



Observatoire de la Dépense Publique

Contrôle citoyen des finances publiques de la République Démocratique du Congo

RATIONALISATION DE LA GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS :

*« Réhabiliter et renforcer les fonctions clés du processus de Planification, Programmation,
Budgétisation et Suivi - Evaluation au sein de notre moribonde administration »*

MAI 2023

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	1
LISTE DES ABREVIATIONS ET DES ACRONYMES	2
I. FAIBLESSE DU SYSTEME DE PLANIFICATION	3
I.1 FAIBLESSE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.....	3
I.2 FAIBLESSE DU SYSTEME DE PLANIFICATION : RAPPEL DU PROCESSUS DE 1979 A 2001.....	3
II. ETAT DES LIEUX DU PROCESSUS DE PLANIFICATION, PROGRAMMATION, BUDGETISATION ET SUIVI – EVALUATION « PPBS » EN RDC	8
2.1. LES OBJECTIFS DU PPBS ET L'APPROCHE – PROGRAMME	8
2.1.1. <i>Le besoin de concilier le court et le long terme</i>	8
2.1.2. <i>L'approche PPBS</i>	8
2.1.3. <i>La logique du processus de PPBS</i>	9
2.1.3.1 L'information	9
2.1.3.2 Les instruments d'action	10
2.1.3.3 La mise en œuvre et les contrôles associés	10
2.1.3.4 Le suivi-évaluation (S-E)	11
2.1.3.5 L'approche - programme.....	11
2.2. L'ETAT DES LIEUX ACTUEL DE FONCTIONNEMENT DU PROCESSUS PPBS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION DE LA RDC	12
2.2.1. <i>Nécessité de clarifier les fonctions-clefs du PPBS</i>	12
2.2.2. <i>La plupart des fonctions-clefs du PPBS sont accaparées par des structures ad hoc</i>	12
2.2.3. <i>Une planification qui a été longtemps largement extérieure aux services du Plan</i>	13
2.2.4. <i>Un système de programmation très désarticulé</i>	13
2.2.5. <i>Les ministères techniques ont perdu leurs capacités de maîtrise d'ouvrage</i>	13
2.2.6. <i>Un développement provincial laissé pour compte</i>	14
2.2.7. <i>Le budget d'investissement n'a rien d'un instrument de gestion</i>	14
2.2.8 <i>Un suivi du budget d'investissement embryonnaire et un Suivi-Evaluation des programmes pratiquement inexistant en dehors des agences d'exécution</i>	14
2.2.9 <i>Faiblesse de la coordination et de la gestion du développement global, actions et de concertation organisée avec les bailleurs de fonds</i>	14
CONCLUSION	16
DOCUMENTS CONSULTES	17

LISTE DES ABREVIATIONS ET DES ACRONYMES

APNURC	: Appui au Programme National d'Urgence de Renforcement des Capacités
BCECO	: Bureau Central d'Etudes et de Coordination
CCRE	: Comité de Coordination des Ressources Extérieures
CDMT	: Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CISPI	: Commission Interministérielle chargée du Suivi des Programmes conclus avec les Institutions financières internationales
CTR	: Comité Technique des experts chargé du suivi des Réformes économiques
DEME	: Direction des Etudes Macro-Economiques (Miniplan)
DEP	: Direction des Etudes et de la Planification
DPB	: Direction de la Planification et Budgétisation
DPR	: Direction de la Planification Régionale
DGPSB	: Direction Générale de la Préparation et du Suivi du Budget
DSRP	: Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ECOFIN	: Commission Economique et Financière
ENAM	: Ecole Nationale d'Administration.
FC	: Fonctions-Clés
FMI	: Fonds Monétaire International
INS	: Institut National des Statistiques
OMD	: Objectif du Millénaire pour le Développement
PIP	: Programme d'Investissement Public
PMURR	: Programme Multisectoriel d'Urgence de Reconstruction et de Réhabilitation
PPBS	: Planification, Programmation, Budgétisation, Suivi-Evaluation
PPTE	: Pays Pauvres Très Endettés
RDP	: Revues des Dépenses Publiques
S-E	: Suivi-Evaluation
SRP	: Stratégie de Réduction de la Pauvreté
SSN	: Système Statistique National
SST	: Stratégies Sectorielles et Thématiques
TEE	: Tableau d'Ensemble Economique
TES	: Tableau d'Entrée et de Sortie
UCOP	: Unité de Coordination de Projets d'Urgence de soutien au processus de réunification
UPPE	: Unité de Pilotage du Processus d'Elaboration et de mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté

I. FAIBLESSE DU SYSTEME DE PLANIFICATION

I.1 FAIBLESSE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Un des principaux problèmes qui continue de se poser en RDC est la faiblesse de la gestion économique, aussi bien au niveau de la prise de décisions qu'à celui de l'exécution. Ainsi, la gestion du développement de manière générale, et la gestion de l'économie et des finances publiques en particulier, sont handicapées par un certain nombre de contraintes qui se manifestent au quadruple niveau de la :

- conception, formulation, mise en œuvre et suivi des politiques et programmes macroéconomiques et sectoriels ;
- mobilisation des recettes et des ressources intérieures et extérieures ;
- programmation des dépenses publiques ;
- l'affectation et le contrôle des dépenses publiques.

Gouverner c'est prévoir, l'improvisation permanente qui caractérise l'actuelle direction du pays signifie naviguer à vue et dans le domaine de la gestion publique, c'est imprudent et c'est très dangereux parce qu'il s'agit d'une question de vie ou de mort pour 100 millions d'êtres humains.

On ne se réveille pas le matin pour proposer au gouvernement et à l'administration du pays des idées des projets qui ne relèvent ni d'une planification, ni d'une programmation d'ensemble et dont l'exécution et le financement ne peuvent être qu'extrabudgétaire.

Aujourd'hui, le gouvernement doit reconnaître que la gouvernance du pays constitue une contrainte majeure et que toute œuvre utile de reconstruction nationale doit passer d'abord par la reconstitution des capacités permettant de gérer convenablement et correctement l'économie, et en particulier les capacités de formuler, d'exécuter, de suivre et d'évaluer les stratégies, politiques et programmes de développement et de négocier les accords de coopération.

De même, il s'avère indispensable de disposer également d'une capacité opérationnelle de planification et de gestion des ressources rares, de pilotage des politiques macro-économiques et sectorielles, de mobilisation de ressources de lutte contre la pauvreté.

En raison de la complexité et de la diversité des problèmes que connaît son économie et du caractère limité de ses ressources, le pays doit axer tous ses efforts sur un nombre restreint de problèmes prioritaires. Cette démarche sélective améliorerait certainement l'exécution et permettrait de renforcer la crédibilité de l'action gouvernementale vis-à-vis des partenaires extérieurs. Une telle démarche doit toutefois reposer sur un ensemble de principes fondamentaux – une « philosophie du développement » - qui font dramatiquement défaut jusqu'à présent.

Parmi ce nombre restreint de problèmes prioritaires se retrouve celui de la planification et de la gestion des finances publiques, en insistant plus particulièrement sur deux aspects fondamentaux : **la préparation et l'exécution du budget et la programmation et le suivi des investissements publics.**

I.2 FAIBLESSE DU SYSTEME DE PLANIFICATION : RAPPEL DU PROCESSUS DE 1979 A 2001

Il n'est pas inutile de rappeler que le processus de planification et de budgétisation a réellement démarré à la fin des années 70 avec le « Programme d'Investissement Prioritaire 1979 – 1981 ».

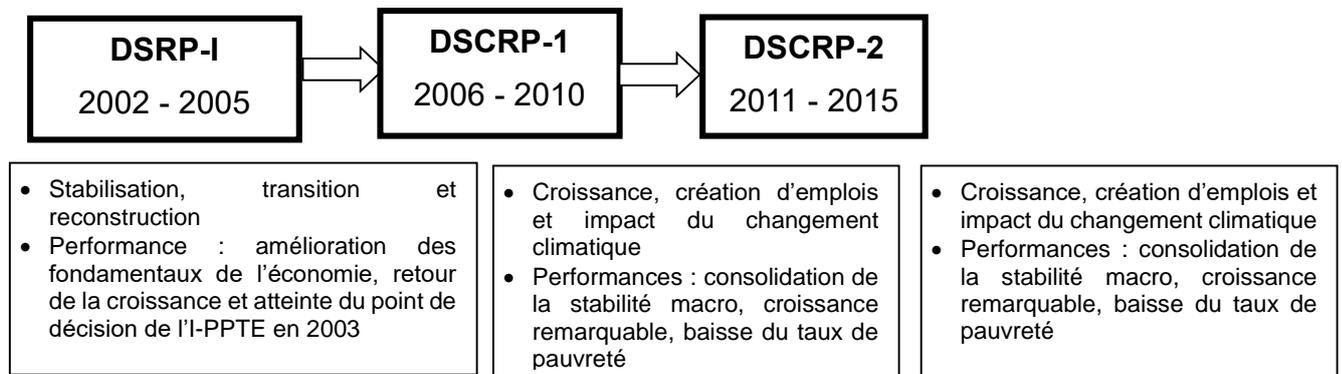
La série des programmes d'investissements a été élaborée dans le contexte de divers documents de politique économique à moyen terme : le « Plan Mobutu » de 1979 ; le Programme intérimaire de réhabilitation économique » de 1983 - 85 ; le « Premier plan quinquennal de

développement économique et social » de 1986 – 90 et les « Documents – cadres de politique économique » pour 1988 – 91 et 1989 – 92. Suite aux bouleversements politiques et militaires et de la suspension de l'aide structurelle, le processus de planification n'a repris qu'à partir de 1997 avec le « Programme Triennal Minimum » qui était reconduit chaque année après actualisation jusqu'à l'élaboration du « Programme Intérimaire Renforcé» de 2001.

Rappel du processus de planification depuis 2001	
Situation au niveau central	
2001 - 2003	DSCP intérimaire (point de décision en 2003)
2003 - 2006	Elaboration du DSCR1 (Mise en œuvre à travers le PAP de 2007-2010)
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Atteinte du point d'achèvement (mise en œuvre jugée satisfaisante du DSCR1 une des conditions requises pour l'annulation de plus de 90% de la dette) • Elaboration du DSCR2
2011 - 2012 :	<ul style="list-style-type: none"> • DSCR2 pour 2011-2015 • Idées - Forces de la révolution de la modernité (document de campagne et vision du Chef de l'Etat) • Programme d'Action du Gouvernement (PAG) investi pour la mandature 2012-2016 • Tous ces programmes ont été harmonisés dans le PAP renforcé (2012-2016)

Que retenir du DSCR

Figure 1 : Contenu du DSRP-I, du DSCR1 et du DSCR2



Il faut cependant noter que croissance il y a eu certes mais une croissance non inclusive, une croissance non pro-pauvre, sans impact sur le vécu quotidien de la grande majorité de la population. Une croissance pour une élite très minoritaire.

Vers le Plan National Stratégique de Développement

Face à la :

- Multiplicité des cadres programmatiques d'intervention
- Différence d'horizon de mise en œuvre entre le niveau central et le niveau provincial
- **Et que les cadres programmatiques existants arrivent à terme :**
 - ✓ Au niveau provincial

- ✓ Au niveau central
- ✓ Pour éviter une navigation à vue après ces échéances dans la continuité du processus de planification stratégique, il a été plus qu'opportun de lancer la préparation des prochains cadres programmatiques qui soient fédérateurs de toutes les interventions de développement. D'où, la nécessité d'avoir : le «PNSD » avec une extension en provinces.

Avec l'avènement d'une nouvelle présidence de la république, devrait s'imposer une nouvelle vision politique. Puisque le slogan à la mode est le « Le peuple d'abord », la relecture devrait prendre en compte la participation de la population comme à l'époque des DSCRP et non une relecture de quelques experts.

Il faut par exemple une remise en cause de la stratégie de développement agricole basée sur le développement du grand capitalisme agricole à travers les parcs agro-industriels et la marginalisation de la paysannerie. Ces paris produiront au mieux une croissance non inclusive et non pro-pauvres mais une croissance pour l'élite.

Revenons un peu quelques années en arrière à notre histoire de la planification. Sur le plan technique, l'introduction de la Programmation des Investissements Publics (PIP) jusqu'en 1997 s'était avérée salutaire à plusieurs égards: les documents du PIP ont peu à peu proposé des programmes d'investissement plus réalistes, privilégiant la réhabilitation, limitant le nombre des projets choisis sous des motifs politiques et s'efforçant de replacer l'investissement public dans le contexte des objectifs du cadre macro-économique et de politique générale pluriannuel, surtout en ce qui concerne la mobilisation et l'affectation des ressources.

Il n'y a cependant pas eu de volonté politique suffisante pour améliorer véritablement l'allocation des investissements publics. Par ailleurs, la programmation et l'exécution des investissements publics se sont heurtées à des sérieuses difficultés notamment :

- la mauvaise identification et préparation des projets ;
- la prolifération des projets immatures; les ingérences politiques excessives dans la sélection et le financement des projets ;
- la faiblesse de la gestion et de la supervision ;
- le laxisme et les abus en matière de passation des marchés ;
- la coordination insuffisante entre les bureaux des projets, les financiers et les usagers provoquant gaspillage, doubles emplois et mauvais choix en matière d'équipements ;
- le mépris des priorités du PIP dans l'affectation des ressources budgétaires ;
- l'incertitude quant aux capacités de financement des entreprises publiques ;
- le manque de crédits pour financer les coûts récurrents d'exploitation et d'entretien des projets;
- le mauvais emploi des trop rares ressources financières disponibles ;
- la faiblesse des institutions ; et
- le refus par l'Etat de donner au PIP la prééminence dans l'affectation des ressources publiques d'investissement.

Ces dysfonctionnements ont également et fortement marqué l'exécution du budget en général, et du budget d'investissement en particulier qui était censé être la traduction annuelle du PIP.

Ainsi donc la programmation pluriannuelle a été abandonnée en même temps que le processus de planification centralisée avait disparu des pratiques des institutions publiques. Il est impérieux aujourd'hui de remettre en place cette méthodologie de programmation pour assurer une bonne préparation et exécution du budget de l'Etat. C'est là un préalable important si l'on veut tourner le dos à six décennies de mauvaise gouvernance financière de l'Etat et espérer réussir même trente pour cent des futurs programmes de reconstruction du pays.

C'est pour cela que s'impose :

- ✓ la nécessité de se doter d'un cadre juridique rénové pour une gestion efficace des investissements publics aux fins d'accroître la croissance et de promouvoir le développement durable, nécessaires à l'amélioration de la qualité du cadre de vie de la population par l'accès aux services sociaux de base ;
- ✓ la nécessité d'assurer la cohérence dans la gouvernance aux niveaux national, provincial et local conformément au plan d'aménagement du territoire ;
- ✓ la nécessité d'intégrer l'analyse des risques liés aux catastrophes naturelles et aux effets liés au changement climatique dans le processus de gestion des investissements publics.

Ces nécessités ont été prises en compte par l'initiative du gouvernement de doter la programmation des investissements d'un cadre juridique cohérent et rénové sous la forme d'un décret proposé au Premier Ministre par les Ministères du Plan, du Budget et des Finances dont la signature et la publication sont d'une grande priorité avant même que la proposition de la loi des finances 2024 soit proposée au Parlement.

Voici les grandes lignes du contenu de ce décret vital :

I. Les dispositions générales

- 1.1 De l'objet et du champ d'application
- 1.2 Des définitions
- 1.3 Des acteurs
- 1.4 Des rôles et responsabilités des principaux acteurs

II. Le processus de maturation/développement des projets d'investissement public

- 2.1 Du cycle de projets d'investissement public
- 2.2 De l'identification et de l'inclusion du projet d'investissement public dans le PIP
 - ✓ De l'identification du projet d'investissement public
 - ✓ De l'identification et de la vérification de la maturité d'un projet d'investissement public
 - ✓ De la banque des projets d'investissement publics
- 2.3 De la préparation d'un projet d'investissement public
 - ✓ Du processus de préparation
 - ✓ Du fonds de préinvestissement
- 2.4 De l'évaluation ex-ante d'un projet d'investissement public

III. De la programmation et de la budgétisation des investissements publics

- 3.1 La programmation au travers du programme d'investissement public
 - ✓ La formulation du programme d'investissement public
 - ✓ La conférence de programmation des investissements publics
- 3.2 Le pilotage du programme d'investissement public
 - ✓ L'organe de l'identification et de la sélection des projets
 - ✓ Les critères de sélection des projets
 - ✓ La préparation du programme d'investissement public
 - ✓ La classification des projets dans le PIP
- 3.3 La budgétisation des projets d'investissement publics
- 3.4 L'approbation du financement et la mise en vigueur d'un projet d'investissement public par les bailleurs de fonds

- ✓ L'approbation du financement d'un projet d'investissement public
- ✓ La mise en vigueur

3.5 : La maturation des projets financés par le partenariat public-privé

IV. L'exécution, du suivi et l'évaluation des projets d'investissements publics

4.1 L'exécution et gestion des projets d'investissement publics

- ✓ L'exécution des projets
- ✓ La gestion des projets

4.2 Le Suivi et l'évaluation du programme et des projets d'investissement public

- ✓ Suivi du programme d'investissement public
- ✓ Suivi des projets d'investissement public
- ✓ Evaluation des projets d'investissement public
- ✓ Financement des activités de suivi du programme et des projets d'investissement public

4.3. Le reporting sur les projets d'investissement public

4.4 : Le contrôle des projets en cours d'exécution

- ✓ Achèvement d'un projet d'investissement public

V. L'audit, de la clôture et de l'évaluation ex-post

5.1 L'audit des projets d'investissement public

5.2 La clôture des projets d'investissement public

5.3 L'évaluation ex-post des projets d'investissements publics

VI. Les dispositions finales

II. ETAT DES LIEUX DU PROCESSUS DE PLANIFICATION, PROGRAMMATION, BUDGETISATION ET SUIVI – EVALUATION « PPBS » EN RDC

2.1. LES OBJECTIFS DU PPBS ET L'APPROCHE – PROGRAMME

2.1.1. Le besoin de concilier le court et le long terme

Une politique est toujours l'association d'ambitions pour le long terme et d'actions concrètes pour le temps présent. Ces deux approches, pour complémentaires qu'elles soient ne sont pas forcément abordées en même temps, et quand elles le sont, elles ne sont pas toujours accordées entre elles. Faute d'avoir étudié au préalable les tendances longues et défini des objectifs politiques, l'implication du budget sur le développement est mal maîtrisée en RDC.

A l'époque où il y a eu un plan quinquennal (1986-1990), la phase de réflexion, à l'amont du processus, imprimait en aval (programmation, budget) une cohérence qui s'est perdue aujourd'hui.

2.1.2. L'approche PPBS

L'approche intégrée PPBS des éléments de planification (longue), de programmation (en général triennale) et de budgétisation, auxquels il faut associer la composante transversale du suivi-évaluation est une réponse à la préoccupation de concilier le court et le long terme. Elle suppose l'existence :

- d'un cadre de planification globale, duquel doivent procéder toutes les actions de développement ;
- de cadres spécifiques pour l'élaboration de stratégies, pour les secteurs, pour les régions et sur certains thèmes, quelques ministères (une dizaine) ont élaboré une stratégie sectorielle ;
- une programmation des dépenses d'investissement, ou même de l'ensemble des dépenses publiques qui doit être parfaitement concordante avec les stratégies ;
- un processus annuel de budgétisation ;
- un système de suivi et d'évaluation, des activités ci-dessus ;
- des capacités techniques.

Il apparaît clairement que le problème central de tout cet édifice est celui des liaisons entre structures. Aucune d'entre elles ne peut à elle seule assurer, ne serait-ce qu'une des composantes de l'ensemble. Chacun doit également se référer à la politique nationale. Il doit y avoir des procédures de travail et d'échanges bien codifiées.

Le processus de PPBS réhabilité va sûrement constituer une avancée :

- vers plus de cohérence entre les horizons temporels, par l'obligation faite aux responsables des stratégies et à ceux des budgets de travailler ensemble, sur des processus appropriés et selon un calendrier partagé ;
- vers l'utilisation de plus d'outils communs entre la programmation et le budget ;
- vers une plus grande maîtrise du calendrier de la mise en œuvre du processus de développement par une distribution claire des tâches qui permette à la fois aux structures de l'administration d'accumuler un capital de savoirs et de pratiques et, sur le terrain, de favoriser la pertinence et l'efficacité des opérations.

Les principaux documents publics de diffusion nationale (en mettant de côté tous les documents intermédiaires tels que les notes de cadrage macro-économique ou les budgets économiques) à produire par le processus sont les suivants :

- un document de politique générale du Gouvernement (ça se fait déjà) ;
- les stratégies secondaires : sectorielles, thématiques et régionales, qui découlent de la stratégie nationale. Leurs synthèses peuvent être intégrées au document de Politique Générale (10 ministères seulement ont une stratégie sectorielle) ;
- un programme d'action (chiffré, triennal). C'est soit un PIP (Programme des Investissements Publics Prioritaires) au sens traditionnel du terme, avec uniquement les dépenses d'investissement, soit un CDMT (ou Cadre des Dépenses à Moyen Terme) ;
- un budget annuel, éventuellement triennal sous forme de « budget – programmes ». Noter que dans le cas où on élabore tout le budget national sous la forme de budgets - programmes (à trois ans), le budget – programmes national consolidé fait office de PIP ;
- des documents de suivi-évaluation rattachés à chacune de ces composantes et au suivi de routine de la conjoncture.

2.1.3. La logique du processus de PPBS

Il s'agit de mettre en place un dispositif technique et institutionnel de gestion du développement dans tous les aspects de politique, de programmation et de conduite des opérations au jour le jour.

On peut présenter, pour simplifier, la chaîne PPBS selon les quatre moments importants du processus, à raccorder les uns aux autres par un calendrier de travail :

- le système d'information fiable pour alimenter la chaîne ;
- les instruments d'action à mettre en place ;
- la mise en œuvre ;
- le suivi-évaluation.

2.1.3.1 L'information

Inputs :

- les données sur le passé (les politiques menées, la conjoncture économique et politique), ses implications ;
- les données actuelles, sur le plan macro-économique (cadrage, finances publiques, Tableau d'Entrée et de Sortie « TES » et Tableau d'Ensemble –Econmique « TEE »,...), sur les actions en cours ou récentes (exécution du budget, projets, réformes,...), sur l'évolution de l'environnement et les implications d'une telle situation ;
- les orientations politiques (nouvelles et celles à consolider).

Outils :

- comptabilité nationale ;
- système statistique national ;
- bilans d'exécution des programmes exécutés ;
- exploitation des banques de données (bdd socio-économique, résultats des enquêtes, des consultations...) ;
- un ou des modèles de cadrage et de prévision,...

Outputs correspondants (inputs pour l'échelon suivant) :

- un document de cadrage macro-économique ;

- des simulations budgétaires (ressources, dépenses), aboutissant à un budget économique prévisionnel, au choix d'une enveloppe budgétaire globale puis à celui des enveloppes sectorielles.

2.1.3.2 Les instruments d'action

Il faut maintenant traduire ces orientations en instruments de politique pour le court et les plus longs termes :

Outils :

- une technique d'élaboration des stratégies (nationale ou secondaire) ;
- la connaissance du « cadre logique » et des techniques de montage de projets et programmes ;
- les techniques de négociation et de mobilisation des fonds de l'aide extérieure ;
- des critères de sélection des projets ;
- les techniques de planification régionale et d'aménagement du territoire.

Outputs correspondants :

- le budget économique, en tant qu'outil de préparation du budget et des premiers documents d'orientation pour la révision des politiques en cours ;
- un document de Politique Générale du Gouvernement à moyen et long terme, le PNSD ;
- les stratégies sectorielles (et plans d'actions régionales) ;
- leurs programmes d'actions concrètes (sur plus ou moins trois ans) et chiffrés ;
- la Loi de finances :
 - le budget de l'Etat ;
 - les budgets-programmes sectoriels et leur consolidation dans un Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) ;
 - un schéma de financement (sur les ressources propres de l'Etat et sur les ressources extérieures) ;
 - le document de Politique Générale du Gouvernement finalisé.

2.1.3.3 La mise en œuvre et les contrôles associés

S'agissant de l'exécution, on se situe à la fois sur le court terme, dans le cadre annuel d'exercice de la Loi de Finances et, sur le long terme pour apprécier la manière dont les actions exécutées dans l'année ont un impact sur les grands objectifs de la stratégie nationale.

La mise en œuvre du budget renvoie à la capacité de :

- mobiliser les ressources intérieures (retrées fiscales, douanières et autres) et extérieurs (maîtrise des procédures d'appels de fonds, de décaissement, de passation des marchés,...) et,
- d'assurer une gestion optimale des dépenses publiques

La mise en œuvre de la stratégie nationale et des programmes est relative à la capacité de piloter et de coordonner l'exécution des stratégies sectorielles, thématiques, régionales et, éventuellement, de les remettre en perspective sur les grandes orientations de la politique nationale.

Outputs correspondants :

- ils sont surtout constitués d'états de gestion courante (par exemple des comptes rendus de réunions, des rapports d'activité ou de simples documents de procédure tels que des bons d'engagement ou des récapitulatifs de décaissement).

Outils :

- essentiellement une administration réorganisée, remise au travail et des agents correctement encadrés et rémunérés.

2.1.3.4 Le suivi-évaluation (S-E)

Il comprend le suivi des réformes et le suivi des programmes, sur plusieurs plans :

- le suivi des inputs (c'est-à-dire les moyens : apports financiers, équipements,...) et des processus (un appel d'offre, une procédure de recrutement,...) ;
- le suivi des résultats, tant physiques que financiers et ;
- l'évaluation des effets ou de l'impact de ces résultats sur les grands objectifs de la stratégie de référence.

Outils :

- les rapports d'activités (programmes, états d'avancement des réformes,...) ;
- les rapports d'évaluation des programmes ;
- le système informatisé de suivi de la chaîne des dépenses ;
- le système de suivi des décaissements des ressources extérieurs ;
- le système d'information sur la Société Civile ;
- les Revues des Dépenses Publiques (RDP) ;
- les batteries d'indicateurs relatifs à la stratégie nationale et aux stratégies sectorielles ;
- la comptabilité nationale et, plus généralement, le Système Statistique National (SSN).

Outputs correspondants :

- le tableau de bord du suivi des indicateurs liés aux grands objectifs de la stratégie nationale (dont une bonne partie doit coïncider avec ceux des Objectifs du développement durables ;
- le bilan sur l'exécution et l'impact des grands programmes d'investissement ;
- le rapport d'évaluation annuelle du PNDS ;
- le point sur l'avancement des réformes ;
- les conclusions des Revues des Dépenses Publiques (RDP) ;
- un rapport d'analyse sur les actions de développement menées par la Société Civile ;
- les rapports périodiques sur le décaissement des ressources extérieures ;
- des bulletins de conjoncture.

2.1.3.5 L'approche - programme

Le processus PPBS est bien mis en valeur dans l'approche-programme et dans son cadre plus large le CDMT (Cadre des Dépenses à Moyen Terme). La stratégie nationale y est déclinée, à l'intérieur des stratégies sectorielles, thématiques et régionales, en grands programmes. Ces programmes, à la différence des projets, sont des cadres d'action construits sur les grands objectifs de la stratégie nationale ou de ses stratégies particulières. Chaque programme intègre ses dépenses de fonctionnement et ses dépenses d'investissement. Les charges récurrentes correspondant aux investissements du programme (et qui apparaissent dans la partie fonctionnement) sont ainsi clairement mises en évidence.

A l'heure actuelle, seuls quelques dix ministères ont élaboré leur stratégie sectorielle. Il faudra appuyer les ministères restant pour l'élaboration de leur stratégie sectorielle en se basant sur le document de référence nationale qu'est le PNDS.

2.2 . L'ETAT DES LIEUX ACTUEL DE FONCTIONNEMENT DU PROCESSUS PPBS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION DE LA RDC

2.2.1. Nécessité de clarifier les fonctions-clefs du PPBS

Les constats qui suivent se rapportent aux fonctions–clef du PPBS et à la manière dont elles sont exercées. Pour faciliter la lecture, les grandes fonctions-clefs sont présentées dans le tableau ci-dessous selon une grille qui correspond à des modes de mise en œuvre suffisamment distincts pour établir des correspondances avec des structures.

Tableau n°1 : Les fonctions-clefs du PPBS

- | |
|---|
| (A) Définir des grandes orientations de la politique de développement et l'élaboration du cadrage macro-économique |
| (B) Mise au point de la stratégie nationale, actuellement le PNDS, en cohérence avec les stratégies sectorielles, thématiques et régionales |
| (C) Elaboration des stratégies sectorielles et thématiques (SST) (Pour tous les secteurs) |
| (D) Développement régional : animation et coordination |
| (E) Programmation triennale (investissement et fonctionnement) |
| (F) Gestion et coordination des ressources extérieures |
| (G) Fonction budgétaire : préparation et exécution |
| (H) Suivis (contrôles internes et externes) et suivi -Evaluation (S-E) ; |
| (I) Coordination de l'action gouvernementale |

Le recouplement avec les quatre composantes élémentaires PPBS s'établit de la manière suivante :

- Planification : fonction (A) et (B) au niveau central, (C) et (D) aux niveaux des provinces, par secteur (ou thème) et par zone géographique ;
- Programmation : fonction (E) et (F) ;
- Budgétisation : fonction (G) ;
- Suivi : fonction (H), en notant que le système d'information a un champ plus large, (le système Statistique National) que le suivi ;
- (I) est une fonction transversale de mise en œuvre, relative à toutes les composantes.

2.2.2. La plupart des fonctions-clefs du PPBS sont accaparées par des structures ad hoc

Sur le processus PPBS, pratiquement toutes les fonctions-clefs ont longtemps été accaparées par des structures ad hoc et le dispositif de préparation du DSRP, qui a été la plus emblématique d'entre elles : (Bureau Central d'Etudes et de Coordination (BCECO), Unité de Coordination des Projets d'Urgence et de Soutien au processus de réunification (UCOP), multiples programmes des Bailleurs des fonds extérieurs).

- le mécanisme de préparation du DSRP intérimaire, DSRP1, DSRP2 ont été une Planification qui ne dit pas son nom ;
- les plans d'actions de la SRP ne sont autre chose que le PIP, qui est le noyau de la Programmation. Celle-ci est actuellement assurée par les organes d'exécution spécifiques à chaque programme sans coordination d'ensemble ;
- la Budgétisation est bien réalisée par une alimentation centrale mais, pour l'investissement, celle-ci ne maîtrise pas l'information sur les programmes ;

- le Système de suivi des activités ci-dessus est limité à celui des organes d'exécution des programmes. Le seul suivi proprement national est celui des réformes.

2.2.3. Une planification qui a été longtemps largement extérieure aux services du Plan

Le Programme Multisectoriel d'Urgence de Reconstruction et de Réhabilitation (PMURR) II 2004 – 2007 semblait constituer un élément de réponse au besoin de politique de développement. C'était en effet, un programme multisectoriel, élaboré autour d'un cadrage macro-économique qui a intégré les volets provinciaux.

S'il a bien été le principal programme de développement, il n'était cependant pas le seul. Il est resté, par ailleurs, très dominé par l'impulsion de la Banque Mondiale, même si, par rapport à son prédécesseur, son mode de préparation s'est élargi à l'ensemble des secteurs et a fait appel à de nombreuses structures et des acteurs non étatiques. Des services du Ministère du Plan ont été associés au cadrage et à l'élaboration des composantes sectorielles mais le ministère n'a pas été mobilisé dans l'ensemble de son cadrage organique. Le suivi de cette opération a été assuré par une structure ad hoc, la Cellule d'Appui au Programme (CAP, sous tutelle du Ministère du Plan).

Les DSRP ont été en revanche un réel exercice de planification. Un consensus s'est installé autour du statut de ces documents, pour leur reconnaître le caractère des documents de référence pour le développement du pays. Ils ont été conduits, au niveau national, par une structure ad hoc : l'unité de pilotage du processus d'élaboration du DSRP (UPPE-SRP). Depuis la disparition de l'UPPE, le ministère du Plan a récupéré la fonction de planification mais sans assez des ressources pour assurer cette tâche de manière conséquente.

2.2.4. Un système de programmation très désarticulé

Les mécanismes de programmation constituent peut-être l'exemple le plus frappant d'extraversion dans la gestion du développement. Le Ministère du Plan, dont le dernier PIP est sorti en 1992, n'a plus les moyens d'avoir une vision d'ensemble sur les programmes d'action et d'investissement, encore moins de les coordonner. Les programmes ont toujours été conçus et sont pilotés en dehors de lui. Même s'il a occasionnellement à émettre des avis (on a vu que cela avait été le cas pour le PMURR II), il a perdu la maîtrise de l'information sur tous les maillons de la chaîne de programmation : montage des projets et programmes, exécution et suivi. **Inutile de dire que si le Ministère ne peut assurer ses fonctions à travers ces structures techniques, personne d'autre ne les exerce, donc il faut lui donner les moyens de sa mission.**

2.2.5. Les ministères techniques ont perdu leurs capacités de maîtrise d'ouvrage

La situation actuelle est caractérisée par la coexistence de programmes sectoriels, qui sont considérés par les ministères techniques comme leur instrument d'action, et des programmes montés ou impulsés par les bailleurs de fond. Le problème qui se pose est de savoir si le programme sectoriel doit s'imposer et, dans ce cas, si le ministère en charge a les moyens ou si ce sont plutôt les programmes des bailleurs qui s'exécutent et dans quelles conditions de partenariat. En réalité dans pratiquement tous les secteurs, on est dans le deuxième scénario. La conception, l'élaboration, l'exécution, le contrôle et le suivi des programmes échappent en grande partie aux ministères et sont administrés par des organes extérieurs aux administrations.

2.2.6. Un développement provincial laissé pour compte

C'est un des grands oubliés de la politique de développement et c'est pourtant une composante fondamentale du PPBS. Les provinces restent peu associées à la définition des tranches de la programmation nationale qui les affectent. Elles ne disposent en outre que de ressources dérisoires. L'essentiel de la mobilisation des ressources extérieures destinées aux investissements publics s'effectue à partir du centre. La modeste programmation provinciale est constituée de petits investissements et elle est le plus souvent réduite aux simples ressources propres de la Province.

2.2.7. Le budget d'investissement n'a rien d'un instrument de gestion

L'absence d'un cycle de projet public comme référence pour la préparation, l'exécution et le fonctionnement des projets débouche sur un budget d'investissement élaboré à partir de quelques fiches de projets qui ne peuvent pas constituer une base sérieuse pour l'élaboration d'un véritable PIP dont le budget d'investissement ne serait que la tranche annuelle. Comment par ailleurs faire le suivi d'un tel budget dont les composantes en termes de projets n'ont fait l'objet d'aucune planification sérieuse avec des indicateurs objectivement vérifiables à suivre.

2.2.8 Un suivi du budget d'investissement embryonnaire et un Suivi-Evaluation des programmes pratiquement inexistant en dehors des agences d'exécution.

Le suivi d'exécution du budget est actuellement facilité par l'informatisation ce qui est loin d'être le cas de la chaîne des dépenses, à condition bien sûr que les gestionnaires respectent les procédures. Cela ne vaut que pour les dépenses sur ressources propres. La chaîne informatique n'a en effet pas la capacité de capter les dépenses sur ressources extérieures, qui sont effectuées (à tous les stades) selon des procédures qui échappent aux points de saisie de la chaîne. La plupart des programmes sont en effet exécutés par des structures ad hoc, chacune avec sa procédure propre.

De tout ce qui précède, il ressort que, pour l'instant, le budget ne constitue pas du tout un bon système d'information sur l'exécution des programmes d'investissement. En attendant la réhabilitation du budget d'investissement en tant qu'instrument de gestion, le système de suivi financier des programmes va reposer d'une part sur ceux mis en place par leurs organes d'exécution et coordonnés (pour les plus importants) par la Direction de Préparation du Budget (DPB) et, d'autre part, sur celui des ressources extérieurs à la DPB. L'inconvénient de ces deux systèmes est leur dépendance vis-à-vis d'une information :

- extérieur aux circuits de l'administration (bailleurs et organes d'exécution des programmes) ;
- non homogène d'un bailleur (ou d'un programme) à l'autre ;
- non exhaustive ;
- et (pour le circuit DPB) soumise à des délais importants de restitution.

2.2.9 Faiblesse de la coordination et de la gestion du développement global, actions et de concertation organisée avec les bailleurs de fonds

Le Ministère du Plan a perdu sa capacité à assurer la cohérence des stratégies spécifiques et des grands programmes. Aucun autre dispositif, pas même les structures ad hoc, n'a permis de se substituer au ministère dans l'ensemble de ses fonctions de coordination. Cette défaillance a dès lors conduit à recourir à des mécanismes interministériels. Les dernières commissions interministérielles dans le champ économique et financier sont :

- 1- La CISPI ou Commission Interministérielle chargée du Suivi des Programmes conclus avec les Institutions financières internationales, de 37 membres et créée par le décret n°054/2002 du 12 avril 2002 ;
 - à l'échelon technique, un Comité Technique des experts chargé de suivi des Réformes économiques, ou *CTR* a également été créé pour assister la CISPI.

Il était composé d'un Sous-comité de 37 représentants des ministères, se réunissant tous les mardis et d'une Coordination permanente, présidée par le Conseiller du Ministre des Finances chargé du suivi des programmes.

Aujourd'hui, un état des lieux de ces structures s'impose.
- 2- La Commission Economique et Financière (ECOFIN) a été instituée à travers le décret n°03/025 du 16 septembre 2003 portant organisation et fonctionnement du gouvernement de la Transition.

Elle était composée de 10 ministères et elle était placée sous la présidence d'un vice-Président de la République.

Cette commission semble avoir disparu avec le régime de transition 1+4, mais sans avoir été remplacé par autre chose.
- 3- Plus récemment, le comité d'orientation des réformes des finances publiques le Coref. Le travail du Coref a permis au gouvernement d'adopter un plan de réforme participatif appelé « Plan Stratégique de la Réforme des Finances Publiques » qui a généré l'actuelle loi relative aux finances publiques n°11/011 du 13 juillet 2011 dénommée « LOFIP ».

Aujourd'hui, un vaste état des lieux s'impose afin de dégager les points forts et les points faibles des mécanismes de coordinations gouvernementales existantes et de proposer des réformes courageuses.

CONCLUSION

Il est clair que le processus PPBS de planification, programmation, budgétisation et suivi-évaluation est le cadre homogène et exhaustif de la gestion publique du développement national. Ses fonctions clés sont d'une importance capitale. Le constat malheureux est qu'elles sont actuellement disloquées entre de multiples structures ad hoc, tandis que les structures pérennes des ministères sont cantonnées dans un rôle marginal.

Les immenses besoins de reconstruction du pays lui imposent de mettre sur pied une administration stable et compétente, capable d'assumer les fonctions clés du processus PPBS. Or de ce point de vue, la situation est très mauvaise. La modicité des ressources financières destinées aux structures pérennes, les manques de moyens matériels, l'absence du renforcement des capacités des cadres et enfin les rémunérations dérisoires détournent les fonctionnaires de leur ouvrage.

Le nombre relativement élevé des structures ad hoc ou l'accaparement des fonctions techniques par les cabinets ministériels court-circuitent et contribuent à affaiblir un peu plus les structures pérennes de l'administration.

Les structures ad hoc ont été créées pour répondre à des situations d'urgence ou pour éviter d'avoir à amorcer le difficile travail de remise en marche des services publics. Le renforcement massif dont elles bénéficient ne fait qu'accentuer le dépérissement de l'administration.

Seul le renforcement des capacités matérielles et humaines des structures pérennes pourrait permettre d'amorcer le processus de retour à une situation normale d'une administration réhabilitée dans son rôle de colonne vertébrale de toute la dynamique de la gestion publique du développement.

Dans l'ordre de priorité, si le gouvernement ne veut plus continuer à naviguer à vue, la signature et la publication du décret portant gestion des investissements publics s'impose.

Pour l'Observatoire de la Dépense Publique

Florimond MUTEBA TSHITENGE
Président du Conseil d'Administration

DOCUMENTS CONSULTÉS

1. 2019-2022 : Bilan de la gestion des finances publiques et réformes proposées par l'ODEP, février 2023
2. Condensés Hebdomadaire d'informations statistiques 2019, 2020, 2021 et 2022;
3. États des Suivis Budgétaires (ESB) 2019-2020, 2021-2022;
4. Florimond MUTEBA TSHITENGE (Décembre 2006), Rapport de la mission d'identification des besoins de formation et formulation d'un programme spécifique de renforcement des capacités aux fonctions clés du PPBS (APNURC, PNUD-DAES/ZAI/00/004)
5. Loi de Finances 2018 ;
6. Loi de Finances 2019 ;
7. Loi de Finances 2020 ;
8. Loi de Finances 2021 ;
9. Loi de Finances 2022 ;
10. Loi relative aux Finances Publiques (LOFIP) ;
11. Munkeni F., (mars 2018), Propositions des domaines prioritaires du PNSD, communication faite lors de l'atelier du recadrage du PNSD
12. ODEP (2017), Rapport sur l'analyse de l'exécution de la loi de Finances 2016 par les organisations de la société civile.
13. ODEP (2018), Rapport de la mission d'évaluation citoyenne de l'exécution des budgets de l'Etat dans les secteurs pro-pauvres de 2014 à 2016
14. ODEP (2019), Réhabiliter et renforcer les fonctions clés du processus de planification, programmation, budgétisation et suivi-évaluation au sein de notre administration moribonde.
15. ODEP (2021), Rapport du contrôle citoyen l'exécution du budget global et des dépenses publiques pro-pauvres pour la période de 2017-2019
16. ODEP (2021), Rapport du contrôle et suivi citoyen de l'ODEP sur la situation de la riposte et des effets de la covid-19 sur les tissus économique et social de la RDC
17. Plan national stratégique de développement (PNSD) 2017-2050 ;
18. Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) 2016-2020.
19. Plan National de Développement Sanitaire (PNSD) 2019-2023.
20. Programme du gouvernement 2019-2023
21. Programme National d'Investissement Agricole (PNIA) 2013-2020 ;
22. Rapport de monitoring de l'exécution de la loi de finances de Janvier à Septembre 2021 ; Décembre 2021
23. Rapports de la cour de compte sur la reddition des comptes
24. Réduction du train de vie de l'Etat : les propositions de l'ODEP, Février 2023
25. Stratégie Sectorielle de l'Éducation et de la Formation 2016-2025 ;