

**REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

**PLAN STRATEGIQUE DE REFORME  
DES FINANCES PUBLIQUES**

Mars 2010

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                                     |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Acronymes .....                                                                                     | 4         |
| INTRODUCTION GENERALE ET RESUME EXECUTIF.....                                                       | 6         |
| <b>PREMIERE PARTIE : LA STRATEGIE DE REFONDATION<br/>DES FINANCES PUBLIQUES .....</b>               | <b>9</b>  |
| <i>Introduction .....</i>                                                                           | <i>10</i> |
| <b>I. CONTEXTE .....</b>                                                                            | <b>10</b> |
| <b>1.1. Une situation d'ensemble encourageante mais économiquement fragile .....</b>                | <b>10</b> |
| <i>1.1.1. Le contexte sécuritaire et l'environnement politique .....</i>                            | <i>10</i> |
| <i>1.1.2. La réalité économique: pauvreté et dette .....</i>                                        | <i>10</i> |
| <b>1.2. Une gestion des finances publiques à refonder .....</b>                                     | <b>12</b> |
| <i>1.2.1. Les principales réformes en cours .....</i>                                               | <i>12</i> |
| <i>1.2.2. La nécessité de refonder le système et la gestion des finances publiques .....</i>        | <i>12</i> |
| <b>II. VISION ET APPROCHE .....</b>                                                                 | <b>14</b> |
| <b>2.1. Une vision ambitieuse .....</b>                                                             | <b>14</b> |
| <i>2.1.1. L'ambition de légitimité : répondre aux attentes.....</i>                                 | <i>14</i> |
| <i>2.1.2. L'ambition d'efficacité : la gestion axées sur les résultats.....</i>                     | <i>16</i> |
| <b>2.2. Une approche réaliste .....</b>                                                             | <b>17</b> |
| <i>2.2.1. L'approche systémique .....</i>                                                           | <i>17</i> |
| <i>2.2.2. La démarche progressive et participative .....</i>                                        | <i>18</i> |
| <b>III. OBJECTIFS GLOBAUX A MOYEN TERME .....</b>                                                   | <b>19</b> |
| <b>3.1. Refonder les finances publiques dans un cadre juridique moderne .....</b>                   | <b>19</b> |
| <i>3.1.1. La nécessité de rénover le cadre juridique .....</i>                                      | <i>19</i> |
| <i>3.1.2. La pertinence du projet de loi sur les finances publiques (LOFIP) .....</i>               | <i>19</i> |
| <b>3.2. Réaffirmer la place centrale du budget dans la gestion des finances publiques .....</b>     | <b>21</b> |
| <i>3.2.1. Au niveau national .....</i>                                                              | <i>21</i> |
| <i>3.2.2. Dans les provinces .....</i>                                                              | <i>21</i> |
| <b>DEUXIEME PARTIE : LE PROGRAMME DE REFORME<br/>DES FINANCES PUBLIQUES SUR LE MOYEN TERME.....</b> | <b>22</b> |
| <i>Introduction .....</i>                                                                           | <i>23</i> |
| <b>IV. IMPLANTATION DU NOUVEAU SYSTEME DE GESTION<br/>DES FINANCES PUBLIQUES.....</b>               | <b>23</b> |
| <b>4.1. Le système budgétaire .....</b>                                                             | <b>24</b> |
| <i>4.1.1. Le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT).....</i>                                         | <i>24</i> |
| <i>4.1.2. L'affirmation des services chargés du budget et le lancement du CBMT.....</i>             | <i>24</i> |

|                                                                                                  |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>4.2. La comptabilité publique et le système d'information de gestion .....</b>                | <b>25</b> |
| 4.2.1. <i>La comptabilité publique et la reddition des comptes.....</i>                          | <i>25</i> |
| 4.2.2. <i>La gestion de la trésorerie.....</i>                                                   | <i>26</i> |
| 4.2.3. <i>Le système d'information intégré de gestion des finances publiques (GESIFIP) .....</i> | <i>26</i> |

|                                                                                                          |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>V. FONCTIONNEMENT DU NOUVEAU SYSTEME DE GESTION<br/>DES FINANCES PUBLIQUES .....</b>                  | <b>28</b> |
| <b>5.1. La réforme de l'exécution des dépenses et des recettes budgétaires .....</b>                     | <b>28</b> |
| 5.1.1. <i>L'exécution des dépenses budgétaires .....</i>                                                 | <i>28</i> |
| 5.1.2. <i>La gestion de la dette .....</i>                                                               | <i>29</i> |
| 5.1.3. <i>Le système fiscal et la gestion des recettes .....</i>                                         | <i>29</i> |
| <b>5.2. Les autres réformes majeures .....</b>                                                           | <b>32</b> |
| 5.2.1. <i>La décentralisation et les finances publiques : faisabilité, harmonie, progressivité .....</i> | <i>32</i> |
| 5.2.2. <i>Le contrôle externe de la gestion des deniers publics .....</i>                                | <i>33</i> |
| 5.2.3. <i>Le renforcement des capacités de fonctionnement des administrations financières .....</i>      | <i>35</i> |

|                                                                                               |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>VI. MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME DE REFORME .....</b>                                       | <b>36</b> |
| <b>6.1. La gestion de la réforme .....</b>                                                    | <b>36</b> |
| 6.1.1. <i>Le dispositif institutionnel .....</i>                                              | <i>36</i> |
| 6.1.2. <i>L'information et la communication .....</i>                                         | <i>37</i> |
| 6.1.3. <i>Risques, phasage, suivi et évaluation .....</i>                                     | <i>37</i> |
| 6.1.4. <i>Réformer par grands volets et à travers un plan d'action triennal glissant.....</i> | <i>37</i> |
| <b>6.2. Le plan d'action 2010-2012 .....</b>                                                  | <b>38</b> |
| 6.2.1. <i>Le contenu du plan d'action .....</i>                                               | <i>38</i> |
| 6.2.2. <i>La mobilisation des financements .....</i>                                          | <i>39</i> |

#### Liste des encadrés

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Dette, développement et solvabilité .....                     | 11 |
| 2. La viabilité des finances publiques .....                     | 15 |
| 3. Pourquoi la performance ? .....                               | 16 |
| 4. La corruption : un mal systémique .....                       | 17 |
| 5. Cadrage macroéconomique et lettre de cadrage budgétaire ..... | 24 |
| 6. Le passage à la TVA : une nécessité pour la RDC.....          | 30 |

#### Annexe 1. Matrice synthétique des mesures du Plan d'action de réforme des finances publiques 2010-2012

#### Annexe 2. Fiche de chiffrage indicatif

## ACRONYMES

|         |                                                                                                                           |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BCC     | : Banque centrale du Congo                                                                                                |
| BP      | : Balance des paiements                                                                                                   |
| CBMT    | : Cadre budgétaire à moyen terme                                                                                          |
| CDMT    | : Cadre de dépenses à moyen terme                                                                                         |
| CEEAC   | : Communauté économique des Etats de l'Afrique Centrale                                                                   |
| CISPI   | : Commission interministérielle chargée du suivi des programmes conclus avec les institutions financières internationales |
| COREF   | : Comité d'orientation de la réforme des finances publiques                                                               |
| DCB     | : Direction de contrôle budgétaire                                                                                        |
| DEP     | : Direction des études et de la planification                                                                             |
| DGDA    | : Direction générale des douanes et accises                                                                               |
| DGDP    | : Direction générale de la dette publique                                                                                 |
| DGE     | : Direction des grandes entreprises                                                                                       |
| DGI     | : Direction générale des impôts                                                                                           |
| DGRAD   | : Direction générale des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation                            |
| DSCR    | : Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté                                                      |
| DTO     | : Direction du trésor et de l'ordonnancement                                                                              |
| ECOFIN  | : Commission économique et financière                                                                                     |
| ERE     | : Equilibre ressources-emplois                                                                                            |
| ETD     | : Entités territoriales décentralisées                                                                                    |
| GAR     | : Gestion axée sur les résultats                                                                                          |
| GESIFIP | : Gestion intégrée des finances publiques                                                                                 |
| GTGE    | : Groupe thématique «Gouvernance économique»                                                                              |
| FEC     | : Facilité élargie de crédit du Fonds monétaire international                                                             |
| FMI     | : Fonds monétaire international                                                                                           |
| FP      | : Finances publiques                                                                                                      |
| FRPC    | : Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance                                                         |
| IADM    | : Initiative d'allègement de la dette multilatérale                                                                       |
| IGF     | : Inspection générale des finances                                                                                        |
| I-PPTE  | : Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés                                                           |

|        |                                                                   |
|--------|-------------------------------------------------------------------|
| ITIE   | : Initiative pour la transparence dans les industries extractives |
| LOFIP  | : Loi sur les finances publiques                                  |
| MAD    | : Mise à disposition de fonds                                     |
| NIF    | : Nouvel identifiant fiscal                                       |
| PEFA   | : Public expenditure and financial accountability                 |
| PEG    | : Programme économique du Gouvernement                            |
| PIB    | : Produit intérieur brut                                          |
| PIR    | : Programme intérimaire renforcé                                  |
| PME    | : Petites et moyennes entreprises                                 |
| PMFP   | : Plateforme minimale pour la gestion des finances publiques      |
| PNG    | : Position nette du Gouvernement                                  |
| PSRFP  | : Plan stratégique de réforme des finances publiques              |
| RDC    | : République Démocratique du Congo                                |
| SIGFIP | : Système d'information de la gestion des finances publiques      |
| SM     | : Situation monétaire                                             |
| TOFE   | : Tableau des opérations financières de l'Etat                    |
| TVA    | : Taxe sur la valeur ajoutée                                      |

## INTRODUCTION GENERALE ET RESUME EXECUTIF

La bonne gestion des finances publiques est capitale pour le présent et l'avenir de la République Démocratique du Congo, qui émerge de longues années de crise de légitimité nourrie par des conflits armés. Ces conflits ont entamé le monopole de la coercition de l'Etat, freiné le développement du pays et réduit ses capacités de gouvernance. Face à cet héritage et aux besoins des populations, le Gouvernement a adopté une stratégie de développement qui s'appuie sur cinq piliers, à savoir : (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.

Les réponses aux questions relatives à chacun des piliers ci-dessus indiqués dépendront, en grande partie, de la manière dont les ressources financières seront mobilisées et utilisées. Dès lors, les faiblesses notables dans la gestion des finances publiques doivent être redressées afin de rendre plausible la stratégie de développement et permettre sa mise en œuvre effective et satisfaisante. Il ne s'agit pas simplement de faire face à des déficits conjoncturels ou aux effets induits passagers des conflits armés et des crises politiques. Il s'agit de répondre à la décomposition du système des finances publiques qui est responsable notamment de la perte de valeur de la monnaie nationale et des difficultés d'orienter les efforts des pouvoirs publics vers les populations les plus vulnérables.

Déterminé à accélérer les réformes économiques et sociales, le Gouvernement a estimé nécessaire de disposer d'un document de stratégie spécifique aux réformes de finances publiques qui s'inscrit dans la stratégie de développement d'ensemble du pays. Les réformes de finances publiques, comme bien d'autres, sont multidimensionnelles. Elles impliquent un grand nombre d'institutions publiques et acteurs de la vie économique et sociale. Il est donc impérieux de veiller à la cohérence et à la convergence des réformes. Un document de stratégie largement diffusé et discuté est précieux à cet égard car en indiquant le cap que le pays s'est fixé, il facilite la compréhension des mesures proposées et contribue à la consolidation d'un consensus sur les réformes.

L'objet de ce Plan Stratégique de Réforme des Finances Publiques (PSRFP) est donc double :

- présenter la vision et les objectifs du Gouvernement en matière de gestion des finances publiques ainsi que les principales réformes qu'il entend mettre en œuvre dans ce domaine au cours des prochaines années.
- offrir un référentiel commode aux acteurs nationaux (secteur public, secteur privé, société civile) et aux partenaires au développement, afin que leurs contributions respectives s'inscrivent dans un cadre cohérent et porteur de synergie.

Organisé en deux parties, le document présente successivement la stratégie de refondation des finances publiques adoptée par le Gouvernement puis le programme de réforme dont la mise en œuvre s'étalera sur une période de cinq à sept ans.

*La première partie* développe la stratégie de refondation des finances publiques à partir d'un diagnostic sur lequel il existe un large consensus entre les différents acteurs de la vie économique et sociale, au sein des administrations publiques et parmi les partenaires au développement de la RDC. L'évolution du contexte politique et sécuritaire est encourageante du point de vue de la promotion

des actions de développement depuis le milieu de la décennie 2000. Cependant, la réalité économique et sociale reste marquée par la pauvreté et les taux de croissance, certes redevenus positifs, sont encore trop faibles pour la faire reculer de manière sensible. Par ailleurs, la RDC doit faire face à une dette dont la charge rendrait difficilement envisageable son redressement en l'absence d'allègements importants. Enfin, quelques insuffisances continuent à caractériser la gestion des finances publiques notamment pour ce qui est de la crédibilité du budget comme instrument de mise en œuvre des politiques publiques et de contrôle de l'exécution des dépenses autorisées par le Parlement.

Face à cette situation, la vision du Gouvernement est celle d'une gestion des finances publiques qui, à terme, répond effectivement et efficacement aux besoins du développement économique et social ainsi qu'aux bonnes pratiques internationales en matière de légitimité démocratique, de transparence et d'imputabilité. A cette fin, les réformes seront conçues et menées de manière progressive en suivant une approche systémique et participative.

De cette vision découlent les deux objectifs globaux à moyen terme de la refondation des finances publiques, à savoir :

- refonder les finances publiques dans un cadre juridique moderne; ce qui souligne la pertinence du projet de loi sur les finances publiques (LOFIP),
- réaffirmer la place centrale que le budget doit avoir dans la mise en œuvre de la politique économique et sociale du Gouvernement et plus particulièrement dans la gestion des deniers publics (au niveau du gouvernement central et dans les provinces).

*La deuxième partie* du document consacrée au programme de réforme traite, en premier lieu, des actions nécessaires pour l'implantation et le rodage des fondamentaux du nouveau système de gestion des finances publiques dont (i) un système budgétaire rénové qui amorce la prise en compte de l'approche de la gestion axée sur les résultats (GAR) en introduisant progressivement la pluri annualité et l'appréciation de la performance, (ii) un système de comptabilité publique qui généralise la comptabilisation en partie double, s'appuie sur un réseau de comptables publics restructuré et hiérarchisé, tire pleinement avantage des technologies modernes de gestion de l'information et, de ce fait, permet à la fois une gestion efficace de la trésorerie et une reddition des comptes effective.

Le programme de réforme comprend aussi des mesures qui préparent au bon fonctionnement du nouveau système de gestion des finances publiques notamment en matière d'exécution et de contrôle des dépenses budgétaires, d'amélioration de la gestion de la dette et, enfin, de modernisation du système fiscal et de la gestion des recettes. En revanche, le PSRFP ne traite pas certains dossiers majeurs à l'ordre du jour, tels que le renforcement de la statistique, la réforme de la fonction publique, la réforme des entreprises publiques et la réforme de la Banque Centrale du Congo. Si des aspects de ces dossiers liés aux finances de l'Etat sont parfois évoqués, il s'agit là de chantiers de réformes qui dépassent largement le champ de la gestion des finances publiques.

Conscient de l'importance de la gestion d'une réforme quelle que soit la pertinence de son contenu, le Gouvernement a pris des dispositions institutionnelles appropriées en 2009 avec notamment la mise en place du Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques (COREF). Le COREF a la responsabilité d'impulser, de faciliter, de coordonner et de suivre l'exécution des réformes tandis que les différents ministères et organismes conservent celle de préparer de manière détaillée et de

mettre en œuvre, au jour le jour, les volets de la réforme dans leurs domaines de compétence respectifs. Par ailleurs, Gouvernement inscrit dans ce programme des actions de formation, d'information et de communication visant à limiter les risques d'incompréhension, voire de résistance, inhérents à toute réforme d'une telle importance.

Par ailleurs, le Gouvernement estime que la mise en œuvre de la réforme doit se faire à travers un plan d'action triennal glissant dont ce document présente une synthèse pour la période 2010-2012. Les éléments majeurs de ce plan d'action rejoignent évidemment les aspects indiqués plus haut, notamment la mise en place d'un nouveau système budgétaire (avec l'introduction progressive du cadre budgétaire à moyen terme et l'amélioration du contrôle de la dépense), la rénovation de la comptabilité publique et de la gestion de la trésorerie et la modernisation de la fiscalité (dont l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée et la réforme de la fiscalité directe constituent les principaux maillons).

Enfin, les premières estimations indiquent que la mise en œuvre du plan d'action entraînera des besoins financiers importants. Cependant, s'agissant de réformes capitales pour la République Démocratique du Congo à ce stade de son histoire, le Gouvernement prendra toutes les dispositions nécessaires en collaboration avec ses partenaires au développement afin de mener à bien des changements qu'il juge indispensables dans la gestion des deniers publics.

## **PREMIERE PARTIE**

# **LA STRATEGIE DE REFONDATION DES FINANCES PUBLIQUES**

## *Introduction*

L'évolution d'ensemble de la RDC durant la décennie deux mille a été encourageante à beaucoup d'égards, même si la situation du pays reste fragile, notamment sur le plan économique; ce qui souligne l'importance de s'attaquer, sans tarder, aux maux relatifs à la gestion des finances publiques.

C'est donc dans un contexte plutôt favorable que le Gouvernement entend mettre en œuvre sa stratégie de refondation du système de gestion des finances publiques. Une stratégie dont la vision sous-jacente, l'approche et les objectifs globaux à moyen et long terme reflètent une ambition à la mesure de l'enjeu pour le pays.

## **I. CONTEXTE**

### **1.1. Une situation d'ensemble encourageante mais économiquement fragile**

#### **1.1.1. Le contexte sécuritaire et l'environnement politique**

Après les conflits armés qui ont affligé la RDC jusqu'en 2001, le dialogue inter-congolais (février-avril 2002 à Sun City, Afrique du Sud) débouche sur un accord de partage de pouvoir suivi de la signature d'accord de paix avec les pays voisins et la mise en place d'un gouvernement de transition en juillet 2003. La tenue du référendum constitutionnel en décembre 2005, puis des élections présidentielle et législative pluralistes en 2006 ont été des temps forts dans le processus de restauration de l'Etat de droit.

Ensuite, la constitution des assemblées provinciales et la prise de fonction des gouverneurs élus et des sénateurs en 2007 ont confirmé un climat politique apaisé, favorable pour la conduite des actions de développement. Certes, sur le plan sécuritaire, les difficultés de mettre en œuvre certains accords de paix ont conduit à une reprise des hostilités dans la province du Nord Kivu au mois d'août 2008. Cependant, grâce aux efforts des forces belligérantes et de la communauté internationale, la paix est revenue au début de l'année 2009. Le consensus politique sur les institutions démocratiques constitue aujourd'hui un atout considérable pour replacer le pays sur l'orbite du développement.

#### **1.1.2. La réalité socio-économique : pauvreté et dette**

L'assainissement de l'environnement politique a permis à la RDC, avec l'appui de la communauté internationale, d'engager un vaste programme de réformes macroéconomiques et sectorielles afin de promouvoir la croissance à long terme et de réduire la pauvreté. L'hyperinflation a été jugulée, les politiques budgétaire et monétaire ont été dans l'ensemble prudentes et un taux de change flottant a été introduit. De 2002 à 2006, le taux de croissance économique global a atteint 30%, rompant ainsi avec plus de dix ans de déclin. L'accès, en juillet 2003, au point de décision de l'Initiative renforcée en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) a ouvert la voie à des allègements intérimaires de la dette extérieure. Ceci a été possible suite à l'exécution satisfaisante du Programme Intérimaire Renforcé (PIR 2001-2002) et des premiers semestres du Programme Économique du Gouvernement (PEG 2004-2005) soutenue par une Facilité du FMI conçue en ligne avec le Document intérimaire de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté.

Depuis 2006, les performances économiques de la RDC ont été moins impressionnantes, reflétant des chocs politico-sécuritaires internes (provinces du Nord et du Sud Kivu en 2008), puis des chocs économiques externes résultant de la dégradation de la situation économique mondiale qui a provoqué un ralentissement des investissements, notamment dans le secteur des mines. Si la croissance s'est maintenue, on observe un ralentissement sensible (6,2 % en 2008, vraisemblablement moins de 3% en 2009). De plus, l'expansion des dépenses a engendré un déficit budgétaire largement supérieur aux prévisions ainsi qu'une remontée de l'inflation à environ 40% pour l'année 2009 et une dépréciation de la devise nationale qui est passée de 550 francs congolais pour un dollar américain au milieu de l'année 2008 à plus de 900 francs congolais à la fin de l'année 2009.

On observe surtout que la croissance enregistrée au cours de la décennie deux mille n'a pas été suffisante pour obtenir un recul significatif de la pauvreté. En effet, la trajectoire vers la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement n'a pas enregistré de progrès notoires. La pauvreté monétaire est estimée à 71%, 4 enfants sur 10 ne vont pas à l'école, 1 enfant sur 5 meurt avant 5 ans, plus de 3 personnes sur 4 n'ont pas accès à l'eau potable et plus de 4 personnes sur 5 n'ont pas accès à l'électricité.

Parallèlement, la RDC reste sous le poids d'une dette extérieure considérable qui, à fin 2008, s'élevait en valeur nominale à 12,7 milliards de dollars EU auxquels s'ajoutaient 2,8 milliards de dollars EU d'arriérés de paiement. Cet état de chose affecte lourdement la capacité du pays à poursuivre son effort de développement. Ainsi, le Gouvernement ne ménagera aucun effort pour permettre à la RDC d'atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE en 2010, et bénéficier ainsi d'un allègement de sa dette au titre, aussi bien, de cette initiative PPTE que de l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM). A cet effet, le Gouvernement entend conduire des réformes dans la gestion des finances publiques permettant de régénérer des excédents nécessaires pour le plein rétablissement de sa solvabilité sur le moyen et long terme.

#### **Encadré 1 : Dette publique, développement et solvabilité**

La dette publique hypothèque l'avenir puisqu'elle devra être remboursée avec intérêt. A un instant donné, elle réduit les marges de manœuvre des politiques budgétaires puisqu'il faut faire face aux échéances du service de la dette. D'un autre côté, elle permet de financer des dépenses notamment d'investissements qui sont nécessaires dans la lutte contre la pauvreté et, d'une manière générale, participent du bien-être de la collectivité nationale. Mais le débiteur souverain peut s'endetter uniquement s'il est solvable. La solvabilité devient donc un préalable à l'investissement financé sur prêt. Cette solvabilité demande que le pays génère des excédents budgétaires permettant de faire face aux échéances du service de la dette. Or l'excédent primaire, qui est le solde positif des opérations de l'État entre les recettes et les dépenses primaires, indépendamment des paiements d'intérêt sur la dette, n'a pas été réalisé depuis de nombreuses années en RDC. Pour restaurer sa solvabilité et pouvoir s'endetter de nouveau de manière adaptée à ses besoins de développement, la stratégie budgétaire devrait permettre à l'État d'arriver à des soldes primaires positifs et, en même temps, de diminuer la charge de la dette notamment à travers des accords d'allègement substantiel de dette.

Toutes les analyses sur la viabilité de la dette menées par le Gouvernement et ses partenaires extérieurs ont montré que le niveau d'endettement n'est pas viable sans un allègement substantiel de la dette comme en atteste l'accumulation des arriérés extérieurs au cours de ces dernières années. De plus, si, après un tel allègement de la dette, les indicateurs de l'endettement repasseraient sous les seuils critiques généralement retenus dans les analyse de viabilité, la situation du pays resterait fragile au regard de son endettement. En effet, en raison de la vulnérabilité de l'économie congolaise à des chocs externes (ralentissement voire crise de l'économie dans le monde) ou interne (perturbations

dans les zones d'exploitation minière), les indicateurs évoqués ci-dessus pourraient repasser au dessus des seuils, traduisant le retour d'une situation semblable à celle que le pays connaît depuis plusieurs années, à savoir l'accumulation d'arriérés sur la dette extérieure.

A la dette extérieure, s'ajoute une dette publique intérieure relativement faible (environ l'équivalent de 1,3 milliards de dollars EU à fin 2008 soit 11 % du PIB). Cependant, le Gouvernement est conscient du fait que le gel prolongé de cette dette intérieure et l'accumulation des arriérés budgétaires d'un exercice à l'autre affectent à la fois la crédibilité du Trésor Public et la capacité des créanciers de l'Etat à mener leurs activités et, par là-même, à continuer à soutenir la croissance à travers la consommation et l'investissement.

Face à cette situation, le Gouvernement a conclu, en décembre 2009, un programme économique et financier soutenu par le FMI dans le cadre de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (devenue Facilité Elargie de Crédit) et de l'initiative PPTE. La bonne mise en œuvre de ce programme est une priorité pour le Gouvernement, y compris le respect des critères quantitatifs et des mesures structurelles retenus.

## **1.2. Une gestion des finances publiques à refonder**

La combinaison prolongée d'une faible croissance économique (et a fortiori de l'absence de croissance) et du maintien des déséquilibres internes et externes présenterait de sérieux risques car elle contrarierait les objectifs légitimes de viabilité à terme des finances publiques, de réduction de la pauvreté voire de paix sociale. Conjurer de tels risques rend indispensable de poursuivre résolument l'effort de réforme engagé par le Gouvernement.

### **1.2.1. Les principales réformes en cours**

Au cours des années récentes, la RDC a engagé plusieurs réformes dans le domaine de gestion des finances publiques. Tout d'abord, dans son effort de modernisation du cadre législatif de la vie économique et sociale, des textes de loi importants qui concernent les finances publiques ont été révisés ou préparés : révision de la législation fiscale applicable aux PME, projet de code des marchés publics, projet de code des douanes, projet de loi portant introduction de la taxe sur la valeur ajoutée, projet de loi sur les finances publiques.

Deuxièmement, l'informatisation de la chaîne de la dépense opérationnelle depuis 2003 permet, à tout instant, la consultation de l'évolution d'une dépense dans le circuit et le suivi des engagements par rapport aux crédits autorisés, ainsi que des décaissements par rapport aux engagements. Ajouté à la production, notamment en fin de mois, des états de suivi budgétaire et leur communication aux ministères et organismes bénéficiaires, la gestion des finances publiques s'est enrichie d'un outil de gestion précieux pour les gestionnaires de crédits et, d'une manière générale, les responsables de la conduite de l'action gouvernementale.

Enfin, dès 2003, le Gouvernement a lancé un programme de modernisation du système fiscal comprenant (i) la réorganisation et la modernisation de l'administration fiscale, avec une reconfiguration des services fiscaux en trois niveaux selon le chiffre d'affaires des assujettis; (ii) la révision de la législation, notamment la modification de l'impôt sur le chiffre d'affaires en préparation de l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA); (iii) l'amélioration de la gestion de l'impôt avec la mise en place d'un nouvel identifiant fiscal (NIF); (iv) la modernisation des

procédures douanières; (v) l'instauration des guichets uniques dans certains postes douaniers et (vi) l'informatisation des bureaux de douane.

### 1.2.2. La nécessité de refonder le système et la gestion des finances publiques

Malgré les efforts fournis, la gestion des finances publiques est encore marquée par d'importantes faiblesses qui se résument à la difficulté de maîtriser aussi bien les recettes que les dépenses. Plus spécifiquement et comme souligné dans plusieurs diagnostics dressés par le Gouvernement avec l'appui des partenaires au développement<sup>1</sup>, on observe notamment que (i) le budget s'écarte souvent des priorités de la stratégie de développement, (ii) la crédibilité du budget est limitée par les écarts entre l'exécution et les autorisations budgétaires; ce qui laisse de nombreux services de l'administration sans les ressources budgétisées alors que, à l'inverse, certaines entités bénéficient de fortes sur-exécutions, (iii) la transparence budgétaire est affectée par l'importance des dépenses hors budget, (iv) l'absence de maîtrise des effectifs et la pratique des enveloppes globales non nominatives affectent la pertinence de la solde, (v) la chaîne de la dépense souffre de l'importance des procédures exceptionnelles, (vi) les contrôles des corps de contrôle sont faibles et peu suivis d'effet. De plus, la sécurisation des recettes reste un grand défi en raison de nombreux dysfonctionnements facilités par la multitude des règlements et des intervenants, ainsi que par les faiblesses institutionnelles des administrations concernées.

Par ailleurs, la Constitution affirme l'option de décentralisation dans l'organisation et le fonctionnement des institutions publiques. Elle indique notamment les compétences exclusives et respectives du pouvoir central et des provinces ainsi que celles exercées conjointement par le pouvoir central et les provinces. Le transfert des compétences voulu par la Constitution doit se traduire par des transferts de ressources financières grâce à l'allocation aux Provinces de 40% des recettes à caractère national. Cependant, la décentralisation pose des défis sans précédents, notamment du point de vue de la gestion des ressources financières dont le transfert aux provinces et aux entités territoriales décentralisées (ETD) n'atteindra l'objectif recherché que s'il s'accompagne de progrès en matière de gouvernance (amélioration des services publics, transparence et imputabilité). Or, la faiblesse des jeunes administrations provinciales constitue une contrainte majeure, notamment pour une gestion des fonds publics effectivement orientée vers la fourniture de services publics aux populations.

Face aux faiblesses accumulées au cours des décennies en matière de gestion des finances publiques et aux défis de la décentralisation et de la réduction de la pauvreté, le Gouvernement a trouvé nécessaire de repenser l'ensemble que forment les dépenses et les recettes, en vue de refonder le système financier public dans sa totalité tout en tirant partie des avancées de ces dernières années.

---

<sup>1</sup> Programme prioritaire, Contrat de gouvernance, rapport de la Revue des dépenses publiques conduite par la Banque mondiale, rapport de l'étude PEFA financée par la Commission Européenne, rapports des missions du FMI.

## II. VISION ET APPROCHE

Refonder le système des finances publiques demande de se doter d'une vision à moyen et long terme. Celle du Gouvernement est ambitieuse quant à son but car les progrès nécessaires le requièrent. En même temps, l'approche retenue pour la refondation du système des finances publiques est réaliste et tient compte de l'état des lieux à la fin de la décennie deux mille et de ses contraintes.

### 2.1 Une vision ambitieuse

Ambitieuse, la vision des finances publiques du Gouvernement s'inspire, en premier lieu, des attentes des acteurs de la vie économique, sociale et politique. Elle tient compte aussi de la réalité d'un monde globalisé dans lequel la RDC doit continuer à jouer son rôle.

#### 2.1.1. L'ambition de légitimité : répondre aux attentes

***Répondre aux attentes de la nation.*** La première ambition du Gouvernement est de mettre en place un système de finances publiques qui répond aux attentes de la nation. Ceci implique une vision des finances publiques qui satisfait aux trois principes suivants :

*Le respect des fondamentaux de la gouvernance politique.* La refondation dont il est question devra conduire à un système de gestion des finances publiques qui respecte et soutient les principes fondamentaux et l'architecture de la gouvernance politique. Ceci comprend notamment (i) la souveraineté du peuple, exercée à travers ses représentants élus dans un contexte politique pluraliste; (ii) la séparation des pouvoirs; (iii) une architecture institutionnelle décentralisée pour la gestion publique; et (iv) un Etat de droit.

Il résulte de ce qui précède, par exemple et selon les termes de l'article 174 de la Constitution, qu'il ne peut être établi d'impôts que par la loi et qu'il ne peut être établi d'exemptions ou d'allègements fiscaux qu'en vertu de la loi. De même, la séparation des pouvoirs implique le renforcement du contrôle parlementaire et l'indépendance de la Cour des Comptes par rapport au pouvoir exécutif.

*La gestion des finances publiques au service de la réduction de la pauvreté.* Le citoyen et l'acteur de la vie économique attendent de la gestion des finances publiques la facilitation d'une croissance forte orientée vers la lutte contre la pauvreté, la réduction des inégalités, l'accès élargi aux services de base, l'exploitation optimale et durable des potentialités économiques et le développement équilibré et harmonieux du territoire.

A ces attentes correspondent pour le Gouvernement des choix d'allocation des ressources publiques qui seront orientées prioritairement vers les secteurs de la santé, de l'éducation, du développement rural, de l'agriculture et des infrastructures, en mettant l'accent sur les actions dont bénéficient les zones les plus affectées par la pauvreté, à savoir le milieu rural et les périphéries des grandes agglomérations urbaines. De ces choix, devraient résulter, dans un horizon à moyen terme, une amélioration sensible des indicateurs économiques et sociaux grâce à la qualité de la dépense publique.

*La viabilité des finances publiques.* Enfin, la vision du Gouvernement est celle d'une gestion des finances publiques qui se prévaut d'une viabilité qui perdure. Ceci suppose et signifie que l'Etat et les institutions publiques en général, ont une capacité d'autofinancement de leurs besoins en rapport avec l'indépendance ou l'autonomie dont ils disposent en droit.

L'ampleur des déséquilibres et le caractère insoutenable de la situation financière actuelle (tant du point de vue du poids des financements extérieurs et donc de la viabilité à terme que de la réaffirmation du rôle social de l'État) doivent être corrigés. L'ambition du Gouvernement est qu'à moyen terme, à partir de ses ressources ordinaires, l'Etat puisse assurer :

- l'équilibre primaire des finances publiques;
- le paiement régulier des salaires;
- le service prioritaire de sa dette;
- le fonctionnement régulier et satisfaisant des services publics;
- une contribution significative à l'investissement nécessaire aux infrastructures économiques et sociales.

#### **Encadré 2 : La viabilité des finances publiques**

La viabilité est la situation dans laquelle l'état des finances d'un pays lui permet de maintenir ses programmes existants et de s'acquitter de ses obligations envers ses créanciers, sans accroître le fardeau que la dette fait peser sur l'économie. Dans certaines circonstances, les gouvernements peuvent tolérer des hausses du fardeau de leur dette. Par exemple, lorsque les recettes internes augmentent sensiblement, une certaine augmentation du service de la dette publique pourrait être envisageable sans qu'il y ait, pour autant, de répercussions négatives sur les programmes et services existants. Toutefois, la capacité de produire de tels accroissements de recettes (p. ex. au moyen des taxes et impôts, des frais d'utilisation de biens et services publics et des permis et licences) est étroitement liée à l'état de l'économie, notamment du rythme de croissance économique.

***Adhérer aux normes et aux bonnes pratiques internationales.*** L'ambition est aussi de mettre en place une gestion des finances publiques dans laquelle l'action des pouvoirs publics répond aux normes internationales et s'inspire des bonnes pratiques en la matière. Ainsi, en référence au cadre général reconnu de mesure de la performance qu'offre le PEFA, le Gouvernement retient les points suivants de la bonne gouvernance des finances publiques comme principes directeurs :

- **Crédibilité du budget** – Le budget est réaliste et mis en œuvre de la façon prévue.
- **Couverture et transparence** – Le budget et l'analyse du risque fiscal sont complets, et les informations fiscales et budgétaires sont mises à la disposition du public.
- **Budgétisation basée sur les politiques publiques** – Le budget est préparé en prenant en compte la politique gouvernementale.
- **Prévisibilité et suivi de l'exécution du budget** – Le budget est mis en œuvre de façon organisée et prévisible, et des arrangements sont mis en place pour l'exercice du suivi.
- **Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers** – Des informations adéquates sont produites, maintenues et disséminées pour satisfaire les exigences du suivi de la prise de décision, de la gestion et de la rédaction de rapports financiers.
- **Surveillance et vérification externes** – Des systèmes d'examen rigoureux des finances publiques et de suivi d'exécution sont mis en place.

Outre l'importance de la lisibilité, la transparence et l'imputabilité dans le cadre de la gouvernance interne, l'adhésion de la RDC aux normes et aux bonnes pratiques internationales est nécessaire afin qu'elle maintienne sa place et son rôle en Afrique et qu'elle continue à développer des relations fructueuses avec ses partenaires extérieurs. La position géographique de la RDC, entourée de neuf pays, vaut à son économie d'être reliée à trois sous-régions : l'Afrique centrale, l'Afrique australe et l'Afrique de l'Est. Formalisée par son appartenance aux institutions régionales (CEEAC, SADC, COMESA), cette intégration dans plusieurs zones économiques du continent ainsi que la mise en œuvre de programmes et projets de développement soutenue par les organismes d'aide au développement multilatéraux et bilatéraux, implique une normalisation des règles et procédures, notamment en ce qui concerne les vastes domaines des statistiques et de la reddition des comptes. Des statistiques et des états financiers qui doivent eux-mêmes résulter de travaux aux méthodes reconnues comme acceptables dans les professions concernées.

### 2.1.2. L'ambition d'efficacité : la gestion axée sur les résultats

La vision du Gouvernement se veut aussi ambitieuse en ce sens qu'elle met l'accent sur l'efficacité de l'action des pouvoirs publics dont les performances sont mesurables et suivies. Ceci implique l'adoption de l'approche de Gestion axée sur les résultats (GAR) dont les instruments, au niveau des finances publiques, sont le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et la budgétisation par programmes d'activités dite budget de programmes (ou budget-programmes).

#### **Encadré 3 : Pourquoi la performance ?**

La mesure de la performance est un outil indispensable pour répondre à un enjeu particulier – l'exigence démocratique de compte rendu –, et à une contrainte spécifique de l'action publique – l'absence d'information faute de mécanisme de marché. Ne pas mesurer la performance nuirait à la fois à la qualité du débat démocratique et à l'efficacité de la gestion. Tout d'abord, les acteurs publics, qu'ils soient politiques ou gestionnaires, davantage que les organisations ou les entreprises privées, ont des comptes à rendre sur l'emploi de ressources publiques. Les articles 14 et 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen expriment cette exigence démocratique qui consiste à rendre des comptes aux citoyens, aux usagers, aux contribuables et à leurs représentants. Cette exigence de compte rendu est renforcée dans la mesure où elle est la contrepartie naturelle des libertés de gestion offertes par le nouveau cadre budgétaire et la globalisation des crédits au sein des programmes. La fixation d'objectifs a priori et la mesure des résultats atteints constituent le socle de la responsabilisation des gestionnaires sur les résultats.

Dans un horizon à moyen-long terme, le Gouvernement attend que les évolutions des cycles budgétaires et des structures administratives de la dépense débouchent sur la complète insertion de la notion de budget-programme dans l'exécution du processus budgétaire. Il s'agira d'une mutation profonde qui suppose entre autres de : (a) adopter la loi de finances annuelle par programmes plutôt que par moyens; (b) responsabiliser les gestionnaires de programmes; (c) redéfinir la relation entre le ministre des finances, ordonnateur unique, et les autres ministres, qui sont actuellement les gestionnaires de crédits; (d) améliorer la présentation des documents budgétaires destinés au Parlement, y compris un document qui détaille davantage les objectifs à moyen terme de la stratégie budgétaire; (e) renforcer le lien entre la loi de finances annuelle, le CDMT, et les priorités budgétaires déjà énumérées dans des documents tels que le Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (DSCR), ainsi que les politiques et stratégies sectorielles; (f) préparer, dans chaque ministère, les projets annuels de performance, ainsi qu'un rapport annuel de performance, à diffuser au Parlement et au public.

## 2.2. Une approche systémique et réaliste

Traduire dans les faits la vision résumée ci-dessus demandera plusieurs années d'effort et du réalisme dans l'appréhension des difficultés et la conduite des actions de réforme. Ceci rend nécessaire d'adopter une approche systémique des réformes de finances publiques et de suivre une démarche progressive et participative.

### 2.2.1. L'approche systémique

Le réalisme demande d'abord de reconnaître le caractère systémique du changement à apporter; ce dernier résultant lui-même de la nature des maux à corriger. La démarche systémique a plusieurs implications. Elle appréhende les réformes générales de finances publiques de manière fonctionnelle et reste attentive aux interconnexions entre les domaines de réformes. A cet égard, le Gouvernement est conscient que, par moment, la refondation du système de finances publiques s'accompagnera nécessairement de la modification des agencements institutionnels existants. Dans chaque cas, les mesures seront prises afin de mener à bien les réformes.

#### **Encadré 4. La corruption : un mal systémique.**

La corruption dont le recul substantiel est indispensable pour la refondation des finances publiques illustre bien le caractère systémique des problèmes auxquels il faut s'attaquer et, par conséquent, des réformes à mettre en œuvre. La corruption n'est ni un phénomène cantonné à tel ou tel secteur d'activité ou profession, ni une pratique répandue par le fait du hasard. Elle est, tour à tour, conséquence et cause de multiples dysfonctionnements. Sa généralisation dans la société (au sein des administrations publiques notamment) témoigne d'une ampleur et d'un enracinement dans les mœurs et "le système" face auxquels des considérations morales et des initiatives isolées auraient des effets limités. Lutter contre la corruption demande, par conséquent, d'agir sur "le système" à plusieurs niveaux y compris : la législation et les dispositions réglementaires, l'organisation des services, les méthodes et procédures de travail, la formation et la rémunération des personnels, le renforcement des capacités du système judiciaire, la diffusion de l'information notamment financière, l'affirmation du rôle de la société civile etc.

La démarche systémique implique aussi de travailler sur l'environnement qui entoure le système objet de la réforme. Concernant les finances publiques, il s'agira notamment de l'organisation et du fonctionnement de l'administration publique. Refonder la gestion des finances publiques demandera nécessairement de réexaminer, par exemple, des dispositions relatives à la gestion des personnels de l'Etat (pouvoir central et provinces) et des organismes publics : statuts, types et modes de recrutement, rémunération, incitations à la mobilité etc. D'une manière générale, la réussite de la refondation des finances publiques demandera une coordination permanente avec la réforme de l'administration publique qui constitue un autre grand volet de la vaste réforme engagée par le Gouvernement.

La démarche systémique implique, enfin, de proposer d'emblée un nouveau système d'ensemble cohérent et pertinent même lorsque son implantation va s'effectuer sur plusieurs années. Tel est le cas pour les finances publiques à l'heure actuelle. Ainsi, même si le Gouvernement entend procéder par étapes, son objectif à terme est de se doter d'un nouveau système cohérent, global et intégré des finances publiques dont une loi offrira la matrice juridique.

### 2.2.2. La démarche progressive et participative

*Une démarche progressive et évolutive laissant place à l'expérimentation.* Choisir le bon rythme pour la conduite des réformes est tout aussi important que retenir de bonnes mesures de réforme. La raison évidente d'adopter une démarche progressive dans bien des cas (même lorsque les options retenues bénéficient d'un consensus), tient aux contraintes d'ordre pratique : personnel compétent en nombre limité, conditions matérielles de travail très souvent dégradées, calendrier de travail surchargé pour les personnes chargées de mettre en œuvre les réformes.

Le Gouvernement entend organiser l'effort nécessaire pour opérer les réformes en plusieurs phases, voire plusieurs étapes au sein d'une même phase. Par conséquent, selon l'état d'avancement des chantiers de réforme, le programme de réforme présenté dans la deuxième partie de ce document apparaîtra comme relevant de la préparation, de l'implantation, ou de l'approfondissement d'une réforme donnée.

Par ailleurs, il convient d'indiquer que le caractère innovateur des réformes et la complexité technique qui les sous-tendent peuvent rendre nécessaire de se donner la latitude de tester des réponses et des dispositions pratiques avant d'en confirmer les options. À titre d'exemple, des implications de la décentralisation en matière de gestion des finances publiques offriront vraisemblablement des raisons de procéder par expérimentation avant la généralisation/validation de certaines dispositions.

*Une démarche participative.* Le Gouvernement est conscient de l'importance d'avoir une démarche participative pour la réussite des réformes, notamment dans un contexte où l'administration publique a été désarticulée et où la réhabilitation de l'Etat aux yeux du citoyen reste souvent à faire. Utilisée depuis plusieurs années, comme la préparation du DSCR en a offert l'illustration, la démarche participative a également présidé à l'élaboration de la stratégie et des politiques présentées dans ce PSRFP. Outre les services concernés de l'administration publique (centrale et provinciale), le secteur privé et la société civile (contribuables, bénéficiaires, leaders d'opinion) qui ont activement pris part aux travaux d'élaboration du PSRFP et de son plan d'action continueront de jouer leurs rôles respectifs au cours de la mise en œuvre effective des réformes de finances publiques dans les années à venir.

### III. OBJECTIFS GLOBAUX A MOYEN TERME

Le but poursuivi est d'arriver à une situation dans laquelle des finances publiques saines et viables soutiennent la croissance économique et contribuent effectivement à la réduction de la pauvreté. Pour ce faire, la stratégie du Gouvernement vise deux objectifs globaux à moyen terme qui soulignent l'importance respectivement (i) de la base juridique qui doit régir les finances publiques et (ii) de l'instrument budgétaire dans la gestion des finances publiques aussi bien au niveau du pouvoir central que dans les provinces et les entités territoriales décentralisées.

#### 3.1. Refonder les finances publiques dans un cadre juridique moderne

##### 3.1.1. La nécessité de rénover le cadre juridique

La gestion des finances publiques s'effectue actuellement dans un cadre juridique et institutionnel totalement inadapté au contexte de la Constitution, adoptée par référendum et promulguée en février 2006, qui prône notamment la décentralisation. Sous-tendue par les 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, cette gestion n'est plus en phase avec ladite loi financière malgré l'effort fait pour tenir compte de certaines innovations induites par les réformes mises en œuvre depuis 2002 par le Gouvernement (principalement en ce qui concerne la présentation des documents budgétaires, les intervenants dans la chaîne de la dépense, le report des crédits d'une année sur l'autre et les nomenclatures budgétaires de dépenses et de recettes).

Si des réformes partielles ont pu être engagées au cours de ces dernières années, la refondation des finances publiques demande un nouveau socle juridique sur lequel reposera toute l'architecture légale et réglementaire de la mobilisation et de l'utilisation des fonds publics. Telle est l'ambition d'une loi sur les finances publiques (LOFIP) qui doit offrir un cadre systémique, puis être suivi d'autres textes d'application, notamment le règlement général de la comptabilité publique.

Sur le plan opérationnel, la loi sur les finances publiques s'annonce comme la pierre angulaire et, à beaucoup d'égards, elle constitue le facteur déclencheur de la dynamique de réforme globale des finances publiques congolaises qui devrait s'étaler sur plusieurs années. En raison de sa vocation systémique, la LOFIP, une fois adoptée, offrira, en permanence, des repères et un test de cohérence à l'action réformatrice et à la gestion. Il s'agira de consolider les acquis obtenus en mettant en cohérence avec le cadre juridique de la LOFIP, les innovations qui seront introduites de manière pragmatique.

La finalisation du projet de texte et l'adoption de la LOFIP par les instances législatives constitue donc actuellement une grande priorité dans la mesure où le processus de refondation du système de finances publiques en dépend.

##### 3.1.2. La pertinence du projet de loi sur les finances publiques (LOFIP)

*La traduction effective de la vision du Gouvernement sur le plan juridique.* Le Gouvernement a élaboré un projet de LOFIP qui a bénéficié des commentaires et suggestions des partenaires extérieurs et qui sera présenté prochainement aux législateurs. Ce projet de loi est pertinent, car le cadre des finances

publiques qu'il propose tient compte des dispositions de la Constitution et requiert une organisation de l'action gouvernementale avec le souci de performance.

La modernité du projet de LOFIP s'exprime particulièrement à travers la mutation qu'il implique, à savoir ce passage d'une gestion centrée sur les moyens à une gestion axée sur les résultats. Formalisant les réformes entamées et anticipant les perspectives d'une gestion moderne des finances publiques, le projet de LOFIP se caractérise par des innovations et des réaffirmations importantes dont les plus saillantes sont :

- les principes d'unité et d'universalité budgétaires qui impliquent que le budget présente la liste de toutes les dépenses et de toutes les recettes et que par une soustraction de ces ensembles, on puisse en établir le solde;
- une récapitulation de la totalité des recettes et de la totalité des dépenses qui implique l'interdiction d'opérations de dépenses publiques en dehors du budget, couramment appelées débudgétisation ou dépenses extrabudgétaires;
- la gestion budgétaire au moyen de budget de programmes dans lequel l'allocation des crédits budgétaires est faite au profit d'actions à mener dans le cadre de politiques publiques explicites;
- un cadrage budgétaire pluriannuel sous-tendant l'élaboration du cadre des dépenses à moyen terme des ministères et institutions et dont la loi de finances devient la tranche annuelle. Cela permet d'assurer la continuité dans la gestion des programmes en préconisant les autorisations d'engagement pluriannuelles votées en totalité la première année de leur prévision, dont les crédits de paiement correspondant sont ramenés à l'exercice budgétaire;
- la centralisation des fonds publics du Pouvoir Central sur le compte général du Trésor ouvert chez le caissier de l'État, ce qui permet de créer une véritable unité de caisse et de trésorerie.

*L'enrichissement du rôle du législateur lors du vote de la loi de finances.* Le projet de LOFIP est aussi moderne en ce sens qu'il annonce une modification radicale des conditions de vote des lois de finances annuelles qui renforce le rôle du législateur dans l'appréciation des stratégies et des politiques gouvernementales. Seront notamment requis :

- un vote d'ensemble pour les évaluations de recettes (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux);
- un vote sur l'évolution de la dette qui permettra l'organisation d'un débat sur celle-ci;
- un vote des crédits par programme (liés à des missions et des politiques publiques) plutôt que par ministère. Ceci ouvre la voie à une organisation des débats autour des politiques publiques reflétées dans les grandes natures de dépenses;
- une spécialisation des crédits par grandes natures de dépenses, ce qui consacre le principe de fongibilité avec une responsabilisation accrue des gestionnaires de programmes;
- un vote unique sur le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État qui sera l'occasion d'un débat d'ensemble sur l'emploi public et la masse salariale.

La mise en application des dispositions de la LOFIP et des textes connexes comportant de nombreuses innovations, devra, parfois, être préparée et organisée par étapes. A titre d'illustration, la vision à terme d'une approche budgétaire basée sur le concept de programmes assortis d'objectifs à atteindre est complexe et non encore bien connue des différents acteurs.

### **3.2. Réaffirmer la place centrale du budget dans la gestion des finances publiques**

#### **3.2.1. Au niveau national**

Dès à présent, le Gouvernement entend prendre les mesures nécessaires afin que le caractère central du budget dans la gestion des finances publiques se traduise dans la réalité, à travers la gestion quotidienne des fonds publics. Il s'agit d'abandonner des pratiques héritées du passé et qui ne suggèrent rien de moins que la négation de l'instrument budgétaire. Or, le non respect du budget peut conduire à un redéploiement des crédits entre les catégories de dépenses qui traduit des préférences personnelles plutôt qu'un souci d'organisation efficiente des services. De plus, les activités qui ne sont pas gérées ou rapportées dans le cadre des procédures budgétaires appropriées ont peu de chance d'être soumises aux mêmes types d'examen et de contrôles que les opérations inscrites au budget. Cela tend à augmenter la probabilité que ces activités aient lieu sans référence aux objectifs budgétaires fixés par le Gouvernement et que les risques potentiels qu'elles comportent ne soient pas pris en compte; d'où un risque accru de non réalisation des objectifs de solde budgétaire ou de création de dettes insoutenables pour l'Etat.

La signification concrète de la centralité du budget dans la gestion des finances publiques ressort en détail dans la présentation des grands chantiers de réforme. Il convient de souligner, dès à présent, que la réhabilitation de la crédibilité et de l'utilité du budget impliquera notamment l'élargissement du champ budgétaire, la pluri annualité, la pertinence des prévisions, la sincérité des comptes et l'effectivité du contrôle. Sur le plan institutionnel, la réaffirmation du caractère central du budget entraîne le renforcement des rôles des services chargés de la préparation budgétaire et de la gestion des dépenses au niveau des ministères ayant des responsabilités transversales (Budget, Finances, Plan) comme à celui des ministères aux responsabilités sectorielles.

#### **3.2.2. Dans les provinces**

L'importance des finances, notamment de la gestion budgétaire, ressort également au niveau des provinces et des entités territoriales décentralisées (ETD). Le Gouvernement est déterminé à traduire pleinement dans les faits, l'organisation et la conduite de la gestion publique de manière décentralisée. Il s'agit d'une option prise par la nation congolaise à travers la Constitution de 2006 et l'adoption de trois lois organiques majeures portant respectivement sur (i) les principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, (ii) les modalités de fonctionnement de la conférence des Gouverneurs des provinces, (iii) la composition, l'organisation et le fonctionnement des entités territoriales décentralisées (ETD) et leurs rapports avec le Pouvoir central et les Provinces.

Cependant, les contraintes financières de l'Etat (Pouvoir central et Provinces) auxquelles s'ajoute la faible capacité de la plupart des administrations provinciales expliquent le sentiment selon lequel le transfert effectif des compétences se réalise plus lentement que prévu. En somme, la mise en œuvre effective de la décentralisation dépendra, elle aussi, de la pertinence de la gestion des ressources à travers les budgets au niveau central comme à celui des provinces.

## **DEUXIEME PARTIE**

# **LE PROGRAMME DE RÉFORME DES FINANCES PUBLIQUES SUR LE MOYEN TERME**

### *Introduction*

Afin de lutter efficacement contre la pauvreté, le Gouvernement s'est engagé à rétablir les fonctions essentielles de l'État en mettant un accent particulier sur l'efficacité des structures impliquées. Or, en l'absence de moyens adéquats, prévisibles et disponibles en temps opportun, ces structures continueront à éprouver des difficultés compromettant l'accomplissement de leurs missions respectives. Répondre à cette préoccupation rend impérative la mise en œuvre d'un large programme de réformes de finances publiques dans les mois et années à venir; un programme qui jette, dès à présent, les fondements d'un nouveau système de gestion des finances publiques en ligne avec la vision à moyen et long terme du Gouvernement.

Les principaux éléments de ce programme de réformes sont présentés en trois sections qui portent successivement sur l'implantation du nouveau système de gestion des finances publiques, puis son fonctionnement et, enfin la mise en œuvre du programme de réformes. Cependant, le Gouvernement est conscient qu'un effort soutenu et simultané est nécessaire sur trois autres chantiers importants de réforme: (i) la réhabilitation du système statistique, (ii) la modernisation de la gestion des personnels du secteur public, y compris l'organisation de la fonction publique provinciale et territoriale, et (iii) la réforme de la BCC. S'ils ne sont pas discutés dans ce PSRFP, il convient de souligner que l'aboutissement de ces trois chantiers est capital pour obtenir une transformation effective des finances publiques de la RDC.

Par ailleurs, la conduite des chantiers de réforme présentés dans les sous-sections qui suivent, entraînera nécessairement des modifications de structures dont toutes les implications ne peuvent pas être anticipées en termes de distribution de responsabilités, organisation des services et méthodes et procédures de travail. Conservant une approche pragmatique en la matière, le Gouvernement procédera aux modifications qui se révéleraient nécessaires tant au sein d'un ministère (ou organisme) donné qu'au niveau du nombre et des attributions des ministères chargés des questions économiques et financières.

## **IV. IMPLANTATION DU NOUVEAU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES**

Le Gouvernement est conscient qu'il n'est pas envisageable, à court terme, de procéder à une transformation radicale du système financier public par l'adoption de l'approche budget de programmes et CDMT. Par conséquent, afin d'améliorer la préparation et l'exécution budgétaires durant la transition vers le nouveau cadre des finances publiques prévu à moyen-long terme, la démarche retenue est de conduire une première phase de la réforme qui permet de poser des éléments de base du système futur grâce à l'introduction d'un nouveau cadre budgétaire, la modernisation de la comptabilité publique, la réforme de la gestion de la trésorerie et la mise en place d'un système d'information intégré de gestion des finances publiques (GESIFIP).

## 4.1. Le système budgétaire

### 4.1.1. Le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT)

L'objectif du Gouvernement est de soumettre au vote du Parlement la loi de finances pour l'exercice 2012 avec un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT). Référence est souvent faite au CBMT comme étant un CDMT de base parce qu'il constitue effectivement la première étape vers le CDMT complet. Cependant, le Gouvernement est conscient qu'instaurer le CBMT représente déjà un défi dans le contexte de la RDC en raison des innovations que cela implique, à savoir :

- un processus plus transparent de planification financière et de préparation du budget du fait notamment de la robustesse accrue du cadrage macroéconomique et de la pluri annualité;
- une meilleure allocation des ressources aux priorités stratégiques grâce notamment à l'explicitation des priorités nationales et des stratégies sectorielles;
- une plus grande discipline budgétaire d'ensemble résultant, entre autres, d'une lettre de cadrage budgétaire s'appuyant sur de meilleures prévisions de recettes et de service de la dette.

#### **Encadré 5 : Cadrage macroéconomique et lettre de cadrage budgétaire**

*Le cadrage macroéconomique* observe la cohérence des quatre documents principaux qui décrivent l'économie : le tableau des opérations financières de l'État (TOFE), la balance des paiements (BP), les comptes nationaux via l'équilibre "ressources emplois" en biens et services (ERE) et la situation monétaire (SM). Cette cohérence est facilitée par les variables partagées, telles la dette publique extérieure partagée par le TOFE et la BP ou la position nette du Gouvernement (PNG) et le financement bancaire de l'État (bons du Trésor, etc.) partagés par le TOFE et la SM. Cette cohérence est aussi assurée par les méthodes de projection de certaines variables d'un document sur la base d'autres variables propres à un autre document, par exemple la projection des recettes en liaison avec le PIB, les recettes douanières en liaison avec les importations.

Dans un processus budgétaire fondé sur la pluri annualité, *la lettre de cadrage budgétaire* s'appuie principalement sur les données du TOFE d'où on dérive notamment la marge de progression envisageable des dépenses publiques. Outre le volume global de dépense et les objectifs financiers de la politique budgétaire, la lettre de cadrage budgétaire indique les enveloppes pour chaque ministère/institution. Les ministères ont alors la possibilité de proposer une utilisation des ressources envisagées à travers ces enveloppes en fonction de leurs stratégies et priorités sectorielles.

### 4.1.2. L'affirmation des services chargés du budget et le lancement du CBMT

Afin de restituer au budget de l'Etat son caractère primordial en tant qu'instrument de gestion économique et financière, le Gouvernement a retenu de renforcer les services chargés du budget et de leur conférer l'autorité nécessaire au sein de l'administration publique pour l'introduction du CBMT et de ses implications tant au stade de la préparation du budget que de son exécution. Parmi les propositions actuellement à l'étude et sur lesquelles le Gouvernement prévoit de statuer au cours de l'année 2010, figure la création d'une Direction Générale du Budget.

Pour atteindre l'objectif, le Gouvernement entend approcher la mise en place des CBMT comme un projet en elle-même. En effet, l'introduction de ce nouveau cadre budgétaire nécessitera l'attention particulière d'un groupe d'experts nationaux et internationaux afin de former les agents et organiser en conséquence les services concernés notamment les Directions des Etudes et de la Planification

(DEP) des différents ministères sectoriels et les directions concernées de ministères chargés du budget, des finances et du plan.

Au cours de l'année 2009, le travail préparatoire a avancé dans des ministères sectoriels (notamment ceux en charge de la santé et de l'éducation), avec la formulation de stratégies sectorielles et de programmes de dépense pluriannuels. Il s'agit maintenant de tester les nouvelles méthodes et procédures envisagées dans le cadre de la préparation et de l'exécution budgétaire pour l'exercice 2011 ; en vue de leur extension, pour l'exercice 2012, aux autres ministères qui auront entretemps formulé leurs stratégies sectorielles.

Dans le cadre des actions à mener à partir de l'année 2010, le Gouvernement a retenu comme ministères pilotes sectoriels les ministères chargés de la santé, de l'éducation, de l'agriculture et du développement rural.

Au cours de l'année 2010 seront donc posés des jalons importants avec pour objectif de faire approuver un projet de loi de finances pour l'exercice 2011 qui certes demeure "classique" quant au texte objet du vote mais est présenté sous une forme et avec des documents contextuels qui signalent des innovations préparatoires aux changements plus significatifs prévus pour la loi de finances 2012.

En somme, l'année 2010 est capitale en vue de la mise en place du nouveau cadre budgétaire, en raison des législations à faire passer et du travail préparatoire à faire notamment (i) l'amélioration des prévisions et du cadrage macroéconomique et financier, (ii) la mise en œuvre des stratégies des secteurs sociaux prioritaires ainsi que de programmes de dépenses triennales par secteurs, et (iii) la consolidation des budgets annexes.

## **4.2. La comptabilité publique et le système d'information et de gestion**

### **4.2.1. La comptabilité publique et la reddition des comptes**

La rénovation de la préparation et de l'exécution du budget ne pourra pas se faire sans moderniser la comptabilité publique y compris l'organisation du corps des comptables publics. Le cadre juridique et réglementaire de la comptabilité publique sera mise à jour en concordance avec les dispositions de la LOFIP, une fois cette dernière adoptée.

D'ores et déjà des mesures ont été prises afin de modifier la tenue de la comptabilité budgétaire qui se faisait encore entièrement en partie simple jusqu'à une date récente, traduisant ainsi classiquement l'autorisation parlementaire et enregistrant l'ouverture des crédits. L'introduction de la comptabilité en partie double à la Division de la Centralisation Comptable du Trésor a constitué une étape majeure vers la mise en œuvre d'une comptabilité de droits constatés à l'instar des règles applicables pour les entreprises.

Cependant, le système comptable présente encore des faiblesses auxquelles le Gouvernement entend remédier afin notamment d'étendre la pratique de la comptabilité en partie double dans les régions financières, et progressivement dans les provinces et les entités territoriales décentralisées. L'une des premières actions du Gouvernement sera donc de mettre en place une nomenclature unique comptable et budgétaire sachant que (i) le Plan Comptable Général -PCG- dont elle s'inspirera, sera aménagé pour répondre aux besoins spécifiques de l'État; (ii) la structuration comptable des charges sera articulée avec la structuration budgétaire des dépenses fixée par la LOFIP.

La tenue d'une comptabilité générale constitue aussi une priorité pour le Gouvernement. Elle sera bien entendu facilitée par la mise en place du système GESIFIP qui enrichira la conduite de l'action gouvernementale des informations contenues dans des balances mensuelles produites en temps opportuns.

La modernisation des méthodes et pratiques comptables se heurte cependant au préalable d'un renforcement institutionnel. A partir d'un audit de la situation existante, le Gouvernement a décidé de restructurer le large réseau de 900 comptables dont dispose la RDC. Ces derniers seront mis en réseau grâce à une hiérarchisation instituant des comptables publics principaux et centralisateurs en nombre réduit et des comptables publics secondaires (dépendant des premiers). Par ailleurs, la mise à niveau des comptables publics est devenue un impératif avec l'introduction des nouvelles dispositions.

#### 4.2.2. La gestion de la trésorerie

L'amélioration de la gestion de la trésorerie est capitale pour une meilleure exécution du budget, notamment afin de s'assurer que les décaissements effectués restent en ligne avec les stratégies et les priorités arrêtées par le Gouvernement et traduites dans le budget.

Tout d'abord, il s'agira de procéder à une consolidation de comptes en limitant le nombre de comptes (ou sous-comptes) du Trésor à la BCC et dans les banques commerciales. Ceci permettra aux ministères chargés des finances et du budget de disposer d'une information plus complète et plus fiable sur les ressources disponibles. L'amélioration de la qualité de cette information sera facilitée par des échanges au jour le jour entre le secteur bancaire (BCC et banques commerciales) et la DTO que l'utilisation des technologies modernes de l'information permet de renforcer.

Par ailleurs, le Gouvernement entend consolider les pratiques déjà initiées qui visent à faire des plans de trésorerie (trimestriels, mensuels et hebdomadaires) de véritables outils de gestion des liquidités permettant une priorisation effective des dépenses de manière explicite et en conformité avec les choix budgétaires. A cet effet, dès 2010, les ministères pilotes devront préparer des plans d'engagements trimestriels basés sur des programmes de dépense et des plans de passation des marchés.

Enfin, le Gouvernement est conscient de la nécessité de restructurer la Direction du Trésor et de l'Ordonnancement, afin qu'elle ait la maîtrise des disponibilités du Trésor et des mouvements qui les affectent.

#### 4.2.3. Le système d'information intégré de gestion des finances publiques (GESIFIP)

Le Gouvernement a modernisé le circuit de la dépense publique à travers l'informatisation de la chaîne de la dépense initiée en 2003. Les procédures mises en place se caractérisent par :

- une saisie unique des données d'engagement et de liquidation par la Direction du Contrôle Budgétaire (DCB) du Ministère du Budget et de celles de l'ordonnancement par la Direction du Trésor et de l'Ordonnancement (DTO) du Ministère des Finances;
- un parcours imposé des dossiers de dépense dans lequel chaque acteur doit intervenir à son tour, contrôler, valider puis transmettre à l'acteur suivant;
- un accès à l'information en temps réel au niveau d'un dossier;

- une confidentialité paramétrable permettant de donner, à chaque intervenant dans le traitement des dossiers, l'autorisation de consulter et/ou de mettre à jour les seules données qui relèvent de sa compétence.

Malgré ce qui précède, l'informatisation de la chaîne de la dépense ne donne pas les résultats attendus en termes de rapidité dans le traitement des dossiers et de couverture du champ de la dépense. L'une des raisons tient au fait que l'informatisation a été menée sans une refonte du cadre budgétaire, ni une modification significative du mode d'exécution du budget. De plus, en s'alignant essentiellement sur les procédures existantes, cette informatisation a couvert seulement un des sous-systèmes de la gestion des finances publiques.

Fort de cette première expérience, le Gouvernement entend renforcer la gestion des finances publiques en s'appuyant sur un outil moderne de gestion automatisée de l'information plus performant. Le but est de mettre en place un système d'information intégré qui offre une plus large base de données (nourrie et utilisée par les services chargés des différentes fonctions relatives à la mobilisation et l'utilisation des fonds publics) et est structuré en différents modules : budgétisation, gestion des dépenses, comptabilité et reddition de comptes, gestion de la trésorerie, gestion de la dette, gestion des recettes, gestion des actifs etc. De par sa fonctionnalité, le système GESIFIP permettra de :

- piloter la mise en œuvre des politiques de développement;
- renforcer la transparence financière de l'Etat;
- contribuer à une véritable traçabilité des fonds affectés aux politiques sectorielles, notamment pour les secteurs prioritaires;
- favoriser une meilleure circulation de l'information budgétaire et comptable;
- faciliter une mise en œuvre effective des contrôles internes et externes.

Le développement d'un tel système informatique se fera à travers une stratégie et un plan d'action spécifiques qui

- s'appuieront sur le résultat des audits des organisations et des procédures ainsi que sur des normes à instituer;
- feront promouvoir la consultation des différents acteurs permettant ainsi une application et une appropriation effectives des réformes;
- permettront de construire un chronogramme pour la mise en œuvre du système GESIFIP réaliste et à suivre rigoureusement.

## **V. FONCTIONNEMENT DU NOUVEAU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES**

### **5.1. La réforme de l'exécution des dépenses et des recettes budgétaires**

#### **5.1.1. L'exécution des dépenses budgétaires**

Comme déjà indiqué, l'exécution des dépenses budgétaires souffre d'une lenteur dont les causes confirment la nécessité d'une réforme profonde. On note d'abord une multiplicité d'intervenants qui entraîne des redondances dans les vérifications et les contrôles au niveau des services techniques. Par ailleurs, la dynamique politique passée de la RDC n'a pas favorisé une délégation de l'exécution des tâches relatives à la dépense publique aux fonctionnaires, ce qui a conduit à l'intervention personnelle du Ministre chargé du Budget (engagement et liquidation) et du Ministre chargé des Finances (ordonnancement) après que les services techniques compétents ont apposé leurs avis. Enfin, la lenteur de la procédure régulière d'exécution d'une dépense dans un contexte de trésorerie limitée tend à encourager l'utilisation de procédures d'exception (dépenses urgentes, mise à disposition de fonds-MAD) dans des conditions qui ne correspondent pas à l'esprit des dispositions réglementaires ayant institué lesdites procédures exceptionnelles.

A terme, les difficultés indiquées ci-dessus seront éliminées d'office avec la mise en œuvre du CDMT et de budget-programmes. En effet, ces derniers impliquent des changements de responsabilité dans le circuit de la dépense et une modification radicale des contrôles axés eux-mêmes sur les résultats (par contraste avec les contrôles traditionnels d'opportunité et de régularité).

Cependant, des dispositions doivent être prises durant la période transitoire afin d'accroître l'efficacité de la gestion des dépenses budgétaires et préparer la base du système futur. A cet effet, le Gouvernement a retenu ce qui suit :

- L'application rigoureuse des dispositions interdisant toute nouvelle MAD tant que les fonds déjà mis à disposition n'ont pas fait l'objet d'une régularisation dans le circuit de la dépense.
- Dès le second semestre du budget de 2010, les interventions personnelles des ministres gestionnaires des crédits, du Budget et des Finances dans l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement des dépenses seront réduites. Le Gouvernement entend ainsi responsabiliser davantage les Directeurs des services compétents et pouvoir évaluer leurs performances respectives.
- Dès janvier 2011, les étapes d'engagement et de liquidation des dépenses seront entièrement effectuées et validées au sein des ministères pilotes par les responsables de ces ministères.
- Dès son approbation par le Parlement, le code des marchés publics sera publié. Par ailleurs, le transfert de responsabilité en matière d'engagement et de liquidation aux ministères pilotes s'accompagnera trimestriellement de la présentation par ces derniers de plans de passation de marchés et de plans d'engagement des dépenses.

- Dans le cadre de la préparation du budget 2011, les ministères pilotes devront avoir établi une concordance entre les effectifs et la masse salariale de leurs services respectifs et, pour chacun, maintenir cette concordance si son cadre organique connaît des changements.

#### 5.1.2. La gestion de la dette

L'endettement considérable de la RDC explique l'importance d'accorder une attention soutenue à la gestion de la dette. Or, des insuffisances au niveau de la centralisation de l'émission et de la gestion de la dette qui a souvent été contractée par divers intervenants sans que la Direction Générale de la Dette Publique (DGDGP) ait pu exercer un contrôle. Face à cette situation, le Gouvernement entend mener une réforme dont les trois principaux volets sont les suivants.

*Une réforme de la législation et de la réglementation.* Il s'agira de faire adopter une nouvelle loi sur la dette publique qui rassemble et rationalise les dispositions des diverses lois et ordonnances prises depuis plusieurs années. Cela devra comprendre notamment l'instauration légale d'une condition substantielle de validité de tout engagement de l'Etat : le contrôle préalable par la DGDGP de toute proposition d'engagement de l'Etat ou d'une institution publique. Le travail technique de la DGDGP serait ensuite validé par le Ministre des Finances. Cette nouvelle loi sera complétée par des dispositions réglementaires concernant la centralisation de l'information relative à la dette publique ainsi que de règles de bonnes conduites, afin d'encadrer les emprunts au niveau des provinces et des ETD.

*L'élaboration d'une politique d'endettement à moyen terme* que la DGDGP devra traduire en termes de stratégie d'endettement pour chaque exercice budgétaire.

*Le renforcement des capacités opérationnelles de la DGDGP.* Outre la centralisation de l'information et l'accompagnement des décisions de contracter de nouveaux emprunts, la DGDGP doit être en mesure de jouer pleinement son rôle d'analyse et d'élaboration de propositions relatives à la politique d'endettement dans son ensemble. Ceci suppose une nouvelle organisation des services et de nouvelles méthodes et procédures de travail que le Gouvernement veut voir implantées avant la fin de l'année 2011.

L'un des éléments clés pour permettre à la DGDGP de jouer pleinement son rôle, sera de renouveler le système informatisé de gestion de la dette publique installé depuis 2005 (y compris les dettes garanties par l'Etat). En plus de la centralisation de l'information et de l'enregistrement de toutes les transactions au jour le jour, ce système devra améliorer la production régulière des prévisions à prendre en compte dans l'élaboration des plans de trésorerie ainsi que les projections nécessaires pour les analyses de viabilité et la formulation de la stratégie d'endettement pour chaque exercice budgétaire.

Les options techniques relatives au renouvellement de ce système informatisé de gestion de la dette se feront au cours de l'année 2010, en veillant à l'existence d'une interface fonctionnelle entre le système de la DGDGP et le système GESIFIP indiqué ci-dessus.

#### 5.1.3. Le système fiscal et la gestion des recettes

Le système fiscal reste caractérisé par une multiplicité des prélèvements fiscaux et parafiscaux aux rendements très variables et n'offre pas la simplicité et la transparence nécessaire afin d'améliorer le climat des affaires. Par ailleurs, la politique économique s'inscrit dans un contexte marqué par deux orientations stratégiques d'une portée considérable en matière fiscale : (i) l'intégration régionale qui

impose un alignement des régimes tarifaires sur ceux pratiqués par les pays voisins, (ii) la décentralisation pour laquelle la Constitution stipule le partage des recettes fiscales mais dont les modalités d'application demandent une attention particulière afin d'éviter d'accroître la complexité du système fiscal et de surimposer certains assujettis.

Face à cette situation, le Gouvernement entend poursuivre l'effort de réforme à travers deux objectifs principaux que sont (a) moderniser et simplifier le système fiscal et (b) rationaliser la gestion des impôts et taxes afin de sécuriser la chaîne de la recette.

*La modernisation du système fiscal.* Le Gouvernement a choisi d'amorcer la modernisation du système fiscal en s'attaquant à la fiscalité indirecte. D'où l'action en cours visant à remplacer l'impôt sur le chiffre d'affaires par la TVA, un mode d'imposition plus moderne par sa neutralité économique. Le projet de loi portant instauration de la TVA illustre bien le souci de simplification qui guide l'action du Gouvernement dans la mesure où le régime proposé comprend un seul taux de [15%] en marge du taux zéro.

#### **Encadré 6 : Le passage à la TVA : une nécessité pour la RDC**

Le besoin de simplification du système fiscal et l'objectif d'accroissement des recettes budgétaires militent fortement en faveur de l'instauration de la TVA en RDC. La TVA est actuellement appliquée dans 140 pays y compris de nombreux pays africains. Un de ses avantages réside dans le fait qu'il est possible de l'adapter au contexte particulier d'économies en développement tout en recouvrant des recettes fiscales substantielles. Cela provient de la combinaison de deux qualités de la TVA: elle concerne potentiellement une large assiette fiscale et elle est économiquement neutre. Impôt général sur la consommation, d'un montant proportionnel au prix des biens et services et indépendant du nombre de transactions intervenues dans le processus de production, la TVA est perçue, à l'importation et à chaque stade de la production, sur le prix de vente du produit, sous déduction de la taxe supportée sur les éléments du prix de revient, ce qui revient à imposer seulement la « valeur ajoutée » par chacun des assujettis. Elle ne porte ni sur les investissements des entreprises, ni sur les exportations. Un taux unique est recommandé lorsque les capacités administratives sont limitées. La TVA est par ailleurs le moyen le plus efficace de compenser les pertes prévisibles à terme du désarmement tarifaire. Elle apparaît donc comme un instrument judicieux de consolidation des recettes. C'est d'ailleurs en commençant par réformer la fiscalité indirecte, vu les problèmes et contraintes de la fiscalité directe, que la plupart des gouvernements ont cherché à accroître sensiblement leurs recettes fiscales.

La simplification du système fiscal demande aussi de rationaliser la parafiscalité administrative. Celle-ci donnant lieu à des rétrocessions aux services qui en ont la charge, sa démultiplication qui a conduit à l'existence de quelques 774 taxes administratives ne peut pas être séparée du contexte d'insuffisances budgétaires constant dans lequel les services concernés ont été obligés d'opérer pendant des décennies. Cependant, on relève des redondances non seulement d'un ministère à un autre mais aussi, parfois, au sein d'un ministère donné. De plus, la faiblesse du rendement de la grande majorité de ces taxes administratives ne justifie pas leur maintien dans bien des cas.

Enfin, la modernisation du système fiscal ne sera pas achevée sans une réforme de grande envergure de la fiscalité directe que le Gouvernement prévoit d'engager en 2012. Il s'agira notamment :

- de mettre en place un impôt sur le revenu des personnes physiques qui répond au principe d'équité tout en évitant une progressivité du taux d'imposition qui se traduirait par un barème lourd à gérer du fait de son grand nombre de tranches;
- en dehors des industries extractives et forestières et des PME, de supprimer toutes les différences de taux d'imposition des bénéfices et d'instaurer un impôt unique sur les sociétés

qui serait ramené graduellement à 30% (au lieu de 40% actuellement applicable aux entreprises gérées par la Direction des Grandes Entreprises de la DGI).

Résultant de circonstances particulières lorsque les recettes administratives et domaniales avaient connu une chute abyssale, l'existence de deux régies chargées du système fiscal et parafiscal (DGI et la DGRAD) montre ses limites depuis plusieurs années. La modernisation en cours de la fiscalité, notamment avec l'introduction de la TVA, et la réduction sensible du nombre de taxes administratives rendront encore plus inopportune le maintien de deux organismes. Le Gouvernement a donc retenu de mener, dès 2010, une étude de l'opportunité et de la faisabilité de la fusion de la DGI et de la DGRAD.

*La modernisation des douanes.* Le Gouvernement considère également prioritaire de mettre en place une administration des douanes moderne et efficace. Cela comprend (i) l'élaboration d'un nouveau code des douanes adapté au contexte du commerce international actuel, (ii) la modification du statut de l'administration douanière pour en faire une Direction Générale du Ministère des Finances, (iii) la rationalisation et la simplification des procédures de dédouanement avec notamment l'installation, aux principaux points d'entrée et de sortie des marchandises, de guichets uniques où sont regroupés les agents des différents services administratifs concernés, (iv) la migration vers une version de système douanier informatisé (SYDONIA) plus avancée pour les bureaux encore équipés des versions SYDONIA 2.7.

La rationalisation des procédures impliquera notamment de restituer aux services des douanes les activités de nature douanière actuellement exercées par l'Office Congolais des Contrôles (OCC) qui se concentrera sur son rôle de vérification en termes de contrôle de qualité et de conformité aux normes physiques, techniques et sécuritaires. De son côté, la DGDA redeviendra le seul organisme accomplissant des tâches liées à la détermination de la valeur des biens et au recouvrement des sommes dues lors du passage à la frontière.

*La sécurisation de la chaîne de la recette.* La réforme de la législation fiscale devrait conduire à un élargissement de l'assiette qui, à lui seul, ne garantit pas une bonne performance au niveau des recettes. Le Gouvernement a conscience des écarts qui existent souvent entre (i) le niveau théorique des recettes estimé à partir de l'assiette imposable potentielle et les montants mis en recouvrement; et (ii) les montants mis en recouvrement et les encaissements enregistrés sur les comptes du Trésor. Dans ces conditions, l'amélioration des performances ne sera pas effective sans une sécurisation de la chaîne de la recette; c'est-à-dire une rationalisation de la gestion des prélèvements permettant de s'assurer que chaque étape du processus est franchie sans manque à gagner pour le trésor public.

Tout d'abord, les nouvelles dispositions légales et réglementaires déjà indiquées mettront fin à nombre d'exonérations et permettront un encadrement plus strict des conditions d'obtention de celles autorisées par la loi. Ensuite, les réformes des structures et les programmes d'informatisation des services déjà évoqués devraient faciliter la sécurisation de la chaîne de la recette en réduisant le nombre d'intervenants et en clarifiant les responsabilités des uns et des autres (y compris les intervenants extérieurs à l'administration des finances – banques commerciales et BCC).

Enfin, les faibles taux de recouvrement des taxes forestières et minières et les écarts entre les données statistiques produites par les ministères d'assiette et les services du Ministère des Finances et de la BCC plaident en faveur d'un mécanisme interministériel de sécurisation de cette fiscalité spécifique. Un mécanisme qui comprendra des contrôles de cohérence des données émanant de

diverses sources, des propositions pour continuer d'améliorer les procédures de recouvrement et, enfin, la collecte d'information pouvant se révéler utile pour des investigations ultérieures que le Gouvernement ou le Parlement jugeraient utiles. S'appuyant sur les technologies modernes de l'information, la mise en place d'un tel mécanisme dès 2010 répondrait aussi aux engagements du Gouvernement dans le cadre de son adhésion à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE).

## **5.2. Les autres réformes majeures**

### **5.2.1. La décentralisation et les finances publiques : faisabilité, harmonie et progressivité**

La Constitution de 2006 affirme sans ambiguïté la nature décentralisée de l'exercice du pouvoir politique et de la conduite des affaires publiques; fixant notamment le contenu et l'étendue du champ de l'autonomie des provinces et des entités territoriales décentralisées (ETD). Cependant, à beaucoup d'égards, la loi fondamentale se garde judicieusement d'indiquer les modalités de mise en application des principes qu'elle édicte et des orientations qu'elle fournit. D'où les débats souvent animés sur les mécanismes de la décentralisation déjà en place ou envisagés par le pouvoir central et les provinces. Le Gouvernement considère ces débats opportuns et salutaires.

*Les objectifs spécifiques de la mise en œuvre de la décentralisation au niveau des finances publiques.* Ambitionner la neutralité du processus de décentralisation sur l'équilibre global des finances publiques de la RDC ne serait pas réaliste. Cependant, l'objectif du Gouvernement est de forger un consensus sur la mise en œuvre de la décentralisation à travers un processus financièrement faisable et viable, c'est-à-dire compatible avec les perspectives des finances publiques du pays à moyen et long terme. Il s'agit là d'une condition nécessaire pour pérenniser la décentralisation et profiter effectivement des avantages qu'on attend d'elle en termes de développement à la base, de participation accrue du citoyen à la gestion publique et de proximité entre administrateurs et administrés.

Un autre objectif du Gouvernement est de veiller à la mise en place de la décentralisation de manière harmonieuse (coordination et convergence), afin (i) d'exposer les acteurs économiques et sociaux aux mêmes règles et procédures sur toute l'étendue du territoire national et (ii) de faciliter la centralisation et l'agrégation de l'information économique et financière indispensables pour l'élaboration des stratégies et des politiques nationales et notamment la préparation, l'exécution et le contrôle d'exécution du budget de l'Etat (défini par la Constitution comme comprenant celui du pouvoir central et ceux des provinces).

*L'action à mener.* Les réunions de la Conférence de Gouverneurs de province et les efforts engagés notamment depuis 2006 dans plusieurs provinces avec l'appui de divers partenaires au développement offrent des enseignements sur lesquels il convient de capitaliser. Le Gouvernement entend promouvoir une action concertée avec les responsables provinciaux qui repose sur une plateforme minimale pour la gestion des finances publiques en matière de décentralisation (PMFP) indiquant à un moment donné les règles de gestion, l'organisation des administrations et les résultats attendus des provinces et du pouvoir central. La PMFP sera un instrument évolutif permettant de répondre à l'objectif d'harmonie mais laissant aux provinces qui le souhaitent et en ont les moyens, notamment humains, de mettre en place des systèmes de gestion des finances publiques qui vont au-delà du minimum requis.

Comme annoncé au paragraphe 3.2.2 relatif à la centralité du budget dans les finances publiques des provinces, l'élément clés de la PMFP sera l'élaboration d'un cadre de préparation et d'exécution du budget provincial conformes aux principes de la LOFIP (dont le vote est attendu) mais praticable avec des méthodes et des technologies dont la simplicité est elle-même signe de leur pertinence. Ainsi, s'inscrivant dans une perspective de gestion axée sur les résultats et s'appuyant sur la liste des compétences conférées aux provinces par la Constitution et qui leur auront été effectivement transférées, la PMFP initiale devrait requérir de chaque province notamment ce qui suit.

- La présentation de son budget dans un cadre pluriannuel et avec un document explicitant la stratégie et les priorités du gouvernement provincial.
- Des règles relatives à la politique budgétaire telles que le plafonnement de la masse salariale, les limites d'endettement, les conditions d'obtention et de maintien de l'équilibre budgétaire.
- L'application d'une procédure normalisée relative au contrôle a priori, à la liquidation, à l'ordonnancement et au paiement (avec l'intervention obligatoire d'un comptable public et la réduction de l'intervention du Gouverneur dans l'exécution des dépenses budgétaires).
- La gestion des prélèvements fiscaux et parafiscaux relevant de la compétence des provinces selon une procédure normalisée pour les régies de recettes provinciales.
- L'acceptation des dispositions retenues collégialement pour les transferts en faveur de la province et des ETD.
- L'information comptable et statistique à produire régulièrement en matière de finances publiques y compris celle destinée à une large diffusion.

La PMFP sera étoffée au fil des années, au fur et mesure que seront renforcées les administrations financières dans les provinces; l'objectif étant d'arriver à un alignement complet entre la gestion des finances publiques dans les provinces et celle pratiquée au niveau du pouvoir central. La première PMFP sera élaborée et soumise à l'approbation de la Conférence des Gouverneurs de province avant le 31 décembre 2010 avec une proposition relative au suivi et à l'évaluation de ce dispositif.

#### 5.2.2. Le contrôle externe de la gestion des deniers publics

Le Gouvernement continuera à prendre toutes les mesures nécessaires afin de faciliter l'exercice par le Parlement et la Cour des Comptes des responsabilités que la Constitution leur confère. Par ailleurs, conscient de l'importance de l'information fournie au citoyen pour la consolidation des pratiques démocratiques, le Gouvernement inscrit le renforcement de la transparence des finances publiques vis-à-vis du grand public parmi les principes directeurs de son action.

*Le Parlement.* Aux termes de l'Article 100 de la Constitution, « le Parlement vote les lois. Il contrôle le Gouvernement, les entreprises publiques ainsi que les établissements et les services publics ». Vu le monopole de la loi que détient le Parlement en démocratie et le champ de contrôle qu'il exerce notamment en matière économique et financière, la collaboration entre le Gouvernement et les deux chambres du Parlement (l'Assemblée nationale et le Sénat) sera capitale pour la mise en œuvre du PSRFP.

Pour le Gouvernement, cette collaboration doit d'abord se traduire par des échanges en amont du dépôt des projets de loi; ce qui permet un enrichissement des stratégies et des idées de réforme dès le stade de l'élaboration des esquisses. Le Gouvernement s'est réjoui de la participation des membres des bureaux des Commissions Economiques et Financières (ECOFIN) de l'Assemblée nationale et du Sénat à plusieurs discussions organisées dans le cadre de la préparation du plan d'action inclus dans le présent PSRFP.

Vu l'ampleur et la nature du programme de réforme, le travail des ECOFIN sera intensifié au cours des prochains mois et restera soutenu pendant plusieurs années. Leur rôle sera décisif pour la mise en place du cadre juridique des réformes de finances publiques (à commencer par l'adoption du projet de LOFIP) et pour offrir à chaque changement proposé le sceau légal qui autorise son exécution. En même temps, l'examen de la loi de finances annuelle qui trouvera un enrichissement avec le CBMT demandera initialement un surcroît de travail de la part des membres des ECOFIN.

Conscient de cette perspective, et avec le concours des partenaires extérieurs, des dispositions ont été prises afin de renforcer les capacités de fonctionnement des ECOFIN grâce, notamment, à l'amélioration de leurs conditions et moyens de travail.

#### *L'affirmation du rôle de la Cour des Comptes.*

La Constitution de 2006 dispose que la Cour des Comptes relève de l'Assemblée nationale et qu'elle contrôle la gestion des finances de l'État, des biens publics, des comptes des provinces, des entités territoriales décentralisées ainsi que les organismes publics. Cependant, la loi organique visée par l'Article 179 de la Constitution n'ayant pas encore été adoptée, la Cour des Comptes continue de se référer à ses ordonnances originelles de 1987; ce qui fragilise la validité juridique de ses décisions.

De plus, la Cour des Comptes est appelée à renforcer ses activités et à s'adapter aux changements en cours ou prévus dans la gestion des finances publiques : nature et cycle du budget national, développement et réorganisation du réseau des comptables publics, accroissement des fonds publics gérés par des institutions publiques décentralisés (Provinces, ETD) ou autonomes. Aux missions traditionnelles de la Cour des Comptes dont elle doit continuer de s'acquitter s'ajouteront donc progressivement des missions nouvelles auxquelles il lui faut se préparer dès à présent, notamment l'affirmation de son rôle dans les provinces et la conduite d'audit de performance correspondant à l'évolution nécessaire vers une gestion des finances publiques axée sur les résultats.

Avec l'appui des partenaires au développement, le Gouvernement a pris des dispositions afin de faciliter le renforcement nécessaire des capacités de fonctionnement de la Cour des Comptes y compris le développement des compétences et l'amélioration de ses conditions et moyens de travail.

Par ailleurs, l'année 2010 devrait connaître l'adoption (i) d'une loi organique fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes et le statut de ses membres, (ii) des dispositions définissant le profil ainsi que les critères et les modalités de sélection de ses magistrats.

*Le suivi de la gestion des finances publiques par le grand public.* Augmenter la transparence des finances publiques vis-à-vis du grand public est un objectif majeur du Gouvernement dans la mesure où la légitimation du nouveau système et des nouvelles méthodes de gestion des finances publiques dépendra de la quantité et de la qualité de l'information mise à la disposition des acteurs

économiques et du citoyen. La diffusion de la loi de finances sur Internet a été une initiative appréciée mais elle doit être complétée. De plus, le souci de renforcer la transparence doit se manifester aussi bien au niveau des finances publiques du pouvoir central que dans la gestion des finances provinciales.

Concernant le budget de l'Etat, dès la préparation de la loi de finances 2011, la lettre de cadrage budgétaire indiquant les politiques, les contraintes et les priorités du Gouvernement sera disponible sur Internet avec le projet de budget soumis au parlement. Ensuite, des rapports d'exécution budgétaires à mi parcours et en fin d'exercice mettant l'accent sur les activités et les résultats seront également diffusés avant même l'arrêt définitif des comptes et leur examen par la Cour des Comptes.

A moyen terme, une fois mis en place les structures et les systèmes d'informations nécessaires, le Gouvernement entend augmenter la diffusion de l'information relative à la gestion des finances publiques par exemple en publiant à intervalle régulier les ressources mises à la disposition des ministères et des provinces.

#### 5.2.3. Le renforcement des capacités de fonctionnement des administrations financières

Les personnels opérant dans les services chargés des différentes tâches liées à la gestion des finances publiques va devoir faire face à un double défi, à savoir (i) s'adapter à un système de finances publiques différent de celui qu'ils ont pratiqué jusqu'ici en termes d'orientation, d'objectifs, de méthodes et de procédures; et (ii) maîtriser les technologies modernes de traitement de l'information en l'absence desquelles le nouveau système de gestion des finances publiques que le Gouvernement entend mettre en place ne pourrait pas voir le jour.

Face à cela, les ressources humaines des administrations financières du pouvoir central et des provinces sont confrontées aux problèmes de faiblesse de capacités et de motivation. En plus des modifications de législations, des réformes institutionnelles et organisationnelles, et des changements des méthodes et des procédures de travail déjà indiqués dans le présent PSRFP, le Gouvernement s'appliquera à renforcer les capacités de fonctionnement des administrations financières à travers :

- des programmes de recyclage et de formation pour les agents, conçus en rapport avec les objectifs de réforme et dont l'exécution, pour chaque ministère ou organisme, tiendra compte des nouveaux organigrammes correspondant aux fonctions et aux procédures renouvelées;
- un programme de développement des compétences managériales et de leadership pour les responsables de haut niveau;
- la réhabilitation, la construction et l'aménagement d'édifices et leur équipement en rapport avec les objectifs assignés aux services des différentes administrations financières à Kinshasa et dans les provinces.

## VI. MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME DE REFORME

### 6.1. La gestion de la réforme

#### 6.1.1. Le dispositif institutionnel

Le Gouvernement a pris les dispositions institutionnelles nécessaires en s'appuyant sur les structures et mécanismes existants.

*Le pilotage politique de la mise en œuvre du PSRFP.* Dans l'exercice de la responsabilité de premier rang qui lui revient, le Ministre des Finances pourra compter sur le soutien de ses collègues de la Commission Interministérielle chargée du suivi des programmes conclus avec les institutions financières internationales (CISPI). Présidé par le Ministre des Finances, la CISPI regroupe les ministres chargés du plan, du budget, de l'économie ainsi que plusieurs ministres ayant des responsabilités sectorielles ou thématiques liées aux réformes économiques et financières. Concernant la mise en œuvre du PSRFP, cet organe aura un rôle d'orientation et de validation de propositions et de dossiers avant, le cas échéant, leur examen en Conseil des ministres.

*L'animation et la coordination au niveau technique.* Les autorités ont confié la responsabilité de l'animation et de la coordination technique au Comité d'Orientation de la Réforme des Finances publiques (COREF) dont l'Arrêté du 17 août 2009 signé par les ministres des Finances, du Budget et du Plan, a renforcé le mandat quant à l'impulsion, le suivi d'exécution et l'évaluation des réformes de finances publiques sous l'autorité du Ministre des Finances. Avec l'appui des partenaires au développement, des dispositions ont déjà été prises afin de permettre au COREF de bénéficier de l'expertise et des conditions de travail appropriées pour l'accomplissement de sa mission.

*La responsabilisation des structures administratives pérennes.* Nonobstant le rôle clé attendu du COREF, la responsabilité première de préparer et de traduire les réformes dans les faits demeurent au niveau des directions et services conformément à leurs attributions respectives. C'est aussi dans les services que seront déployées les expertises extérieures nécessaires pour la conduite des différentes réformes. Outre qu'il s'agit là d'une division du travail logique, le Gouvernement tient à ce que les changements requis soient l'objet d'une pleine appropriation par les agents chargés de les appliquer ultérieurement.

Pour chaque volet ou sous volet de la réforme, le Gouvernement désignera une ou deux structures devant jouer le rôle de chef de file. Par exemple, les directions chargées de la préparation et du suivi d'exécution du budget au Ministère du Budget auront la responsabilité de piloter la mise en place du CBMT. Dans chaque cas, il appartiendra à la structure chef de file, en concertation avec le COREF, de veiller à ce que les activités menées par les différentes structures concernées par le volet de la réforme qu'elle pilote soient coordonnées quant à leurs contenus et leurs calendriers.

*Le cadre de concertation.* La mise en œuvre du PSRFP bénéficiera du cadre de concertation déjà en place à travers les groupes thématiques auxquels participent des représentants du Gouvernement et des exécutifs provinciaux, des partenaires au développement, du secteur privé et de la société civile. Les questions et propositions relatives au PSRFP continueront d'être examinées dans le cadre des réunions du Groupe Thématique Gouvernance Économique (GTGE) avant d'être présentées, le cas échéant, à la CISPI.

#### 6.1.2. L'information et la communication

La mise en œuvre du PSRFP aura des conséquences positives significatives pour la grande majorité de la population de la RDC. Cependant, bien souvent, ces conséquences heureuses ne seront pas immédiates tandis que les changements programmés se heurteront rapidement à des intérêts particuliers y compris au sein des administrations publiques. Pour les personnes s'opposant aux réformes, il s'agira même, parfois, plus d'une question de perception que d'un risque réel de pertes matérielles ou de manque à gagner à moyen terme.

Il s'avère donc nécessaire d'accompagner l'élaboration et la mise en œuvre des réformes par des actions d'information et de communication conçues et conduites en fonction des différents groupes ciblés. Il s'agira d'abord d'apporter les clarifications et les explications nécessaires au sein de l'administration publique, afin de lever les appréhensions de diverses catégories d'agents et de consolider l'adhésion des cadres et dirigeants aux objectifs et aux éléments de la réforme. Des actions similaires seront tout autant nécessaires à destination du secteur privé, de la société civile et, d'une manière générale, des administrés.

Pour le Gouvernement, les actions d'information et de communication auront une importance décisive pour la réussite du programme de réforme. Par conséquent, elles recevront la plus grande attention et seront conduites avec la contribution de professionnels de la communication.

#### 6.1.3. Risques et phasage des réformes

Outre la possibilité pour la réforme de rencontrer des résistances comme évoqué ci-dessus, la mise en œuvre des changements de grande ampleur au sein des administrations financières nationales et provinciales peut se heurter à des difficultés liées aux capacités limitées des administrations en question. Certes, la formation intense prévue et le recours à de l'expertise disponible en dehors de l'administration publique dans des domaines spécifiques et pour des temps limités, contribueront à augmenter la capacité des services à introduire et appliquer les nouvelles méthodes et procédures requises. Cependant, le Gouvernement estime nécessaire que les réformes soient effectivement menées par les services de l'administration dans leurs domaines de responsabilité respectifs afin de pouvoir pérenniser les progrès obtenus.

En raison de ce qui précède, le Gouvernement souligne le souci de progressivité matérialisé notamment par l'organisation, en des phases successives, de la réforme des finances publiques dans son ensemble et de chaque volet spécifique à un domaine particulier de la gestion des deniers publics. Cette démarche est nécessaire afin d'éviter des risques tels que (i) la démotivation de cadres et d'agents surmenés, (ii) l'absence d'enracinement et, par conséquent, de pérennisation des réformes, voire (iii) l'altération des réformes qui ne conduiraient plus alors aux résultats attendus

#### 6.1.4. Réformer par grands volets et à travers un plan d'action triennal glissant

L'ampleur de la réforme nécessaire en matière de gestion des finances publiques rend indispensables la préparation détaillée et la mise en œuvre rigoureuse des mesures de réforme par grands volets, certes coordonnés (notamment à travers l'action du COREF), mais distincts dans leurs aspects techniques et opérationnels. Cette démarche est déjà appliquée par exemple pour la réforme de

l'imposition ou celle des marchés publics. Le Gouvernement entend la systématiser en tenant compte du fait que les réformes de finances publiques sont à des stades d'avancement différents.

Pour plusieurs grands volets de la réforme des finances publiques, il s'agira, pour les administrations concernées, de procéder à une préparation détaillée des réformes nécessaires (ou à la mise à jour des dossiers). Ceci conduira notamment à élaborer un plan d'action spécifique assorti d'un calendrier et qui sera inséré dans le plan d'action d'ensemble de la réforme des finances publiques.

Concernant ce plan d'action d'ensemble, le Gouvernement a retenu l'approche d'un plan triennal glissant qui sera mis à jour et adopté annuellement. Ceci permettra aux structures administratives chargées des réformes de mener leurs actions respectives avec de la perspective et donc une plus grande capacité d'anticipation.

Par ailleurs, le suivi d'exécution du plan d'action s'accompagnera d'une évaluation des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés en début d'année; les enseignements tirés de l'évaluation contribuant à la bonne définition des objectifs et des activités qui doivent figurer dans le plan d'action triennal subséquent.

## **6.2. Le plan d'action 2010-2012**

### **6.2.1. Le contenu du plan d'action**

Les mesures et actions qui figurent dans le plan d'action triennal pour la période 2010-2012 en annexe, reflètent les options stratégiques décrites ci-dessus notamment les grands objectifs d'asseoir la réforme sur un socle juridique solide et de réaffirmer le caractère central du budget dans la gestion des finances publiques. Le plan d'action traduit aussi la volonté du pouvoir central et des exécutifs provinciaux de voir les réformes des finances publiques au niveau de l'administration centrale et des administrations provinciales avancer de pair, même si les contraintes en termes de ressources humaines, de technologies de l'information et de logistiques rendront parfois nécessaires des délais et des adaptations.

Le nombre de textes de loi devant être adoptés est bien signe d'une phase incontournable de refondation d'un système. Le Gouvernement n'étant pas maître du calendrier parlementaire, des décalages pourront survenir par rapport au calendrier prévu dans le plan d'action. Toutefois, vu l'importance du travail de modernisation des législations et le renforcement des moyens de travail des deux chambres, le Gouvernement compte sur la collaboration du Parlement en privilégiant la co-production législative, par l'implication en amont des députés et sénateurs, de manière à s'acquitter opportunément des responsabilités qui lui incombent dans la conduite des réformes.

Le plan d'action triennal est en parfaite cohérence avec les dispositions du programme économique et financier, conclu au titre de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance, devenue Facilité Elargie de Crédit, et approuvé par le FMI en décembre 2009. En fait, l'un des objectifs premiers du plan d'action triennal 2010-2012 est de faciliter la bonne exécution de ce programme.

Les mesures phares du plan d'action sont les suivantes :

- Révision du cadre juridique : adoption et promulgation au cours de l'exercice 2010, notamment du projet de LOFIP, du projet de code des marchés publics, du projet de règlement général sur la comptabilité publique, du projet de loi portant nomenclature des recettes propres des provinces.
- Modernisation des instruments fiscaux et renforcement des administrations fiscales et douanières : adoption et promulgation au cours de l'exercice 2010, notamment du projet de loi sur la TVA et du projet de loi portant code des douanes.
- Amélioration de la gestion de la dépense, notamment par le renforcement et la rationalisation de la chaîne de la dépense, la mise en place d'un système comptable à partie double, la fiabilisation de la procédure informatisée de la paie et son extension en province, le renforcement de la gestion de la dette.
- Renforcement du contrôle des finances publiques, notamment par l'adoption et la mise en œuvre des plans stratégiques des organes de contrôle, en l'occurrence la Cour des Comptes et l'Inspection Générale des Finances, et la responsabilisation du contrôleur budgétaire.

#### 6.2.2. La mobilisation des financements

Depuis le début de la décennie 2000, la RDC entretient un dialogue fructueux avec les partenaires extérieurs dont la contribution a été capitale pour l'obtention des résultats notables à ce jour en matière de gouvernance et, notamment, la conduite des réformes de finances publiques passées et en cours. La qualité de ce dialogue repose d'abord sur un consensus solide sur le diagnostic des faiblesses et des contraintes qui affectent le système de gestion des deniers publics. En plus, la collaboration avec les partenaires dans la mise en œuvre des réformes au cours de ces dernières années et les échanges organisés dans le cadre de la préparation du présent PSRFP autorisent le Gouvernement de se réjouir de la grande convergence de vues avec les bailleurs de fonds sur les objectifs, la démarche et le contenu du programme de réforme des finances publiques présenté ici.

Fort de ce qui précède, le Gouvernement entend organiser les financements<sup>2</sup> déjà disponibles et mobiliser les concours additionnels nécessaires en sous-programmes ou projets individuels préparés de manière détaillée et bénéficiant de dotations propres sur ressources nationales et/ou extérieures. Parmi ces sous-programmes ou projets figureront :

- La réforme de la préparation et de l'exécution du budget tant au niveau du pouvoir central que des provinces et des ETD.
- La rénovation de la comptabilité publique et le renforcement du Trésor.
- La modernisation du système fiscal et la sécurisation de la chaîne de la recette.

---

<sup>2</sup> Une première estimation fait état de besoins financiers de l'ordre de 113 millions de dollars américains pour une période de 5 à 7 ans.

- La mise en place d'administrations chargées des finances publiques modernes dans les provinces
- Le renforcement des capacités des personnels chargés des finances publiques au sein de l'administration centrale et au niveau des provinces.
- Le renforcement du contrôle externe de la gestion des finances publiques.

En somme, s'agissant de réformes capitales pour la République Démocratique du Congo à ce stade de son histoire, le Gouvernement prendra toutes les dispositions nécessaires en collaboration avec ses partenaires au développement afin de mener à bien des changements qu'il juge indispensables dans la gestion des finances publiques.