



COMMISSION 5

Transparence, redevabilité et reddition des comptes

Stratégie de réforme de la gestion des finances publiques et rôle des PTF

Gouvernance de la réforme des finances publiques en RD-Congo et Cadre de dialogue avec les partenaires techniques et financiers

Par Godefroid MISENGA, Secrétaire Exécutif du Comité de Pilotage et d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques

Version édition

1. Conception et contenu des réformes

Dans l'objectif de moderniser le système de gestion des finances publiques, le Gouvernement a amorcé, depuis le début des années 2000, une série des réformes économiques avec un accent sur le domaine des finances publiques. C'est dans ce contexte qu'en mars 2010, le Gouvernement a adopté un programme de réforme des finances publiques dénommé « Plan Stratégique de la Réforme des Finances Publiques, PSRFP ».

L'objet de ce Plan était double :

- **Présenter la vision et les objectifs du Gouvernement en matière de gestion des finances publiques ainsi que les principales réformes qu'il entendait 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.**

Le Plan Stratégique de la Réforme Finances Publiques était axé autour de cinq piliers, à savoir : (i) la réforme budgétaire ; (ii) la gestion de la dépense publique ; (iii) la



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

réforme du système fiscal ; (iv) la réforme de la comptabilité et de la trésorerie et (v) le renforcement du dispositif de contrôle. A ces piliers s'est ajouté un sixième, consacré au renforcement de la décentralisation financière.

1.1. Etapes ayant conduit à l'actualisation du PSRFP

La République démocratique du Congo (RDC) a réalisé une première évaluation de la performance de la gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA en 2008 et une seconde en 2012. L'évaluation de 2012 a relevé, d'une part, certaines améliorations notamment, en matière de classification budgétaire et de transparence des documents budgétaires et, d'autre part, la persistance des faiblesses liées principalement à la discipline budgétaire, l'efficacité des procédures d'exécution et de contrôle des dépenses publiques et la fiabilité des procédures.

Les constats dégagés au terme de l'évaluation PEFA 2012 ont été confirmés par la Revue des Dépenses Publiques et de la Responsabilisation Financière de la Banque mondiale (Rapport PEMFAR), publiée en septembre 2015¹, qui relève que les défaillances du processus budgétaire et de la passation des marchés se traduisent par des taux réduits d'exécution du budget et par l'inefficacité de l'Etat dans la fourniture de services publics essentiels.

Sept années après cette dernière évaluation PEFA, le Gouvernement de la RDC a décidé, de concert avec les partenaires techniques et financiers, notamment l'Union Européenne, d'engager une nouvelle évaluation permettant de dresser l'état des lieux du système de GFP. Les parties prenantes à l'évaluation sont constituées des instances gouvernementales, des partenaires techniques et financiers chefs de file, et des autres partenaires impliqués dans le processus d'évaluation.

Le processus de cette évaluation a été administré par un comité de supervision, présidé par le Comité de Pilotage et d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques, COREF en sigle et composé des membres des services techniques du Gouvernement élargi aux partenaires impliqués. Ce comité a assumé la fonction centrale de gouvernance du processus d'évaluation. Elle a orienté l'évaluation en s'occupant de toutes les questions relatives à l'action gouvernementale, à la

¹ Rapport PEMFAR, Banque mondiale, No96172 -ZR, Septembre 2015



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

communication avec les autres parties prenantes et à l'accès aux données, à l'information ou aux institutions.

Sous la supervision des Ministres des Finances et du Budget et la coordination technique du Comité d'Orientation de la réforme des Finances Publiques, COREF en sigle, l'élaboration de la nouvelle stratégie a impliqué, tous les services techniques du Gouvernement, parties prenantes aux différentes réformes préconisées dans les différents domaines des finances publiques.

La version préliminaire de la stratégie a été partagée avec le Département des Finances Publiques du Fonds Monétaire International pour une revue qualité et présentée aux partenaires techniques et financiers membres du Groupe inter-bailleurs des finances publiques pour observations.

1.2. Démarche méthodologique de l'actualisation de la stratégie des réformes des finances publiques

Après plus de dix ans de mise en œuvre des réformes évoquées ci-dessus, la relecture du Plan Stratégique de la Réforme des Finances Publiques a été rendue nécessaire en raison des nouvelles orientations prises par le Gouvernement en matière des finances publiques à travers le Plan National Stratégique de Développement (PNSD), et de la persistance des faiblesses relevées par les différentes revues du système de gestion des finances publiques.

En effet, le PNSD 2019-2023 exige que les finances publiques soient résolument mises au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté. Conformément à sa vision d'accéder au statut d'une économie émergente, le Gouvernement se donne l'ambition d'élargir considérablement l'espace fiscal nécessaire au financement des investissements porteurs et structurants.

Par ailleurs, l'évaluation de la performance du système de gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA organisé en 2019 a permis de mesurer l'évolution de la qualité des indicateurs pertinents de gestion des finances publiques depuis 2010. Les conclusions de cette étude ont fait ressortir les faiblesses majeures en matière notamment de crédibilité budgétaire, de système fiscal, et de gestion budgétaire et des investissements.



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

En matière de la crédibilité budgétaire, il s'observe : (i) une exécution du budget ne reflétant pas les montants votés par l'Assemblée Nationale ; (ii) un faible taux d'exécution des budgets des secteurs pro-pauvres notamment la Santé, l'Education et l'Agriculture) et (iii) le non-respect systématique de la procédure d'encaissement et de décaissement des fonds par des comptables publics, telle que prévue par la réglementation.

En ce qui concerne le système fiscal, il est noté : (i) un nombre élevé de régimes fiscaux spéciaux appliqués aux personnes physiques et morales, expliquant partiellement le faible niveau de mobilisation des recettes publiques ; (ii) un nombre élevé des perceptions parafiscales par les entités publiques et certains organismes auxiliaires, aggravant ainsi le fardeau fiscal des contribuables, et (iii) des écarts fiscaux importants pour les principaux impôts et une faible administration de la TVA.

Quant à la gestion budgétaire et des investissements publics, il est relevé : (i) le caractère marginal du budget d'investissement sur fonds propres ; (ii) le manque de transparence dans la gestion des investissements publics et le défaut de textes d'application ad hoc malgré la promulgation de la loi sur le Partenariat Public-Privé et (iii) le faible respect des procédures dans la passation des marchés publics.

Afin d'améliorer les indicateurs pertinents du système de gestion des finances publiques, le Gouvernement a arrêté, à travers la stratégie actualisée de réformes des finances publiques, sa vision sur l'architecture des finances publiques pour la période 2022-2028 et les objectifs globaux à atteindre dans le cadre de la mise en œuvre des actions et mesures des réformes y inscrites.

Les priorités de réformes à entreprendre sont regroupées dans huit axes stratégiques à savoir : (i) Réforme budgétaire ; (ii) Politique fiscale et administrations fiscales ; (iii) Gestion de la dépense publique ; (iv) Comptabilité publique et gestion de la trésorerie ; (v) Contrôle des finances publiques ; (vi) Gestion des finances publiques provinciales et locales ; (vii) Gouvernance participative des finances publiques et (viii) Numérisation du système de gestion des finances publiques.

Concernant la **Réforme budgétaire**, les actions arrêtées par le Gouvernement ont porté sur :



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

- la restauration de la crédibilité budgétaire ;
- la rationalisation des budgets annexes et comptes spéciaux ;
- la mise en place d'un cadre rénové de gestion des investissements publics ;
- l'instauration du budget-programme ;
- l'instauration d'un cadre d'analyse et de gestion des risques budgétaires.

A propos de **la Politique fiscale et administrations fiscales**, le Gouvernement a mis un accent sur :

- la rationalisation des dépenses fiscales ;
- l'instauration de l'impôt sur les revenus des personnes physiques et de l'impôt des sociétés ;
- la rationalisation des recettes non fiscales et de la parafiscalité ;
- la rationalisation et numérisation des procédures de collecte en matière de fiscalité des industries extractives et autres secteurs stratégiques ;
- la consolidation de la gestion de la TVA.

S'agissant de **la gestion de la dépense publique**, les efforts du Gouvernement étaient articulés autour :

- de la déconcentration de l'ordonnancement ;
- du développement des instruments de régulation budgétaire ;
- de la rationalisation de la gestion de la dépense salariale ;
- du renforcement du cadre juridique et institutionnel de la gestion des marchés publics.

Au sujet de **la Comptabilité publique et gestion de la trésorerie**, le Gouvernement entendait œuvrer pour :

- la mise en place de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, DGTCP en sigle ;
- la mise en place du réseau national des comptables publics ;
- l'instauration du Compte Unique du Trésor (CUT) ;
- le développement des marchés des titres.



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

Pour ce qui est du **Contrôle des finances publiques**, le Gouvernement a initié des activités concourant :

- au développement du contrôle et de l'audit internes au sein des administrations publiques ;
- au renforcement de la lutte contre la fraude, l'évasion fiscale et la corruption ;
- à la déconcentration de la Cour des comptes et au renforcement de sa gouvernance interne.

Quant à la **Gestion des finances provinciales et locales**, une stratégie de renforcement de la décentralisation financière a été soumise à l'adoption du Gouvernement après validation du projet au niveau technique avec l'implication de toutes les parties concernées.

En ce qui concerne la **Gouvernance participative des finances publiques**, la transparence budgétaire a été renforcée à travers la participation citoyenne au processus budgétaire et le contrôle citoyen ainsi la publication des documents budgétaires clés afin de rendre accessible l'information budgétaire aux citoyens.

Concernant la **Numérisation du système de gestion des finances publiques**, les actions de réforme ont consisté en :

- l'adoption du plan global de numérisation des finances publiques ;
- la mise en place du Système numérique intégré de gestion budgétaire et comptable ;
- la mise en place de la chaîne numérisée des recettes en améliorant le système actuel ISYS-REGIES ;
- la mise en place du système numérique de gestion des marchés publics ;
- la création de la Direction Générale des Systèmes d'information.

2. Mise en place des réformes

Le **Plan Stratégique de la Réforme des Finances Publiques, PSRFP en sigle** est mis en œuvre au travers d'un plan d'actions opérationnel triennal (2022-2024) glissant qui présente, pour chaque axe retenu, une programmation d'activités de réforme à mener par les institutions, administrations et services concernés



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

par la réforme des finances publiques. Cette matrice consolidée constitue l'unique référentiel de la mise en œuvre opérationnelle de la réforme des finances publiques tant pour le Gouvernement de la République que pour les partenaires techniques et financiers.

Le Plan d'Actions Opérationnel (PAO) 2022-2024 glissant couvre 5 des 8 axes stratégiques (hors le contrôle des finances publiques ; la gestion des finances provinciales et locales et la gouvernance participative des finances publiques). Il comprend 12 domaines déclinés en 24 actions et mesures considérées comme prioritaires. En tout 59 activités prérequis sont proposées pour le renforcement de la Gestion des Finances Publiques.

Elaboré avec l'appui du département des finances publiques du FMI, le plan d'actions opérationnel est en cohérence avec les dispositions du programme économique et financier, conclu au titre de la Facilité Elargie de Crédit, et approuvé par le FMI en date du 15 Juillet 2021.

A cet effet, un dispositif institutionnel de pilotage de la stratégie à trois niveaux a été mis en place, à savoir :

1. **Au niveau politique**, il a été mis en place, sous la présidence du Premier Ministre, un comité gouvernemental dit « Comité National de pilotage de la stratégie de réforme des finances publiques ». Ce comité édicte les grandes orientations dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie et assure la supervision de réformes des finances publiques en veillant à la mise en œuvre harmonieuse du programme de réformes tant au niveau central que provincial.
2. **Au niveau technique**, le COREF, qui assure le secrétariat technique du comité gouvernemental a la responsabilité d'impulser, de faciliter, de coordonner et de suivre l'exécution de réformes des finances publiques tant au niveau central que provincial.
3. **Au niveau opérationnel**, les réformes sont mises en œuvre, en provinces par les comités provinciaux et locaux de pilotage des actions de réformes organisés par arrêté du Gouverneur de Province et, dans les administrations centrales par les sous-comités technique de travail.



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

Dans le but d'orienter les appuis des partenaires techniques et financiers pour l'atteinte des objectifs du Gouvernement, des mécanismes de mobilisation de l'assistance technique ont été développés dans le sens d'encourager la mutualisation des financements extérieurs sous forme d'un panier commun pour une coordination harmonieuse des actions.

Ainsi, le dialogue entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds restant la voie privilégiée pour garantir la mobilisation des ressources extérieures au financement de la stratégie, ***un cadre permanent de concertation et de suivi des réformes des finances publiques a été mis en place. Instance centrée autour des thématiques sur les finances publiques regroupant également des exécutifs provinciaux, le secteur privé et la société civile, ce cadre facilite un suivi régulier de la réalisation des actions prévues dans les programmes opérationnels.***

3. Risques et difficultés

Au-delà de l'adoption d'un nouveau cadre institutionnel, la mise en œuvre des réformes sera aux prises avec certains aléas pouvant constituer des facteurs de risques qu'il conviendrait de surveiller pour mieux s'en prévenir. Il s'agit de risques liés, notamment : ***(i) au déficit d'implication politique ; (ii) à l'incertitude des financements ; (iii) à la faible adhésion des acteurs techniques à la réforme et (iv) aux faibles capacités des ressources humaines et matérielles des administrations.***

La mise en œuvre de la stratégie requiert, nécessairement, l'implication au plus haut niveau de l'autorité politique tant les enjeux des réformes sont importants. A cet effet, le Gouvernement avait pris l'option de s'employer, sans relâche, à réaliser ses engagements.

Concernant le financement, le Gouvernement s'était décidé de veiller à la mobilisation des ressources internes pour le financement de la stratégie et aussi à l'effectivité de la contribution des partenaires techniques et financiers qui ont toujours manifesté leur intérêt pour l'accompagner dans la mise en œuvre des réformes des finances publiques.



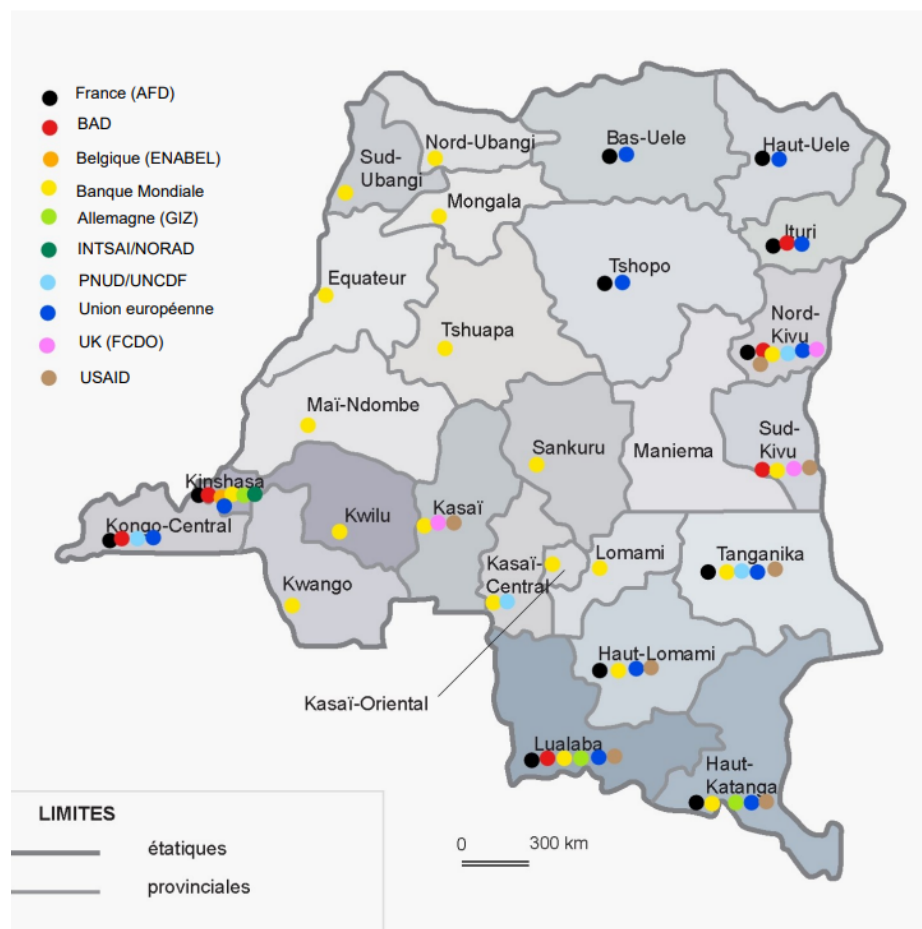
Réformes des finances publiques en Afrique francophone

Pour assurer une forte implication des acteurs de réformes, notamment des responsables des administrations aux niveaux central, provincial et local, ceux des Organisations de la société civile ou des Partenaires Techniques et Financiers dans l'atteinte des résultats escomptés le Gouvernement avait adopté une approche participative, dans la mise en œuvre des actions aux fins de réunir un large consensus des acteurs.

Face aux difficultés liées aux capacités humaines et matérielles limitées de ces administrations, le Gouvernement a prévu d'organiser des formations afin de renforcer les capacités des services à évoluer dans ce nouvel environnement et de recourir à l'expertise requise, en dehors de l'administration publique dans les domaines spécifiques.

4. Cartographie des appuis des bailleurs

Carte d'intervention des PTFs dans le secteur des Finances publiques en RDC
(Novembre 2023)



5. Perspectives et recommandations

Afin de faire un bilan des réformes engagées ces dernières années et de mettre à jour le plan d'actions opérationnel pour les années à venir (2024-2026), le Ministre des Finances a lancé le processus d'une nouvelle évaluation de la Gestion des Finances Publiques (PEFA), dont les résultats sont attendus au premier semestre 2024.

Au titre des recommandations, il y a lieu de :

- 1. Confier le pilotage et l'orientation de la réforme à une structure dédiée ;**
- 2. Elaborer un document de stratégie de la réforme suivant un processus participatif ;**
- 3. Préserver la mise en œuvre des réformes des chocs institutionnels (Changement des gouvernements) ;**
- 4. Assurer la volonté Politique ;**
- 5. Garantir le financement des réformes**
- 6. Renforcer les capacités des acteurs ;**
- 7. Susciter l'adhésion des acteurs**
- 8. Renforcer la Coordination au sein du Gouvernement et avec les Partenaires au développement**

Réformes des finances publiques en Afrique francophone

ANNEXE 1 : MATRICE DES REFORMES PRIORITAIRES 2022 – 2024

DOMAINES DE REFORME	MESURES ET ACTIONS DE REFORME	STATUT
Axe stratégique 1 : Réforme budgétaire		
1.1. Crédibilité budgétaire	1.1.1. Adoption d'un cadre juridique définissant les règles de discipline et de transparence budgétaire	Décret n° 22/37 portant gouvernance budgétaire a été signé le 27 octobre 2022
	1.1.2. Mise en place des mécanismes de renforcement de la chaîne des dépenses	Les rapports trimestriels détaillant, par nature et par administration, des montant des dépenses exécutés par procédure d'urgence sont produits et publiés régulièrement sur le site du ministère des finances
1.2. Budget-programme	1.2.1. Parachèvement des travaux de structuration des programmes	L'inventaire des organismes auxiliaires a été réalisé et le reclassement s'y rapportant a abouti au résultat ci-après : <ul style="list-style-type: none"> ▪ 10 Budgets annexes ▪ 81 Etablissements publics ▪ 8.053 services des dépenses. Projet de décret de reclassement a été produit et transmis aux instances gouvernementales.
		Travaux d'actualisation des maquettes programmés pour l'année prochaine puis interviendra l'adoption en Conseil des ministres
	1.2.2. Mise en place d'un cadre normatif de la budgétisation en mode programme	Le draft du guide de dialogue de gestion a été produit avec l'appui d'AFRITAC-Centre. Les travaux de relecture et de validation technique sont prévus au courant du mois de novembre 2023. La charte de gestion-type est un document en annexe du guide de dialogue.
	1.2.4. Adaptation du système d'information à une gestion budgétaire en mode programme	Le projet de cahier de charge du système d'information budgétaire intégrant les fonctionnalités de gestion en mode programme produit



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

DOMAINES DE REFORME	MESURES ET ACTIONS DE REFORME	STATUT
1.3. Gestion des risques associés aux entreprises publiques (EP) et établissements publics administratifs (EPA)	1.3.1. Mise en place des mécanismes formels de supervision et suivi financier des entreprises publiques (EP) et établissements publics administratifs (EPA).	Projet de circulaire produit et transmis au Ministre d'Etat, Ministre du Portefeuille pour compétences
		Rapport de la situation financière consolidée des entreprises publiques produit et annexé au projet de loi de finances 2024 en examen au Parlement
Axe stratégique 2 : Réforme de la fiscalité		
2.1. Politique fiscale	2.1.1 Rationalisation des droits d'accises	Le plan de rationalisation des droits d'accises a été élaboré et transmis au Ministre des Finances. Les travaux de révision du code des accises sont en cours : un groupe de travail a été mis en place
		L'implantation du logiciel STDA dans le secteur de télécommunications et des entreprises importatrices du Tabac est en cours
	2.1.2. Rationalisation des charges parafiscales	La mission diligentée à ce sujet, a produit un répertoire documenté de 1112 actes générateurs pour un échantillon de 138 organismes auxiliaires.
	2.1.3. Rationalisation des recettes non-fiscales du gouvernement central	Les travaux de rationalisation des recettes non fiscales ont permis la suppression des 44 actes générateurs, la fusion des 17 actes. Le rapport y relatif a été adopté en Conseil des ministres le 01 septembre 2023
		Le taux des 17 actes ont été rehaussés
	2.1.4. Modernisation de l'impôt sur le revenu	Le projet de loi est en examen au Parlement.
2.1.5. Promotion de la Transparence du système fiscal	Les travaux d'élaboration du Code Général des Impôts sont en cours : une commission nationale chargée d'élaborer le projet du code a été mise en place et travaille avec le Consultant recruté par la Banque Mondiale.	
	Le manuel de procédures de paiement des recettes non-fiscales a été produit et sera vulgarisé incessamment.	



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

DOMAINES DE REFORME	MESURES ET ACTIONS DE REFORME	STATUT
2.2. Administrations fiscales	2.2.2. Automatisation de la chaîne des recettes	Déploiement du logiciel GESIMPOT dans 2 CIS (Gombe et Limete); Implémentation de la télédéclaration ; Déploiement d'ISYS-régies dans 107 bureaux de douanes; Déploiement du LOGIRAD dans six ministères et services d'assiette.
	2.2.3. Renforcement de la performance des administrations financières	Les projets des décrets portant cadres et structures organiques de ces trois administrations fiscales transmis à la primature pour compétence.
	2.2.4. Rétablissement du bon fonctionnement de la TVA	Les missions de contrôle de la TVA sont organisées de manière permanente Le Décret n°23/10 signé en date du 13 mars 2023 institue la facture normalisée et fixe les modalités de mise en œuvre des dispositifs électroniques fiscaux.
Axe stratégique 3 : Réforme de la dépense publique		
3.3. Commande publique	3.3.1. Révision du cadre légal et réglementaire de gestion des marchés publics	Activité en cours : Commission ad hoc constituée et amendements de modification relevés
		Le Décret n° 23/012 du 03 mars 2023 portant manuel de procédures des marchés publics à été signé et publié
		Disposition prise en compte dans les travaux de révision de la réglementation sur les marchés publics en cours
	3.3.2. Digitalisation des procédures de gestion des marchés publics	Le SIGMAP a été lancé, par le Président de la République le 22 août 2022 La feuille de route de déploiement SIGMAP a été produit et transmis aux instances gouvernementales
3.4. Gestion de la dette publique	3.4.1. Renforcement du cadre législatif et réglementaire de gestion de la dette	L'Ordonnance loi sur l'endettement public a été signée et la loi de ratification y afférente en attente de promulgation.
		Le projet de décret en cours de finalisation



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

DOMAINES DE REFORME	MESURES ET ACTIONS DE REFORME	STATUT
3.5. Gestion des investissements Publics	3.5.1. : Adoption d'un cadre réglementaire et Institutionnel portant encadrement de la gestion des investissements publics couvrant toutes les phases du cycle des projets	Le Décret n°23/18 portant gestion des investissements publics a été signé en date du 31 mai 2023 Le processus de création du bureau unique vient d'être relancé après réserve des autorités lors des deux dernières missions d'assistance technique PIMA en 2022. Le PIP a été produit et joint au PLF 2024
	3.5.2. Renforcement du processus d'évaluation préalable des projets, y compris sur les impacts liés aux changements climatiques.	Le projet du guide (manuel) finalisé et la validation technique prévue avant fin octobre 2023.
	Axe stratégique 4 : Comptabilité publique et gestion de la trésorerie	
4.1. Comptabilité Publique	4.1.1. Mise en service de la DGTCP et du réseau comptable	Le décret n° 22/54 fixant le cadre et les structures organiques a été signé en date du 30 décembre 2022. Le référentiel des emplois et des compétences produit
		L'arrêté n° 007/CAB/MIN/FINANCES/2023 a été signé en date du 02 mars 2023.
4.2. Gestion de la trésorerie	4.2.1. Mise en place du CUT	Le projet de la feuille de route de mise en place du CUT intégrant les observations du FMI est en cours de finalisation
		Le Décret n°23/17 fixant le périmètre, la structure et le fonctionnement du CUT a été signé en date du 31 mai 2023.
		Activité en attente de la signature de la convention entre le Trésor et la BCC sur la garde des fonds.
Axe stratégique 5 : Numérisation du système de gestion des finances publiques		
5.1. Système d'information	5.1.1 Mise en place du dispositif de pilotage de la numérisation des finances publiques	Validé sur le plan technique, le POG est en cours d'examen au niveau des instances gouvernementales
		Activité en cours : projet de cahier de charge du système intégré produit
		Le projet de décret portant création de la Direction Générale des Systèmes d'Information des Finances Publiques est en cours de validation technique

