



ETUDE ET EVALUATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES EN RDC SELON L'APPROCHE D'EVALUATION PEFA

Par MAKABA ZALAGILE Samuel

Doctorant en Economie à l'Université de Kinshasa/RDC

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo.17338618>

Résumé

Le présent article clarifie la méthodologie d'évaluation PEFA, encore largement méconnue des chercheurs et évaluateurs africains, en particulier congolais. De plus, à partir de quatre évaluations PEFA organisées successivement en République démocratique du Congo sur une période de dix-neuf ans, il analyse les progrès et les faiblesses persistantes de la réforme de la gestion des finances publiques (GFP) au regard des grilles de notation PEFA. L'étude montre que, malgré certaines avancées, le budget de l'État continue, comme à l'époque coloniale, à fonctionner moins comme catalyseur du développement économique et social et plus comme instrument d'asservissement de la population. Au-delà de ce constat, cet article formule des recommandations concrètes à l'égard du Gouvernement congolais et ses partenaires de développement. La principale consiste à procéder immédiatement à la migration complète de la gestion actuelle de budget de moyens vers la gestion budgétaire en mode programme axée sur les résultats des ministères pro-pauvres et institutions pilotes éligibles aux conférences de performance, afin de redynamiser la réforme budgétaire en cours lancée depuis 2010, mais actuellement en perte de vitesse.

Mots-clés : 1. méthodologie d'évaluation PEFA ; 2. gestion des finances publiques (GFP) ;
3. Budget de l'Etat ; 4. Bilans des réformes budgétaires ; 5. Grilles de notation PEFA

Sammury

This article clarifies the PEFA evaluation methodology, which remains largely unfamiliar to African researchers and evaluators, particularly those in the Democratic Republic of Congo. Drawing on four successive PEFA assessments conducted in the DRC over a nineteen-year period, it analyzes the progress and persistent weaknesses of public financial management

(PFM) reform as reflected in the PEFA scoring grids. The study shows that, despite some advances, the State budget continues, as in the colonial era, to function less as a catalyst for economic and social development and more as an instrument of population subjugation. Beyond this finding, the article offers concrete recommendations to the Congolese Government and its development partners. Chief among them is the immediate shift from the current input-based budget management to results-oriented, program-based budgeting for pro-poor ministries and pilot institutions eligible for performance conferences, with the aim of revitalizing the ongoing budget reform launched in 2010 but currently losing momentum.

Keywords : 1. *PEFA evaluation methodology*; 2. *Public Financial Management (PFM)*; 3. *State budget*; 4. *Assessment of budgetary reforms*; 5. *PEFA scoring grids*

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo>.

1. Introduction

L'engagement de la RDC à conduire un processus de réformes des finances publiques a abouti à la réalisation d'une évaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability – dépenses publiques et responsabilité financière). Cette méthodologie présente l'avantage de permettre un suivi périodique des progrès réalisés¹. De nos jours, le Gouvernement de la République a mené, en collaboration avec ses partenaires au développement, quatre (4) différents exercices d'évaluations en 2008, 2012, 2019 et 2024.

Depuis lors, le Cadre PEFA est devenu la norme internationale lorsqu'il s'agit d'évaluer la gestion des finances publiques dans les pays en développement et sur les marchés émergents². La revue de la littérature renseigne cependant que l'évaluation PEFA et son cadre sont très peu connus par les chercheurs et évaluateurs africains notamment congolais. Sur ce, le présent article vise d'abord à vulgariser la méthode d'évaluation PEFA. De plus, il fait la synthèse des points forts et des lacunes tirés de différentes évaluations PEFA afin de contribuer à mieux identifier les domaines stratégiques d'amélioration dans la GFP et à orienter les efforts du Gouvernement vers des actions requises pour la réussite de cette réforme dans les futurs en RDC.

La gestion des finances publiques repose essentiellement sur la Loi relative aux finances publiques (LOFIP) de juillet 2011. Nombreux sont des optimistes qui commencent à se douter des pronostics favorables sur l'issue des réformes du système de GFP induites par la LOFIP. Pour cause, par deux fois, en 2018 et 2023, un moratoire sur la migration vers le budget programme est sollicité par le Gouvernement et accordé sans analyses approfondies par le Parlement. Faut-il rappeler que le passage de la gestion de budget de moyens à la gestion en mode programme est l'objectif ultime de cette réforme. Pis encore, remise en question par les

¹ Anonyme, Appui aux finances publiques en RDC, mars 2022, p.1 en ligne sur le Net

² André Loozekoot et Geske Dijkstra, L'imputabilité publique et le programme PEFA (Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière) : Evaluation in Revue internationale des Sciences administratives, 2017/4, vol. 83, p. 817 en ligne consulté le 10 mai 2024

exigences de performance et de bonnes pratiques, la LOFIP considérée comme loi pivot de la réforme en cours vient d'être révisée avant même l'application intégrale de ses dispositions.

Au demeurant, il n'est pas étrange de focaliser d'abord une attention particulière sur la compréhension de la méthodologie PEFA en soulevant la question à deux volets suivante : en quoi consistent l'approche et l'outil PEFA ? Et par la suite : quelles sont les caractéristiques de la gestion des finances publiques en RDC et les effets induits de la réforme à la lumière de quatre exercices d'évaluation PEFA? Le dernier rapport PEFA 2024 estime que les phases pilotes de la réforme sur les finances publiques amorcées depuis 2009 n'évoluent pas suivant le rythme prévu, pour quelles raisons et que faire pour remédier à cette situation? Il est utile et nécessaire de répondre à toutes ces questions et autres subsidiaires dans ce papier.

2. Contexte avant la réforme des finances publiques en RDC

Nombreuses sont des faiblesses accumulées pendant des décennies dans la gestion des finances publiques en RDC. Après l'échec des interventions de l'Etat au lendemain de l'indépendance en 1960, seules les IBW - à cause de la crise de la dette - ont réussi au début des années 1980 à percer les interdictions qui frappaient les nombreux prélèvements du Président Mobutu dans le budget de l'Etat, les « liens occultes » entre lui et la Banque centrale. En 2001, il faut signaler la reprise de la coopération structurelle rompue de 1990 – 2000 à la suite d'une brouille politique. Dans la recherche de voies et moyens pour le développement, quelques études diagnostiques du Système de gestion des finances publiques ont été réalisées au cours de la décennie 2000.

Ces études diagnostiques ont abouti aux conclusions suivantes :

- Manque de crédibilité du budget;
- Manque de transparence et d'exhaustivité du budget;
- Une budgétisation non fondée sur les politiques nationales;
- Absence de prévisibilité et inefficacité du contrôle de l'exécution du budget;
- Mauvaise organisation dans la tenue de la comptabilité de l'Etat, enregistrement des informations et des rapports financiers;
- Faible surveillance et vérification externe des finances publiques.

Il sied de noter que la réforme du système des finances publiques est amorcée en 2009. Sans échappatoire, le Gouvernement a dû lancer le plan stratégique de réforme sur les finances publiques(PSRFP) de la première génération en 2010 sur proposition des Institutions de Bretton Woods.

Promulguée en juillet 2011, la Loi n°11/011 relative aux Finances publiques(LOFIP) telle que modifiée en ce jour est considérée comme la « *constitution financière* » du pays et loi « *pivot* » de cette importante réforme du système de GFP en cours de réalisation. Elle vise l'introduction de deux innovations majeures, à savoir : le passage du budget de moyens vers le budget programme et l'institutionnalisation de la gestion axée sur les résultats par la performance. A

cet effet, le budget ne doit plus être présenté par nature de dépenses (personnel, fonctionnement, investissement, intervention économique, etc.), mais par politiques publiques (sécurité, culture, santé, justice, etc.) autrement appelées missions. Outre la mise en place des budgets programmes, Elle comprend la définition de règles et procédures relatives à leur préparation, leur mise en œuvre et leur contrôle.

Comme on peut le constater, ces deux innovations sont d'ordre légal et donc opposables à tous. Reste que, si ces innovations sont importantes et bénéfiques en vue de la modernisation de la gestion des finances publiques, elles sont loin d'être une priorité pour le Gouvernement.

Si les innovations de la LOFIP sont loin d'être négligeables (surtout du point de vue de droit positif), force est de constater que cette « *constitution financière* » ne constitue pas une véritable révolution. Actuellement, la LOFIP fait d'ailleurs l'objet d'une révision car, certaines de ses dispositions ne sont plus en phase avec les exigences et réalités du moment.

Dans ses efforts de normalisation de la réforme afin de corriger de nombreuses faiblesses relevées par les conclusions de l'évaluation PEFA 2019, le Gouvernement a procédé à l'actualisation du Plan Stratégique de la Réforme des Finances Publiques (PSRFP) de 2010 et a lancé une nouvelle stratégie de seconde génération en 2021. Toutefois, cette dernière a difficile à s'aligner sur les priorités du Gouvernement inscrites dans le Plan National Stratégique de Développement (2025-2030) et des récentes recommandations des missions d'assistance technique sur le suivi et la mise en œuvre du processus budgétaire en mode programme. Choses qui devaient pourtant justifier ce nouveau plan.

3. De la nécessité de l'évaluation de la gestion des finances publiques

L'évaluation de la gestion des finances publiques permet de garantir la transparence dans l'utilisation des fonds publics. Elle aide à identifier non seulement les secteurs ou domaines où les ressources sont utilisées de manière optimale, mais aussi ceux où des ajustements sont nécessaires. En d'autres termes, elle permet d'évaluer l'efficacité et l'efficience des politiques et des programmes publics.

3.1. Importance et nécessité de l'évaluation PEFA

L'ambition du Gouvernement est d'asseoir les principes de gestion à travers lesquels l'action publique est soumise à une évaluation de la performance. La pratique budgétaire devrait s'orienter vers les normes qui gouvernent toute gestion moderne des finances publiques principalement celles offertes par le cadre PEFA³.

Le Programme « dépenses publiques et responsabilité financière » (PEFA, Public Expenditure and Financial Accountability) fournit un cadre d'évaluation et de présentation des forces et des

³ RDC, Plan stratégique de la Réforme des Finances publiques – PSRFP, novembre 2021, p. 16 (version électronique)

faiblesses de la gestion des finances publiques (GFP) au moyen d'indicateurs de performance quantitatifs. Le Cadre PEFA est conçu pour fournir à un instant donné un aperçu de la performance de la GFP, grâce à une méthode qui peut être utilisée pour des évaluations successives et permet d'en suivre l'évolution dans le temps. Il comprend un rapport qui fournit une vue d'ensemble du système de GFP et mesure sa performance sur la base d'éléments probants, à travers 31 indicateurs. Il fournit aussi une évaluation des incidences sur la performance globale du système et précise les résultats qui devraient être attendus de la gestion des finances publiques. Enfin, il offre une base pour la planification des réformes, le dialogue sur la stratégie et les priorités, et le suivi des progrès accomplis⁴.

L'évaluation PEFA est fondée sur les résultats et recourt aux données ventilées permettant aux utilisateurs de déterminer dans quel domaine les processus d'élaboration des budgets sont corrects ou pas pour des ajustements éventuels. Toutefois, elle ne mesure pas le l'état de droit ou les capacités du gouvernement qui pourraient avoir un impact sur les résultats. Chaque indicateur reçoit un « score » alphabétique et prend du temps pour comprendre ce que le score veut réellement dire ; difficile à faire des comparaisons entre pays. Notons que la performance n'est pas mesurée par rapport à la législation locale, puisque ladite législation ne représente pas toujours les bonnes pratiques internationalement reconnues.

Toutefois, il y a lieu de relever que la faiblesse de cet outil est liée au fait que seules les recettes et les dépenses du budget de l'Etat (en tant que gouvernement central et ses agences autonomes) sont examinées. Aussi, les structures décentralisées (province, commune, etc.) et les entreprises publiques ne sont analysées qu'au travers des risques budgétaires qu'elles représentent vis-à-vis du gouvernement central et de la transparence des transferts financiers.

Comme Cadre de Mesure de Performance, le PEFA intègre des rapports de performance, et une série d'indicateurs de haut-niveau qui tirent des conclusions sur les dépenses des pays pauvres hautement endettés (HIPC) en faisant des comparaisons, entre autres avec le Code de Transparence Fiscale du FMI et d'autres standards internationaux. Point n'est besoin de rappeler qu'en 2001, le pays fut le 42^e Etat sur la liste des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) et le 30^e à atteindre le point d'achèvement en 2010. Ce cas mérité bien que l'on s'y penche.

3.2. Présentation de la méthodologie PEFA

En 2001, l'approche PEFA a été mise au point par les partenaires du Programme « Dépenses publiques et responsabilité financière » (PEFA) de la Banque mondiale en collaboration avec le Groupe sur la gestion des finances publiques du CAD/OCDE afin de disposer d'un outil permettant de fournir des données fiables sur la performance des systèmes, des procédures et des institutions de gestion des finances publiques au fil du temps. Elle permet de faire une évaluation pertinente grâce aux notations des « *indicateurs dits de PEFA* » qui couvrent une période d'au moins trois ans et se rapportent au processus d'élaboration, d'exécution et de suivi

⁴ Secrétariat PEFA, Manuel PEFA Volume II : Guide pratique d'évaluation PEFA, Washington D.C., décembre 2018, 2^e édition, p.9

du budget de l'Etat. Le cadre PEFA est susceptible de servir de base à des ajustements, mais également pour faire le plaidoyer auprès des bailleurs de fonds.

Cette initiative a pour objectif de permettre aux pays de différents niveaux de développement et à leurs partenaires techniques et financiers⁵ :

- i) d'évaluer la performance des systèmes de gestion des finances publiques, et
- ii) de promouvoir la mise en œuvre de réformes et de mesures de renforcement des capacités de manière à :
 - Encourager l'appropriation des programmes de réforme par le pays ;
 - Réduire les coûts de transaction ;
 - Renforcer l'harmonisation des activités des bailleurs de fonds ;
 - Permettre un suivi au fil du temps de l'évolution de la performance de la gestion des finances publiques ;
 - Prendre mieux en compte les préoccupations de développement et les aspects fiduciaires ;
 - Conduire à un meilleur impact des réformes.

Pour atteindre ces objectifs, une méthodologie d'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques a été élaborée. Ces travaux ont abouti en 2005 à la rédaction et à la diffusion du « Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques ». Ce cadre de mesure a été légèrement révisé en 2011. Le cadre de 2011 ne présente pas de différence significative avec le cadre de 2005, car seuls trois indicateurs ont été révisés (PI-2, PI-3 et PI-19).

En revanche, le cadre de 2016 du PEFA est une révision importante du cadre 2011. Il comporte 3 résultats, 7 piliers, 31 indicateurs et 94 composantes. En effet, les sept piliers sont les éléments clés d'un système de GFP ouvert et cohérent indispensables pour atteindre ces résultats

Les sept piliers sont les suivants : fiabilité du budget ; transparence des finances publiques ; gestion des actifs et des passifs ; stratégies budgétaires et budget fondés sur les politiques publiques ; prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget ; comptabilité et reporting et supervision et audit externes.

Le cadre du PEFA permet de vérifier si les fondamentaux (les bases) d'un système de GFP sont présents et mesure la performance des systèmes de GFP dans la réalisation de leurs objectifs. Mais le cadre d'évaluation 2016 va nettement au-delà de ces fondamentaux du fait qu'il permet de suivre le progrès dans les réformes de la GFP. Toutefois, il ne mesure pas les causes de la performance notamment les facteurs externes et les capacités. Il ne traite pas non plus des politiques alors que plusieurs autres outils examinent en détail des domaines spécifiques de la GFP.

⁵ Jérémie-Daussin-Charpentier, *Revue africaine des finances locales*, pp. 55 – 56, version électronique, consultée en ligne le 03 février 2024.

Ce cadre va plus au-delà des fondamentaux (les bases) d'un système de GFP que le cadre de 2011. Elle précise le cadre du contrôle interne et externe. La révision de 2016 du cadre du PEFA a introduit des indicateurs sur : la crédibilité de la stratégie budgétaire, les risques budgétaires, la performance dans la fourniture des services publics et la gestion des actifs.

A la fin de l'exercice d'évaluation PEFA, l'on produit toujours un **rapport PEFA** sur la gestion des finances publiques. Le contenu du rapport PEFA porte généralement sur :

- La description du système financier du pays ;
- L'évaluation de la performance du système financier public sur la base de l'analyse des indicateurs ;
- L'évaluation de l'impact des déficiences de ce système, et
- L'analyse des facteurs institutionnels et décrit les réformes à entreprendre.

Le rapport PEFA décrit et évalue le cadre macro-économique et la gestion du système financier public, mais *sans faire des recommandations*. Les informations contenues dans le rapport doivent enrichir le dialogue sur la réforme des systèmes. Par conséquent, le PEFA n'est pas en soi un outil d'aide à la décision et mérite d'être adapté et de faire l'objet de restitutions pédagogiques pour aider l'Exécutif à s'en saisir pour initier des réformes.

Dans le cas d'espèce, l'évaluation PEFA 2019 a servi à mesurer l'évolution et les progrès réalisés en 2019 au regard des évaluations précédentes (2012 et 2008). L'évaluation PEFA 2024 a suivi la même méthodologie que celle utilisée lors de l'évaluation de 2019, mais un module complémentaire sur les aspects de la GFP « sensible au Genre » a été rajouté. L'objectif de l'évaluation PEFA sur « le climat » ou sensible au changement climatique a été reporté faute de financement.

Notons que la RDC se classe 151ème sur 179 pays dans l'Indice d'Inégalité de Genre de 2021 (IIG1). Aussi, l'aspect genre est essentiel dans le contexte actuel fragile de la RDC qui est affectée par un conflit qui dure depuis plus de trois décennies et qui est marquée par des niveaux élevés d'inégalité entre les sexes et de violence basée sur le genre. Sur ce, les 31 indicateurs de performance de la version du cadre PEFA ont été utilisés, ainsi que les 9 indicateurs de l'évaluation complémentaire pour le genre.

4. Présentation des indicateurs de notation et dimensions essentielles PEFA

Les indicateurs PEFA rendent mieux compte des progrès accomplis par rapport aux objectifs que l'on s'est assigné. La série d'indicateurs de haut niveau de PEFA se concentre sur les éléments clés de la gestion des finances publiques qui sont reconnus comme essentiels à la bonne gestion des finances publiques dans tous les pays.

Le Cadre de mesure de la performance en GFP, élaboré par le secrétariat PEFA et lancé en juin 2005 a été révisé en 2011, puis en 2015-2016. L'évaluation s'est basée sur les 31 indicateurs prévus par le nouveau cadre d'évaluation PEFA.

En effet, les notations des « *indicateurs dits de PEFA* » couvrent une période d'au moins trois ans et se rapportent au processus d'élaboration, d'exécution et de suivi du budget de l'Etat. La méthodologie proposée offre une meilleure possibilité d'intégration de la théorie en finances publiques et de la mesure en macroéconomie. Avec le cadre de 2016 du PEFA, l'évaluation de la performance de gestion des finances publiques est passée de 6 à 7 dimensions essentielles.

L'ensemble de ce dispositif permet *in fine* de mesurer les sept dimensions essentielles d'un système de gestion des finances publiques transparent et organisé :

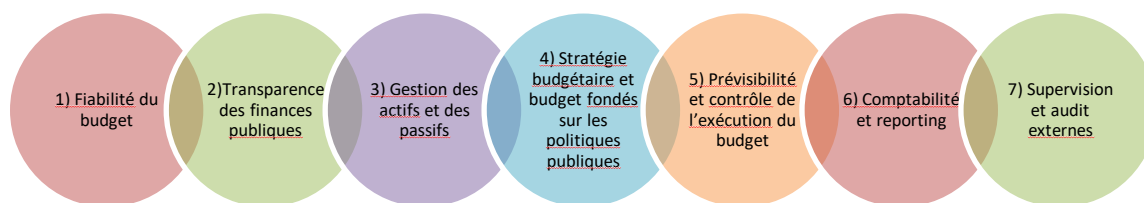


Figure 1. Les sept dimensions clés de cadre d'évaluation PEFA.

La notation des 31 indicateurs de performance est au centre du processus PEFA. Pour chaque indicateur, la note prend en compte un certain nombre de composantes, qui sont agrégées avec soit la méthode M1 de « maillon faible » (MF), soit la méthode M2 dite la méthode des « moyennes » (MO). Chaque indicateur précise la méthode à employer.

La méthode M1(MF) est utilisée lorsque tous les éléments sont importants pour que le processus/système considéré fonctionne : l'échec d'un élément compromet l'ensemble du processus. La note globale attribuée à l'indicateur est la note du maillon le plus faible de l'une de ses composantes. Lorsqu'une note plus élevée a été attribuée à l'une des autres composantes, le signe « + » est ajouté à la note de l'indicateur. En d'autres termes, cette méthode s'applique lorsqu'il y a un « maillon faible » dans la série interconnectée des composantes de l'indicateur. La méthode 2(MO) est usitée lorsque les éléments sont suffisamment indépendants pour que la mauvaise note de l'un ne compromette pas le processus tout entier. La note représente la moyenne.

Selon le Guide technique, chaque composante est notée séparément sur une échelle ordinale à quatre niveaux (A, B, C ou D), sur la base de critères précis établis pour chaque composante. Pour justifier l'attribution d'une note à une composante, il faut que tous les critères retenus pour cette note soient satisfaits. Si les critères ne sont que partiellement satisfaits, les conditions

requis ne sont pas remplies et la note attribuée doit être celle qui correspond au niveau inférieur de performance pour lequel tous les critères sont satisfaits⁶.

Le score le plus élevé est attribué à un indicateur donné si l'élément considéré du système de gestion des finances publiques a atteint l'objectif recherché d'une manière complète, méthodique, précise, dans les délais et coordonnée⁷.

Sur 31 indicateurs devant mesurer la performance de la gestion des finances publiques, il y a 28 indicateurs qui évaluent les systèmes nationaux de gestion des finances publiques et 3 indicateurs se rapportant aux pratiques des bailleurs de fonds.

La performance est mesurée par rapport à un étalonnage basé sur une "bonne pratique internationalement reconnue" représentant la note "A". Elle n'est pas nécessairement l'équivalent de la "meilleure pratique" internationale. La note "B" symbolise une bonne performance. La note "C" représente un système rudimentaire, mais le niveau de performance de base conforme aux bonnes pratiques internationales. C'est ici qu'il faut préciser que la note "D" symbolise une performance médiocre/insatisfaisante. Les indicateurs à plusieurs composantes peuvent avoir des notations intermédiaires (B+, C+, D+).

Il n'y a pas de note si les éléments de preuve ne sont pas suffisants. Il peut exister deux cas dans lesquels aucune note n'est attribuée à un indicateur ou à une composante. Dans certains cas, un indicateur ou une composante ne s'applique pas au système public évalué. Dans ces cas, la mention « NA » est attribuée au lieu d'une note. Par exemple, s'il n'existe pas de service d'audit interne (PI-26.1), la mention « NA » est attribuée aux autres composantes de l'indicateur PI-26 parce qu'il n'est pas possible d'évaluer ces composantes en l'absence d'un service d'audit interne.

Dans d'autres cas, la mention « Non utilisée » (NU) est utilisée à la place d'une note lorsqu'un indicateur particulier, par exemple, lorsque l'évaluation PEFA est combinée avec une autre évaluation détaillée de l'indicateur considéré, qui utilise un outil d'évaluation différent.

Il importe de justifier le recours à la mention « NA ». Les évaluations dans lesquelles moins des deux tiers des indicateurs PEFA sont notés doivent être désignées « évaluation PEFA partielle » pour les distinguer des évaluations qui appliquent intégralement la méthode PEFA⁸. En cas de divergence de points de vue entre les bailleurs de fonds et les autorités au sujet des conclusions du rapport, l'opinion des autorités peut être indiquée dans une annexe du rapport.

Du point de vue d'analyse des scores des indicateurs, l'objectif d'une bonne performance en matière de gouvernance financière est de pouvoir attribuer une note égale ou supérieure à B à plus de la moitié des 31 indicateurs PEFA.

⁶ Secrétariat PEFA, Manuel PEFA Volume II : Guide pratique d'évaluation PEFA, Washington D.C., 2^e édition, décembre 2018, p. 15

⁷ La notation a été significativement améliorée par le cadre PEFA 2016

⁸ Secrétariat PEFA, op. cit., p. 15, col. 2

5. Résultats d'évaluation et notations de rapports successifs PEFA en RDC

5.1. Evolution des indicateurs de notation des exercices PEFA

L'objectif d'une bonne performance en matière de gouvernance financière est de pouvoir attribuer une note égale ou supérieure à B à plus de la moitié des 31 indicateurs PEFA. Tandis que la performance minimale de la gouvernance est fixée à au moins la moitié des indicateurs (soit 16 indicateurs) qui doivent avoir une note supérieure ou égale à C.

Le tableau ci-dessous permet de retracer l'évolution de notes attribuées par différents exercices de l'évaluation PEFA et les observations récapitulatives relatives.

Tableau 1. Evolution comparée de la notation des évaluations PEFA en RDC

Note	2008	2012	2019	2024	Observations 2008/2012	Observations 2012/2019	Observations 2019/2024
Nombre de A	2	1	0	0	1 note dégradée	1 note dégradée	Dégradation inchangée
Nombre de B	1	5	0	1	4 notes améliorées	5 notes dégradées	1 note améliorée
Nombre de C+	-	-	1	0	Notation inexistante	1 note intermédiaire	1 note dégradée
Nombre de C	5	7	4	4	2 notes améliorées	3 notes dégradées	Pas d'amélioration
Nombre de D+	-	-	14	16	Notation inexistante	14 notes intermédiaires	2 notes interm. améliorées
Nombre de D	22	18	12	10	4 notes améliorées	6 notes dégradées	2 notes dégradées
Non noté	1	0	0	0	Plus de divergence	Pas de divergence	Pas de divergence

Source : Rapports PEFA 2008, 2012, 2019 et 2024, sauf observations par nous-même.

En se référant au le tableau ci-haut, il ressort qu'en 2008, sur les 30 indicateurs de haut niveau, seulement 8 indicateurs ont été notés C et plus. Un indicateur, le D-1 au sujet de l'aide budgétaire, n'a pas été noté car non pertinent. Tandis qu'en 2012, il indique que 13 sur 31 indicateurs ont obtenu à partir de la mention C et au-delà. Pour l'exercice 2019, sur 31 indicateurs, seuls 5 indicateurs ont obtenu la note C dont 1 indicateur noté C+. Aucune note B ou A. Le reste représente la mention D ou D+. Enfin, en 2024, 5 indicateurs sur les 31 indicateurs ont été notés C et plus. Aucune note A. Par rapport à l'objectif de la bonne performance, toutes ces évaluations ont obtenu des notes en dessous de la moyenne minimale requise. Aussi, la note globale de l'évaluation du pays correspond à D pour chacune de ces évaluations. Malgré quelques réalisations positives, rien n'a permis d'améliorer la note globale.

Concernant l'évaluation comparée des notes entre 2008 et 2012⁹, sur les 28 indicateurs de haut niveau qui mesurent les performances du système GFP, 16 ont une note identique à celle attribuée en 2008, 12 ont une note plus élevée et 2 une note moins élevée. Un indicateur qui n'avait pas été noté en 2008 l'a été en 2012. Si la baisse de note enregistrée par l'indicateur PI-3 correspond à une régression effective de la performance, celle de l'indicateur D-2 résulte par contre d'une divergence dans l'analyse de la situation faite par les deux missions. Parmi les

⁹ RDC/PEFA, PEFA RDC 2012 - Rapport final, p. 13 (version soft)

indicateurs dont la note n'a pas évolué, un bon nombre se rapportent à des domaines où des progrès ont été réalisés, mais ne permettent pas encore de justifier l'amélioration de la note globale. En 2012, quelques améliorations n'ont permis au pays que d'enregistrer une seule note A et cinq notes B contre 7 notes C.

En comparant l'évaluation de 2019 à celle de 2012¹⁰, la comparaison avec l'évaluation de 2012 doit être effectuée avec le cadre méthodologique de 2011. Avec ce cadre, les notes se sont améliorées pour seulement 2 indicateurs, ont diminué pour 4 indicateurs et sont restées les mêmes pour 13 indicateurs. 12 indicateurs ne sont pas comparables. Quatre indicateurs ont connu une régression : les recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé (PI-3) ; le caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget (PI-11) ; l'efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales (PI-20) ; la disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires (PI-23). Deux indicateurs ont connu une amélioration : l'étendue, la nature et le suivi de la vérification externe et (PI-26) ; l'examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif (PI-28). Les autres indicateurs n'ont pas enregistré d'évolution ou celle-ci n'est pas comparable à cause d'une différence d'appréciation.

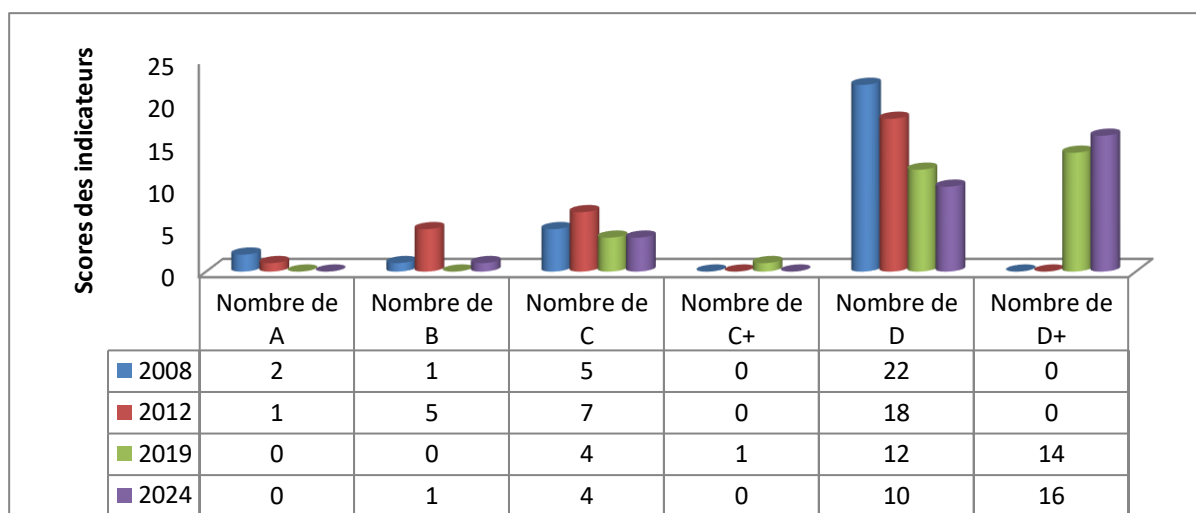
L'évaluation relative entre 2024 et 2019 reflète des améliorations dans une moindre mesure avec une seule note B de plus. En revanche, les deux évaluations sont exæquo avec 4 notes C. En somme, les notes obtenues à l'issue de ces 4 évaluations PEFA sont largement en dessous de la moyenne minimale exigée.

En outre, l'évaluation a appliqué le Cadre Complémentaire pour l'évaluation de la gestion des finances publiques sensible au genre de janvier 2020, qui est un ensemble d'indicateurs complémentaires (...) La GFP sensible au genre, souvent désignée aussi comme « budget sensible au genre » (BSG), intègre les questions de genre aux décisions financières et budgétaires et reconnaît que les politiques budgétaires (tant en dépense qu'en recette) ont des effets différenciés, dont l'analyse et l'examen des politiques et pratiques budgétaires doivent tenir compte¹¹.

S'agissant de la GFPSG, la RDC n'a pas encore commencé à appliquer la budgétisation sensible au genre à ce jour. Il n'existe aucun cadre juridique ni politique visant à garantir que la GFP devienne sensible au genre. Par conséquent, les résultats de l'évaluation PEFA GFPSG ont révélé des performances très faibles pour tous les indicateurs. Sur les 9 indicateurs, 8 indicateurs ont obtenu une note D et un D+.

¹⁰ RDC, PEFA RDC 2019 Rapport final, octobre 2020, p. 23 (version soft)

¹¹ IBF International Consulting Consortium, BM et UE/RDC, PEFA RDC 2024 Rapport provisoire Genre, nov. 2024, p. 1 version électronique



Source : nous-même à partir des données et scores de différents rapports PEFA

Graphique 1. Récapitulatif des scores comparés des indicateurs et exercices d'évaluation PEFA en RDC

Du point de vue analyse des scores des indicateurs, il y a 31 indicateurs de haut niveau qui mesurent les performances du système GFP. Pendant la période sous examen, comme on peut le constater sur le graphique, l'évolution des notes des scores traduit une détérioration grandissante de la gestion des finances publiques. Malgré les réformes envisagées, la GFP poursuit inlassablement sa descente en accélérée aux enfers de la mauvaise gouvernance.

En 2024, un seul indicateur est noté B et quatre autres notés C. Le reste des indicateurs sont notés soit D, soit D+. Le quatrième et dernier exercice PRFA reflète dans l'ensemble des indicateurs la dégradation plus accentuée par rapport à l'exercice précédant de 2019 alors que cette évaluation faisait déjà état de la dégradation de la quasi-totalité des notes positives réalisées lors de l'évaluation de 2012. Par rapport au premier exercice d'évaluation de 2008, l'évaluation de 2012 avait redonné l'espoir au pays en permettant d'améliorer 6 notes contre la dégradation d'une seule note et 24 notes inchangées. De plus, un indicateur qui n'avait pas été noté en 2008 l'a été en 2012.

Au niveau des composantes, l'évaluation fait ressortir que 9 composantes se sont améliorées et que 11 composantes ont régressé, tandis que les 72 autres composantes n'ont pas évolué. Cette situation fait clairement ressortir un « statut-quo » au niveau de la performance de la gestion des finances publiques en République démocratique du Congo par rapport à l'évaluation PEFA 2019.

5.2. Analyse comparée des résultats des exercices d'évaluation PEFA en RDC

La République démocratique du Congo a mené des évaluations PEFA en 2008, 2012, 2019 et récemment en 2024 pour analyser la performance de sa gestion des finances publiques (GFP). En comparaison avec la situation ayant prévalu au lendemain de la reprise de la coopération structurelle en 2001, la première évaluation PEFA 2008 note des améliorations, mais a révélé

une faible crédibilité budgétaire, avec des écarts significatifs entre les dépenses réelles et les budgets approuvés, certaines entités recevant des financements insuffisants tandis que d'autres dépassaient leurs allocations. Malgré une meilleure transparence budgétaire, des dépenses hors budget subsistaient.

En 2012, l'évaluation a noté dans l'ensemble des améliorations par rapport à 2008, notamment dans la production de documents budgétaires, mais des faiblesses persistaient concernant la discipline budgétaire, l'efficacité des procédures d'exécution et les mécanismes de responsabilité. Toutefois, cette documentation relativement fournie n'est toujours pas conforme à certaines dispositions pertinentes de la LOFIP.

Entre l'évaluation PEFA 2008 et 2012, il y a eu des progrès enregistrés, mais dans l'ensemble les résultats sont peu consistants. L'exécution des lois de finances au cours de la période sous examen demeure confuse et le cycle budgétaire est pour le moins désarticulé.

L'évaluation de 2019 n'a pas montré de progrès significatifs par rapport à 2012, soulignant des prévisions budgétaires irréalistes, des contrôles budgétaires faibles ou inexistantes, et une allocation des dépenses favorisant l'administration publique et la sécurité au détriment des priorités gouvernementales, telles que les programmes en faveur des populations défavorisées. De plus, les procédures d'exécution des dépenses contournaient souvent les processus établis, les décisions étant largement influencées par un petit groupe au sein de l'exécutif¹².

Les résultats de l'évaluation PEFA de 2019 ont été complétés par une évaluation de la gestion des investissements publics (PIMA)/Climat, PIMA menée par le FMI en 2022 (...) Le PIMA Climat a constaté que les engagements de la RDC dans la lutte contre le changement climatique commencent à peine à se répercuter sur les pratiques de la GFP¹³. Dans le cadre de la gestion des investissements publics en RDC, cette dernière fait mention de multiples faiblesses dont souffre le projet d'investissement public tout au long du cycle, à la fois en droit et en pratique. Bref, en 2019, au lieu de s'améliorer, la gouvernance des finances publiques n'a fait que se détériorer.

Compte tenu des faiblesses constatées par l'évaluation PEFA de 2019, cela a incité le gouvernement à lancer un nouveau Plan Stratégique de Réforme des Finances Publiques (PSRFP II) de la deuxième génération adopté officiellement en novembre 2021.

L'évaluation PEFA 2024 fait ressortir très peu de changements par rapport à 2019, avec à la fois des améliorations et des détériorations¹⁴.

¹² International Consulting Consortium (IBF), PEFA RDC 2024, Rapport provisoire, nov. 2024, version électronique, p. 40

¹³ Idem, p. 41

¹⁴ IBF International Consulting Consortium/RDC, PEFA RDC 2024 – Rapport provisoire, version électronique, Nov. 2024, p. 18

Actuellement, la documentation budgétaire bien qu'améliorée couvre toujours diverses formes de lois financières, y compris le projet de loi de finances de l'année (articles 78 et 79), le projet de loi de finances rectificative (article 80) et le projet de loi de finances pour la reddition des comptes (articles 81 et 82). En plus des documents stipulés dans la LOFIP, le Décret n°22/37 du 29 octobre 2022 sur la Gouvernance Budgétaire prévoit également, en son article 56, six autres documents qui doivent accompagner le projet de loi de Finances (PLF)¹⁵.

Entre 2019 et 2024, la performance des recettes s'est nettement améliorée, passant d'un écart systématique sous 92 % des prévisions à une exécution comprise entre 94 % et 112 %, reflétant une progression significative dans la fiabilité et la gestion budgétaire¹⁶.

En 2024, l'évaluation PEFA de GFP «*sensible au genre*» a été menée conjointement avec l'évaluation principale PEFA. L'évaluation a portée sur l'administration centrale et les mêmes entités qui sont couvertes par l'évaluation PEFA principale et portée sur trois années, à savoir 2021, 2022 et 2023.

Le cadre PEFA sur la GFPSG se fonde sur l'idée qu'une budgétisation réactive exige des institutions, des systèmes et des processus de GFP tenant compte des besoins différenciés des hommes et des femmes et des effets différenciés que les politiques et pratiques budgétaires ont sur les hommes et les femmes.

Au niveau international, la RDC a ratifié de nombreux instruments juridiques sur l'égalité des sexes. Même si le gouvernement a ratifié un accord international ET promulgué différentes lois pour garantir l'égalité homme - femme, des écarts entre les sexes subsistent dans plusieurs secteurs.

L'évaluation PEFA GFPSG 2024 indique qu'en « RDC, l'accès à l'éducation est moins favorable pour les femmes et les filles par rapport aux hommes et aux garçons, ce qui se traduit par des taux d'analphabétisme plus élevés parmi les femmes (34 %) par rapport aux hommes (23 %). Cette disparité se traduit également par un accès réduit aux opportunités professionnelles et à la sécurité alimentaire pour les femmes par rapport aux hommes¹⁷ ».

Les propositions de politique de recettes et de dépenses du gouvernement n'incluent pas d'analyse d'impact selon le genre. La circulaire budgétaire n'exige pas non plus que les unités budgétaires fournissent des informations sur l'incidence de genre des politiques publiques. Les documents budgétaires publics ne contiennent aucune information sur le genre, sauf dans le cas

¹⁵ Pour plus des détails lire le décret n° n°22/37 du 29 octobre 2022 sur la Gouvernance Budgétaire. Les six documents sont : des projets annuels de performance ; du plan d'engagement budgétaire consolidé ; du plan de trésorerie ; du plan de passation des marchés consolidé ; du programme d'investissements publics ; et enfin, un rapport sur les dépenses fiscales détaillant, notamment, l'impôt ou la taxe concernée, la nature, l'objectif poursuivi, les bénéficiaires et le montant.

¹⁶ IBF, BM et UE/RDC, op. cit., p. 51

¹⁷ IBF International Consulting Consortium, BM et UE, PEFA RDC 2024 Rapport provisoire Genre, novembre 2024, p.3 (version électronique)

du PAP, où deux ministères présentent des informations ventilées par genre. Les autorités ne préparent pas de rapports sur le genre. Par conséquent, l'examen du budget par le pouvoir législatif n'inclut pas un examen des effets des programmes de prestation de services sur les hommes et les femmes. L'examen par le corps législatif des rapports d'audit n'incluent pas un examen des impacts sexospécifiques des programmes de prestation de services.

En résumé, en dépit des efforts de réforme du système de GFP et quelques progrès induits dus à l'effet de nouveauté de certaines mesures, il ressort que les politiques publiques appliquées n'ont pas permis d'atteindre jusqu'à présent les principaux objectifs financiers et budgétaires, à savoir : la crédibilité des prévisions budgétaires, la discipline budgétaire globale, l'allocation stratégique des ressources, l'efficacité et l'efficience des services rendus.

5.3. Evolution indicateurs de notation PEFA en RDC et en Afrique

Au terme de quatre exercices PEFA réalisés au pays, quelle est la position occupée par la RDC sur l'échiquier continental ? En effet, chaque pays est tenu de relever le défi d'utiliser de manière optimale les ressources publiques pour pouvoir se développer. Il est alors important de retracer l'évolution de la notation PEFA RDC en comparaison à celle des autres pays subsahariens qui ont presque les mêmes potentialités en ressources naturelles ou qui sont confrontés quasiment aux réalités et défis similaires. Cela permet, au-delà de bonnes intentions déclarées par le Gouvernement, de se faire une idée sur le niveau des résultats atteints par rapport aux efforts fournis par d'autres gouvernements dans la conduite et la mise en œuvre de la réforme du système de la GFP.

En 2008, la RDC a obtenu la note D, soit la plus faible. C'est le cas de plusieurs autres pays notamment le Congo-Brazzaville, la RCA, le Soudan, le Tchad et la Somalie. Notons cependant que les pays ayant obtenu la note D correspondent curieusement à la carte des conflits en Afrique. Pour la RDC, en dépit des conflits armés, il sied de relever que la plus faible note D obtenue n'est pas une excusable d'autant plus le pays regorge d'immenses ressources naturelles et des ressources humaines suffisantes devant lui permettre d'atteindre rapidement les objectifs de l'évaluation PEFA.

Pour rappel, il existe, par ordre décroissant, 4 différentes notes, à savoir : A, B, C et D. En 2008, il ressort de la région Afrique que la note A n'a été obtenue que par deux pays, à savoir : la RSA et l'Ile Maurice.

En 2012, compte tenu des progrès réalisés, la RDC est logée à une nouvelle enseigne aux côtés des pays comme le Niger, la Mauritanie, le Mali, le Sénégal, le Kenya, le Rwanda, etc. De toute façon, la note C obtenu n'est pas un satisfecit pour la RDC d'autant plus que le pays regorge d'importantes ressources naturelles et humaines qui doivent lui permettre d'atteindre rapidement les objectifs de l'évaluation PEFA.

En 2019, compte tenu de la détérioration des scores dans plusieurs cas, la RDC a régressé pour finalement obtenir en moyenne la note de 1,6 contre la note la plus élevée de 3,6 attribuée à l'Afrique du Sud et la note la plus faible de 1,4 décerné à la RCA, la Guinée Bissau et le Togo.

Désormais, la RDC se retrouve aux côtés des pays comme le Malawi et la Guinée. Or, les pays comme le Sénégal et le Kenya avec lesquels il était exæquo en 2012 l'ont devancé en obtenant respectivement 2,1 et 2,4.

Si le budget 2019 a respecté le critère sur le déficit budgétaire de 3% du PIB, avec un déficit estimé d'environ 2,3% du PIB, il a surtout été financé par les avances de la Banque centrale du Congo au Gouvernement, ce qui ne respecte pas le critère de convergence de la COMESA¹⁸.

En 2024, les projections budgétaires pour l'année fiscale et les années suivantes sont présentées dans le Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT), mais elles manquent de réalisme. Et, les critères de convergence régionale ne sont pas intégrés.

La RDC est membre de la SADC (Southern African Development Community) et s'est engagée depuis 2015 dans l'intégration régionale du Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA). Elle est donc tenue de respecter les critères de convergence qui s'appliquent aux pays de ces différentes zones. Toutefois, peu de réformes sont en cours sur le respect des critères de convergences de la SADC et du COMESA.

Actuellement, la RDC est dans la catégorie des pays ayant le score le plus bas (D*) loin derrière les pays plusieurs pays du COMESA. Le point commun de ses avancées est qu'elles ne se sont pas traduites par des progrès significatifs sur le terrain.

5.4. Y a-t-il le salut en dehors de la performance ?

Suite aux nombreuses faiblesses enregistrées à l'évaluation PEFA de 2019 qui a d'ailleurs marqué un recul par rapport à l'exercice 2012, le COREF a lancé en 2021 dans une quête de la performance, un plan stratégique de la deuxième génération en remplacement du PSRFP 2010. Toutefois, le COREF a reconduit, dans ce nouveau plan stratégique, l'erreur de d'augmenter le nombre d'axes de réforme (avec huit axes contre six piliers précédemment). Or, l'éclatement du système de GFP en de nombreux axes correspondant à certains services n'a fait que renforcer le cloisonnement des services à reformer et attiser des conflits d'intérêts. Ce qui est contraire à la bonne pratique internationale qui se fonde sur un nombre plus réduit des axes en concentrant les matières à réformer en principales branches des finances publiques.

Dans les pays de l'Afrique australe ou de l'Ouest qui font preuve des meilleures pratiques, la réforme des finances publiques ne comprenait que deux axes ou piliers basés sur la réforme budgétaire et la réforme de la comptabilité publique et trésorerie. Dans cette optique, trois thématiques doivent normalement inspirer la réforme budgétaire et ses grandes orientations. Ce sont : (i) Gérer l'État autrement; (ii) Réformer l'État par le Budget; (iii) Renforcer la démocratie par le budget.

Par ailleurs, en Corée du Sud, par exemple, le premier pays d'Asie qui a su réaliser des grands progrès en gouvernance des finances publiques, la grande réforme en la matière englobait trois

¹⁸ RDC, Rapport PEFA RDC 2019 – Rapport final, octobre 2020, pp. 103 - 104 (Version électronique)

réformes plus une auxiliaire, connue sous l'appellation « *trois plus un* » (3+1). Il s'est agi de la réforme du système de budgétisation, du système des finances nationales (comptabilité et trésorerie), du système de gestion de performance (système inhérent au budget programme) et système numérique de budget et comptabilité (outils informatiques et de gestion intégrée). Selon Jeonghee LEE (2018)¹⁹, cette réforme en Corée du Sud pouvait être représentée schématiquement comme suit :

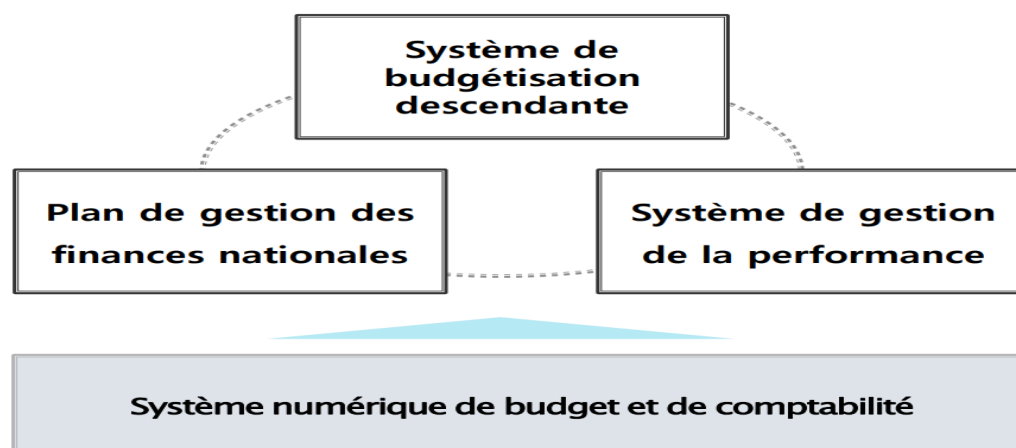


Figure 2. Les composantes de la réforme de la gouvernance des finances publiques

En procédure de budgétisation, la Corée du Sud a adopté la budgétisation descendante pour faire respecter la politique budgétaire. La budgétisation descente est justement connectée aux procédures de distribution des ressources, mais elle accroît néanmoins la participation de chaque ministère par la décentralisation à travers le CDMT sectoriel et en renforçant la responsabilité de la gestion de l'exécution de chaque ministère. Dans chaque ministère, le système de gestion de la performance, l'une des trois composantes de la réforme des finances publiques, fonctionne comme suit :

- établir des objectifs stratégiques et des politiques à moyen long terme pour sa mission ;
- Etablir des objectifs de performance sur la manière d'atteindre ces objectifs et développer des indicateurs de performance pour mesurer le degré des progrès.
- Introduire un système d'autoévaluation des projets/programmes en tant qu'unité de vote afin de relier le plan de performance et le rapport de performance du budget.

Par contre en RDC, aucune composante de gestion de la performance ne constitue ni un axe, ni un pilier de la réforme budgétaire. Or, en tant qu'innovation majeure de la LOFIP, la performance doit être au cœur du processus budgétaire et de la redevabilité des gestionnaires. Dans la pratique, l'implémentation du cadre et de la démarche de la performance ne sert qu'à un vernissage de la budgétisation.

¹⁹ Jeonghee Lee, Renforcement du système des finances publiques en Corée du Sud, exposé au séminaire atelier, KDS, Seoul, nov. 2018, p. 7

En 2023, sept ministères pilote ont été sélectionnés pour élaborer leurs prévisions budgétaires en mode programme en même temps que le mode moyen. Un double travail inutile car, il ne donne lieu à aucun avantage à ces ministères comme l'exigent les bonnes pratiques. Le Ministère du Budget a organisé des conférences de performance en faveur des ministères pilote pour analyser et valider les Projets Annuels de Performance. Le PAP 2024 publié sur le site du ministère du budget est à mettre à l'actif de la réforme.

La plupart des ministères sectoriels élaborent des plans annuels de performance (PAP), contenant des objectifs des programmes, des indicateurs de produits et des cibles, et les PAP sont annexées au PLF, qui est publié. Pas d'évolution par rapport à la situation précédente²⁰. A ce jour, pas un seul ministère n'est éligible pour migrer vers la gestion en mode programme contrairement au principe de la progressivité fixé par la LOFIP (cf. art. 230 al.1 et 2).

Mais, il faut signaler une faible qualité de ces conférences de performance due au fait que la structure qui centralise et valide le PAP est différente de celle qui centralise le RAP ; une procédure qui déroge ainsi aux bonnes pratiques internationales. Le PAP et RAP sont deux outils par excellence de performance qui ont le même format et traduisent une même réalité en amont et en aval de l'exécution budgétaire. En fait, c'est le RAP N-1 qui sert de base des discussions lors de l'élaboration du PAP N+1 préparé au cours de l'année N. La séparation de services de centralisation de ces deux outils est consacrée par la Circulaire interministérielle N° 001/MINETAT/MIN.BUDGET/2022 et N°CAB/MIN.FINANCES/2022/001 du 21 janvier 2022 prise par le Ministre du Budget et Ministre des Finances. Il faut signaler qu'en ce mois d'avril 2025, l'élaboration des RAP 2024 est lancée comme une première expérience avec les ministères sectoriels pilote et la centralisation de ces RAP sera faite par le ministère des Finances.

En résumé, le PEFA 2024 note que : « les performances budgétaires de la République démocratique du Congo (RDC) ont connu des avancées, notamment en matière de gestion de la dette et d'amélioration des prévisions budgétaires. Cependant, des faiblesses structurelles persistent, affectant la transparence, le contrôle interne et la gestion des écarts budgétaires. Ces insuffisances continuent de limiter l'efficacité globale du système financier public, entravant la réalisation des objectifs budgétaires prioritaires que sont la discipline budgétaire, l'allocation stratégique des ressources et l'efficacité des services publics »²¹.

6. Résumé des points forts et points faibles du système tirés des évaluations PEFA

L'évaluation PEFA 2024 présente une image de continuité des évaluations précédentes, mais avec quelques améliorations dans certains domaines. C'est sans oublier que de nombreux domaines clés nécessitent encore des améliorations substantielles pour assurer une meilleure gestion des finances publiques.

²⁰ IBF, BM et UE/RDC 2024, op. cit., p. 68

²¹ Idem, p. 191

6.1. Principaux points forts du système de GFP

L'évaluation PEFA RDC 2024 a certainement permis d'actualiser les forces et les faiblesses du système de GFP. En ce point, on peut citer les principales forces suivantes :

- Les prévisions macroéconomiques et budgétaires sont désormais plus détaillées, couvrant l'année en cours et les deux années suivantes, bien que certaines hypothèses et explications des différences avec les prévisions précédentes manquent encore. Les estimations de l'impact budgétaire liées aux modifications proposées à la politique budgétaire font toujours défaut.
- La production régulière et en temps opportun des rapports d'exécution budgétaire permet un suivi continu contribuant tant soit peu à renforcer la discipline budgétaire. Il en est de même de l'examen des états de reddition des comptes par la Cour des comptes.
- Des efforts sont réalisés sur l'assainissement des budgets annexes et des comptes spéciaux, l'affectation et le transfert des recettes au profit des provinces au fur et à mesure du transfert effectif des compétences et des responsabilités, mais les résultats ne sont pas suffisamment significatifs pour pouvoir être mesurés par le cadre méthodologique.
- L'exécution des recettes s'est améliorée de manière significative. Les recettes réelles atteignent désormais entre 94 % et 112 % des prévisions, reflétant une meilleure adéquation avec les objectifs fixés.
- Une amélioration notable est la quantification de certains risques budgétaires pour 2023-2025 dans un document publié en 2022, bien que certains risques ne soient toujours pas quantifiés. Mais le cadre d'évaluation des risques reste insuffisant, avec des processus d'identification et d'évaluation souvent imprécis.
- Une stratégie de gestion de la dette à moyen terme a été introduite, accompagnée de politiques claires en matière d'emprunts et de garanties. Cela marque une avancée notable dans la gestion et la durabilité de la dette publique.

6.2. Principales faiblesses du système de GFP

Depuis l'exercice d'évaluation PEFA RDC 2008, de nombreuses faiblesses concernant le système de GFP ont été rapportées par les différents rapports d'évaluation PEFA et avec le temps, il y en a qui sont résorbées par la réforme, d'autres sont en cours de résolution. Par contre, d'autres encore subsistent lesquelles sont reprises dans le dernier rapport en date de 2024. On peut principalement citer comme faiblesses :

- L'exécution des dépenses reste inférieure à 85 % des totaux approuvés, soulignant des difficultés persistantes dans le contrôle des dépenses et la mise en œuvre des budgets. Cependant, d'après la dernière évaluation PEFA (2024 ; p.183), les écarts entre les dépenses réelles et le budget approuvé ont dépassé 15% pour chacun des trois derniers exercices, indiquant un besoin d'amélioration dans l'alignement stratégique des ressources;
- Une proportion importante des dépenses et des recettes échappe toujours à la comptabilisation officielle, ce qui limite la transparence et l'audit.

- les réserves budgétaires pour les dépenses imprévues représentent en moyenne entre 3 et 6% du budget initial, mais d'autres postes sont utilisés pour effectuer des ajustements budgétaires, ce qui peut affecter l'allocation stratégique des ressources.
- Le suivi des arriérés demeure absent, tandis que leur niveau reste élevé, dépassant 10 % des dépenses totales.
- Les états financiers des établissements publics continuent de souffrir de délais de transmission, et la transmission des comptes de gestion par les administrations infranationales reste un défi, avec des informations non communiquées.
- Les analyses économiques des projets d'investissement et leur classement par ordre de priorité manquent toujours de transparence et d'informations complètes. La présentation des coûts totaux des grands projets d'investissement reste incomplète, bien que des améliorations soient nécessaires. Les informations concernant la mise en œuvre des projets d'investissement continuent d'être suivies, mais ne sont ni consolidées ni publiées.
- La gestion des actifs de l'État, y compris les immobilisations et la cession des actifs, manque de transparence et de suivi comptable adéquat. Les données sur la dette publique intérieure ne sont toujours pas rapprochées annuellement, et les politiques de gestion de la dette ont été documentées et améliorées, bien que certains aspects restent à renforcer.
- Notons que l'allocation des ressources est mal répartie. Bien que les dépenses de personnel soient relativement bien gérées, d'autres catégories, notamment les frais financiers et les dépenses de capital, souffrent d'une prévision et d'une exécution inadéquates.
- Les dépenses contraignantes (rémunérations) sont très importantes par rapport aux dépenses prioritaires (santé et éducation). Généralement, les dépenses de souveraineté et de défense dépassent largement les montants autorisés par l'Assemblée nationale. La plus grande partie des ressources de l'Etat n'est pas utilisée pour fournir des services à la population.
- La notion de risque n'est pas clairement définie ni communiquée, ce qui complique la hiérarchisation et l'élaboration de réponses appropriées. Par ailleurs, l'absence de données fiables entrave l'analyse précise de l'importance et de la probabilité des risques, limitant ainsi l'efficacité globale de leur gestion.
- les recettes et les dépenses des unités extrabudgétaires sont importantes et ne sont pas rapportées. D'où, la nécessité d'une meilleure intégration de ces unités dans le processus d'allocation des ressources. En d'autres termes, les données financières sont fragmentées et contiennent des erreurs – il existe des différences significatives entre les sources des données. Cela indique un besoin d'améliorer le reporting en exécution et la précision des projections pour une meilleure allocation stratégique des ressources.
- Le système d'information et de communication souffre d'un manque de fluidité dans la transmission des données pertinentes, en particulier sur les risques et les priorités stratégiques. Cela entrave la capacité des responsables à prendre des décisions éclairées et rapides. La production de rapports budgétaires, bien qu'en temps opportun, manque parfois de comparabilité avec les budgets initiaux ou révisés, réduisant leur utilité pour la prise de décision ;

- Jusqu'à présent, le Gouvernement recourt à une politique budgétaire discrète. Il a utilisé, par exemple, une stratégie budgétaire pour l'année fiscale 2020-2022 qui n'est pas publiée. A cet effet, l'allocation des ressources pourrait ne pas être pleinement alignée sur les objectifs stratégiques à plus long terme. Cela suggère une amélioration des outils d'élaboration des politiques publiques et de communication sur la politique budgétaire.
- Le projet de budget pour 2024 a été soumis à l'approbation du pouvoir législatif entre un et deux mois avant le début de l'exercice suivant. Cependant, les procédures d'approbation ne prévoient pas de consultations publiques. Ce qui ne favorise pas l'alignement stratégique des ressources sur les priorités de la population.
- On ne trouve pas, par exemple, une différenciation entre les projets qui sont sous la gestion financière du Ministère de la Santé publique ('on-budget') et les projets qui sont exécutés par les institutions non-gouvernementales ('off-budget'). Il n'existe pas un moyen de partager des estimations financières des projets multi-secteurs parmi les institutions bénéficiaires.

7. Défis et contraintes de la gestion des finances publiques

Fragilisée par la guerre et conflits armés pendant plusieurs décennies et dans le contexte de la pandémie du Covid-19, les statistiques collectées par les évaluateurs PEFA lors des quatre exercices d'évaluations considérées sont certes non exhaustives. Logiquement, la transparence budgétaire est limitée parce que les rapports financiers fournis sont incomplets et l'accès du public aux informations budgétaires s'avère insuffisant.

C'est ici qu'il faut signaler que le Gouvernement avait adopté une feuille de route de migration vers le budget-programme 2022 -2024 fixant les principales étapes et actions critiques à mettre en œuvre. La réforme est cependant tombée dans l'impasse à cause de réticences des services conservateurs, mais aussi et surtout de la modicité du financement propre du Gouvernement. Pis, la mauvaise gestion des finances publiques caractérisée par les détournements des deniers publics et l'évasion fiscale est loin de s'effacer dans l'univers congolais. Pour toutes ces raisons principalement les notations obtenues par la RDC aux différentes évaluations PEFA laissent à désirer.

Certes, des améliorations ont été apportées, ces dernières années, sur le format et le contenu du PTR aux fins de le rapprocher des bonnes pratiques, il n'en demeure pas moins que cet outil reste perfectible à maints égards à travers une prévision plus réaliste et dans le lancement des opérations financières.

La LOFIP en vigueur étant une loi d'initiative des bailleurs de fonds, c'est plus facile de comprendre pourquoi le Parlement n'est pas exigeant dans la mise en œuvre de cette loi et le portage politique de cette réforme pose problème depuis toujours. Il est illusoire d'espérer basculer vers la gestion en mode programme en 2028, qui coïncide avec une année électorale à tous les niveaux.

La budgétisation orientée par la performance est sans doute l'innovation la plus importante de la LOFIP, mais la réforme sous-jacente demeure la plus marginalisée en termes d'appui technique et financier. On note un déficit criant de renforcement en capacitation des acteurs appelés à instaurer le cadre et la démarche de performance. La LOFIP prône en effet la modernisation du mode de budgétisation en substituant à un budget par postes de dépenses, un budget par programmes, c'est à-dire en remplaçant la logique des moyens par la logique des résultats.

Concrètement, il s'agit surtout de moderniser le mode présentation du budget en introduisant une budgétisation orientée par la performance. Celle-ci est en réalité mise en place par deux innovations distinctes mais complémentaires voire indissociables : la budgétisation par programmes (i) et l'introduction d'une démarche de performance (ii).

De plus, il faut relever que la réflexion concernant cette réforme n'est pas systémique. Au lieu de 2 ou 3 systèmes pris en compte dans d'autres pays plus avancés dans la réforme des finances publiques, la RDC a mis plutôt l'accent sur des piliers (six piliers dans PSRFP 2010) ou axes (huit axes dans le PSRFP 2021). En fait, la cartographie de ces piliers ou axes correspond souvent aux périmètres de certains services qui sont logiquement des points focaux et qui sont pourtant à réformer. Dans ce contexte, la réforme s'apparente à une démarche qui consiste à demander à un « noyé » de ne pas se sauver de sa noyade. Comment est-ce possible ?

Au lieu de réformer, on assiste au renforcement du cloisonnement des services de l'Administration publique d'ores et déjà fustigé par des rapports d'audits externes. Les réflexions menées dans les piliers ou axes de la réforme sous forme d'ateliers sont voués à l'échec car, dans la plupart des cas, les conclusions sont la résultante de la volonté des participants invités en surnombre par l'organisateur COREF dont la « *neutralité* » s'est émoussée au fil des années. Ainsi, la réforme est réduite à une simple « *amélioration de l'existant* » plutôt que de refonder le système de la GFP initialement évoqué comme objectif principal de cette réforme. S'agissant des projets de réforme audacieux ou trop osés, l'implémentation de la démarche de performance à tous les niveaux de pouvoirs par exemple, l'on évoque le manque de financement pour l'opérationnalisation desdits projets, autrement on politise la réflexion et en créant délibérément un flou ou des contradictions au niveau de la réglementation.

Il est déplorable que l'évaluation PEFA dans sa notation puisse s'abstenir de développer des indicateurs de performance se rapportant à l'organe technique qui pilote la réforme à réaliser et encore moins pour la notation de la stratégie utilisée au regard des résultats obtenus par rapport aux objectifs poursuivis et aux moyens reçus. Dans cette optique, le Rapport issu de l'évaluation PEFA pourra déboucher à une prise de décision efficace et efficiente de la mise en œuvre de la réforme. L'évaluation PEFA fera ainsi œuvre utile afin d'éclairer la religion des décideurs.

Conclusion

Dans le domaine d'évaluation de gestion des finances publiques, on peut retenir que le PEFA est à la fois une approche et un outil pertinents pour évaluer directement la qualité de la GFP en déterminant si celle-ci s'est améliorée ou non. Il permet également de sonder indirectement la crédibilité financière d'un emprunteur potentiel. Les quatre exercices d'évaluation PEFA réalisées en RDC prouvent dans une certaine mesure la volonté du gouvernement congolais à moderniser la gestion des finances publiques après de très longues années de crises de la dette publique et de la gabegie financière.

Toutefois, il ressort des conclusions tirées de ces évaluations PEFA que la réforme système de gestion des finances publiques en RDC est loin d'être performante et doit être redéfinie pour espérer atteindre ses objectifs. Le succès de cette réforme n'est perceptible que sur le plan de la forme (production des documents budgétaires et information, organisation de forums...), mais il l'est beaucoup moins dans le fond et en comparaison aux bonnes pratiques internationales. En d'autres termes, le point commun de ses avancées est qu'elles ne se sont pas traduites par des progrès significatifs sur le terrain.

La mise en œuvre de la réforme en cours est caractérisée par une longue période de tâtonnements dus aux résistances au changement et à la complexité des innovations contenues dans la LOFIP. C'est dans ce contexte que la République a raté par deux fois l'occasion de migrer vers le budget programme en 2018 et 2023 donnant lieu à des moratoires. Le dernier en date expirera à l'horizon 2028.

En effet, la réforme de GFP prévoit normalement deux possibilités de migrer vers le budget programme : soit par l'approche *big-band* c'est-à-dire la migration ici et maintenant sans condition, soit par l'approche progressive consistant à accepter la migration par vague ayant reçu le satisfecit du comité habilité. Contrairement au principe de progressivité prescrit par la « Constitution financière » qu'est la LOFIP, l'on assiste à une troisième voie, celle d'un *big-bang in fine* du processus de conformité. Dans ce cas, la première et la dernière vague des ministères et institutions pilote devront basculer au même moment à l'horizon 2028.

L'approche du COREF rend la migration hypothétique et plus couteuse à la longue suite au processus en cours du rajeunissement du personnel de la Fonction publique entraînant la mise en retraite des cadres formés sur la gestion du budget en mode programmes. D'aucuns estiment que le big-bang « *made in DRC* » est à la limite incertaine car, il est assorti des conditionnalités comparables aux travaux d'Hercule. En clair, il est difficile de faire évoluer la pratique de la gestion des finances publiques au pays, si en lieu et place du principe de la progressivité pour basculer vers le budget programme, le COREF persiste à s'opposer au basculement vers le budget programme des ministères et institutions pilotes.

Les avancées ou faiblesses de la réforme du système de gestion des finances publiques en RDC sont à inscrire soit à l'actif, soit au passif du COREF en tant qu'organe technique en charge de pilotage de cette réforme du système de GFP. Malgré quelques réalisations positives, rien n'a

permis d'améliorer la gestion des finances publiques. La note globale de l'évaluation du pays correspond à D pour chacune de ces évaluations. Pour toute la période de ces quatre évaluations, durant 19 ans, la note globale se situe en dessous de la moyenne minimale requise par rapport à l'objectif de la bonne performance. En d'autres termes, ce bilan peu reluisant plaide pour une remise en question du rôle joué par le COREF et du plan stratégique de la réforme endossé par le Gouvernement.

Sur ce, le COREF devra revêtir son statut d'antan de structure de missions, c'est-à-dire ayant un mandat limité dans le temps et dans l'espace. En outre, qu'il soit rattaché à la Primature et non placé comme c'est fut le cas sous une double tutelle polysémique du Ministère du Budget et Ministère des Finances. Son statut actuel d'établissement public (structure pérenne) est ni plus ni moins en contraction flagrantes avec les raisons fondamentales qui ont présidé à sa création en 2009 d'une part et, d'autre part, avec les bonnes pratiques internationales.

Puisque la réforme budgétaire est « transversale » et « complexe », il est judicieux de confier le lead du pilotage politique et la coordination de la dite réforme à la Primature. Suite au retard dû aux deux moratoires de cinq ans sollicités et obtenus par le Gouvernement, il est crucial de prendre dès à présent des initiatives à résultats rapides (IRR) en empruntant des raccourcis, mais également augmenter de manière significative le financement domestique de cette réforme. La présente étude n'étant pas une panacée, elle vient de juste de poser les bases d'autres recherches plus approfondies et fouillées sur l'évaluation PEFA ou en combinant le PEFA avec d'autres outils d'évaluation financière.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. André Loozekoot et Geske Dijkstra, L'imputabilité publique et le programme PEFA (Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière) : Evaluation in *Revue internationale des Sciences administratives*, 2017/4, vol. 83, pages 817 à 838
2. COREF/RDC, Exposé sur le séminaire de sensibilisation et d'informations sur le PEFA, Centre Béthanie, Kinshasa, 29 mars 2012
3. IBF International Consulting Consortium, BM et UE/RDC, Rapport PEFA RDC – Rapport provisoire, nov. 2024
4. IBF International Consulting Consortium, BM et UE/RDC, PEFA RDC 2024 Rapport provisoire Genre, nov. 2024, 32 pages
5. Jean-Marc Philip et Autres, PEFA RDC 2024 – Présentation en atelier, COREF, Kinshasa, 22 – 23 avril 2024 (www.pefa.org)
6. Jeremie-Daussin-CHARPENTIER, Revue africaine des finances locales, éd. 2014
7. Jeonghee LEE, Renforcement du système des finances publiques en Corée du Sud, exposé au séminaire atelier, KDS, Seoul, du 4 – 17 nov. 2018
8. Journal « *Le Monde* » en ligne du 22 octobre 2024 actualisé le 23 octobre 2024 consulté le 13 nov. 2024
9. MAKABA ZALAGILE Samuel, Notes de cours des finances publiques (inédites), 2021 - 2022
10. PEFA/RDC, Mesure de la performance de la gestion des finances publiques en RDC – Selon la méthodologie PEFA, mars 2008, version électronique pdf en ligne, 253 pages URL : www.pefa.org

11. Nicolas FLEURY, L'évaluation des politiques publiques - Retour sur l'expérience française et les conceptions syndicales, octobre 2011, en ligne sur Net, URL : <http://www.groupe-alpha.com/data/document>
12. PEFA Secretariat, Public expenditure and Financial Accountability (PEFA), ACE/CECOD Madrid, nov. 13, 2009,
13. PEFA, Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques, révision janvier 2011, Washington, USA, 94 pages
14. RDC, PEFA RDC 2012 Rapport provisoire 2012 en RDC, Draft 2, novembre 2012, 135 pages
15. BM et DFID/RDC (2012), Evaluation de la gestion des finances publiques de la république du Congo – Rapport PEFA sur les performances, juin 2013, 133 pages
16. RDC, Loi n°011/11 du 13 juillet relative aux finances publiques (LOFIP) et Loi n°23/030 du 28 juin 2023 modifiant et complétant la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 telle que modifiée par la Loi n°18/010 du 09 juillet 2018 relative aux Finances publiques
17. PEFA/RDC (2019), Evaluation de la performance de la gestion des finances publiques en République Démocratique du Congo - selon la méthodologie PEFA 2016, Rapport final, octobre 2020 (version électronique)
18. RDC, Circulaire interministérielle N°001/MINETAT/MIN.BUDGET/2022 et N°CAB/MIN.FINANCES/2022/001 du 21 janvier 2022 prise par le Ministre du Budget et Ministre des Finances
19. RDC, Plan Stratégique de Réformes sur les finances publiques (PSRFP), mars 2010, 40 pages
20. RDC, Plan stratégique de la Réforme des Finances publiques – PSRFP, novembre 2021, 62 pages
21. Richard Marceau, Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique – Evaluation de programme, p. 1, www.dictionnaire.ena.ca
22. Secrétariat PEFA, Rapport Mondial 2022 sur la Gestion des Finances Publiques – Les enjeux mondiaux de gestion des finances publiques et de budgétisation de crise : perspectives croisées sur l'Afrique, 16 février 2023, www.pefa.org

Annexe 1

La série d'indicateurs de haut niveau sur la performance de la gestion des finances publiques

	A. FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget
PI-1	Dépenses effectives totales par rapport au budget approuvé initialement
PI-2	Composition effective des dépenses par rapport au budget approuvé initialement
PI-3	Recettes effectives totales par rapport au budget approuvé initialement
PI-4	Stock des arriérés et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses
	B. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES INTERSECTORIELLES : Couverture et transparence
PI-5	Classification du budget
PI-6	Couverture des données d'information incluses dans les documents du budget
PI-7	Importance des opérations non signalées de l'administration centrale
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global lié aux autres entités du secteur public
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires
	C. CYCLE BUDGÉTAIRE
	C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques
PI-11	Rigueur des méthodes utilisées pour l'établissement du budget annuel et participation à ce processus
PI-12	La planification budgétaire, la politique des dépenses publiques et la budgétisation s'inscrivent-elles dans une perspective pluriannuelle ?
	C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget
PI-13	Transparence des obligations et des dettes des contribuables
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt
PI-15	Efficacité du recouvrement des échéances fiscales
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses
PI-17	Enregistrement et gestion des encaisses, des dettes et des garanties
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie
PI-19	Concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles pour les passations de marchés
PI-20	Efficacité des contrôles internes applicables aux dépenses non salariales et à la gestion des actifs
PI-21	Efficacité de l'audit interne
	C(iii) Procédures comptables, documents comptables et rapports financiers
PI-22	Régularité des opérations de rapprochement des comptes et respect des délais impartis pour les effectuer
PI-23	Existence de données d'information sur les ressources reçues par les unités de prestation de services
PI-24	Qualité des rapports sur l'exécution du budget fournis en cours d'année et respect des délais prévus pour les établir
PI-25	Qualité des états financiers annuels et respect des délais prévus pour les établir
	C(iv) Examen et audit externes
PI-26	Portée, nature et suivi de l'audit externe
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le corps législatif
PI-28	Examen des rapports d'audit externe par le corps législatif
	D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS
D-1	Prévisibilité du soutien budgétaire direct
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports concernant cette aide
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

Source : Secrétariat PEFA

ANNEXE 2 : TABLEAU SYNTHÈSE DES ÉVALUATIONS PEFA DES DIMENSIONS BUDGÉTAIRES ESSENTIELLES EN RDC

Dimensions essentielles	2008 Cadre PEFA 2005	2012 Cadre PEFA 2011	Exercice 2019 Cadre PEFA 2016	Exercice 2024 Cadre PEFA 2016	Observations
1. Fiabilité du budget/Crédibilité du budget	*Les prévisions budgétaires (dépenses et recettes) sont irréalistes ; *L'envoi de deux lettres plafonds, l'une pour les plafonds indicatifs, l'autre pour les plafonds définitifs, prévu dans son principe, n'a pas toujours lieu.	*Les prévisions budgétaires sont moins réalistes qu'avant.	*Le budget voté par l'Assemblée nationale n'a aucune fiabilité et les dépenses réelles se sont fortement écartées du budget initial. *La faiblesse des dépenses réalisées dans les budgets annexes et les comptes spéciaux fait ressortir l'absence de transmission des informations de la part des organismes dépensiers. *Les dépenses pour imprévus ont représenté respectivement 6,2 milliards de FC en 2016, 29,5 milliards de FC en 2017 et 38,8 milliards de FC en 2018. Elles ont représenté en moyenne environ 0,2% des dépenses totales prévues	*Les dépenses effectives ont représenté moins de 85% du montant total des dépenses approuvées inscrites au budget pour 2016 et 2017. *La composition des dépenses, classées par fonction et catégorie économique s'est écartée de plus de 15% du budget initial pour respectivement deux années de la période sous revue et trois derniers exercices. *Les dépenses financées par des réserves pour dépenses imprévues sont restées conformes à la norme de moins de 3 % du budget initial.	*L'évolution se traduit par la dégradation de l'indicateur PI-3 (Recettes réelles totales par rapport au budget) *Des arriérés de paiement toujours en hausse ; *Le cumul des arriérés budgétaires, masqué dans un premier temps par la possibilité de reporter.
2. Transparence des finances publiques/Exhaustivité et transparence	*Les opérations extrabudgétaires et hors chaîne sont importantes ; *La mise en place de la décentralisation est encourageante mais la décentralisation budgétaire semble bloquée	*Au niveau de la chaîne, les procédures d'urgence restent la règle et la procédure normale une exception ; *Faible coordination entre les EAD et le niveau central	Le montant des opérations non rapportées de l'administration centrale n'est pas précisément mesurable, mais est important ; Les transferts aux administrations infranationales ne sont pas effectués conformément à la loi ; Le public a encore trop peu accès aux informations budgétaires	*Les documents budgétaires comprennent au moins trois éléments de base (prévisions déficit ou excédent et résultat d'exploitation, résultats budgétaires et les données budgétaires agrégées (recettes et dépenses) pour les principales rubriques *Certains risques du portefeuille de l'Etat sont présentés dans les rapports sur la dette, mais d'autres par exemple liés aux garanties, à l'endettement des entreprises publiques, ainsi qu'à la situation des banques publiques ne sont pas quantifiés. *Aucun rapport de suivi sur les ressources reçues par les unités de prestation de service n'a été produit au cours d'au moins un des trois derniers exercices, et aucune enquête n'a été réalisée à cet effet. *Manque d'évaluations indépendantes de l'efficacité ou de l'efficacité des fonctions de prestation de services.	*La classification du budget et les ESB permettent de faire une bonne évaluation de risques budgétaires *L'information du Parlement et du public s'est améliorée Aucune dégradation d'indicateur entre 2008 et 2012
3. Gestion des actifs et des passifs/Budgétisation fondée sur les politiques	*Documentaire budgétaire de qualité, mais souffre de certaines insuffisances ; *absence de lien entre les stratégies de politique	* De 2008 à 2011, le processus de préparation du budget de l'Etat n'a pas connu d'améliorations notables. La préparation du budget est	*Des efforts ont été réalisés pour mieux préparer le budget, mais il est encore prématuré de savoir si l'établissement des Projets Annuels de Performance (PAP) a permis de contribuer à une	*L'Etat détient un registre des ses participations dans les entreprises, mais ce registre n'est pas exhaustif et il n'est pas régulièrement suivi. Aucun rapport annuel sur la performance du Portefeuille d'actifs financiers n'est produit.	*Les conclusions tirées des évolutions pour les trois résultats budgétaires²² font ressortir une détérioration de la situation par rapport à l'évaluation de 2012,

²² Discipline budgétaire globale ; allocation stratégique des ressources ; efficacité dans la prestation de services.

nationales	publique et le budget ; *Pas des prévisions budgétaires pluriannuelles.	principalement assurée par le Ministère du Budget (MB), spécialement par la DPSB.	meilleure allocation des ressources en l'absence de Rapports Annuels de Performance (RAP).	*L'Etat tient des registres sur quelques immobilisations corporelles détenues par l'État. *Il existe un cadastre minier, mais le cadastre foncier n'est pas consolidé. Les informations n'ont pas été transmises, mais les registres ne contiennent généralement pas d'informations sur l'âge et l'usage. *La tenue de la comptabilité patrimoniale n'est pas encore mise en place. Les documents budgétaires présentés à l'Assemblée nationale ne comportent pas la situation des actifs financiers. *Les informations en termes de données récapitulatives sur les risques budgétaires ne sont pas précisées dans les PLF depuis 2020.	malgré quelques améliorations au niveau des procédures de préparation du budget, de la production de rapports de suivi de l'exécution du budget et de la production des états de reddition des comptes.
4. Stratégie budgétaire et budget fondés sur les politiques publiques/Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget/Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers	*La paie très imparfaite des agents publics et la pratique des enveloppes globales non nominatives ; *Peu de marchés publics sont attribués et exécutés dans le respect des règles *Les comptes bancaires des organismes publics sont nombreux et non consolidés.	*Le contrôle budgétaire de la chaîne de la dépense s'est améliorée ; *L'inadéquation entre le plan de trésorerie glissant et le plan d'engagement souvent trimestriel *Le cadre juridique de passation des marchés publics est conforme aux normes internationales	*Les budgets sont construits sur la base de prévisions macroéconomiques, mais ils n'ont pas des liens avec tous les objectifs et les politiques budgétaires poursuivis par l'administration. *Le gouvernement ne respecte pas certains objectifs et critères de convergence des organisations régionales (COMESA et SADC) auxquelles les autorités ont adhéré. *La législation portant sur la gestion des recettes reste confuse et fragmentée et la comptabilisation reste confuse.	*L'examen du pouvoir législatif couvre les politiques budgétaires et les agrégats pour l'exercice à venir, ainsi que les éléments détaillés des dépenses et des recettes. *Le pouvoir législatif a approuvé le budget annuel dans le mois suivant le début de l'exercice pour au moins deux des trois derniers exercices. *Des règles claires régissent les ajustements budgétaires en cours d'exercice par l'exécutif, mais elles ne sont pas respectées par le gouvernement lors de l'exécution du budget. *L'Assemblée nationale approuve les procédures d'examen du budget avant les séances tenues et les applique. La société civile est consultée en commissions, mais cette consultation publique n'est pas encadrée par des dispositions du règlement *Par rapport aux données de la dette intérieure, celles de la dette extérieure sont plus complètes et fiables et rapprochées une fois par trimestre. ,	*Cinq indicateurs sur neuf ont connu une amélioration par rapport à la première évaluation ; Il s'agit de PI-13, PI-14, PI-16, PI-18, PI-19 et PI-20 *La faiblesse des moyens de contrôle risque de générer des pratiques de corruption et de détournement ;
5. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget/Surveillance et vérification externes	*La mise en place récente d'une comptabilité par la DTO; *La conciliation des chiffres et des comptes entre la BCC, les régies et les services d'assiette pose problème ;	*L'Absence des procédures fiables de comptabilité publique ne favorise pas la surveillance et le contrôle de l'utilisation des fonds ; *La présentation des états financiers s'est améliorée ;	*L'incomplétude et l'importance des délais de transmission des états financiers à la CDC a pour conséquence de fortement réduire l'efficacité de la vérification externe ; *Les autres activités de contrôle interne sont dominées par des vérifications financières et des inspections administratives, complétées par quelques audits	*Les plafonds de dépense contenus dans les plans d'engagement budgétaire ne sont pas fiables. On observe des dépassements de crédits budgétaires pour certaines entités. *Des ajustements importants et peu transparents sont fréquemment apportés aux dotations budgétaires en cours d'exercice. *Les prévisions mensuelles de flux de trésorerie établies en début d'année ne sont pas actualisées sur la base des entrées et sorties effectives de fonds. *Pas de rapport au Parlement sur les progrès accomplis au regard de la stratégie budgétaire du	*Pendant les deux évaluations, on note que le reporting des ressources propres et subsides des petites entités (écoles primaires et centres de santé) est pratiquement inexistant ; *La régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes se sont améliorés ;

				gouvernement et exposant les raisons de tout écart constaté par rapport aux objectifs et cibles fixés ; *Faute de suivi efficace, le stock d'arriérés est important et dépasse largement 10% du total des dépenses. *Mise à jour des états de paie tous les trimestres et quelques ajustements rétroactifs, mais les dossiers du personnel sont rarement mis à jour. Mais, les recrutements et les promotions de personnel ne sont pas systématiquement vérifiés par référence au budget approuvé. * Plus de 60 % des marchés sont généralement attribués sur la base d'une mise en concurrence. Mais, les informations pour 2018 ne sont pas disponibles.	
6. Comptabilité et reporting	*Les commissions ECOFIN de l'Assemblée nationale et du Sénat disposent généralement de délais réduits ; *La Cour des Comptes n'exerce pas le contrôle juridictionnel des comptables.	*La loi prévoit une surveillance et vérification externes par l'Assemblée Nationale et la Cour des Comptes (CDC) ; *En pratique, ces contrôles externes sont inopératoires faute des moyens logistiques suffisants.	*La Cour des Comptes (CDC) ne dispose pas d'éléments suffisants pour produire un certificat de conformité des comptes de l'Etat. *La CDC ne reçoit pas d'informations sur le rapprochement entre les comptes bancaires de l'Etat et les comptabilités des comptables publics ; *La Cour ne dispose pas d'un budget indépendant, ni d'un budget suffisant et d'un financement adéquat	*Des mesures de contrôle des engagements de dépenses ont été établies, mais elles ne sont pas efficaces notamment en raison de l'absence d'un réseau comptable. *Moins de la majorité des paiements sont effectués conformément aux procédures applicables aux paiements réguliers. *Plus de 10% du montant des dépenses et recettes non comptabilisées ; *La plupart des soldes de trésorerie sont consolidés sur une base mensuelle plutôt que sur base journalière ;	*La faiblesse de contrôles externes conduit à une exécution budgétaire très éloignée des lois de finances ; *La confusion et le faible taux d'exécution budgétaire expliquent l'inefficacité et certaines politiques publiques ; *La CDC a un accès illimité et dans les délais prévus à tous les dossiers, documents et informations demandés, mais cet accès est plus théorique que pratique du fait de la résistance passive des entités auditées à fournir l'information demandée.
7. Supervision et audit externes			*L'examen des projets de loi de reddition des comptes, pour chacun des trois derniers exercices, a été achevé par la commission des finances de l'AN (ECOFIN) dans les trois mois suivant la réception des projets de loi. *Les auditions portant sur l'analyse des rapports d'audit de la CDC ne sont pas ouvertes au public. Les rapports de la commission des finances (ECOFIN) ne sont pas publiés sur le site web de l'AN.	* Des audits sont réalisés annuellement par l'IGF sur les recettes et les dépenses. Mais, les fonctions d'audit interne au sein des régies financières ne sont pas encore opérationnelles et les dispositifs mis en place ne répondent pas aux critères d'un plan d'amélioration de conformité réglementaire. * Les rapports d'audit ont été présentés à l'AN dans les 3 mois suivant la réception des rapports financiers par la CDC, mais elle ne dispose pas d'éléments suffisants pour produire un certificat de conformité. * Les auditions portant sur l'analyse des rapports d'audit de la CDC ne sont pas ouvertes au public. Les rapports de la commission des finances (ECOFIN) ne sont pas publiés sur le site web de l'AN	