
M.E.S., Numéro 144, Novembre – Décembre 2025

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095



Revue Internationale des Dynamiques Sociales
Mouvements et Enjeux Sociaux
Kinshasa, novembre - décembre 2025

MISE EN ŒUVRE DU BUDGET-PROGRAMME EN RD CONGO : une évaluation à partir de la théorie du changement

par

Timothée NGONGO TAMBWE

Docteur en Sciences Politiques et Administratives de l'Université de Kinshasa,
Professeur Associé à l'Université Pédagogique Nationale

Résumé

L'objectif du présent sujet de recherche est d'évaluer la mise en œuvre du budget-programme en RDC, qui est considéré comme un changement majeur dans l'administration publique impliquée dans cette réforme. La théorie du changement est retenue comme cadre d'analyse. Les résultats obtenus ont révélé que les différentes parties prenantes (responsables politiques, administrations publiques et société civile) ne sont pas toutes impliquées au processus. De même, l'absence d'un leadership avéré pour renforcer l'adhésion des parties prenantes, ainsi que le manque d'un plan de formation formel et d'un plan de communication (vulgarisation) pour dissiper les malentendus ayant entraîné la résistance au changement, constituent des facteurs justifiant la faible mise en œuvre du budget-programme. La présente étude recommande d'impliquer toutes les parties prenantes, telles qu'elles ont été énumérées précédemment, dans le processus et d'adapter la réforme au contexte local. Cette adaptation impliquerait la validation par l'ensemble des parties prenantes des mesures applicables dans le contexte local, l'inclusion d'une prise en charge financière, une application progressive des actions envisagées, et enfin, une dynamique de consolidation des fondamentaux de la gestion classique des finances publiques, qui est un préalable majeur à la poursuite de cette réforme.

Mots-clés : budget programme, évaluation, théorie du changement

Abstract

The objective of this research is to evaluate the implementation of program budgeting in the DRC, considered a major change in public administration, and to address the process of implementing this reform. The theory of change is used as the analytical framework. The results obtained revealed that the various stakeholders (political leaders, public administrations and civil society) are not all involved in the process. Similarly, the absence of proven leadership capable of boosting their support, the absence of a formal training plan and a communication plan (popularization) capable of dispelling misunderstandings that have led to resistance to change, are all factors justifying a weak implementation of the Program Budget. This study recommends: the involvement of all stakeholders as listed above in the process and the adaptation of the reform to the local context. This adaptation would be done through validation by all stakeholders, measures that can easily be applied in the local context, local financial support, a progressive application of the planned actions and finally a dynamic of consolidation of the fundamentals of traditional public finance management, a major prerequisite for the continuation of this reform.

INTRODUCTION

Durant ces dernières décennies, bon nombre d'États à travers le monde se sont préoccupés de la quête de la performance dans leurs actions publiques. Il s'observe à cet effet, un changement total de paradigme qui s'inscrit dans la logique du nouveau management public (NMP), considéré comme outil de performance des organisations publiques¹.

L'usage du budget de l'État à des fins politiques, la rareté des ressources, la mauvaise qualité des services publics (revendications), l'avènement des nouvelles technologies, l'automatisation de l'information, l'agenda international, sont les déterminants majeurs qui ont suscité l'émergence de ce nouveau management public, qui fait hériter au secteur public des pratiques et habitudes du secteur privé.

La gestion axée sur les résultats et le développement de l'imputabilité vont colorer de plus en plus la gestion publique. Il ne s'agit plus seulement de réaliser des activités dans un souci de conformité avec la législation. Cependant, davantage d'identification des objectifs à atteindre et d'obtention des résultats en optimisant l'utilisation des ressources².

¹ Souad Bartiche, El Houssaine Erraoui, « le nouveau management public : outil de performance des organisations », international journal of accounting, Finance, Auditing, Management and Economics 2021, (6-1), p 227-246.

² Jacques BOURGAULT, « mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats. Leçons tirées de l'expérience Québécoise », dans revue Française d'Administration Publique 2004 (1(n° 109), pp 109-128.

La gestion axée sur le résultat (GAR) est une approche cyclique de gestion qui considère à la fois la stratégie, les personnes, les processus et les mesures, pour améliorer la prise de décisions, la transparence et la responsabilité³.

La GAR est orientée vers l'atteinte des cibles de développement : la responsabilisation accrue des acteurs, la transparence et l'imputabilité dans la gestion publique ainsi que l'utilisation des données disponibles en vue d'améliorer la prise de décision.

Ainsi, la gestion axée sur les résultats vise à optimiser la dépense publique, ce qui nécessite une performance (efficacité et efficience) pour atteindre les principaux objectifs, à savoir la recherche d'une croissance et l'amélioration des conditions de vie des populations.

Aujourd'hui, la nouveauté dans la GAR, c'est surtout l'élargissement de son périmètre aux ministères et politiques publiques, à travers le budget de l'Etat en l'occurrence, la budgétisation axée sur les résultats de développement.

Ainsi, la mise en place du budget-programme, constitue pour les nations, un moyen pour améliorer l'offre des services publics aux citoyens.

Selon plusieurs auteurs, ce changement de mode de gestion constitue une solution aux problèmes de gestion budgétaire dans le secteur public. Robinson (2007) l'assimile à un système budgétaire ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques en liant le financement des structures du secteur public aux résultats qu'elles fournissent.

Mais, la mise en œuvre de ce nouveau système de gestion dans le secteur public, ancré dans la bureaucratie, est, pour la plupart des cas, sujette à des controverses compte tenu de la complexité des innovations apportées par cette réforme, introduisant une nouvelle culture dans le système de gestion des finances publiques. Parmi ces changements, il y a lieu d'évoquer : une budgétisation fondée sur une logique des résultats (approche GAR, outils CBMT, CDMT, CDSMT, budgets programmes, PAP, RAP, etc.), une approche budgétaire pluriannuelle (AE, CP), une prise en compte des principes de la libre administration des provinces (décentralisation), l'insistance sur le principe de sincérité, transparence, soutenabilité budgétaire, participation citoyenne, etc., une pratique orientée vers une obligation de résultats pour réaliser les objectifs de développement, dont ceux de la croissance et de la réduction de la pauvreté.

En RDC, le processus semble connaître des difficultés, ayant ramené l'échéance de basculement de l'effectif à l'horizon 2028, en lieu et place de 2019, telle que prévue initialement par la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques déclenchant cette réforme.

Ainsi, loin d'aborder tous les aspects liés à la mise en œuvre du budget-programme, notre étude, ayant comme titre : « Mise en œuvre du budget-programme en RDC : une évaluation à partir de la théorie du changement », va chercher à évaluer la mise en œuvre de cette réforme afin de comprendre, à l'aide de la théorie du changement, les causes réelles de cette contreperformance.

Par budget-programme, on entend une forme de budgétisation permettant d'établir un lien entre des ressources allouées d'une part et des résultats quantifiables d'autre part, (l'OCDE 2007).

C'est aussi 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 »⁴.

Il s'agit d'un mode de gestion qui accorde des marges de manœuvre supplémentaires aux gestionnaires des deniers publics en contrepartie d'une responsabilisation accrue⁵.

Tel est le cas, avec la fongibilité, qui laisse la faculté de définir l'objet et la nature des dépenses dans le cadre du programme.

Autrement dit, l'enveloppe budgétaire est globalisée. Cette fongibilité est asymétrique, lorsque les crédits affectés à une nature de dépense (à ceux de personnel) peuvent être utilisés pour d'autres types de dépenses, sans que l'inverse soit permis.⁶

³ 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 (2ic), 2012

⁴ Bouvier, réformes des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance paris, 2004, p.17

⁵ Arkwright, les finances publiques et la réforme budgétaire, 5e édition Bouvier, Réformes des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, Paris 2021, p9.

L'objectif général de notre étude est d'évaluer la mise en œuvre du budget-programme en RDC, afin d'en comprendre, les difficultés rencontrées.

De manière spécifique, l'objectif de notre recherche est :

- de dégager les difficultés rencontrées par les acteurs, chargés de la mise en œuvre du budget programme ;
- d'envisager les mesures nécessaires pouvant permettre de les surmonter.

La méthodologie retient une approche qualitative, basée sur l'analyse des données primaires (entretiens avec des experts, des professionnels et autres fonctionnaires intéressés par la thématique) et sur l'analyse des données secondaires (documents budgétaires, rapports d'évaluations à mi-parcours de cette réforme, feuille de route, plan stratégique de réforme des finances publiques).

Ces données confrontées aux bonnes pratiques, découvertes dans la revue de la littérature, nous permettront de proposer un modèle de mise en œuvre adapté dans le contexte de la RDC.

Cette démarche est justifiée par les raisons suivantes :

- La présente recherche part du postulat que des actions de mise en œuvre du budget-programme sont en cours mais qu'elles rencontrent des difficultés, qui entravent l'atteinte des résultats escomptés.

Ainsi les données collectées feront l'objet d'un traitement, elles nous permettront de comprendre, les difficultés rencontrées par les acteurs de la mise en œuvre du budget programme en RDC. Il s'agit, pour ce faire, d'une recherche exploratoire qui vise à identifier et comprendre ces difficultés, afin d'y apporter les solutions idoines. L'étude s'inscrit dans une approche de nouvelle gestion publique (NGP) et retient la théorie du changement comme cadre d'analyse.

I. PROBLÉMATIQUE

Le secteur des finances publiques a connu plusieurs réformes ces dernières décennies, à savoir : la réforme budgétaire, le renforcement de leur système fiscal, leur amélioration de la gestion publique (chaîne de la dépense, système de la paie, les marchés publics et dette publique), leur modernisation de la comptabilité et de la gestion de la trésorerie, le contrôle des finances publiques, la décentralisation financière et la gouvernance participative des finances publiques. Notre étude se focalise sur le domaine budgétaire, marqué par quelques faiblesses dont la persistance risque de compromettre l'ambition du Gouvernement de basculer vers une gestion budgétaire axée sur la performance, prônée par la loi n°11/011 du 13 juillet 2011, relative aux finances publiques.

L'absence de crédibilité compromet l'atteinte des résultats dans la mise en œuvre des politiques publiques. Ce qui constitue un énorme défi à relever, dans l'optique de migration vers une budgétisation programmatique, axée sur les résultats.

Les mesures et actions ainsi envisagées visent, d'une part, la modernisation du système budgétaire traditionnel et, d'autre part, l'instauration de la budgétisation axée sur la performance, matérialisée par l'introduction des budgets programmes.

La réforme du budget-programme demeure l'une des innovations majeures introduites dans la loi sus-évoquée. Cette loi a été mise en place pour intégrer certaines innovations issues des réformes initiées depuis 2002. En particulier, elle intègre les interventions dans la chaîne de la dépense, le report des crédits d'une année à l'autre, et les nomenclatures budgétaires en recettes et en dépenses. Elle a pour objectif de répondre aux exigences de la Constitution, de formaliser les réformes entamées, et d'envisager toutes les perspectives d'une gestion moderne des finances publiques.

Ainsi, l'orientation de l'action publique devait déboucher sur un système de gestion des finances publiques. Celui-ci, d'une part, respecte les principes fondamentaux de la gouvernance économique et politique et, d'autre part, favorise un état de celles-ci sain et viable, soutenant la croissance économique et contribuant à la réduction effective de la pauvreté.⁷

L'évaluation envisagée dans le cadre de la présente étude, vise à détecter les dysfonctionnements à l'origine de cette contreperformance, en empruntant le référentiel de la théorie du changement.

⁶ Mohamed Moindze, Manuel de système budgétaire, exécution et contrôle du budget programme, V.A. Editions. Versailles. 2020. p377.

⁷ MINFIN-COREF- PSRFP 2021, p6 (vol.56)

L'évaluation suppose la construction d'un jugement scientifiquement valide et socialement légitime. Celui-ci découle d'un processus rationnel « par lequel on apprécie ce que vaut la réalité ». (Hadjji, 1989, p.28).

La construction du jugement est au centre de l'élaboration de la connaissance évaluative. Pour Mark, Henry et Julnes (2000), « L'évaluation contribue à rendre les politiques et les programmes plus cohérents grâce à une analyse systématique qui décrit et explique les activités, les effets, les justifications et les conséquences sociales de ces politiques et programmes.

Le but ultime de l'évaluation est l'amélioration sociale, ce à quoi, elle peut contribuer en aidant les institutions démocratiques à mieux choisir, superviser, améliorer et rendre cohérentes les politiques et les programmes sociaux. » L'évaluation vise donc l'amélioration du bien-être collectif.⁸ Quant à la théorie du changement, elle constitue une base pour l'évaluation : les changements visés se sont-ils produits comme prévu ? pourquoi et comment ? (GNANSOUNOU, 2023).

Au regard du développement ci-dessus, trois questions se dégagent de cette problématique, à savoir :

- Pourquoi, malgré un dispositif juridique complet et des appuis techniques récurrents, la RDC n'arrive-t-elle pas à franchir le seuil critique d'appropriation ;
- Comment surmonter les difficultés liées à la mise en œuvre de la réforme du budget-programme en RDC ;
- Quels sont les principaux obstacles qui entravent l'avancement du processus ?

Notre proposition de recherche s'articule comme suit : « Les obstacles au processus de mise en œuvre du budget-programme en RDC, ne peuvent être surmontés que grâce à un leadership politique et technique avéré, et mobilisant l'implication de toutes les parties prenantes ».

II. REVUE THÉORIQUE DES TRAVAUX SUR LA MISE EN OEUVRE DU BUDGET-PROGRAMME

Après avoir présenté le contexte et la justification de l'étude, il sera question, dans cette partie, de clarifier ou d'éclairer les concepts clés utilisés.

2.1. Clarification des concepts

2.1.1 Budget-programme⁹

Appelé autrement budget de programme ou budget par objectif de programme, c'est un budget basé sur les résultats précis à atteindre au bout d'une période donnée. C'est un outil de gestion qui privilégie la performance, c'est-à-dire le lien entre les politiques publiques à mettre en œuvre et les résultats à atteindre. Il combine des actions prioritaires à réaliser sous contrainte de ressources matérielles, financières et humaines disponibles.

Il est axé sur les résultats précis à atteindre au bout d'une périodicité donnée. C'est en fait un outil de gestion et de planification qui vise la performance de l'action publique, c'est-à-dire accroître l'utilisation efficace, efficiente et équitable des ressources publiques en vue de promouvoir la croissance, la réduction de la pauvreté, des inégalités et une redistribution équitable du revenu national.

Comme outil de planification, le budget-programme est élaboré sur base des objectifs et stratégies définis par le gouvernement. Il prévoit à moyen terme, suivant un cadre macroéconomique équilibré, les ressources et les coûts des politiques publiques (ensemble de décisions et d'activités, cohérentes, intentionnellement prises par des acteurs publics, qui visent à apporter une réponse plus ou moins institutionnalisée à une situation, jugée problématique), programmes et projets publics.

Le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats se traduit par une budgétisation programmatique (axée sur la destination des crédits), rompant ainsi avec celle par postes des dépenses (Chap. budgétaire).

2.1.2 Évaluation

L'évaluation est une analyse systématique et impartiale d'une activité, d'un projet, d'un programme, d'une stratégie, d'une politique, d'un sujet, d'une thématique, d'un secteur, d'un domaine opérationnel ou de la performance d'une institution. Elle examine le niveau de réalisation des résultats, attendus ou non. Pour cela, elle considère la chaîne de résultats, les processus, les facteurs contextuels et

⁸ Hartz (dir), Brousselle, L'évaluation, concepts et méthodes, deuxième édition. Les Presses de l'université de Montréal. Montréal. 2011. 429 pages.

⁹ Coref, Echos de la Réforme des Finances Publiques

les liens de causalité à l'aide de critères adaptés tels que la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité. Une évaluation doit fournir des informations à la fois crédibles, utiles et fondées sur des éléments probants, et qui permettent d'intégrer ses constats, conclusions, recommandations et enseignements dans les processus décisionnels des différentes organisations et parties prenantes.¹⁰

L'évaluation suppose donc la construction d'un jugement scientifiquement valide et socialement légitime. Celui-ci découle d'un processus rationnel « par lequel, on apprécie ce que vaut la réalité » (Hadji, 1989, p28).

Ainsi, l'évaluation suppose une transformation des représentations permettant de passer d'éléments factuels à une interprétation de ceux-ci, sur la base d'une grille de lecture composée des critères permettant de porter un jugement (Barbier, 1985).

De ce fait, la construction d'un jugement se retrouve au centre de l'élaboration de la connaissance évaluative.

Le rapport au réel, la position de l'évaluateur, la connaissance construite et ultimement « la vérité » doivent être considérés comme centraux dans la pratique de l'évaluation.¹¹

- appréciation périodique et objective des politiques, programmes ou projets prévu(e)s, en cours de réalisation ou achevé(e)s (AFRISTAT 2016) ;
- appréciation rigoureuse et indépendante des activités réalisées ou en cours visant à déterminer le niveau de réalisation des objectifs fixés en vue de contribuer à la prise de décision » (PNUD 2009) ;
- l'évaluation a trois (3) dimensions : la dimension cognitive (que s'est-il passé ?), la dimension normative (a-t-on bien fait ?) et la dimension instrumentale (comment faire mieux ?). (Sosthène U. GNANSOUNOU, février 2023) ;
- l'évaluation diffère du suivi, dans le sens où le suivi tient les gestionnaires et les principales parties prenantes régulièrement informés des écarts entre, d'une part, les programmes, activités, performances et résultats planifiés, et, d'autre part, la réalité, alors que l'évaluation constitue une analyse indépendante fondée sur des critères et des points de référence bien définis (PNUD, 2021, pp. 3-4).

Le suivi est un prérequis à l'évaluation : il permet de disposer de données pertinentes et fiables, qui peuvent et doivent être utilisées pour l'évaluation.

2.1.3 Théorie du changement

Une théorie de changement explique comment les activités sont censées produire un ensemble de résultats qui contribuent à la réalisation des impacts finaux prévus. Elle peut être utilisée dans le cadre d'une planification stratégique ou d'une planification des programmes et des politiques. Elle permet ainsi d'identifier la situation existante (besoins et opportunités), celle escomptée et ce qu'il convient de faire pour passer de l'une à l'autre.

Une théorie du changement peut également être utilisée au cours de la mise en œuvre, afin d'identifier les indicateurs devant faire l'objet d'un suivi et d'expliquer au personnel, aux donateurs et aux partenaires comment le programme ou la politique fonctionne.

Dans le cadre d'une évaluation d'impact, elle peut servir pour identifier les données qu'il convient de recueillir et la façon de les analyser, ainsi que pour fournir un cadre de restitution des résultats de l'évaluation.¹²

Tableau 1 Chaîne de résultats attendus de la réforme du budget programme

Entrées (actions)	Produits	Résultats intermédiaires	Résultats	Impact
Conception de la Réforme gestion et revue de la réforme	Nouvelles règles du processus budgétaire	Changement D'attitudes par les acteurs	Dépenses Gouvernementales plus efficaces	Résultats Socioéconomiques améliorées

¹⁰ PNUD, GUIDE D'ÉVALUATION, (Version révisée : juin 2021), p1(20).

¹¹ Hartz (dir), Brousselle, L'évaluation, concepts et méthodes, deuxième édition. Les Presses de l'université de Montréal. Montréal. Op.cit.

¹² Rogers, Patricia. Théorie du changement, Note méthodologique n° 2, Centre de recherche Innocenti, Florence. Septembre 2014. P1.

Assistance technique	Nouvelle documentation	Ministère organismes des Finances	Gaspillage réduit	Réduction de la Pauvreté
Formation des acteurs clés	Du processus budgétaire	Gérant des fonds publics	Affectations budgétaires mieux adaptées aux priorités	Réduction des Inégalités
Financement de la réforme.	Nouveaux processus budgétaires.	Changement d'attitudes par d'autres acteurs (parlement, société civile).		Croissance.

(Source: CABRI-case-study-waemu-fre)

2.2 Théories pertinentes

2.2.1 La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats : leçons tirées de l'expérience française et québécoise¹³

L'adoption, en date du 1^{er} août 2001, par le Parlement français, de la loi organique relative aux lois de finances, visant à orienter la gestion publique sur les résultats et la performance, en constitue le point de déclenchement. La loi précitée définit le cadre général dans lequel devront s'inscrire, endéans 4 ans, soit dès 2005, les lois de finances annuelles ainsi que les modalités relatives à leur préparation, adoption et à leur exécution. Ce nouveau texte législatif, définit le nouveau cadre juridique de la réforme par un engagement sur des objectifs, un processus budgétaire orienté vers les résultats et non plus par nature de dépenses et une plus grande responsabilisation des gestionnaires.

2.2.2 Expériences africaines

2.2.2.1. Cas du Burkina-Faso et du Mali¹⁴

À partir de 1997, ces deux pays (Burkina Faso et le Mali) ont pris l'initiative de développer des budgets-programmes (BP). Cette démarche s'est combinée avec d'autres processus déjà en cours (revues de dépenses publiques), lancés en même temps mais séparément (programmes sectoriels), ainsi qu'avec l'élaboration de cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et de cadres de dépenses à moyen terme (CDMT).

Ces réformes rencontrent de nombreux obstacles. Les principaux défis évoqués par la direction des ministères du Budget, de l'Économie, des Finances et du Développement du Burkina Faso (2018) demeurent :

- Le pilotage des programmes par les Responsables des programmes (RPROG), nommés mais pas pleinement opérationnels ;
- L'appropriation de la déconcentration de l'ordonnancement ;
- La question informatique et le renforcement des capacités des acteurs.

Les budgets-programmes (BP) ne sont pas encore vraiment opérationnels, sauf dans les secteurs qui disposent de programmes sectoriels.

2.2.2.2. Cas du Cameroun¹⁵

Parmi les raisons majeures ayant justifié le faible taux de croissance économique (3,6% entre 2001 et 2007 et 4% entre 2007 et 2014), enregistré par le pays durant les dernières décennies, et insuffisant pour lutter contre la pauvreté, figure certes, l'inefficience des dépenses publiques.

Pour y remédier, le gouvernement camerounais s'est résolu à réformer le système des finances publiques, ayant recommandé entre autres, la mise en place du budget-programme.

Mais les résultats ont révélé que les mécanismes introduits par ce nouveau mode de gestion (BP) ont eu un effet mitigé sur l'efficacité des dépenses publiques.

¹³ Bourgault Jacques, La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats : leçons tirées de l'expérience française et québécoise, revue française d'administration publique. Op. cit. pp. 109-128.

¹⁴ MESPLE-SOMPS Marc Raffinot, réformes budgétaires et gestion par objectifs dans les pays à faible revenu : cas de Burkina Faso et Mali. Université Paris dauphine. Vol22. novembre 2003. p2.

¹⁵ Simon Pierre Onana, les mécanismes du budget programme permettent-ils d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques, Dans revue internationale des sciences administratives 2020/1(vol.90), pp 185 - 202, Ed.I.I.S.A.

III. ANALYSE ET DISCUSSION DES RÉSULTATS

Cette partie a pour objectif de présenter les résultats, c'est-à-dire les réponses aux questions posées, obtenus à partir des données qualitatives collectées sur le terrain, puis de procéder à leur analyse et à une éventuelle interprétation.

3.1. Présentation des résultats

Le tableau ci-après présente les diverses opinions recueillies, en termes d'obstacles, dans la démarche de mise en œuvre du budget programme en RDC.

Tableau 2 : Présentation d'opinions recueillies par rapport à la problématique et à la démarche de mise en œuvre du Budget-programme en RDC

	Complétude et cohérence des données
Modes de collecte	- Recherche documentaire - Enquêtes et entretiens
Préoccupation essentielle de la recherche	- Obstacles à la réforme du budget-programme en RDC
Opinions recueillies	- Absence de portage et de consensus politiques ; - Refus d'adhésion des administrations sectorielles ; - Non-implication du parlement et de la société civile, -incertitude des financements extérieurs ; - Absence d'un plan global de renforcement des capacités adapté à chaque acteur et 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 civile, institutions d'enseignements supérieurs et universitaires) ; - Persistance des tensions entre structures, dues aux changements à opérer, conduisant à leur rationalisation organique (réticences au changement).
Cadre théorique (variables manifestées)	- Leadership ; - Implication ; - Vulgarisation ; - Formation ; - Changement

3.2. Analyse des résultats

Il ressort de l'analyse du contenu thématique, les éléments ci-après :

3.2.1. Leadership

L'absence d'appropriation de la réforme au niveau des responsables politiques, censés entériner et porter les changements envisagés, sous forme des lois, règlements et autres mesures d'application¹⁶.

Il se révèle que toutes les innovations envisagées dans le cadre de la démarche d'implémentation du Budget-programme, en cours, notamment, la structuration des programmes budgétaires, la mise en place du cadre de performance, la détermination de la chaîne de responsabilité (managériale), le

¹⁶ Ngongo Tambwe Timothée : Cours de Budget Programme, Master 1, S.P.A, FSSAP/UPN, 2024-2025.

renforcement des capacités humaines, le renforcement du système d'information, et l'expérimentation en RDC, ne sont toujours pas entérinées au temps prévu par les responsables politiques.

Cet état des choses, prouve à suffisance, l'absence d'une vision commune, d'une démarche cohérente et coordonnée entre les responsables politiques et les acteurs techniques en charge de l'opérationnalisation de cette réforme.

« Après le lancement du processus, il a fallu attendre, 9 ans après, soit au cours de l'année 2020, pour l'adoption d'une feuille de route, devant guider ce processus, déplore un acteur. » Avant l'adoption de cette feuille de route, la mise en œuvre des actions n'était basée que sur des plans d'actions produits au niveau technique.

L'absence de feedback rapide dans l'entraînement des travaux des experts, a pour conséquences, aujourd'hui : la non-signature à ce jour du décret devant sanctionner le reclassement des organismes publics, en budgets annexes (conversion des budgets annexes assainis en programmes conformément à l'article 55 de la LOFIP), en établissements publics ou en services des dépenses, effectuées depuis janvier 2023, alors que cela constitue un préalable pour la finalisation de la maquette programmatique.

3.2.2. Faible implication des parties prenantes

Il faut relever ici la faible implication des parties prenantes, principalement :

- Le Parlement : « Un cadre interviewé, nous a rappelé que si cette réforme a abouti en France, c'est parce qu'elle a été d'une initiative parlementaire, à travers l'adoption de la LOLF. Chez nous les parlementaires demeurent insensibles sur la question. »

Lors de la sollicitation, par le gouvernement, du 2^e moratoire (récent), ramenant le basculement vers ce nouveau mode de gestion en 2028, un parlementaire (ancien Ministre du Budget) a déploré qu'il n'y ait pas eu vraiment un débat technique dans le processus de vote de la loi y afférente. Ce qui, d'après lui, n'a pas permis à plusieurs députés de mieux cerner la problématique évoquée dans la révision de ce texte.

- La société civile : avec la réforme du processus budgétaire, il est en fait exigé du gouvernement de mettre en place une gestion des finances publiques qui soit en phase avec les bonnes pratiques internationales en matière de légitimité démocratique, de transparence et d'imputabilité. C'est ainsi que la mise à disposition de l'information budgétaire à la portée du public accroît la transparence et facilite l'adhésion de l'ensemble des parties prenantes aux nouveaux paradigmes de gestion, envisagés par les décideurs en la matière. En RDC, la participation de la société civile dans la gestion publique, en général, et celle budgétaire en particulier, constituent encore une distance considérable, nonobstant les petites avancées à signaler, avec leur participation actuelle dans les conférences budgétaires.

La transparence et la participation au processus budgétaire, sont les composantes fondamentales de la gouvernance financière rigoureuse.

- Les autres administrations classiques chargées d'opérationnaliser les mesures stratégiques (le montage institutionnel mis en place par le gouvernement pour la conduite technique de la réforme budgétaire) se heurtent à une forme de résistance au changement opposée par ces dernières. Ce constat se fait sans qu'aucune action de recadrage ne soit entreprise par les autorités politiques, qui sont censées réguler la situation.

Cependant, convient-il de relever que le retard dans la non-réactivité des autorités politiques face à ce genre de conflits est régulièrement source de contreperformance dans la mise en œuvre des actions initialement prévues dans le cadre de la réforme ». Il s'est avéré évident que l'absence d'implication politique et sociale constitue un handicap dans l'opérationnalisation de la réforme.

Elle nécessite donc, une synergie entre tous les acteurs, à savoir : le Gouvernement, le Parlement et la société civile. D'où la pertinence de la formulation et la systématisation du débat d'orientation budgétaire (DOB), nous a-t-il été précisé.

3.2.3. Déficit de communication (vulgarisation)

L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de communication sur la réforme budgétaire est d'une importance capitale. Il a été relevé lors d'un entretien que la réforme ne fait l'objet d'aucune vulgarisation, alors que sa réussite est intimement liée à la manière dont la communication est réalisée autour de sa vision. Cette difficulté se révèle à travers les faits ci-après : la loi n°11/011 du 13 juillet 2011, relative aux Finances publiques, consacrant la mise en place des budgets-programmes, n'a jamais fait l'objet d'une vulgarisation.

De nombreuses personnes, y compris certains professionnels du secteur des finances, ignorent le contenu de cette loi. Le cadre d'échange permanent pour les débats et ajustements éventuels, à propos des innovations apportées par ce nouveau mode de gestion, institué en 2012, a tout simplement été abandonné, déplore un expert. Il insiste fermement pour que les autorités réactivent ce cadre d'échanges mentionné.

Il y a donc nécessité d'une stratégie de communication sur la réforme budgétaire, adaptée aux différents segments de la population (membres du gouvernement, fonctionnaires de l'État, parlementaires, société civile, institutions d'enseignements supérieurs et universitaires).

Les acteurs bien informés sur la vision de la réforme adhèrent facilement et contribuent à sa réussite.

Ainsi, l'importance des différents guides et outils pédagogiques prévus par la réforme se manifeste notamment à travers :

- L'élaboration des guides PAP et RAP et du dialogue de gestion en mode budget-programme (ces guides constituent des outils pédagogiques importants pour les acteurs impliqués dans la gestion budgétaire sous mode programme, par le fait qu'ils explicitent les conditions de mise en œuvre des innovations induites par la loi n°11/011 du 13 juillet 2011, relative aux Finances Publiques, notamment celles relatives à la performance ;
- La vulgarisation des documents budgétaires, notamment la nomenclature budgétaire et la circulaire budgétaire, pour une meilleure appropriation dans chaque secteur et au niveau provincial ;
- L'élaboration et mise en œuvre d'un plan d'actions assorti d'un chronogramme pour la déconcentration de l'ordonnancement (en pleine expérimentation actuellement, avec les travaux d'extension de la chaîne de la dépense dans quatre Ministères Pilotes (Santé, EPST, Développement Rural et ITPR) ;
- La consolidation de la concertation entre toutes les parties prenantes, y compris le Gouvernement, les Provinces, les partenaires techniques et financiers intervenant dans le domaine des finances publiques, ainsi que les organisations de la société civile, vise à renforcer la gouvernance de la réforme du système de gestion des finances publiques en général. Celles liées au budget-programme en particulier.

Cela va devoir garantir le suivi régulier et la réalisation effective des actions prévues. Le cadre d'échange, institué en 2012, constitue l'une des pistes de solution.

3.2.4. Gestion de changement :

La mise en œuvre de la réforme rencontre une résistance vigoureuse au changement qui se manifeste par ¹⁷:

- Le refus de certains responsables politiques et administratifs face aux enjeux du changement, surtout les administrations sectorielles, par manque d'information et de formation, a révélé un acteur ;
- La persistance des tensions entre structures, dues aux changements à opérer, conduisant à la rationalisation des structures organiques (les cadres organiques actuels nécessitent d'être adaptés aux exigences de la réforme) ;
- La peur de l'inconnu (perte d'avantages déjà acquis...) ;
- L'absence d'un management de changement, efficace pouvant rassurer les uns et les autres.
 - Les entretiens ont révélé qu'au sein des administrations, il est utile d'anticiper les doutes du personnel et d'agir pour que les uns et les autres se persuadent de la nécessité du changement. Il convient à cet effet de dégager la valeur ajoutée des changements à apporter par rapport aux pratiques classiques. L'adoption d'une stratégie de communication est nécessaire afin d'accompagner ce changement, mais aussi l'élaboration des incitations pour amener les fonctionnaires et les hommes politiques à modifier leur comportement.
 - Un expert qualifie le budget-programme comme un véritable choc culturel, difficile à accepter ; mais aussi trois autres affirment être sceptiques quant à l'aboutissement de cette réforme, dans le contexte culturel de la RDC.

¹⁷ Ngongo Tambwe Timothée : Regard théorique sur la gouvernance en matière des effectifs des agents de carrière de services publics de l'Etat congolais, MES, n°137, vol 2, novembre 2024, p6.

- La production des résultats probants de court terme, susciterait l'intérêt de poursuivre avec le reste du processus.

De manière récapitulative, il ressort des résultats de l'étude que les obstacles à franchir dans le processus de mise en œuvre de la réforme du Budget-programme, se manifestent par des défis de changement liés à l'absence de leadership identifié au niveau politique, à la faible implication des parties prenantes au processus (responsables politiques, administrations publiques sectorielles et la société civile), au déficit de formation et d'information ainsi qu'à l'absence d'une bonne gestion de changement. Il est évident que seul un leader efficace et crédible est capable de relever ces défis, en boostant l'adhésion de toutes les parties prenantes (parlement, administrations sectorielles et les autres acteurs jusque-là, hostiles à la réforme).

Pour y arriver, une stratégie de formation (renforcement des capacités) et d'information (vulgarisation) doit être mise en place, à travers l'élaboration d'un plan de formation stratégique et un plan de communication (vulgarisation) pouvant dissiper les malentendus entraînant la résistance au changement.

- L'expérience a révélé que l'appropriation effective de la réforme, surtout par les politiques, est un atout majeur pour l'efficacité du processus de changement. Il a été démontré qu'une réforme de telle envergure a besoin du soutien politique et d'un pilotage centralisé.
- Plus la réforme est portée et soutenue au plus haut niveau de responsabilité, plus, elle a beaucoup plus de chances d'être adoptée et appliquée. L'absence d'implication politique et sociale, constitue un handicap dans l'opérationnalisation de la réforme.

Au regard de ces résultats sus-évoqués, il y a lieu, pour cette étude, d'élaborer au point suivant une théorie de changement, pour une meilleure compréhension du processus, en clarifiant la situation, tout en dégageant les défis y relatifs, en termes d'hypothèses, constituant des obstacles à surmonter, dans cette démarche d'implémentation du Budget-programme.

3.3. Recommandations

Au regard des résultats d'analyse obtenus par rapport à la problématique de cette recherche relative aux difficultés qui entravent le processus de mise en œuvre du Budget-programme, comme changement crucial au sein du système des Finances Publiques en RDC, il y a lieu, pour cette étude, de proposer des recommandations ci-après, allant dans le sens d'amélioration de ce processus, déclenché depuis, 13 ans, avec l'adoption de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011, relative aux Finances Publiques.

3.3.1. L'implication des parties prenantes

Les difficultés peuvent être surmontées, par une adhésion effective des différentes parties prenantes (responsables politiques, administrations et société civile), à qui, il faut au préalable clarifier la valeur ajoutée de cette réforme par rapport aux pratiques budgétaires actuelles. Cette clarification doit être faite à travers un cadre d'échange permanent (communication, outils pédagogiques (guides pratiques,...)), d'une part, et d'autre part, par des stratégies de formation (plan de renforcement des capacités...) en faveur des acteurs des différents secteurs.

3.3.2. L'adaptation de la réforme suivant le contexte local

Les difficultés résultent du fait que la réforme est appliquée selon les réalités extérieures, sans tenir compte du contexte local.

À notre avis, au regard des grands défis à relever dans ce cheminement, il est plus réaliste pour la RDC, d'adapter la mise en œuvre suivant les réalités locales.

Cette proposition nécessiterait les actions suivantes :

- Un travail de validation par les experts, élargi à l'ensemble des parties prenantes, est nécessaire pour évaluer les mesures pouvant facilement s'appliquer dans le contexte local. Une approche jugée bottom-up (de bas en haut) serait envisageable, en lieu et place du top-down (de haut en bas) ;
- Une prise en charge financière locale : Le financement de la réforme par des ressources extérieures, source de plusieurs contraintes en pratique, constitue un obstacle majeur, qui empêche le respect des échéances fixées, dans la mise en œuvre des actions prévues. Alors, pour plus de souveraineté et de responsabilité, le gouvernement devra privilégier les ressources locales, dans la mise en œuvre des réformes, à travers une parafiscalité ;

- Une application progressive : la mise en œuvre de cette réforme se focalise préalablement sur les aspects formels liés à l'élaboration et l'adoption. Ensuite, elle envisage, dans la mesure du possible, l'étape de l'exécution, notamment la déconcentration de l'ordonnancement, après évaluation systématique par l'ensemble des parties prenantes.

*Une analyse des réformes de la gestion publique dans plusieurs pays de l'OCDE, publiée dans la Revue française d'administration publique, par Franck Bourgeault, conclut que la réforme budgétaire axée sur les résultats, véritable défi culturel, prend du temps à s'implanter. Patience et sérénité s'imposent. Malgré les engagements des principes, des obstacles et des intérêts corporatistes demeurent.*¹⁸

3.3.3. Une dynamique de consolidation des fondamentaux de la gestion classique des finances publiques

Cette consolidation consiste à garantir la crédibilité budgétaire, à travers une discipline budgétaire [respect strict de la procédure normale en matière d'exécution des dépenses (engagement, liquidation, ordonnancement et paiement, ...)], la maîtrise des risques budgétaires et l'exhaustivité du budget [consolidation budgétaire]. Le défaut de crédibilité budgétaire compromet l'atteinte des résultats dans la conduite des politiques publiques.

CONCLUSION

La présente étude a été menée dans le but de comprendre les difficultés qui entravent le processus de mise en œuvre du budget-programme en RDC.

Ce nouveau mode de gestion budgétaire s'inscrit dans la quête de performance de l'action publique en termes d'efficacité et d'efficience des dépenses publiques. Suivant cette nouvelle approche de gestion, l'allocation des crédits budgétaires doit être faite au profit d'actions à mener dans le cadre des politiques publiques. Cette allocation établit un lien entre le financement et les résultats.

L'efficacité et l'efficience sont des critères clés qui concourent à la réalisation de toute action publique.

L'intérêt scientifique de ce travail était de déceler, en plus des difficultés identifiées dans la revue de la littérature (benchmarking au niveau de quelques États d'Occident et d'Afrique subsaharienne), celles qui seraient de nature spécifique à la RDC.

La théorie du changement a été choisie comme cadre d'analyse, et un modèle théorique et opératoire, dénommé Leadership, implication, vulgarisation, formation et gestion de changement (LIVFC), a été conçu et nous a guidés tout au long du travail.

Nous avons également réalisé de manière séquentielle des entretiens auprès des experts, acteurs de la mise en œuvre du Budget-programme.

Quant à l'analyse des données collectées, il se révèle que la mise en œuvre de la réforme du Budget-programme en RDC fait face à des défis énormes liés au changement, lesquels défis sont manifestés entre autres par l'absence de leadership politique avéré, d'implication des parties prenantes, de vulgarisation, de la formation des acteurs ainsi que l'absence d'une bonne conduite de changement. D'autres défis non négligeables ont également été explorés, notamment les mécanismes de financement de la réforme et ceux de la transformation numérique de l'administration (digitalisation), constituant encore des goulots d'étranglement.

Face à tous ces défis de changement, nous avons proposé les recommandations ci-après :

- L'implication de toutes les parties prenantes (responsables politiques, administrations sectorielles et société civile) au processus de la mise en œuvre de budget-programme ;
- L'adaptation de la réforme au contexte local (relecture par les experts), suivant trois (3) axes, à savoir : un travail de validation par les experts élargis aux parties prenantes des mesures édictées par la réforme en sélectionnant celles qui peuvent facilement s'adapter dans le contexte local, une prise en charge financière locale (soutenue par une parafiscalité), une application progressive des actions envisagées ;
- Une dynamique de consolidation des fondamentaux de la gestion classique des finances publiques, préalable majeur à la poursuite de cette réforme (garantir la crédibilité budgétaire, à travers une discipline budgétaire, la maîtrise des risques budgétaires et l'exhaustivité du budget).

¹⁸ Bourgeault Jacques, les réformes budgétaires du type managérial, op cit, revue française d'administration publique, n°117, 2006, vol.83, pp6-3

Le défaut de crédibilité budgétaire compromet l'atteinte des résultats dans la conduite des politiques publiques.

Un plan d'action opérationnel a été proposé, pour la recommandation liée à l'implication des parties prenantes. Ce, en perspective d'une éventuelle considération, lors de la mise en œuvre des processus managériaux similaires.

Il ressort de tout ce qui précède que, l'étude a également suggéré, la patience et la sérénité dans la mise en œuvre de ce nouveau mode de gestion, du type managérial, axé sur la performance.

BIBLIOGRAPHIE

- Andréani Edgard, Budget programme et rationalité de la décision publique, revue économique, vol.19, n°4,1968.
- Arkwright, *les finances publiques et la réforme budgétaire*, 5e édition Bouvier, *reformes des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance* Paris.
- Bernard Perret, De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires. revue française d'administration publique vol 117/ n°1. 2006.
- Bluet Jean Claude, le planning programming budgeting -system, centre national de l'entrepreneuriat (CNE), société d'économie et de mathématiques appliquées (SEMA). Paris. 2009.
- Bourgault Jacques, les reformes budgétaires de type managérial, observations chez quelques précurseurs, revue française d'administration publique. 2006/1(n°117).
- Claude Rochet, une seule flèche possible : la réforme budgétaire en France, art. revue management international review : Mars 2004.
- Clotilde Coron, *Approche quantitative ou qualitative, dans la boîte à outils de l'analyse des données en entreprise (2020)*, Dunod. Paris. 2020.
- Daouda BAYILI, de la logique des moyens à la logique des résultats. CEFIR 01 BP : 143. 2022. Ouagadougou.
- Drumaux Anne, Les anomalies dans les reformes publiques : le pourquoi et le comment ? solvay Brussels school of Economies and Management, n°11/060, novembre 2011.
- Georges Lapassade, *Dans Vocabulaire de psychologie*, Hors collection, Erès, 2002.
- Guy-Sylvain Mukenge Katumba, Application du budget-programme en RDC analyse critique et perspectives. Revue internationale des sciences de gestion. Vol 5: N°3. Juillet 2022.
- Hartz (dir), Brousselle, *L'évaluation, concepts et méthodes*, deuxième édition. Les Presses de l'université de Montréal. Montréal. 2011.
- INFIN-COREF, plan stratégique de la réforme des finances publiques, Septembre 2021.
- Inglebert Xavier, *manager avec la LOLF : pratique de la gestion publique*. Groupe revue fiduciaire, coll. « réforme de l'Etat ». Paris. 2009.
- Jacques Bourgault, Les réformes budgétaires de type managérial : observations chez quelques précurseurs. Revue française d'administration publique vol 117/ N°1, 2006.
- Jacques BOURGAULT, mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats. Leçons tirées de l'expérience Québécoise, *revue Française d'Administration Publique* 2004 (1(n°109),
- Mazouz Bachir. De la gestion par résultats et de son institutionnalisation : quelques enseignements préliminaires tirés des expériences françaises et québécoises. 2005.
- MESPLE-SOMPS, Marc Raffinot, reformes budgétaires et gestion par objectifs dans les pays à faible revenu :cas de Burkina Faso et Mali. université Paris dauphine. Vol22. Novembre 2003.
- Mohamed Moindze, *Manuel de système budgétaire, exécution et contrôle du budget programme*, V.A. Editions. Versailles. 2020.
- Ngongo Tambwe Timothée : Regard théorique sur la gouvernance en matière des effectifs des agents de carrière de services publics de l'Etat congolais, MES, n°137, vol 2, novembre 2024.
- Ngongo Tambwe Timothée : Cours de Budget Programme, Master 1, S.P.A, FSSAP/UPN, 2024-2025.
- Paillé Pierre, Mucchielli Alex, *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Armand colin, Paris, 2012.
- Perret Bernard, de l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), revue française d'administration publique, Vol.n°17,2006.
- PNUD, *guide d'évaluation*, (Version révisée : juin 2021).
- Rogers, Patricia. *Théorie du changement, Note méthodologique n° 2*, Centre de recherche Innocenti, Florence. Septembre 2014.
- Said Hayot BEN, *gestion de changement dans l'administration publique en vue de sa modernisation*, mémoire de fin cycle, <https://wikimemoires.net/2013/05/> consulté le 18/09/2023

- Simon Pierre Onana, les mécanismes du budget programme permettent-ils d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques, Dans revue internationale des sciences administratives, 2020/1(vol.90), Ed.I.I.S.A.
- Souad Bartiche, El Houssaine Erraoui, "Le nouveau management public : outil de performance des organisations", in *International Journal of accounting, Finance, Auditing, Management and Economics*, 2021.
- Soufyane Frimousse, Jean-Marie Peretti, L'innovation managériale dans les organisations publiques, Dans *Question(s) de management* 2022/2 (n° 39).
- Stephen Robbins, *Bien diriger son équipe, Management*. Eyrolles. Paris. 2009.