Note conceptuelle pour la formulation du programme de renforcement des capacités nationales de Planification-Programmation-Budgétisation-Suivi-Evaluation (PPBSE) en République démocratique du Congo

1. Contexte et justification

Le Gouvernement de la République Démocratique du Congo (RDC) a endossé le 27 décembre 2019 le Plan National Stratégique de Développement 2019-2023, PNSD en sigle. L'adoption politique de ce cadre stratégique national qui fixe les grandes lignes directrices pour le développement du pays marque la volonté du Gouvernement de commencer à mettre en œuvre la vision de développement à long terme RDC 2040 qui s'énonce comme suit : « ***En 25 ans, les potentiels des secteurs extractifs et agricoles de la RDC auront été mis en valeur, dans l'optique de construire une économie diversifiée à croissance inclusive et à revenu intermédiaire, qui vise à vaincre la pauvreté*** ». Ainsi donc, la mise en œuvre de cette vision partagée et harmonisée ce qui se matérialise par un plan national pour les 5 prochaines années qui s'articule autour des 5 piliers suivants : ***(1) Valorisation du capital humain, développement social et culturel ; (2) Renforcement de la bonne gouvernance, restauration de l'autorité de l'Etat et consolidation de la Paix ; (3) Consolidation de la croissance économique, diversification et transformation de l'économie ; (4) Aménagement du territoire national en infrastructures et équipements du numérique & (5) Protection de l'environnement, lutte contre le changement climatique, développement durable et équilibré***.

La mise en œuvre du PNSD par le Gouvernement, à travers le ministère du Plan, implique l'adoption des principes et des outils de gestion adéquats garantissant une coordination efficiente des actions et un meilleur suivi pour l'atteinte des objectifs fixés. Il s'agit notamment de l'adoption de la gestion axée sur les résultats de développement comme principe d'opérationnalisation de la chaîne Planification-Programmation-Budgétisation-Suivi-Evaluation (PPBSE) en vue d'un pilotage plus efficace du développement.

Par ailleurs, selon les conclusions du rapport provisoire de l'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques en RDC (méthodologie 2016), la gestion budgétaire est encore décidée par quelques entités selon une base « tiroir-caisse » comme le soulignent divers rapports du FMI. L'évaluation a mis en exergue de nombreuses faiblesses dans la gestion des finances publiques au cours des exercices 2016 à 2018, notamment : (i) les écarts importants entre les crédits votés et le budget tel qu'exécuté par le Gouvernement ; (ii) le dépassement des allocations budgétaires des institutions et ministères de souveraineté au détriment des dépenses pro-pauvres ; (iii) le cumul des arriérés budgétaires et le non-respect de la procédure systématique d'encaissement et de décaissement des fonds par des comptables publics ; (iv) la possibilité, dans le cadre du système de gestion budgétaire de la RDC, qu'une dépense non exécutée à la fin d'un exercice budgétaire, puisse bénéficier d'un avis d'imputation directe lui permettant de se rattacher au budget de l'exercice en cours, ce qui a pour effet de réduire artificiellement les arriérés et d'accroitre le déficit du budget en cours ; (v) le recours excessif aux procédures exceptionnelles de la chaîne de la dépense, causé en partie par le manque de fluidité des procédures lors du traitement des dossiers des dépenses et la redondance des contrôles.

De façon plus spécifique, les résultats de l'évaluation par rapport aux principaux objectifs budgétaires se présentent comme suit :

- ✓ ***Discipline budgétaire globale*** : la performance relative à la discipline budgétaire globale est ***basique***, résultant essentiellement : (i) de l'affectation discrétionnaire des ressources publiques, principalement en raison de la crise politique et des pressions politiques exercées pour effectuer des dépenses plus élevées que celles prévues au budget ; (ii) du montant important des arriérés de dépenses et (iii) de l'absence de perspective à moyen terme dans la budgétisation des dépenses.
- ✓ ***Allocation stratégique des ressources*** : la performance portant sur l'allocation stratégique des ressources est aussi ***basique***, du fait de : (i) la faiblesse de recettes fiscales et douanières résultant notamment de la fraude fiscale et douanière (ii) l'importance des opérations de recettes et de dépenses effectuées en dehors du budget. De même, en l'absence de Rapports Annuels de Performance (RAP), il est encore prématuré de savoir si l'établissement des Projets Annuels de Performance (PAP) a permis de contribuer à une meilleure allocation des ressources.
- ✓ ***Utilisation efficace des ressources à des fins de prestation de services*** : la performance globale relative à Utilisation efficace des ressources à des fins de prestation de services est également ***basique.*** Les services publics sont inefficaces, coûteux et insuffisamment contrôlés et suivis par la Cour des Comptes et le Parlement. A cause du recours aux procédures d'urgence utilisées par la Présidence, la Primature, les ministères des Finances et du Budget, les services de santé, d'éducation, d'eau et d'électricité sont sous-financés. Le gouvernement central paie l'essentiel des salaires, mais pas les frais d'utilisation qui sont importants dans ces secteurs. De plus, les données présentées dans les rapports sur l'exécution du budget, pourtant publiées trimestriellement manquent de fiabilité. Il en résulte que le public est peu informé pour juger de l'efficacité de l'utilisation des ressources à des fins de prestation de services.

Au total, le rapport d'évaluation PEFA 2019 fait ressortir que, malgré des améliorations dans certains domaines, notamment la préparation du budget, la production des rapports et la reddition des comptes, il est noté une régression de la performance de la GFP[1] par rapport à la précédente évaluation de 2011 qui s'expliquerait par les dysfonctionnements qui se sont accrus du fait des tensions politiques au cours de la période évaluée, notamment sur le plan de la collecte des recettes fiscales et douanières et des procédures d'exécution du budget.

Toutes ces faiblesses constituent également l'expression des capacités limitées des acteurs de la chaîne PPBSE tant au niveau des Ministères transversaux (Plan, budget, finances, etc.) que des ministères sectoriels. La mise en place de la chaîne PPBSE nécessite un certain nombre de préalables notamment la disponibilité des stratégies sectorielles, l'élaboration des budget-programmes et la disponibilité d'un mécanisme consensuel et opérationnel de suivi du pilotage du PNSD. Il convient de rappeler tout même que le ministère du Plan avec l'appui des partenaires techniques et financiers avait déjà développé des outils pour la réalisation de ces préalables. Il s'agit notamment du guide de planification provincial et local et du guide méthodologique pour l'élaboration des stratégies sectorielles. Par ailleurs, le renforcement des capacités nationales en matière d'élaboration des budget-programmes avait été également initiés mais il n'avait été complètement achevé.

C'est dans cette perspective que le Bureau-Pays du PNUD en RDC a prévu dans son Document de Programme-Pays 2020-2024 de soutenir le renforcement des capacités nationales pour la chaîne PPBSE en RDC. En effet, pour appuyer l'un des objectifs nationales déclinés dans le PNSD, à savoir le renforcement de la gouvernance économique et la consolidation de la paix, le Bureau-Pays du PNUD va contribuer au renforcement des capacités de réalisation, de suivi et d'évaluation des objectifs de développement durable à travers la chaîne PPBSE aux niveaux national, provincial et local, y compris l'Institut national de statistique.

---

[1] Gestion des Finances Publiques

Par ailleurs, dans le souci ***d'harmoniser et de rendre efficient les interventions en matière de planification et de mise en œuvre du processus PPBSE***, il s'est tenu à Zongo du 19 au 20 février 2020, sous la présidence de la Vice-Premier Ministre, Ministre du Plan, un atelier résidentiel qui a dans ses principales recommandations réaffirmé la nécessité de renforcer les capacités nationales et les outils de planification à travers la mise en place effective et opérationnelle de la chaîne PPBSE en République Démocratique du Congo.

C'est à ce titre et comme recommandé par l'atelier de Zongo, la présente note conceptuelle est élaborée en vue de contribuer à la formulation du programme du renforcement des capacités nationales de la chaîne PPBSE sous la coordination du ministère du Plan.

2. Objectifs

L'objectif principal est d'aider à la formulation d'un programme intégré de renforcement des capacités de la chaîne PPBSE en République Démocratique du Congo.

Il s'agit spécifiquement de :

- Analyser les capacités de maîtrise du cycle de projet et de mise en place des budget-programmes par les ministères sectoriels
- Analyser les capacités des ministères centraux (Plan, Finances, Budget, etc.) à accompagner le processus de mise en place des budget-programmes dans le cadre de la mise en œuvre du PNSD ;
- Identifier les contraintes freinant l'absorption des ressources publiques dans quelques ministères prioritaires (enseignement, santé, agriculture et développement rural, hydraulique et énergie, protection sociale, infrastructures routières, etc.)
- Identifier les actions à court terme, répondant aux besoins les plus urgents, dans une vision de résolution de l'ensemble des problèmes à moyen et long terme dans le cadre des réformes en cours ;
- Proposer un plan d'actions permettant de lever rapidement certaines contraintes qui freinent l'absorption dans la perspective d'une réorganisation plus globale et compréhensive du Système de Gestion des Finances Publiques dans le cadre d'une Administration Publique plus performante ;
- Formuler un programme structurant d'appui à la chaîne PPBSE dans la perspective de mise en œuvre des PNSD et de la réalisation des ODD

3. Principaux résultats escomptés

- L'analyse des capacités de maîtrise du cycle de projet et de mise en place des budget-programmes par les ministères sectoriels est réalisée ;
- L'analyse des capacités des ministères centraux pour l'accompagnement du processus de mise en place des budget-programmes dans le cadre de la mise en œuvre du PNSD est réalisée ;
- L'identification des contraintes freinant l'absorption des ressources publiques dans quelques ministères prioritaires est effectuée ;
- L'identification des actions à court terme relatifs aux besoins les plus urgents est effectuée avec la perspective de résoudre l'ensemble des problèmes à moyen et long terme dans le cadre des réformes en cours ;

- Un plan d'actions est proposé afin de permettre de lever rapidement certaines contraintes qui freinent l'absorption des ressources publiques ;
- Un programme structurant d'appui à la chaîne PPBSE est formulée.

4. Méthodologie pour la formulation du Programme de renforcement des capacités nationales de la chaîne PPBSE

Se basant sur les différentes analyses qui seront effectuée et de la nécessité de consolider les acquis obtenus en matière d'appui à la planification nationale, provinciale et locale ainsi les recommandations de l'atelier résidentiel de Zongo pour une harmonisation des interventions en matière de PPBSE, l'approche méthodologique va privilégier les étapes suivantes :

- Processus de recrutement des consultants national et international pour la formulation du programme (Elaboration des TDR, recrutement, réunion de cadrage, etc...).
- Revue documentaire et réalisation de l'état des lieux de la chaînes PPBSE en RDC, de l'intégration des engagements internationaux (ODD, New Deal, Accord de Paris, Agenda 2063 de l'Union Africaine, etc...) dans le PNSD et les PDP.
- Processus d'appropriation technique et de formulation du programme de renforcement des capacités nationales de la chaîne PPBSE à travers la consultation des parties prenantes, la validation du diagnostic de la chaîne PPBSE, formulation des priorités, des axes d'interventions du programme, du mécanisme institutionnel de mise en œuvre, identification des sources de financement/partenaires techniques et financiers potentiels, formulation du document de programme (PRODOC), validation du PRODOC.
- Processus d'endossement politique du PRODOC par le Gouvernement par le biais de la Vice-Premier Ministre, Ministre du Plan.
- Signature du PRODOC par la Vice-Ministre, Ministre du Plan et le Représentant Résident du PNUD.
- Processus de vulgarisation auprès de toutes les parties et de mise en œuvre du Programme.

5. Parties prenantes

Il convient de rappeler le caractère participatif du processus de formulation du programme de renforcement des capacités nationales de la chaîne PPBSE. A cet effet, les principales parties prenantes seront consultées et participeront aux principales étapes dudit processus afin de veiller à ce que leurs avis et commentaires soient pris en compte. Il convient aussi de préciser que la société civile, le secteur privé, les institutions ainsi que les partenaires techniques et financiers sont considérés comme des parties prenantes aux niveaux national et provincial.

- Au niveau national, le ministère du Plan fera la coordination du processus avec l'implication des autres ministères transversaux qui seront considérés comme les principales parties prenantes (Plan, Finances, Budget, Coopération Régionale, etc...). Tandis que les autres ministères sectoriels. Les Directions des Etudes et Planification, ainsi que les structures nationales impliquées dans la chaîne PPBSE seront mis à contribution et recevront le renforcement des capacités approprié.

- Au niveau provinciale ce sont les Divisions et Antennes[2] Provinciales qui vont constituer les principales parties prenantes.

Préparée par	Autorisée par	C. Approuvée par
Nelly Kankolongo	**Etienne de Souza**	**Laurent Rudasingwa**
Coordonnatrice CIDD	Team Leader CIDD	RRA/P
18/05/2024		01 June 2021

[2] Les Antennes Provinciales du Plan sont implantées dans les 15 nouvelles provinces issues de la nouvelle subdivision administrative de la RDC de 2015.

6. Chronogramme

Etapes	Chronogramme																			
	Avril				Mai				Juin				Juillet				Août			
	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4
1. Processus de recrutement des consultants national (1) et international (1) pour la formulation du programme																				
1.1. Elaboration des TDR		X																		
1.2. Processus de sélection				X	X	X														
1.3. Recrutement des consultants							X													
1.4. Réunion de cadrage avec les consultants								X												
1.5. Démarrage de la mission									X											
2. Processus d'analyse des documents et des processus existant																				
2.1. Revue documentaire									X											
2.2. Etat des lieux de la chaîne PPBSE en RDC et de l'intégration des engagements internationaux dans le PNSD et les PDP										X										
3. Processus de formulation du programme de renforcement des capacités nationales de la chaîne PPBSE																				
3.1. Consultation des parties prenantes											X	X								
3.2. Validation du diagnostic de la chaîne PPBSE													X							

3.3. Identification des priorités, des axes d'interventions du programme, etc...														X					
3.4. Formulation du PRODOC															X	X			
3.5. Validation du PRODOC																	X		
4. Processus d'endossement politique du PRODOC par le Gouvernement par le biais de la Vice-Premier Ministre, Ministre du Plan																			
4.1. Présentation du PRODOC																		X	
4.2. Validation du PRODOC																		X	
5. Signature du PRODOC par la Vice-Ministre, Ministre du Plan et le Représentant Résident du PNUD																			
5.1. Cérémonie de signature officielle du PRODOC																			X
5.2. Impression du PRODOC																			X
5.3. Rapport de fin de mission des consultant																			X
6. Processus de vulgarisation auprès de toutes les parties et de mise en œuvre du Programme																			
6.1. Vulgarisation du PRODOC																			X
6.2. Mise en œuvre du PRODOC																			X

7. Budget estimatif

N°	Activités	Coût (USD)
1	Recrutement consultant national	20 000
2	Recrutement consultant international	35 000
3	Atelier de validation du diagnostic de la chaîne PPBSE	40 000
4	Atelier de validation du PRODOC	50 000
5	Cérémonie officielle de signature du PRODOC	1 000
6	Impression du PRODOC	30 000
7	Vulgarisation du PRODOC	40 000
Total		**216 000**

..... /.....