

# **APPLICATION DU BUDGET-PROGRAMME EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO: ANALYSE CRITIQUE ET PERSPECTIVES**

## **APPLICATION OF THE PROGRAM BUDGET IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO: ANALYSIS AND PERSPECTIVES**

**Guy-Sylvain MUKENGE KATUMBA**

Enseignant Chercheur

Département de Gestion des Entreprises

Institut Supérieur Pédagogique de la Gombe (ISP/GOMBE)

+243 810408252

Kinshasa/RDC

**guysylvainkatumba1@gmail.com**

**Date de soumission :** 02/05/2022

**Date d'acceptation :** 03/08/2022

**Pour citer cet article:**

MUKENGE KATUMBA. G S (2022) «APPLICATION DU BUDGET-PROGRAMME EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO : ANALYSE CRITIQUE ET PERSPECTIVES», Revue Internationale des Sciences de Gestion «Volume 5 : Numéro 3» pp : 1326 - 1346

## Résumé

Le budget-programme est le résultat de la budgétisation par programmes. Selon la loi N°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, un programme est un ensemble cohérent d'actions qui regroupe les crédits destinés à un même ministère. La nouvelle conception du budget qui est axée sur la performance voudrait que les ressources soient allouées selon les objectifs poursuivis et sur base des principes de transparence et de redevabilité. Cette approche marque une rupture avec le système classique et comporte des avantages en terme de gestion publique, de telle sorte que beaucoup d'Etats y ont trouvé des palliatifs à leurs contraintes de développement. L'objectif de cet article est d'examiner l'état d'avancement de la mise en œuvre du budget-programme en RD. Congo.

Sur le plan méthodologique, nous avons fait usage de la méthode analytique facilitée par la technique documentaire qui nous a permis d'analyser le chemin déjà parcouru, les stratégies et actions actuelles de mise en œuvre ainsi que les énormes défis qui se posent. Cela, en vue de faciliter le basculement total du budget de moyens vers le budget-programme à l'horizon 2023.

**Mots Clés:** Budget-programme ; Budget de moyens ; budget ; programme ; RDC.

## Abstract

The Program Budget is the result of program budgeting. According to Law N°11/011 of July 13, 2011 on public finances, a program is a coherent set of actions which includes credits intended for the same ministry. The new design of the budget, which is performance-based, would require resources to be allocated according to the objectives pursued and on the basis of the principles of transparency and accountability. This approach marks a break with the conventional system and has advantages in terms of public management, so that many States have found palliatives there for their development constraints. The purpose of this article is to examine the state of progress of the implementation of the program budget in the DRC.

On the methodological level, we made use of the analytical method facilitated by the documentary technique which allowed us to analyze the progress already made, the current implementation strategies and actions as well as the enormous challenges that arise. This, in order to facilitate the total shift from the resources budget by 2023.

**Key Words:** Program-Budget; resources budget; Budget; Program; DRC.

## INTRODUCTION

La RD. Congo a opté pour la gestion budgétaire en mode programme en 2011 avec l'adoption de la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques. Cette loi, modifiée par la loi n°18 :010 du 09 juillet 2018, introduit la budgétisation fondée sur une logique de résultat au moyen des budgets-programmes en lieu et place du budget de moyen.

Pour ce faire, le Gouvernement déploie des efforts en termes de mise en œuvre d'outils susceptibles d'asseoir une conception du budget fondée sur la performance à travers tous les secteurs, en commençant par le pouvoir central.

Ainsi, depuis l'adoption de la loi précitée, des avancées majeures ont été enregistrées dans le processus de migration vers le budget de programme. Le pays a notamment défini la maquette des programmes budgétaires des différents ministères, produit la nomenclature budgétaire qui prend en compte la codification programmatique couplée à la comptabilité générale de l'Etat, élabore chaque année depuis 2012 le cadre budgétaire à moyen terme et le cadre des dépenses à moyen terme, précédés d'une revue des politiques publiques. Aussi, le Gouvernement s'est doté d'une programmation cohérente de principales actions liées à la réforme à travers une feuille de route ad hoc qui décline les étapes à franchir, et identifie les réformes connexes y afférentes.

Initialement prévue en janvier 2019, la mise en œuvre du budget-programme en RDC a été repoussée en 2023, par modification de l'article 234 de la loi relative aux finances publiques stipulant sur le délai du basculement. Notre projet intitulé « **APPLICATION DU BUDGET-PROGRAMME EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : ANALYSE CRITIQUE ET PERSPECTIVES** » a pour objectif principal, d'examiner le processus de l'implémentation du Budget-programme en RD. CONGO afin de faire le point sur les défis à relever pour la réussite du processus et proposer des mesures d'accompagnement pour le basculement en janvier 2024.

Avant de présenter l'objectif principal et les objectifs spécifiques, il faut d'abord parler des problèmes identifiés dans l'implémentation du Budget-programme, et c'est à partir des problèmes identifiés qu'on se fixe des objectifs afin de les résoudre et ensuite on se fixe une méthodologie de travail.

Les problèmes suivants ont été identifiés et les développements qui vont suivre permettront d'y apporter des solutions appropriées :

1. Onze ans après l'adoption de la LOFIP et douze ans après l'adoption du Plan Stratégique de la Réforme des Finances Publiques (PSRFP), quelle est la situation de la mise en place du budget-programme en RDC?
2. Y-a-t-il des changements de fond en matière institutionnelle et organisationnelle de nature à pouvoir porter la stratégie ?

La problématique d'une stratégie appropriée dans le processus d'implantation en RD. CONGO afin de permettre au pays d'être au rendez-vous d'ici janvier 2024 est au centre de cette étude. Ainsi, l'objet général de notre étude est d'apprécier le chemin parcouru afin de mieux orienter les actions futures afin de réussir la transition du budget de moyens vers le budget-programme.

Pour ce faire, outre l'introduction et la conclusion, nous présenterons dans un premier lieu une revue de littérature sur la base théorique et conceptuelle du budget-programme à travers la définition du budget-Programme, ensuite les fondements textuels du budget-programme en RD. CONGO ainsi que les avantages liés à sa mise en place et second lieu nous allons faire l'évaluation de la démarche pour le basculement vers le budget en mode programme en RD. CONGO, notamment, l'implémentation du Budget-Programme et ses réformes connexes, les défis à relever ainsi que les actions à mener pour la migration effective le 01 janvier 2024.

## **1. REVUE DE LITTÉRATURE SUR LA BASE THEORIQUE ET CONCEPTUELLE DU BUDGET-PROGRAMME**

### **1.1. DEFINITIONS DU BUDGET-PROGRAMME**

Il existe plusieurs définitions du BUDGET-PROGRAMME selon les auteurs parmi lesquelles nous avons retenu celles qui suivent :

Le budget-programme est défini comme « un mode de présentation des crédits budgétaires consistant à regrouper les actions d'une même organisation par programme en rapprochant pour chacun d'eux les crédits de toutes natures et les résultats physiques ou financiers attendus, le tout étant complété par une projection indicative portant sur plusieurs années » (Raymond et Jean, 2003).

Le budget-programme aussi appelé budget de programme est défini comme « un budget de résultats qui se différencie du budget de moyens dans la mesure où sont fixés des objectifs assortis d'indicateurs. Autrement dit, il s'inscrit dans une culture de performance » (Bouvier, 2012).

Aussi, le Budget-programme est un budget basé sur les résultats précis à atteindre au bout d'une période donnée. C'est un outil de gestion et de planification qui privilégie la performance. Il combine des actions prioritaires à réaliser sous des contraintes de ressources matérielles, financières et humaines. Il vise à accroître l'utilisation efficace et équitable de toutes les ressources publiques dans le but de promouvoir la croissance, d'améliorer le niveau des revenus et par conséquent de réduire la pauvreté. (Ahou, 2007).

## 1.2. FONDEMENTS TEXTUELS DU BUDGET PROGRAMME EN RD. CONGO

La mise en place du budget programme en RD. Congo est justifiée par *deux sources textuelles*, de nature strictement différente. Il s'agit du (de):

- Plan Stratégique de la Réforme des Finances Publiques (PSRFP) et
- La Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances Publiques (LOFIP) en son article 43.

## 1.3. LES AVANTAGES LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET-PROGRAMME.

Le Budget-programme présente des avantages qui ont persuadés le Gouvernement Congolais (RDC) à basculer du système budgétaire classique basé sur le budget des moyens au mode programme.

La gestion du programme doit être orientée vers la recherche des résultats précis.

L'approche budgétaire axée sur les résultats est une nouvelle culture qui laisse une grande place aux initiatives quant aux moyens et se traduit par une transparence accrue des actions (Adil, 2017).

A partir d'une stratégie, chaque programme se voit assigner les objectifs précis dont les résultats seront mesurés sur la base d'indicateurs de performance. Les avantages présentés par les budget-programme sont :

- Amélioration de la qualité du service public grâce à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la dépense publique. Du fait que la gestion est basée sur les résultats, chaque gestionnaire devra améliorer la qualité de ses actions en vue d'atteindre les résultats maxima ;
- Convergence des politiques économiques et financières et des outils de gestion des finances publiques au plan national et même international. Le budget-programme devra mettre ensemble le secteur économique-financier et les instruments de gestion des finances de l'Etat au niveau national et international ;

- Facilitation de la mise en place des appuis budgétaires ;
- Harmonisation de l'aide publique au développement. A partir du budget-programme, les populations voient leurs problèmes repérés et ainsi associés au programme fixé par le gouvernement ;
- Evaluation économique favorable passant d'une gestion de routine à une gestion de développement à moyen et long terme. L'économie est boostée, car il n'est plus question de reconduction des moyens, mais plutôt des résultats efficaces ;
- Cadre par excellence de mise en œuvre de la GAR, le gestionnaire est jugé sur les actions qu'il pose pour un résultat.

## **2. APPLICATION DU BUDGET-PROGRAMME EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : ANALYSE CRITIQUE ET PERSPECTIVES**

### **2.1 MISE EN ŒUVRE DU BUDGET-PROGRAMME EN RDC**

#### **2.1.1. DEMARCHE METHODOLOGIQUE**

L'approche méthodologique observée dans l'implantation de la budgétisation par objectifs de programme en RDC se décline en six étapes, à savoir : la structuration des programmes budgétaires ; la mise en place du cadre de performance ; la détermination de la chaîne managériale ; le renforcement des capacités humaines ; le renforcement du système d'information et l'expérimentation.

#### **❖ Structuration des programmes budgétaires**

La structuration des programmes budgétaires consiste au découpage des ministères en programmes.

En pratique, cette étape porte sur l'identification des programmes et la construction des maquettes y relatives, pour chaque ministère ou institution. L'identification des programmes est opérée en fonction des missions, des stratégies, des politiques du ministère ou de l'institution.

Les programmes budgétaires rendent lisibles les politiques de l'Etat en termes de finalités, d'objectifs et de résultats.

Dans chaque ministère ou institution, il est ainsi distingué deux types de programmes : Les programmes opérationnels et les programmes supports.

Les programmes opérationnels correspondent aux politiques confiées au ministère ou à l'institution. Ils sont liés à la raison d'être du ministère.

Les programmes supports sont ceux qui concourent à la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques. Ils correspondent aux fonctions transversales du ministère.

#### ❖ **Instauration de la démarche de la performance**

La démarche de la performance est un dispositif de pilotage des administrations ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'atteinte des résultats (ou performance) prédéfinis en termes d'efficacité socioéconomique, de qualité de service ou d'efficience dans le cadre des moyens prédéterminés.

Le dispositif de suivi de la performance repose sur deux instruments majeurs, à savoir : (i) le Projet Annuel de Performance (PAP), document présentant les résultats attendus, les indicateurs de performance et les diverses projections financières et (ii) le Rapport Annuel de Performance (RAP), document permettant de comparer les prévisions et les exécutions, non seulement au point de vue budgétaires, mais également au regard des indicateurs de performance et des coûts réels.

#### ❖ **Détermination de la chaîne managériale.**

La détermination de la chaîne managériale consiste en la désignation et la détermination des responsabilités de différents acteurs intervenant, tant au niveau stratégique (Pilotage) qu'opérationnel, dans la gestion d'un programme.

#### ❖ **Renforcement des capacités humaines et institutionnelles**

La mise en place du budget-programme requiert une expertise avérée dans le chef de tous les acteurs impliqués dans la gestion du programme. Le renforcement des capacités est indispensable afin de disposer d'une masse critique de cadres compétents maîtrisant les nouveaux principes de gestion des finances publiques dont la performance représente, non seulement une contrainte de l'action publique mais aussi, une exigence en matière de gouvernance financière.

#### ❖ **Renforcement du système d'information.**

La migration vers le budget-programme exige une adaptation du système d'information existant au nouveau mode de gestion budgétaire marqué par une nouvelle approche d'élaboration, de présentation et d'exécution du budget ainsi que par l'apparition de nouveaux acteurs.

#### ❖ **Expérimentation.**

Dans le souci de garantir, de manière efficace, l'instauration d'une gestion budgétaire en mode programme, le Gouvernement a opté pour une démarche progressive dans une optique d'expérimentation.

### 2.1.2. ANALYSE SUR LA DEMARCHE POUR LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET-PROGRAMME EN RDC

**Tableau 1 : Quelques avancées et étapes à franchir pour la mise en œuvre du budget-programme en RDC**

| N° | ETAPES  | AVANCEES POUR LA MISE EN ŒUVRE  | ETAPES A FRANCHIR  |
|----|---|---|--|
| 01 | <p><b>La structuration des programmes budgétaires</b></p> | <p>Il s'agit de :</p> <p><b>La rénovation du cadre Juridique</b></p> <p>Dans le cadre de l'opérationnalisation de la LOFIP, certains textes réglementaires importants ont été adoptés par le Gouvernement, principalement dans le domaine de la comptabilité publique. Il s'agit des Décrets N° : 13/050 du 06 novembre 2013 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique ; 13/051 du 08 novembre portant Plan Comptable de l'Etat et 13/054 du 11 novembre 2013 portant Règlement d'Administration Applicable aux Comptables Publics.</p> <p><b>Découpage des Ministères et institutions en programmes</b></p> <p>Avec l'assistance technique d'AFRITAC-Centre, toutes les Ministères et institutions ont été découpés en programmes. A ce jour, le nombre des programmes pour l'ensemble des institutions et ministères du pouvoir central s'élève à 197.</p> | <p><b>Finalisation des maquettes budgétaires</b></p> <p>L'implantation effective d'une gestion budgétaire sous mode programme nécessite la mise en œuvre des actions suivantes :</p> <p><b>Poursuivre les recensements de tous les organismes auxiliaires de l'Etat.</b> Il est important de déterminer, au sens de la LOFIP, les budget annexes et comptes spéciaux.</p> <p>A l'issue de ce recensement, et en vertu de l'article 231 de la LOFIP, il sera procédé au reclassement des organismes qui ne répondent pas aux critères légaux en services dépensiers ou établissements publics.</p> <p><b>Procéder à la validation de toutes les maquettes</b> avec les services concernés en vue de disposer des versions définitives à soumettre aux instances gouvernementales pour approbation et codifier les</p> |



|           |  |  |   |
|-----------|--|--|---|
|           |  | <p><b>Adoption de la nomenclature budgétaire, rationalisation des budgets annexes et des comptes spéciaux</b></p> <p>La nomenclature prenant en compte la codification programmatique couplée de celle de la comptabilité générale a été produite. Par ailleurs, des travaux visant l’assainissement des budgets annexes particulièrement pour les secteurs de l’éducation nationale (ESU) et de la santé ont été amorcés.</p>   | <p>programmes dans la nouvelle nomenclature budgétaire.</p>   |
| <p>02</p> | <p><b>La mise en place du cadre de performance</b></p> | <p>38 ministères ont élaboré leurs projets annuels de performance (PAP) avec indicateurs, cibles stratégies, etc. Ces derniers présentent en termes d’efficacité et d’efficience, les objectifs fixés ainsi que les résultats attendus des politiques publiques mises en œuvre par ces ministères. Annexés au Projet de loi de finances 2019 et 2020, ils sont, en outre, destinés à mieux informer le Parlement et les citoyens sur les engagements des gestionnaires publics à la performance.</p> <p>Actuellement, une assistance technique des experts du Ministère du budget est en cours de réalisation pour l’élaboration des PAP dans 11 ministères qui ne les disposent pas.</p> <p>Par ailleurs, les guides d’élaboration du PAP et du RAP ainsi que celui sur la pratique du dialogue de gestion ont été produits dans le</p> | <p>La démarche de performance nécessite la mise en œuvre des actions des reformes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaborer les outils techniques en vue de faciliter le travail des acteurs et être en même temps une source d’information permanente en cas de besoin, à savoir : (i) le guide méthodologique sur la démarche de la performance ; (ii) le guide opérationnel de l’analyse des couts des programmes et des grandes fonctions de l’Etat ; (iii) le guide pratique sur le dialogue de gestion ; (iv) le guide d’élaboration de projet annuel de performance.</li> <li>▪ Parachever les travaux d’élaboration des stratégies sectorielles.</li> </ul> |

|    |  |  |   |
|----|--|--|---|
|    |  | but de formaliser les techniques d'élaboration des documents de performance et le pilotage des programmes.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Parachever les travaux d'élaboration des projets annuels de performance.</li> </ul>  |
| 03 | <b>La détermination de la chaîne managériale</b> | <p>Le projet de Décret portant gouvernance budgétaire organisant la gestion budgétaire sous mode programme a été produit. Ce texte définit les rôles et responsabilités des acteurs intervenant dans la gestion de programme. Il s'agit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Pour le pilotage et la mise en œuvre :</b> du Ministère, du Responsable de Programme, du Responsable de l'Unité Opérationnelle de Programme et les opérateurs.</li> <li>✓ <b>Pour l'appui :</b> du Directeur Administratif et Financier, du Directeur des Ressources Humaines, du Directeur des Etudes et Planification, du Responsable de la CGPMP, du Contrôleur de gestion et du Comptable public.</li> </ul> | <p>La définition de rôle et de responsabilité ainsi que la désignation des acteurs devant intervenir dans la chaîne des responsabilités impliquent la mise en œuvre des actions des reformes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Poursuivre le processus de mise en place des structures standards (dont les DAF et DEP);</li> <li>▪ Procéder à la désignation des acteurs de la chaîne managériale (RPROG, RUOP): elle devra être amorcée une fois que les autres étapes préalables seront franchies;</li> <li>▪ Adopter le projet de décret portant gouvernance budgétaire.</li> </ul> |
|    |  | Un premier vivier d'experts en budget-programme, composé des 91 cadres et agents des 15 ministères et institutions, ont été formés. De ces derniers, 25 lauréats ont été retenus comme experts nationaux en budget-programme. Formateurs des formateurs, ces derniers sont chargés d'assurer la diffusion des exigences de la gestion  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de communication sur la réforme budgétaire adaptée aux différents segments de la population (Membres du Gouvernement, fonctionnaires de l'Etat, Parlementaires, Société</li> </ul>   |

|    |   |  |  |
|----|---|--|--|
| 04 | <b>Le renforcement des capacités humaines</b>   | <p>budgétaire en mode programme au sein des leurs ministères et institutions.</p> <p>De plus, un cabinet international (Expertise France) a été recruté pour apporter un appui de terrain en assurant le coaching auprès de ces ministères et institutions.</p>  | <p>civile Institutions d’enseignements supérieurs et universitaires ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaboration et mise en œuvre d’un plan global de renforcement des capacités adapté à chaque acteur.</li> </ul>  |
| 05 | <b>Le renforcement du système d’information</b> | <p>Rien n’est à signaler jusque-là</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Déployer le système d’information dans les différents ministères et institutions ainsi qu’aux provinces (étendre la préparation budgétaire, la chaîne de la dépense aux sectoriels et aux provinces) ;</li> <li>▪ Poursuivre le test informatique du budget en mode programme et production d’un budget-programme à blanc adossé au budget des moyens pour 2023.</li> </ul> |
| 06 | <b>L’expérimentation</b>                        | <p>A ce jour, l’expérimentation a principalement porté sur l’étape d’élaboration du budget sous mode programme. Elle s’est concrétisée par l’élaboration du Projet Annuel de Performance de 36 ministères et institutions. Ces documents budgétaires ont accompagné à titre expérimental les projets des lois des Finances des exercices 2018, 2019, 2020 et 2021.</p> | <p>Constituer avec l’élaboration du Projet Annuel de Performance pour l’ensemble de ministères et institutions.</p>  |

Source : Auteur

A la lumière de ce tableau, il y a lieu de noter que la RD. Congo a déjà marqué un pas en avant dans la mise en œuvre du budget-programme. Cependant, elle doit déployer d'autres efforts pour l'effectivité de cette réforme des finances publiques.

## **2.2. FACTEURS CLES DU SUCCES DE LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET-PROGRAMME EN RD. CONGO**

Pour assurer la réussite de la mise en œuvre du Budget-Programme aussi bien niveau stratégique qu'opérationnel, notre étude a recensé certaines pratiques qui doivent être mises en place et maintenues, à savoir :

### **❖ Appropriation et portage des reformes par les agents publics**

La résistance au changement est un facteur d'échec de la mise en place des reformes. Si les Cadres et Agents de l'administration chargées de la mise en œuvre du Budget-Programme au niveau des différents processus y croient, qu'ils se sentent impliqués dans la proposition de solution face aux problèmes qui se posent, les chances de réussite sont décuplées.

### **❖ Appropriation et portage politique**

La mise en œuvre satisfaisante du processus de migration vers le budget-programme appelle l'implication des décideurs politiques chargés d'entériner les changements souhaités, entre autres, sous forme de lois, règlements et autres mesures d'application.

Le portage politique nécessaire passe, d'abord, par un consensus, d'une part, au niveau gouvernemental entre les principaux porteurs des changements (Ministre de Finances et celui du Budget) et les différents ministres sectoriels, sur les réformes initiées dans le cadre du budget-programme et, d'autre part, entre le Gouvernement et le Parlement ainsi que les institutions de contrôle. En conséquence, les Ministres des Finances et du Budget ont un rôle primordial à jouer dans le management et la promotion politique de cette approche nouvelle.

### **❖ Coordination des appuis des partenaires**

La mise en œuvre du budget-programme dépend autant de l'efficacité du pilotage politique, stratégique et technique que de la coordination des Partenaires Techniques et Financiers appuyant les réformes du Gouvernement dans ce domaine. Dans le souci de veiller à l'utilisation optimale des ressources mobilisées par les partenaires et de s'assurer de leur alignement sur les actions prioritaires, identifiées dans le cadre du basculement en mode budget-programme, une approche harmonisée est requise en vue d'éviter le double emploi, le chevauchement des interventions et les activités sans couverture financière.

### ❖ **Financement des actions et mesures des réformes**

La modernisation du système de gestion des finances publiques exige des moyens conséquents sans lesquels les mutations qu'elle emporte ne sauraient être concrétisées.

En ce qui concerne, particulièrement, l'instauration du budget sous mode programme, les actions de réforme inhérentes à ces mutations ont un coût important et portent principalement sur la formation des cadres et agents de l'administration ; la réorganisation des structures au regard des innovations induites ; l'acquisition des matériels et la motivation du personnel dédié à la conduite de différents changements.

En conséquence, une prise en charge beaucoup plus importante des actions des réformes ci-haut identifiées, par le Gouvernement, permettra de réduire la dépendance aux financements extérieurs et garantir, au-delà, le respect des échéances fixées dans le chronogramme opérationnel de la réforme du processus budgétaire.

### ❖ **Prise en compte de l'aspect systémique**

Importer un nouveau mode de gestion du secteur public ne doit pas se faire uniquement sur des processus isolés, mais doit prendre en compte le fait que l'administration publique est un système complexe et unique. La budgétisation en mode programme doit donc être appliquée au secteur dans son ensemble.

### ❖ **L'existence d'un leadership permettant de définir des objectifs et de les réaliser**

Mener à bien un processus de migration vers le budget-Programme demande la collaboration de personnes déterminées, qui ne craignent pas d'engager une part de capital politique pour réformer des systèmes bien ancrés, façonner une vision commune de l'avenir et améliorer la performance gouvernementale.

### ❖ **L'évaluation systématique de la performance**

Identifier des indicateurs permet de mesurer l'accomplissement des résultats et de déterminer les améliorations à apporter aux actions pour mieux atteindre les résultats escomptés.

### ❖ **L'augmentation de la connaissance et l'amélioration des pratiques**

La diffusion de l'information sur les résultats obtenus doit permettre de dresser le bilan des actions et des problématiques dans le but de proposer des recommandations pour améliorer le prochain cycle de gestion des programmes.

### 2.3. ACTIONS A MENER POUR LA MIGRATION EFFICACE VERS LE BUDGET- PROGRAMME EN JANVIER 2024

En vue de basculement effectif vers le budget en mode programme en Janvier 2024, les actions à mener, groupées en deux catégories à savoir la mise en œuvre du budget programme et les réformes connexes au budget-programme, sont présentées dans le tableau ci-après :

**Tableau 2 : Actions à mener pour l'effectivité de la migration vers le budget-programme**

|  | ACTIONS A MENER  | STRUCTURES RESPONSABLES                                  | DELAI DE REALISATION |
|--|--|--|----------------------|
| <b>Cadre légal et réglementaire</b>      | ✓ Signature du décret portant gouvernance budgétaire ;   | ✓ Primature/Ministère du Budget/Ministère des Finances ; | ✓ T1 2022            |
|  | ✓ Signature du décret portant reclassement et rationalisation des organismes auxiliaires ;                                 | ✓ Primature/Ministère du Budget                          | ✓ T1 2022            |
|  | ✓ Révision de la LOFIP   | ✓ Ministère des Finances/Ministère du Budget/COREF       | ✓ T2 2022            |
| <b>Outils techniques et pédagogiques</b> | ✓ Signature du guide d'élaboration du budget programme ;   | ✓ Ministère du Budget/COREF                              | ✓ T3 2022            |
|  | ✓ Signature du guide d'audit des programmes ;  | ✓ Ministère du Budget/COREF                              | ✓ T1 2022            |
|  | ✓ Signature des guides de la budgétisation et de la consommation en Autorisation d'engagement et Crédits de paiement ;     | ✓ Ministère du Budget/COREF                              | ✓ T1 2022            |
|  | ✓ Signature du guide fixant les modalités de sélection, de pilotage et de gouvernance spécifique à l'opérateur de l'Etat ; | ✓ Ministère du Budget/COREF                              | ✓ T1 et T2 2022 ;    |
|  | ✓ Signature du guide de dialogue de gestion ;  |  | ✓ T1 2022            |

|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Production de la charte de gestion-type ;</li> <li>✓ Signature du guide de contrôle de gestion ;</li> <li>✓ Signature d'un décret sur le développement du contrôle de gestion ;</li> <li>✓ Nomination des contrôleurs de gestion</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ministère du Budget/Ministère des Finances/COREF</li> <li>✓ Ministère du Budget/COREF</li> <li>✓ Ministère du Budget/COREF</li> <li>✓ Primature/Ministère des Finances/Ministère</li> <li>✓ Tous les Ministères</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ T2 2022</li> <li>✓ T3 et T4 2022</li> <li>✓ T3 et T4 2022</li> <li>✓ T1 et T2 2023</li> </ul>  |
| <p><b>Parachèvement de la structuration des programmes</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reclassement des services auxiliaires en budgets annexes, établissements publics et services dépeniers ;</li> <li>✓ Identification des opérateurs de l'Etat ;</li> <li>✓ Approbations des maquettes budgétaires en conseil des Ministres</li> <li>✓ Adoption de la nomenclature budgétaire de l'Etat (intégrant la nouvelle classification programmatique) ;</li> <li>✓ Amélioration du contenu des programmes budgétaires et chiffrage des actions ;</li> <li>✓ Elaboration des stratégies sectorielles pour l'ensemble des Ministères ;</li> <li>✓ Signature du décret portant processus d'élaboration et de suivi des PIP</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Primature/Ministère des Finances/ Ministère Budget/ tous les sectoriels</li> <li>✓ Ministère du Budget/COREF</li> <li>✓ Gouvernement MIN.BUDGET</li> <li>✓ Gouvernement/MIN.BUDGET</li> <li>✓ Ministère du Budget/Sectoriels</li> <li>✓ Ministère du Budget/COREF/Sectoriels</li> <li>✓ MIN.PLAN/SECTORIELS</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ T2 2022</li> <li>✓ T3 et T4 2022</li> <li>✓ T3 2022</li> <li>✓ T3 et T4 2024</li> <li>✓ T4 2023</li> <li>✓ T3 et T4 2024</li> <li>✓ T4 2021 à T4 2023</li> <li>✓ T4 2021 à T4 2023</li> <li>✓ T2 2022</li> </ul> |



|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
| <p><b>Parachèvement de la démarche de la performance</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Amélioration des PAP existants ;</li> <li>✓ Elaboration des PAP pour les Ministères restants ;</li> <li>✓ Examen des PAP en conférences de performance ;</li> <li>✓ Elaboration des Rapports Annuels de performance</li> <li>✓ Désignation des responsables des programmes et des autres acteurs opérationnels ;</li> <li>✓ Signature des contrats de performance/Objectifs ;</li> <li>✓ Signature des chartes de gestion au niveau sectoriel.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ MIN.BUDGET/SECTORIELS/COREF</li> <li>✓ MIN.BUDGET/SECTORIELS/COREF</li> <li>✓ MIN.BUDGET/SECTORIELS/COREF</li> <li>✓ MIN.BUDGET/SECTORIELS/COREF</li> <li>✓ Tous les Ministères</li> <li>✓ Tous les Ministères</li> <li>✓ Tous les Ministères</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ T3 2021 à T4 2023</li> <li>✓ T2 2022</li> <li>✓ T2 2022</li> <li>✓ T3 et T4 2022</li> <li>✓ T3 et T4 2022</li> <li>✓ T1 et T3 2023</li> <li>✓ T3 et T4 2023</li> </ul> |
| <p><b>Renforcement des compétences des acteurs</b></p>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Formation des unités de gestion budgétaire de l'ensemble des ministères sectoriels sur les techniques d'élaboration du budget-programme ;</li> <li>✓ Missions d'immersion et d'échanges d'expériences dans les pays ayant une expérience avérée de la mise en œuvre du Budget-programme</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ministère des Finances/Ministère du Budget/COREF</li> <li>✓ Ministère des Finances/Ministère du Budget/COREF</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Du T4 2021 au T4 2023</li> </ul>   |

Source : Auteur

## CONCLUSION

Le présent travail a permis de faire une évaluation de la démarche du basculement vers le budget en mode programme en RDC. Ce dernier a également permis de réfléchir sur les mesures et actions appropriées à entreprendre pour assurer la mise en œuvre effective du budget-programme pour échéance de Janvier 2024. Il convient ainsi de souligner que l'approche budget-programme est une réforme irréversible. Elle entraîne une modernisation du processus budgétaire qui se décline par une optimisation du processus de préparation, de contrôle et de suivi-évaluation du budget de l'Etat. La budgétisation par programmes consiste à inscrire les données de la programmation dans la loi de finances. Par ce biais, le budget de l'Etat devient la traduction chiffrée de la politique publique. Les avantages que comporte cette budgétisation par programmes ne doivent pas occulter les difficultés inhérentes à la démarche pour sa mise en œuvre. Aussi, en RDC, malgré le retard et les défis à relever dans sa mise en œuvre, il faut espérer que la réussite soit au rendez-vous à échéance. Le passage du budget de moyen au budget programme est un exercice difficile qui requiert beaucoup d'efforts, d'engagement, de persévérance et de patience. Il faut relever qu'une compréhension erronée des enjeux de la réforme par des administrations auxquelles revient la mise en œuvre opérationnelle constitue un risque majeur pour la réussite de ces réformes. D'où l'appropriation des cadres et agents de l'administration de toutes les réformes préconisée par le plan stratégique de réforme. Car de l'interiorisation par eux des nouveautés proposées dépendent le succès des changements recherchés.

Cependant l'absence de l'implication politique et sociale constitue une hypothèque d'égale importance dans la mise en œuvre de la réforme. Ce qui nécessite une synergie entre tous les acteurs, à savoir : le Gouvernement, le Parlement et la société civile.

D'où la formalisation et la systématisation du débat d'orientation budgétaire dont non seulement les dispositions de la LOFIP y afférentes méritent une clarification mais aussi le format d'organisation requiert encore des améliorations substantielles.

Au terme de cette analyse, nous pouvons relever que la mise en œuvre du budget en mode programme est une affaire de tous, politiciens, gestionnaires, les citoyens, c'est un modèle qui repose sur une démarche participative. En outre, la réussite de son implémentation que ce soit en RDC ou dans d'autres pays nécessite une mise en place multidimensionnelle et graduelle

accompagnée de réformes structurelles et institutionnelles, à cela s'ajoute deux facteurs essentiels de succès à savoir l'élaboration d'une vision stratégique de développement déclinée en plans sectoriels et la mise en place d'un dispositif juridique et institutionnel clair.

Sur le plan managérial, cette recherche permet aux parties prenantes de comprendre la problématique et les exigences de l'implémentation du budget-programme qui impliquent un engagement responsable et une vision éclairée. Sur le plan scientifique, cette étude contribue à l'enrichissement de la littérature en Finances Publiques et dote les chercheurs d'un outil de référence dans la notion du budget-programme.

In fine, nous pouvons conclure que même en l'existence des faiblesses, les efforts fournis par la RDC pour la mise en œuvre du Budget-Programme ne peuvent qu'affirmer une volonté et un engagement fort pour une implantation réussie de ce modèle.

## BIBLIOGRAPHIE

ADIL MOUSSEBBIH, Evaluation de la Performance de l'approche budgétaire axée sur les résultats : cas de la politique contractuelle dans le secteur des eaux et forêts. In Revue du Contrôle de la Comptabilité et de l'Audit, numéro 2 : septembre 2017, p47 ;

ANDRÉANI E (1968), Budget de programme et rationalité de la décision. In : Revue économique, volume 19, N°4, 1968, pp. 638-673 ;

ARKWGHT (E), BOEUF (J-M), COURREGES (C), et Al, Les finances publiques et la réforme budgétaire, 5e édition, Documentation française, Paris, 2009 ;

BASLE (M), Le budget de l'Etat, 5e éd, La découverte, Paris, 2000 ;

BOUVIER (M), Reformes des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, L.G.D.J., Paris, 2004 ;

CABRI (2013). Le budget-programme axée sur les performances en Afrique : un rapport d'état d'avancement.

CHATAIL (C), Finances publiques, Paradigme, Orléans, 2005 ;

CHOUVEL (F), L'essentiel des finances publiques, 6ème éd, Gualino, Paris, 2005 ;

GRAWTIZ (M), Méthodes des sciences sociales, 7e éd, Dalloz, Paris, 1986 ;

GAUDEMET (P-M), et MOLINIER (J), Finances publiques, budget/trésor, Tome1, 7e éd, Montchrestien, Paris, 1996 ;

MOVA SAKANYI (H), La science des Finances publiques, SAFAR, Kinshasa, 2000 ;

ZALL J. et RIST Ray C., *Vers une culture du résultat : Dix étapes pour mettre en place un système du suivi et d'évaluation axé sur les résultats, un guide pour les praticiens du développement, Nouveaux Horizons, Ed. Saint Martin, Montréal Québec, 2006 ;*

Constitution du 18 Février 2006 telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo, in, *J.O.R.D.C., Numéro spécial, 52<sup>e</sup> année* du 5 janvier 2011 ;

Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, in, *J.O.R.D.C, Numéro spécial, 52<sup>e</sup> année, 25 juillet 2011 ;*

Ordonnance-loi n°83-003 relative à la loi financière, in, *J.O.Z., N°5, 1 mars 1983 ;*

ACDI, *Guide de la gestion axée sur les résultats sur l'établissement de chaîne de résultats : les principes de base de la gestion axée sur les résultats à 100 exemplaires de projets, Canada, 2000 ;*

Echos de la REFORME DES FINANCES PUBLIQUES, Magazine trimestriel du Coref N°2, Kinshasa, Septembre 2019 ;

La nouvelle approche budgétaire, Juin 2004, in Revue Al Maliya , n°33 ;

RDC, Plan Stratégique de la Réforme des Finances Publiques, mars 2010, 40p ;

RDC, Stratégie Cadre de Mise en œuvre de la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques, novembre 2013,30p ;

Revue internationale des Sciences Administratives 2007/2, Les conséquences de la budgétisation axée sur les résultats pour la fonction parlementaire : L'exemple de quatre pays par Miekatrien Sterck.

VANGU-KI-NSONGO Baby (2016), Les problèmes liés à la mise en place du budget-programme en RD. CONGO.

[www.fallaitpasfairedudroit.fr](http://www.fallaitpasfairedudroit.fr) « cours de finances publiques » consulté le 02 Mai 2022;

[www.le-politiste.com](http://www.le-politiste.com) « Les opérations d'exécution des dépenses et des recettes » consulté le 02 Mai 2022 ;

COULIBALY Ber-zan, *Cours de Gestion Axée sur les Résultats*, cours dispensés en Master de Management stratégique et opérationnel, institut international d'ingénierie de l'eau et de l'énergie (2ie), janvier 2012 ;

MATONA PHEMBA GUY-PASCAL, Cours de finances publiques G2 Droit, UNILU, 2017-2018. Inédit,

NKWANDA MUZINGA SIMPLICE, Cours d'initiation à la recherche scientifiques G2 Droit, UNILU, 2015-2016. Inédit,