

La gouvernance des ressources naturelles en RDC : rôle de l'ITIE et nécessité d'une loi sur l'accès à l'information.

Par Dr Jean-Michel KUMBU ki NGIMBI¹,

Dans le cadre de l'organisation de la troisième conférence régionale des jeunes chercheurs du « Rule of law Program for Subsaharan Africa of the Konrad-Adenauer-Stiftung » portant sur « Using natural resources in the interest of the people : legal challenges », il m'a été demandé de préparer un exposé sur le cas de mon pays. J'ai choisi de parler de la gouvernance des ressources naturelles en mettant un accent particulier sur le rôle de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives.

Le présent exposé passera tour à tour en revue la question des ressources minières en République Démocratique du Congo, à l'exclusion des autres ressources naturelles, la question du budget de l'Etat congolais, l'impératif de la bonne gouvernance dans la gestion de ces ressources, l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE) et le droit d'accès à l'information, double garantie pour une gestion transparente des ressources minières.

A. LES RESSOURCES MINIERES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

I. Introduction

L'activité minière est une activité de longue haleine et s'étale dans les temps. Chaque étape est particulière et a un coût spécifique. C'est aussi un gros investissement des capitaux.

- La première étape de l'exploitation minière consiste dans les investigations géologiques. Cette phase de l'exploitation minière est qualifiée habituellement de géologie de l'infrastructure. Elle a pour but essentiel d'identifier les zones de ressources potentielles de minerais. C'est essentiellement des investigations régionales topographiques, géologiques, géophysiques et géochimiques. Pour cette étape, le temps des travaux pour surface de 10 000 Km² peut durer plusieurs semaines et le coût moyen est estimé entre 5 et 25 USD par Km².
- La deuxième étape est celle de l'exploitation tactique. Une fois que les investigations préliminaires sont terminées, les zones identifiées comme possédant des ressources minières potentiellement viables font l'objet des investigations complémentaires. Cette phase permet de dresser des cartes précises grâce aux informations fournies par des enquêtes géophysiques et géochimiques qui permettent d'isoler les terrains à plus fort po-

1 Professeur Ordinaire à l'Université de Kinshasa.

2 J. NDELA KUBOKOSO, *Cours de droit minier*, Kinshasa, Université Protestante au Congo, Faculté de Droit, Troisième graduat, Année académique 2013-2014, p. 35.

tentiel minier. Pour une surface de 10 Km², les travaux peuvent durer plusieurs mois et le coût varie entre 10 000 et 25 000 USD par Km². A la fin de cette phase on pourra déterminer l'intérêt économique éventuel du gisement, on peut estimer sa taille, son contenu en minerais et bien d'autres caractéristiques.

- La troisième étape est celle de la délimitation et de la reconnaissance des corps minéralisés, les résultats des étapes précédentes permettent alors d'établir en termes précis, la qualité et la teneur des matières premières minérales trouvées. Elle peut durer plusieurs mois jusqu'à plusieurs années. Pour une surface de 0.5 à 3 Km², le coût peut varier de 0.5 à 1 millier de dollars par cible. Cette étape s'achève par la préparation d'une étude détaillée sur les possibilités de réalisation.
- La quatrième étape est celle de l'évaluation du gisement. Cette étape est décisive pour les décisions d'investissement. Cette étape peut durer 2 à 5 ans avec un coût par hectare de plusieurs millions de dollars.
- La cinquième étape est celle de la construction de la mine. Une fois que la décision d'investissement est prise, le financement est rassemblé et le projet exécuté. Pour les mines à ciel ouvert, l'aménagement consiste à ôter les couches superficielles de la mine.
- La sixième et la dernière étape est celle de l'exploitation. L'exploitation débute par l'extraction des minerais du gisement. Il est ensuite transporté à une usine de concentration où il est enrichi : soit de façon simple de concassage, criblage, lavage, séchage; soit par la séparation des minerais intéressant et des déchets. Le laps de temps qui s'écoule entre le début de l'exploitation et la production commerciale d'une mine peut être considérable et dans certains cas, ce délai peut dépasser 20 ans.

La RDC, ancienne colonie belge, pays sous-continent, au centre de l'Afrique, est l'un des pays les plus riches du monde en ressources naturelles. Celles-ci sont multiples et diversifiées avec des vastes étendues de sol fertile pour l'agriculture et de sous-sol extrêmement riche où l'on trouve des diamants, du coltan, de l'or, du cuivre, du cobalt, du zinc, du manganèse, sans oublier l'eau, le gaz, les hydrocarbures, les ressources forestières, ainsi que la faune.

Depuis la dernière décennie du vingtième siècle, la multiplication des projets miniers de grandes dimensions sont considérables. L'essor de la demande mondiale fait croître des grands projets miniers, concernant notamment des métaux très convoités et de plus en plus rares comme l'or et d'autres minerais de toutes natures et est à l'origine d'une transformation brutale des paysages et du cadre de vie de nombreuses communautés dans des pays en voie de développement recelant des riches gisements. Certaines firmes, conscientes de l'enjeu capital que constitue leur image, ont réussi mieux que d'autres, à développer leurs projets miniers, même quand ceux-ci ont un impact considérable sur l'environnement et sur les communautés locales.

Du point de vue économique, les intérêts ne sont pas moindres pour attirer les investissements étrangers, car les Etats en développement savent que les propriétaires des capitaux n'investissent que là où ils peuvent compter sur des régimes fonciers et miniers solides et qui donnent des garanties sérieuses. C'est pourquoi le sol et le sous-sol sont la source pri-

mordiale de la vie économique par ses produits et en excellence. Voilà pourquoi la terre demeure la préoccupation de ceux qui dirigent le monde. Ce qui fait qu'aujourd'hui la RDC passe des contrats et ratifie des traités et accords internationaux avec les bailleurs des fonds qui peuvent investir dans le but d'exploiter les différentes richesses qui se trouvent dans notre sol et sous-sol.

Par ailleurs, du point de vue social et culturel, il faut aussi comprendre que les moyens d'existence de la plupart des populations rurales dépendent des ressources naturelles.

Le bassin du Congo est un terrain privilégié pour étudier la réglementation et la régulation du droit minier. L'immensité et la diversité de ses ressources naturelles et minérales n'ont cessé d'exciter les convoitises et de faire naître des comportements en marge de la légalité. Comme dans beaucoup de pays africains, l'accession à l'indépendance n'a pas affaibli le rôle joué par les grandes compagnies et les sociétés multinationales, et si le partenariat est resté une nécessité que le phénomène de mondialisation ne fait qu'encourager, encore faudrait-il que les citoyens des différents Etats en soient les premiers bénéficiaires. Alors que ces richesses auraient dû conduire à un développement économique et social remarquable, les querelles qu'elles ont engendrées ont eu pour résultat la dégradation des conditions de vie de l'ensemble de la population, constat tragique de la malédiction des ressources mais refus d'y voir une facilité et espoir mis dans le pouvoir du droit³.

Ainsi l'élaboration du Code minier en 2002⁴ envisageant de relancer la politique d'exploitation des mines en réagissant contre le gel des anciennes concessions et contre les privilèges des zones exclusives de recherche fait paraître la distinction entre concessions minières et foncières qui est un système intelligent et cohérent.

II. Politique minière⁵

Les importantes ressources minières de l'Afrique ont, pendant longtemps, fait l'objet d'un vif intérêt sur les plans national et international. Cependant, pour diverses raisons, l'Afrique n'a pas profité de cet engouement pour son développement à long terme et la promotion du bien-être de l'ensemble de ses populations. Sur le plan international, des connaissances documentées et spéculatives sur les ressources minières de l'Afrique ont contribué au développement d'ambitions impériales pour dominer leur commerce. Et, dans la plupart des cas, ces ambitions ont abouti à l'imposition de règles coloniales étrangères au milieu d'une bousculade parmi les puissances européennes dirigeantes du 19^e siècle pour le contrôle des ressources stratégiques connues du Continent. L'exploitation des ressources minières de l'Afrique par des structures étrangères est demeurée un élément constant du commerce de

3 G. BAKANDEJA wa MPUNGU, *Droit minier des hydrocarbures en Afrique centrale, pour une gestion rationnelle, formalisée et transparente des ressources minières*, Paris, Ed. Larcier, 2009, p. 10.

4 Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier.

5 Institut Africain de développement économique et de Planification, *Politique minière et négociations contractuelles*, Dakar, 16-17 septembre 2013, pp 1-2, inédit.

la région qui affecte non seulement le processus de développement économique, mais aussi les dynamiques des politiques, de gouvernance, de durabilité environnementale, de cohésion sociale et des cultures. Sur le plan historique, les principales compagnies minières internationales actives en Afrique sont venues de l'Europe et de l'Amérique du Nord. Aujourd'hui, dans le cadre des réalignements en cours dans l'économie mondiale, les anciennes et nouvelles puissances se livrent de nouveau à une course pour les ressources minières de l'Afrique au moment où, à différents niveaux, la capacité de la plupart des Etats de la région n'est pas à son meilleur niveau.

Au niveau national, l'histoire de certaines formations politiques africaines les plus récentes a été étroitement liée à la présence et au contrôle des ressources minières stratégiques. En effet, les ressources minières ont souvent été étroitement associées au processus de composition, de renforcement, de décomposition et de recomposition des communautés politiques africaines. Au cours des dernières années, la production minière s'est révélée être un moteur essentiel de l'activité économique et de la vie politique de plusieurs pays. Elle représente un élément significatif et, dans certains cas, déterminant des profils commerciaux internationaux de la plupart des pays, car elle constitue l'essentiel de leurs exportations formelles, et est la source principale de leurs recettes de devises étrangères. Les exportations officiellement déclarées sont cependant en compétition avec les transactions informelles et illicites qui donne une image malsaine du commerce des ressources minières en Afrique, souvent caractérisé par des pertes diverses avec d'importants revenus perdus au détriment du trésor public et un chapelet d'opportunités manquées pour un développement transformatif. Comme on peut s'y attendre, la gouvernance du secteur minier et la gestion des bénéfices directs et indirects issus de la production et des exportations minières ont émergé, au niveau des pays, comme des terrains de contestation politique, mais aussi de contestation des politiques dans lesquelles divers acteurs nationaux et internationaux sont impliqués. Plusieurs de ces contestations ont débouché sur de violents conflits ouverts.

Du fait de l'étroite interconnexion entre les ressources minières, le pouvoir et le développement, il n'est pas surprenant qu'une économie politique complexe se soit développée autour d'elles. L'appropriation, le contrôle et l'exploitation des ressources minières africaines sont au cœur d'une lutte plus importante sur le continent pour un développement soutenu et durable. Cette lutte implique un éventail d'acteurs : les Etats et les sociétés minières, qu'elles soient en concurrence ou en collaboration, les pays d'origine et d'accueil des conglomérats miniers, les gouvernements et les citoyens qu'ils dirigent; les secteurs public et privé, les investisseurs étrangers et nationaux, les personnes morales formelles et les mineurs informels/artisans; les investisseurs et les communautés dans lesquelles elles opèrent; les Organisations de la Société Civile et les groupes de plaidoyer locaux (parlementaires, autorités locales) et internationaux, sans oublier les institutions intergouvernementales et multilatérales, les investisseurs miniers ainsi que la main-d'œuvre qu'ils emploient. L'exploitation des richesses minières du continent a également posé problème pour l'exercice de la souveraineté des Etats africains; leur capacité à gouverner et leur cohérence interne, les processus des politiques publiques, la reddition réciproque de comptes entre et

par les principaux acteurs du secteur minier; la quête de l'indépendance nationale par les pays africains, l'absorption et l'utilisation, par les gouvernements, des revenus provenant des exportations minières, les droits des peuples et des communautés au développement, la protection de l'environnement naturel; les devoirs et responsabilités des entreprises minières; le transfert des technologies minières aux pays africains, la gestion et la régulation du secteur minier et, surtout, les conséquences des activités minières sur le développement national et régional, de manière générale.

Parmi les nombreuses questions soulevées par les activités minières actuellement menées en Afrique, peut-être que la plus persistante et la plus pertinente porte sur la manière dont les pays africains peuvent profiter le plus possible de leurs ressources pour se développer. Cette question a fait l'objet d'importantes réflexions de la part des experts et un large éventail de propositions de politiques ont été formulées dont *'l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives'* à laquelle plusieurs gouvernements africains ont souscrit. Cependant, de nombreuses initiatives de politique mises en avant ne prennent pas suffisamment en compte la question centrale relative à la façon d'instaurer, de manière systématique et progressive, des relations directes et indirectes de développement national dans les pays producteurs afin de s'assurer qu'une plus grande valeur est générée et conservée localement à partir du secteur minier non seulement de façon intrinsèque, mais aussi par rapport aux autres secteurs et activités économiques. Ceci est tout autant une question politique qu'une question de politiques. Elle se rapporte également aux cadres de négociations ainsi qu'aux méthodes déployées par les gouvernements africains pour attirer et retenir les investisseurs miniers étrangers ayant accès ou pouvant avoir accès à la technologie requise pour l'extraction des minerais.

Pour pouvoir servir à tous, les ressources financières provenant des richesses minières devraient être canalisées dans le budget de l'Etat.

B. LE BUDGET DE L'ETAT

I. APERÇU GENERAL⁶

Pour assurer le fonctionnement de l'Etat, des dépenses sont nécessaires : il faut payer les fonctionnaires et les fournisseurs, entretenir les locaux et le matériel, distribuer des subventions et des secours, etc. Comment l'Etat va-t-il couvrir ces dépenses, qu'on appelle *dépenses publiques*? – La réponse à cette question forme l'objet même de la science des fi-

6 M. DUVERGER, *Les institutions françaises*, Paris, PUF, 1962, p. 309 et s.; M. BUABUA wa KAYEMBE, *Les Finances Publiques congolaises*, Kinshasa, Université Protestante au Congo, Faculté de Droit, Deuxième graduat, Année académique 2011-2012, p. 53 et s.; Rapport annuel 2013, Vice-primature, Ministère du budget, République Démocratique du Congo, Kinshasa, Avril 2014, p. 8 et s.; Cour des Comptes, *Rapport général sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances n° 12/002 du 20 juillet 2012 en vue de la reddition des comptes du budget du pouvoir central pour l'exercice 2012*, République Démocratique du Congo, Kinshasa, Septembre 2013, p. 2 et s.

nances, ou *finances publiques*. Les dépenses publiques sont couvertes par divers moyens dont les principaux sont l'impôt et l'emprunt. Il existe aussi des très nombreux moyens secondaires plus ou moins employés : parafiscalité, émission de monnaie, revenus des biens du domaine privé de l'Etat (vente des bois de forêts, par exemple), revenus des services publics et entreprises nationales, etc.

D'une façon plus générale, on est venu à considérer que l'Etat pouvait assurer une redistribution du revenu national par le moyen des finances publiques. Par ses prélèvements, au moyen de l'impôt, de l'emprunt ou des autres procédés, il absorbe en effet une très grande partie du revenu national (environ le tiers). Mais il redistribue les sommes ainsi prélevées dans le public. Seulement, ceux qui reçoivent ne sont pas exactement les mêmes qui paient. De cette façon, l'Etat modifie la répartition des revenus et des biens. On conçoit ainsi une intervention de l'Etat très développée dans la vie économique, politique et sociale au moyen des finances publiques.

Les dépenses et les recettes publiques font l'objet chaque année d'un tableau d'ensemble, qui est à la fois une prévision et une autorisation : c'est le budget. Il joue un très grand rôle dans la vie de l'Etat, non seulement au point de vue financier, mais même au point de vue économique et politique.

Dans sa conception traditionnelle, la notion de budget repose sur trois idées :

- 1° le budget est constitué par l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat : c'est un document purement financier;
- 2° le budget doit être en équilibre : c'est-à-dire que les dépenses doivent être couvertes au moyen des recettes;
- 3° enfin, le budget est un acte annuel : la prévision et l'autorisation des recettes et des dépenses doivent être renouvelées chaque année.

1. Le budget, acte de prévision et d'autorisation :

On ne confondra pas sur ce point le budget de l'Etat et le budget des particuliers. Le budget est d'abord **un acte de prévision**, c'est-à-dire que l'Etat s'efforce, un an à l'avance, de déterminer le total des recettes et le total des dépenses publiques de l'année suivante. En ce sens, le budget de l'Etat ressemble au budget des particuliers et des entreprises, qui sont aussi des actes de prévision.

Mais le budget est plus que cela : il est aussi **un acte d'autorisation**. Cela a une signification politique. Le budget est l'acte par lequel le Parlement autorise le gouvernement à engager les dépenses et à percevoir les recettes prévues. Comme acte d'autorisation, le budget joue un rôle essentiel dans les rapports entre pouvoirs publics. Le budget est l'un des moyens essentiels du contrôle du Parlement sur le gouvernement. Si le 1^{er} janvier de l'année le budget n'est pas voté, le Gouvernement ne peut engager aucune dépense ni percevoir aucune recette; il se trouve, à cet effet, paralysé.

a. Elaboration du budget

L'élaboration du budget constitue l'acte fondamental de la vie de l'Etat. Préparer le budget, c'est dresser le programme de l'action gouvernementale pour une année, décider le budget, c'est rendre ce programme exécutoire et prendre les décisions politiques les plus importantes qui soient.

En RDC, le budget est, actuellement, préparé par les Ministres de Budget⁷, et ce en vertu de l'Ordonnance n°12/008 du 11 juin 2012 fixant les attributions des Ministères, et l'arbitrage avec les autres Ministres réalisé par le Premier Ministre. Elle (l'élaboration du budget) comprend *le budget des recettes, le budget des dépenses et les méthodes d'évaluation*.

b. Structures et missions du Ministère du budget⁸

L'Ordonnance n°12/008 du 11 juin 2012 fixant les attributions des Ministères confie au Ministère du Budget les attributions ci-après :

- Elaboration, suivi et contrôle de l'exécution du Budget de l'Etat;
- Règlement définitif du budget de l'Etat, en collaboration avec le Ministère ayant les Finances dans ses attributions;
- Avis préalables aux établissements Publics, aux Entités Territoriales Décentralisées et autres Services publics d'emprunter à l'extérieur lorsqu'il y a garantie de l'Etat;
- Etudes et programmation budgétaire;
- Contrôles des Marchés Publics;
- Approbation des Marchés Publics nationaux; Liquidation de toutes les dépenses sur ressources propres et ressources extérieures inscrites au Budget de l'Etat;
- Liquidation de la paie des Agents et Fonctionnaires de l'Etat, des Services des budgets annexes, des membres des institutions politiques et coutumières, de l'Armée, de la Police Nationale, des Services de sécurité et des diplomates, et des pensions de retraite et rente de survie;

7 Le 31 octobre 1986, il fut créé par l'Ordonnance présidentielle n° 86-263 bis un Département du Budget devenu par la suite Ministère du Budget. A l'avènement du Gouvernement de transition issu de l'Accord Global et Inclusif signé à Pretoria le 17 décembre 2002 et adopté à Sun City le 1^{er} avril 2003 en Afrique du Sud, le Ministère des Finances et Budget a été scindé en deux Ministères distincts, en l'occurrence le Ministère des Finances et celui du Budget. Depuis sa création jusqu'à ce jour, le nombre des Directions et les Missions du Ministère du Budget n'ont cessé de subir des modifications. Ainsi, par l'Ordonnance n°12/004 du 28 avril 2012 portant nomination des Vice-Premiers Ministres, des Ministres, d'un Ministre Délégué et des Vice- Ministres, les attributions dudit Ministère se sont vues renforcées en devenant « Vice-Primature, Ministère du Budget », qui à ce titre supervise la commission ECOFIRE (Economie, Finances et Reconstruction) du Gouvernement. En effet, en vertu de l'Ordonnance n°12/007 du 11 juin 2012, le Vice-Premier, Ministre du Budget a reçu mandat de présider les réunions de la Commission interministérielle sur l'Economie, les Finances et la Reconstruction (ECOFIRE) et de suivre ses recommandations.

8 Rapport annuel 2013, Vice-primature, Ministère du budget, République Démocratique du Congo, Kinshasa, Avril 2014, p. 8.

- Visa préalable à tout projet de décision, de convention, d'acte d'administration ou toute autre opération financière susceptible d'avoir une incidence sur les recettes ou les dépenses publiques;
- Cadrage macroéconomique en collaboration avec le Ministère ayant le Plan dans ses attributions;
- Suivi de l'exécution des recettes propres et extérieures inscrites au budget de l'Etat en collaboration avec le Ministère ayant les Finances dans ses attributions.

Ces attributions se résument comme suit :

- Elaboration du budget de l'Etat;
- Suivi de l'exécution du Budget;
- Contrôle de l'exécution du Budget.

Dans le cadre de l'élaboration du Budget de l'Etat, le Ministère a comme tâches :

- La définition de la méthodologie et du processus d'élaboration du Budget de l'Etat;
- La réalisation des prévisions macroéconomiques;
- La réalisation des budgets préfigurés;
- La rédaction des instructions sur l'élaboration du Budget des recettes et des dépenses.

Dans le cadre du suivi de l'exécution du Budget de l'Etat, le Ministère a comme tâches :

- La diffusion de la circulaire contenant les instructions définissant le cadre de l'exécution du Budget;
- La tenue des statistiques des recettes et des dépenses;
- Le suivi de l'exécution des marchés publics;
- Les aménagements et rectifications du Budget;
- L'élaboration des tableaux de bord de l'exécution du Budget;
- La tenue de la comptabilité des aménagements des recettes.

Dans le cadre du contrôle de l'exécution du Budget de l'Etat, le Ministère du Budget a comme tâches :

- L'approbation préalable de tous les engagements budgétaires;
- L'encadrement des dépenses publiques;
- La tenue de la comptabilité des engagements des dépenses;
- L'organisation du contrôle budgétaire.

c. Exécution du budget

Le budget pose une limite à la liberté financière des gouvernants et des administrateurs. Cette limite perdrait toute signification si elle n'était pas respectée. D'où, l'importance des règles d'exécution du budget et, parmi ces règles, de celles qui concernent le contrôle. L'exécution des dépenses publiques se fait en quatre stades :

- **L'engagement**, qui est la conséquence d'une décision prise par une autorité administrative de faire une opération comportant une dépense pour l'Etat;

- **La liquidation**, qui consiste à déterminer avec précision le montant de la dette déjà engagée;
- **L'ordonnement**, qui est un ordre de payer donné par une autorité administrative qu'on appelle ordonnateur. En RDC, l'art. 33 de la loi financière confère au Ministre des Finances le rôle d'ordonnateur général du Budget. Quant aux Gouverneurs, Maires, Bourgmestres, Chefs de secteur et de chefferie, ils sont ordonnateurs des budgets de leurs entités décentralisées respectives;
- **Le paiement**, qui est le versement de l'argent entre les mains des créanciers de l'Etat. Il est fait par une autorité distincte de celle qui a ordonné : le comptable (ou comptable d'Etat) ou caissier de l'Etat (la Banque Centrale du Congo).

2. Le contrôle de l'exécution du budget

Il existe des très nombreux contrôles de l'exécution du budget. On les distinguera ici d'après l'autorité qui les exerce, en contrôle administratif, contrôle juridictionnel et contrôle politique. Les contrôles administratifs sont très nombreux. Les principaux sont le contrôle des dépenses engagées et le contrôle de l'Inspection des Finances. Le contrôle juridictionnel de l'exécution du budget est assuré par un organisme essentiel, la Cour des Comptes. Le contrôle politique est exercé par le Parlement.

a. La Cour des Comptes : Organe de contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel est exercé par la Cour des comptes. On a ainsi confié à un organe indépendant et impartial le soin de vérifier les comptabilités publiques. Deux motifs essentiels paraissent expliquer une semblable institution : D'abord, on a voulu protéger les finances publiques contre les dilapidations, malversations ou négligences, sur lesquelles certaines influences politiques pourraient conduire le Gouvernement ou le Parlement à jeter un voile plus ou moins épais; ensuite, on a voulu garantir les comptables publics contre tout arbitraire, en assurant la vérification de leurs comptes en dehors de toutes influences politiques ou partisans.

En RDC, la combinaison des dispositions des articles 173⁹, 182¹⁰ et 180¹¹ de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ces jours révèle que la Cour des Comptes est

9 *Le compte général de la République est soumis chaque année au Parlement par la Cour des comptes avec ses observations.*

10 *Il est institué en République Démocratique du Congo une Cour des comptes. La Cour des comptes relève de l'Assemblée nationale. Les membres de la Cour des comptes sont nommés, relevés de leurs fonctions et, le cas échéant, révoqués par le Président de la République, après avis de l'Assemblée nationale. Les membres de la Cour des comptes doivent justifier d'une haute qualification en matière financière, juridique ou administrative et d'une expérience professionnelle d'au moins dix ans.*

11 *La Cour des comptes contrôle, dans les conditions fixées par la loi, la gestion des finances de l'Etat, des biens publics ainsi que les comptes des provinces, des entités territoriales décentrali-*

une juridiction (judiciaire) spécialisée de l'ordre administratif placée sous le contrôle de l'Assemblée Nationale et la seule juridiction spécialisée régie par une loi organique, alors que toutes les autres juridictions spécialisées sont créées et régies par une loi ordinaire¹².

Elle rend deux types d'Arrêt : les Arrêts de quibus, et les Arrêts de débet.

1) Objet du contrôle juridictionnel de la Cour de Compte de la RDC

L'objet du contrôle de la Cour des Comptes ressort des art. 28 à 30 de la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relatives aux Finances Publiques :

- Constater le montant définitif des encaissements des recettes et le montant définitif des ordonnancements des dépenses;
- Ratifier les ouvertures supplémentaires des crédits, approuver les dépassements de crédits constatés et procéder à l'annulation des crédits non consommés;
- Etablir le compte de résultats de l'année;
- Autoriser le transfert de ce résultat au compte consolidé qui enregistre les soldes positifs ou négatifs des différentes gestions budgétaires.

Le contrôle par la Cour des Comptes de l'exécution des lois de finances s'inscrit dans le cadre de l'assistance que la Cour des Comptes apporte à l'Assemblée Nationale, conformément à l'art. 124 de la Loi relative aux Finances Publiques. Cette assistance se traduit notamment par l'élaboration, à l'issue du contrôle, d'un rapport sur l'exécution des lois de finances, donnant une vue d'ensemble de la situation financière de l'Etat, au terme de la gestion contrôlée¹³.

2) Mandat de la Cour des Comptes

L'art. 29 al. 1^{er} de la loi relative aux Finances Publiques dispose : « *chaque année, la loi portant reddition des comptes arrête le compte général du pouvoir central et règle définitivement le budget de l'exercice précédent* ». Aux termes de l'art. 173 de la Constitution : « *Le compte général de la République est soumis chaque année au Parlement par la Cour des Comptes avec ses observations. Le compte général de la République est arrêté chaque année par la loi* ».

sées ainsi que des organismes publics. Elle publie, chaque année, un rapport remis au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement. Le rapport est publié au Journal officiel.

12 Art. 149 al. 6 de la Constitution du 18 février 2006, modifié par l'art. 1^{er} de la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo.

13 Cour des Comptes, *Rapport général sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances n° 12/002 du 20 juillet 2012 en vue de la reddition des comptes du budget du pouvoir central pour l'exercice 2012*, République Démocratique du Congo, Kinshasa, Septembre 2013, p. 2.

3) Etendue du contrôle¹⁴

Le 2^{ème} alinéa de l'art. 28 de la loi financière édicte que *la loi portant reddition des comptes est présentée dans les mêmes formes que la loi de finances de l'exercice clos auquel elle se rapporte* ».

Par ailleurs, les articles 81 et 82 de la loi financière déterminent les documents annexes et ceux qui doivent accompagner le projet de la loi portant reddition des comptes. Ainsi, le contrôle de la Cour des Comptes porte notamment sur :

- La synthèse des recettes et des dépenses de l'exercice clos;
- Le compte général du Trésor dégageant la situation consolidée de financement des opérations du Trésor;
- L'état comparatif des crédits budgétaires et des dépenses effectivement exécutées tant en engagement, liquidation ou ordonnancement qu'en paiement, en indiquant les écarts significatifs;
- L'état des opérations des recettes et des dépenses de chaque budget annexe;
- La situation des paiements au titre de la dette publique intérieure et extérieure;
- La gestion des autorisations budgétaires;
- Le rapport explicatif des dépassements et de la nature du résultat de l'exécution du budget.

b. Le Parlement : Autorité de contrôle politique

Le contrôle parlementaire sur l'exécution du budget est en quelque sorte le point d'aboutissement de tous les autres. L'une des raisons d'être essentielles du contrôle politique par le Parlement est d'assurer le respect de la décision parlementaire en matière de budget; il est normal que le Parlement lui-même vérifie en dernière analyse si ses propres décisions ont été bien respectées.

En RDC, le Parlement dispose, aux termes de la Constitution, d'un pouvoir de contrôle général sur le Gouvernement¹⁵, et un pouvoir de contrôle particulier sur son action en ce qui concerne l'exercice de l'activité budgétaire. Il détient des possibilités de contrôles suivantes : les interpellations, les questions écrites et orales et la commission d'enquêtes parlementaires.

c. Les sanctions des irrégularités

Tout contrôle a pour but de rechercher des irrégularités éventuelles. Celles-ci découvertes, il faudra les sanctionner. On n'oubliera pas cependant qu'en dehors des sanctions organisées établies dans des institutions précises, il existe une sorte de sanction diffuse et inorganique, qui résulte de la réprobation sociale : le seul fait de publier les documents de contrôle

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Art. 100 al. 2 de la Constitution du 18 février 2006.

qui révèlent des irrégularités constitue en un certain sens une sanction. C'est pourquoi le rapport annuel de la Cour des Comptes et son rapport sur le règlement, malgré leurs imperfections, présentent une grande importance : la peur d'être inscrit dans ces rapports inspire une certaine sagesse aux administrateurs.

II. EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES DE L'EXERCICE 2013¹⁶

Compte tenu des contingences liées à la consolidation des données statistiques du 4ème trimestre qui sont généralement publiées vers fin mars de l'année suivante, le présent aperçu se limite aux données déjà consolidées de trois premiers trimestres 2013.

En effet, la loi de finances 2013 a été exécutée dans un contexte marqué par quelques effets pervers, principalement, la situation sécuritaire préoccupante à l'Est du pays.

Des mesures prises pour permettre au Gouvernement de ne pas s'écarter de son programme d'action ont consisté, entre autres en :

- L'allocation des ressources nécessaires à l'effort de guerre ayant conduit à la neutralisation des forces négatives, notamment le M23;
- La mise en œuvre progressive des dispositions de la loi relative aux Finances Publiques en vue de la normalisation du circuit de la dépense;
- L'organisation des assises nationales sur le coulage des recettes publiques, qui a conduit à l'élaboration de la feuille de route des recommandations issues de ces assises à travers les différents ateliers organisés sous le patronage des autorités politiques et administratives au plus haut niveau, au cours desquels des recommandations ont été faites en vue de juguler le dit coulage de recettes publiques; etc.

Au fait, il convient de signaler que la Loi de Finances pour 2013 a été votée en équilibre. Les prévisions des recettes comme celles des dépenses pour 2013 ont été chiffrées à CDF 7.259.094 millions.

Faute de statistiques concernant les budgets annexes, les comptes spéciaux et les recettes propres aux provinces, la présentation ci-dessous ne porte que sur le budget général qui s'élève à CDF 6.434.655 millions.

Les dépenses publiques de la loi de finances sous examen ont été exécutées à hauteur de CDF 1.886.949 millions contre les prévisions linéaires se chiffrant à CDF 4.825.998 millions au 30 Septembre 2013. Les recettes se sont situées à CDF 2.081.919 millions pour la même période.

16 Rapport annuel 2013, Op. cit.,p. 17.

TABLEAU : SYNTHÈSE BUDGET 2013 (CDF)

N°	RECETTES	MONTANT (CDF)
A	BUDGET GENERAL	6 434 664 545 870
1	RECETTES INTERNES	4 601 361 479 537
	RECETTES COURANTES	4 601 361 479 537
2	RECETTES EXTERIEURES	1 833 303 066 333
B	BUDGETS ANNEXES	516 429 915 000
C	COMPTES SPECIAUX	307 999 348 335
RECETTES TOTALES		7 259 093 809 205
CODE	DEPENSES	MONTANT (CDF)
A	BUDGET GENERAL	6 434 664 545 870
1	DETTE PUBLIQUE EN CAPITAL	458 611 109 753
2	FRAIS FINANCIERS	153 709 038 808
3	DEPENSES DE PERSONNEL	1 482 811 262 029
4	BIENS ET MATERIELS	203 840 185 730
5	DEPENSES DE PRESTATIONS	322 576 877 230
6	TRANSFERTS ET INTERVENTIONS DE L'ETAT	1 238 999 055 089
7	EQUIPEMENTS	1 529 485 428 766
8	CONSTRUCTIONS, REFECTIONS, REHABILITATIONS	1 044 631 588 465
B	BUDGETS ANNEXES	516 429 915 000
C	COMPTES SPECIAUX	307 999 348 335
DEPENSES TOTALES		7 259 093 809 205
SOLDE		-

TABLEAU : BUDGET GLOBAL EXECUTE AU 30 SEPTEMBRE 2013¹⁷

N°	Rubriques	Prévisions linéaires 9 mois	Réalisation/exécution au 30 Septembre	Taux réel ou Taux d'exécution
1	Recettes publiques	4.825.998	2.081.919	43,13
2	Dépenses publiques	4.825.998	1.886.949	39,09
Solde		0	194.970	

Au 30 Septembre 2013, le budget global présente un solde excédentaire équivalent à CDF 194.970 millions. Les recettes prévues linéairement à CDF 4.825.998 millions, se sont situées à CDF 2.081.919 millions, soit un taux de réalisation de 43,13%. Les dépenses par contre ont été exécutées à hauteur de CDF 1.886.949 millions, soit un taux d'exécution de 39,09%.

17 Direction de Préparation et Suivi du Budget.

III. LA REDDITION DES COMPTES

1. Définition

La reddition de comptes désigne l'opération qui découle de l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité. Elle présuppose l'existence d'au moins deux parties : une partie qui attribue des responsabilités et une autre qui s'engage, en les acceptant, à faire rapport sur la façon dont elle les a assumées. Ainsi, toute reddition de comptes comporte l'attribution des responsabilités, le devoir de déclarer le rendement et la surveillance du rendement par un tiers¹⁸. Elle vise à démontrer la cohérence entre la mission du Gouvernement, son plan stratégique, ses obligations législatives, ses capacités organisationnelles, les ressources engagées et les résultats atteints¹⁹.

2. Le rapport de la reddition des comptes²⁰

Les rapports de la reddition des comptes portent différents noms suivant les pays, leur contenu peut varier, mais en règle générale, ils traitent tous de la mission du Gouvernement, de la finalité et des objectifs des programmes, de l'analyse des résultats et des informations financières.

Le rapport de la reddition des comptes doit être nuancé et factuel. Les résultats doivent être interprétés avec prudence, notamment lorsqu'ils sont soumis à des influences externes. Il doit, par ailleurs, être complet. Cela signifie qu'il doit décrire et expliquer, sans omission ni erreur, tous les événements dont l'importance relative ne fait aucun doute. Une information doit être reportée dès lors qu'elle peut influencer le jugement du lecteur sur l'évaluation de la performance et ce, qu'il s'agisse des données prévisionnelles (stratégies, objectifs, indicateurs, cibles ou budget) ou réelles.

Un minimum de bonne gouvernance s'impose pour assurer la lisibilité, la traçabilité des ressources provenant des richesses minières du pays dans le budget de l'Etat. Ce qui n'est ni évident ni garanti.

C. LA BONNE GOUVERNANCE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

La bonne gouvernance est-elle une bonne stratégie de développement? Les réformes de bonne gouvernance sont-elles efficaces pour faire décoller les économies en développement? De quelles capacités de gouvernement les pays en développement ont-ils vraiment besoin?

18 Bureau du vérificateur interne, *La reddition des comptes*, Université de Laval, novembre 2005, p. 2.

19 G. VERGER, *La reddition des comptes*, SPID, Novembre 2008, p. 10.

20 Idem, p. 12.

I. Notion et définition des concepts

1. La gouvernance

Par *gouvernance*, on entend généralement *l'action de piloter, de diriger et de gouverner les affaires d'une organisation*. Cette dernière peut être un pays, un groupe de pays, une région, une collectivité territoriale ou une entreprise publique ou privée. La gouvernance met l'accent sur les formes de coordination, de concertation, de participation et de transparence dans la décision. Elle favorise le partenariat des acteurs et la convergence des intérêts. Dans le modèle de gouvernance, les frontières entre secteur public et privé tendent à s'estomper et la séparation des fonctions politiques et économiques dans le processus de développement est inopérante.

2. La bonne gouvernance

La *bonne gouvernance* est un nouveau modèle de développement dont l'élaboration s'est faite au cours des années 1990, lorsque les politiques d'ajustement sont apparues insuffisantes pour restaurer la croissance. D'abord présentée d'un point de vue techniciste par la Banque Mondiale, comme une meilleure gestion des ressources budgétaires afin de relancer les réformes de la Fonction Publique et de l'appareil étatique, la gouvernance a trouvé une extension particulière dans la gouvernance démocratique. Cette dernière insiste sur l'importance de la légitimité du gouvernement et de son ouverture sur la société civile, afin que les leaders politiques répondent mieux aux besoins et aux attentes des populations, la démocratie soutenant le développement socio-économique²¹.

La bonne gouvernance est issue de la synthèse de la gouvernance techniciste et de la gouvernance démocratique. Elle propose l'instauration d'un Etat nouveau, adaptant ses missions à ses capacités et palliant les échecs du marché, notamment par l'élaboration d'un cadre institutionnel favorable au développement des entreprises et à l'expression de la société civile. De plus, vue la globalité des réformes proposées — réforme de la Fonction Publique, lutte contre la corruption, décentralisation, participation accrue, révision du cadre légal et renforcement du système judiciaire en sus des avancées démocratiques et de l'Etat de droit —, elle révolutionne l'exercice de la conditionnalité de l'aide internationale qui peut, sous couvert de ce nouveau leitmotiv, étendre ses exigences du domaine économique aux champs politique et institutionnel. Ce schéma de développement achoppe sur une éventuelle mise en œuvre, d'une part, et sur l'établissement d'une causalité entre bonne gouvernance et développement qui reste supposée plutôt que prouvée, d'autre part. Ces carences sont renforcées par le caractère normatif et idéologique du modèle²².

21 A. POUILLAUDE, *La bonne gouvernance, dernier né des modèles de développement. Aperçu de la Mauritanie*, Bordeaux, Centre d'Economie de Développement, Université Montesquieu-Bordeaux IV, p. 1, inédit.

22 A. POUILLAUDE, *Op. cit.*, p. 1.

L'Afrique est mal partie, affirmait il y a quelques décennies déjà, le grand agronome français R. DUMOND. L'histoire a donné raison à ce grand militant disparu du développement en Afrique. En effet, aujourd'hui, les échecs sont largement consommés dans la quasi-totalité des États africains, ce qui a poussé et pousse encore à s'interroger sur les causes qui ont entraîné cette considérable régression socioéconomique. C'est ainsi qu'on est arrivé à se focaliser non plus sur les techniques de préparation des plans de développement et leurs défaillances, mais sur la nature des systèmes socioéconomiques en place et la logique de leur fonctionnement, sources de corruption, d'inégalités, etc. et présentement appréhendés comme facteurs principaux de blocage, sinon de paralysie, des économies nationales. C'est ce qui explique sans doute pourquoi l'accent est mis – et cela depuis au moins deux décennies – sur **la bonne gouvernance comme facteur déterminant du développement économique et social au sens large** (durable). Toutefois le concept de bonne gouvernance n'est devenu véritablement opératoire et n'a été effectivement introduit dans les pays en voie de développement (en Afrique, notamment) que récemment, à la suite des premières évaluations des programmes d'ajustements structurels. Depuis, il est devenu un concept dominant, voire incontournable, de la gestion des affaires publiques. Toutefois, si, sur le plan théorique, un très grand accord s'est déjà dessiné pour reconnaître les effets bénéfiques de la bonne gouvernance sur les pays en voie de développement, comme nous tenterons de l'explicitier, c'est sur le plan pratique que se présentent les difficultés, à savoir, la mise en œuvre d'un programme de bonne gouvernance.

La gouvernance implique ainsi, aujourd'hui, une nouvelle organisation du pouvoir et une nouvelle façon de gouverner la société. En somme, la gouvernance renvoie ici à ce qui pourrait être qualifié de nouveau paradigme de la gestion publique.

L'objectif d'une meilleure gouvernance actuellement poursuivi par maints États, tant du Nord que du Sud, comprend à la fois le désir d'une direction politique davantage capable, légitime et responsable et le projet d'une exécution administrative, techniquement correcte, moins coûteuse et plus efficace que celles auxquelles on s'était accoutumé.

Comme on peut le remarquer, le caractère hétérogène de la notion de gouvernance revêt aujourd'hui de multiples significations et se prête à de multiples usages. C'est ce qu'on retrouve dans l'approche des institutions internationales (B.M., FMI, PNUD)²³.

3. L'approche des institutions internationales : La Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International, et le Programme des Nations Unies pour le Développement

C'est, sans aucun doute, au sein des institutions internationales et du système des Nations unies que le concept de gouvernance a connu le plus grand développement et le maximum de vulgarisation par des tentatives d'application sur des systèmes concrets dans les pays du Sud. Alors que, dans les pays du Nord, on parle de « nouveau rôle de l'État » dans un contexte de mondialisation, de « réinvention du gouvernement » et de « *new public mana-*

23 Ibid.

gement », la notion de bonne gouvernance est plutôt réservée aux pays du Sud. Les institutions de Bretton Woods (B.M, FMI) ont en effet développé la notion de bonne gouvernance après avoir constaté qu'il n'était pas possible de régler l'ensemble des problèmes des pays en voie de développement par des réformes économiques, mais qu'il convenait de redonner aux questions publiques et sociales leur place dans les stratégies de développement. Un volet « bonne gouvernance » a donc été introduit dans les programmes des organismes internationaux de financement, notamment d'ajustement structurel, préconisant des réformes institutionnelles et la nécessité d'un service public efficace pour rendre opérants les marchés et le développement économiques²⁴.

Pour la Banque Mondiale, qui a été une des premières institutions à avoir mis en avant le concept de bonne gouvernance à partir de 1990, « *la gouvernance est une affaire de management ou de réformes institutionnelles en matière d'administration, de choix de politique, d'amélioration de la coordination et de fourniture de services publics efficaces* »²⁵.

La Banque mondiale endosse les principes de l'efficacité et de la responsabilisation et y réfère de manière prescriptive pour désigner les institutions et les pratiques politiques théoriquement nécessaires au développement. Elle associe la notion de gouvernance à une saine gestion du développement assurant un cadre prévisible et transparent de la conduite des affaires publiques et obligeant les tenants du pouvoir à rendre des comptes.

Dans un rapport paru en 1992 et intitulé *Gouvernance et développement*, la Banque Mondiale définit la bonne gouvernance comme étant *la manière dont le pouvoir est exercé pour gérer les ressources nationales économiques et sociales consacrées au développement*.

La Banque Mondiale identifie trois aspects distincts de la gouvernance :

- a) La forme de régime politique;
- b) La manière dont l'autorité est exercée pour gérer les ressources nationales économiques et sociales consacrées au développement;
- c) La capacité des gouvernements à concevoir, formuler et réaliser des actions et à s'acquitter de leurs fonctions.

Le PNUD souligne d'emblée pour sa part le sens qu'il entend donner au concept de gouvernance : « *Parce que la bonne gouvernance peut tout simplement signifier l'application de gestion efficace, nous, au PNUD, croyons avec Amartya SEN que la gouvernance dont il est question à cet égard (l'importance de la bonne gouvernance pour le développement humain) est une gouvernance démocratique et participative* ». Il y a là tout un problème de valeur, du modèle de société et de la forme de l'Etat.

Cette conception comprend les mécanismes, processus et institutions grâce auxquelles les citoyens ou groupes articulent leur intérêts, exerçant leur droit commun par la loi, remplissent leurs obligations et négocient leurs différends.

24 Dossier documentaire *Sommet mondial sur le développement durable*, Johannesburg, 2002, fiche n°10.

25 Banque Mondiale, « *Governance and Development* », Washington D.C., 1992.

« La bonne gouvernance se définit, parmi d'autres caractéristiques, comme participative, transparente et responsable; elle est également efficace et équitable : elle favorise le respect de la légalité. »²⁶. La bonne gouvernance se définit aussi comme « un ensemble d'institutions sociétales qui représentent pleinement la population, qui sont reliées par un réseau solide de réglementation institutionnelle et de responsabilité (vis-à-vis du peuple, en dernier ressort) et qui ont pour objectif de réaliser le bien-être de tous les membres de la société »²⁷.

Ainsi donc, la bonne gouvernance intègre dans la perception des institutions internationales (B.M., PNUD...) et même pour les agences de coopération, des dimensions et des exigences particulières : démocratie locale, participation populaire à travers les associations et les ONG, transparence dans la gestion des budgets publics et lutte contre la corruption.

4. La bonne gouvernance en République Démocratique du Congo

Qu'est-ce que la bonne gouvernance? La transparence de l'action publique, le contrôle de la corruption, le libre fonctionnement des marchés, la démocratie et l'Etat de droit. Avec la stabilisation macro-économique, la bonne gouvernance s'est imposée comme impératif universel des politiques de développement depuis les années 1990. La bonne gouvernance ne ressort pas comme une priorité pour le décollage économique. Elle le devient dans un second temps, ainsi que l'ouverture du système de régulation sociale, lorsque, bénéficiant d'une croissance soutenue et prolongée, un pays cherche à converger avec les pays développés.

La bonne gouvernance se caractérise par la participation, la transparence, la responsabilité et l'équité. La bonne gouvernance peut être définie comme l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux et avec le concours de tous.

Pour asseoir la bonne gouvernance en RDC, il y a lieu que :

- a. L'accent soit mis sur l'homme plutôt que sur les structures;
- b. La démocratie soit renforcée, car c'est elle qui génère la bonne gouvernance;
- c. Le contrôle des lobbies soit prévu;
- d. La volonté générale des acteurs politiques s'affiche;
- e. L'éducation soit développée et intensifiée pour qu'un plus grand nombre puisse jouer leur rôle de citoyen responsable;
- f. Les garde-fous empêchent les sociétaires de privilégier leurs intérêts privés au détriment de ceux de la communauté;
- g. La participation à l'économie mondiale par la transformation des produits sur place soit assurée;

26 PNUD, « *Reconceptualizing governance* », New York, 1997.

27 PNUD, op. cit.

h. La primauté soit accordée à la transparence et au contrôle;

i. L'accès de tous à l'information.

Ceci dit, aux niveaux macroéconomique et politique, on reconnaît habituellement la difficulté de définir de manière précise le concept de gouvernance; cependant, on s'entend, généralement, pour reconnaître qu'il couvre un champ plus large que celui de la notion de gouvernement, auquel il était assimilé dans la mesure où il faisait référence à l'action ou à la manière de gouverner. Longtemps son usage était ainsi resté circonscrit aux questions constitutionnelles et juridiques concernant la conduite des affaires de l'Etat. De nombreux auteurs reconnaissent, en effet, que la notion de gouvernance s'inscrit dans une problématique assez large d'efficacité et d'efficacités de l'action publique, et concerne les rapports entre l'autorité et le pouvoir. La notion de gouvernance repose en fait sur trois fondements ou postulats théoriques :

- Le premier concerne l'existence d'une crise de gouvernabilité, c'est-à-dire la perte de centralité de l'instance étatique et la moindre efficacité et efficacité de l'action publique;
- Le deuxième montre que cette crise reflète l'épuisement des formes traditionnelles d'actions publiques et le désillusionnement de l'opinion publique;
- Le troisième et dernier postulat concerne l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernance qui soit mieux adaptée au contexte²⁸.

Cette nouvelle gouvernance se caractérise par le passage de la tutelle au contrat, de la centralisation à la décentralisation, de l'Etat redistributif à l'Etat régulateur, de la gestion de service public à la gestion selon les principes du marché, de la guidance publique à la coopération des acteurs publics et des acteurs privés ».

II. Rapport entre l'exécution du budget pour l'exercice 2013 et la bonne gouvernance en RDC

1. Une gestion déséquilibrée du budget 2013²⁹

Les membres de l'Assemblée Nationale indiquent une gestion déséquilibrée dans l'exercice budgétaire de l'année 2013. Ils ont fait remarquer l'incapacité du Gouvernement à mobiliser les recettes, soit plus de 2 milliards USD pourtant prévus dans le budget 2013. Selon les membres de l'Assemblée Nationale, la crédibilité de ce budget a posé problème notamment avec l'écart de 30 % observé entre les prévisions et les réalisations budgétaires.

28 K. BOUTALEB, *Démocratie, état de droit et bonne gouvernance en Afrique : cas de l'Algérie*, Alger, Université Abou Bekr Belkaid, Faculté des sciences économiques et de gestion, p. 3, inédit.

29 www.radiokapi.org, consulté le 3 octobre 2014.

Ils ont également reprochés au Gouvernement d'avoir engagé, à l'exécution du budget 2013, des dépenses au-delà des fonds prévus³⁰ sans en informer les deux chambres du Parlement. Ils ont par ailleurs déploré la dépendance de ce budget à l'extérieur.

Un détournement des crédits alloués à l'opposition au cours de l'année 2013³¹ a été dénoncé : « *Ce budget est conforme au statut de l'opposition. Il impliquait la mise en place des structures de l'opposition. Il n'y a pas de porte-parole de l'opposition, alors comment voulez-vous qu'il y ait des décaissements sur ce compte. Qui a engagé. Qui a liquidé? Qui a ordonné? Et à qui on a payé?* ».

2. Place de la RDC dans le classement Top 52 sur la gouvernance en Afrique : Indice Ibrahim 2013 et 2014

L'Indice Ibrahim de la Gouvernance en Afrique classe la RDC, pour l'année 2014, à la quarante septième place sur un classement de cinquante-deux pays (47^{ème} /52 pays), avec la note 34,1 %³².

La RDC s'est amélioré de 0,8 % en cinq années notamment dans le secteur socioéconomique, et qu'elle accuse des faiblesses dans le secteur de la sécurité et de l'état de droit. La RDC a gagné quatre places par rapport à l'année 2013 où elle était 51^{ème}/52 avec une note de 31,3%³³

Devant ce tableau sombre dans la gestion des ressources budgétaires, le doute est permis quant à l'utilisation des produits des ressources minières au profit des populations. L'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives est donc venue appuyer les efforts des gestionnaires.

D. L'INITIATIVE POUR LA TRANSPARENCE DES INDUSTRIES EXTRACTIVES (ITIE)

L'ITIE est un processus à travers lequel les parties prenantes mettent à la disposition des populations, à travers la rédaction des rapports périodiques par des consultants indépendants, les revenus et les recettes de l'Etat issus de l'exploitation des ressources minières et pétrolières tels que les redevances, les impôts, les boni des signatures, les boni de production, les royalties, les dividendes et les taxes diverses.

L'ITIE a été lancée en 2002 par le Premier Ministre britannique Tony Blair lors du sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg, en Afrique du Sud.

30 Dans son rapport, la Cour des Comptes renseigne qu'en 2013, des paiements ont été effectués pour des projets qui ne disposaient d'aucun crédit budgétaire, comme les fonds ayant servi à l'achat de 300 bus TRANSCO.

31 Selon le projet de loi portant reddition des comptes de la loi des finances du pouvoir central pour l'exercice 2013, les crédits budgétaires évalués à 500 000 000 Fc et alloués à l'Opposition ont donné lieu à des paiements de l'ordre de plus de 207 000 000 Fc.

32 www.radiookapi.org, consulté le 21 octobre 2014.

33 www.moibrahimfoundation.org, consulté le 19 octobre 2014.

Le siège de l'ITIE internationale se trouve à Oslo en Norvège.

Le but de l'ITIE est de renforcer la bonne gouvernance en améliorant la transparence et la responsabilité (obligation de rendre compte) dans le secteur des industries extractives à travers la collecte, la vérification, la conciliation et la publication de tous les paiements effectués par entreprises publiques et privées au compte de l'Etat.

Deux façons en particulier distinguent l'ITIE des autres pour partager plus largement les bénéfices des industries extractives. Premièrement, elle met l'accent explicitement sur la transparence, qui aide à créer une culture de responsabilité publique et à gagner la confiance publique dans les industries extractives. Le deuxième facteur qui rend l'ITIE unique est sa structure à prise de participation multi actionnaire : c'est-à-dire, elle implique le Gouvernement, les entreprises et la société. Des dirigeants des trois secteurs soutiennent l'initiative au niveau international, et des principes et critères pour les programmes ITIE ont été développés au vu des expériences à travers le monde.

Les trois secteurs doivent également être impliqués activement niveau national pour atteindre la transparence et ses bénéfices associés.

I. PRINCIPES DE L'ITIE

Les principes connus sous le nom de Principes de l'ITIE et constituant la pierre angulaire de l'initiative sont :

- Nous partageons la même conviction que l'exploitation prudente des richesses en ressources naturelles devrait constituer un moteur important pour la croissance économique durable qui contribue au développement durable et à la réduction de la pauvreté mais qui, faute d'une bonne gestion, peut avoir des répercussions défavorables sur le plan économique et social.
- Nous affirmons que la gestion des richesses en ressources naturelles au profit des citoyens d'un pays relève de la compétence des gouvernements souverains, qui s'en chargent dans l'intérêt de leur développement national.
- Nous reconnaissons que les avantages de l'extraction des ressources se manifestent sous la forme de flux de recettes s'étalant sur un grand nombre d'années et peuvent dépendre fortement des prix.
- Nous reconnaissons que la compréhension du public des recettes et des dépenses des gouvernements dans la durée est susceptible de contribuer au débat public et de faciliter le choix d'options appropriées et réalistes favorisant le développement durable.
- Nous soulignons l'importance, pour les gouvernements et les entreprises extractives, d'assurer la transparence, ainsi que la nécessité de renforcer la gestion des finances publiques et faire respecter l'obligation de rendre des comptes.
- Nous reconnaissons qu'il convient de situer les efforts pour parvenir à une plus grande transparence dans un contexte de respect des contrats et des lois.
- Nous reconnaissons que la transparence financière est un moyen susceptible de contribuer à l'amélioration du climat pour l'investissement direct intérieur et étranger.

- Nous croyons au principe et à la pratique de la responsabilité du gouvernement devant tous les citoyens en ce qui concerne l'intendance des flux de recettes et des dépenses publiques.
- Nous nous engageons à encourager le respect de hauts niveaux de transparence et de responsabilité dans la vie publique, le fonctionnement de l'Etat et le monde du commerce.
- Nous croyons à la nécessité d'une approche cohérente et réalisable de la divulgation des paiements et des recettes, cette approche devant être simple à adopter et à mettre en application.
- Nous sommes d'avis que la divulgation des paiements dans un pays donné devrait impliquer toutes les entreprises extractives présentes dans ce pays-là.
- Lorsqu'il s'agit de trouver des solutions, nous considérons que toutes les parties prenantes – les gouvernements et leurs agences, les entreprises extractives, les sociétés de services, les organisations multilatérales, les organisations financières, les investissements et les organisations non gouvernementales – ont des contributions importantes et pertinentes à apporter.

II. CRITERES DE L'ITIE

Tous les paiements matériels, versés par les entreprises aux gouvernements, au titre de l'exploitation pétrolière, gazière et minière (« les paiements ») et toutes les recettes matérielles, reçues par les gouvernements de la part des entreprises pétrolières, gazières et minières (« les recettes »), sont publiés et diffusés régulièrement au grand public sous une forme accessible, complète et compréhensible.

Lorsque de tels audits n'existent pas, les paiements et recettes font l'objet d'un audit indépendant crédible, conformément aux normes internationales en matière d'audit.

Les paiements et recettes sont rapprochés, conformément aux normes internationales en matière d'audit, par un administrateur indépendant digne de confiance, qui publie son opinion sur ce rapprochement de compte et sur d'éventuelles discordances.

Cette démarche s'étend à l'ensemble des entreprises, y compris les entreprises d'Etat.

La société civile participe activement à la conception, au suivi et à l'évaluation de ce processus et apporte sa contribution au débat public.

Le gouvernement d'accueil élabore un plan de travail public, financièrement viable, relatif aux éléments ci-dessus, avec le concours des institutions financières internationales le cas échéant, ce plan étant assorti de cibles mesurables, d'un calendrier de mise en œuvre et d'une évaluation des contraintes éventuelles sur le plan des capacités.

III. AVANTAGES DE L'ITIE

- Pour les gouvernements : une bonne gestion des recettes provenant des ressources permet d'améliorer la gestion de ses ressources et devrait favoriser une plus grande stabilité économique et politique. Ceci peut, à son tour, aider à empêcher les conflits qui touchent

les secteurs pétrolier, minier et gazier. La mise en œuvre permet également d'améliorer le climat d'investissement, parce qu'elle indique clairement aux investisseurs et aux institutions financières internationales que le gouvernement s'est engagé en faveur d'une plus grande transparence. Ainsi, les gouvernements qui mettent en œuvre l'ITIE bénéficient de la mise en œuvre d'une procédure standardisée et reconnue.

- Pour les entreprises et les investisseurs : l'instabilité politique que provoque une gouvernance opaque constitue évidemment une menace pour les investissements étant à forte intensité de capitaux et dépendants de la stabilité à long terme pour produire un rendement, la réduction d'une telle instabilité est avantageuse. La transparence peut également contribuer à créer une situation équitable pour toutes les entreprises et, en rendant public ce qu'elle verse au gouvernement, une entreprise illustre la contribution que son investissement apporte au pays.
- Pour la société civile : les avantages pour la société civile tiennent du volume plus important d'informations disponibles dans le domaine public sur les recettes que les gouvernements gèrent au nom des citoyens. Ces dernières pouvant ainsi plus facilement demander des comptes à leurs gouvernements; et faire en sorte, à travers plusieurs autres initiatives des plaidoyers, que les recettes soient effectivement utilisées pour des investissements nécessaires au profit de la population et pour le développement durable de la nation.

IV. POURQUOI LA SOCIÉTÉ CIVILE PARTICIPE-T-ELLE À L'ITIE?

Les organisations venant de la société civile jouent un rôle clé dans l'ITIE, y compris pour préconiser l'engagement, surveiller le processus de mise en œuvre et aider à garantir que les rapports de l'ITIE soient largement compris.

V. LES PAYS CONCERNÉS PAR L'ITIE

Les pays concernés par la mise en œuvre de l'ITIE sont les pays producteurs de pétrole, de gaz et de minerais. Bien que l'ITIE soit une norme internationale, sa mise en œuvre relève de la responsabilité des gouvernements nationaux avec la participation active de la société et des industries extractives.

VI. ADHESION À L'ITIE

Suite à la révision des règles de l'ITIE en février 2011, tout pays désirant adhérer à l'ITIE doit satisfaire aux cinq exigences suivantes :

- Faire une déclaration publique sans équivoque, de son intention de mettre en œuvre l'ITIE;
- Prendre l'engagement de travailler avec l'ensemble des parties prenantes (sociétés civiles, entreprises pétrolières, gazières et minières) pour mettre en œuvre l'ITIE;

- Nommer un haut responsable chargé de diriger la mise en œuvre de l'ITIE;
- Mettre en place un groupe multipartite chargé de superviser la mise en œuvre de l'ITIE;
- En consultation avec les parties prenantes clés de l'ITIE, le groupe multipartite doit convenir et publier un plan de travail national chiffré contenant des objectifs mesurables et un échéancier de mise en œuvre, et comprenant une évaluation des contraintes de capacité.

Si ces cinq exigences sont remplies, le pays obtient du Conseil d'Administration International le statut de « pays candidat à l'ITIE » ou « pays mettant en œuvre l'ITIE ».

Pour que les citoyens soient à même de vérifier que les recettes provenant de l'exploitation des minerais sont effectivement utilisées pour des investissements nécessaires au profit de la population et pour le développement durable au profit de la nation, il doit leur être reconnu dans la Constitution un droit d'accès à l'information comme droit de l'homme.

E. LE DROIT D'ACCES A L'INFORMATION

I. Le contexte sociopolitique en RDC sur le droit d'accès à l'information³⁴

Si la Constitution en son article 24 consacre le droit d'accès à l'information comme un droit humain en disposant que « *toute personne a droit à l'information* », force est de constater que tant au niveau des gouvernants que du citoyen moyen, le droit de savoir est confondu avec la liberté de la presse s'il n'est pas carrément ignoré.

Le Professeur Evariste BOSHAB le fait remarquer si bien lorsqu'il mentionne qu'en République Démocratique du Congo, « *rien n'est encore entrepris jusqu'à ce jour pour la mise en place d'un cadre légal permettant à tout citoyen d'accéder à l'information publique et de fissurer ainsi l'édifice du secret administratif derrière lequel s'abritent* » encore les pouvoirs publics pour cacher toute sorte d'indélicatesses³⁵. A ce jour il sied d'indiquer la proposition de loi déposée au Sénat sur la gestion transparente des ressources naturelles.

II. Concernant le droit de savoir du citoyen sur les questions de sécurité et défense nationales

Le lecteur peut déjà, partant des développements du point précédent, se faire une idée sur ce qu'il en est du droit d'accès à l'information dans le secteur de la sécurité et défense nationales.

En effet, les informations ayant trait à l'armée et aux services de sécurité ont toujours été considérées comme ne pouvant pas être divulguées au public afin d'éviter de fragiliser

34 J-B. OTSHUDI DISASHI, « *Le droit d'accès à l'information publique et restrictions liées aux impératifs de sécurité et de défense nationales : état de la question en République Démocratique du Congo* », inédit.

35 E. BOSHAB, *La contractualisation du droit de la Fonction Publique. Une étude du droit comparé Belgique-Congo*, Bruxelles, Academia-Bruylant, p. 142.

les intérêts fondamentaux de la défense nationale. Et, le contexte particulier de la présente période où le pays est confronté à la guerre dans sa partie Est, n'est pas de nature à favoriser la divulgation de l'information liée à l'organisation et au fonctionnement des services publics en charge de la sécurité et de la défense nationale.

Aussi, pour illustrer cette assertion, s'avère-t-il utile de partir des faits tirés des débats publics sur la question de la divulgation ou non des informations liées à ce secteur.³⁶

En l'absence d'une loi d'accès à l'information publique en République Démocratique du Congo, les dispositions du Code pénal ordinaire et du Code pénal militaire relatives à la révélation du secret professionnel ainsi qu'aux atteintes à la sûreté de l'Etat, placées dans le contexte d'une administration publique d'un pays post conflit ayant une tradition séculaire du secret, constituent des obstacles au droit d'accès à l'information³⁷.

Pour finir, il sied d'indiquer que la gouvernance des ressources naturelles en République Démocratique du Congo n'est pas saine. En dépit du fait que les ressources financières provenant des minerais sont enregistrées et canalisées au budget de l'Etat, la faible mobilisation des recettes budgétaires ainsi que la sous allocation de ce budget par rapport aux prévisions sont caractéristiques de cette mauvaise gouvernance. Dans ce contexte les efforts de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives et la proposition de loi sur une gestion transparente des ressources naturelles déjà déposée au Sénat sont à encourager.

36 J-B. OTSHUDI DISASHI, *Op. cit.*, p. 4.

37 *Idem*, p. 7.