

ESSAI D'ANALYSE DES FAILLES OBSERVEES DANS LA GESTION DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES DE DEVELOPPEMENT DANS L'EST DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

BASHUGI Bahogwere Anatole *

RESUME. - Ce travail a été effectué dans la période comprise entre 2001 et 2007 en vue de dégager les failles de gestion des Organisations Non gouvernementales de Développement qui bloquent l'atteinte des objectifs assignés. La méthode utilisée a porté sur des techniques de base de l'audit externe basées sur des interviews aux questions ouvertes. Des critères de performance définis au préalable ont été appliqués sur un total de 60 ONGD bénéficiant annuellement d'un financement extérieur de plus de 10.000 dollars. Les résultats de cette enquête ont montré que 15% de ces ONGD sont non performantes des points de vue de la structuration, de l'organisation administrative, de la gestion comptable et suivi budgétaire et déclarées ainsi invalides. Cependant, plus de 50% de ces 60 ONGD ne sont pas bien structurées pour agir efficacement dans leur zone d'intervention. 80% des ONGD ont les gestions administrative et comptable non performantes. Cependant 70% des ONGD présentent un bon suivi budgétaire respectant ainsi les rubriques et lignes budgétaires. Ces résultats montrent donc que pour plus d'efficacité d'action, il faut formuler des suggestions de redressement applicables pour des organisations actives autant que pour la réorientation des politiques d'actions des bailleurs de fonds.

MOTS- CLES.- Organisations non gouvernementales de développement, Faille de Gestion, audit externe.

ABSTRACT. - This work has been done in the period between 2001 and 2007 in order to clear management failures in Non Governmental Development Organizations of Development within Eastern Democratic Republic of Congo. The used method focused on basic techniques underlined in external audit and interviews was based on open-ended questions. Criteria for performances defined and applied on a total of 60 NGOs that benefit annually external funding above 10,000 American dollars. Results show that 15% of NGOs are non effective with their internal structures and administration as well as their financial management, so that they have been declared so invalid. However, more than 50 % of these 60 NGOs are not well structured to act efficiently in their working areas; 80 % are dealing with administrative and accountant mismanagement. However, 70 % of these Organizations show good budgetary follow-up with respect to pre-defined budget lines. Looking to these results, valuable recommendations are to be formulated for local NGOs in order to re-orient policies of actions of the financial supporters.

KEYWORDS. - Non Governmental Organizations for Development, management failures, external audit.

1. INTRODUCTION

Dans le monde contemporain, le développement économique constitue la préoccupation primordiale des nations et constitue un facteur majeur du développement durable (AMCEN/UNEP, 2004). La naissance de organisations populaires et paysannes devait tenter de relever la situation, de lutter contre la misère du peuple. Cette mission n'est possible que si les Organisations non-gouvernementales de Développement (ONGD) s'obligent à une pratique de gestion saine (DUPRIEZ, 1999). En effet, les ONGD sont perçues comme des entités économiques et financières qui contribuent au développement de son environnement. Elles utilisent des capitaux humains, matériels et financiers internes et même externes afin d'assurer ce développement.

* Département des Sciences commerciales, ISP/Bukavu, R.D. Congo
E-mail: bedapfr@yahoo.fr

Le présent travail se pose justement la question de savoir si la culture de la bonne gouvernance, spécialement par une gestion financière saine, existe au sein des ONGD du Sud-Kivu. La transparence dans la gestion est-elle plus précisément garantie par l'existence d'un système de contrôle interne et/ou audit externe dans les ONGD de l'Est de la R D Congo ?

2. APPROCHE METHODOLOGIQUE

Les travaux de terrain ont été effectués par le Bureau d'Etudes et d'Expertises pour le Développement des Affaires et des Projets (BEDAP) de Bukavu, dans la période allant des années 2001 à 2007, sous le programme général de conduite des audits externes. Le travail a été réalisé avec l'aide de 12 techniciens de terrain pour la collecte des données suivant les normes de « *International Federation of Accountants* » (LEMANTO, 1995).

Les enquêtes ont été conduites auprès des ONGD qui bénéficient d'un financement extérieur de plus de 10.000 dollars américains par an, et qui sont opérationnelles au sein de la province depuis plus de cinq ans. Elles sont situées dans les provinces du Sud-Kivu, Nord Kivu, Maniema et dans le Nord du Katanga.

Au total nous avons auditionné soixante ONGD financées par des Institutions internationales telles que ICCO, NOVIB, AGRITERA, IRC, FSDHA, LPI, OXFAM SOLIDARITE, UE, BCCO/ BANQUE MONDIALE, DIACONIA, MONUC, AMBASSADES D'ANGLETERRE, DE Belgique, LES EGLISES DE BELGIQUES, CORDAID, HOLLANDE, HCR, SECOURS CATHOLIQUE, SOS FAIM, DIOBASS ECOLOGIE ET SOCIETE, SCOTTISH CATHOLIC INTERNATIONAL AID FUND, EPER SUISSE, FONDATION ABILIS, GTZ, ACT, FCD, CCFD, COOPERATION ITALIENNE.

Ces structures sont actives à MBOKO, KALEMIE, KABALO, KONGOLO, KASONGO, BENI, BUTEMBO, GOMA, WALIKALE, BUNYAKIRI, SHABUNDA et BUKAVU.

Les travaux de terrain ont été effectués dans les sites où ces institutions offrent des appuis financiers: Bukavu, Uvira, Bunyakiri, Walungu, Mboko, Kalehe, Kavumu, Nyabibwe, Bunyakiri, Fizi, Shabunda, Kalemie, Kabalo, Kongolo, Walikale, Beni, Butembo, Sake, Rutshuru et Kasongo.

Nous avons, ainsi, utilisé les techniques de l'audit externe basées sur des interviews aux questions ouvertes (STELLER, 1974 ; CGAP, 1998). L'exploitation des rapports d'audits a constitué un outil de travail très important pour l'analyse des situations administratives, financières et structurelles. Notre mission était de relever les failles, leurs causes ainsi que les pistes des solutions.

Nous avons classé les organisations auditées en fonction de leur performance en observant scrupuleusement leur structuration, l'opérationnalisation des organes de décision opérationnels (le Conseil d'Administration, et la Commission de Contrôle), la gestion administrative, la gestion comptable et suivi budgétaire.

Les ONGD qui se sont marquées profondément par une incompétence notoire au niveau des performances d'intervention recevaient la sanction « refus de certification des comptes », conformément aux recommandations du Conseil National des organisations Non Gouvernementales de Développement (CNONGD, 1995).

Les données brutes collectées auprès des organisations ont été compilées sur des fiches élaborées dans le programme Excel et sont disponibles au BEDAP.

3. RESULTATS

3.1. Evaluation des performances des ONGD de l'Est de la République Démocratique du Congo.

Sur les soixante ONGD auditées et suivies pendant les sept années, 9 ont été sanctionnées avec la mention « Refus de certification des comptes » soit 15%. Ce sont donc des ONGD qui n'ont pas répondu positivement à aucun critère de performance évoqué dans la méthodologie. Elles sont non désirables et méritent d'être rayées de la liste des ONGD finançables.

La figure 1 montre la distribution des ONGD selon leurs performances pour l'un ou l'autre critère de performances.

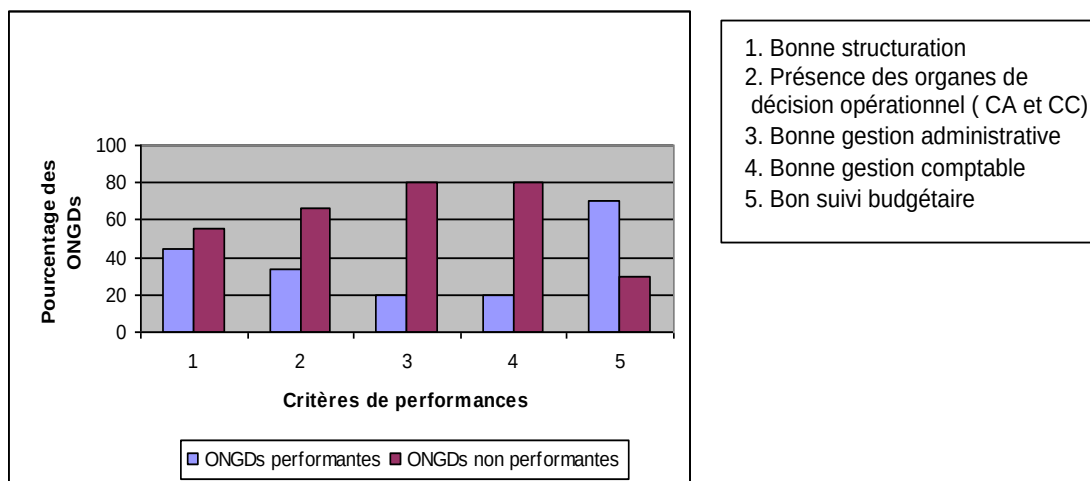


Figure 1. Distribution des performances des ONGD auditées en fonction des critères de Performances

De l'analyse de cette figure, il se révèle que dans la majorité des cas, les 60 ONGD opérationnelles dans l'Est de la République démocratiques du Congo accusent de graves failles dans leur manière de travailler pour répondre aux objectifs assignés.

Par rapport aux critères de performances, il se montre clairement que :

- plus de la moitié des ONGD actives à l'Est de la RDC ne sont pas bien structurées pour agir efficacement dans leur zone d'intervention ;
- Environ 35% des ONGD seulement fonctionnent avec des organes de décision opérationnels. Pour les autres, les organes fictifs et théoriques ne figurent seulement que sur les statuts ;
- 80% des ONGD se caractérisent par des gestions administrative et comptable non performantes. Cependant 70% des ONGD présentent un bon suivi budgétaire qui respecte les rubriques et les lignes budgétaires.

Les ONGD en majorité s'efforcent à respecter les lignes budgétaires permettant d'être en harmonie avec les bailleurs. Ce qui assure une pérennisation des actions liées à la confiance des bailleurs des fonds par rapports aux ONGD.

3.2. Inventaires des failles observées dans la gestion et leurs causes majeures

a) Au niveau administratif, les failles observées sont les suivantes :

- Les Commissions de contrôle sont inexistantes et une forte confusion de rôle se présente entre le Conseil d'administration et l'Equipe exécutive ;
- Les membres du Conseil d'Administration ne s'impliquent pas dans la gestion des projets ;
- La communauté participe passivement au projet et ne s'approprie pas les activités ;
- Parfois, l'engagement du personnel n'est pas approprié à certains postes liés à leurs compétences techniques ;
- L'absence de sécurité professionnelle liée au manque de contrat du travail et autres textes réglementant les relations professionnelles entre le travailleur et son employeur ;

- Les supports des salaires ne sont pas conformes à la législation sociale quant à sa décomposition, et ainsi le salaire est payé sans les rubriques qui le composent, comme le salaire de base, l'indemnité de logement, les allocations familiales, et autres avantages sociaux ;
- Les clauses statuts des ONGD en rapport avec les types d'organes d'une association et leur fonctionnement ne sont pas appliquées ;
- Le Conseil d'Administration ne joue pas son rôle et en tant que figurant, l'information circule difficilement entre les agents ;
- Les communautés bénéficiaires des acquis des ONGD ne contractent aucun protocole de partenariat avec l'ONGD ;
- Le manque d'un plan de recherche de financement, en se contentant des opportunités des donateurs.

b) Des failles observables dans la gestion financière

- Les ONGD n'ont pas de manuel des procédures internes de gestion ;
- Les comptables ignorent ou ne jouent pas leurs rôles au sein de l'ONGD, car la gestion financière est souvent centralisée entre les mains du coordinateur ;
- Les comptables et le gestionnaire de projet ne s'accordent pas sur les dépenses, et ainsi les pièces supportant les dépenses ne sont pas validées par le chef de projet ou le coordinateur ;
- Le Non respect des délais de dépôt des rapports affectant négativement les relations entre le bailleur et l'ONGD exécutant ;
- L'exécution du plan de trésorerie ne respectant pas les montants prévus par les rubriques budgétaires ;
- Le manque de maîtrise de différentes rubriques des outils de gestion : journal de caisse, plan de trésorerie, fiche budgétaire et rapport financier ;
- Les livres de caisse sont tenus sporadiquement.

Les raisons pilotes de ces insuffisances sont multiples et peuvent se résumer comme suit :

- Opportunisme des ONGD par rapport aux donateurs potentiels ;
- Faible niveau de formation et information des responsables des ONGD par rapports aux objectifs poursuivis et aux politiques des Organisations non gouvernementales ;
- Insuffisance des techniques de base sur le système de recrutement du personnel ;
- Enclavement géographique des zones d'intervention des ONGD empêchant le recrutement d'un personnel qualifié pour exécuter des activités (Nord Katanga et Kasai Oriental) ;
- Absence d'accompagnement rationnel des ONGD par leurs bailleurs des fonds

Pour plus d'efficacité, nous suggérons un plan de redressement avec des éléments-clés. Les suggestions de redressement relèvent des instructions régulièrement admises par la réglementation internationale sur la bonne gestion (STELLER, 1974, LEMANTO, 1995).

Tout d'abord, toute ONGD de renom doit concevoir des manuels de procédure de gestion et mettre sur pied un système de contrôle interne efficace. Faute de compétence, elles peuvent recourir aux services des maisons spécialisées en conseils de gestion. Ceci a déjà été essayé par des organisations locales à l'instar de la Plateforme DIOBASS au Sud-Kivu en 2008.

Les ONGDs doivent s'exercer au système d'audit externe est un dispositif interne qui vise à apprécier l'exactitude et la sincérité des informations notamment comptables, assurer la sécurité physique et comptable des opérations, garantir l'intégrité du patrimoine et aussi à juger de l'efficacité des systèmes d'information.

Les ONGDS devront mettre en place :

- tous les organes d'une ONGD à savoir l'Assemblée, le conseil d'administration, la commission de contrôle et la coordination tout en spécifiant les attributions de chacun et les liens organiques ;
- un Conseil d'Administration fonctionnelle et autonome de la coordination ainsi qu'une commission de contrôle fonctionnelle au niveau des ONGDs et assurer un contrôle interne permanent.

Il convient, pour plus d'efficacité sur le terrain, d'associer la communauté de base dans les activités à partir de l'identification des problèmes et des projets à exécuter et, signer des protocoles de collaboration. Il est aussi impérieux d'élaborer un plan de recherche de financement pour qu'il n'y ait pas de rupture totale dès qu'un projet arrive à sa fin. De même, il est important d'établir des contrats de travail pour les agents, contenant les rubriques décrites par le code du travail congolais (Journal officiel de la RDC, 2006).

L'organigramme qui définit les relations hiérarchiques doit être connu et, au besoin affiché. Il en est de même du Règlement d'ordre intérieur.

Aussi chaque personnel doit avoir un dossier gardé au service du personnel et contenant les éléments suivants: la demande d'emploi, la copie de la lettre d'embauche, le contrat de travail dûment signé par l'agent et représentant de l'institution, l'attestation de bonne vie, conduites et mœurs, le certificat d'aptitude physique, les titres scolaires et/ou académiques, la copie des attributions des tâches, la fiche de renseignements ou fiche signalétique, l'attestation de mariage ou de célibat selon le cas, l'attestation de composition familiale. Le recrutement d'un comptable qualifié et engagé à temps plein est un besoin primaire pour une ONGD qui veut ses actions de terrain plus durable. Concernant le patrimoine de l'organisation, il est recommandé la tenue du registre de l'immobilisation révélant le rythme des acquisitions.

4. CONCLUSION

Ce travail est le fruit des travaux de terrain élucidant les grandes failles des ONGD actives à l'Est de la République Démocratique du Congo. L'analyse de ces failles est basée sur l'observation des critères de performance définis par l'institution d'expertise comptable BEDAP. Il se révèle ainsi que sur les 60 ONGD étudiées, plus de la moitié des ONGD actives à l'Est de la RDC ne sont pas bien structurées, plus de 65 % des ONGD fonctionnent sans organes de décision opérationnels, 80% des ONGD ont les gestions administratives et comptables non performantes, lorsque 70% de ces ONGD présentent un bon suivi budgétaire respectant ainsi les rubriques et lignes budgétaires. Ces tendances ne permettent pas aux ONGD d'atteindre avec satisfaction les objectifs assignées et de contribuer aux changements positifs des communautés à la base dans leur secteur d'intervention.

Ce travail permet aux ONGD locales de procéder à une autocritique sérieuse en vue de corriger les failles évoquées pour mieux agir et pour répondre mieux servir comme partenaires les groupes de base. Il peut servir aussi d'outil efficace d'auto-évaluation participative en vue d'améliorer le niveau de performances des ONGD soit au niveau structurel comme au niveau des impacts dans les milieux d'intervention.

Si le paysan doit être le dernier utilisateur des acquis des actions de développement véhiculés par les ONGD et si par ailleurs chaque ONGD est engagée d'une manière ou d'une autre dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, il s'ensuit donc que les aspects administratifs doivent nécessairement être renforcés et que les capacités de gestion financières doivent être améliorées. Ce sont là les deux piliers majeurs pour évaluer les ONGD.

Les bailleurs de fonds doivent définir dans leurs politiques d'intervention des mécanismes de renforcement des capacités au niveau des ONGD partenaires et se rendre plus visibles à travers des visites de terrain. Ceci permettra la mise en place des mécanismes d'autonomisation des ONGD locales par rapport à la maîtrise du contexte de travail dans un monde global.

BIBLIOGRAPHIE

1. AMCEN/UNEP, 2004. African environment outlook. Nairobi.
2. CGAP, 1998. *Audit externe des institutions de microfinance*, in guide pratique à l'usage des auditeurs externes, vol 2, série « outil technique » n° 3
3. CNONGD, 1995. Code de conduite des ONG du Burundi, Rwanda et Zaïre, Kinshasa.
4. DUPRIEZ H., 1999. Ecole aux champs, éd. Terres et vie, Bruxelles.
5. HANGI Bulenda 1979. La problématique du développement au Kivu, in CERUKI : actes du troisième colloque du 17-21 avril 1979, CERUKI, Bukavu
6. JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO. Code du travail. 2006. Kinshasa
7. LEMANTO, S, 1995. Guide de self-audit, éd des organisation, Paris
8. STELLER, H.F, 1974. Audit : Princes et méthodes générales, Publi-union, Paris