Suivant les dispositions de l'article 230 de ladite loi, telle que modifiée à ce jour, le législateur a accordé un délai de cinq ans au Gouvernement, à compter de 2018, en vue de remplir les conditions préalables nécessaires au passage progressif d'un budget des

moyens vers un budget par objectifs de programme.

Certes, l'instauration de l'approche budgétaire axée sur la performance a été, depuis, amorcée par les pouvoirs publics, mais il n'en demeure pas moins vrai qu'une approche, aussi innovante qu'iconoclaste, soulève encore des interrogations de la part du public en général et, surtout, dans le chef des fonctionnaires et agents publics, en particulier. Ces interrogations se posent globalement en ces termes : Qu'est-ce qu'est le budget - programme ? Quelles sont les raisons ayant présidé à son adoption ? Quelle en est la démarche opérationnelle d'instauration ? Quelles sont les étapes franchies, à ce jour, pour y parvenir ?

Aux questions récurrentes sus identifiées que d'aucuns se posent, il importe d'y apporter des réponses appropriées. Le COREF a ainsi consacré, dans cette édition, un dossier spécial à cette réforme majeure. En plus d'articles spécifiques traitant de grands aspects du budget-programme, cette édition offre un lexique des mots-clés, d'usage courant en la matière, afin de faciliter aux lecteurs la compréhension de cette importante réforme de par son ampleur et ses retombées.

Fidèle à sa ligne éditoriale, le magazine s'emploie également, dans ce numéro, à informer les acteurs et non acteurs de la gestion publique sur les évolutions récentes notées dans d'autres axes de la réforme de finances publiques à savoir : la comptabilité publique et la gestion de la trésorerie, la rationalisation de la dépense publique, le renforcement du système de contrôle et du système fiscal, la décentralisation financière ainsi que la promotion de la transparence et la participation citoyenne au processus budgétaire. A l'évidence, il transparaît, au travers de l'envergure des changements à entreprendre, que le portage politique demeure le moteur indispensable devant conduire le navire de la réforme à bon port.

 **Godefroid MISENGA MILABYO**  
Coordonnateur National

### DECONCENTRATION DE L'ORDONNANCEMENT : UNE COMPETENCE DESORMAIS CONCURRENTE

#### VALIDATION TECHNIQUE DU MANUEL DES PROCEDURES DE LA DIRECTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE

**La création des Directions Administratives et Financières, DAF en sigle, procède du renforcement des rôle et responsabilité des ministres et animateurs d'institutions en matière de gestion budgétaire, d'élaboration et de mise en œuvre des programmes à exécuter sous leur autorité, et de résultats à atteindre conformément aux objectifs assignés et aux moyens engagés. En effet, les ministres sectoriels et responsables d'institutions devenant désormais ordonnateurs, conformément à l'article 103 de la LOFIP, sont compétents pour engager, liquider et ordonner les dépenses nécessaires à l'accomplissement des politiques publiques dont la responsabilité leur revient. C'est la déconcentration du pouvoir d'ordonnement du ministre des finances vers les ministres sectoriels.**

La mise en place des DAF, à ce jour effective à la primature et dans 10 ministères, est une avancée notable dans la démarche opérationnelle de la déconcentration de l'ordonnement. Cette étape, aussi nécessaire soit-elle, ne saurait être suffisante sans, notamment, le renforcement des capacités de ces directions en termes d'outils de travail nécessaires à l'appropriation des fonctions budgétaires et financières dévolues aux ministres sectoriels et aux responsables d'institutions par la législation en vigueur. Dans cette visée, le Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques, COREF, a mobilisé un expert international dont la mission consistait à élaborer un projet de manuel de procédures administratives et financières en faveur des DAF, à soumettre à la validation technique des parties prenantes.

Sous la supervision du COREF, un atelier de validation du projet dudit manuel a été organisé, du 31 mars au 07 avril 2019 à Matadi, dans la Province du Kongo Central. Cet atelier a bénéficié de l'appui financier de la Banque Mondiale à travers le « Projet de renforcement de la redevabilité et de la gestion des finances publiques, PROFIT-Congo en sigle ».

Les travaux ont connu la participation d'une quarantaine d'experts provenant des cabinets des Ministres des Finances, du Budget et de la Fonction Publique ; de l'Inspection Générale des Finances ; du Secrétariat Général au Budget ; du Secrétariat Général aux Finances ; de la Coordination Informatique Interministérielle; de la Direction de la Préparation et de



Vue partielle des participants à l'atelier de Matadi

Suivi du Budget ; de la Direction du Contrôle Budgétaire ; de la Cellule de Mise en Œuvre de la Réforme de l'Administration Publique ainsi que des Directeurs Administratifs et Financiers actuellement affectés.

Globalement, cet atelier visait à doter les DAF d'un instrument de travail standardisé, conforme aux bonnes pratiques et susceptibles de permettre à ces directions de remplir leurs missions d'appui aux Ministres sectoriels.

Le manuel, validé à l'issue de cet atelier, se veut un outil d'organisation du travail destiné au personnel des DAF. Il a l'avantage de définir les tâches et opérations à réaliser au niveau de chaque poste de travail ; de formaliser les modes opératoires à suivre pour chaque mission assignée à ces directions ; de délimiter les zones de responsabilités et retracer les délégations qui peuvent être accordées par les supérieurs aux personnes placées sous leur autorité; de permettre de s'assurer du respect des normes et des règles prescrites; de faciliter l'audit à travers la détection des dysfonctionnements et anomalies ; de préciser les rôles

et responsabilités des DAF dans la gestion budgétaire actuelle axée sur les moyens et dans la perspective de la bascule en mode programme. Il décrit également les relations entre les DAF et les services des ministères des Finances, Budget, Plan ainsi que des Travaux publics et infrastructures, en matière de gestion budgétaire et logistique.

Véritable référentiel pour les DAF, ce manuel est conforme aux dispositions légales et réglementaires ainsi qu'aux usages administratifs et financiers. Outre l'efficacité qu'il garantit, ce manuel favorise, aussi, la communication interne et l'auto-formation pour le personnel. Il représente également un maillon important dans la mise en place du dispositif de contrôle interne, en cours d'expérimentation dans certaines administrations, qui introduit la dimension managériale et l'audit basé sur les risques au sein de l'administration publique congolaise.

 **Baby VANGU-ki-NSONGO**

## LE POURQUOI DU BUDGET – PROGRAMME : UNE REFORME AMBITIEUSE

**Avec l'adoption en 2011 d'une nouvelle loi qui fixe les nouvelles règles de gestion des finances publiques, le Gouvernement de la République s'est engagé dans la mise en place d'un cadre de gestion budgétaire fondé sur la logique de la performance à travers l'implémentation de l'approche de budgétisation par objectif de programme. Une décennie après l'adoption par le gouvernement de la stratégie de la réforme des finances publiques, le présent article replace l'adoption de la budgétisation par programme dans le contexte qui a prévalu à son instauration et en identifie les fondements textuels. Il en énumère les particularités innovantes qui : (i) renforcent le rôle des gestionnaires publics en contrepartie de la justification du résultat ; (ii) consolident le contrôle parlementaire sur l'action publique ; et (iii) prescrivent le cadre de mesure de performance des politiques publiques ainsi que l'écosystème organisationnel y afférent.**

La décennie 1990 a été particulièrement agitée en République Démocratique du Congo à la suite de la crise politique ayant abouti au changement de régime, en mai 1997. La guerre d'agression qui s'en est suivie en 1998 et des multiples conflits armés, en résultant, ont freiné l'élan du pays vers le progrès et réduit ses capacités de gouvernance.

Afin de remédier à cette situation, le Gouvernement a élaboré le Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la pauvreté (DSCR) autour de cinq axes. Les réponses aux problématiques sous-jacentes à chacun des axes dépendaient, en grande partie, de la capacité de mobilisation de ressources et de leur affectation adéquate aux priorités.

Dès lors, le Gouvernement s'est employé à combler les faiblesses notables constatées dans le domaine de la gestion des finances publiques afin de garantir le financement de la stratégie de développement. D'où le lancement, au début de la décennie 2000, des réformes importantes du système de gestion des finances publiques avec la mise en place du budget - programme comme point de mire.

### **Une question de stratégie et de vision**

Pour moderniser la gestion des finances publiques, le Gouvernement a adopté, en mars 2010, une stratégie dénommée Plan Stratégique de la Réforme des Finances Publiques (PSRFP). Ce plan expose la vision et les objectifs des autorités en matière de gestion des finances publiques ainsi que les réformes majeures qu'elles comptent entreprendre dans ce domaine.

Dans le droit fil de cette vision, la mise en place d'un cadre budgétaire basé sur la performance des politiques publiques émerge, entre autres, des priorités du Gouvernement. A cet effet, le Plan Stratégique de la Réforme des Finances Publiques (PSRFP) affirme la nécessité de l'adoption de l'approche de Gestion axée sur les résultats (GAR) par le biais de la budgétisation par programmes d'activités dite budget de programmes. Ce qui a justifié la rénovation du cadre juridique de gestion des finances publiques sous-tendu, jadis, par les dispositions de la loi financière n° 83-003 du 23 février 1983.

### **Une prescription et une exigence légale.**

L'exigence de la promulgation d'une nouvelle loi relative aux finances publiques a découlé de l'incompatibilité des dispositions de la loi financière n° 83-003 du 23 février 1983 telle que modifiée et complétée par l'ordonnance-loi n° 87-004 du 10 janvier 1987, avec les principes d'une budgétisation par performance. Les prescrits de la loi financière sus-identifiée se caractérisaient par l'absence de contrôle d'efficacité de la dépense, la désresponsabilisation des gestionnaires publics et le confinement de l'action du Parlement dans une approche quantitative des budgets et dotations allouées plutôt qu'analytique des politiques publiques.

Le nouveau cadre normatif, à savoir la loi 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques (LOFIP), énonce d'abord, dans son Exposé des motifs, les motivations de la révision des modalités de la gestion budgétaire, au moyen de budgets-programmes, lesquels privilégient l'allocation des dotations budgétaires orientée vers les actions à mener dans le cadre des politiques publiques. Ensuite, il prescrit à travers ses dispositions, les règles de la budgétisation fondée sur une logique de performance. Enfin, fort des dispositions de l'article 230, il fixe le délai nécessaire au passage en mode budget-programme.

### **Une responsabilisation de gestionnaire public**

En contrepartie d'une plus grande responsabilité découlant de l'obligation de performance des programmes qui leur sont rattachés, les gestionnaires publics disposent, au regard de la nouvelle législation, davantage de liberté de gestion. Ainsi, autrefois cantonnées par la loi Financière de 1983, au niveau de l'engagement et la liquidation, leurs compétences s'étendent désormais jusqu'à l'ordonnancement afin de couvrir toute la phase administrative de l'exécution de la dépense publique (Art. 103 LOFIP). Bien plus, leur faculté de gestion s'est accrue du fait de la globalisation des crédits introduite avec la notion du programme (art 43 LOFIP) qui induit une souplesse permettant au gestionnaire, en toute liberté, de redéployer les crédits au sein des titres des programmes. C'est le mécanisme de fongibilité asymétrique des crédits (Art. 45).

Par ailleurs, l'importance des responsabilités consenties aux gestionnaires par le législateur rime avec l'obligation

<sup>1</sup> Il s'agit de : (i) promouvoir la bonne gouvernance et consolider la paix par le renforcement des institutions ; (ii) consolider la stabilité macroéconomique et la croissance ; (iii) améliorer l'accès aux services sociaux et réduire la vulnérabilité ; (iv) combattre le VIH/SIDA et (v) appuyer la dynamique communautaire.

<sup>2</sup> L'article 230 de la loi 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques a été modifié par la loi 18/010 du 09 juillet 2018. La nouvelle rédaction de cet article proroge de 5 ans, à dater de la promulgation de la loi modificative, l'échéance de passage au budget-programme. Initialement prévue au 1er janvier 2019, cette échéance est désormais fixée au 1er janvier 2023.

de rendre compte dont ils font l'objet devant le Parlement. Cette reddition des comptes porte désormais sur les résultats obtenus dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques. Il s'agit, dans ce cas, de l'efficacité des actions publiques. Cet état de fait, reflété par les dispositions de la LOFIP, résulte du renforcement du rôle du Parlement notamment dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances (Article 127).

### **Une obligation des résultats de l'action publique**

La LOFIP consacre, déjà, en son Exposé des motifs, la notion de performance. À la logique de moyens, héritée de la loi Financière de 1983, la LOFIP prône une approche de la dépense en fonction des résultats ; d'où l'introduction dans le corps de la loi (Article 43) de l'obligation de définir des objectifs, d'en associer les moyens et de mesurer les effets par des pratiques d'évaluation.

De ce fait, les notions des résultats, des moyens et des objectifs constituent le cœur de la formulation et de l'exécution des politiques publiques. Ils permettent d'en déterminer la performance.

#### **Le choix d'objectifs effectué doit permettre de traduire, de manière équilibrée, trois dimensions de la performance :**

- **Les objectifs d'efficacité socioéconomique répondant aux attentes du citoyen : Les objectifs d'efficacité socioéconomique énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen et la collectivité en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire, etc.**
- **Les objectifs de qualité de service intéressant l'utilisateur. Ces objectifs ont pour but d'améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur.**
- **Les objectifs d'efficacité visant à accroître les produits des activités publiques pour un même niveau des ressources ou à utiliser, pour un même niveau d'activités, moins de moyens que prévus.**

### **Un cadre de performance des politiques publiques**

L'approche budget-programme s'adosse sur un cadre de suivi de la performance centré sur deux documents. Le premier qui est le Projet Annuel de Performance (PAP), présente la stratégie, les objectifs et les indicateurs de performance de chacun des programmes et fournit des précisions sur les méthodes de renseignement de différents indicateurs. Il indique, également, les coûts des actions et des projets ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat relatifs aux programmes auxquels il se réfère. Le PAP constitue le volet prévisionnel de l'engagement à la performance. Il est joint, au titre d'annexe, au projet de loi de finances.

Le second document qui est le Rapport Annuel de Performance (RAP), présente les résultats en matière de performance, sur la base du suivi des indicateurs figurant dans le PAP. Le RAP rend compte pour, chaque programme, de l'exécution des engagements physiques indiqués dans le

PAP, de l'exécution effective des moyens alloués, et de la qualité de la gestion des politiques publiques. Ce document permet de contrôler l'exécution du budget N-1, par le Parlement, préalablement à l'examen du budget N+1(Art 87) eu égard au principe du chaînage vertueux. Le RAP constitue le compte-rendu des résultats atteints en termes de performance. Par conséquent, à l'obligation de rendre compte sur la gestion budgétaire, s'ajoute celle de rendre des comptes dans la mise en œuvre des politiques publiques. Le RAP est joint, au titre d'annexe, au projet de loi portant reddition des comptes (Art 82).

### **Un dispositif de pilotage des programmes**

La budgétisation par objectifs de programme implique un environnement propice à l'aboutissement satisfaisant des programmes mis en œuvre. A cet effet, le gestionnaire dispose d'un double dispositif de pilotage. En premier lieu figure le contrôle de gestion qui est un mécanisme d'aide au pilotage de la performance mis en œuvre par le gestionnaire en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés, l'activité développée et les résultats obtenus dans le cadre d'une stratégie préalablement définie. Il permet d'assurer le pilotage de l'institution ou du ministère en fonction d'objectifs et d'engagements de services ainsi que la connaissance des coûts, des activités et des résultats.

Le dialogue de gestion qui vient en second lieu est un cadre d'échanges permanents entre les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre d'un programme en vue d'identifier les perspectives de progrès et de déterminer la démarche pour les concrétiser. Ces échanges portent sur les objectifs stratégiques, les indicateurs de mesure, les moyens financiers et humains, les objectifs opérationnels, les cibles et les résultats obtenus. Le dialogue de gestion permet au gestionnaire d'opérer des ajustements utiles à la conduite du programme.

Au demeurant, à travers la LOFIP, le législateur a opté pour le budget-programme comme nouveau paradigme de gestion en vue de garantir la performance du système de gestion des finances publiques, lequel est un levier essentiel pour le Gouvernement dans la promotion de la croissance et la lutte contre la pauvreté. Par conséquent, la budgétisation fondée sur les politiques publiques à travers le programme infère une amplification des responsabilités des gestionnaires en contrepartie d'une exigence de l'évaluation systématique de l'efficacité, de l'efficacité, et de l'incidence socioéconomique (pertinence) de l'action publique par le pouvoir législatif.

La mise en place de ce modèle de gestion est en cours d'implémentation en RD. Congo depuis 2013, avec l'appui notamment des experts du FMI, par le truchement du Centre Régional du Fonds Monétaire International pour l'Afrique Centrale (AFRITAC-Centre).

 **Baby VANGU-ki-NSONGO**

## DEMARCHE POUR LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET-PROGRAMME

**La réforme budgétaire sous-tendue par les dispositions de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, LOFIP en sigle, requiert la révision des modalités de la gestion budgétaire au moyen de budget-programme. Dès lors, l'approche par programme vise l'instauration d'une culture des résultats en lieu et place d'une responsabilité de conformité caractérisant le budget des moyens. Afin de permettre au Gouvernement de réunir les préalables nécessaires à la migration vers le budget-programme, le législateur a prévu un différé de sept ans à dater de la promulgation de la LOFIP. Face à cette obligation, les autorités ont sollicité l'accompagnement du FMI par l'entremise de son Centre Régional d'Assistance Technique pour l'Afrique Centrale « AFRITAC-Centre ».**

Sous la supervision du Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques COREF, les ministères et institutions ont bénéficié, depuis 2013, de l'encadrement technique des experts d'AFRITAC-Centre. C'est dans ce cadre qu'entre le 21 octobre 2013 et le 12 Août 2017, onze missions (11) d'assistance technique ont séjourné en RD. Congo aux fins d'appuyer le processus de mise en place du budget-programme.

L'approche méthodologique observée dans l'implantation de la budgétisation par objectifs de programme se décline en six étapes ci-après : (i) la structuration des programmes budgétaires ; (ii) la mise en place du cadre de performance ; (iii) la détermination de la chaîne managériale ; (iv) le renforcement des capacités humaines ; (v) le renforcement du système d'information et (vi) l'expérimentation.

### **Structuration des programmes budgétaires**

La structuration des programmes budgétaires consiste au découpage des ministères en programmes. En pratique, cette étape porte sur l'identification des programmes et la construction des maquettes y relatives, pour chaque ministère ou institution. L'identification des programmes est opérée en fonction des missions, des stratégies, des politiques du ministère ou de l'institution. Les programmes budgétaires rendent lisibles les politiques de l'Etat en termes de finalités, d'objectifs et de résultats.

Dans chaque ministère ou institution, il est ainsi distingué deux types de programmes : Les programmes opérationnels<sup>1</sup> et les programmes supports<sup>2</sup>. Les programmes opérationnels correspondent aux politiques confiées au ministère ou à l'institution. Ils sont liés à la raison d'être du ministère. Les programmes supports sont ceux qui concourent à la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques. Ils correspondent aux fonctions transversales du ministère. Par ailleurs, certaines structures administratives, dites opérateurs de l'Etat<sup>3</sup>, participent à la mise en œuvre d'un pan de politique publique. Ils sont rattachés aux programmes se rapportant aux missions de service public dont ils ont la charge.

### **Instauration de la démarche de la performance**

La démarche de la performance est un dispositif de pilotage des administrations ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'atteinte des résultats (ou performance) prédéfinis en termes d'efficacité socioéconomique, de qualité de service ou d'efficience dans le cadre des moyens prédéterminés.

Le dispositif de suivi de la performance repose sur deux instruments majeurs, à savoir : (i) le Projet Annuel de Performance (PAP), document présentant les résultats attendus, les indicateurs de performance et les diverses projections financières et (ii) le Rapport Annuel de Performance (RAP), document permettant de comparer les prévisions et les exécutions,

non seulement au point de vue budgétaires, mais également au regard des indicateurs de performance et des coûts réels.

### **Détermination de la chaîne managériale.**

La détermination de la chaîne managériale consiste en la désignation et la détermination des responsabilités de différents acteurs intervenant, tant au niveau stratégique (Pilotage) qu'opérationnel, dans la gestion d'un programme.

Les dispositions de la LOFIP identifient deux acteurs du niveau stratégique que sont les ministres ou les responsables des institutions et les responsables des programmes. Cependant, la pratique en matière de gestion budgétaire en mode programme renseigne l'existence des acteurs œuvrant au niveau opérationnel. Il s'agit notamment du Responsable de l'unité opérationnelle.

Suivant la nouvelle approche de la gestion budgétaire, il est en principe reconnu à l'ordonnateur le pouvoir de piloter la mise en œuvre des programmes ; d'en fixer les objectifs généraux en cohérence avec les stratégies sectorielles ; de désigner les responsables des programmes et d'animer le dialogue de gestion.

Le responsable de programme a la charge d'opérationnaliser le programme. Sur la base des objectifs généraux fixés par le Ministre ou le responsable de l'institution, il détermine les objectifs spécifiques, affecte les moyens nécessaires à la réalisation des actions et s'assure des

<sup>1</sup> Constitués généralement des directions métiers. Exemple, pour le ministère de finances, la DGI, la DGRAD et la DGDA sont des directions métiers participant au programme de la mobilisation des ressources.

<sup>2</sup> Composés de directions d'appui. Exemple, pour le ministère de finances, la DAF, la DEP et la DRH sont des directions d'appui participant au programme Administration générale.

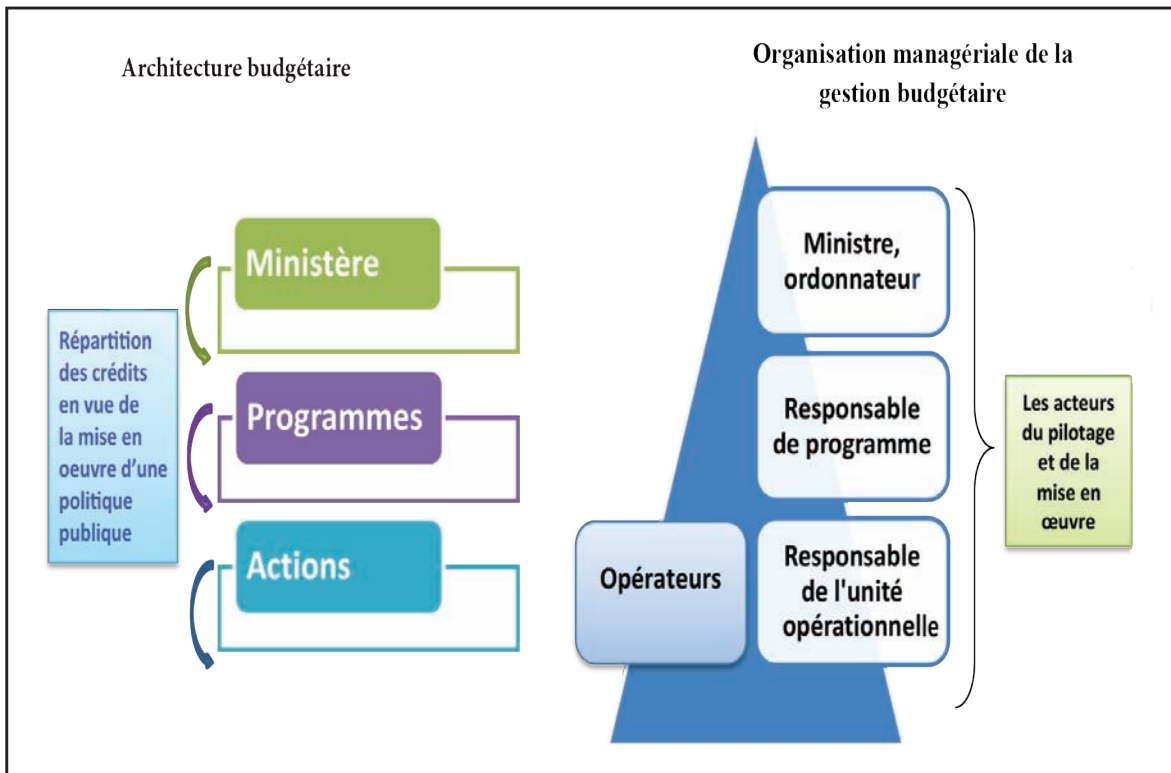
<sup>3</sup> Il s'agit des organismes distincts de l'Etat, dotés de la personnalité morale, exerçant des missions d'intérêt général, financés en majorité par le Trésor public et contribuant à la performance des programmes auxquels ils sont rattachés.



résultats à atteindre dans le cadre de la mise en œuvre du programme. Il

matière de gouvernance financière. De ce fait, la formation doit se foca-

formation qui intègre au sein d'une application unique, l'ensemble des



applicatifs spécifiques notamment ceux relatifs à la gestion de la dépense, de la recette et de la comptabilité publique et, d'autre part, la création des passerelles d'échange de données entre les différentes applications existantes afin de garantir un décloisonnement des informations financières et budgétaires.

organise le dialogue de gestion de son programme conformément à la charte de gestion.

Le responsable de l'Unité Opérationnelle de Programme détermine les modalités de mise en œuvre des activités définies dans le programme et prescrit l'exécution des dépenses de l'unité opérationnelle dont il a la responsabilité et en rend compte au responsable de programme.

### **Renforcement des capacités humaines et institutionnelles**

La mise en place du budget-programme requiert une expertise avérée dans le chef de tous les acteurs impliqués dans la gestion du programme. Par conséquent, ces derniers doivent être formés sur la nouvelle approche de gestion budgétaire axée sur la performance afin de mieux remplir les responsabilités budgétaires leur conférées.

Le renforcement des capacités est indispensable afin de disposer d'une masse critique de cadres compétents maîtrisant les nouveaux principes de gestion des finances publiques dont la performance représente, non seulement une contrainte de l'action publique mais aussi, une exigence en

liser sur l'appropriation de nouveaux concepts par les acteurs, la diffusion de nouvelles méthodes de travail à travers plusieurs supports pédagogiques (Guides, notes, dépliants de formation etc.) et le développement d'une nouvelle culture de gestion publique.

Sur le plan institutionnel, la migration vers le budget-programme induit une évolution de l'organisation des services, au sein de l'administration publique afin d'adapter la configuration administrative actuelle aux exigences du nouveau mode de gestion des finances publiques axée sur les résultats.

### **Renforcement du système d'information.**

La migration vers le budget-programme exige une adaptation du système d'information existant au nouveau mode de gestion budgétaire marqué par une nouvelle approche d'élaboration, de présentation et d'exécution du budget ainsi que par l'apparition de nouveaux acteurs.

Face à cette nécessité, il convient d'opérer un choix entre, d'une part, la construction d'un système d'in-

### **Expérimentation.**

Le caractère novateur des réformes et leur complexité technique exigent de tester des solutions proposées et d'envisager des dispositions pratiques à mettre en œuvre avant d'en confirmer les options. Dans le souci de garantir, de manière efficace, l'instauration d'une gestion budgétaire en mode programme, le Gouvernement a opté pour une démarche progressive dans une optique d'expérimentation.

Pour ce faire, des expériences à petite échelle sur la gestion budgétaire en mode programme, avant toute extension, devront être menées en vue d'anticiper sur les aléas dus aux contraintes de mise en œuvre. La raison évidente de ce choix tient aux contraintes d'ordre pratique, s'analysant essentiellement en termes d'insuffisance d'un personnel compétent, des conditions matérielles de travail inadéquates, des dispositifs juridiques et réglementaires incomplets.

 **Jean-Baptiste VEKO BILLA**

### ECLAIRAGE D'UNE EXPERTE SUR LE BUDGET-PROGRAMME

*La Budgétisation en mode programme est l'une de principales réformes induites par la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques (LOFIP). Dans la mise en œuvre de cette réforme, le ministère du Budget, à travers la Direction de la Préparation et du Suivi du Budget (DPSB), occupe une place centrale. En effet, au niveau opérationnel, la DPSB a la charge technique d'encadrer le processus d'élaboration du budget du Pouvoir central et d'en assurer le suivi de l'exécution. C'est donc à juste titre qu'Echos de la Réforme des Finances Publiques (ERFP) a interviewé Madame Colette MATA, Directeur de la Préparation et Suivi du Budget au ministère du Budget, afin qu'elle éclaire le public sur la transition vers le budget-programme en République Démocratique du Congo. Economiste de formation et première femme à occuper cette fonction, elle a une longue expérience sur la gestion budgétaire de l'Etat.*

**ERFP :** Mme le Directeur, le pays a opté pour le passage en mode budget-programme à partir de 2023. C'est quoi le budget-programme ?

**Colette MATA :** Le budget programme est un budget axé sur une présentation programmatique. Suivant l'article 43 de la LOFIP, un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère ou institution et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction des finalités d'intérêt général ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation au moyen d'indicateurs de performance.

**ERFP :** Quelles sont les raisons qui justifient l'adoption de l'approche budget-programme ?

**Colette MATA :** Il n'est pas sans intérêt de rappeler que le budget des moyens consiste à allouer les crédits aux ministères uniquement sur base de leurs besoins et des ressources en présence, sans s'intéresser aux objectifs des politiques publiques que ceux-ci sont censés atteindre. Ce faisant, ce mode de gestion n'internalise pas, de façon plus formelle et rationnelle, les principes d'efficacité et d'efficience dans la gestion des dépenses publiques. S'appuyant sur de nouveaux principes, la budgétisation par objectifs de programme s'inscrit, quant à elle, dans une logique d'une gestion axée sur les résultats. Ce nouveau mode de gestion qui améliore notablement le lien entre le budget et les stratégies de développement se focalise sur la finalité de la dépense publique. En d'autres termes, l'intérêt ne porte plus sur le type de dépenses à prévoir et à effectuer, mais plutôt, sur ce à quoi ces dépenses serviront. Ainsi, l'instauration du budget-programme marque la volonté et le souci des autorités de moderniser la gestion des finances publiques de notre pays aux fins d'en constituer un véritable levier de la croissance, du développement et, de ce fait, de la lutte contre la pauvreté.

**ERFP :** Quelles sont les grandes étapes de la mise en place d'un budget-programme ?

**Colette MATA :** L'implémentation du budget-programme est un processus assez long et laborieux. Ce processus comporte six étapes, à savoir : structuration



Mme Colette MATA, Directeur de la Direction de Préparation et suivi du Budget au Ministère du Budget

des programmes budgétaires ; instauration de la démarche de performance ; détermination de la chaîne managériale ; renforcement des capacités ; renforcement du système d'information et expérimentation. A ce jour, quelques avancées notables ont été enregistrées. Il s'agit, entre autres, de la construction des programmes budgétaires pour l'ensemble des ministères et quelques institutions ; de l'adoption de la nomenclature budgétaire prévoyant une codification programmatique ; de l'élaboration des documents de performance, particulièrement les PAP, pour une vingtaine de ministères sectoriels. Laissez-moi vous préciser, à ce propos, qu'une annexe reprenant 23 PAP des ministères sectoriels a été jointe au projet de loi de finances 2019 déposé au Parlement. Cette dynamique est confortée par la poursuite de la production des textes devant rendre effectivement opérationnelle la budgétisation en mode programme. Le projet de décret portant gouvernance budgétaire et d'autres projets de guides connexes, en cours de finalisation, en sont des illustrations. Sur le même registre, il faudra noter des évolutions en matière de transparence budgétaire et de participation citoyenne cristallisées par l'organisation, chaque année depuis 2012, des séminaires d'orientation budgétaire (SOB), prélude aux débats d'orientation budgétaire (DOB) ; la publication des documents budgétaires clés ; l'organisation des missions de consolidation budgétaire depuis 2014, en perspective de l'élaboration des projets de loi de consolidation budgétaire. Par ailleurs, au-delà des avancées mises en évidence, des efforts restent à fournir. D'abord, dans le domaine de renforcement des compétences du personnel sur les innovations du

*budget-programme, ensuite, en matière de système d'information qui devra être adapté aux exigences du nouveau modèle de gestion et, enfin, une place importante doit être accordée à l'expérimentation afin de minimiser les risques d'échec dans les changements que le Gouvernement entend imprimer.*

### **ERFP : Quelles sont les principales caractéristiques de cette approche de gestion programmatique ?**

**Colette MATA :** *La budgétisation en mode programme revêt les principales caractéristiques ci-après : elle assure l'alignement du budget sur les politiques publiques; elle consacre la programmation budgétaire pluriannuelle, à travers le CBMT et le CDMT ; elle institue le programme comme unité de vote du budget ; elle soumet l'exécution du budget à un cadre de performance intégrant les notions d'efficacité, d'efficience et d'imputabilité; elle organise la gestion budgétaire autour de nouveaux acteurs, notamment les ordonnateurs et les responsables de programmes.*

### **ERFP : Huit ans après l'adoption de la LOFIP et neuf ans après l'adoption du Plan Stratégique de la Réforme des Finances Publiques (PSRFP), quelle est la situation de la mise en place du budget-programme ?**

**Colette MATA :** *Il convient de relever que le processus budgétaire comporte plusieurs étapes, à savoir : l'élaboration, le vote, l'exécution et le contrôle. En rapport avec la première étape, les réformes liées au budget-programme évoluent. Plusieurs actions ont été menées depuis 2012, comme évoqué ci-haut et ce, grâce à l'appui technique et financier des partenaires au développement, notamment AFRITAC-Centre du FMI, le projet PROFIT - Congo et le projet C2D. Ace jour, je peux vous assurer qu'un éventail d'outils essentiels pour produire un premier budget en mode programme, à titre expérimental, sont déjà élaborés et bien d'autres encore sont en voie de finalisation. Il faudra alors maintenir ce cap, sinon travailler davantage, par la suite, au renforcement des capacités des sectoriels dans la formulation de la démarche de performance. Il faudra également relever que l'effectivité d'un premier budget en mode programme exige une appropriation des acteurs et responsables politiques. Je pense que dorénavant le gros des actions devra être aiguillé dans cette direction. Pour les autres étapes du processus, notamment le vote, l'exécution et le contrôle, beaucoup d'actions restent encore à mener. A l'instar de la phase de l'élaboration, ces différentes étapes exigent des moyens conséquents. D'ici 2023, date butoir pour la mise en*

*œuvre de la réforme du budget programme, je reste optimiste que la RDC aura un budget programme proprement dit.*

### **ERFP : Quelles sont les implications dans l'application de l'approche budget-programme ?**

**Colette MATA :** *La budgétisation en mode programme a des implications notables tant pour la population qu'en termes des responsabilités des acteurs de la gestion des finances publiques. Pour la population, elle est un gage du développement et du bien-être dans le sens où le rôle du budget dans la mise en œuvre de la politique du gouvernement est réaffirmé. De ce fait, le budget devient un véritable instrument de « refondation de l'Etat ». Aussi, le budget-programme implique le renforcement des rôles et de la respon-*



**Mme Colette MATA, répond aux questions de ERFP**

*sabilité de tous les acteurs. A titre indicatif, le rôle du Parlement est renforcé à travers l'organisation du débat d'orientation budgétaire, cadre à travers lequel il est informé, en amont, sur les choix des politiques publiques par l'exécutif ainsi que sur la trajectoire des finances publiques ; la participation de la société civile aux travaux d'élaboration du budget devient la règle pour raison de transparence et d'implication de la population ; des nouveaux métiers sont introduits pour l'efficacité de la dépense publique, facilitant ainsi la formulation du budget, son exécution, son contrôle et sa redevabilité. C'est notamment les cas des DAF (Directions Administratives et Financières), du responsable de programme, du responsable de l'unité opérationnelle du programme et bien plus encore, des rôles des acteurs classiques qui sont également revisités, tels que le contrôleur budgétaire et le comptable public assignataire.*

**Propos recueillis par Flora DILU MAFULA**

## ETAT DES LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET-PROGRAMME

**De la lecture des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°18/010 du 09 juillet 2018 modifiant la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, LOFIP en sigle, il se dégage que le Gouvernement est tenu de soumettre au parlement, au courant de l'exercice 2022, le projet de loi des finances 2023 sous format programme. Déterminé à respecter ce délai, le Gouvernement s'est engagé à accélérer la mise en œuvre des réformes en matière budgétaire afin de migrer de la gestion des moyens vers une gestion budgétaire en mode programme.**

Au travers les lignes suivantes, cet article brosse en liminaire les étapes franchies et celles qui restent à réaliser dans le processus d'instauration du budget-programme.

### Découpage des Ministères en programmes

Suite au découpage opéré à ce jour, les ministères et institutions ont été structurés en 181 programmes déclinés en actions et les maquettes budgétaires y relatives élaborées. Il importe de signaler également qu'à ce stade, une nouvelle nomenclature budgétaire, prévoyant une codification programmatique, harmonisée avec le plan comptable de l'Etat a été adoptée. En vue de parachever l'étape de structuration des Ministères en programmes, le Gouvernement devra procéder à la rationalisation des budgets annexes et des comptes spéciaux qui, au sens de la LOFIP, sont des programmes. Cela implique, conformément à l'article 231 de la LOFIP, la finalisation du recensement et du reclassement des organismes auxiliaires de l'Etat, émargeant au budget, en services de dépenses, en budgets annexes ou en établissements publics.

### Cadre de performance de la gestion des programmes

En ce qui concerne l'instauration de la démarche de performance, il y a lieu de noter qu'actuellement, 38 ministères ont élaboré leurs projets annuels de performance (PAP). Ces derniers présentent en termes d'efficacité et d'efficience, les objectifs fixés ainsi que les résultats attendus des politiques publiques mises en œuvre par ces ministères. Annexés au Projet de Loi de finances 2019 et 2020, ils sont, en outre, destinés à mieux informer

le Parlement et les citoyens sur les engagements des gestionnaires publics à la performance.

Par ailleurs, dans l'objectif de formaliser la méthodologie d'élaboration des documents de performance et d'organiser le dialogue de gestion entre les acteurs, les projets de guides d'élaboration des PAP/RAP et du dialogue de gestion

réussite du dialogue de gestion ainsi que les acteurs et leurs attributions.

### Organisation de la chaîne des responsabilités

Sur ce point, il y a lieu de relever qu'un projet de Décret organisant la gestion budgétaire sous mode programme a été élaboré et validé au niveau technique. Ce texte identifie les acteurs de gestion budgétaire en mode programme et définit leurs rôles et responsabilités. Il s'agit principalement : (i) de l'ordonnateur, c'est-à-dire le ministre ou responsable d'institution; (ii) du responsable de programme (RProg) chargé du pilotage de la mise en œuvre du programme ; (iii) du responsable de l'unité opérationnelle de programme (RUOP) qui prescrit l'exécution des dépenses de l'unité opérationnelle ; (iv) des responsables des services d'appui<sup>1</sup> qui concourent à la mise en œuvre des programmes ministériels ainsi que d'autres intervenants<sup>2</sup> dans le processus d'exécution des programmes.

### Développement des compétences et réorganisation des structures

A propos du développement des compétences des ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre du budget-programme, un plan de formation a été produit par le COREF et sa mise en application nécessite des appuis logistique et financier. Dans l'exécution de ce plan, il importe de signaler qu'à ce jour, un premier vivier d'experts en budget-programme, composé des 91 cadres et agents des 15 ministères et institutions, ont été formés<sup>3</sup>. Ces derniers sont chargés de partager les compétences acquises en formant d'autres agents et cadres de leurs ministères et institutions. De plus,



ont été produits et techniquement validés à ce jour.

Ces guides constituent des outils pédagogiques importants pour les acteurs impliqués dans la gestion budgétaire sous mode programme. Concernant le PAP et le RAP, ils explicitent les notions de base relatives à l'approche budgétaire programmatique, le format, les principes et les procédures d'élaboration de ces documents et esquissent leurs plans détaillés et commentés. S'agissant du dialogue de gestion, ils présentent la définition, les axes, l'objet et les conditions de

<sup>1</sup> Il s'agit de : DAF, DEP, DRH, DANTIC, etc.

<sup>2</sup> Ce sont le contrôleur budgétaire assurant le contrôle à priori de la phase administrative de la dépense et le comptable public prenant en charge la phase comptable de la dépense.

<sup>3</sup> Il s'agit des experts des ministères et institutions ci-après : Energie ; EPSP ; Agriculture ; Hydrocarbures ; Portefeuille ; Développement Rural ; ITPR ; Finances ; Santé ; Transport ; Budget ; Genre ; Mines ; Fonction Publique ; Environnement ; Plan et Cour des Comptes.

un cabinet international (Expertise France) a été recruté pour apporter un appui de terrain en assurant le coaching auprès des Ministères et institutions ci-haut identifiés.

Dans cet ordre d'idées, un groupe d'informaticiens de la Direction de la Préparation et de Suivi du Budget (DPSB) ont été formés en matière de budget-programme afin de leur permettre de développer les applications informatiques adaptées.

Sur le plan de renforcement des capacités institutionnelles, les DAF ont été créées pour exercer les fonctions financières et budgétaires dans les ministères sectoriels. Le renforcement de ces fonctions est une étape essentielle dans le processus de déconcentration de l'ordonnancement prônée par la LOFIP. A ce jour, elles sont fonctionnelles à la primature et dans 10 ministères. Le déploiement des DAF dans les ministères restants devra se poursuivre, suivant un chronogramme défini par le Gouvernement. Aussi, pour assurer l'efficacité de ces services, un projet de manuel des procédures administratives et financières a été élaboré.

Par ailleurs, la multiplicité des ordonnateurs découlant de la déconcentration de l'ordonnancement a rendu nécessaire la réorganisation du système comptable. Ainsi, le Gouvernement a initié la création de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, DGTCP en sigle, au sein de laquelle sera mise en place le Réseau National des Comptables publics. Au stade actuel, le cadre organique provisoire de ladite structure a été agréé et le projet de cartographie des postes élaboré.

### Adaptation de l'outil informatique

Dans le but de réaliser l'automatisation de la gestion, du contrôle et de la production des informations financières, le Gouvernement

a acquis divers logiciels et équipements informatiques dont les principaux sont : (i) le « SAP » pour la comptabilité ; (ii) « Sydonia World » pour la douane ; (iii) « Gesdepenses » pour la chaîne de la dépense ; (iv) « SYGADE 6 » pour la gestion de la dette ; (v) « Team Mate » et « Interactive Data Extraction and Analysis », aux fins de contrôle.

En vue d'unifier le traitement du processus budgétaire, il s'avère impérieux de mettre en place un dispositif qui permettra d'établir une interconnexion entre ces différents applicatifs. Par ailleurs, il convient de relever qu'actuellement, la base des données de la préparation



du budget, à travers le logiciel « Prepabud », a été modélisée et adaptée à la nomenclature programmatique dans la perspective de l'élaboration du budget en mode programme. Toutefois, beaucoup d'efforts restent à déployer en matière d'informatisation. Il s'agit, entre autres, de la production et de la validation par les instances gouvernementales d'un schéma directeur informatique ; du renforcement et de l'extension de la chaîne informatisée de la dépense vers les ministères dépensiers ;

de la mise en place du système informatisé à l'usage du Réseau National des Comptables publics et la création des passerelles avec les systèmes informatisés de la recette, de la dépense, des marchés publics dans la perspective de disposer d'un système intégré de gestion des finances publiques.

### Expérimentation.

La matérialisation de la budgétisation par programme nécessite un apprentissage par expérience. C'est dans cette optique que les ministères sectoriels bénéficient de l'accompagnement, depuis 2016, du ministère du Budget<sup>9</sup> dans l'élaboration de leurs projets annuels de performance. Cette expérience sera de mise chaque année, pour permettre l'appropriation par les sectoriels du processus de budgétisation programmatique avant le basculement prévu en janvier 2023.

A cet effet, le projet de loi de finances 2019 présenté au Parlement a été accompagné, à titre indicatif, des projets annuels de performance relatifs aux programmes de 23 ministères et institutions. Il s'agit de la Santé ; de l'Enseignement Primaire et Secondaire ; de la Formation Professionnelle, Métiers et Artisanat ; de l'Agriculture ; du Développement rural ; des Mines ; des Hydrocarbures ; du Transport et Voies de Communication ; de la Fonction Publique ; du Genre, Famille et Enfants ; des Infrastructures, Travaux Publics et Reconstruction ; du Plan ; du Budget ; des Finances ; de l'Environnement et conservation de la nature ; du Portefeuille ; de l'Energie et Ressources Hydrauliques ; de l'Economie ; du Commerce extérieur ; des Affaires foncières ; de la Décentralisation et Réformes Institutionnelles ainsi que de la Chancellerie des Ordres Nationaux et de la Cour des Comptes.

 **Jean-Baptiste VEKO BILLA**

<sup>9</sup> Une équipe d'experts de la DPSB accompagne les ministères sectoriels dans l'élaboration des différents outils de performance.

### DEFIS DE LA MIGRATION VERS LE BUDGET-PROGRAMME

**Les expériences de mise en œuvre de la réforme budgétaire, en général, et celles de la migration vers le cadre budgétaire programmatique, en particulier, instruisent que la maîtrise des défis majeurs inhérents à ce processus constitue un facteur clé de succès. Dès lors, la prise en charge de ces défis est une des garanties essentielles à l'aboutissement heureux de cette importante réforme.**

L'analyse du processus de mise en place du budget-programme en RDC renseigne l'existence de principaux défis ci-après, à relever à savoir : (i) Renforcer le pilotage stratégique et technique ; (ii) Assurer le pilotage politique et dégager le consensus ; (iii) Renforcer la coordination des appuis des partenaires techniques et financiers ; et (iv) Garantir le financement des réformes.

#### Pilotage stratégique et technique

Le succès de la migration vers le budget-programme est tributaire de la manière dont les réformes envisagées par le Gouvernement, à travers le plan stratégique de la réforme des finances publiques, sont conduites au niveau stratégique et opérationnalisées au niveau technique. Sur le plan stratégique, il s'agira de veiller à l'efficacité de la coordination et de l'animation des actions de réformes devant déboucher sur la budgétisation axée sur la performance. Cette coordination relève du Comité d'Orientation des Réformes des Finances Publiques (COREF).

Du point de vue technique, l'accent doit être mis sur l'appropriation, par les cadres et agents de l'administration des réformes préconisées en matière de budget-programme. En effet, une résistance aux changements proposés et une compréhension erronée des enjeux y afférents, par les administrations chargées de la mise en œuvre, représentent une sérieuse hypothèque à l'atteinte des résultats. C'est pourquoi, il importe de renforcer le rôle fédérateur du COREF et son leadership, notamment, dans la coordination et la réflexion stratégiques, l'exercice d'un contrôle qualité sur les propositions techniques émanant de directions métiers et l'endossement desdites propositions avant leur transmission aux instances gouvernementales pour approbation et décision.

#### Portage et appropriation politique.

La mise en œuvre satisfaisante du processus de migration vers le budget-programme appelle l'implication des décideurs politiques chargés d'entériner les changements souhaités, entre autres, sous forme de lois, règlements et autres mesures d'application.

En effet, l'aboutissement de cette réforme est tributaire de l'environnement politique lequel devrait garantir un consensus au sein des institutions et une concertation avec les parties prenantes.

Le portage politique nécessaire passe, d'abord, par un consensus, d'une part, au niveau gouvernemental entre les principaux porteurs des changements (Ministre de Finances et celui du Budget) et les différents ministres sectoriels, sur les réformes initiées dans le cadre du budget-programme et, d'autre part, entre le Gouvernement et le Parlement ainsi que les institutions de contrôle. En

conséquence, les Ministres des Finances et du Budget ont un rôle primordial à jouer dans le management et la promotion politique de cette approche nouvelle.

Ce portage repose, ensuite, sur la consolidation de la concertation entre toutes les parties prenantes pour renforcer la gouvernance de la réforme du système de gestion des finances publiques, en général, et celle liée au budget-programme, en particulier, afin de garantir le suivi régulier et la réalisation effective des actions prévues. D'où la nécessité de réactiver le cadre de concertation institué en 2012, entre le Gouvernement, les Provinces, les partenaires techniques et financiers intervenant dans le domaine des finances publiques ainsi que les Organisations de la Société Civile.

#### Coordination des appuis des partenaires

La mise en œuvre du budget-programme dépend autant de l'efficacité du pilotage politique, stratégique et technique que de la coordination des Partenaires Techniques et Financiers appuyant les réformes du Gouvernement dans ce domaine. Dans le souci de veiller à l'utilisation optimale des ressources mobilisées par les partenaires et de s'assurer de leur alignement sur les actions prioritaires, identifiées dans le cadre du basculement en mode budget-programme, une approche harmonisée est requise en vue d'éviter le double emploi, le chevauchement des interventions et les activités sans couverture financière.

Cette exigence implique le renforcement du rôle du COREF en tant que structure de mission et organe de pilotage au niveau technique en vue de veiller à l'harmonisation des interventions des partenaires au développement.

#### Financement des actions et mesures des réformes

La modernisation du système de gestion des finances publiques exige des moyens conséquents sans lesquels les mutations qu'elle emporte ne sauraient être concrétisées. En ce qui concerne, particulièrement, l'instauration du budget sous mode programme, les actions de réforme inhérentes à ces mutations ont un coût important et portent principalement sur la formation des cadres et agents de l'administration ; la réorganisation des structures au regard des innovations induites ; l'acquisition des matériels et la motivation du personnel dédié à la conduite de différents changements.

En conséquence, une prise en charge beaucoup plus importante des actions des réformes ci-haut identifiées, par le Gouvernement, permettra de réduire la dépendance aux financements extérieurs et garantir, au-delà, le respect des échéances fixées dans le chronogramme opérationnel de la réforme du processus budgétaire.

 Cécile OMBILINGO KITENGE

## QUELQUES NOTIONS CLES SUR LE BUDGET - PROGRAMME

- **Budget-programme**

Le budget-programme ou budget par objectif de programme est un budget basé sur les résultats précis à atteindre au bout d'une période donnée. Il est un outil de gestion qui privilégie la performance, c'est-à-dire le lien entre les politiques publiques à mettre en œuvre et les résultats à atteindre. Il combine des actions prioritaires à réaliser sous contrainte de ressources matérielles, financières et humaines disponibles.

- **Programme budgétaire**

Un programme budgétaire est une unité budgétaire qui regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation à l'aide des indicateurs.

- **Action**

Une action est une composante d'un programme créée pour la prestation de services et d'activités subordonnés. Elle précise la destination de la dépense. Elle peut rassembler des crédits visant un public particulier d'utilisateurs ou de bénéficiaires, ou un mode particulier d'intervention de l'administration.

- **Unité opérationnelle**

Les unités opérationnelles ou unités administratives constituent les segments de la mise en œuvre du programme entre lesquelles sont répartis les crédits et au sein desquelles ces derniers sont consommés

- **Projet annuel de performance et Rapport annuel de performance**

Le Projet Annuel de Performance, PAP en sigle, et le Rapport Annuel de Performance, RAP en sigle, sont des documents de suivi de l'efficacité et de l'efficience d'un programme budgétaire.

Le PAP est un document qui retrace, pour chaque programme, la stratégie, les objectifs, les indicateurs et les cibles de résultat sur lesquels le responsable du programme s'engage. Il est annexé au projet de loi de finances.

Le RAP est un document qui rend compte, pour chaque programme, des activités réalisées au cours du dernier exercice clos et présente les résultats en matière de performance, sur la base du suivi des indicateurs figurant dans le PAP auquel il se rapporte. Le RAP constitue le reflet du PAP après exécution du budget. Il est annexé au projet de loi portant reddition des comptes ou projet de loi de règlement selon le cas.

- **Chartes de gestion**

La charte de gestion est un document qui fixe pour chaque maillon de la chaîne de responsabilités, notamment : le périmètre des responsabilités et d'autonomie de chaque acteur ; les outils et les procédures permettant d'assurer le dialogue de gestion ; les canaux garantissant la transparence et la fluidité des informations entre les acteurs.

Elle vise la cohérence des programmes dans le cadre de la stratégie commune au ministère ou à l'institution et permet la connaissance ainsi que l'appréciation des règles de gestion applicables par l'ensemble des acteurs.

### Réforme Budgétaire

## RESTAURATION DE LA CREDIBILITE DU BUDGET DE L'ETAT : UNE ETAPE INDISPENSABLE DE LA MARCHE VERS LE BUDGET- PROGRAMME

**Le renforcement des fondamentaux en matière de gestion des finances publiques en général et la restauration de la crédibilité budgétaire en particulier constituent des points d'attention importants dans la marche vers le budget-programme. A cet effet, le renforcement de la fonction macro-budgétaire en République Démocratique du Congo devient une nécessité en ce sens qu'elle permet de mettre en place un cadre de pilotage de l'action publique, à travers notamment l'instauration de l'approche budgétaire pluriannuelle.**

A la faveur du démarrage des activités du Centre Régional d'Assistance Technique pour l'Afrique Centrale « AFRITAC-Centre » du FMI, le Ministère du Plan a organisé, du 30 juillet au 10 août 2018 au Centre d'accueil Caritas Congo, un atelier, avec comme objectifs, d'identifier les besoins de la fonction macro-budgétaire et d'opérationnaliser le Modèle Quasi-Comptable centré sur le tableau Ressources-Emplois (MQCC-TRE).

Tenues avec l'appui technique d'AFRITAC Centre, ces assises, auxquelles ont pris part les représentants de toutes les structures et services techniques impliqués, ont été financées par la Banque mondiale à travers le projet PROFIT-CONGO et organisées sous la coordination du Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques (COREF), en sigle.

Actuellement, le pays dispose de deux modèles de cadrage macro-économique. Le premier, de type économétrique, implémenté en 2010, sert d'instrument de production du cadrage macroéconomique qui sous-tend chaque année l'élaboration de la loi de finances. Le MQCC-TRE, non encore fonctionnel est le second modèle, mis en place depuis 2014, lequel devra être effectivement opérationnel dans un avenir proche.

#### Efforts réalisés durant la dernière décennie

Ces deux modèles qui n'ont jamais fait l'objet d'une mise à jour, ont été développés pour améliorer la fonction macro-budgétaire et la gestion des finances publiques en vue d'assurer une allocation stratégique des ressources en fonction des politiques publiques.

Ainsi, à la suite de l'utilisation du modèle servant, actuellement, au cadrage et en dépit de la fragilité de l'appareil statistique, il y a lieu de relever que des efforts notables ont été fournis au cours de la dernière décennie.

En guise d'illustration, il faudra noter l'élargissement de la base des données, son accessibilité et l'amélioration des principaux indicateurs. L'exploitation de ces données, à l'aide dudit modèle, par le premier vivier des experts nationaux a permis d'affiner et d'améliorer notablement la crédibilité de ce processus. Cependant, compte tenu des déficits institutionnels et des faiblesses du



Vue du siège du gouvernement de la RDC, à Kinshasa.

dispositif organisationnel, couplée à une forte mobilité du personnel dédié, les besoins en renforcement des capacités demeurent importants aux fins d'améliorer notamment la qualité des prévisions macroéconomiques et, par ricochet, la crédibilité du budget.

C'est pourquoi, le résultat majeur de cette activité, conduite par l'équipe d'AFRITAC-Centre, en synergie avec les experts congolais, aura été l'élaboration et la validation technique d'un plan d'action ad hoc pour la période 2019-2022.

Ce plan d'action constitue la feuille de route à travers laquelle le Gouvernement devra s'employer à améliorer ses capacités techniques et institutionnelles dans le domaine des cadrages macroéconomique et budgétaire.

 **Diéudonné SASSE KEMBE**



## OPTIMISATION DU RECOUVREMENT DES RECETTES FISCALES PAR L'INSTAURATION DE L'APPROCHE D'AUDIT BASE SUR LES RISQUES

**Le Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques, COREF en sigle a organisé deux ateliers ayant pour objet l'instauration de l'Approche Basée sur les Risques dans les administrations des recettes, à savoir : la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et des Participations (DGRAD), la Direction Générale des Impôts (DGI) et la Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA).**

Dans l'objectif d'améliorer le rendement des administrations des recettes en RDC, deux ateliers se sont déroulés au Centre CARITAS, dans la Commune de la Gombe, durant les mois de juin, de novembre et de décembre 2018, grâce à l'appui du projet PROFIT-Congo. Ces ateliers ont été placés sous le patronage du Ministre des Finances et sous la supervision technique de l'Inspecteur Général des Finances-Chef de Service de l'Inspection Générale des Finances.

A l'instar de toutes les structures modernes, nos administrations des recettes recèlent, en leur sein, un système de contrôle interne. Ce dernier constitue un processus destiné à fournir une assurance raisonnable quant à l'atteinte des objectifs relatifs à la réalisation et l'optimisation des opérations, la fiabilité des informations et le respect de la réglementation en vigueur. En effet, le contrôle interne permet de s'assurer que l'objet de l'organisation est accompli, de manière efficace et efficiente, dans le respect des normes.

### Constats après évaluation

A la suite des conclusions, en 2016, résultant de la revue TADAT, outil d'évaluation de la performance de l'administration fiscale utilisée par la Banque Mondiale sur l'expérience de la DGI en matière d'administration de principaux impôts, il était important d'améliorer le fonctionnement des administrations fiscales. Cette évaluation avait, en général, relevé que les moyens matériels, les procédures fiscales et administratives ainsi que les instruments fiscaux utilisés par la DGI ne correspondaient pas aux bonnes pratiques ; ce qui influait négativement sur ses performances. Pour y remédier, plus d'une solution a été envisagée. Il s'agit, notamment, de l'instauration de l'Approche d'Audit basé sur les Risques afin d'améliorer le contrôle interne.

En effet, cette approche constitue une nouveauté de la norme ISO 9001 : 2015, laquelle spécifie les règles relatives au système de management de la qualité pour un organisme qui ambitionne de fournir des produits et des services conformes aux exigences légales, répondant à la satisfaction de la clientèle et qui voudrait, sans cesse, voir s'accroître cette satisfaction par l'amélioration de ses performances.

L'Approche d'Audit Basé sur les Risques prône une appréhension systématique des risques afin qu'ils soient identifiés, pris en compte et maîtrisés tout au long du processus de la mise en œuvre du système de management de la qualité et, par conséquent, de permettre de cibler les efforts et les ressources limitées de la structure, sur les objectifs prioritaires et sur les obstacles inhérents.

### Méthodologie d'instauration de cette approche

L'instauration de cette approche au sein des administrations des recettes a consisté en une formation et en des travaux pratiques, réalisés en quatre phases, ayant mobilisé 9 inspecteurs des finances, 13 inspecteurs des impôts, 15 inspecteurs de la DGRAD et 15 auditeurs de la douane.

Dans la première phase, Monsieur SOULEYMANE SERE, Consultant du Cabinet Panaudit de Burkina Faso, recruté à cet effet, a dispensé une formation portant sur deux thèmes. Le premier a concerné le contrôle interne. Dans ce cadre, plusieurs notions, telles que les compétences de contrôle, les modalités pratiques d'exercice, les synergies et les complémentarités des structures de contrôle, ont été explicitées. L'Approche d'Audit Basée sur les Risques, en elle-même, a constitué le deuxième thème. Ainsi, la méthodologie et les outils d'élaboration de la cartographie ainsi que le plan d'audit basé sur les risques ont été présentés.

Dans la deuxième phase, pendant 20 jours, le Consultant a audité avec les participants, le processus de pilotage et d'exécution des activités des régies. Cet exercice visait l'établissement d'un état des lieux des vulnérabilités et des risques qui menacent la bonne exécution de missions des services des recettes.

Dans la troisième phase, également pendant 20 jours, les participants ont procédé à l'élaboration d'une cartographie des risques et d'un plan d'audit stratégique. Durant cette phase, ils ont identifié un service, dans chaque administration des recettes, auprès duquel une mission à forte valeur ajoutée devait être conduite lors de la quatrième phase. Dans chaque

structure, la Direction des Ressources Humaines a été choisie à cet effet.

Enfin, dans cette quatrième phase, assistés par le Consultant, les participants ont, pendant 20 jours, audité les Directions des Ressources Humaines. Ces missions ont abouti à la rédaction d'un rapport mettant en évidence les failles constatées et proposant des plans de mitigation destinés à renforcer le dispositif de contrôle interne.

Au terme de ces ateliers, les résultats ci-après ont été atteints : (i) le concept du contrôle interne a été maîtrisé par les managers publics et les professionnels de contrôle des administrations des recettes ; (ii) la cartographie et le plan de l'audit basé sur les risques ont été produits et (iii) les procédures de conduite des missions d'audit, selon les normes IIA, ont été maîtrisées.

### Conditions pour la performance

Qu'est-ce qui en reste, aujourd'hui, après l'organisation de ces activités ? Il est vrai que les participants maîtrisent la notion de contrôle interne et la démarche de l'élaboration de la cartographie des risques ainsi que du plan d'audit ; qu'ils disposent des outils sur le contrôle interne et l'élaboration de la cartographie des risques ; qu'ils ont produit des plans d'audit basé sur les risques de leurs administrations et qu'ils ont conduit des missions d'audit pilote.

Mais, il y a lieu de reconnaître, aussi, que des efforts restent à fournir afin d'asseoir cette approche au sein de ces administrations. En effet, il s'agit, d'abord, d'une restructuration administrative qui mettrait en place trois directions destinées, respectivement, à l'audit interne, à l'inspection fiscale et à la gestion de la maîtrise des risques. Ensuite, il est important d'élaborer un plan de recrutement ou de formation du personnel devant les animer et de veiller à leur perfectionnement.

C'est en respectant ces conditions que le contrôle interne, presque inopérant, aujourd'hui, pourra servir à améliorer la performance des administrations fiscales.

 Jean-Pierre SAMOLIA MONOMATO

### LANCEMENT DU SYSTEME INTEGRE DE GESTION DES MARCHES PUBLICS (SIGMAP)

Nonobstant les avancées enregistrées dans le domaine des marchés publics, suite aux réformes engagées depuis

Intégré de Gestion des Marchés Publics (SIGMAP en sigle).

SIGMAP facilitera l'accès du public à toutes les informations pertinentes sur la procédure de passation et



Atelier de validation du schéma directeur du SIGMAP

2010, la gestion manuelle du processus de passation des marchés publics en RDC demeure l'un des principaux problèmes qui affectent encore ledit processus. Cette situation ne garantit pas pleinement la traçabilité, la transparence et l'exhaustivité des informations relatives aux achats publics. L'acquisition d'un système automatisé et intégré de gestion des marchés publics s'avère ainsi indispensable.

Pour ce faire, le COREF/PROFIT-Congo a recruté et mis à la disposition de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et de la Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics, DGCMP en sigle, Monsieur Pierre TSHIYOMBO MBALA, consultant national pour assurer le développement du Système

Le SIGMAP est une plateforme informatique destinée à assurer la prise en charge, en temps réel, du processus des marchés publics dans son ensemble c'est-à-dire, la programmation, le contrôle et l'exécution des marchés publics. Il permettra d'assurer la traçabilité, la transparence et l'exhaustivité des informations afférentes aux marchés publics.

Cette plateforme informatique mettra fin au traitement et à la collecte manuels des données dans les différents organes et cellules de passation des marchés. Elle fera ainsi gagner un temps considérable dans la production de différents rapports et statistiques relatives aux marchés publics. En outre, le portail web du

d'exécution de la commande publique.

Les principaux acteurs qui vont interagir sur le SIGMAP sont notamment : l'organe de contrôle a priori des marchés publics, DGCMP ; l'organe de contrôle a posteriori des marchés publics, ARMP ; les autorités contractantes à travers les cellules des marchés publics ; les fournisseurs et le grand public.

A la suite de la mission du consultant, un état des lieux du système des marchés publics a été dressé et un schéma directeur, qui constitue la trame de fond du SIGMAP, a été produit. Il sera examiné et validé par les experts de la partie gouvernementale.

 Jean-Baptiste VEKO BILLA

## Réforme de la comptabilité publique et gestion de la Trésorerie

## MISE EN RESEAU EFFECTIVE DES COMPTABLES PUBLICS EN RDC

**Le nouveau cadre juridique qui organise la gestion comptable de l'Etat affirme le principe de constatation des droits et obligations ainsi que celui de l'unité de caisse et de trésorerie avec comme objectif d'adapter les procédures comptables du secteur public aux normes et standards internationaux.**

Le Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques (COREF) a organisé du 25 au 29 mars 2019, l'atelier de restitution et de validation des missions de cartographie des postes comptables du réseau national des comptables publics. C'était sous le Haut patronage du Ministère des Finances, avec l'appui du Projet PROFIT-Congo.

Présidé par le Vice-ministre des Finances, cet atelier a connu la participation de 52 experts représentant, entre autres, le Cabinet du Ministre des Finances, l'Administration des Finances, les administrations fiscales (DGDA, DGI, DGRAD) ainsi que ceux du COREF. La plupart d'experts invités avaient participé aux missions de cartographie des postes comptables organisées en 2017.

Pour l'animation des échanges, les expertises de l'Institut Géographique du Congo, du Ministère des Affaires Etrangères et de la Banque Centrale du Congo (BCC) ont été requises afin d'apporter un éclairage sur les questions de leurs compétences ayant un impact réel sur la structuration du réseau comptable. Il s'agit, respectivement, de la cartographie, de la configuration des postes diplomatiques et du réseau bancaire.

L'objectif général de l'atelier était de valider le projet de cartographie des postes comptables en RDC, élaboré au terme de l'exécution, avec l'appui du Gouvernement et du Projet PROFIT-Congo, des missions de récolte des données, sur terrain, à Kinshasa et en provinces.

De manière spécifique, il s'agissait, au cours de ces travaux, de présenter et d'enrichir, le cas échéant, les informations collectées sur les postes comptables existants et de partager, avec tous les services représentés, la teneur du projet de cartographie final devant servir à l'élaboration de l'arrêté portant composition, organisation et fonctionnement du réseau national des comptables publics à mettre en place.

## Réforme majeure du système comptable public

Au cours de la séance inaugurale, le Vice-ministre des Finances a, d'abord, dans son discours d'ouverture, ex-



De gauche à droite : M. Baby VANGU-ki-NSONGO (Coordonnateur-Adjoint du COREF), SE Jean François MUKUNA KAPUYA (Ancien Vice-Ministre des Finances) et M. Adolphe BILOLO KANGODIE (Directeur chef de Service / Ministère des Finances).

horté les participants à s'approprier des changements structurels et procéduraires apportés par cette réorganisation comptable qui constitue une étape importante du processus des réformes des finances publiques et à privilégier le consensus lors des travaux. Il a, ensuite, rappelé que la mise en réseau des comptables publics vise à assurer une centralisation, par échelons, de toutes les comptabilités des structures de l'Etat et ce, dans l'optique de fournir au Gouvernement, à partir des données fiables et exhaustives, produites en temps réel, les éléments nécessaires à la prise de décision et à la gestion des moyens financiers de sa politique.

A l'issue de ces travaux, quelques recommandations ont été formulées et la taille du réseau comptable a été arrêtée et fixée à 2.014 postes comptables pour l'ensemble du pays.

L'application de nouvelles procédures comptables du secteur public, conformes aux normes et standards internationaux implique donc ce réseautage pour une centralisation de l'information financière de la base au sommet. La réorganisation du corps des comptables publics constitue une réponse appropriée à cette exigence. Ce réseau hiérarchisé garantit effectivement la centralisation de toutes les comptabilités d'abord au niveau de chaque province, et ensuite au niveau central, par un comptable centralisateur national.

### Renforcement du dispositif de contrôle des finances publiques

#### RENFORCEMENT DE L'INDEPENDANCE DE LA COUR DES COMPTES

*C'est depuis le 13 novembre 2018 que le Président de la République a promulgué la Loi organique n°18/024 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, en remplacement de l'ancien cadre juridique. Cette dernière étant jusqu'à lors régie par les Ordonnances-lois n° 87-005 du 06 février 1987 fixant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, n°87-031 du 22 juillet 1987 réglementant la procédure devant la Cour des comptes et n° 87-032 du 22 juillet 1987 portant statut des magistrats de la Cour des comptes ainsi que l'Ordonnance n° 87-275 portant organigramme de la Cour des comptes.*

En expurgeant du cadre juridique de la Cour des comptes toute référence au contexte du monolithisme politique ancien ainsi que les dispositions intrinsèquement liées aux dérives du parti unique, cette nouvelle loi met la Cour des comptes en phase avec la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011.

En effet, il importe de souligner que, depuis 1987, aucune modification n'a été apportée aux textes organiques de la Cour des comptes, malgré les changements intervenus dans les structures et les compétences des diverses institutions de la République.

#### Réforme accompagnée par le Gouvernement

La promulgation de la Loi organique n°18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes est la concrétisation de la volonté de renforcer la fonction d'audit externe de l'Etat que le Gouvernement a affirmé dans sa stratégie de la Réforme des Finances Publiques adoptée en Mars 2010. Ce choix vise à garantir l'exercice par la Cour des comptes de toutes les prérogatives lui conférées par la Constitution.

A travers cette réforme, le législateur organique s'est engagé à doter cette institution supérieure de contrôle des finances publiques des moyens nécessaires pour surveiller, de manière indépendante, la conduite de l'action publique par l'Exécutif et de veiller à l'application des mesures d'amélioration par elle formulées.

Grâce aux financements du projet de Renforcement de la Redevabilité et de la Gestion des Finances Publiques (PROFIT-Congo) et du Programme des Nations Unies pour le Développe-

ment (PNUD), en collaboration avec l'équipe dirigeante de la Cour des comptes, le Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques (COREF) a mis en place un cadre d'échange en vue d'accompagner les députés nationaux Aubain MINAKU et Jean-Marie BAMPORIKI, auteurs de la proposition de loi portant composition, organisation, et fonctionnement de la Cour des Comptes, dans la production de la version finale du texte. En associant toutes les parties prenantes à cette réforme, notamment les organisations de la société civile, cette démarche participative adoptée par le Gouvernement consistait à susciter la réflexion sur les grandes innovations contenues dans cette proposition de loi organique et à définir une stratégie opérationnelle devant garantir son adoption au plus tôt par le Parlement.

A cet effet, le COREF, dépositaire de la stratégie de la réforme des finances publiques, s'est employé à veiller à ce que la proposition de loi reflète les missions classiques d'une Cour des comptes à savoir : Juger les ordonnateurs, les contrôleurs budgétaires et les comptables publics ; contrôler la légalité financière et la conformité budgétaire de toutes les opérations de dépenses et de recettes de l'Etat ; certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'Etat ; assister le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et enfin, évaluer l'économie, l'efficacité et l'efficience de l'emploi des fonds publics au regard des objectifs fixés, des moyens utilisés et des résultats obtenus. Il a été, également, question de s'assurer que ce texte prenait en compte le contexte politique, administratif et financier marqué notamment par la décentralisation et l'instauration de l'approche de gestion budgétaire axée sur les résultats.

La loi organique ainsi promulguée reformule en un texte unique l'ensemble du dispositif légal devant régir la Cour des comptes. Elle comprend cinq titres à savoir : les dispositions générales ; la composition, les missions, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes ; la procédure devant la Cour des comptes ; le statut des magistrats de la Cour des comptes et enfin, les dispositions transitoires, abrogatoires et finales.

Après la présentation des éléments contextuels ayant prévalu à l'élaboration de ladite loi et la description de son architecture, allons-y à présent explorer ses dispositions, au regard de principales composantes ci-après, du cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques PEFA, dédiées à l'examen des caractéristiques de l'audit externe : indépendance de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques ; portée et normes de l'audit et suite donnée aux audits externes.

#### Indépendance de la Cour des comptes

A travers les dispositions de la loi actuelle, la Cour des comptes n'est soumise dans l'exercice de ses attributions qu'à l'autorité de la loi. En effet, son contrôle tient tout autre en état à l'exception du contrôle politique exercé par le Parlement, les assemblées provinciales et les organes délibérants des entités territoriales décentralisées. Elle a un accès illimité aux documents, aux dossiers et aux informations dans l'exercice de ses missions. A ce titre, l'obligation du secret professionnel n'est pas opposable aux magistrats et aux assistants à la vérification de la Cour des comptes à l'occasion de leurs investigations.

La loi organique consolide l'indépen-

dance de la Cour des comptes dans la mesure où elle garantit son autonomie administrative et financière à l'égard du pouvoir exécutif. Désormais, à travers une dotation financière propre dont elle disposera, la Cour des comptes devra gérer son propre budget et l'affecter de la manière qu'elle juge appropriée pour remplir sa mission. Ce choix du législateur constitue une avancée notable du fait que le fonctionnement de la Cour des comptes a toujours été caractérisé par le faible financement des audits inscrits dans son programme d'action.

En outre, en instituant un Comité des programmes et des rapports, chargé de la préparation du rapport annuel prévu par les lois et règlements relatifs à la Cour des comptes ainsi que du programme annuel des travaux de la Cour des comptes, le législateur exclut toute ingérence du Gouvernement dans la planification et l'exécution des travaux d'audits de la Cour des comptes.

S'agissant du statut des membres de la Cour des comptes, la loi organique institue le Conseil supérieur de la Cour des comptes comme organe de gestion de la carrière et des aspects disciplinaires des magistrats de la Cour des comptes. En respect des dispositions de l'article 178 de la Constitution, cet organe a la mission de veiller à une meilleure application des procédures de recrutement, de nomination, de promotion, de mise à la retraite, de démission, de relève anticipée des fonctions, de révocation et de réhabilitation des magistrats de la Cour des comptes. Le Conseil supérieur de la Cour des comptes exerce un pouvoir disciplinaire sur les magistrats de la Cour des comptes.

### Portée de l'audit de la Cour des comptes

La loi organique confère à la Cour des comptes un pouvoir général et permanent de contrôle de la gestion des finances, des biens et des comptes du pouvoir central, de la province, de l'entité territoriale décentralisée et de leurs organismes auxiliaires ainsi que de toute per-

sonne de droit public. Cette compétence s'étend également à toute personne de droit privé bénéficiaire d'un concours financier de l'Etat ainsi qu'à toute personne qui se serait ingérée dans le maniement des fonds, valeurs et biens publics sans en avoir la qualité.

Sont justiciables devant la Cour des comptes pour faute de gestion en matière de discipline budgétaire et

En vue de garantir l'assurance qualité des travaux, les Présidents des chambres ont la possibilité de désigner un magistrat contre-rapporteur pour vérifier le travail d'un magistrat rapporteur ou encore de soumettre le rapport leur transmis par un magistrat rapporteur à un magistrat contre rapporteur afin de déterminer si le rapport d'audit a respecté les normes adoptées.



©COREF

Séance d'examen de la proposition de la loi organique sur la Cour des Comptes par la Commission économique-financière (ECOFIN) du Sénat

financière : les contrôleurs budgétaires ; les comptables publics et les ordonnateurs délégués, à savoir : les Responsables des programmes et les Responsables des unités opérationnelles. Les ordonnateurs, responsables du Parlement, des Assemblées provinciales et des organes délibérants des entités territoriales décentralisées, les membres du gouvernement du pouvoir central et des provinces ainsi que les membres des exécutifs au niveau local répondent de leurs fautes de gestion devant les organes politiques compétents.

Pour ce qui est du respect des normes d'audit, la loi confère aux Présidents des chambres la charge de s'assurer de la qualité des travaux effectués au sein des Chambres, en veillant à l'application des méthodes de travail édictées par les guides de vérification de la Cour des comptes dont les prescrits sont arimés aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle (Normes ISSAI).

### Mécanisme de suivi des recommandations

Dans le but de s'assurer d'un examen rapide et efficace des recommandations formulées par la Cour des comptes aux entités auditées, cette loi organique innove en instituant au sein de chaque administration, chaque service ou chaque entreprise du portefeuille ou établissement public et chaque collectivité publique, l'obligation par le responsable de désigner un fonctionnaire ou agent revêtu au moins du grade de chef de division chargé de veiller aux suites à donner aux observations et recommandations de la Cour des comptes.

A défaut de cela, il peut également responsabiliser un fonctionnaire ou agent ayant le grade le plus élevé au sein de l'entité.

 Etienne MAFWENI FATAKI

## Décentralisation Financière

### NET ACCROISSEMENT DES RECETTES PROPRES DANS LE KASAÏ CENTRAL

**L'autonomie financière des entités territoriales décentralisées constitue un des éléments majeurs et primordiaux pour l'aboutissement du processus de décentralisation. En effet, la capacité de collecte des ressources propres des provinces et des entités territoriales décentralisées est une garantie pour le financement des politiques de développement à la base.**

Les dispositions de la Constitution de 2006, telles que modifiées à ce jour, particulièrement en son article 3, consacrent la personnalité juridique et l'autonomie financière des provinces et des entités territoriales décentralisées (ETD) et commandent que ces dernières rendent compte de leur gestion auprès des organes délibérants locaux.

De ces trois déterminants cardinaux posés ci-haut, le second, relatif à l'autonomie financière s'avère prépondérant car, pour le financement des politiques provinciales et locales, il est un impératif pour les provinces et les entités territoriales décentralisées de mobiliser les ressources conséquentes à cet effet.

Fort de cette considération, les efforts d'accompagnement de ces entités, par le Gouvernement, dans l'amélioration de la gestion des finances publiques se sont focalisés, notamment, sur le renforcement du système de collecte de leurs ressources propres, conformément à la plateforme minimale des réformes des finances publiques en provinces.

Dans ce cadre, le Gouvernement, à travers le Projet de Renforcement de la Redevabilité et de la Gestion des finances publiques (PROFIT-Congo), financé par la Banque Mondiale, assiste les provinces, entre autres, dans la collecte des recettes internes.

C'est dans cette optique que la province du Kasai Central bénéficie, depuis 2017, de l'appui du projet PROFIT-CONGO. Ainsi, les réalisations en faveur de ladite province portent notamment sur : (i) la constitution du répertoire des assujettis ; (ii) l'acquisition des matériels roulants pour assurer la mobilité du personnel commis à la mobilisation des recettes de la province ; (iii) l'organisation du dialogue fiscal ; (iv) la formation des agents et cadres de la régie provinciale sur la fiscalité et les procédures de recouvrement et (v) la campagne de sensibilisation des assujettis.

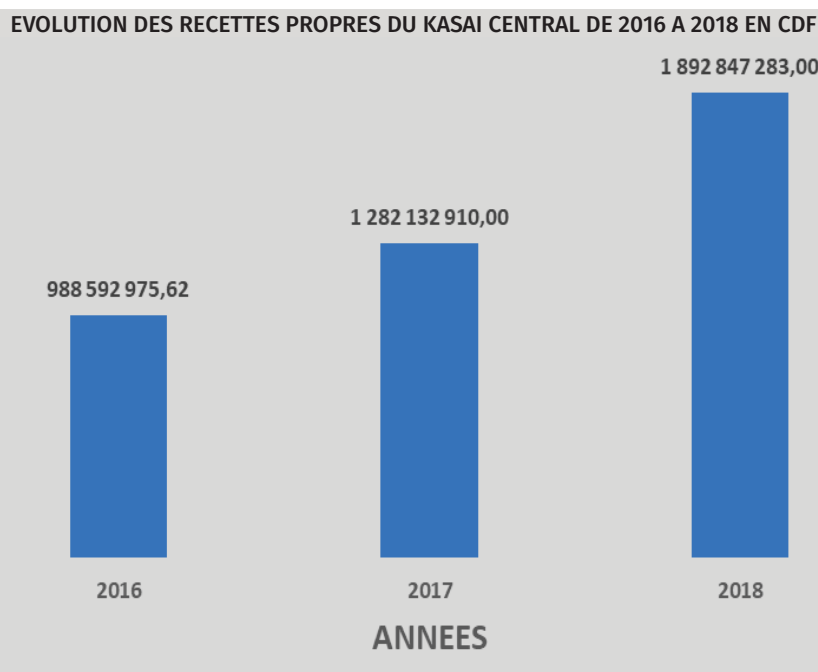
Pour ce qui est de la constitution du répertoire, 67.208 assujettis ont été enregistrés, en 2018, au titre de l'impôt foncier (IF), de l'impôt sur les revenus locatifs (IRL) et de la vignette.

Au sujet de l'acquisition des matériels roulants, 25 motos ont été mises à la disposition de la régie provinciale des recettes, améliorant ainsi le suivi et le contrôle des opérations de recouvrement au niveau de principaux centres de perception de la province.

S'agissant de l'organisation du dialogue fiscal, un climat de confiance a été restauré entre le gouvernement provincial et le secteur privé, à la suite de la mise en

place du cadre de concertation issu du premier atelier d'échanges, tenu à Kananga, au cours du premier semestre 2018.

Concernant la formation, 208 agents et cadres de la Régie provinciale ont bénéficié des enseignements sur



Source : Ministère Provincial des Finances.

la loi fixant nomenclature des recettes et celle fixant procédures des recettes fiscales et non fiscales. Les thématiques développées ont contribué à la maîtrise des procédures de liquidation et de recouvrement des impôts et taxes, ainsi que la gestion des contentieux.

En rapport avec la campagne de sensibilisation, 66.086 déclarations et notes de perception ont été déposées auprès des assujettis durant l'année 2018.

La somme de tous ces résultats a influé positivement sur l'évolution des recettes mobilisées par la province. Ainsi que l'atteste le graphique ci-dessus, les recettes du Kasai Central sont passées de CDF 988.592.975,62, en 2016, à CDF 1.282.132.910, en 2017, soit un taux d'accroissement de 29%. En 2018, ladite province a mobilisé CDF 1.892.847.283, soit une hausse des recettes de 47,63% par rapport à l'année 2017. Il se dégage, dès lors, un taux d'accroissement annuel moyen des recettes propres de l'ordre de 38,3%.

Cette progression des recettes propres de la province du Kasai Central due, entre autres, aux interventions du Projet PROFIT-CONGO, est un indicateur du renforcement de l'autonomie financière de cette province.

**Décentralisation Financière****ELABORATION DES PLANS DE DEVELOPPEMENT POUR LES 24 COMMUNES DE KINSHASA**

*Le plan de développement est un outil essentiel dans la planification des politiques à appliquer au niveau des entités infranationales (Provinces, Villes, Communes, Secteurs, Chefferies). L'élaboration de cet outil qui exige une approche participative et inclusive, vise l'émergence des capacités locales de gestion de proximité et de développement des économies locales.*

A l'initiative du Ministère provincial du Plan, Travaux Publics et Infrastructures, le COREF/PROFIT-Congo, a accompagné, dans le cadre de son appui à la mise en œuvre de l'approche Budget Participatif, les 24 Communes de la Capitale afin qu'elles se dotent des Plans locaux de développement. Cette activité s'est déroulée durant le second semestre 2018.

Ainsi, trois jours durant, soit du 10 au 12 juillet 2018, 120 experts du ministère provincial du Plan, infrastructures et travaux publics, des services communaux de planification, des organisations de la société civile locales et les membres des comités communaux du Budget Participatif ont été formés sur les notions de base en matière de planification et d'élaboration d'un plan local de développement inclusif et durable (PLDID).

Cette mise à niveau a été réalisée grâce à l'apport technique de deux experts nationaux en matière de planification du développement local. Il s'agit des Professeurs Venance OPANGA (Expert PNUD) et Pierre-Espoir MUKENDI MUNTU, Directeur des Etudes et Planification au ministère de la Décentralisation.

Après cette formation, les participants ont été déployés dans



**Photo de famille des participants à l'atelier de mise à niveau**

les 24 Communes pour la collecte des données nécessaires à l'élaboration de leurs PLDID respectifs. A cette étape, ils ont procédé, d'abord, par un diagnostic participatif au niveau des services communaux et dans les quartiers, en s'appuyant sur les membres des Comités locaux de développement et des Comités budget participatif.

Par la suite, les équipes de travail ont été constituées pour la formulation de chacun des 24 plans. Leur mission a consisté à : (i) élaborer la vision de la Commune pour la période concernée ; (ii) identifier les orientations et fixer les objectifs à partir des problèmes

de développement à résoudre dans les trois prochaines années ; (iii) définir les axes stratégiques, les programmes et quelques actions prioritaires sous formes des projets ; (iv) budgétiser les projets retenus et (v) mettre en place un système de suivi-évaluation du plan.

Les plans locaux de développement élaborés par les Communes de la Ville de Kinshasa ont priorisé, pour la période allant de 2019 à 2021, les besoins des populations kinoises principalement dans les secteurs pro-pauvres, à savoir : santé, éducation, infrastructures, environnement et assainissement, agriculture et sécurité. Ce ciblage vise l'amélioration des conditions de vie des citoyens en termes de disponibilité des services sociaux de base.

En définitive, toutes les 24 Communes de la ville de Kinshasa sont, désormais, dotées chacune de ce document, assorti d'un plan d'action annuel, contenant la vision, les objectifs fixés et les actions proposées afin d'atteindre les résultats escomptés. Cet outil a l'avantage de guider les Entités Territoriales Décentralisées (ETD) de la Capitale dans l'élaboration des budgets participatifs basés sur les Plans Annuels d'Investissements (PAI).

 **Florence MOGBEKUMA NGANDO**



**Vue partielle des participants à l'atelier de mise à niveau**

### Décentralisation Financière

## ENTENTE TROUVEE AUTOUR DE LA FIXATION DES TAUX DES IMPOTS, DROITS, TAXES ET REDEVANCES

*En vertu de l'article 2 de l'Ordonnance-loi N°18/004 du 13 mars 2018, fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances de la province et de l'entité territoriale décentralisée ainsi que les modalités de leur répartition, les autorités provinciales et celles des entités territoriales décentralisées sont habilitées à fixer les taux des prélèvements reconnus à chaque collectivité publique.*

La mobilisation des ressources propres de la Ville de Kinshasa et de ses Communes relève du ressort respectif de la Direction Générale des Recettes de Kinshasa (DGRK) et des services de perception communaux. Ces différentes

provincial des Finances, a organisé, du 17 au 21 septembre 2018, sous le patronage du Gouverneur de la Ville de Kinshasa, avec l'appui du projet PROFIT-Congo, un atelier sur l'harmonisation des taux des impôts, droits, taxes et redevances

A l'issue de ces échanges, les projets d'arrêtés et des décisions portant fixation des taux des impôts, droits, taxes et redevances dus respectivement à la Ville de Kinshasa et à ses Communes ont été élaborés.



Vue partielle du centre-ville de Kinshasa

structures opèrent dans un même environnement, disposent des compétences fiscales reconnues dans un texte commun et possèdent, dans bien des cas, la même nature d'instruments fiscaux. Face à cette situation, une harmonisation, d'une part, entre la ville et ses Communes et, d'autre part, entre les Communes elles-mêmes, s'avérait nécessaire afin d'éviter la disparité des taux de taxation.

Dans cette perspective, le ministère

des Finances, a organisé, du 17 au 21 septembre 2018, sous le patronage du Gouverneur de la Ville de Kinshasa, avec l'appui du projet PROFIT-Congo, un atelier sur l'harmonisation des taux des impôts, droits, taxes et redevances

Les échanges intervenus au cours de cet atelier auquel ont été conviés 100 participants, ont porté sur les innovations de ladite Ordonnance-Loi, l'évolution des recettes fiscales et non fiscales de la Ville de Kinshasa et de ses 24 Communes, pour la période allant de 2013 à 2018 ainsi que la structure de la nomenclature budgétaire et la classification sectorielle des recettes.

Il en ressort de part et d'autre que les projets d'arrêtés et de décisions résultant de l'harmonisation intervenue entre les acteurs de la Ville de Kinshasa et de ses Communes permet la pleine application de l'Ordonnance-Loi sus évoquée et garantit l'équité fiscale, en termes de compétitivité et d'attractivité entre lesdites entités.

 Moïse ASSANI SENGI



## Participation Citoyenne

## LA RDC DOTE DE VERSIONS CITOYENNES DES DOCUMENTS BUDGETAIRES-CLES

**Le ministère du Budget, le ministère des Finances et la Cour des Comptes disposent désormais des formats modèles spécifiques des versions citoyennes des documents clés qu'ils sont censés respectivement, produire et publier. Ces formats sont conformes aux standards internationaux prescrits par « International Budget Partnership », IBP en sigle. Tel est le résultat de l'appui technique que le COREF a apporté à la Direction de la Préparation et du Suivi du Budget (DPSB) du ministère du Budget ; à la Direction de la Reddition Générale des Comptes (DRGC) du ministère des Finances ainsi qu'à la Cour des Comptes. Cet appui est intervenu tout au long de l'exercice 2018.**

La transparence du système de gestion des finances publiques constitue, au même titre que la participation citoyenne, un socle important de la gouvernance budgétaire. Le concept transparence, dans le cas d'espèce, traduit l'évolution des rapports entre les citoyens et les dirigeants, caractérisés par la mise à disposition, en faveur des premiers par les seconds, des informations fiscales, financières et budgétaires, suivant un standard requis.

L'exercice de la transparence budgétaire auquel s'est soumis la RDC, depuis 2008, a eu pour conséquence de relever la position du pays dans le classement mondial en matière d'accès par les citoyens aux informations sur les finances publiques. En effet, après avoir obtenu 1% en 2008, 6% en 2010 et 18% en 2012, le pays a réalisé le score de 39% en 2015 à l'Indice de Budget Ouvert (IBO). Cependant, en raison de l'élargissement des indicateurs en 2017, la cote du pays a baissé à 29%.

Certes, la volonté politique est un facteur déterminant dans cette évolution positive, il n'en reste pas moins que l'amélioration de la qualité des documents budgétaires, en termes de contenu et de présentation, aurait permis au pays d'enregistrer des scores plus élevés que ceux atteints lors de l'évaluation de 2017.

En vue de remédier à cette situation, le COREF a mis à la disposition de la DPSB, de la DRGC et de la Cour des Comptes une expertise pour accompagner ces différentes structures, non seulement dans l'amélioration des contenus des sept documents budgétaires-clés à publier, mais également dans l'élaboration des formats modèles en versions citoyennes de tous ces documents.

### Faciliter la compréhension du processus budgétaire en recettes et en dépenses

Les versions citoyennes des principaux documents budgétaires,



produites par les autorités, sont destinées à faciliter la compréhension par le public, des informations relatives aux stratégies et décisions budgétaires et fiscales du gouvernement ainsi que leurs résultats. Outil d'appropriation par la population des politiques conduites par le Gouvernement, les versions citoyennes sont publiées dans les langues officielles du pays au même

### LES 7 DOCUMENTS BUDGETAIRES - CLES

Selon l'International Budget Partnership (IBP), qui publie chaque année les résultats de l'enquête sur le budget ouvert (OBI), les sept documents budgétaires-clés du pouvoir central sont les suivants :

1. *Rapport préalable au budget (Au moins un mois avant que la proposition de budget de l'Exécutif soit soumise à l'Assemblée nationale pour examen),*
2. *Projet de budget de l'Exécutif (Peut être publié tant qu'il est en cours d'examen par l'autorité législative mais avant son approbation),*
3. *Budget approuvé (Au plus tard trois mois après son approbation par l'autorité législative),*
4. *Rapports en cours d'année (Au plus tard trois mois après la fin de la période couverte par le rapport),*
5. *Revue de milieu d'année (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),*
6. *Rapport de fin d'année (Au plus tard 12 mois après la fin de l'exercice auquel il rapporte),*
7. *Rapport d'audit (Au plus tard 18 mois après la fin de l'exercice auquel il rapporte).*

moment que les documents budgétaires dont ils sont destinés à faciliter la compréhension.

A ce jour, hormis la loi de finances de l'année, pour laquelle un budget citoyen est produit et publié depuis 2011, aucun autre document budgétaire recommandé par l'IBP n'a été accompagné d'une version citoyenne pouvant résumer à l'intention des citoyens, de manière non technique, le contenu de chaque document. Les services concernés ayant bénéficié de l'appui technique, ces versions devraient donc être produites. En outre, même le modèle du Budget Citoyen que le Gouvernement publie, depuis 2011, sur la loi de finances était appelé à être amélioré.

D'où l'intérêt de la mission confiée au consultant Abraham DJAMBA, grâce au financement du projet PROFIT-Congo, à travers le COREF. Cette mission s'inscrivait dans le cadre du renforcement du contrôle externe du budget et de la transparence aux fins d'améliorer l'accessibilité du public à l'information budgétaire et de renforcer le contrôle citoyen.

Somme toute, l'amélioration des contenus des documents budgétaires-clés, leur publication dans les délais et de manière régulière, accompagnés de leurs versions citoyennes respectives, contribueront à relever considérablement le score de la RDC à l'échelle de l'IBO et de le porter, probablement, au niveau de la moyenne, à partir de 2019.

 **Georges TSHIONZA MATA**

## RETOMBÉES DE LA MOBILISATION DES RECETTES LOCALES DANS L'AMÉLIORATION DE LA VOIRIE AU NORD – KIVU

Dans le cadre du développement intégré et accéléré de la Province du Nord-Kivu, le Gouvernement provincial a élaboré le document des Objectifs de Développement Durable (ODD), avec plusieurs programmes prioritaires devant contribuer à la promotion de la croissance économique.

Parmi ces ODD, figure un programme accéléré de réhabilitation de la voirie des collectivités locales, dont le coût<sup>1</sup>, tel qu'arrêté en 2013, est estimé à 570 millions USD destinés au financement des investissements liés à la voirie urbaine des villes de Goma, Butembo et Beni.

Cependant, en 2013, ces investissements se sont révélés difficiles à réaliser étant donné que les ressources internes mobilisées par la province n'étaient que de l'ordre de 6,136 milliards de Francs congolais, soit environ 7 millions de dollars. Pour faire face à ce défi financier, le COREF, grâce au financement du projet PROFIT-Congo, a appuyé la province dans ses efforts de mobilisation des ressources propres. Cet appui s'est focalisé



*Vue partielle de la rue Denis PALUKU, à BUTEMBO.*

sur le renforcement des capacités techniques et matérielles de la Direction Générale des Recettes du Nord-Kivu, DGR-NK, en sigle.

Les actions menées dans le cadre de cet appui se sont traduites par : (i) l'actualisation du répertoire dont le nombre des assujettis est passé de 76.709 à 251.846 contribuables répertoriés ; (ii) l'acquisition des motos pour assurer la mobilité nécessaire, notamment, au

recouvrement des recettes et (iii) la dotation en équipements informatiques pour améliorer la gestion des impositions diverses.

Les réalisations sus évoquées ont contribué à l'accroissement des recettes internes qui sont passées de 6,136 milliards en 2013, à 9,729 milliards de francs congolais en 2014, jusqu'à atteindre 10,117 milliards de francs congolais en 2015. Sur la base des recettes générées en 2014, le



*Vue partielle du kilomètre-témoin, ville de Goma*

Gouvernement provincial a financé l'asphaltage du kilomètre témoin d'une route dans l'agglomération urbaine de Goma.

Les recettes internes mobilisées dont la tendance est restée haussière durant les cinq dernières années, en atteignant 17.819.330.080,44 de francs congolais, en 2018, soit plus de 10 millions de dollars, ont permis la construction de plusieurs ouvrages routiers. Ainsi, vingt kilomètres de voirie urbaine ont été construits à Goma et à Butembo en plus de 10 kilomètres des pistes rurales réhabilités.

 Jules-Matthias KWILU

<sup>1</sup> Localisation des objectifs de développement dans la province du Nord- Kivu, PNUD, 2017.

# PORTRAITS

## VERONIQUE MANYA ADIYO

Licenciée en Droit de l'Université de Kinshasa, option Droit privé et judiciaire, Madame Véronique MANYA est, depuis septembre 2016, l'Assistante du Coordonnateur National du Comité d'Orientation de la réforme des Finances Publiques (COREF) et du Projet de Renforcement de la Redevabilité et de la gestion des Finances Publiques (PROFIT-CONGO).

Avec plus de 17 ans d'expérience dans la gestion du service juridique, des ressources humaines et dans l'assistanat de Direction, dans des entreprises privées, comme Congo Korea Telecom, Standard Telecom et des projets de Gouvernance financés par la Banque mondiale, entre autres, le Projet de Renforcement des Capacités en Gouvernance, et ayant bénéficié de multiples formations à l'étranger, Madame Véronique MANYA a développé des compétences et un savoir-faire en gestion administrative, managériale, organisationnelle et communicationnelle.

Fort de ces expériences et passionnée par la richesse et la complexité des relations humaines, rigoureuse et dotée d'une grande capacité d'adaptation, elle fait de tout nouveau challenge une opportunité.

De manière très intuitive, elle s'est aussi appuyée sur sa carrière sportive de basketteuse pour insuffler l'engouement, la motivation, l'esprit d'équipe, la concentration de l'énergie, la découverte et l'exploitation du potentiel, la communication verbale ou gestuelle et la créativité au sein des structures et des équipes très variées et interculturelles dans lesquelles elle a évolué et continue d'évoluer.

Mariée et mère de trois enfants, elle a acquis une devise qui lui est restée chère : « Quand l'avancée est dure seuls les durs avancent »



## DEO MUGARUKA BASHIGE

Comptable du Projet de Renforcement de la Redevabilité et de la Gestion des finances Publiques (PROFIT-Congo), depuis décembre 2014, Deo MUGARUKA BASHIGE est licencié en sciences économiques de l'Université de Lubumbashi.

M. Deo MUGARUKA traine derrière lui une expérience de 23 ans dans le domaine des finances et de comptabilité pour avoir exercé plusieurs fonctions dans différentes organisations tant du secteur privé que du secteur public. Il a été, tour à tour, Chef de département des finances et membre du comité permanent de la cellule technique de coordination et de planification minière (CTCPM), au sein du Ministère des Mines ; Assistant financier du Directeur Général du Fonds de Promotion Culturelle de la République Démocratique du Congo ; Comptable Gestionnaire (Project financial Officer) à la Coopération Technique Belge (actuellement Agence Belge de Développement), respectivement dans le Projet d'Appui Institutionnel à l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel, projet cofinancé par la Coopération Britannique DFID et dans celui d'Appui aux Centres de Distribution Régionale des Médicaments Essentiels.

Ce passionné des chiffres et des procédures administratives et comptables fait sien comme principe de vie qu'en matière d'audit « Il faut faire ce qui est écrit, mais lorsque l'on fait ce qui n'est pas écrit, il faut aussi l'écrire »

Deo MUGARUKA est marié et père de trois enfants dont une fille et deux garçons.

## PRESENCE DU PROFIT-CONGO EN RDC



Avec l'appui de :



MINISTÈRE DES FINANCES

Comité d'Orientation  
de la Réforme des  
Finances Publiques

