



RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Janvier 2023

RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE—Évaluation de la gestion des investissements publics – PIMA et PIMA Changements climatiques

Le présent rapport d'assistance technique sur la République démocratique du Congo a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international. Il repose sur les informations disponibles au moment où il a été achevé, en mars 2022.

Ce rapport peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone : (+1 202) 623-7430 • Télécopie : (+1 202) 623-7201
Adresse électronique : publications@imf.org • Site internet : <http://www.imf.org>
Prix : 18 dollars l'exemplaire imprimé

Fonds monétaire international
Washington



RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE

RÉPUBLIQUE

DÉMOCRATIQUE DU CONGO

**Évaluation de la gestion des
investissements publics – PIMA et PIMA
Changements climatiques**

Janvier 2023

Prepared By

Fabien Gonguet, Laura Gores, Nicolas Hengy, Ephrem Ghonda Makiadi, Pierre Roumegas and Hoda Selim

Table of Contents

ABRÉVIATIONS.....	5
PRÉFACE.....	7
PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA MISSION.....	8
I. TENDANCES DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC EN RDC	17
A. Tendances de l'investissement et du stock de capital des administrations publiques.....	17
B. Composition de l'investissement du secteur public.....	19
II. EFFICIENCE ET IMPACT DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC EN RDC.....	21
III. ÉVALUATION DE LA GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS.....	24
A. Vue d'ensemble de l'évaluation.....	24
B. Planification de niveaux d'investissement public soutenables.....	26
C. Allocation des dépenses d'investissement public aux secteurs et projets appropriés.....	37
D. Exécution des projets en vue d'actifs publics productifs et durables.....	49
IV. MODULE CHANGEMENTS CLIMATIQUES DE L'ÉVALUATION PIMA (C-PIMA)	56
A. Changements climatiques et investissement public en RDC.....	56
B. Cadre d'évaluation du module changements climatiques du PIMA.....	58
V. QUESTIONS TRANSVERSALES	67
A. Cadre juridique.....	67
B. Soutien informatique.....	68
C. Capacités des effectifs des services.....	70
FIGURES	
0.A. Force institutionnelle et effectivité des pratiques de gestion des investissements publics en RDC.....	9
0.B. Force institutionnelle des institutions du module C-PIMA en RDC.....	9
1.A. Investissement des administrations publiques : comparaisons régionales.....	18
1.B. Part de l'investissement des administrations publiques dans l'investissement total.....	18
1.C. Stock de capital public : comparaisons régionales.....	18
1.D. Stock de capital public par tête, 2019.....	18
1.E. Sources de financement des dépenses d'investissement de l'État.....	19
1.F. Investissement public par fonction : comparaisons régionales en 2018.....	19
1.G. Stock de capital issu des PPP.....	20
2.A. Indicateurs d'accès physique aux infrastructures publiques – 2019.....	22
2.B. Indicateur de qualité des infrastructures telle que perçue par les dirigeants d'entreprise.....	23
2.C. Insuffisances d'accès aux infrastructures telles que perçues par les entreprises privées.....	23
2.D. Frontière d'efficacité pour l'infrastructure physique.....	24
3.A. Le cadre d'évaluation PIMA.....	25
3.B. RDC : Force des institutions de gestion des investissements publics.....	26
3.C. RDC : Effectivité des pratiques de gestion des investissements publics.....	26
3.D. Budgets d'investissement successivement prévus et votés (milliards FC).....	37
4.A. Le cadre C-PIMA.....	58
TABLES	
0.A. Tableau synthétique d'évaluation de la gestion des investissements publics.....	11
0.B. Tableau synthétique d'évaluation de la gestion des investissements publics – module C-PIMA.....	12
0.C. Plan d'actions prioritaires pour le renforcement de la gestion des investissements publics.....	13

3.A. Projets de la ville-province de Kinshasa exécutés sur transferts de l'État, 2020	31
3.B. Comparaison des plafonds ministériels de dépenses en capital présentés dans le CDMT et enveloppes votées dans la LF 2022.....	38
3.C. État comparatif entre les besoins d'entretien courant et les financements disponibles	46
5.A. Textes juridiques sous-tendant les procédures de gestion des investissements publics en RDC	68

BOXES

3.A. Ecart entre projets d'investissement inscrits au budget et exécutés	41
3.B. Exemples pays pour la préparation conjointe des budgets d'investissement et de fonctionnement	43
3.C. Budgétisation dans le moyen terme des projets d'investissement du Ministère des mines.....	44
3.D. Un exemple de prise en compte des coûts d'entretien récurrent des projets : Afrique du Sud ...	47
4.A. Identification des dépenses climatiques	65

ANNEXES

Annexe 1. Actions du projet de Plan d'actions prioritaires 2022-24 en lien avec la gestion des investissements publics.....	71
Annexe 2. Scores détaillés de l'évaluation PIMA	77
Annexe 3. Scores détaillés du module d'évaluation C-PIMA	78
Annexe 4. Créer un bureau unique pour la coordination et le suivi des projets sur financement extérieur.....	79
Annexe 5. Principes guidant la préparation d'un décret sur la gestion des investissements publics ..	81
Annexe 6. Illustration de liste de critères de sélection pertinents	82
Annexe 7. Principes guidant la mise en place d'une banque intégrée de projets.....	83

ABRÉVIATIONS

ACE	Agence congolaise de l'environnement
ACGT	Agence congolaise des grands travaux
AE-CP	Autorisation d'engagement - Crédit de paiement
AFRITAC	Centre régional d'assistance technique du FMI en Afrique centrale
ARE	Autorité de régulation du secteur de l'électricité
ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
AT	Assistance technique
AVD	Analyse de viabilité de la dette
BCECO	Bureau central de coordination
C-PIMA	Module sur les changements climatiques de l'évaluation PIMA
C2I	Coordination informatique ministérielle
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CDN	Contribution déterminée à l'échelle nationale
CFEF	Cellule de financement des États fragiles
CISPIP	Commission d'identification et de sélection des projets d'investissement public
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
COREF	Comité d'Orientation de la Réforme des Finances publiques
COPIREP	Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques
CPCC	Conseil permanent de la comptabilité au Congo
CPIP	Conférence de programmation des investissements publics
CRD	Comité de règlement des différends
CRESP	Coordination des ressources extérieures et du suivi des projets
CSNGHC	Caisse de solidarité nationale de gestion humanitaire et des catastrophes
CSP	Conseil supérieur du portefeuille
CSPP	Cellule de suivi des projets et programmes
CUT	Compte unique du Trésor
DCS	Direction de contrôle et suivi
DEP	Direction des études et de la planification
DGCMP	Direction générale du contrôle des marchés publics
DGDP	Direction générale de la dette publique
DGPPB	Direction générale des politiques et programmation budgétaires
DGTCP	Direction générale du trésor et de la comptabilité publique
DRB	Déclaration sur les risques budgétaires
ETD	Entité territoriale décentralisée
FAD	Fiscal Affairs Department (Département des Finances Publiques du FMI)
FMI	Fonds monétaire international
FONER	Fonds national d'entretien routier
IGF	Inspection générale des finances
LOFIP	Loi relative aux finances publiques
MAAH	Ministère des affaires et actions humanitaires
MEDD	Ministère de l'environnement et du développement durable
NBE	Nomenclature budgétaire de l'État
OR	Office des routes
OVD	Office des voiries et drainages
PCE	Plan comptable de l'État
PDL(-145T)	Plan de développement local des 145 territoires
PGAI	Plateforme de gestion de l'aide et des investissements
PIB	Produit intérieur brut
PIMA	Public Investment Management Assessment
PIP	Programme d'investissement public
PIREDD	Plan d'investissement de la REDD
PNA	Plan national d'adaptation aux changements climatiques
PNSD	Plan national de développement sanitaire
PNSD	Plan national stratégique de développement
POG	Plan d'opération globale

PPP	Partenariat public-privé
PREPABUD	Préparation du budget (application)
PTF	Partenaires techniques et financiers
RDC	République démocratique du Congo
REDD	Réduction de la déforestation et de la dégradation des forêts
RGCP	Règlement général sur la comptabilité publique
SADC	Southern African Development Community
SIGMAP	Système intégré de gestion des marchés publics (application)
SNEL	Société nationale d'électricité
UC-PPP	Unité de conseil et coordination des PPP

PRÉFACE

En réponse à une demande de S.E. M. Nicolas Kazadi, Ministre des finances de la République démocratique du Congo (RDC), une mission à distance du Département des finances publiques (FAD) du FMI s'est déroulée du 28 février au 24 mars 2022, afin de conduire une évaluation de la gestion des investissements publics (PIMA). La mission, conduite par M. Fabien Gonguet (économiste, FAD), comprenait Mme Laura Gores (conseillère en assistance technique, FAD), Mme Hoda Selim (économiste principale, FAD), MM. Nicolas Hengy et Pierre Roumegas (experts, FAD) ainsi que M. Ephrem Ghonda Makiadi (conseiller en gestion des finances publiques, AFRITAC Centre). Cette activité a été financée par le Gouvernement du Japon et AFRITAC Centre.

Au début de la mission, l'équipe a été reçue par S.E. M. le Ministre des finances, accompagné de Mme Ginette Nzau Muteta, sa directrice adjointe de cabinet, puis par le Coordinateur du comité d'orientation de la réforme des finances publiques (COREF), M. Godefroid Misenga, et a bénéficié de leurs conseils et orientations. Du 15 au 18 mars, la mission a tenu des séances de validation des scores en présence des points focaux des différentes structures rencontrées pendant la mission. La mission a restitué ses conclusions à S.E. M. le Ministre des finances le jeudi 24 mars, puis aux différents services, lors d'une séance de restitution technique présidée par M. Misenga. Une restitution aux partenaires techniques et financiers a également été organisée le 24 mars.

La mission a tenu des séances de travail avec des représentants des structures suivantes : au Ministère des Finances : le COREF, la Direction générale de la dette publique, la Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique, la Direction de la préparation de la loi portant reddition des comptes et la Direction de la réglementation et qualité comptables, le Bureau central de coordination, la Cellule de suivi des projets et programmes et la Cellule d'exécution des financements en faveur des États fragiles ; au Ministère du Budget : la Direction générale des politiques et programmation budgétaires, la Direction générale en charge du développement et suivi de performance, la Direction générale du contrôle des marchés publics, la Direction du contrôle budgétaire, la Direction de l'intendance générale et des crédits centralisés, et la Coordination informatique interministérielle ; au Ministère du Plan : le Secrétariat général, la Direction de la programmation et budgétisation des investissements, la Direction des études macroéconomiques, la Direction des infrastructures, la Direction de contrôle et suivi, la Plateforme de gestion de l'aide à l'investissement, l'Institut national de la statistique, l'Unité de coordination des PPP et l'Agence nationale pour la promotion des investissements ; à la Primature : l'Autorité de régulation des marchés publics ; à la Présidence : l'Inspection générale des finances, la Coordination des ressources extérieures et du suivi des projets et le Conseil présidentiel de veille stratégique.

La mission a également tenu des réunions de travail avec des représentants du Ministère de l'intérieur, sécurité et affaires coutumières ; du Ministère du portefeuille ; du Ministère de l'environnement et du développement durable et de l'Agence congolaise de l'environnement ; du Ministère des infrastructures et des travaux publics et de la Cellule des infrastructures ; du Ministère des mines ; du Ministère des transports, voies de communication et de désenclavement ; du Ministère du développement rural ; du Ministère de la santé publique ; du Ministère de l'enseignement primaire, secondaire et technique ; du Ministère de l'aménagement du territoire ; du Ministère des actions et affaires humanitaires ; de l'Autorité de régulation de l'électricité ; et de l'Autorité de régulation des postes et des télécommunications. Enfin, la mission s'est entretenue avec des représentants de la Cour des comptes et du Ministère provincial du budget de la ville-province de Kinshasa.

La mission remercie les autorités congolaises pour leur grande disponibilité. Elle remercie particulièrement le COREF – M. Misenga, ainsi que son équipe – en particulier M. Kembé Sassé – pour le soutien exceptionnel apporté à la mission, notamment dans l'organisation des réunions à distance et la coordination de la collecte des documents reçus des différents services. La mission remercie également M. Gabriel Léost, Représentant résident du FMI, et M. Emmanuel Gbadi, économiste local, pour avoir facilité son travail. Enfin, la mission remercie Mmes. Ruxandra Burdescu, Blandine Wu et Mamata Tiendrebeogo de la Banque mondiale pour leur soutien et expertise sur les sujets couverts par la mission.

PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA MISSION

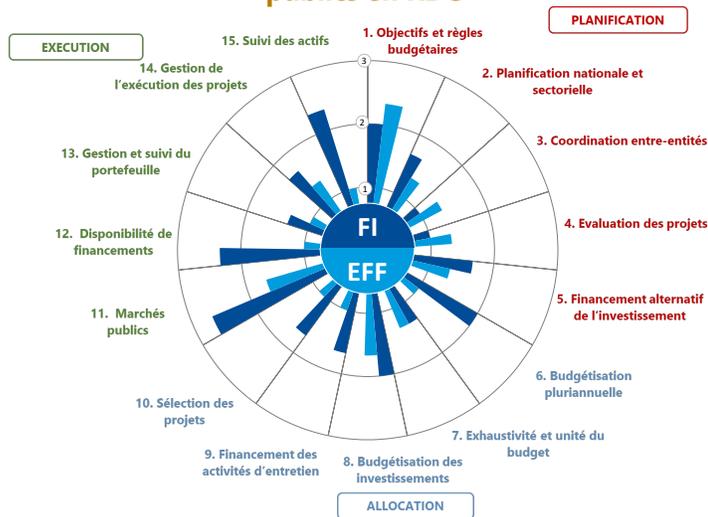
Malgré un redémarrage dans les années 2000, les niveaux d'investissement public en RDC sont demeurés bien en-deçà des moyennes des pays comparateurs. L'investissement des administrations publiques, en très grande partie financé sur ressources extérieures, a oscillé autour de 4 % du PIB depuis 2003, demeurant inférieur de près de moitié aux moyennes dans les pays d'Afrique subsaharienne et dans les pays à faibles revenus. Cela a permis de reconstituer une part du stock de capital public (46 % du PIB en 2019), mais le stock de capital par tête demeure parmi les plus faibles au monde (≈ 200 dollars en 2019). S'ajoutent des investissements portés par les entreprises publiques dans les secteurs énergétiques et miniers (≈ 2 points de PIB par an dans les années récentes), ainsi que des partenariats public-privés (PPP) dans le secteur des transports (stock d'au moins 4 % du PIB).

L'accès et la qualité des infrastructures résultant de ces investissements sont très faibles, avec des risques importants de détérioration. En dépit de gains sur l'accès à l'éducation, l'accès par tête à l'électricité, aux services de santé, ou à l'eau potable s'est réduit depuis la fin des années 1990. Quant à la perception de la qualité des infrastructures par le secteur privé, elle s'est aussi légèrement dégradée sur la dernière décennie. Le risque d'une poursuite de cette détérioration est élevé, car la pandémie de COVID-19 a freiné l'investissement, le développement des infrastructures peine à suivre la croissance démographique, et faute d'efforts suffisants d'entretien, les réseaux routiers, d'électricité, d'eau souffrent de vétusté et de pertes en ligne. Et en augmentant la prévalence des catastrophes naturelles, les changements climatiques exposent les infrastructures à une dégradation accélérée.

Investir davantage est important mais ne suffira pas ; il faudra aussi investir mieux, grâce à une meilleure gestion des investissements publics. En accord avec les objectifs du programme avec le FMI, le Gouvernement souhaite combler une partie de ces besoins en créant de l'espace budgétaire, notamment en mobilisant davantage des recettes, pour investir dans les secteurs prioritaires. Un recours renforcé aux PPP est également envisagé. Il sera toutefois essentiel que les autorités améliorent l'efficacité de l'investissement : pour chaque franc congolais dépensé, elles doivent tendre aux meilleurs résultats possibles en termes d'amélioration de l'accès et de la qualité des services publics. Cela doit passer par un renforcement des pratiques de gestion des investissements publics. Le cadre méthodologique d'évaluation PIMA du FMI est conçu pour aider les gouvernements à mesurer leurs forces et leurs faiblesses dans ce domaine et à identifier les priorités de réforme.

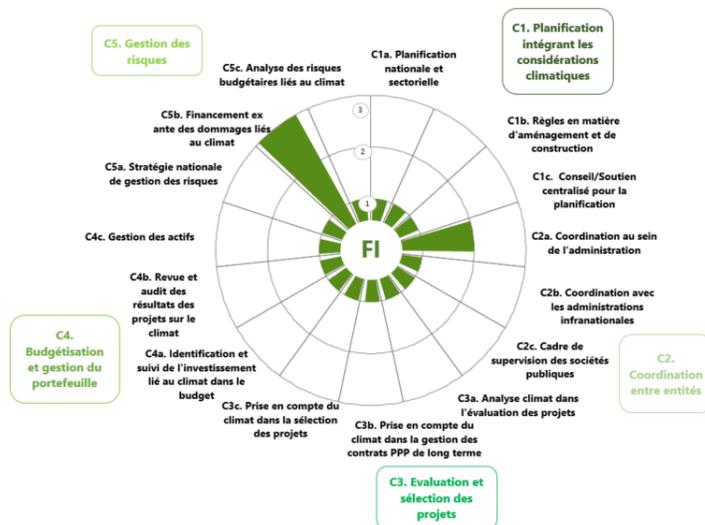
La gestion des investissements publics en RDC souffre de faiblesses tout au long du cycle des projets, tant sur le papier qu'en pratique (Figure 0.A, Tableau 0.A, Annexe 2). Bien que la RDC dispose de textes juridiques évolués en matière de procédures budgétaires (loi relative aux finances publiques (LOFIP)), de gestion des marchés publics et de comptabilité publique, manquent des textes clairs en matière d'évaluation, de sélection et de suivi des projets d'investissement. Quant à l'effectivité des pratiques, elle est faible particulièrement aux étapes de budgétisation et d'exécution. Les faiblesses les plus notables sont : le manque d'information sur les besoins en investissement dans les stratégies nationales et sectorielles, l'absence de méthodologies standard d'évaluation des projets, le caractère partiel de l'information sur les investissements dans la documentation budgétaire, l'absence de critères clairs de sélection des projets, la lourde part des procédures de gré à gré dans la passation de marchés publics, le manque de crédibilité des plafonds d'engagement communiqués aux ministères en gestion et la rareté des rapports de suivi physico-financier des projets.

Figure 0.A. Force institutionnelle (FI) et effectivité (EFF) des pratiques de gestion des investissements publics en RDC



Source : mission

Figure 0.B. Force institutionnelle (FI) des institutions du module C-PIMA en RDC



Source : mission

La fragmentation administrative et juridique conduit à un flou sur les responsabilités de gestion des projets et à une dilution des capacités. L'incertitude juridique, tant dans la loi que dans les règlements, sur le rôle des différents acteurs, leur multiplicité, le manque de coordination et l'absence d'une circulation exhaustive et cohérente de l'information constituent des limites critiques à l'efficacité de la gestion des investissements publics. L'empilement de comités et structures *ad hoc* de gestion et de suivi de portefeuilles de projets à géométrie variable, souvent créées pour contourner des procédures inopérantes, parfois sous l'impulsion des bailleurs, dilue les capacités techniques nécessaires à la bonne gestion des projets, en particulier sur financement extérieur. Les flux d'information sont en outre parcellaires et/ou redondants, conduisant à une utilisation sous-optimale des ressources humaines et informatiques.

Les engagements de la RDC en matière de lutte contre les changements climatiques commencent tout juste à nourrir les pratiques de gestion des investissements publics (Figure 0.B, Tableau 0.B, Annexe 3 pour les scores C-PIMA). Parmi les bonnes pratiques naissantes, quoiqu'encore en cours d'opérationnalisation, il faut noter le rôle de coordination interministérielle des décisions d'investissement assuré par le Ministère de l'environnement et du développement durable, l'émergence d'un cadre institutionnel et financier pour la gestion des risques de catastrophes naturelles, et l'obligation légale, connue de tous, de mener des études d'impact environnemental et social. Les principales faiblesses résident dans le manque d'alignement et de prise en compte transversale des considérations climatiques dans les stratégies nationales et sectorielles, l'absence de cadre juridique et de stratégie sur l'aménagement du territoire, et le manque de méthodologies soutenant l'évaluation des impacts et risques climatiques sur les infrastructures.

Le renforcement de la crédibilité du budget est une condition essentielle du succès des réformes de gestion des investissements publics en RDC. Le manque de crédibilité des lois de finances conduit les autorités à contourner la chaîne de dépenses traditionnelle et à exécuter les projets sur la base des ressources de trésorerie disponibles, sans assurer la conformité aux priorités exprimées lors de la budgétisation. Les taux d'exécution du budget sont très faibles, ce qui décourage l'ensemble des participants aux processus de budgétisation et d'exécution des projets. Il est crucial d'assurer que les enveloppes d'investissement votées au préalable soient réalistes afin de rétablir la loi de finances comme support de référence pour l'exécution des projets.

Sur la base de l'évaluation PIMA, ce rapport propose sept recommandations de haute priorité qui pourraient grandement améliorer la gestion des investissements publics en RDC à court-moyen termes. Le Tableau 0.C présente un plan d'actions sur la période 2022-2024 qui inclut les recommandations prioritaires suivantes :

- **Adopter un décret sur la gestion des investissements publics**, couvrant toutes les phases du cycle des projets et structurant le cadre institutionnel de la gestion des projets (Annexe 5) ;
- **Créer un bureau unique de coordination et de suivi des projets sur financement extérieur**, établissement public sous tutelle du Ministère des finances, ayant pour vocation de rationaliser ces fonctions, mutualiser les compétences et centraliser l'information (Annexe 4) ;
- **Améliorer la supervision des PPP et des risques budgétaires associés**, notamment en assurant la pleine mise en application du cadre juridique, en réglant au plus vite les conflits de normes, et en renforçant la capacité d'analyse des risques budgétaires, en particulier au sein de la Direction générale de la dette publique au Ministère des finances ;
- **Exprimer les besoins chiffrés et coûts envisagés des investissements dans les documents de planification stratégique** (Plan national stratégique de développement, stratégies sectorielles) et les aligner de manière transversale avec les objectifs climatiques du pays ;
- **Rendre systématique l'évaluation préalable des projets**, en développant des méthodologies standard, y compris sur l'évaluation des impacts climatiques, et en instituant une structure centrale d'appui au niveau du Ministère du plan ;
- **Produire, maintenir et publier un programme d'investissement public triennal exhaustif et réaliste, soutenant un processus plus transparent de sélection des projets** (Annexe 6) et servant de véhicule principal d'information au Parlement sur les projets en cours et à venir ;
- **Développer progressivement une banque intégrée des projets**, soutenue par un applicatif de suivi des projets, identifiés par un code unique, tout au long de leur cycle de vie (Annexe 7).

Le rapport propose également trois recommandations de priorité moyenne, également détaillées dans le Tableau 0.C : (i) renforcer l'unité budgétaire à travers une meilleure intégration des processus de préparation des budgets d'investissement et de fonctionnement ; (ii) assurer une meilleure couverture des besoins en entretien par l'adoption de méthodologies standard et au travers d'évaluations de l'augmentation des besoins liée aux changements climatiques; et (iii) coordonner les dépenses en capital entre pouvoir central et provinces, en lien avec le processus de décentralisation.

Enfin, d'autres chantiers importants de réformes de la gestion des finances publiques engagés par le Gouvernement participeront d'une meilleure gestion des investissements publics. Il s'agit particulièrement du passage à la budgétisation en autorisations d'engagement et crédits de paiement, de la bascule vers le budget programme, et du renforcement de la transparence et de la concurrence dans la passation de marchés publics. L'Annexe 1 fournit les actions pertinentes en la matière, extraites du projet de Plan d'actions prioritaires 2022-24, soutenant la mise en œuvre du Programme stratégique de réformes des finances publiques 2022-28 du Gouvernement.

Tableau 0.A. Tableau synthétique d'évaluation de la gestion des investissements publics

Étape/Institution		Force institutionnelle	Effectivité	Priorité	
A. Planification	1	Objectifs et règles budgétaires	Moyenne. Une règle d'or est inscrite dans la LOFIP mais il n'y a pas de règle sur la dette. Un CBMT à 3 ans est préparé tous les ans distinguant les dépenses courantes et les dépenses d'investissement.	Moyenne. Le programme avec le FMI instaure une discipline de fait sur l'endettement. Les enveloppes d'investissement du CBMT guident les plafonds de dépenses adoptés dans le budget.	Basse
	2	Planification nationale et sectorielle	Moyenne. Le PNSD et quelques stratégies sectorielles sont publiés mais fournissent peu d'information sur les projets et coûts d'investissement. Quelques stratégies sectorielles comprennent des cibles sur les produits.	Faible. L'absence de liste de projets dans les stratégies et d'information sur leurs coûts empêche de mesurer leur effectivité. Le suivi-évaluation des différentes stratégies a été limitée.	Élevée
	3	Coordination entre entités	Faible. La coordination des projets entre provinces et pouvoir central est prévue. Le calcul des montants des transferts n'est pas transparent. L'analyse des passifs conditionnels reste à être institutionnalisée.	Faible. Les conférences d'harmonisation ne se tiennent plus. Les transferts dévient fortement des prévisions. La première déclaration sur les risques budgétaires de 2021 présente des analyses sur quelques passifs conditionnels.	Moyenne
	4	Évaluation des projets	Faible. Le cadre juridique ne prescrit pas de soumettre les projets à des évaluations préalables rigoureuses, suivant une méthodologie standard, avec l'appui d'une structure centrale et intégrant une analyse des risques.	Faible. En dehors des financements extérieurs, l'évaluation préalable est rare, l'absence de méthodologie standard et de structure centrale obère la capacité de sélection et l'analyse des risques est trop limitée.	Élevée
	5	Financement alternatif de l'investissement	Moyenne. La plupart des marchés d'infrastructure ont été libéralisés. Il y a une loi sur les PPP mais pas encore de politique. La loi n'impose pas la revue des plans d'investissement des entreprises publiques par l'État.	Faible. Seuls les télécoms connaissent une concurrence effective. Le suivi des PPP n'est pas encore centralisé. Il n'y a pas de rapport consolidé sur les états financiers ou les plans d'investissement des entreprises publiques.	Élevée (PPP)
B. Allocation	6	Budgétisation pluriannuelle	Moyenne. Les projections des dépenses en capital triennales ventilées par ministère sont publiées, et des plafonds triennaux indicatifs appliqués. Le Programme d'Investissement Public (PIP) triennal n'est pas publié.	Faible. Il y a des écarts importants entre les projections des dépenses en capital et les plafonds de dépenses, d'un côté, et des lois de finances, de l'autre. Le PIP ne couvre pas tous les projets et n'est pas tenu à jour régulièrement.	Élevée
	7	Exhaustivité et unité du budget	Faible. Des dépenses d'investissement significatives sont permises sans autorisation parlementaire ou information en LF. Les budgets de fonctionnement et d'investissement sont présentés en un seul document.	Faible. Les investissements d'entités extrabudgétaires et les PPP sont en partie inclus dans le budget. Le MB n'a pas de procédure pour vérifier la cohérence des budgets d'investissement et de fonctionnement.	Élevée
	8	Budgétisation des investissements	Moyenne. La LOFIP prescrit la budgétisation en AE-CP, mais ne protège pas les projets en cours jusqu'à achèvement. Les crédits d'investissement peuvent abonder les dépenses courantes par virement.	Moyenne. La budgétisation en AE-CP n'est pas pratiquée et les projets en cours sont souvent évincés par des nouveaux. Toutefois, les verrous empêchent les virements des crédits d'investissement vers les dépenses courantes.	Moyenne
	9	Financement des activités d'entretien	Moyenne. Les règles standard pour les prévisions d'entretien courant ou de rénovation des actifs non financiers n'existent que dans le secteur routier. La NBE identifie clairement ces activités d'entretien.	Faible. Le financement requis pour faire face aux besoins d'entretien tant courant que de rénovation est nettement inférieur pour assurer la protection de la valeur des actifs et leur durabilité.	Moyenne
	10	Sélection des projets	Moyenne. Le cadre juridique prescrit la revue des évaluations mais ne prévoit pas de critères standard de sélection, le Plan dispose d'une liste de projets évalués mais il n'existe pas d'obligation formelle de l'utiliser.	Faible. La revue ne porte que sur les fiches projets, les critères de sélection utilisés pour la budgétisation ne sont pas pertinents et de nombreux projets semblent être sélectionnés en dehors de la liste de projets évalués.	Élevée
C. Exécution	11	Marchés publics	Élevée. La loi relative aux marchés publics est conforme aux meilleures pratiques en matière de concurrence, de transparence et de traitement des plaintes, mais son suivi est défaillant à bien des égards.	Moyenne. D'importantes dérogations faussent les règles de concurrence et de transparence, dans un contexte où le dispositif de règlement des plaintes est satisfaisant en termes de délais et d'équité.	Élevée
	12	Disponibilité de financements	Moyenne. Des prévisions de trésorerie annuelles mensualisées sont élaborées mais le plan d'engagement est trimestriel. La loi dicte le dépôt des fonds bailleurs à la Banque centrale sur le compte unique du trésor (CUT).	Faible. Les plafonds d'engagement trimestriels ne sont pas globalement cohérents avec les prévisions des flux de trésorerie. Les fonds des bailleurs sont sur des comptes dans les banques commerciales non reliés avec le CUT.	Élevée
	13	Gestion et suivi du portefeuille	Faible. Le cadre juridique ne prescrit ni suivi ni examen ex post systématique des projets mais permet les transferts de crédits entre projets, sans toutefois prévoir un suivi systématique et des procédures transparentes.	Faible. Les rapports ne renseignent pas systématiquement sur les retards et les surcoûts, les crédits ne sont pas réaffectés entre les projets et les examens ex post du Gouvernement sont rares.	Élevée
	14	Gestion de l'exécution des projets	Moyenne. Les dispositifs de gestion des projets ne sont que faiblement encadrés, et il n'y a pas de règles standard concernant les ajustements de projets. La Cour des comptes a le mandat pour auditer les projets.	Faible. Des responsables chargés de la mise en œuvre de projets sont désignés, mais il n'y a pas d'information sur les ajustements apportés aux projets. La Cour des comptes n'audit pas les grands projets.	Moyenne
	15	Suivi des actifs	Moyenne. L'État ne dispose pas de registres d'actifs exhaustifs et à jour. Le cadre juridique organise la comptabilité patrimoniale et des matières en ligne avec les standards internationaux.	Faible. La comptabilité patrimoniale et celle des matières ne sont pas tenues. Les inventaires d'actifs ne sont pas mis en œuvre. Les amortissements ne sont pas pratiqués.	Basse

**Tableau 0.B. Tableau synthétique d'évaluation de la gestion des investissements publics –
Module sur les changements climatiques (C-PIMA)**

Étape/Institution		Force institutionnelle	Priorité	
C-PIMA	C1	Planification intégrant les considérations climatiques	Faible. La planification de l'investissement public et les réglementations centrales et provinciales en matière d'aménagement spatial et de construction ne tiennent pas compte des changements climatiques.	Élevée
	C2	Coordination entre entités	Faible. Les décisions en matière d'investissement public en lien avec les changements climatiques ne sont pas coordonnées sur l'ensemble de la sphère publique malgré l'existence de groupes thématiques.	Moyenne
	C3	Évaluation et sélection des projets	Faible. Le cadre juridique ne prend pas explicitement en compte les changements climatiques dans les études d'impact à mener, dans les PPP ainsi que dans les critères utilisés par le Gouvernement pour la sélection des projets à financer.	Élevée
	C4	Budgétisation et gestion du portefeuille	Faible. L'exposition aux risques d'adaptation et aux objectifs d'atténuation de la RDC n'implique pas de pratiques spécifiques concernant la budgétisation, les audits / examens <i>ex post</i> et la gestion des actifs.	Moyenne
	C5	Gestion des risques	Moyenne. Les risques associés à l'exposition des infrastructures aux changements climatiques ne font pas l'objet d'une publication et d'une analyse de leurs impacts budgétaires. Des mécanismes de financement <i>ex-ante</i> de ces risques existent néanmoins.	Basse

Tableau 0.C. Plan d'actions prioritaires pour le renforcement de la gestion des investissements publics

Note : Ce tableau suit le format et la numérotation du Plan d'actions prioritaires triennal (2022-2024) préparé par les autorités pour mettre en œuvre le Plan stratégique actualisé de réforme des finances publiques (2022-2028). Il présente les 10 recommandations (« actions » au sens du Plan d'actions prioritaires) du rapport PIMA et C-PIMA. L'annexe 1 présente les actions connexes au PIMA et C-PIMA déjà comprises dans le projet de Plan d'actions prioritaire triennal, que la mission a parfois amendées sur la base de ses conclusions. L'action 1.2.3 ci-dessous est, par exception, une version modifiée de celle qui se trouvait dans le projet initial de plan d'actions prioritaires.

AXE STRATEGIQUE	RESULTAT(S) ATTENDU(S)	2022	2023	2024	2025 2028	INDICATEUR(S) DE RESULTAT	PREREQUIS / JALONS	ETAT DE MISE EN OEUVRE	STRUCTURES RESPONSABL ES	PRIORITE	BESOI S EN AT
OBJECTIF SPECIFIQUE											
ACTION											
Axe stratégique 1 : Réforme budgétaire											
Objectif spécifique 1.2 : Développer la fonction de gestion des risques budgétaires											
Action 1.2.3 : Améliorer la supervision des PPP et des risques budgétaires associés.	Le Gouvernement a une vue de l'ensemble des risques budgétaires associés aux PPP. La crédibilité du budget est améliorée.	X	X			PIMA 3c, 4c, 5b C-PIMA C3b	1. Signature de l'ensemble des décrets d'application de la loi PPP et clarification des rôles et responsabilités entre ARMP, UC-PPP, DGCOMP et Ministère des finances (2022). 2. Établissement d'un registre des garanties au Ministère des finances – DGDP (2022). 3. Établissement et maintien à jour d'un registre exhaustif des PPP par l'ARMP et l'UC-PPP, et rédaction d'un manuel des procédures de la loi et d'un guide d'évaluation des projets, y compris sur l'évaluation des risques liées aux changements climatiques (2022-23) 4. Signature du décret portant manuel de procédures de la loi relative aux PPP (2023). 5. Opérationnalisation de la Commission permanente de validation des projets, avec rôle de veto du Ministère des finances concernant la viabilité financière des projets (2023). 6. Adoption d'une politique nationale des PPP (2023)		ARMP MINPLAN MINFIN MINBUD UC-PPP	Élevée	OUI
Axe stratégique 3 : Gestion de la dépense publique											
Objectif spécifique 3.7 : Renforcer la gestion des investissements publics tout au long du cycle des projets (NOUVEL OBJECTIF SPÉCIFIQUE)											
Action 3.7.1. : Adopter un décret sur la gestion des investissements publics couvrant toutes les phases du cycle des projets	La gestion des investissements publics est encadrée juridiquement.	X	X	X		PIMA 4, 6, 7, 8, 10, 11, 13, 14 C-PIMA C3	1. Adoption du décret encadrant la gestion des investissements publics (2022). 2. Élaboration des textes d'application du décret, consacrant les guides et manuels de procédures encadrant la gestion des investissements publics (2023-24).		MINPLAN MINBUD MINFIN	Élevée	OUI
Action 3.7.2. Créer un bureau unique de coordination et de suivi des projets sur financement extérieur	Le pilotage des projets sur financement extérieur est amélioré. Le suivi du portefeuille de projets sur financement extérieur est centralisé.	X	X			PIMA 7a, 7b, 13a	1. Définition de la forme institutionnelle du bureau unique en privilégiant l'efficacité et la performance dans la gestion du portefeuille des projets à financement extérieur (2022) 2. Création du bureau unique en remplacement des structures actuelles (2022) 3. Préparation des modèles de convention entre le bureau unique et les ministères sectoriels porteurs des projets sur financement extérieur (2022)		MINFIN MINBUD Ministères sectoriels	Élevée	

AXE STRATEGIQUE	RESULTAT(S) ATTENDU(S)	2022	2023	2024	2025 2028	INDICATEUR(S) DE RESULTAT	PRÉREQUIS / JALONS	ETAT DE MISE EN OEUVRE	STRUCTURES RESPONSABL ES	PRIORITÉ	BESOI S EN AT
OBJECTIF SPÉCIFIQUE											
ACTION											
							4. Élaboration d'un règlement formalisant les rapports entre le bureau et les utilisateurs institutionnels des données sur les projets à financement extérieur (2022-23)				
Action 3.7.3. Exprimer les besoins chiffrés et coûts envisagés des investissements dans les documents de planification stratégique, y compris en matière climatique	Le lien entre planification et budgétisation est renforcé. La cohérence entre les outils de planification est renforcée.	X	X	X		PIMA 2a, 2b, 2c C-PIMA C1a	1. Adjonction au PNSD recadré d'une estimation des besoins d'investissement, d'une liste de grands projets, avec leurs coûts totaux et par année, et des indicateurs cibles pour les produits et les résultats (2022) 2. Alignement du PNSD recadré avec les objectifs climatiques de la contribution déterminée au niveau national de la RDC (2022) 3. Adoption de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire (2022) 4. Publication (i) de stratégies sectorielles dans les secteurs d'infrastructure économique, intégrant les objectifs climatiques de façon transversale (transport, énergie, eau), et (ii) d'une stratégie d'aménagement du territoire (2023-24) 5. Alignement de chaque axe sectoriel du PNSD 2024-28 avec les objectifs climatiques de la contribution déterminée au niveau national de la RDC (2024)		MINPLAN Ministères sectoriels MEDD ACE	Élevée	
Action 3.7.4. Renforcer le processus d'évaluation préalable des projets, y compris sur les impacts liés aux changements climatiques.	L'analyse comparative des projets est améliorée. La réalisation et le financement des études préalables sont assurés.	X	X			PIMA 4a, 4b, 4c C-PIMA C3a	1. Préparation, suite à un recensement des méthodologies existantes, dont celle en cours de validation (BCECO), des méthodologies standard d'évaluation (2022). 2. Optimisation, suite à analyse préalable, du taux d'exécution des crédits alloués au fonds de préinvestissement et, augmentation, si nécessaire, des dotations au niveau requis (2022). 3. Institution, au sein du Ministère du plan, d'une structure d'appui centrale pour l'évaluation des projets (2023). 4. Adoption d'une méthodologie standard pour les études d'impact environnemental et social, incluant l'évaluation systématique des impacts liés aux changements climatiques (2023).		MINPLAN MINBUD BCECO Ministères sectoriels ACE	Élevée	
Action 3.7.5. Renforcer l'unité budgétaire à travers une meilleure intégration des processus de préparation des budgets d'investissement et de fonctionnement.	La cohérence et la complémentarité entre budgets d'investissement et de fonctionnement sont assurées.	X	X	X	X	PIMA 7c	1. Introduction de mécanismes d'échange entre les responsables de la préparation des budgets de fonctionnement et les DEP (2022). 2. Mise en place de procédures de vérification de la cohérence des deux budgets par la DGPPB pendant la formulation du budget (2022). 3. Présentation de la classification fonctionnelle croisée avec l'économique (dépenses en capital / fonctionnement) en LFI 2023 (2022). 4. Unification des procédures de préparation des budgets d'investissement et de fonctionnement (2029).		MINPLAN MINBUD Ministères sectoriels	Moyenne	OUI
Action 3.7.6. Produire, maintenir et publier un programme d'investissement public exhaustif et réaliste, soutenant un	Le lien entre planification et	X	X	X		PIMA 6a, 6b, 6c, 9c, 10a, 10b, 10c			MINPLAN MINBUD	Élevée	OUI

AXE STRATEGIQUE	RESULTAT(S) ATTENDU(S)	2022	2023	2024	2025 2028	INDICATEUR(S) DE RESULTAT	PREREQUIS / JALONS	ETAT DE MISE EN OEUVRE	STRUCTURES RESPONSABL ES	PRIORITE	BESOI S EN AT
OBJECTIF SPECIFIQUE											
ACTION											
	<p>processus plus transparent de sélection des projets.</p> <p>budgetisation est renforcé.</p> <p>Le PIP appuie la programmation, la sélection et la budgetisation pluriannuelle des projets.</p> <p>Un pipeline de projets rigoureusement évalués à financer est disponible.</p>					C-PIMA C3c	<ol style="list-style-type: none"> Définition d'une liste des critères de sélection, et publication en amont dans la circulaire annuelle du MP sur la préparation du PIP, et dans la circulaire budgétaire annuelle du MB (2022). Assainissement, suite à analyse préalable, de la base de données des projets à financer du MP (2022). Définition de mécanismes de remontée systématique et fréquente d'information sur le coût des projets en cours vers le MP et partage automatisé de la base de données des projets avec les MB et MF (2022). Incorporation de l'examen du PIP dans le processus de formulation budgétaire et publication d'un PIP aligné sur le budget en annexe de la LFI de 2023 (2022). Inclusion de critères de sélection visant à donner (i) une priorité aux projets contribuant à la lutte contre les changements climatiques et (ii) une priorité aux projets de réhabilitation des actifs (2023). 		<p>BCECO</p> <p>Ministères sectoriels</p> <p>ACE</p>		
<p>Action 3.7.7. Assurer une meilleure couverture des besoins en entretien courant et rénovation des infrastructures</p>	<p>La durabilité des actifs financiers est assurée.</p>		X			<p>PIMA 9a, 9b, 9c</p> <p>C-PIMA C4c</p>	<ol style="list-style-type: none"> Elaboration des méthodologies standards de prévision des besoins d'entretien et de rénovation pour toutes les catégories d'actifs non-financiers (2023). Réalisation d'une étude évaluant les besoins supplémentaires en entretien des actifs créés par les changements climatiques (2023). Demande formelle dans la circulaire budgétaire d'identification et de priorisation des besoins en entretien par les ministères sectoriels (2023). 		<p>MINBUD</p> <p>MITPR</p> <p>MINPLAN</p>	Moyenne	OUI
<p>Axe stratégique 6 : Gestion des finances provinciales et locales</p> <p>Objectif spécifique 6.3 : Renforcer le processus de préparation budgétaire</p>											
<p>Action 6.3.2. Mieux coordonner les dépenses en capital entre pouvoir central et provinces.</p>	<p>Les budgets provinciaux d'investissement sont plus crédibles.</p> <p>La vue d'ensemble des portefeuilles de projets provinciaux est disponible.</p>	X	X			<p>PIMA 3a, 3b</p> <p>C-PIMA C2b</p>	<ol style="list-style-type: none"> Rétablissement des conférences d'harmonisation annuelles des dépenses en capital entre provinces et pouvoir central, couvrant toutes les sources de financement, et la dimension climatique (2022). Notification des enveloppes préliminaires aux provinces en juin ou juillet, après la confection du CBMT (2022). Opérationnaliser les mécanismes de coordination prévus du PDL-145T, du programme REDD+ et des groupes thématiques sectoriels pour intégrer la dimension climatique dans la planification au niveau provincial (2022-23). 		<p>MINPLAN</p> <p>MINBUD</p> <p>Ministères sectoriels</p> <p>Provinces</p> <p>Groupes thématiques sectoriels</p> <p>MEDD</p>	Moyenne	
<p>Axe stratégique 8 : Numérisation du système de gestion des finances publiques</p> <p>Objectif spécifique 8.3 : Soutenir la gestion de l'investissement public par un système d'information efficace – NOUVEL OBJECTIF STRATEGIQUE</p>											

AXE STRATEGIQUE	RESULTAT(S) ATTENDU(S)	2022	2023	2024	2025 2028	INDICATEUR(S) DE RESULTAT	PREREQUIS / JALONS	ETAT DE MISE EN OEUVRE	STRUCTURES RESPONSABL ES	PRIORITE	BESOI NS EN AT
OBJECTIF SPECIFIQUE											
ACTION											
Action 8.3.1. Développer un système d'information de banque intégrée des projets d'investissement.	<p>Le suivi de l'exécution physico-financière de l'ensemble des projets est amélioré.</p> <p>Le pilotage, le suivi et le reporting sur le portefeuille de projets est exhaustif, fréquent et mutualisé.</p>	X	X	X	X	PIMA 4, 6, 7, 10, 13, 14	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instauration préalable d'un cadre de concertation entre le Ministère du plan et la Coordination informatique interministérielle des Ministères des finances et du budget (2022). 2. Intégration, dans les fiches projets, d'informations sur le suivi physico-financier des projets sur financement propre, consolidation de ces informations dans la base de données du Ministère du plan et mutualisation de ces informations avec tous les intervenants (2022). 3. Formalisation, avec les PTF, d'un canevas simplifié de fiche-navette permettant la remontée périodique de l'information sur l'exécution physico-financière des projets sur financement extérieur (2022). 4. Validation du cahier des charges fonctionnel du système d'information de suivi des projets et mobilisation des financements recherchés (2023). 5. Développements applicatifs et tests du système informatique de suivi des projets tout au long de leur cycle de vie (2023). 		<p>MINPLAN</p> <p>MINBUD (C2I)</p> <p>MINFIN</p> <p>Ministères sectoriels</p> <p>Agences d'exécution</p> <p>CRESP</p>	Élevée	OUI

I. TENDANCES DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC EN RDC

A. TENDANCES DE L'INVESTISSEMENT ET DU STOCK DE CAPITAL DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

1. Malgré un redémarrage depuis les années 2000, le niveau d'investissement des administrations publiques en RDC a été systématiquement bien inférieur aux moyennes des pays à faibles revenus et d'Afrique sub-saharienne (Figure 1.A). La RDC a connu une période de conflits et d'instabilité politique pendant les années 1990, avec des conséquences humanitaires et économiques majeures et un effondrement des services publics. L'investissement des administrations publiques n'a ainsi pas dépassé 0,2 % du PIB entre 1990 et 2001. Avec l'apaisement relatif du conflit, la reprise de la croissance et la montée des cours des matières premières, un début d'effort de reconstruction et de réhabilitation commence en 2002, se traduisant au global, en dépit d'une certaine volatilité, par une remontée du niveau d'investissement des administrations publiques à une moyenne de 3,6 % du PIB entre 2002 et 2019, atteignant même un pic de 6,6 % en 2014¹. Ces niveaux d'investissement se sont plus ou moins maintenus malgré des efforts d'assainissement budgétaire en 2009-2011 dans le cadre d'un programme avec le FMI et l'effondrement des cours des matières premières après 2014, ces deux facteurs ayant principalement affecté les niveaux des dépenses courantes². Pourtant, la moyenne de 4,1 % du PIB observée en RDC entre 2015-2019 demeure nettement inférieure à la moyenne de 7,8 % des pays à faibles revenus et à la moyenne de 7,1 % en Afrique sub-saharienne. L'investissement des administrations publiques a fortement diminué suite à la pandémie de COVID-19 ; d'après les états d'exécution budgétaire, les dépenses en capital de l'État n'ont atteint que 0,3 % du PIB en 2020 et 1,2 % en 2021.

2. L'investissement des administrations publiques n'a toutefois représenté qu'une faible proportion dans l'investissement total. L'investissement des administrations publiques n'a représenté en moyenne qu'un cinquième de l'investissement total en RDC entre 2002 et 2019 (Figure 1.B). Les autres sources d'investissement – privé, entreprises publiques – ont en revanche presque triplé entre 2002 et 2019, dépassant les 20 points de PIB. L'investissement privé a en particulier augmenté sensiblement entre 2010 et 2014, lorsque la RDC a lancé une série de réformes visant à améliorer l'environnement des affaires pour protéger les droits de propriété, renforcer la gouvernance et développer les marchés financiers et du travail. En dépit de ces efforts, l'investissement total demeure toutefois inférieur aux moyennes de 23,2 et 24,7 % du PIB pour l'Afrique sub-saharienne et les pays à faibles revenus respectivement.

3. Malgré deux décennies d'efforts de reconstruction, le stock de capital public en RDC demeure l'un des plus faibles dans la région. Le conflit des années 1990 a été marqué par des destructions importantes de capital physique. Grâce aux efforts de reconstruction à partir de 2003, le stock de capital public a progressivement augmenté jusqu'à atteindre 46 % du PIB en 2019 (Figure 1.C). Bien qu'une partie de l'écart se soit résorbé, le stock de capital public demeure très inférieur aux moyennes des autres pays à faibles revenus ou celle des pays d'Afrique sub-saharienne, qui dépassent toutes deux 100 % du PIB. L'écart est encore plus important quant au stock de capital

¹ La RDC a également atteint le point d'achèvement de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés en 2010, lui permettant de bénéficier d'un allègement de sa dette et donc de la charge du service de la dette.

² Malgré la baisse des cours des matières premières, les investissements publics en RDC se sont maintenus à 4,6 % du PIB en 2015-16. Dans d'autres pays riches en ressources naturelles, la chute des cours induit souvent des coupures soudaines et importantes des investissements publics.

public par tête, qui est très en-deçà de celui des autres pays riches en ressources naturelles de la région (Figure 1.D).

Figure 1.A. Investissement des administrations publiques : comparaisons régionales (nominal, % du PIB)

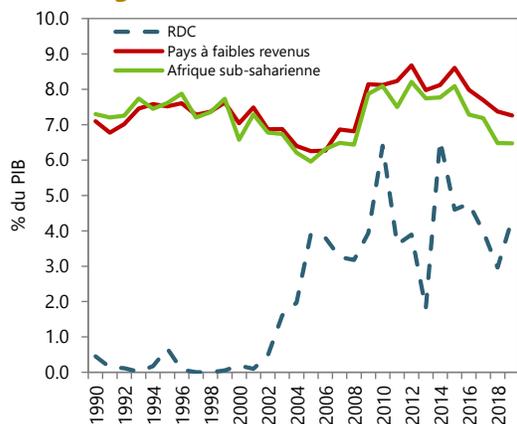


Figure 1.B. Part de l'investissement des administrations publiques dans l'investissement total (%)

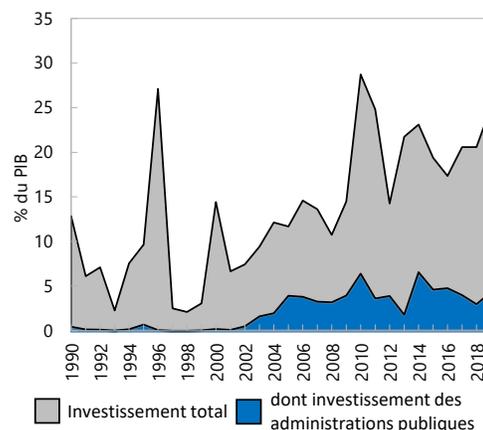


Figure 1.C. Stock de capital public : comparaisons régionales (nominal, % du PIB)

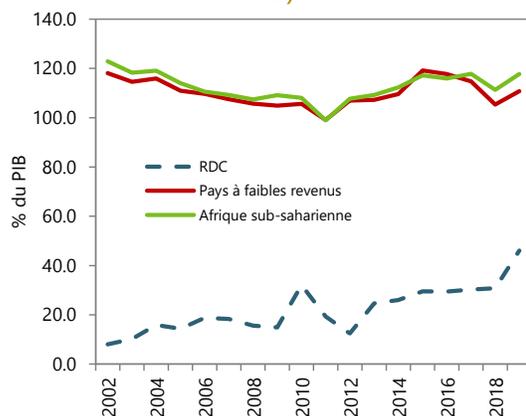
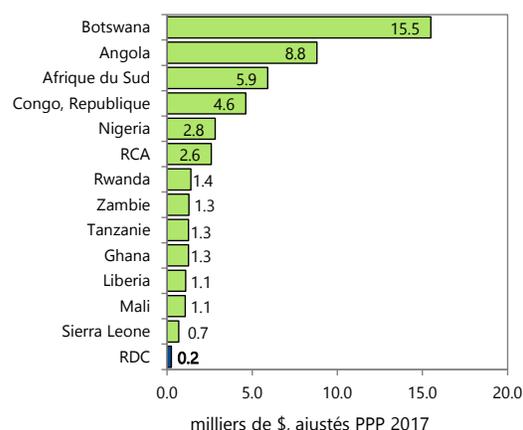


Figure 1.D. Stock de capital public par tête, 2019 (ajusté en parité de pouvoir d'achat en \$ de 2017, milliers)



Source : Calculs des services du FMI.

4. Pour mener à bien les objectifs du Plan National Stratégique de Développement (PNSD) 2019-2023, il est nécessaire de maîtriser l'endettement public tout en créant de l'espace budgétaire pour investir dans les secteurs prioritaires. L'analyse de viabilité de la dette (AVD) du FMI en 2021 a conclu que, malgré une dette extérieure peu élevée, la RDC est en risque modéré de surendettement et que sa capacité à rembourser le service de sa dette demeure faible. Ce niveau de risque s'explique essentiellement par une faible mobilisation de recettes fiscales, ce qui donne au pays peu d'espace pour contracter de nouveaux emprunts sans une détérioration de son niveau de risque sous-jacent à l'AVD. La dette est particulièrement vulnérable aux chocs extérieurs menant à une chute des recettes d'exportations ou des réserves de change, ce qui pourrait entraîner une forte et rapide détérioration de la notation. Dans le cadre du programme en cours soutenu par la Facilité Élargie de Crédit du FMI, les autorités se sont engagées à maintenir le risque de surendettement extérieur à un niveau modéré. Cela reposera sur une politique d'endettement plus prudente, avec notamment un plafond sur les prêts extérieurs non-concessionnels jusqu'en 2023, et des efforts pour mobiliser davantage de recettes fiscales, permettant d'accroître les investissements

dans les secteurs prioritaires identifiés dans les cinq axes du PNSD. Par ailleurs, en accord avec les objectifs du programme avec le FMI, le Gouvernement a décidé de consacrer une partie de son allocation de droits de tirages spéciaux à des projets d'investissement public dans les provinces. Dans l'ensemble, l'investissement des administrations publiques devrait ainsi atteindre plus de 6 % du PIB en 2026. Un recours renforcé aux partenariats public-privé (PPP) est également envisagé (cf. § 9).

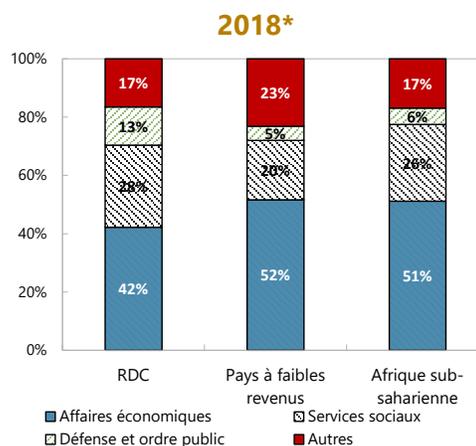
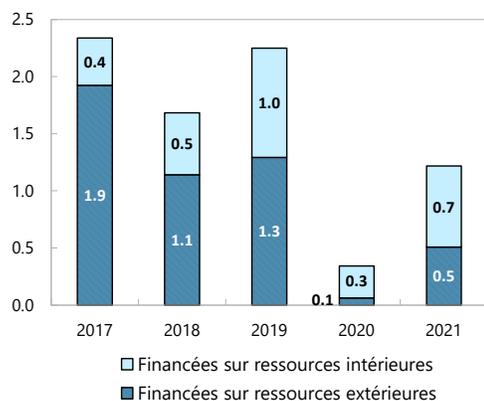
5. Pour que ces efforts d'investissement portent leurs fruits, des mesures d'amélioration de la capacité d'exécution du budget seront toutefois indispensables. La RDC connaît de faibles taux d'exécution du budget d'investissement, de l'ordre de 50-70 % (années 2018-2019). Cela s'explique notamment par le manque de crédibilité du budget voté par le Parlement, qui augmente substantiellement le niveau des recettes attendues lors des débats budgétaires afin de porter les dépenses à des niveaux volontaristes. L'exécution du budget est aussi affaiblie par des procédures lourdes de contrôle interne incitant au recours aux procédures d'urgence, et par des incohérences entre gestion des engagements et de la trésorerie. Afin de résoudre ces faiblesses et d'améliorer la gestion des finances publiques, les autorités ont adopté en 2021 un nouveau plan stratégique de réforme des finances publiques (PSRFP) pour 2022-2028. Articulé autour de huit axes, il vise, entre autres, à doter le pays d'un cadre budgétaire moderne et crédible, soutenant les priorités de politiques publiques et assurant l'efficacité des dépenses publiques.

B. COMPOSITION DE L'INVESTISSEMENT DU SECTEUR PUBLIC

6. L'investissement des administrations publiques en RDC est largement financé sur ressources extérieures et donne la prime aux infrastructures économiques. Sur les cinq dernières années, l'investissement de l'État a été financé à près des deux tiers par des ressources extérieures (Figure 1.E). Le Gouvernement a pour objectif d'inverser progressivement cette tendance, jusqu'à atteindre 70% de financements propres en 2026. Par ailleurs, en 2018 (donc avant la pandémie), les dépenses d'investissement dans les secteurs sociaux (comprenant l'enseignement, la santé, le logement et la protection sociale) ont représenté environ 28 % des dépenses en capital, alors que la construction d'infrastructures économiques a constitué 42 % du total. Cette répartition est en ligne avec les moyennes des groupes comparateurs (Figure 1.F). La part des dépenses d'investissement en infrastructures sociales a toutefois augmenté transitoirement en 2020-2021, en réponse à la pandémie de COVID-19.

Figure 1.E. Sources de financement des dépenses d'investissement de l'État (% du PIB)

Figure 1.F. Investissement public par fonction : comparaisons régionales en



Source : Données des autorités et calculs de la mission.

* Les montants d'investissement par fonction pour la RDC n'étant pas disponibles, la mission a calculé un proxy à partir des données des états de suivi budgétaires, en agrégeant les dépenses d'équipement et de construction par administration.

7. Les provinces et entités territoriales décentralisées (ETD) contribuent modérément à l'effort d'investissement public. Les provinces conduisent des projets d'investissement sur leurs ressources propres, sur transferts budgétaires et sur financement des bailleurs³. Elles peuvent s'endetter pour financer leurs investissements, tel que prévu par la LOFIP, et conclure des projets en PPP (cf. § 9). Les montants de transferts effectivement exécutés sont très faibles – inférieurs à 0,1 % du PIB. Hormis ces transferts budgétaires, des informations fiables sur l'investissement des provinces et ETD font défaut. Le rapport sur le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) 2022-24 estime toutefois les dépenses en capital des provinces et ETD en 2021 à 0,8 % du PIB.

8. Les investissements des entreprises publiques de la RDC sont significatifs. Le portefeuille de l'État comprend une quarantaine d'entreprises publiques⁴. Bien que la mission n'ait pu accéder à des données consolidées sur l'investissement exécuté de l'ensemble des entreprises publiques, l'investissement prévu par l'ensemble des entreprises publiques sur les années récentes aurait été de l'ordre de 2 % du PIB par an, d'après le Ministère du portefeuille. L'investissement est essentiellement porté par les quelques grandes entreprises publiques du portefeuille, avec, en premier lieu, la Société Nationale d'Electricité (SNEL), dont l'investissement a représenté le tiers des investissements des entreprises publiques en 2021 d'après le Ministère du portefeuille⁵. La Générale des Carrières et des Mines est également un acteur important, qui a en particulier investi dans l'exploitation des gisements miniers et d'autres actifs ces dernières années. Le reste de l'investissement est moindre, surtout dans le secteur des transports publics.

Figure 1.G. Stock de capital issu des PPP
(nominal, % de PIB)

³ Par exemple, la province de Kinshasa a déclaré à la mission que son budget d'investissement de 2022 se compose comme suit : 630 milliards FC pour investissements sur transferts du pouvoir central, 180 milliards FC pour investissement sur fonds propres de la province, 299 milliards FC pour le projet Kin Elenda financé par la Banque mondiale.

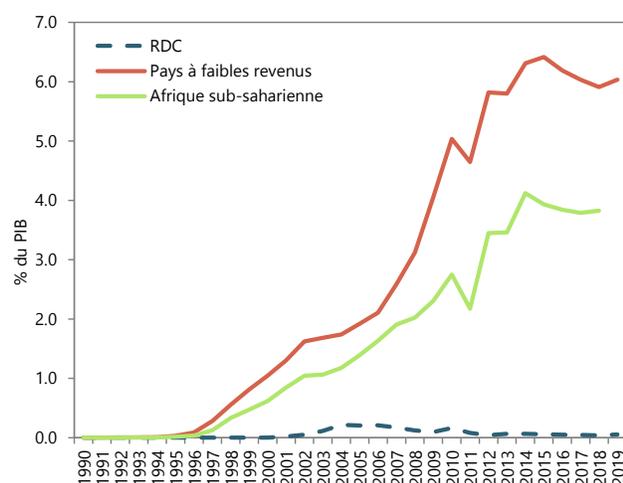
⁴ L'État détient la totalité des parts sociales dans 22 entreprises transformées en sociétés commerciales, ainsi que 25 à 50 pour cent dans des sociétés mixtes paritaires avec minorité de blocage dans 19 sociétés (CBMT 2022-2024).

⁵ Le dernier rapport financier de la SNEL trouvé en ligne est celui de l'exercice 2016. Les investissements de l'entreprise s'étaient alors élevés à 284 millions de dollars (0,8 % du PIB).

9. Le stock de capital public issu des projets en PPP en RDC est non négligeable et en augmentation.

D'après la base de données de la Banque mondiale sur la participation privée aux infrastructures (PPI), le stock de capital issu des PPP n'a jamais dépassé 0,5 % du PIB au cours des deux dernières décennies, bien en-deçà des stocks moyens observés dans les pays à faibles revenus ou en Afrique sub-saharienne (Figure 1.G). Toutefois, d'après la dernière déclaration sur les risques budgétaires du Gouvernement, l'Agence Congolaise des Grands Travaux (AGCT) gère actuellement au moins sept routes concédées au secteur privé, pour un

montant total de contrats s'élevant à plus de 2 milliards de dollars, soit environ 4 % du PIB ; et quelques nouveaux contrats ont été signés depuis l'adoption du nouveau cadre juridique applicable aux PPP en 2018. Le projet de port en eaux profondes de Banana vise la construction sur 2 ans d'un quai de 600 mètres et une zone logistique avec une capacité de stockage d'environ 1,3 million de tonnes de marchandises. L'État a signé un contrat de concession en 2021 avec DP World pour le financement, la construction, l'exploitation et la maintenance du port, pour un coût de 1,3 milliard de dollars. Les travaux devraient démarrer en 2022 et la durée de la concession est initialement fixée à 30 ans. Enfin, au cours des réunions techniques, l'existence de projets PPP en cours d'exécution au niveau provincial a été confirmée. L'absence de base de données à un niveau consolidé empêche toutefois d'obtenir une vision exhaustive du stock. Ce stock est voué à augmenter dans les prochaines années : le recours aux PPP est identifié dans le Programme du Gouvernement 2021-2023 comme un mode clef de financement de grands projets.



Source : Base de données PPI de la Banque mondiale et calculs des services du FMI.

II. EFFICIENCE ET IMPACT DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC EN RDC

10. Malgré des efforts récents, l'accès à la plupart des infrastructures de base demeure limité. L'accès aux infrastructures de base, notamment à la scolarisation primaire, a diminué au cours des années 1990, subissant les conséquences de la guerre civile. En dépit de la période d'apaisement qui a suivi, l'accès à l'électricité, aux services de santé, ou à l'eau potable demeure très restreint, et s'est même réduit depuis la fin des années 1990, du fait d'une croissance de la population plus soutenue que celle des infrastructures (Figure 2.A).

- *Dans le cas de l'électricité*, la production par tête a stagné sur les 20 dernières années, en dépit d'un énorme potentiel hydroélectrique dans le pays. D'après les indicateurs de développement de la Banque mondiale, en dépit d'une légère progression de l'accès à l'électricité depuis 2000, seulement 20 % de la population était connectée en 2018. L'accès à l'électricité n'est pas uniforme à travers le pays, avec même quelques zones urbaines n'ayant aucun accès, et un accès souvent très limité en provinces, même pour alimenter des infrastructures stratégiques. D'après la carte sanitaire de la RDC développée avec le soutien de USAID⁶, seuls 32 % des

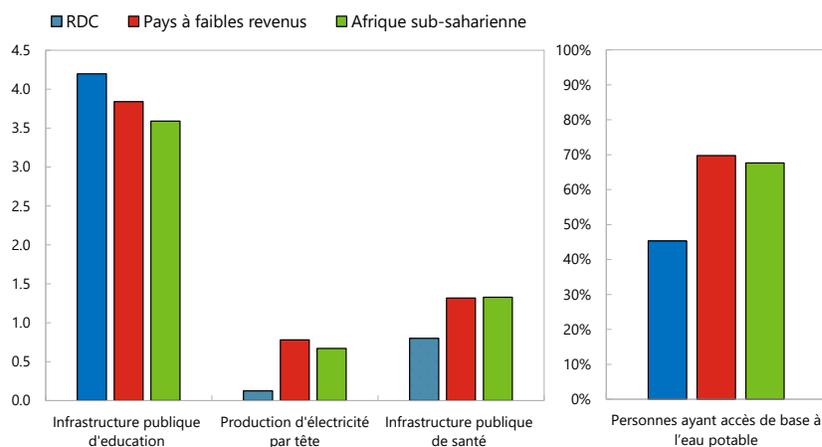
⁶ Enquête menée entre juillet et septembre 2019 sur 9 provinces. Résultats disponibles sur <https://dev.cartesanitairezdc.org/data#section-info>

centres de santé avaient ainsi accès à l'électricité en 2019. En outre, les pertes en ligne sont significatives, s'élevant d'après la Banque mondiale⁷ à près de 40 %, deux fois plus que la moyenne de l'Afrique subsaharienne.

- *Dans le secteur de la santé*, le nombre de lits d'hôpital pour 1000 habitants, déjà faible durant la décennie 1990, a diminué d'un tiers sur les deux dernières décennies et est inférieur à 1 en 2019. La carte sanitaire susmentionnée confirme un accès aux services sanitaires très réduit en provinces : en 2019, seulement 40 % des divisions provinciales de santé avaient au moins un médecin spécialiste et 47 % avaient un médecin généraliste.
- Quant au pourcentage de la population ayant accès à l'eau potable, il est estimé à 45 %, contre environ 70 % pour les groupes comparateurs. Le réseau souffre en outre de discontinuité dans la distribution. La production réalisée de la REGIDESO (entreprise publique dominant la distribution d'eau potable) a diminué de 21 % entre 2006 et 2013 de sorte que la capacité de production par habitant a baissé de 7 % sur la même période⁷.
- Quant au réseau routier (non couvert par la Figure 2.A par manque de données comparatives), il fait face à des problèmes de vétusté et de manque d'entretien. D'après le PNSD 2019-2023, les routes bitumées ne représentaient que 2,3 % du réseau total au début de la période, entraînant souvent des coûts élevés de transport ainsi que des délais d'acheminement à la fois pour les personnes et pour les biens.

11. En revanche, l'accès aux infrastructures d'éducation publique a évolué positivement depuis les années 1990. Le nombre d'enseignants du secondaire pour 1000 habitants a presque triplé en vingt ans, atteignant 4,2 en 2019, dépassant le ratio pour les groupes comparateurs. Pourtant, d'autres indicateurs traduisent des faiblesses quant aux produits et aux résultats de l'enseignement. D'après les indicateurs de développement mondial de la Banque mondiale, en 2016, seuls 27 % de la population (âgée d'au moins 25 ans) aurait complété des études secondaires, et 63 % des études primaires ; et le taux d'illettrisme parmi les plus de 15 ans s'élevait à 20 %.

Figure 2.A. Indicateurs d'accès physique aux infrastructures publiques – 2019



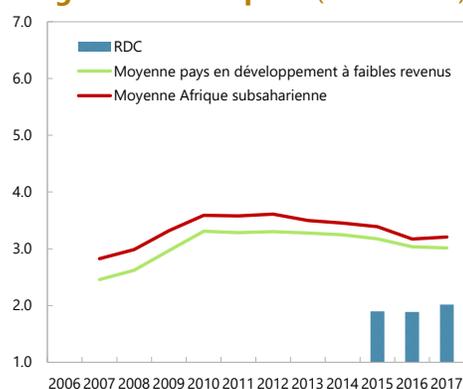
Source : Indicateurs de développement mondial de la Banque mondiale et calculs des services du FMI.

Note: les infrastructures d'éducation sont mesurées en nombre d'enseignants du secondaire par 1000 personnes ; la production d'électricité par habitant est en milliers de kWh par personne ; les infrastructures de santé publique sont estimés par le nombre de lits d'hôpitaux par 1000 personnes.

⁷ République Démocratique du Congo Revue de la Gestion des Dépenses Publiques et de la Responsabilisation Financière Accroître l'Efficacité et l'Effizienz du Secteur Public pour Promouvoir la Croissance et le Développement. Rapport de la Banque mondiale 2017 – Volume II.

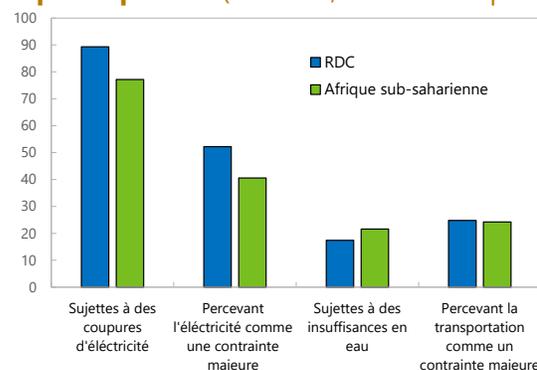
12. La perception de la qualité des infrastructures s'est légèrement dégradée depuis 2010 et demeure inférieure aux comparateurs. Selon les enquêtes menées par le Forum Économique Mondial auprès des dirigeants d'entreprises, la perception de la qualité de l'infrastructure en RDC en 2017 (score de 2 sur une échelle de 1 à 7) était moins bonne que celle des pays comparateurs (score moyen de 3, Figure 2.B). Les indicateurs de performance logistique de la Banque mondiale vont dans le même sens, montrant même une détérioration de la qualité perçue des infrastructures de commerces et de transports depuis 2010. Enfin, bien que ces données soient anciennes, des enquêtes menées en 2013-14 par la Banque mondiale auprès d'entreprises privées⁸ ont révélé l'impact de ces faiblesses sur le secteur privé. La quasi-totalité des entreprises interrogées se déclaraient en effet sujettes à des coupures d'électricité, et plus de la moitié identifiaient l'électricité comme une contrainte majeure sur le climat des affaires (Figure 2.C).

Figure 2.B. Indicateur de qualité des infrastructures telle que perçue par les dirigeants d'entreprise (échelle 1-7)



Source : Forum économique mondial, calculs services FMI.

Figure 2.C. Insuffisances d'accès aux infrastructures telles que perçues par les entreprises privées (2013-14, % des entreprises)

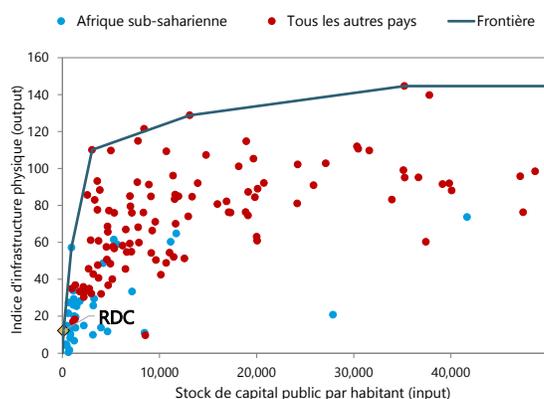


Source : Banque mondiale, 2013. Échantillon de 529 entreprises privées.

⁸ Une enquête de la Banque mondiale a été menée entre août 2013 et mai 2014 sur 529 entreprises privées. Les résultats de l'enquête sont disponibles sur <https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreeconomies/2013/congo-dem-rep>

13. Les très faibles niveaux de stock de capital par tête n'ont permis que des résultats limités en termes d'accès et de qualité des infrastructures. L'écart de la RDC par rapport aux comparateurs en termes de stock de capital par tête est bien plus important qu'en termes d'accès physique aux infrastructures. À première vue, cela traduit donc une efficacité élevée de l'investissement public par rapport aux autres pays, telle que calculée par les services du FMI, la RDC se plaçant même sur la frontière d'efficacité (Figure 2.D). Toutefois, ce résultat n'est pas satisfaisant en soi et doit être interprété avec beaucoup de prudence. Le stock de capital par tête ne comprend pas les infrastructures construites en PPP ou par les entreprises publiques. Les indicateurs d'accès aux infrastructures cachent de fortes disparités entre régions. La qualité des infrastructures, faible en RDC (paragraphe précédent) n'est pas prise en compte dans cette figure. Et le risque de retour en arrière est élevé : le développement des infrastructures peine à suivre la croissance démographique, et faute d'efforts d'entretien réguliers, les réseaux d'électricité ou encore d'eau souffrent de vétusté et de pertes en ligne, ce qui aboutit à une dégradation progressive du service. Au total, la RDC se trouve encore très en-deçà des standards de développement de la région. Comblar ces besoins nécessitera de forts investissements, alors que l'espace budgétaire est contraint. Il sera donc absolument crucial d'investir de manière efficace afin d'obtenir les meilleurs résultats possibles en termes d'amélioration de l'accès et de la qualité des services publics.

Figure 2.D. Frontière d'efficacité (accès physique aux infrastructures)



Source : Données FMI et calculs des services du FMI. Le graphe met en regard les montants de stock de capital public par tête (axe des abscisses) et un indice synthétique qui agrège les données d'accès physique à l'infrastructure présentées en Figure 2.A. Quand un pays est situé sur la frontière, cela signifie qu'il a maximisé l'accès physique relativement aux autres pays, étant donné le niveau d'investissement. La frontière d'efficacité perd toutefois de sa pertinence pour les pays présentant des niveaux très faibles de stock de capital.

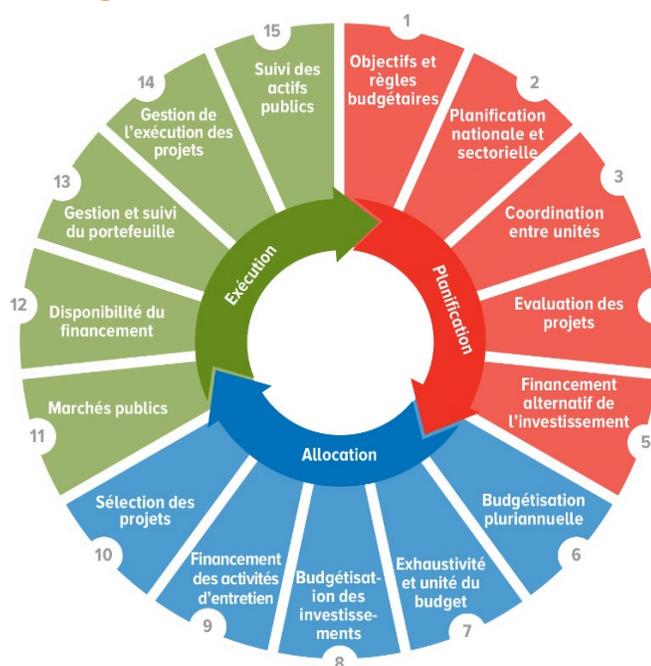
III. ÉVALUATION DE LA GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

A. VUE D'ENSEMBLE DE L'ÉVALUATION

14. Cette section évalue la force institutionnelle et l'effectivité des quinze institutions de gestion des investissements publics en RDC, selon la méthodologie PIMA (Figure 3.A). Les institutions sont réparties en trois phases du cycle de la gestion des investissements publics : (i) assurer des niveaux durables d'investissement public grâce à un processus de planification solide ;

(ii) allouer des ressources aux bons secteurs et projets et (iii) exécuter les projets d'investissement dans les délais afin de fournir des actifs durables et productifs. Les sections suivantes visent à évaluer la force institutionnelle (« sur le papier ») de chaque institution, sur la base des lois, règlements, et manuels/guides ainsi que son effectivité (« en pratique »), sur la base de l'étude des pratiques réelles de la RDC. L'évaluation se fonde sur des entretiens avec les principales parties prenantes, ainsi que sur les données et documents recueillis au cours de la mission. L'évaluation se concentre sur la perspective de l'administration centrale : elle traite des pratiques de l'État en termes de planification, d'allocation des ressources, de suivi des projets et de coordination avec les autres entités du secteur public, telles que les administrations infranationales (provinces et ETD) et les entreprises publiques.

Figure 3.A. Le cadre d'évaluation PIMA



Source : Services du FMI.

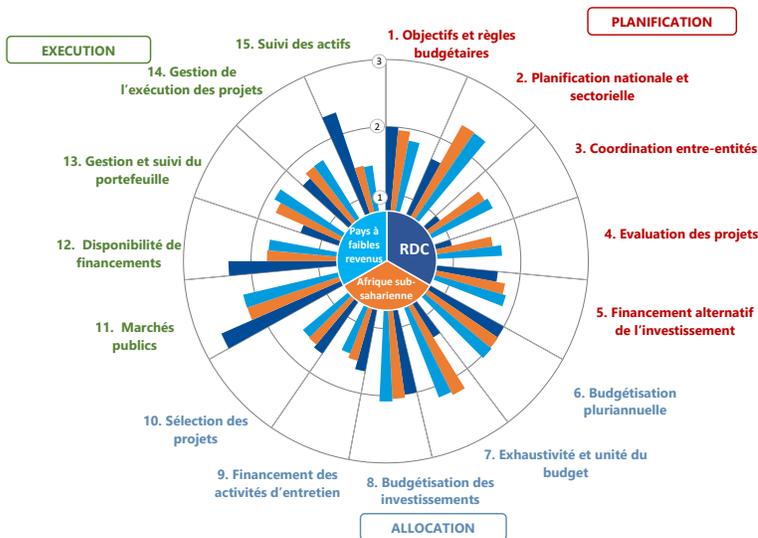
15. Les institutions de gestion des investissements publics en RDC présentent d'importantes lacunes, tant sur le papier que dans les faits.

- La *force institutionnelle* en RDC est supérieure sur la phase de mise en œuvre des projets que sur les phases de planification et d'allocation (Figure 3.B). Cela est également vrai relativement aux moyennes régionales et des pays de même niveau de revenus, les forces résidant dans la gestion des marchés publics (institution 11) et la gestion comptable et des actifs (institutions 12 et 15), alors que les faiblesses concernent particulièrement la planification nationale et sectorielle (institution 2), la coordination entre entités du secteur public (institution 3), l'évaluation des projets (institution 4), et l'exhaustivité de l'information budgétaire (institution 7).

- Dans la pratique (figure 3.C), l'effectivité des institutions de gestion des investissements publics en RDC est souvent inférieure à ce que le cadre juridique suggère, tout particulièrement dans les domaines de la gestion des marchés publics (institution 11) et la gestion comptable et des actifs (institutions 12 et 15). L'effectivité est légèrement supérieure à la force institutionnelle dans certains cas, grâce aux pratiques d'évaluation et de suivi des projets sur financements extérieurs (institutions 4 et 13) et à des initiatives de transparence budgétaire allant au-delà des obligations juridiques (institutions 3 et 7). Enfin, l'effectivité des pratiques de gestion des investissements publics de la RDC est le plus souvent très inférieure à celle des groupes comparateurs.

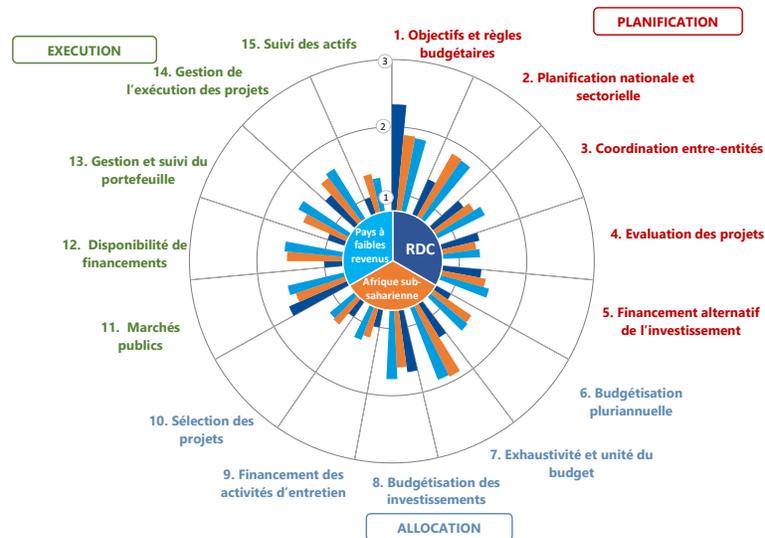
B. PLANIFICATION DE NIVEAUX D'INVESTISSEMENT PUBLIC SOUTENABLES

Figure 3.B. RDC : Force des institutions de gestion des investissements publics et comparaison aux moyennes régionales et des pays de même niveau de revenu



Source : mission.

Figure 3.C. RDC : Effectivité des pratiques de gestion des investissements publics et comparaison aux moyennes régionales et des pays de même niveau de revenu



Source : mission.

1. Objectifs et Règles Budgétaires (Force Institutionnelle : Moyenne ; Effectivité : Moyenne ; Priorité de réforme : Basse)

16. Cette institution vise à mesurer l'existence d'objectifs et règles budgétaires qui facilitent la planification à moyen terme des dépenses d'investissement public et garantissent la viabilité à long terme de la dette publique. Une volatilité excessive des dépenses d'investissement affaiblit l'efficacité de l'investissement public. L'évaluation se focalise sur l'existence des objectifs budgétaires, sans toutefois souligner une quelconque préférence en faveur d'une politique spécifique ou sur le poids que devraient représenter les dépenses d'investissement. Cette première institution vise à s'assurer que (i) un objectif ou une limite sont fixés pour permettre à l'État d'assurer la viabilité de la dette, (ii) la politique budgétaire est encadrée par une ou plusieurs règles budgétaires, et (iii) un cadre macro-budgétaire à moyen terme (CBMT) est en place pour aligner politique budgétaire et préparation du budget annuel.

17. Le Gouvernement n'a pas de limite ou d'objectif chiffré permanent sur la dette publique pour assurer sa viabilité, même si elle est contrainte de fait par les engagements pris dans le cadre du programme avec le FMI. Dans le cadre de son adhésion à la Communauté de Développement de l'Afrique australe (SADC), dont l'un des objectifs est d'assurer la convergence

macroéconomique de ses États membres, la RDC doit formellement éviter d'avoir un pourcentage élevé de dette publique par rapport au PIB⁹. Des critères de convergence macroéconomique de premier rang, dont une limite de 60 % sur sa dette publique, ont été adoptés par les États membres en 2003 dans un plan stratégique régional indicatif. En l'absence de référence explicite à cette limite dans les documents produits par le Gouvernement, ce critère ne constitue toutefois pas une contrainte formelle sur la soutenabilité de la dette en RDC. En pratique, la Direction générale de la dette publique (DGDP) du Ministère des finances prête attention à la soutenabilité de la dette, en établissant une stratégie de la dette à moyen terme, présentant des objectifs annuels d'endettement, déterminés en fonction des besoins d'investissement tout en tenant compte des risques de refinancement et de change. La DGDP ne réalise en revanche plus d'analyse de viabilité de la dette depuis 2017. En l'état, le programme économique et financier du gouvernement mis en place avec l'appui de la Facilité Élargie de Crédit du FMI depuis 2021 instaure une discipline de fait sur l'endettement en engageant le pays à maintenir un risque modéré de surendettement extérieur et en imposant des plafonds sur les nouveaux emprunts extérieurs non-concessionnels contractés ou garantis par le secteur public ainsi que des plafonds sur les emprunts totaux.

18. La loi relative aux finances publiques (LOFIP) fixe une règle budgétaire sur le déficit courant de l'État et des administrations locales, dont l'État a modérément dévié sur les années récentes. La seule règle budgétaire actuellement en vigueur en RDC, selon la définition du FMI¹⁰, est décrite à l'article 15 de la LOFIP. Cet article contraint le pouvoir central, ainsi que chaque province et entité territoriale décentralisée (ETD) à exécuter leurs budgets en équilibrant leurs charges courantes par des ressources internes¹¹. Autrement dit, cette « règle d'or » limite les emprunts au financement des investissements¹². Pourtant, cette règle n'a pas été observée pour les années 2019 et 2020, avec un solde courant réalisé déviant de 0.5 point de PIB de l'équilibre d'après les calculs de la mission.

19. Un cadrage macro-budgétaire pluriannuel est préparé chaque année, permettant de distinguer entre dépenses courantes et en capital. Tel qu'établi dans la LOFIP (article 13), le Ministère du budget établit un CBMT à 3 ans (incluant l'année en cours et les deux années suivantes), portant sur l'ensemble des administrations publiques. Il est construit sur la base des hypothèses macroéconomiques fournies par le Ministère du plan. Le CBMT fournit les projections des agrégats de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement. Il distingue les dépenses courantes et les dépenses d'investissement, mais ne distingue pas les dépenses relatives aux projets en cours de celles pour les nouveaux projets. En pratique, le CBMT a contribué à cadrer le montant global de dépenses d'investissement voté dans le budget. Sur les trois dernières années, les crédits d'investissement votés dans les lois des finances ont été en moyenne supérieurs de 4 % aux montants projetés quelques mois plus tôt dans les CBMT. Cet écart n'a été que de 1 % pour le

⁹ Articles 2 et 7 du protocole d'accord de 2011 et articles 2 et 7 de l'annexe sur la Finance et l'Investissement de 2006.

¹⁰ Une règle budgétaire est une contrainte formelle durable sur les finances publiques à travers des limites numériques prédéterminées sur de grands agrégats de finances publiques. Les critères de convergence de la SADC et du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), de nature indicative, ne sont pas considérés comme des règles budgétaires.

¹¹ La règle exclut les emprunts intérieurs, les dons et le remboursement des prêts et avances.

¹² L'expérience des règles d'or a montré qu'elles n'ont pas toujours pu maintenir les investissements publics à des niveaux élevés (voir l'ouvrage FMI, 2020. *Well Spent.*, chapitre 7). En outre, en l'absence de limite explicite sur la dette, elles ont souvent encouragé un endettement excessif pour financer des projets d'investissement menant souvent à des taux d'endettement insoutenable, et induisant éventuellement des réductions importantes d'investissements publics pour soutenir un ajustement budgétaire devenu inévitable.

budget 2022, suggérant que les enveloppes d'investissements du CBMT ont servi de plafonds effectifs pour le budget.

20. Un suivi renforcé de la dette publique à moyen et long terme est important mais constitue une priorité basse de réforme. La discipline de fait imposée par le programme avec le FMI en vigueur jusqu'à fin 2023 rend les actions dans ce domaine moins urgentes que d'autres réformes couvertes par le cadre PIMA. Toutefois, plusieurs actions pourraient permettre aux autorités d'assurer que la planification et la budgétisation des investissements sont bien cohérentes avec l'objectif de viabilité de la dette publique : (i) la conduite annuelle d'une analyse de viabilité de la dette publique à périmètre élargi comprenant la dette des entreprises publiques, incluant des scénarios alternatifs incorporant tous les instruments de la dette, les profils d'exploitation des ressources naturelles, les projections démographiques et les passifs contingents¹³; (ii) la vérification explicite, dans le CBMT et les rapports d'exécution du budget, de la conformité des projections avec la règle budgétaire fixée par l'article 15 de la LOFIP; et (iii) la provision dans le CBMT de la distinction au global entre les dépenses d'investissement sur les projets en cours et celles attachées aux nouveaux projets.

2. Planification nationale et sectorielle (*Force Institutionnelle : Moyenne ; Effectivité : Faible ; Priorité de réforme : Élevée*)

21. L'investissement public devrait être guidé par des stratégies ou plans aux niveaux national et sectoriels avec des priorités claires et réalistes, des estimations de coûts et des objectifs sectoriels précis. Cette institution examine d'abord si des stratégies d'investissement public national et sectoriels couvrant l'ensemble des projets d'investissement public, quelle que soit leur source de financement, sont préparés et publiés. Elle souligne ensuite l'importance du chiffrage des coûts des plans d'investissement public et évalue si les stratégies sectorielles identifient des cibles mesurables pour les produits et résultats de l'investissement public.

22. Le Plan National Stratégique de Développement (PNSD) et les quelques stratégies sectorielles existantes contiennent peu d'informations précises sur les grands projets dans leurs versions publiées. Le PNSD 2019-2023 (élaboré en 2019 et en cours de recadrage) constitue la principale stratégie de développement du pays et fait l'objet d'une publication. La préparation du PNSD s'est faite en intégrant les priorités de chaque secteur, déclinées en axes stratégiques, programmes, sous-programmes et actions à mettre en œuvre, et en retenant les objectifs stratégiques définis dans les stratégies sectorielles quand ces dernières sont présentes¹⁴. Parmi les grands secteurs d'infrastructures économiques et sociales habituellement pris en considération dans l'évaluation, seules deux stratégies sectorielles – le Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) 2019-2022 ; et la stratégie sectorielle de l'éducation et de la formation 2016-2025 – ont été publiées récemment. Il n'existe pas de stratégie récente concernant les secteurs d'infrastructure économique¹⁵. Les versions publiées du PNSD et des stratégies sectorielles considérées ici, bien

¹³ Cette analyse menée par la DGDG en collaboration avec les Ministères du portefeuille, du budget et du plan, pourrait également se faire quand un endettement est envisagé pour des grands projets d'infrastructure afin d'assurer la soutenabilité.

¹⁴ Le PNSD est également appuyé par des groupes thématiques sectoriels, créés par un décret de 2013, servant de cadre de concertation et d'harmonisation des actions sectorielles entre le Gouvernement, les bailleurs, la société civile et le secteur privé. Ces groupes visent également à assurer l'appropriation des stratégies sectorielles par les différentes parties prenantes ainsi qu'à mobiliser les financements nécessaires pour leur mise en œuvre.

¹⁵ Les autorités ont également fait mention de stratégies non mises à jour dans les secteurs des transports et de l'énergie. En outre, certains sous-secteurs moins directement liés aux infrastructures

que décrivant des actions par grand axe ou objectif stratégique, n'identifient pas clairement de portefeuille de projets d'investissement à mettre en œuvre. Le Programme d'Actions Prioritaires 2019-2023 sous-jacent au PNSD identifie certes des projets d'investissement dans quelques secteurs (ex. transports, électricité, logement, etc.) mais il n'est pas publié. Le Programme du Gouvernement 2021-2023, en revanche, identifie une liste de projets d'infrastructure prioritaires, notamment dans les secteurs des transports, de l'électricité et de l'eau. En pratique, quelques grands projets identifiés dans le Programme du Gouvernement ou le PAP peuvent être retrouvés dans la loi de finances 2022 ; l'absence de liste exhaustive de projets attachés aux stratégies empêche une vérification plus avancée. Cependant, le canevas de fiche projet, qui suit tout projet d'investissement de son identification jusqu'à son exécution (cf. Institution 4) demande d'établir une relation avec le PNSD et les stratégies sectorielles, suggérant l'existence d'un lien entre l'initiation d'un projet et sa prise en compte dans la planification.

23. La majorité des stratégies nationales et sectorielles ne présente pas d'informations sur les coûts des investissements sous-jacents, que ce soit au global ou par projet. Le PNSD estime que le coût total de la stratégie sur cinq ans s'élèverait à 47,6 milliards de dollars, toutes sources de financement confondues (y compris financements à identifier). Toutefois, ni le PNSD, ni son PAP sous-jacent¹⁶, pourtant plus détaillé, ne présentent de coût total des investissements attachés à la stratégie. Le Programme du Gouvernement ne fournit aucune information sur les coûts d'investissement, au total ou par projet. La stratégie sectorielle de l'éducation et de la formation 2016-2025 est la seule à présenter des coûts d'investissement annuels par cycle d'enseignement mais sans donner d'information sur les coûts de projets individuels. Pour ces différentes raisons, il n'est pas possible d'apprécier au global la cohérence entre les montants totaux de dépenses d'investissement planifiés dans les stratégies et ceux qui ont été inscrits dans les lois de finances successives.

24. Les stratégies sectorielles prises en considération comprennent des cibles mesurables sur leurs produits et résultats, mais l'effectivité du suivi-évaluation de ces cibles apparaît faible. Aux stratégies sectorielles de la santé et de l'éducation susmentionnées sont associés des cadres de suivi-évaluation précisant les indicateurs de suivi, leurs sources de données et des valeurs cibles annuelles. A cet effet, les deux stratégies proposent des indicateurs mesurables permettant de mesurer les progrès en accès, équité et efficience contre des valeurs cibles¹⁷. Le dispositif d'évaluation prévoit aussi la réalisation d'enquêtes permettant la collecte permanente des données et des résultats par les services et ministères impliqués. Pour ces deux stratégies, des revues à mi-parcours ont été prévues pour mesurer les progrès effectués et évaluer la pertinence des actions menées, et pour réviser si nécessaire la valeur des cibles définies au démarrage de la stratégie. Il est à noter qu'au sein de ses axes sectoriels, le PNSD 2019-2023 indique des objectifs, résultats et indicateurs pour le suivi, faisant le lien avec les différents objectifs de développement durable, mais il ne présente aucune cible chiffrée. Les efforts de recadrage du PNSD déjà entamés visent à renforcer le dispositif d'évaluation en incluant des cibles chiffrées.

publiques (plan de développement industriel, plan national du numérique 2025) font l'objet d'une stratégie.

¹⁶ Des coûts sont associés aux projets d'investissement identifiés dans le PAP, mais pas selon une classification économique qui distinguerait dépenses de fonctionnement et d'investissement.

¹⁷ À titre d'exemple, pour l'éducation : taux bruts de scolarisation, scores moyens dans des tests standardisés et taux d'abandon scolaire ; pour la santé, taux de mortalité maternelle et néonatale, taux d'incidence de la tuberculose ou du paludisme.

25. Améliorer l'information sur la nature, les coûts, les produits et les résultats des projets d'investissements sous-tendant la planification est une priorité élevée de réforme. Les principaux documents de planification – PNSD et stratégies sectorielles – devraient ainsi inclure les montants, totaux et par année, d'investissement nécessaire pour parachever les stratégies. Lors de son recadrage et pour les prochains cycles, le PNSD devrait comprendre une liste de grands projets d'investissement, quelles que soient leurs sources de financement, ainsi que leurs coûts prévisionnels. Cela nécessitera que les ministères sectoriels mènent un travail d'identification de leurs besoins en grands projets, à travers leurs mécanismes de planification sectorielle. La formulation et la publication de stratégies sectorielles dans les grands secteurs d'infrastructure économique (transports, eau, énergie) seraient utiles à ce titre. Enfin, le PNSD devrait attacher des cibles chiffrées à ses indicateurs afin de rendre possible un suivi de sa performance. Le passage au budget programme pourra être l'occasion de renforcer les liens entre planification et budgétisation, via par exemple le partage de certains indicateurs de performance.

3. Coordination entre entités (*Force Institutionnelle : Faible ; Effectivité : Faible ; Priorité de réforme : Moyenne*)

26. Les différents niveaux de l'administration et les agences devraient coordonner leurs actions en matière d'investissement public en vue d'une planification et d'une mise en œuvre cohérentes. Cette institution évalue tout d'abord le niveau de coordination entre l'État et les provinces et ETD, et si l'État utilise un système transparent et basé sur des règles pour effectuer des transferts en capital en direction des collectivités territoriales. Elle analyse également le cadre mis en place pour le suivi et la publication de l'exposition de l'État aux risques budgétaires majeurs liés aux projets d'investissement public effectués par d'autres entités publiques (entreprises publiques et PPP).

27. Les conférences d'harmonisation entre le pouvoir central et les provinces prévues dans les textes ne sont plus organisées en pratique, et il n'y pas de publication conjointe des plans d'investissement. Le protocole d'accord du 29 mars 2013 établit les modalités pratiques de la gestion concertée des crédits d'investissement dans cinq secteurs à compétence exclusive des provinces¹⁸. Selon les articles 8 et 10 du protocole, les investissements sur transferts aux provinces et ETD sont programmés en cohérence avec tous les programmes et projets du pays, dans le cadre de réunions annuelles d'harmonisation de projets, coordonnés par le Ministère du plan. Les investissements sur transferts sont budgétisés dans la loi des finances, mais il n'y a pas de publication de plans pluriannuels provinciaux d'investissement. Par ailleurs, dans les faits, les mécanismes de coordination ne fonctionnent que partiellement. Les réunions d'harmonisation des investissements en amont de la formulation du budget ne se tiennent plus depuis 2018, en raison d'un manque de financement pour leur organisation¹⁹. De nouvelles pratiques ont émergé en 2021 dans le cadre de la préparation du plan de développement local des 145 territoires (PDL), avec la tenue de réunions de programmation, focalisées toutefois sur les seuls projets du PDL. L'effectivité de la coordination est *in fine* remise en question par l'écart important entre les transferts en capital

¹⁸ Secteurs de santé, enseignement, développement rural, infrastructures, autres secteurs à compétence exclusive des provinces (protocole d'accord du 29 mars 2013 relatif aux modalités de consommation des crédits d'investissements dans les secteurs à compétence exclusive des provinces.)

¹⁹ Dans la pratique, selon le Ministère du plan, la programmation se fait en grande partie en reconduisant les crédits non exécutés sur l'année suivante, et sur la base d'échanges écrits avec certaines provinces.

votés dans le budget et ceux effectivement exécutés, tant en termes de projets que de montants (Tableau 3.A).

28. La formule de calcul utilisée pour déterminer les transferts n'est pas connue des provinces, et les montants transférés dévient significativement de ceux prévus. Les règles de base pour déterminer les transferts aux provinces et les montants affectés à la Caisse nationale de péréquation existent²⁰, mais la formule de calcul utilisée par le Ministère du budget pour déterminer le montant de l'assiette, la répartition horizontale entre les provinces et ETD, et entre les trois catégories de transferts²¹, n'est pas connue par les provinces. Selon le calendrier budgétaire, les enveloppes provisoires des transferts sont communiquées en septembre de l'année n-1, donc moins de six mois avant le début de l'exercice budgétaire de l'année n. Dans la pratique, selon les autorités, cette communication se fait en novembre, après le vote de la loi de finances. Les montants transférés pour investissement dévient significativement de ceux prévus, avec un taux d'exécution moyen de 5,3 % en 2016-2021²². En 2020, selon la loi de reddition des comptes et la Cour des comptes, des transferts aux provinces avaient été budgétisés pour 858 projets, dont seulement 13 ont consommé des fonds dans l'année. Dans la même année, pour la province de Kinshasa, quatre projets ont été exécutés avec des montants en moyenne 20 fois supérieurs à ceux budgétisés (Tableau 3.A)²³. Enfin, bien que les sommes afférentes soient budgétisées, dans les faits, la Caisse nationale de péréquation n'a jamais été alimentée.

Tableau 3.A. Projets de la ville-province de Kinshasa exécutés sur transferts de l'État, 2020

Libellé projets à Kinshasa	Prévisions, en FC	Exécution, en FC	Différence, en FC	Dépassement
Amenagement de l'accès du site Kimbanguiste / Ngafani Selembao	230,305,902	8,012,939,600	7,782,633,698	33.8
Réhabilitation de la route de l'avenue de la Paix Kinsenso Matete	289,746,989	8,346,340,090	8,056,593,101	27.8
Construction de la boucle N'djili	343,891,932	12,419,823,700	12,075,931,768	35.1
Acquisition des ateliers complets de forage d'eau pour l'hinterland	522,617,585	1,159,828,258	637,210,673	1.2
Total	1,386,562,408	29,938,931,648	28,552,369,240	20.6

Source : Cour des comptes, rapport sur la loi de reddition de comptes 2020, tableau 14, suivant données de la Direction de la préparation de la loi portant reddition des comptes.

29. L'analyse et la publication des passifs conditionnels résultant des grands projets des provinces, des entreprises publiques et des PPP restent à être institutionnalisées. Le cadre juridique n'assure ni pour les provinces²⁴, ni pour les entreprises publiques²⁵, ni pour les PPP que

²⁰ La LOFIP fixe les grands principes pour l'assiette des transferts aux provinces et ETD : Il est prévu qu'ils reçoivent 40% sur le montant total de recettes à caractère national. La répartition de ces recettes entre les provinces se fait suivant leur capacité contributive et leur poids démographique, et potentiellement la nécessité de compenser des dommages environnementaux liés à l'industrie extractive. Outre ce transfert, la Constitution a institué une Caisse nationale de péréquation alimentée par 10% des recettes à caractère national.

²¹ Investissements, rémunérations, fonctionnement.

²² Calcul de la mission sur la base des données fournies par la DGPPB du Ministère du budget.

²³ Les problèmes de coordination entre pouvoir central et provinces, les capacités limitées des provinces à suivre la procédure d'exécution des transferts et les lourdeurs administratives participent à la faiblesse des taux d'exécution. En particulier, les provinces ne disposant pas de cellules de marchés publics, elles dépendent des ministères centraux pour mener les procédures de passation de marchés et la gestion de la chaîne de la dépense.

²⁴ L'endettement des provinces est régi par l'article 15 de la LOFIP, qui établit des règles quant aux montants et la nature des emprunts. Il n'y a cependant pas de texte d'application ou de mécanisme formel établissant que la DGDP du Ministère des finances supervise le respect de ces règles.

²⁵ La DGDP dispose d'informations relatives aux prêts rétrocédés aux entreprises publiques qu'elle autorise. Toutefois, ni la DGDP, ni le Ministère du budget n'ont de vue d'ensemble de la santé

leurs passifs conditionnels soient systématiquement communiqués aux Ministères du budget et des finances. Pour les PPP en particulier, un décret encadrant l'octroi des garanties prévues par la loi sur les PPP de 2018 fait encore défaut²⁶. Malgré ces obstacles, en 2021, la Direction générale des politiques et programmation budgétaires (DGPPB) du Ministère du budget a préparé, avec le soutien de FAD, et publié une première déclaration sur les risques budgétaires (DRB). Elle couvre notamment les risques budgétaires liés aux entreprises publiques et aux PPP, mais pas ceux des provinces. Au vu des échanges avec les différentes entités détentrices d'information, l'analyse reste à un niveau embryonnaire, notamment car l'information est souvent partielle. Pour les entreprises publiques, par exemple, la DRB ne fait pas état des passifs conditionnels résultant de leurs grands projets d'investissement. Pour les PPP, la DRB dresse une liste partielle des PPP en cours, sans analyse des risques budgétaires associés aux garanties octroyées à ces projets.

30. Une meilleure coordination des dépenses en capital entre provinces et pouvoir central et l'analyse des risques budgétaires constituent des priorités moyennes de réforme.

- *Le rétablissement des conférences d'harmonisation annuelles des dépenses d'investissement entre provinces et pouvoir central devra permettre une estimation plus réaliste des projets à financer, et une coordination prenant en compte toutes les sources de financement. In fine, ceci devrait contribuer à une estimation plus fine des dépenses attendues pour l'année budgétaire. Par ailleurs, une notification préliminaire des enveloppes aux provinces, plus en amont de l'année budgétaire, par exemple après la confection du CBMT prévu en juin, serait préférable pour permettre aux provinces de mieux anticiper sur la préparation de leurs budgets d'investissement.*
- *L'encadrement des risques budgétaires découlant des PPP revêt une importance particulière au vu des garanties significatives qui peuvent y être attachées. Cela nécessite l'adoption urgente du décret opérationnalisant l'Art. 15 de la loi PPP. Il serait en outre souhaitable que le Ministère des finances, au travers de la DGDP, joue un rôle fort dans le dispositif de validation de toute garantie avant son émission. Une capacité de veto devrait lui être accordé pour pouvoir s'opposer à des PPP jugés trop risqués lors de leur passage devant la nouvelle Commission permanente de validation de projets. Il sera par ailleurs important de renforcer ses capacités d'analyse des risques attachés aux projets.*
- *La première DRB de 2021 est une avancée significative, et les analyses sous-jacentes des risques budgétaires devront dans le futur être élargies et approfondies, notamment pour couvrir un examen des passifs conditionnels résultant de grands projets d'investissement des provinces et des entreprises publiques, et une analyse des garanties octroyées à l'ensemble du portefeuille de PPP en cours. Un défi sera la mise en place de mécanismes de remontée de l'information sur les risques depuis les différentes entités vers la DGPPB, et le renforcement des outils d'analyse et de supervision des risques.*

4. Évaluation des projets (Force Institutionnelle : Faible ; Effectivité : Faible ; Priorité de réforme : Élevée)

financière des entreprises ou de leurs projets d'investissement. Cela relève de l'autorité unique de tutelle financière, à savoir le Ministère du portefeuille, sans qu'un canal de communication envers les Ministères du budget et des finances ne soit établi.

²⁶ La loi de 2018 relative aux PPP prévoit un champ large de garanties, susceptibles de générer des risques budgétaires considérables. L'article 15 prévoit des garanties souveraines pour l'exécution effective des contrats, dont les modalités d'octroi doivent être définies par décret. Par ailleurs, les PPP sont éligibles à des subventions d'équilibre, sans que leurs modalités de calcul ou de vérification ne soient prévues.

31. Les bonnes pratiques en matière d'évaluation visent à s'assurer que les projets sont analysés selon une méthodologie rigoureuse avant d'être sélectionnés et budgétés. La méthodologie PIMA requiert que les grands projets d'investissement soient soumis à une analyse technique, économique et financière rigoureuse faisant l'objet d'une méthodologie standard, bénéficiant de l'appui d'une structure centrale et intégrant une analyse des risques.

32. En dehors des projets des bailleurs, en l'absence de cadre juridique contraignant et du manque de moyens, l'évaluation préalable rigoureuse des projets d'investissement public est rare. Il n'existe pas de cadre juridique²⁷, ou même documentaire²⁸ fixant comme principes la soumission systématique des grands projets d'investissement à une analyse technique, économique et financière rigoureuse, ainsi que la publication des résultats de l'analyse. Dans les faits, même si les projets sur financement extérieur sont généralement évalués²⁹, ceux sur financement propre font rarement l'objet d'une évaluation rigoureuse, par manque de moyens. L'existence d'un fonds de préinvestissement³⁰, qui a pour rôle de financer les études de faisabilité pour les grands projets sur financement propre, est une bonne pratique. D'après le Ministère du plan, le montant alloué au fonds lui permettrait de financer 10 évaluations préalables par an. Mais les données budgétaires analysées par la mission sur la période 2018 à 2022, bien que non exhaustives, suggèrent une très faible exécution (voire nulle selon les années) des crédits alloués à ce fonds. Dans l'ensemble, les ministères rencontrés pendant la mission ont témoigné de l'absence fréquente d'évaluations pour les projets sur financement propre. Selon l'IGF, la faible qualité des analyses, ou leur absence, expliquent, pour partie, les retards et les surfacturations constatées lors de l'exécution. Enfin, très peu d'évaluations sont publiées en ligne, et il n'y a pas de point d'entrée unique pour celles relatives aux projets sur financement extérieur. Le Bureau central de coordination (BCECO) envisage toutefois, pour l'avenir, de publier les études de ses projets sur son site Internet.

33. L'absence de méthodologie standard et de structure d'appui centrale pour l'évaluation obère la capacité des autorités à sélectionner les projets les plus matures. Il n'existe pas de méthodologie standard ni de structure d'appui centrale pour l'évaluation des grands projets d'investissement, permettant de garantir une base cohérente au processus analytique. Les procédures des bailleurs prévoient leurs propres méthodologies d'évaluation, et sont donc, par définition, non standardisées. Le BCECO dispose d'une méthodologie, qui ne s'applique toutefois qu'à son portefeuille de projets ; il a été indiqué à la mission que l'Agence congolaise des grands travaux, gérant d'importants projets d'infrastructure routière, ne disposait pas de méthodologie standard d'évaluation. Le cadre réglementaire précisant les attributions du secrétariat technique de la Commission d'identification et de sélection des projets d'investissements publics (CISPIP) ou encore du BCECO ne les chargent pas explicitement de prodiguer des conseils techniques sur les évaluations, et ne peuvent donc être considérés comme des structures d'appui centrales pour l'évaluation des grands projets.

²⁷ L'arrêté du 19 juillet 2019, créant la commission d'identification et de sélection des projets d'investissements publics (CISPIP) prescrit que des sous-commissions techniques analysent et évaluent les études de faisabilité des projets, sans prescrire que ces études soient systématiques.

²⁸ Le manuel de sélection des projets d'investissement public de la Direction de la programmation et de la budgétisation du Ministère du plan (juin 2018) précise le processus de soumission à des études de faisabilité, sans mentionner son caractère systématique, ni leur publication. L'ancien manuel de procédures d'élaboration, d'exécution et de suivi-évaluation du PIP de novembre 2009 est caduc.

²⁹ Les procédures de bailleurs, multilatéraux en particulier, intègrent systématiquement des obligations d'évaluations préalables et de publication de leurs principaux résultats.

³⁰ Arrêté interministériel du 20 mai 2013, portant organisation et fonctionnement du fonds de préinvestissement.

34. L'absence de cadre institutionnel sur l'évaluation des risques dans les études préalables impacte négativement leur gestion lors de la phase d'exécution. Il n'y a pas de cadre juridique prescrivant une évaluation systématique des risques lors de l'évaluation des projets. Dans les faits, l'analyse des risques demeure trop limitée au stade de l'évaluation pour permettre leur gestion active lors de la phase de mise en œuvre. En dehors des projets sur financements extérieurs³¹, d'après les ministères rencontrés au cours de la mission, l'évaluation des projets sur financements propres et portés par voie de PPP ne mesurent pas systématiquement les risques associés. La grille d'évaluation utilisée lors de l'identification des projets (voir §63) apprécie sommairement si les risques et les mesures de mitigation ont bien été identifiés, sans pour autant entrer dans une démarche d'analyse poussée. Selon l'IGF, les risques inhérents aux projets mentionnés par les départements ministériels (tels que ceux en lien avec la sécurisation du foncier, la mise à disposition des fonds dans les délais, les retards dans l'exécution et les surfacturations) se réalisent très souvent lors de la mise en œuvre des projets.

35. Le renforcement du processus d'évaluation préalable des projets constitue une priorité de réforme élevée pour appuyer la sélection des meilleurs projets. Le futur décret sur la gestion des investissements publics devra fixer les principes fondamentaux (i) de la soumission systématique de tous les grands projets d'investissement, quels que soient leurs modes de financement, à une analyse technique, économique, financière et environnementale rigoureuse, suivant une méthodologie standard, (ii) de la publication des résultats des analyses et (iii) de la prise en compte des risques dans l'évaluation et de la nécessité de prévoir des mesures d'atténuation. Des méthodologies standard d'évaluation devront être préparées à court terme, en se fondant sur l'existant et sur les différentes initiatives en cours. Les moyens financiers alloués au fonds de préfinancement devront être rationalisés, et une structure d'appui centrale pour l'évaluation des projets, en charge de prodiguer des conseils aux porteurs de projets et aux évaluateurs sur les analyses à mener, devrait être instituée, idéalement au Ministère du plan.

5. Financement alternatif des infrastructures (*Force Institutionnelle : Moyenne ; Effectivité : Faible ; Priorité de réforme : Élevée (PPP)*)

36. Cette institution vise à évaluer le cadre réglementaire pour la mobilisation d'investissements privés sur les marchés économiques d'infrastructures, les PPP et les investissements des entreprises publiques. L'évaluation se focalise sur l'existence d'un cadre législatif et réglementaire qui facilite la participation du secteur privé, des entreprises publiques et des organismes autonomes à l'investissement. Elle vise à s'assurer que (i) un cadre réglementaire favorise la concurrence sur les marchés contestables des infrastructures économiques, (ii) un cadre stratégique et législatif guide la préparation, la sélection et la gestion des projets PPP, et (iii) un cadre de supervision existe pour les plans d'investissement des entreprises publiques et des organismes autonomes ainsi que pour leurs résultats financiers.

37. La majorité des grands secteurs d'infrastructure ont fait l'objet d'une libéralisation en droit, mais seul le marché des télécommunications connaît une concurrence effective. Les cadres réglementaires des secteurs de l'électricité, des télécommunications et de l'eau ont ouvert ces marchés à la concurrence et à la participation du secteur privé³². Deux autorités de régulation,

³¹ Le BCECO a élaboré, en décembre 2021, un projet de manuel de management des projets qui intègre la gestion des risques et qui doit faire l'objet d'une validation ultérieure à l'occasion d'un atelier.

³² Pour le secteur de l'électricité : loi 14/11 du 17 juin 2014 relative au secteur de l'électricité qui ne s'applique pas aux centrales de puissance inférieure ou égale à 50 KW, et décret 16/013 du 12 avril 2016 portant création, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation du secteur de l'électricité. Pour le secteur de l'eau : loi 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau. Pour le secteur

l'Autorité de régulation du secteur de l'électricité (ARE) et l'Autorité de régulation de la poste et des télécommunications, ont été établies et sont dotées d'une autonomie administrative et financière pour veiller, entre autres, à la promotion de la concurrence. En pratique, il n'y a que le marché des télécommunications qui connaît une concurrence effective entre plusieurs opérateurs privés. Dans les deux autres secteurs³³, les entreprises publiques responsables de la production, du transport et de la distribution d'électricité et d'eau – la SNEL et la REGIDESO – demeurent en situation de monopole de fait ; les opérateurs privés sont surtout présents dans les zones pauvrement desservies par ces entreprises, comme l'est du pays, ou pour surmonter des limites dans les capacités de production³⁴. Le rôle des régulateurs économiques demeure en outre limité. Par exemple, selon la Banque mondiale, l'ARE n'arrive pas à maintenir une concurrence de prix, du fait que la SNEL offre à ses clients des tarifs subventionnés (inférieurs aux coûts), ce qui rend difficile aux opérateurs privés de commercialiser leur électricité à des prix raisonnables. Quant au secteur des transports, notamment routier, il est dominé par des opérateurs privés informels.

38. Régis par un nouveau cadre juridique en cours de consolidation, les PPP ne font toutefois pas l'objet d'une politique nationale claire, alors même que le portefeuille de projets est déjà en expansion. La loi 18/016 du 9 juillet 2018 décrit les modalités d'identification, de sélection, de validation et de suivi des PPP. La loi prévoit une stricte séparation entre les fonctions de gestion, de régulation et d'approbation et de contrôle, et établit en particulier le rôle clé de l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP), se voyant confier des responsabilités liées à la sélection et l'évaluation des projets PPP ainsi que leurs suivis tant *a priori*³⁵ qu'*a posteriori*. En application de la loi, le décret 21/04 du 2 octobre 2021 crée l'unité de conseil et de coordination du partenariat public privé (UC-PPP), nouvel établissement public sous tutelle du Ministère du plan. Entre autres missions, l'UC-PPP est chargée d'appliquer la politique nationale en matière de PPP, tenir une base de données des PPP, assister la préparation des projets et rendre compte au Gouvernement sur les projets PPP réalisés tous les ans. L'UC-PPP assure également le secrétariat technique de la Commission permanente de validation des projets, chargée de l'analyse et de l'approbation technique des évaluations, dossiers d'appels d'offres et contrats. Ce décret redistribue ainsi des fonctions qui étaient attribuées à l'ARMP dans la loi de 2018 ; en pratique, le décret est en cours d'opérationnalisation. Par ailleurs, d'autres textes d'application sont encore nécessaires pour la pleine mise en œuvre du cadre juridique³⁶. La RDC ne dispose pas d'une politique nationale pour guider l'utilisation des PPP³⁷, que l'UC-PPP a la responsabilité d'appliquer. Dans l'attente de la pleine

des télécommunications : loi cadre 013/2002 du 16 octobre 2002 sur les télécommunications et loi 014/2002 du 16 octobre 2002 portant création de l'Autorité de régulation de la poste et des télécommunications.

³³ Plusieurs rapports de la Banque mondiale sont utilisés pour soutenir l'effectivité sur cette dimension : *Increasing Access to Electricity in the DRC: Opportunities and Challenges*. 2020 ; RDC : *Diagnostic systématique pays - Priorités de politiques pour réduire la pauvreté et promouvoir la prospérité partagée dans un pays fragile sortant d'un conflit*. 2018.

³⁴ Dans le secteur de l'électricité, des entreprises minières ont construit leurs propres centrales électriques pour surmonter les limites de capacités de production de la SNEL.

³⁵ En confiant à l'ARMP le contrôle *a priori*, la loi sur les PPP complexifie le rôle du régulateur car le contrôle *a priori* devrait plutôt revenir à la DGCMP comme le prévoit la loi sur les marchés publics et le décret portant attributions de cette direction.

³⁶ Les autres textes d'application doivent préciser, entre autres, le modèle de fiche de projet, les modalités d'approbation et les différentes catégories d'autorités approbatrices et les modalités d'octroi de cette garantie de l'État. Sont également attendus un arrêté pour définir les autorités approbatrices et fixer les seuils d'approbation des marchés publics des PPP et un texte fixant le délai de réponse de l'autorité contractante aux demandes d'éclaircissements des candidats.

³⁷ Une politique des PPP est un document officiel, souvent adopté par le Gouvernement, qui vise à expliquer et encadrer les conditions du recours à ce mode de financement et qui indique les marchés

application de la loi sur les PPP, les procédures institutionnelles sous-jacentes aux PPP souffrent d'une fragmentation entre différentes structures (notamment l'ARMP et l'ACGT), et le suivi consolidé et centralisé de l'ensemble du portefeuille de projets en cours n'est pas assuré.

39. Le cadre juridique sur la supervision des entreprises publiques n'exige pas le passage en revue de leurs plans d'investissement par le Gouvernement, même s'il est effectué en pratique. Le Ministère du portefeuille assure la tutelle financière des entreprises publiques, ce qui inclut un suivi de la performance financière des entreprises publiques (en collaboration avec les ministères de tutelle technique)³⁸. Les entreprises publiques sont tenues de déposer à l'autorité de tutelle financière leurs états financiers annuels et de les publier, en cohérence avec les règles de l'OHADA. Le Conseil Supérieur du Portefeuille (CSP), placé sous l'autorité directe du Ministre du Portefeuille, a pour mission d'exécuter des missions de suivi, de contrôle et d'évaluation des entreprises du portefeuille ainsi que de proposer, le cas échéant, des plans de redressement financiers ou de restructuration proposés par le Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises Publiques (CORIREP).³⁹ Il a également la responsabilité d'élaborer les états financiers consolidés du portefeuille de l'État et de produire des rapports d'activité, sans obligation explicite de publication, et de conseiller le Ministre sur leurs programmes d'investissement et de financement, en collaboration avec les ministères sectoriels concernés. Toutefois, il n'y a pas d'obligation juridique explicite de soumission par les entreprises publiques de leurs plans d'investissement au Ministère du portefeuille pour revue. En pratique, selon le CSP, les entreprises publiques lui soumettent pourtant leurs plans d'investissements. Il n'y a en revanche pas de rapport consolidé publié sur ces plans ou sur leurs états financiers. La déclaration sur les risques budgétaires de 2022 contient toutefois des informations sur le niveau d'endettement et la performance financière des entreprises du portefeuille.

40. La clarification du cadre juridique sur les PPP constitue une priorité élevée de réforme. Compte tenu de la volonté politique des autorités de recourir aux PPP de manière soutenue pour le développement d'infrastructures, il est urgent de finaliser les décrets d'application de la loi PPP, et de régler les conflits entre les différents textes juridiques en clarifiant la répartition des rôles⁴⁰ entre les différentes structures (notamment ARMP, UC-PPP et DGCMP). Le Ministère des finances (DGDP) doit aussi jouer un rôle crucial en tant que garant de la viabilité financière des projets, en particulier dans leur évaluation et leur adoption. Une politique nationale sur les PPP devrait être établie, précisant en particulier les marchés d'infrastructures ouverts aux PPP, les principes de partage de

d'infrastructures ouverts aux PPP, les principes de partage de risque, les objectifs de financements par PPP à réaliser, le type de contrats, une liste de projets viables susceptibles d'être réalisés en PPP, ainsi que des informations sur les critères de sélection de projets, le suivi et le reporting, entre autres.

³⁸ Loi 08/010 du 7 juillet 2008 fixant les règles relatives à l'organisation et la gestion du portefeuille de l'État.

³⁹ Décret 13/036 du 03 septembre 2013 portant création, organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur du Portefeuille et décret 9/15 du 24 avril 2009 portant création, organisation et fonctionnement du COPIREP.

⁴⁰ Tel qu'exprimé dans le rapport FAD de 2021 sur l'émergence d'une fonction de gestion des risques budgétaires, « dans une architecture idéale, le Ministère du plan serait impliqué dans l'identification des projets et leur sélection en conformité avec plan de développement, les ministères sectoriels seraient en charge du pilotage des négociations et de la conclusion des contrats, sous la régulation de l'ARMP qui serait conseillée par l'unité technique rattachée au Ministère du plan, et avec l'implication active des ministères des finances et du budget pour l'approbation financière des projets après leur évaluation, comprenant l'analyse des risques budgétaires. L'approbation des contrats serait soumise aux unités approbatrices qui seront créées par décret, le Ministère des finances devant y jouer un rôle crucial en tant que garant de la viabilité financière des projets. Le suivi des contrats serait assuré par l'ARMP, les autorités sectorielles et le Ministère des finances pour les risques budgétaires ».

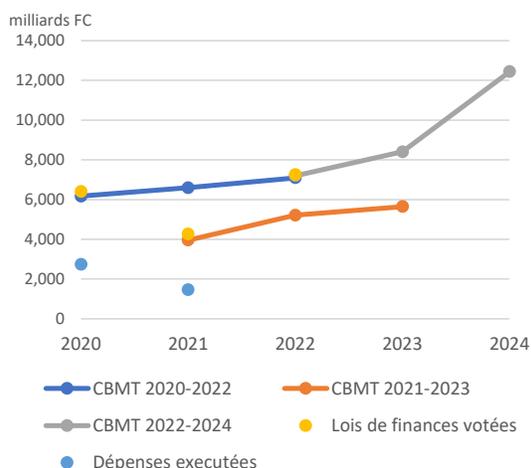
risque, les objectifs de financements par PPP à réaliser, une liste de projets viables susceptibles d'être réalisés en PPP, des informations sur les critères de sélection de projets, leur suivi ainsi que le rôle des autorités publiques tout au long du processus. Un effort doit également être fait pour que l'ARMP et l'UC-PPP puissent tenir un registre à jour de l'ensemble du portefeuille de PPP, y compris ceux qui sont actuellement logés dans d'autres structures (comme l'ACGT). Par ailleurs, au vu de l'importance des entreprises publiques dans la fourniture de certains services publics de base, la transparence de leurs relations financières avec le gouvernement, ainsi que leur bonne gouvernance et leur surveillance efficace par le gouvernement sont des facteurs indispensables. Bien que cela soit de priorité moins élevée au titre du PIMA, les autorités devraient publier un rapport annuel consolidé sur la situation financière des entreprises publiques, qui comprendrait des informations sur les montants qu'elles investissent. La préparation et la publication de documents présentant une stratégie du portefeuille, couvrant les objectifs visés par l'actionnariat public et les objectifs de performance et d'investissement des entreprises, seraient également utiles.

C. ALLOCATION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT PUBLIC AUX SECTEURS ET PROJETS APPROPRIÉS

6. Budgétisation pluriannuelle (*Force Institutionnelle : Moyenne ; Effectivité : Faible ; Priorité de réforme : Élevée*)

41. Les grands projets d'investissement public ont un impact budgétaire étalé sur le moyen terme. Il est important de disposer de leurs coûts totaux et de l'échéancier prévisionnel des obligations de paiement liées à leur exécution, afin d'assurer à tout moment la soutenabilité des dépenses d'investissement par rapport au cadrage macro-budgétaire. La somme des dépenses requises pour les projets en cours et les nouveaux projets doit respecter des plafonds de dépense donnés par le cadrage macro-budgétaire. Les prévisions pluriannuelles des dépenses d'investissement doivent apparaître dans la documentation budgétaire, même si le système budgétaire est axé sur l'année. Les trois dimensions de cette institution visent à vérifier la prise en compte de la pluri-annualité dans la programmation des investissements publics. La première dimension examine s'il existe des projections pluriannuelles des dépenses d'investissement et le degré de détail de ces projections. La deuxième dimension évalue si des plafonds pluriannuels des dépenses d'investissement sont notifiés aux ministères pour leur permettre de prioriser efficacement leurs projets. La troisième dimension identifie si les coûts totaux estimés pour chaque projet, et les dépenses requises pour chaque année dans ce total, sont connus et accessibles au public.

Figure 3.D. Budgets d'investissement successivement prévus et votés (milliards FC)



Source : CBMT 2020-2022, 2021-2023, 2022-2024, LFI (titres VII et VIII) de 2020, 2021, 2022, CdC : rapport sur la loi de reddition des comptes 2020, DGPPB : ESB de dépenses par rubrique au 31 décembre 2021.

42. Les projections de dépenses en capital pluriannuelles ventilées par ministère sont publiées, mais les dépenses *in fine* votées dans le budget s'en écartent significativement. Le CBMT élaboré chaque année par le Gouvernement, conformément à l'article 76 de la LOFIP, contient la projection des enveloppes de dépenses en capital pour les trois années à venir (cf. Institution 1). Du CBMT découlent les cadres des dépenses à moyen terme (CDMT), qui ventilent les dépenses en capital sur trois ans en section (ministère) et rubrique⁴¹. Il existe toutefois des écarts importants entre ces projections pluriannuelles des dépenses en capital et les lois de finances initiales (LFI) votées, ce qui réduit l'utilité de l'exercice pour la programmation. Les budgets d'investissement des trois dernières LFI s'écartent ainsi significativement (jusqu'à près de 40 %) des prévisions pour n+1 et n+2 contenues dans les CBMT publiés antérieurement (Figure 3.D).

43. Des plafonds triennaux sont appliqués à chaque ministère à titre indicatif aux dépenses en capital, mais divergent fortement des budgets votés. La circulaire budgétaire de juin communique ces plafonds indicatifs de dépenses en capital, ventilées par ministère et rubrique dans des CDMT⁴². Il y a toutefois des écarts importants entre ces plafonds ministériels, et les lois de finances votées, tout comme il y a des écarts entre les CDMT rattachés aux CBMT et les lois de finances. La comparaison des plafonds pour quatre ministères intensifs en infrastructures (circulaire budgétaire de 2022) avec les montants votés en LFI 2022 montre des dépassements significatifs, avec des écarts allant dans les deux sens, de plus de 15 % (Tableau 3.B).

Tableau 3.B. Comparaison des plafonds ministériels de dépenses en capital présentés dans le CDMT et enveloppes votées dans la loi de finances pour 2022

⁴¹ Il y a trois rubriques relatives à l'investissement : investissements sur ressources extérieures, investissements sur ressources propres, et investissements sur transferts aux provinces et ETD.

⁴² Selon la circulaire pour la préparation du budget 2022, la détermination des besoins de chaque secteur doit tenir compte de la contrainte budgétaire, notamment des enveloppes sectorielles notifiées en annexe à la circulaire (présentant des CDMT).

Sections - ministères	Estimation 2022, CDMT 2020-2022, en milliards de FC	Estimation 2022, CDMT 2021-2023, en milliards de FC	Plafond circulaire LF 2022, en milliards de FC	Loi de finances votée 2022, en milliards de FC	Écart, en %
42 - Infrastructures et travaux publics	673	360	257	1,063	314%
37 - Santé publique, hygiène et prévention	373	822	1,001	946	-5%
38 - Enseignement primaire, secondaire et technique	949	821	796	624	-22%
51 - Transports et voies de communication	485	365	276	388	40%

Sources : Circulaire budgétaire pour la préparation du budget 2022, LFI 2022, CDMT 2020-2022 (octobre 2019), CDMT 2021-2023 (juillet 2020).

44. Les projections du total des coûts de construction des grands projets d'investissement ne sont ni publiées, ni consolidées ou tenues à jour de manière exhaustive, même en interne. Le Ministère du plan gère le Programme d'investissements publics (PIP) qui a vocation à assurer l'articulation, sur un horizon triennal glissant, entre la planification et la budgétisation⁴³. Le PIP⁴⁴ est ventilé par ministère, et inclut les coûts totaux des projets, ainsi que les dépenses annuelles prévues sur les trois années à venir. Le PIP ne serait toutefois plus publié avec la documentation budgétaire depuis le début des années 1990⁴⁵. La version tenue en interne ne reprend pas exhaustivement tous les projets, totalisant des montants globaux très inférieurs à ceux budgétés chaque année. En outre, il n'est pas mis à jour régulièrement. En pratique, le lien entre le PIP, outil géré par le Ministère du plan, et le processus de formulation budgétaire est ténu. Le Ministère du budget n'a accès au PIP que sur demande, et le PIP n'est pas actuellement utilisé dans le processus de formulation budgétaire.

45. L'utilisation du PIP comme outil central du lien entre planification et budgétisation est une priorité de réforme élevée. Le rôle du PIP comme support de la programmation, budgétisation pluriannuelle et sélection des projets devra être posé dans le futur décret sur la gestion des investissements publics. La publication d'un PIP pluriannuel dans la documentation budgétaire, faisant ressortir les coûts totaux des projets à un horizon pluriannuel, est considéré comme une bonne pratique internationale. Ceci impliquerait une remontée plus systématique et plus fréquente d'informations sur le coût total (et leur évolution) des projets envisagés et en cours par les ministères sectoriels vers le Ministère du plan. Il est ainsi important d'assurer un partage automatisé de cette information avec les Ministères du budget et des finances, ainsi que l'incorporation de l'examen du PIP dans le processus de formulation budgétaire, et sa publication avec la documentation budgétaire, en annexe de la loi des finances. Dans un premier temps, un PIP, dont le montant total serait aligné sur le budget et les CBMT, pourra être produit et publié avec la LFI de 2023. Une mise à jour du PIP actuel sera nécessaire pour s'assurer qu'il englobe tous les projets en cours ou sur le point de démarrer.

7. Exhaustivité et unité du budget (*Force Institutionnelle : Faible ; Effectivité : Faible ; Priorité de réforme : Élevée*)

⁴³ Le manuel PIP de 2009 détaille les procédures d'élaboration, d'exécution et de suivi-évaluation du PIP. Le manuel n'est pas formellement couvert actuellement par un texte juridique, mais il tire ses origines de la loi N°86/001 du 7 mars 1986 portant approbation du premier plan quinquennal 1986-1990.

⁴⁴ Le diagnostic ici se fonde largement sur la dernière version du PIP transmise à la mission, couvrant la période 2021-2023.

⁴⁵ Source : Ministère du plan, rapport de la conférence de programmation des investissements publics 2020-2022.

46. Cette institution vise à évaluer l'exhaustivité et l'unité du budget d'investissement.

Seule une présentation de toutes les dépenses en capital dans le cadre du budget ainsi que la coordination des dépenses d'investissement et des dépenses de fonctionnement correspondantes permettent de prendre des décisions budgétaires optimales. Ainsi, il faut assurer que (i) les dépenses en capital sont réalisées pour la plupart dans le cadre du budget, (ii) tous les projets d'investissement quelle que soit leurs sources de financement sont présentés dans la documentation budgétaire, et (iii) les budgets d'investissement et de fonctionnement sont préparés et présentés ensemble dans la documentation budgétaire.

47. Alors que le cadre juridique permet des dépenses en capital significatives au travers d'entités extrabudgétaires, sans autorisation parlementaire, une grande partie de leurs dépenses sur financement du Trésor est incluse dans le budget⁴⁶.

Des entités extrabudgétaires porteuses de projets d'investissement existent sous forme d'établissements publics, comme l'Office des Routes (OR), et l'Office des Voiries et Drainages (OVD), et de services publics, comme l'ACGT. Ils ne sont pas dans l'obligation d'obtenir une autorisation parlementaire pour leurs dépenses d'investissement sur financement du Trésor ou de les enregistrer dans le budget général. L'autorisation de leurs budgets et leur contrôle sont à la charge de leur ministère de tutelle (le Ministère des infrastructures et travaux publics dans les trois cas)⁴⁷. La LOFIP ne prévoit pas non plus que leurs dépenses soient inscrites en LFI, même pour information. La mission n'a pas pu vérifier les budgets annuels d'investissement de ces entités, mais il y a lieu de penser qu'ils sont significatifs⁴⁸. Dans les faits, les dépenses en capital de l'OR et de l'OVD sont au moins partiellement incluses dans la documentation budgétaire, mais pas celles de l'ACGT⁴⁹. Selon les estimations de la mission, plus de 75% des dépenses en capital sur ressources du Trésor des entités extrabudgétaires sont ainsi présentés dans le budget⁵⁰. Malgré cette pratique positive pour certaines, il faut signaler que la non-inscription de projets en loi de finances est fréquente, pour tous types de projets, y inclus ceux des entités budgétaires, posant ainsi un problème de crédibilité du budget (Encadré 3.A).

48. Il n'y a pas d'obligation d'inclure les projets d'investissement des entreprises publiques ou les PPP dans la documentation budgétaire, même si certains y figurent. La LOFIP définit les dépenses en capital sur financement extérieur comme une rubrique de la loi de finances, même si les projets des bailleurs sont souvent exécutés par des entités extrabudgétaires

⁴⁶ Ce paragraphe (dimension 7a de l'évaluation) est consacré aux entités extrabudgétaires qui exécutent des dépenses sur financement du Trésor. Les projets sur financement extérieur et les PPP sont couverts par le paragraphe suivant (dimension 7b). Même si l'ACGT a été créée en premier lieu pour gérer des projets sur financement extérieur, son rôle a évolué pour également gérer des projets sur financement du Trésor.

⁴⁷ La loi n° 08/009 sur les établissements publics ne prévoit pas que leurs budgets soient inclus ou annexés à la LFI, ou autorisés par l'Assemblée nationale. Pour ce qui est des services publics, ils jouissent d'une autonomie administrative et financière d'après leurs décrets de création (voir décret n° 08/017 du 26 août 2008 portant création, organisation et fonctionnement de l'ACGT). Ici aussi, le Ministère de tutelle approuve le budget sans qu'une autorisation parlementaire ou inclusion en loi de finances ne soit prévue.

⁴⁸ L'ACGT déclare gérer un budget de 2,3 milliards de dollars (site internet). En comparaison, les dépenses en capital du budget annuel de la RDC dans la LF 2022 totalisent 3,6 milliards de dollars.

⁴⁹ Des dépenses en capital de l'OR et de l'OVD sont inscrites dans le budget annuel de la LF 2022, sous le budget d'investissement du MITP. Pour l'ACGT, alors que son budget de fonctionnement figure dans la loi de finances, les projets d'investissement qu'il gère sont en dehors du budget général.

⁵⁰ Estimation très approximative, fondée sur la LF 2022 (chiffres pour l'OVD et l'OR), et le rapport annuel de l'ACGT de 2017.

dispensées d'inscrire leurs budgets en loi de finances (comme l'ACGT ou le BCECO). Pour ce qui est des projets d'investissement des entreprises publiques et des PPP, la LOFIP ne prévoit qu'ils soient inclus pour information dans la documentation budgétaire. L'analyse de la LFI de 2022 permet de constater toutefois qu'en pratique, la documentation budgétaire couvre des projets dans les trois catégories. Il n'est cependant pas possible d'avérer que la majorité des projets y figurent, car il n'existe pas de liste consolidée des projets dans aucune de ces trois catégories.

- *Les projets financés sur ressources extérieures sont inclus en LF, en principe, même si certains - notamment les projets de l'ACGT financés par les partenaires chinois, et quelques projets exécutés par le BCECO⁵¹ - n'y figurent pas. Aussi, il est fréquent que des projets soient exécutés sans inscription au budget préalable (encadré 3.A).*
- *Certains projets PPP figurent dans la documentation budgétaire depuis la LFI 2022. La DRB inclut en effet une liste des PPP de l'ACGT, mais omet d'autres PPP, comme ceux portés par l'OVD, ou le port en eaux profondes de Banana⁵².*
- *Certains projets portés par des entreprises publiques sont également inclus. Les ministères de tutelle respectifs supervisent les dépenses en capital et leur inscription éventuelle en LFI.*

Encadré 3.A. Écart entre projets d'investissement inscrits au budget et exécutés

Le PEFA estime que seulement 31,6% des projets exécutés en 2018 avaient été préalablement inscrits au budget. La dernière loi de reddition des comptes sur l'exercice 2020 fait ressortir un constat similaire :

- Les dépassements des crédits budgétaires d'investissement sont importants (avec un taux d'exécution de plus de 120%).
- Un nombre important de projets non initialement inscrits en LF sont exécutés, surtout pour les projets sur financement extérieur (292 projets exécutés alors que 153 avaient été inscrits).
- De l'autre côté un grand nombre des projets inscrits en LF ne sont pas exécutés, surtout pour les projets sur financement propre (41 projets exécutés pour 708 inscrits).

Projets d'investissement	Nombre de projets	Montant, en FC	Taux d'exécution
Dépenses en capital sur ressources extérieures			
Total identifié	399		
Inscrits en loi des finances	153	2 037 milliards	
Exécutés (avec ou sans prévisions)	292	2 446 milliards	120%
Dépenses en capital sur ressources propres			
Inscrits en loi des finances	708	160 milliards	
Exécutés (avec ou sans prévisions)	41	201 milliards	126%

Source : Cour des comptes : Rapport sur l'exercice 2020, section 3.2.1.2. NB : taux d'exécution comparant exécution à la loi de finances rectificative.

49. Les budgets d'investissement et de fonctionnement sont présentés ensemble dans la LFI, mais préparés de façon relativement séparée. Selon l'article 77 de la LOFIP, le Ministère du budget prépare le projet de loi de finances de l'année (couvrant les budgets d'investissement et de fonctionnement) qui est transmis sous forme d'un document consolidé à l'Assemblée nationale. La bascule vers le budget programme est en cours et devrait aboutir en 2024. Le budget contient une

⁵¹ Selon le BCECO, il n'agit que comme exécutant sur ces projets, en qualité de maître d'ouvrage délégué. L'inscription des dits projets dans la LF relève du maître d'ouvrage.

⁵² La LFI 2022 inclut des crédits pour le port en eaux profondes de Banana pour la Société congolaise des transports publics. Il semblerait cependant qu'il y a eu une erreur d'inscription, vu que cette entité a été écartée de la gestion du PPP.

présentation par classification fonctionnelle, mais n'étant pas croisée avec la classification économique, il n'est pas possible de savoir comment les budgets de fonctionnement et d'investissement se complètent. Dans les faits, il y a encore une dualité importante dans la préparation des budgets. La préparation du budget d'investissement est coordonnée par le Ministère du plan, qui communique des instructions spécifiques aux ministères sectoriels⁵³. Le résultat de ce processus est présenté au Ministère du budget lors des conférences budgétaires. Bien que les fiches projets partagées par les ministères sectoriels incluent des informations sur les besoins en crédits de fonctionnement découlant des projets d'investissement, le Ministère du budget n'a pas de procédure pour vérifier que les estimations sont fiables ou que les crédits concomitants soient inscrits dans les budgets de fonctionnement. En outre, la classification par titre n'est qu'imparfaitement respectée, les titres VII et VIII qui constituent normalement les dépenses en capital comprenant, dans les faits, des dépenses de fonctionnement⁵⁴.

50. L'inclusion dans la loi de finances de toutes les dépenses en capital est une priorité de réforme élevée et le renforcement de l'intégration entre budgets d'investissement et de fonctionnement une priorité moyenne.

- *L'inclusion dans la documentation budgétaire de toutes les dépenses en capital, tous modes de gestion et sources de financement confondus, est une priorité de réforme élevée.* D'importants travaux sont nécessaires pour renforcer la crédibilité du budget, et prévus au titre du Plan d'actions prioritaires pour la mise en œuvre du plan stratégique actualisé de réforme des finances publiques. En l'état actuel, une partie significative des dépenses en capital tombent sous des règles de gestion exceptionnelles, étant gérés notamment par des entités extrabudgétaires. Il faudra renforcer les règles pour assurer l'inclusion systématique des projets dans la documentation budgétaire, assurant ainsi la transparence et créant la base pour une reddition des comptes adéquate. Le futur décret sur la gestion des investissements publics pourra émettre le principe que tout projet d'investissement public serait à inclure dans le budget.
- *Une seconde priorité de réforme, d'importance moyenne, est une meilleure intégration des processus de préparation des budgets d'investissement et de fonctionnement (Encadré 3.B).* La coordination pourra se renforcer en première instance dans les ministères sectoriels, au travers de mécanismes d'échange entre les Directions des études et programmation (DEP) et les responsables de la préparation des budgets de fonctionnement, et, comme seconde instance, au travers de procédures pour la vérification de la cohérence des deux budgets par le Ministère du Budget en amont et pendant les conférences budgétaires. Le passage au budget programme devrait contribuer à mieux intégrer les budgets d'investissement et de fonctionnement. Une version commentée du plan comptable de l'État serait utile pour assurer la bonne codification économique des dépenses en pratique. Sur l'horizon septennal du Programme de réformes de la

⁵³ Le Ministère du plan a organisé des conférences de programmation des investissements, avec participation des ministères sectoriels et de la Direction de Préparation et du Suivi du Budget (DPSB) du MB jusqu'en 2018.

⁵⁴ La présentation en loi de finances des projets d'investissement ne contient pas une codification déclinant les dépenses des projets par nature économique. La totalité des montants associés aux projets est considérée comme de l'investissement, alors que les plans de travail budgétisé annuel (PTBA) des projets contiennent bien un descriptif de toutes les natures de dépenses (biens et services, fonctionnement des unités de projets, etc.). D'autres projets, de par leur intitulé, ne semblent couvrir que des dépenses de fonctionnement (les honoraires des consultants, etc). La RDC devra évoluer vers une codification des projets par nature de dépenses de manière à isoler dans les dépenses de projets ce qui constitue la formation brute de capital fixe de ce qui est du pur fonctionnement.

gestion des finances publiques, une unification plus poussée des procédures de préparation des budgets de fonctionnement et d'investissement devrait être recherchée, afin d'aligner la RDC avec les meilleures pratiques internationales et d'assurer une coordination optimale des différentes catégories de dépenses.

Encadré 3.B. Exemples pays pour la préparation conjointe des budgets d'investissement et de fonctionnement

Indonésie

- Des réformes récentes des processus de planification et de formulation du budget favorisent une allocation des ressources basée sur les résultats, indépendamment du fait qu'il s'agisse de crédits d'investissement ou de fonctionnement. Pour assurer une intégration des dépenses en capital et récurrentes, beaucoup de Ministères sectoriels ont créé des divisions intégrées de planification et de budgétisation au sein de leurs directions. Par exemple, au sein du ministère de l'éducation, la direction générale des écoles a cinq directions dont chacune dispose d'une division de planification et de budgétisation qui couvre aussi bien les dépenses d'infrastructure que récurrentes. Cette structure organisationnelle promeut la communication et la coordination.
- Les propositions de dépenses en capital et récurrentes sont présentés sous une même activité, programme et fonction, et sont discutées conjointement quand les programmes de travail annuels et les budgets sont formulés. En plus de cette intégration des processus de planification et formulation du budget, des classifications budgétaires harmonisées sont utilisées dans les systèmes d'information.

Jordanie

- Les budgets d'investissement et de fonctionnement sont formulés par la direction générale du budget et présentés dans un même document. Le Ministère du plan joue un rôle clé notamment dans la sélection des projets d'investissement public, me ne participe pas au processus de la préparation consolidée du budget.

Île Maurice

- Les processus de préparation du plan d'investissement du secteur public (PSIP), du budget annuel et du CBMT sont bien coordonnés et intégrés étroitement. Le budget inclut l'information sur les dépenses en capital et récurrentes classées selon une structure programmatique (avec plus de 200 programmes). Des détails sur les projets d'investissement sont donnés dans le PSIP, présenté chaque année avec la documentation budgétaire au Parlement.
- Des équipes de support aux Ministères sectoriels (*Sector Ministry Support Teams, SMSTs*) aux Ministères des finances et du développement économique (MOFED) font les revues des plans sectoriels des Ministères et de leurs propositions de budget. Le MOFED est également impliqué dans le processus d'évaluation et de sélection des projets d'investissement public.

Source : Mission, information provenant de missions PIMA antérieures

8. Budgétisation de l'investissement (*Force Institutionnelle : Moyenne ; Effectivité : Moyenne ; Priorité de réforme : Moyenne*)

51. Les procédures budgétaires doivent viser à faciliter la disponibilité des crédits au cours du cycle pluriannuel de construction des projets. Les trois dimensions relevant de cette institution se concentrent sur trois procédures. La première dimension évalue si les engagements futurs liés aux projets d'investissement sont reflétés dans les documents budgétaires. Les décideurs doivent toujours être conscients du coût total d'un projet et du montant qui doit être affecté dans le futur. La deuxième dimension concerne la possibilité de réaffecter des fonds à partir des dépenses en capital au cours de l'année budgétaire. Le budget d'investissement peut être réduit si des crédits d'investissement peuvent être transférés au budget de fonctionnement, ce qui peut rendre plus difficile la mise en œuvre du budget d'investissement. Enfin, la troisième dimension porte sur la priorisation des projets en cours par rapport aux nouveaux. Si les projets en cours ne reçoivent pas

un financement suffisant pour couvrir les dépenses prévues dans l'année budgétaire, ces projets comporteront des retards d'exécution générateurs d'inefficacités et de surcoûts.

52. La budgétisation en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP), qui doit permettre de suivre les paiements futurs associés aux projets d'investissement, n'est pas encore appliquée. Les articles 42 et 78 de la LOFIP prescrivent la budgétisation en AE-CP, ainsi que la production d'une annexe au projet de loi de finances présentant les AE et l'état de leur consommation, qui a vocation à produire de l'information sur les coûts totaux des projets, les montants engagés et les montants décaissés. Dans les faits, cette réforme est en cours, ce qui signifie qu'à ce stade, les documents budgétaires ne contiennent que les crédits de paiement associés aux projets pour la première année. Le PIP établi en interne par le Ministère du plan fait ressortir le coût total des projets d'investissement ainsi qu'une projection des crédits de paiement pour les trois prochaines années ; toutefois, le PIP n'est pas exhaustif et ne fait pas partie de la documentation budgétaire transmise au Parlement (voir Institution 6). Au total, la documentation budgétaire envoyée au Parlement ne contient pas d'information sur les coûts totaux ou pluriannuels des projets d'investissement.

53. Les transferts de crédits des dépenses en capital vers les dépenses de fonctionnement sont possibles par voie d'arrêté ministériel, mais ne surviennent pas en pratique. L'article 47 de la LOFIP prévoit que des virements de crédits peuvent être opérés entre les titres par arrêté du Ministre en charge du budget ; cela signifie donc que le Ministre du budget peut permettre des virements de crédits d'investissement vers les crédits de fonctionnement. La LOFIP ne fait pas état de plafonds quant au montant de ces virements. En pratique toutefois, aucun virement des crédits d'investissement vers les dépenses courantes n'a été constaté sur les années récentes⁵⁵. Cela est lié entre autres au fait qu'un module de gestion des mouvements de crédits a été développé par la Coordination informatique interministérielle (C2I) dans l'application PREPABUD pour appliquer un « verrou » sur les virements des crédits.

54. Les projets en cours ne sont pas priorités dans l'allocation des ressources budgétaires pour garantir leur achèvement dans les délais prescrits pour leur réalisation. La circulaire annuelle relative à l'élaboration du budget ainsi que les lettres du Ministre du Plan qui encadrent la budgétisation des investissements publics recommandent aux ministères sectoriels de prioriser les projets en cours dans leurs demandes de crédits. Il n'y a toutefois pas de mécanisme plus contraignant d'allocation prioritaire des crédits à la poursuite de l'exécution des projets en cours. Il en résulte la mise à l'écart, d'une année à l'autre, de certains projets en cours d'exécution au profit de nouveaux projets ; puis leur éventuelle réapparition dans le budget des exercices subséquents, au gré des choix et décisions des ministères sectoriels non contrôlés ni par le Ministère du plan, ni par celui du budget (voir le cas du Ministère des mines dans l'encadré 3.C). Cette situation allonge la durée des projets et en fait augmenter le coût final de réalisation à cause des interruptions dans l'exécution, faute de crédits budgétaires.

Encadré 3.C. Budgétisation dans le moyen terme des projets d'investissement du Ministère des mines

De 2019 à 2022, les projets budgétisés pour le compte du Ministère des mines sont passés de six à trois avec des discontinuités ; ce qui atteste que l'inscription budgétaire n'est pas une garantie de permanence jusqu'à parfait achèvement.

- Trois des six projets budgétisés en 2019 ne l'ont pas été en 2020.

⁵⁵ Exprimé par les ministères rencontrés et vérifié par la mission sur la base d'un extrait des virements de crédit produits pour la loi de finances rectificative 2021.

- Deux des trois projets budgétisés en 2020 ne l'ont pas été en 2021.
- Un projet budgétisé en 2019, non budgétisé en 2020 est ressuscité en 2021.
- En 2022, trois nouveaux projets sont budgétisés et tous les autres projets en cours ont été mis en veilleuse dont l'un est en fait ressuscité avec une codification différente de celle de 2019 avec un coût total nettement révisé à la hausse ; ce qui le classe comme un nouveau projet.

Source : Mission sur la base des données du Ministère des mines.

55. La réforme sur la sécurisation des crédits d'investissement présente un degré moyen de priorité et doit s'inscrire en lien avec la bascule vers le budget programme. Les marges de progression résident avant tout dans la pleine mise en œuvre de la budgétisation en AE-CP à l'horizon 2024 et dans la communication au Parlement du PIP, qui permettrait de renforcer la connaissance et le suivi du coût total et des engagements pluriannuels attachés à chaque projet (Institution 6). Le guide de budgétisation en AE-CP devra en particulier préciser que l'état de consommation des AE doit contenir une déclinaison par projet. Cette information contribuerait également à rendre possible la priorisation des projets en cours avant de financer de nouveaux projets, un principe général qui pourrait être formellement établi dans le futur décret sur la gestion des investissements publics.

9. Financement des activités d'entretien (*Force Institutionnelle : Moyenne ; Effectivité : Faible ; Priorité de réforme : Moyenne*)

56. Un actif en infrastructure ne peut pas offrir les avantages promis lors de sa conception s'il n'est pas entretenu correctement. Cette institution se concentre sur la question de savoir si les besoins d'entretien sont connus et comment ces besoins d'entretien sont reflétés dans le budget et dans la planification. La première dimension porte sur l'existence d'une méthodologie permettant de déterminer la nécessité d'un entretien de routine. Sauf exceptions, l'entretien de routine est financé par le budget de fonctionnement. La seconde dimension porte sur l'existence d'une méthodologie permettant de déterminer le besoin d'entretien en capital (améliorations majeures, réhabilitations et reconstruction). En principe, les dépenses liées à ce type d'entretien sont inscrites dans le budget d'investissement. La troisième dimension se concentre sur la disponibilité de l'information pour déterminer le montant du financement de l'entretien inclus dans les plans nationaux ou sectoriels, et alloué dans le budget.

57. L'estimation des besoins en entretien de routine souffre de l'absence de méthodologies standard pour les déterminer, à l'exception du secteur routier. Selon l'ACGT, une méthodologie standard est utilisée pour soutenir l'entretien des routes ; la mission n'a toutefois pas eu accès à cette méthodologie. Il n'existe pas de méthodologie dans d'autres secteurs, y compris en matière d'entretien de bâtiments. Dans le secteur routier, les processus d'entretien sont bien formalisés, assurés par les gestionnaires routiers (OR, OVD et Office des Voies de Dessertes Agricoles) et couverts financièrement par le Fonds National d'Entretien (FONER). Mais en dépit de cette institutionnalisation, les besoins sont supérieurs aux financements disponibles. Les besoins financiers pour couvrir l'entretien de routine du réseau routier de la RDC sont estimés par le FONER à 340 millions de dollars par an⁵⁶. En revanche, le Programme annuel d'entretien routier pour l'année 2020, construit sur la base des besoins exprimés par les gestionnaires routiers s'est élevé à seulement 108 millions de dollars, soit 32 % des besoins réels ; et seuls 73 % de ces montants ont pu être effectivement affectés à l'entretien courant (Tableau 3.C).

⁵⁶ FONER, Rapport annuel d'activités 2020.

Tableau 3.C. État comparatif entre les besoins d'entretien courant et les financements disponibles (en dollars américains)

Gestionnaires routiers	Besoins réels	Besoins exprimés	Ressources affectées
Office des Routes	-	64 109 631	27 507 280
Office des Voiries et Drainages	-	33 323 492	42 322 209
Office des Voies de Desserte Agricole	-	11 416 034	3 000 000
Cellule des Infrastructures	-	-	4 673 456
Protection du patrimoine routier	-	-	500 000
Autres activités FONER	-	-	1 000 000
Total	340 000 000	108 849 157	79 002 945

Source : Mission sur la base des données du Rapport annuel d'activités 2020 du FONER.

58. L'estimation des besoins de financement des travaux de rénovation et de réhabilitation n'est pas assise sur des méthodologies standard, à l'exception du secteur routier. Selon l'ACGT, comme pour l'entretien de routine, une méthodologie standard est utilisée pour soutenir l'évaluation des besoins de réhabilitation et de rénovation des routes ; la mission n'a toutefois pas eu accès à cette méthodologie. En pratique, on peut trouver plusieurs projets de réhabilitation et rénovation, en particulier dans le secteur routier, mentionnés et inscrits dans le PNSD et le Programme du Gouvernement, de même que dans les lois de finances. Toutefois, il n'est pas clair si cela suffit à combler les besoins de réhabilitation des infrastructures. La mission n'a pas pu vérifier la couverture financière des besoins en travaux de rénovation inscrits au budget de l'État, faute de communication des requêtes d'inscription budgétaire discutées en conférences de programmation et de budgétisation.

59. Les dépenses d'entretien de routine et celles consacrées aux améliorations majeures peuvent être distinguées finement, mais cette distinction n'est pas présente dans la documentation budgétaire. La nomenclature budgétaire de l'État de la RDC (2015) permet de distinguer les entretiens courants de ceux qui augmentent la valeur des actifs⁵⁷. Le budget de l'État est adossé sur cette classification, qui codifie ainsi en dépense de fonctionnement les entretiens courants et en dépenses d'investissement les rénovations et réhabilitations. Le système d'information est en mesure de restituer cette information avec tous les détails par administration et nature économique, tant en prévision qu'en exécution. Toutefois, la documentation budgétaire soumise au Parlement ne fournit pas la distinction, empêchant le Parlement d'approfondir les discussions sur la cohérence de la politique de protection de la valeur des actifs de l'État.

60. Les réformes à mener pour maintenir les actifs en bon état, améliorer leur durabilité et leur valeur sont de priorité moyenne. Il s'agira dans un premier temps de doter l'ensemble des administrations gérant des actifs d'infrastructure des méthodologies standard pour l'estimation des besoins d'entretien courant et de rénovation et réhabilitation ; puis, dans un second temps, de pourvoir une couverture financière suffisante dans le budget de l'État, par exemple en demandant aux ministères sectoriels d'identifier et de prioriser leurs besoins d'entretien de routine et de réhabilitation dans leurs propositions de budget (Encadré 3.D). Le futur décret sur la gestion des investissements publics devra exprimer le principe de la prise en compte systématique de l'entretien des projets lors de leur conception, budgétisation et exécution.

⁵⁷ Les entretiens courants sont inscrits au titre 5 (dépenses de prestation), catégories 5 – 615 (entretien et réparation de matériels et d'équipements) et 5 – 617 (entretien, décoration et réparation d'ouvrages et d'édifices). Les entretiens en capital sont inscrits au titre 8 (Construction, réfection, réhabilitation, addition d'ouvrages et d'édifices, acquisition immobilière), catégories 8-233 (Réhabilitation, réfection, addition d'ouvrages et d'édifices).

10. Sélection des projets (*Force Institutionnelle : Moyenne ; Effectivité : Faible ; Priorité de réforme : Élevée*)

61. La sélection des projets sur la base de critères et procédures objectifs et transparents constitue un facteur clé d'une gestion efficiente des investissements publics. La sélection des projets consiste à choisir, compte tenu des contraintes de financement, des projets d'investissement public, à partir d'un plan ou d'un ensemble de projets évalués, en se basant sur des conditions économiques, sociales, environnementales et politiques pertinentes, pour assurer la parfaite coordination entre les phases du cycle d'investissement. La méthodologie PIMA apprécie (i) l'existence d'une revue de l'évaluation des grands projets avant de les inclure dans le budget ; (ii) la publication et le respect de critères et de processus standard de sélection ; (iii) ainsi que l'existence d'une liste de projets déjà évalués en attente d'être inclus dans le budget annuel.

Encadré 3.D. Un exemple de prise en compte des coûts d'entretien des projets : Afrique du sud

En Afrique du Sud, des modalités d'estimation annuelle des coûts d'entretien par types d'infrastructure ont été définies, ainsi que celles relatives aux besoins de rénovation ou de remplacement, en vue d'une budgétisation conséquente pour assurer la durabilité des actifs non financiers de l'État.

Type d'infrastructure	Budget d'entretien annuel moyen en % du coût de remplacement	Hypothèses clés	Remplacement ou remise en état majeure en sus du budget annuel d'entretien nécessitant un budget d'investissement spécifique
Stockage d'eau en vrac	4-8%	Principalement pour la réparation périodique de travaux électriques et mécaniques, la réparation de dommages causés par les tempêtes, l'entretien de routine et l'entretien périodique	Tous les 30 à 50 ans
Usines de traitement de l'eau	4-8%	Principalement pour les équipements électriques et mécaniques	Tous les 20 à 30 ans
Réservoirs d'eau	2-3%	En général, peu d'entretien, surtout pour les équipements de télémétrie et électriques, la réparation des dommages causés par les tempêtes, la réparation des canalisations, la sûreté et la sécurité, l'entretien de routine et l'entretien périodique	Tous les 20 à 30 ans
Réticulation de l'eau	4-8%	Principalement pour les équipements de télémétrie et de pompage, les réparations d'urgence des fuites et les réparations continues des fuites dues à la dégradation, la réparation des dommages causés par les tempêtes	Tous les 20 à 30 ans
Station d'épuration des eaux usées	4-8%	Principalement pour les équipements électriques et mécaniques, les dommages causés par les tempêtes et l'entretien périodique	Tous les 20 à 30 ans
Réticulation des égouts	4-8%	Principalement pour l'équipement de pompage, la réparation d'urgence des fuites et la réparation continue des fuites dues à la dégradation, l'élimination des blocages, la réparation des dommages causés par les tempêtes	Tous les 20 à 30 ans
Routes et eaux pluviales	5-10%	Principalement pour les réparations d'urgence, la réparation des dommages causés par les tempêtes et l'entretien périodique (resurfacement tous les 7 à 10 ans)	Tous les 20 à 30 ans
Réticulation de l'électricité	10-15%	Principalement pour les réparations d'urgence, la réparation des dommages causés par les tempêtes, la sûreté et la sécurité, l'entretien de routine et l'entretien périodique	Tous les 20 à 30 ans
Bâtiments publics	4-6%	Principalement pour les réparations d'urgence, la réparation des dommages causés par les tempêtes et l'entretien périodique (ex., repeindre et mettre à niveau les produits cosmétiques tous les 5 à 10 ans)	Tous les 30 à 50 ans
Hôpitaux	5-8%	Principalement pour les réparations d'urgence, la réparation des dommages causés par les tempêtes et l'entretien périodique (ex., repeindre tous les 3 à 5 ans et effectuer des mises à niveau cosmétiques et opérationnelles tous les 7 à 10 ans)	Tous les 20 à 30 ans
Écoles	4-6%	Principalement pour les réparations d'urgence, la réparation des dommages causés par les tempêtes et l'entretien périodique (ex., repeindre tous les 5 à 7 ans)	Tous les 30 à 50 ans
Production d'électricité	5-8%	Principalement pour les équipements électriques et mécaniques et en fonction de l'âge et de la technologie des ouvrages	Tous les 30 à 50 ans
Réticulation de l'électricité	10-15%	Principalement pour les réparations d'urgence, les réparations en cas de tempête, la sûreté et la sécurité, l'entretien courant et l'entretien périodique (ex. tous les 7 à 10 ans)	Tous les 20 à 30 ans

Source : Mission

62. La réglementation confie à la CISPIP l'examen des évaluations préalables, mais la CISPIP ne se réunit pas en pratique, et l'examen des fiches projet demeure sommaire. L'arrêté sur la CISPIP de 2019⁵⁸ lui confie un rôle d'analyse et d'évaluation des études de faisabilité des projets en amont de leur éventuelle sélection pour inscription au PIP et au budget. Au sein de la CISPIP, quatre sous-commissions techniques, correspondant aux quatre secteurs de planification, sont en charge des travaux d'analyse et d'évaluation des études de faisabilité des projets sur

⁵⁸ Arrêté du Ministre du plan du 19 juillet 2019 : de nombreux DEP des ministères ont fait part de leur méconnaissance de cet arrêté, qui n'est pas véritablement entré en vigueur.

financements propres et des contreparties des projets sur financements extérieurs⁵⁹. Toutefois, le cadre réglementaire ne prévoit pas l'examen de tous les grands projets avec la contribution d'un organisme ou d'experts indépendants. Dans les faits, la CISPIP n'est pas opérationnelle. Bien que les projets soient examinés par le Ministère du plan, cet examen ne porte que sur le remplissage des fiches projets. Cet examen est effectué lors de la CPIP, qui se réunit annuellement sous l'égide du Ministère du plan, au mois de juin⁶⁰. D'après les différents services consultés au cours de la mission, il n'y a pas de revue des projets sur financements extérieurs, compte tenu des difficultés à obtenir des informations exhaustives de la plateforme de gestion de l'aide aux investissements (PGAI)⁶¹, par manque d'un cadre de concertation entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds. Lors des conférences budgétaires, le Ministère du budget reprend alors les informations contenues dans les fiches projets, validées par le ministère du plan, sans procéder à une revue des évaluations. Pour ce qui est de l'examen des évaluations des PPP, la commission permanente de validation des projets prévue par les textes (cf. Institution 5) n'est pas encore opérationnelle.

63. Il n'existe pas de critères spécifiques publiés pour la sélection des projets évalués à inclure dans le budget, et les critères utilisés en pratique ne sont pas pertinents. La circulaire budgétaire mentionne, de manière sommaire, des critères standard pour aider les ministères sectoriels à soumettre leur proposition de budget d'investissement, mais ne dit rien des critères utilisés par le Ministère du plan ou du budget pour guider les arbitrages effectués à la CPIP ou lors des conférences budgétaires. Le manuel (non publié) de sélection des projets du Ministère du plan de 2018 propose une grille de critères et un canevas de notation pour garantir l'objectivité des choix et la transparence, mais la mission n'a pas eu de preuve de l'utilisation, en pratique, de cette grille. Il ressort des entretiens menés par la mission que la sélection des projets ne prête pas systématiquement attention aux avantages du projet et au réalisme des plans de mise en œuvre. Dans les faits, lors de la budgétisation, le Ministère du budget priorise les projets en cours d'exécution et ceux bénéficiant d'un avis de non-objection de la DGCMP⁶².

64. Le Ministère du plan peut établir une liste de projets évalués, mais, en l'absence d'obligation formelle d'utiliser ce réservoir, de nombreux projets semblent être sélectionnés en dehors. Le Ministère du plan dispose d'une base de données des projets, tenue sous Access, dont la structure reprend les informations mentionnées dans les fiches de projets. Bien que la mission n'ait pas eu accès à cette base de données, le Ministère du plan a indiqué qu'il lui était possible d'établir, à partir de cette base, une liste des projets évalués. Toutefois, il n'existe aucune exigence formalisée prescrivant que la sélection des projets s'effectue à partir de ce pipeline de projets

⁵⁹ L'article 4 de l'arrêté prévoit la présence, au sein de la CISPIP, du directeur de la coordination des ressources extérieures, du directeur ou d'un représentant de la PGAI et du conseiller en charge de la CSPP, afin de capter des informations sur les conventions et accords de financements conclus avec les bailleurs pour les projets cofinancés.

⁶⁰ Dans le cadre de la CPIP, les projets sur financements propres sont examinés par la DPB et les directions sectorielles, avec les experts des DEP des ministères sectoriels.

⁶¹ Comme le prévoit l'article 2 de l'arrêté ministériel n°002/CAB/MIN/PL/2011 du 7 février 2011 portant création de la PGAI.

⁶² La mission considère que ces critères ne sont pas pertinents car, logiquement, la demande d'avis de non-objection ne peut intervenir qu'à l'issue du processus de budgétisation. Cela signifie donc, a priori, que seuls des projets déjà en cours sont couverts par ces critères, et non les nouveaux projets.

évalués⁶³. Dans les faits, de nombreux projets semblent être sélectionnés en dehors de la liste. Ce constat a notamment été formulé par de nombreux ministères sectoriels⁶⁴, ainsi que par l'IGF.

65. Le développement d'un processus plus transparent de sélection des projets évalués pour inclusion dans le budget est une priorité de réforme élevée. Le futur décret sur la gestion des investissements publics devra intégrer les principes de base guidant la sélection des projets, c'est-à-dire une sélection fondée sur des critères objectifs et transparents et uniquement parmi des projets évalués et prêts à être budgétisés. Les critères établis devront être publiés, en amont, dans la circulaire annuelle du Ministère du plan sur la préparation du PIP et dans la circulaire budgétaire annuelle du Ministère du budget. L'annexe 6 présente une illustration de liste de critères de sélection pertinents, incluant des critères spécifiques en lien avec les changements climatiques. L'effectivité du processus de sélection bénéficiera enfin de la création progressive d'une banque de projets soutenue par un système d'information intégré suivant les projets tout au long de leur cycle de vie.

D. EXECUTION DES PROJETS EN VUE D'ACTIFS PUBLICS PRODUCTIFS ET DURABLES

11. Marchés publics (*Force Institutionnelle : Élevée ; Effectivité : Moyenne; Priorité de réforme : Élevée*)

66. Cette institution vise à évaluer dans quelle mesure le système national de gestion des marchés publics promeut et met en œuvre de bonnes pratiques. Le dispositif des marchés publics est évalué par rapport à la mise en œuvre (i) de procédures ouvertes, concurrentielles et transparentes ; (ii) d'un système de suivi adéquat des marchés ; et (iii) d'un mécanisme équitable et diligent d'examen des recours formulés par les soumissionnaires des marchés publics.

67. La loi relative aux marchés publics ainsi que ses textes d'application imposent des principes de concurrence et de publicité dans des délais raisonnables, mais d'importantes dérogations en réduisent la portée dans les faits⁶⁵. L'article 17 de la loi 10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics fixe l'appel d'offres comme la modalité de base de passation de la commande publique ; le gré à gré étant une exception soumise à des conditions strictes fixées aux articles 42 et 43. En matière de publicité, l'article 34 de la même loi impose, sous peine de nullité, la publication de tous les marchés dont le montant est supérieur ou égal aux seuils d'appel d'offres et en fixe les délais de publication en ses articles 35 et 36, complété par l'article 88 du décret 10/22 du 2 juin 2010 portant manuel de procédures de la loi. Le délai minimum de dépôt des offres est de 30 jours, susceptible d'être ramené à 15 jours en cas d'urgence dûment motivée, avec l'autorisation spéciale de la DGCMP. Les marchés sont publiés sur le site de l'ARMP. En pratique, d'après l'évaluation conduite par la Banque mondiale en 2020⁶⁶, un peu moins de la moitié des processus (48%) sont menés en conformité avec la loi. La quasi-totalité des délégations de service public à fort enjeu financier se trouvant dans le portefeuille de l'ACGT a été conclue en gré à gré sur la base des

⁶³ Le Ministère du plan a indiqué que le processus de budgétisation relevait strictement des arbitrages menés lors des conférences budgétaires et que son rôle s'arrêtait avant, ce qui met en exergue un certain cloisonnement des structures alors que par essence, la gestion de l'investissement public constitue un cycle articulé entre plusieurs intervenants.

⁶⁴ À cet égard, les départements ministériels ont notamment mentionné l'existence de projets imputés sur leurs crédits mais qui ne relèvent pas de leur portefeuille.

⁶⁵ D'après les textes, les acteurs de la gestion, de la passation et du suivi des marchés publics sont : les autorités contractantes, les autorités approbatrices, l'organe de contrôle *a priori* (DGCMP) et l'organe de régulation et de contrôle *a posteriori* (ARMP).

⁶⁶ Évaluation du système de passation des marchés publics de la République Démocratique du Congo - MAPS II, Juin 2020, p. 14

autorisations spéciales délivrées pour ne pas faire jouer la concurrence. Quant au principe de publicité, bien établi dans le cadre juridique, il n'est qu'imparfaitement appliqué faute d'exhaustivité et en raison notamment de la communication partielle par les autorités contractantes des initiatives prises à leur niveau et du manque de publicité sur les dossiers traités au cabinet du Ministre chargé du budget.

68. Le suivi des marchés publics reste lacunaire, reposant sur des bases de données partielles et le caractère encore largement manuel de l'analyse. Les outils de saisie et de gestion des données actuellement tenues par l'ARMP et la DGCMP ne couvrent pas l'ensemble des marchés et ne permettent pas la production automatisée des rapports analytiques de suivi. Des rapports analytiques seraient produits manuellement, mais la mission n'a pas reçu d'exemple de ces rapports et n'a ainsi pas pu vérifier leur périodicité et leur production dans les temps. Pour remédier à ces faiblesses, les autorités ont développé, avec l'appui du projet PROFIT Congo financé par la Banque mondiale, un Système intégré de gestion des marchés publics (SIGMAP), mais ce dernier n'est pas encore mis en exploitation, y compris dans les ministères pilotes. Il est envisagé de développer dans le moyen terme, avec l'appui du projet ENCORE de la Banque mondiale, la modalité e-Procurement pour davantage améliorer l'efficacité de la gestion du système de gestion des marchés publics.

69. Le cadre juridique prescrit un processus équitable et rapide d'examen des plaintes au sujet des marchés publics, qui est largement appliqué en pratique. Les textes⁶⁷ organisent le traitement des contestations et recours non juridictionnels sur les marchés publics qui sont du domaine des compétences des autorités contractantes et de l'ARMP. Au sein de l'ARMP, ces fonctions sont du ressort du Comité de règlement des différends (CRD) qui rend ses décisions soit en commission des litiges, soit en commission disciplinaire⁶⁸. Pour garantir l'équité de ses décisions, le CRD siège en paritaire entre l'administration, le secteur privé et la société civile. L'article 158 de la loi relative aux marchés publics lui enjoint de rendre ses décisions dans les quinze jours ou, en cas d'exception, dans les 30 jours suivant le dépôt des plaintes. En pratique, ces délais sont respectés, à la satisfaction des opérateurs privés rencontrés par la Banque mondiale lors de son évaluation du système de gestion des marchés publics menée en 2020⁶⁹.

70. Les réformes relatives aux marchés publics revêtent une priorité élevée. Il s'agira de réduire les autorisations spéciales qui ouvrent la voie au gré à gré, de promouvoir la concurrence pour les grands projets d'investissement, afin de gagner en prix et en qualité dans l'acquisition des actifs non financiers et de développer une base de données unifiée, exhaustive et permettant de produire automatiquement les rapports d'analyse. L'accès de la DGCMP au système d'information budgétaire devrait permettre de s'assurer de la disponibilité des crédits lors du processus d'approbation et de la réservation de ces derniers jusqu'à bonne fin pour prendre en charge les

⁶⁷ Articles 73 de la loi relative aux marchés publics de 2010, et articles 4 et 49 du décret 10/21 du 2 juin 2010 portant organisation et fonctionnement de l'ARMP.

⁶⁸ Les contentieux sur l'attribution et sur l'exécution des marchés sont du ressort des autorités contractantes et instruits au second degré par le CRD, en cas de recours. En plus, l'ARMP a compétence pour infliger des sanctions administratives pour fautes à la réglementation sur les marchés publics.

⁶⁹ Selon le rapport MAPS II, les opérateurs privés reconnaissent en majorité que le processus fonctionne bien mais qu'il doit être vulgarisé puisqu'il n'est pas très bien connu. 57% des décisions ont donné raison aux plaignants alors que 43% des décisions étaient en faveur des autorités contractantes. En 2016, sur les 13 recours, 13 décisions ont été rendues et elles sont toutes devenues exécutoires. Le secteur privé estime que le CRD joue bien son rôle et se déclare satisfait de ses interventions mais a déploré le fait que les autorités contractantes ne se conforment pas toujours à des décisions exécutoires.

dossiers de dépenses. Ces réformes sont inscrites au plan d'actions prioritaires de réformes des finances publiques (Annexe 1).

12. Disponibilité du financement (*Force Institutionnelle : Moyenne ; Effectivité : Faible ; Priorité de réforme : Élevée*)

71. Cette institution s'attache à vérifier si les systèmes, les procédures et les outils sont en place afin d'assurer une disponibilité de trésorerie pour les paiements à temps des dépenses d'investissement. Les paiements aux firmes durant la phase de construction sont souvent significatifs et les dates de paiements peuvent être difficiles à estimer avec précision, car celles-ci vont dépendre de l'achèvement des tâches intermédiaires. Ces caractéristiques augmentent le risque que les liquidités ne seront pas disponibles lorsque les mandaterments seront effectués sur la base des factures reçues des constructeurs. Des paiements non effectués à temps génèrent des arriérés dont l'accumulation conduit à augmenter la dette de l'État. Cette institution vise à s'assurer que (i) les ministères/organismes sont en mesure de planifier et d'engager à l'avance des dépenses au titre de projets d'investissement sur la base de prévisions de flux de trésorerie fiables ; (ii) les fonds destinés au financement de dépenses au titre de projets sont décaissés à temps ; et (iii) les financements extérieurs (des bailleurs de fonds) des projets d'investissement sont pleinement intégrés dans la principale structure des comptes bancaires de l'État.

72. Les incohérences entre les prévisions de trésorerie, régulièrement actualisées, et les plans d'engagement, produits sur base trimestrielle, empêchent les ministères de planifier leurs dépenses d'investissement à l'avance. Le comité de plan de trésorerie⁷⁰ élabore les prévisions des flux de trésorerie dans une perspective annuelle mensualisée, et mises à jour mensuellement, voire hebdomadairement, en cours d'année. En revanche, le plan d'engagement n'est pas élaboré en fournissant dès le début de l'année les perspectives d'engagement pour toute l'année. Le plan d'engagement est élaboré sur une base trimestrielle et est aligné avec les niveaux de crédits tels que votés en loi de finances, qui ont historiquement souffert d'un manque de crédibilité après passage au Parlement (cf. §5). Au début de l'année, seuls les plafonds du premier trimestre sont connus et les actualisations trimestrielles ne se font pas avant le début de chaque trimestre. Il en résulte une cohérence insuffisante avec les prévisions de flux de trésorerie. En outre, le plan d'engagement n'intègre que partiellement les plans prévisionnels de passation des marchés, dont la production et les avis de non-objection ne sont pas émis suffisamment tôt pour être pris en compte dans la programmation.

73. Les dossiers de dépenses relatives aux projets d'investissement font l'objet de rationnement en fonction des disponibilités de trésorerie et ne font pas l'objet d'un traitement prioritaire. Le comité de plan de trésorerie établit des priorités dans la mise en règlement des dossiers de dépenses, mais sans tenir compte des délais de paiement prescrits dans les lettres de marchés des projets. Le document qui renseigne sur les priorités dans la mise en règlement ne fournit pas suffisamment d'information sur les dossiers de dépenses relatifs aux projets d'investissement, en vue de leur prise en compte dans les prévisions des flux de trésorerie. Ils sont ainsi frappés de rationnement et peuvent tomber en arriérés, voire être retournés en fin d'année pour réengagement par les ministères initiateurs. La situation cumulée à fin 2021 de la dette intérieure sur les dépenses budgétaires fait ainsi ressortir des montants significatifs d'arriérés, s'élevant à 187 millions de dollars pour les marchés publics des travaux (0,3 % du PIB).

⁷⁰ Arrêté ministériel 053/CAB/MIN/FINANCES/2011 du 25 septembre 2011 portant création, organisation et fonctionnement du CPT.

74. Le cadre juridique impose le versement des fonds des projets des bailleurs dans le compte unique du Trésor (CUT) à la Banque centrale, mais dans la pratique, ces fonds sont logés dans les banques commerciales. Les articles 110 et 124 à 126 de la LOFIP ainsi que les articles 156 et 157 du Règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) prescrivent le dépôt de toutes les disponibilités de l'État dans le CUT à la Banque centrale. Cette règle s'applique donc *a fortiori* aux fonds associés aux projets d'investissement financés par les bailleurs – en cohérence avec la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement de 2005. Cependant, l'effectivité de ce cadre juridique est entamée à deux niveaux. Tout d'abord, le CUT n'est pas pleinement effectif du fait de l'éparpillement des ressources publiques et la constitution de poches de « liquidités oisives » auprès du système financier. Puis, en vertu des dispositions des conventions signées avec les différents donateurs, il est fait obligation d'ouverture pour ces derniers des comptes dans les banques commerciales. Cela entame la capacité du Trésor à suivre les mouvements de fonds concernant les projets sur financement extérieur, et donc à retracer de manière exhaustive et fréquente l'exécution budgétaire et les opérations financières de l'État.

75. Les réformes relatives à l'amélioration de la disponibilité des fonds pour la couverture des dépenses liées aux projets d'investissement sont de priorité moyenne. Un effort devra être fait pour adopter des guides méthodologiques d'élaboration des plans de trésorerie et des plans d'engagement, en vue de renforcer la cohérence entre les deux outils, ainsi que la prise en compte des plans prévisionnels de passation des marchés publics. En outre, il est important que le plan d'engagement soit élaboré avant le début de l'exercice budgétaire, dans une perspective annuelle séquentielle par trimestre, et que des plafonds de d'engagement soient communiqués à l'avance aux ministères sectoriels. Il conviendrait également, en raison de la révision constamment à la hausse des recettes sans mesures nouvelles par le Parlement, de renforcer la régulation budgétaire par le plan d'engagement en début d'année sur la base des crédits du projet de loi de finances tels que présentés par le Gouvernement. Ces réformes sont inscrites au plan d'actions prioritaires de réformes des finances publiques (Annexe 1).

13. Gestion et suivi du portefeuille (*Force Institutionnelle : Faible ; Effectivité : Faible ; Priorité de réforme : Élevée*)

76. Cette institution vise à évaluer dans quelle mesure la gestion et le suivi de l'exécution de l'ensemble du portefeuille d'investissement public sont assurés de manière adéquate. Cette évaluation est faite à travers : (i) le dispositif de suivi de l'exécution physico-financière des grands projets ; (ii) les mécanismes de transferts de crédits d'un projet à l'autre en cours d'exécution ; et (iii) les procédures d'examen *a posteriori* des projets arrivés au bout de la phase d'exécution.

77. Le cadre juridique ne prescrit pas un suivi systématique et consolidé du portefeuille de projets et les rapports produits ne renseignent pas sur les retards et les dépassements de coûts. L'ordonnance du 27 mars 2020 fixant les attributions du Ministère du plan lui confère un rôle de principe en matière de suivi des projets interministériels, sans en préciser le caractère systématique. Cette responsabilité du Ministère du plan en termes de suivi des réalisations ou intentions d'investissement est précisé dans le cadre de la mise en œuvre du PNSD. Les cadres organiques du BCECO⁷¹, de la CSPP⁷² et de la coordination des ressources extérieures et du suivi

⁷¹ Article 3 du décret du 8 août 2001, portant création, organisation et fonctionnement du BCECO précité.

⁷² Article 5 de l'arrêté ministériel du 5 décembre 2011, portant création, organisation et fonctionnement de la CSPP.

des projets (CRESP) de la Présidence⁷³ prescrivent également des attributions en termes de suivi de leurs portefeuilles respectifs de projets sur financement extérieur. Au total, aucun cadre ne précise expressément l'élaboration d'un rapport d'informations consolidées sur l'état d'avancement des projets, quelle que soit leur source de financement. Dans les faits, les rapports produits ne fournissent pas de données systématiques sur les retards et les dépassements de coûts du portefeuille de projets⁷⁴ eu égard à la fragmentation des acteurs, à la faiblesse des systèmes d'information et au manque de moyens pour mener des missions de suivi. Le suivi de l'exécution des projets sur financements extérieurs suit les procédures des bailleurs, mais la collecte périodique et la centralisation des informations par la PGAI, organe technique chargé d'assurer le suivi-évaluation de ces projets, demeure problématique (cf. §62 et §125). La Direction de contrôle et suivi (DCS) du Ministère du plan, le BCECO, la CFEF, la CSPP, la DGDP et la Direction de la préparation de la loi portant reddition des comptes du Ministère des finances produisent des rapports à des périodicités variables, parfois avec retard⁷⁵, essentiellement axés sur l'exécution financière et parfois physique des projets. L'information n'est pas consolidée. Les quelques rapports consultés par la mission montrent des écarts importants entre l'exécution physique et financière des projets, ainsi que des sur-exécutions financières, qui sont insuffisamment expliqués ou justifiés.

78. La réaffectation de crédits entre projets, possible sur le plan juridique, n'est pas utilisée en pratique. La LOFIP prévoit que des crédits puissent être transférés d'un projet à l'autre durant la phase d'exécution, entre les titres des dépenses d'un même programme (article 47), entre les programmes d'un même ministère / institution (article 48) ainsi qu'entre programmes de différents ministères / institutions (article 49). Toutefois, le cadre juridique ne précise pas explicitement de processus de suivi systématique ainsi que des procédures transparentes formalisées, permettant d'apprécier et de justifier ces transferts. En pratique, les crédits ne sont pas réaffectés d'un projet d'investissement public à l'autre durant la phase d'exécution. La mise en place du budget programme fait partie des réformes en cours. Dans le cadre des échanges menés, l'IGF a mentionné qu'il pouvait « *arriver que les fonds soient transférés d'un projet d'investissement à un autre sans qu'il n'y ait un suivi et dans une opacité quasi généralisée* ».

79. L'examen ex post systématique des grands projets n'est pas formellement exigé et les examens du Gouvernement couvrent, en pratique, très peu de grands projets. Le cadre juridique⁷⁶ donne une compétence de principe à l'IGF pour procéder à ces examens *a posteriori* des projets, sans exigence formelle de les mener. Aucune règle formelle du cadre juridique n'existe concernant l'obligation de produire un rapport d'achèvement et d'ajuster, sur cette base, les politiques et procédures d'exécution des projets. Dans les faits, les examens *ex post* du Gouvernement ne sont ni systématiquement requis, ni fréquemment réalisés, eu égard aux faibles moyens disponibles et l'absence d'expertise technique dans les ministères concernés. Selon l'IGF, le Ministère du budget se limite à faire des évaluations financières, à partir des états de suivi budgétaire, sans pour autant

⁷³ Article 2 de l'ordonnance du 25 juillet 2019, portant création, organisation et fonctionnement de la CRESP.

⁷⁴ Notamment en raison du manque d'informations que les DEP sont censés fournir. Pour autant, ces derniers restent tributaires des moyens qui leur sont alloués et souffrent d'un manque de capacités et d'une faible mutualisation des informations des bailleurs.

⁷⁵ Ce constat concerne particulièrement la DCS.

⁷⁶ Article 121 de la loi de 2011, relative aux finances publiques précitée et les articles 138 à 140 du règlement général sur la comptabilité publique.

adopter une approche exhaustive. La mission n'a pu analyser qu'un seul rapport d'achèvement de projet, sur financement extérieur, communiqué par la CFEF, dont la qualité est à souligner.

80. Le renforcement des capacités de gestion et le suivi du portefeuille de projets, permettant de soutenir la décision pour les programmations ultérieures, constitue une priorité élevée de réforme. Les principes du suivi périodique de l'exécution de l'ensemble des grands projets, de centralisation de l'information, et d'examen *ex post* systématique doivent être intégrés dans le futur décret sur la gestion des investissements publics. À terme, les modalités concrètes de ces processus doivent être revues et rationalisées, à travers une banque intégrée des projets portée par un système d'information de suivi des projets, identifiés par un code unique, tout au long de leur cycle de vie. L'annexe 7 présente les grands principes guidant la mise en place de cette banque intégrée des projets. À court terme, les fiches projets devront intégrer des informations sur le suivi physico-financier des projets sur financement propre, être consolidées dans la base de données du Ministère du plan et être mutualisées ; en outre, un canevas simplifié de fiche-navette pourrait être formalisé avec les bailleurs pour capter l'information des projets sur financement extérieur. Afin de préparer le futur système d'information, un cadre de concertation entre le Ministère du plan et la C2I devra être établi et un cahier des charges fonctionnel devra être rédigé puis validé, avant les développements applicatifs.

14. Gestion de l'exécution des projets (*Force Institutionnelle : Moyenne ; Effectivité : Faible ; Priorité de réforme : Moyenne*)

81. Cette dimension porte sur la gestion et le contrôle des projets d'investissement public durant leur exécution. Elle est évaluée à travers : (i) l'existence d'un système efficace de gestion des projets ; (ii) l'édiction et l'application de règles, procédures et directives en matière d'ajustements de projets ; et (iii) la réalisation d'audits externes *ex post*.

82. Alors que les dispositifs de gestion de projets ne sont que faiblement encadrés, ne prévoyant ni la nomination de cadres responsables des projets ni l'établissement de plans de mise en œuvre, en pratique des responsables sont nommés. Il n'y a pas de base légale ou réglementaire, y compris dans les textes fixant les attributions des Directions des études et de programmation (DEP) des ministères sectoriels ou des cellules de gestion des projets et des marchés publics, établissant que les ministères et organismes d'exécution désignent systématiquement des cadres supérieurs responsables des grands projets d'investissement⁷⁷. En pratique, les ministères et organismes chargés de la mise en œuvre de projets rencontrés pendant la mission déclarent désigner des responsables de projets, ce qui reflète en premier lieu de bonnes pratiques établies par les bailleurs. L'élaboration de plans de mise en œuvre avant le démarrage des projets n'est toutefois pas institutionnalisée. Selon l'IGF, la définition lacunaire des produits et activités du projet est un facteur explicatif des difficultés de conclure les projets à temps et dans les coûts prévus⁷⁸. Le BCECO dispose d'un projet de manuel de gestion des projets qui prévoit la confection d'échéanciers de projet.

⁷⁷ Les DEP ont pour mission de coordonner et d'assurer le suivi-évaluation des projets et programmes du gouvernement développés (Décret n°15/043 du 28 décembre 2015). Les cellules de gestion des projets et des marchés ont des responsabilités surtout en lien avec la passation de marchés publics, sans clarifier s'ils seront systématiquement responsables de la mise en œuvre opérationnelle des projets (Décret n° 10/32 du 28 décembre 2010).

⁷⁸ D'après l'IGF, la faiblesse de la planification initiale des projets, avec souvent une absence d'élément stable sur le coût total, le délai ou les produits attendus contribue à ce constat.

83. Il n'y a pas de règles standard concernant les ajustements des projets en cours de mise en œuvre, qui ne sont par conséquent pas documentés. Il n'y pas de manuel fixant des règles et procédures standardisées pour l'ajustement des coûts, délais de mise en œuvre ou produits des projets, comme confirmé par le Ministère du plan. La pratique reflète ce constat : la mission n'a pu identifier de pratiques spécifiques pour ajuster les projets et documenter ces ajustements. Selon l'IGF, ces ajustements sont pourtant fréquents. L'estimation des coûts au moment du démarrage des projets serait souvent non fondée sur des analyses solides, et d'importants ajustements des projets interviendraient en cours d'implémentation – ces facteurs seraient parmi les éléments explicatifs centraux des dépassements budgétaires constatés.

84. La Cour des comptes a le mandat pour auditer les projets d'investissement, mais ne le fait pas en raison de sa faible indépendance financière. La législation congolaise, au travers de la loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018, donne à la Cour des comptes le mandat d'auditer tout projet d'investissement réalisé avec des fonds publics⁷⁹. Dans les faits, notamment du fait de la faible indépendance financière de la Cour, ces audits – dans le sens d'un examen en profondeur d'un grand projet d'investissement - ne sont pas réalisés. Cependant, certains audits de la Cour touchent aux investissements publics. À titre d'exemple, elle est actuellement en train d'auditer des procédures de passation des marchés publics au sein de plusieurs entités nationales et provinciales. Elle fait aussi des investigations ponctuelles sur des projets non aboutis, et dresse dans son rapport annuel⁸⁰ une liste des projets sans exécution physique, ayant bénéficié de paiements. Ces conclusions ne sont pas suivies d'audits approfondis.

85. Le renforcement de la gestion de l'exécution des projets est une priorité de réforme moyenne. En particulier, le futur décret sur la gestion des investissements publics devra encadrer les dispositifs de gestion des projets et prévoir la nomination de responsables de projet, l'élaboration systématique de plans de mise en œuvre des projets, et l'ajustement des projets en cours de mise en œuvre. Un guide du Ministère du plan pourrait définir une procédure pour les ajustements des projets en cours de mise en œuvre. Une plus grande autonomie financière de la Cour des comptes sera assurée au titre des réformes générales du Plan d'actions prioritaires pour la mise en œuvre du plan stratégique actualisé de réforme des finances publiques (Annexe 1).

15. Suivi des actifs publics (*Force Institutionnelle : Moyenne ; Effectivité : Faible ; Priorité de réforme : Basse*)

86. Cette institution s'attache à vérifier si les actifs publics sont bien suivis et leur valeur correctement comptabilisée et enregistrée dans les états financiers. Cela est évalué à travers (i) la mise à jour régulière des registres d'actifs, sur la base de l'analyse du stock, de leur valeur et de leur état ; (ii) l'enregistrement dans les comptes financiers de l'État de la valeur de ces actifs non financiers ; et (iii) l'inscription au compte de résultat de l'État de l'amortissement des immobilisations concernées.

87. Faute de registres exhaustifs, l'État ne dispose pas d'informations détaillées sur ses actifs non financiers. Des formats de registres des biens de l'État ont été fixés dans le RGCP de

⁷⁹ La Cour des comptes est habilitée de contrôler les grands projets d'investissement au travers de plusieurs types d'audit : contrôle juridictionnel (des comptes), contrôle budgétaire (du budget général, annexe et comptes spéciaux) et contrôle de gestion (des finances pour en apprécier la performance). Les rapports particuliers des contrôles de gestion sont publiés, ainsi qu'un rapport annuel, et les rapports d'audit sont envoyés à l'Assemblée nationale (Article 84 de la LOFIP).

⁸⁰ Rapport public sur l'exercice 2019, Section 1.3.1. « Résultats des investigations sur les projets financés sur ressources propres et non exécutés en 2015 – 2016 ».

1952, mais ces canevas n'ont pas été actualisés depuis, même pour soutenir la mise en place de la comptabilité des matières requise par la LOFIP. Globalement, ces registres ne sont plus tenus, encore moins mis à jour. Quelques administrations, en nombre limité⁸¹, disposent de registres sur leurs actifs mais dont le format ne permet pas de renseigner des informations pertinentes, notamment sur l'identification du bien, sa localisation et l'organisation qui en est responsable, la date d'acquisition, le coût historique et la valeur actuelle. Par ailleurs, ces registres ne sont pas régulièrement mis à jour, du fait que les inventaires ne sont pas réalisés. Enfin, aucune consolidation n'est établie pouvant permettre de disposer d'une comptabilité matières de l'État.

88. En dépit d'une obligation juridique très précise d'enregistrement des actifs non financiers dans les états financiers, ni la comptabilité patrimoniale, ni la comptabilité des matières ne sont effectivement tenues. Les articles 98 à 100 de la LOFIP, ainsi que les articles 118 et 119 du décret 13/51 du 8 novembre 2013 portant plan comptable de l'État (PCE) imposent la production des états financiers (bilan, compte de résultat, tableau de flux de trésorerie et état annexé) conformément aux normes et standards internationaux. L'ordonnance-loi 89/017 du 18 février 1989 relative à la réévaluation de l'actif immobilisé s'impose également sur les actifs non financiers de l'État sur la base de coefficients édictés chaque année par le ministre en charge des finances sur proposition du Conseil Permanent de la Comptabilité au Congo (CPCC). Cependant, la comptabilité générale telle que prescrite par les dispositions susmentionnées n'est pas tenue dans les faits.

89. La réglementation prescrit les règles en matière d'amortissement comptable des actifs non financiers, mais ces règles ne sont pas effectivement appliquées. Les articles 33 et 38 à 44 du décret portant PCE exigent l'enregistrement des amortissements, décliné par type d'actif, et portés au compte de résultat sous forme de dotation aux amortissements. Cependant, les amortissements ne sont pas calculés, le compte de résultat n'étant pas encore établi.

90. Les réformes sur le suivi des actifs non financiers de l'État ne sont pas prioritaires relativement aux autres réformes de la gestion des investissements publics en RDC. Ces réformes sont d'envergure et prennent du temps. Elles doivent commencer par la réalisation d'un inventaire complet, qui doit être mené selon une approche progressive sur la base d'une méthodologie claire de valorisation des biens. Le développement d'un système d'information est également nécessaire pour que la comptabilité des matières puisse alimenter la comptabilité générale et assurer la qualité comptable des comptes de l'actif immobilisé et des stocks. Il conviendrait de mettre en place le cadre institutionnel de la comptabilité des matières et en développer le cadre réglementaire. Ces réformes sont inscrites au plan d'actions prioritaires de réformes des finances publiques (Annexe 1).

IV. MODULE CHANGEMENTS CLIMATIQUES DE L'ÉVALUATION PIMA (C-PIMA)

A. CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET INVESTISSEMENT PUBLIC EN RDC

91. Les spécificités géographiques de la RDC l'exposent particulièrement aux effets des changements climatiques. La température annuelle moyenne a augmenté de +0,2 degré par décennie au cours des trente dernières années et devrait continuer à augmenter de 1 à 2 degrés d'ici

⁸¹ C'est le cas du Ministère de l'urbanisme et de l'habitat qui tient à jour les registres du patrimoine immobilier du domaine privé de l'Etat et des établissements publics qui tiennent une comptabilité patrimoniale.

à 2050 avec une hausse potentielle de +5 degrés d'ici à 2100⁸². Bien que la RDC possède des ressources naturelles exceptionnelles (réseau hydrographique, terres arables, biodiversité, forêts tropicales et minéraux), elle est soumise à une très grande variété de risques climatiques du fait notamment de son vaste territoire (2,4 millions de km²) et de la présence de trois climats (équatorial, tropical et d'altitude). Les principaux risques attachés aux changements climatiques sont les pluies diluviennes, l'érosion côtière, les tremblements de terre, les inondations, les canicules, ou encore les sécheresses saisonnières. L'ampleur de la déforestation, combinée aux épisodes de pluies et à l'urbanisation, entraîne également des glissements de terrains particulièrement fréquents notamment dans la région du Kivu. Le classement de la RDC (177^{ème} rang sur 181 pays) au regard de l'indice de l'université Notre-Dame⁸³, qui mesure à la fois la vulnérabilité aux changements climatiques (degré d'exposition, sensibilité et capacité d'adaptation) pour six secteurs clefs⁸⁴ et le degré de préparation (sur les plans économiques, institutionnels et sociaux), illustre l'ampleur des défis à relever. Les catastrophes naturelles liées aux changements climatiques ont vocation à être de plus en plus fréquentes dans les années à venir du fait des hausses de température et des précipitations qui auront mécaniquement des conséquences sur la santé, la biodiversité, l'accès à l'eau, l'agriculture, et l'emploi.

92. La qualité et la résilience des infrastructures en RDC sont cruciales pour atténuer le coût socio-économique des changements climatiques et des risques de catastrophes naturelles. Les inondations et les sécheresses sont les catastrophes naturelles ayant les impacts les plus lourds sur la population et l'économie congolaises. En effet, l'agriculture est le secteur le plus vulnérable alors qu'il représente une part très importante du PIB (40%) et qu'il emploie près de 3 personnes sur 4 au sein de la population active congolaise. Les infrastructures de transport sont également considérées comme un actif crucial pour l'adaptation compte tenu de leur vulnérabilité aux inondations (routes, ponts et ports⁸⁵). Le secteur de l'énergie sera également fortement impacté par la hausse des épisodes climatiques extrêmes, du fait d'une production nationale énergétique quasi exclusivement hydro-électrique (grâce à deux barrages) et donc sensible aux perturbations des débits fluviaux⁸⁶. Enfin le secteur de l'eau est crucial pour la RDC, qui possède un des bassins d'eau douce les plus importants d'Afrique (62% du bassin du Congo) et où parallèlement l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est limité (50 millions de Congolais manquent d'eau potable sur une population de près de 90 millions). Investir dans les infrastructures reliées à la qualité de l'eau et à son accès (infrastructure hydraulique notamment) sera donc un défi majeur pour les décennies à venir en RDC, défi rendu plus complexe à relever par l'impact des changements climatiques. Les investissements réalisés dans ce secteur auront par ailleurs des impacts multiples sur d'autres secteurs tels que la santé, la sécurité alimentaire ou encore l'agriculture.

93. Le Gouvernement s'est engagé sur des objectifs ambitieux de développement à faibles émissions de carbone avec notamment des infrastructures plus résilientes et plus vertes. Depuis les ratifications de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) en 1997, du protocole de Kyoto en 2005 et des accords de Paris en 2017, la RDC s'est engagée à participer à la limitation de l'augmentation de la température mondiale avec une cible de réduction de 21% de ses émissions à horizon 2030. La RDC a ainsi présenté en 2017 une contribution déterminée à l'échelle nationale (CDN) en termes d'atténuation et d'adaptation, révisée

⁸² WBG Climate Knowledge Portal (CCKP, 2021). DRC Projected Future Climate.

⁸³ Université Notre Dame (2020). Notre Dame Global Adaptation Initiative.

⁸⁴ Les secteurs pris en compte sont les suivants : l'approvisionnement alimentaire, l'eau, la santé, la protection des écosystèmes, le logement et les infrastructures.

⁸⁵ Plan organisation de la réponse de la sécurité civile (ORSEC) en RDC (2012)

⁸⁶ Climate Risk Profile, RDC, Banque mondiale (2021)

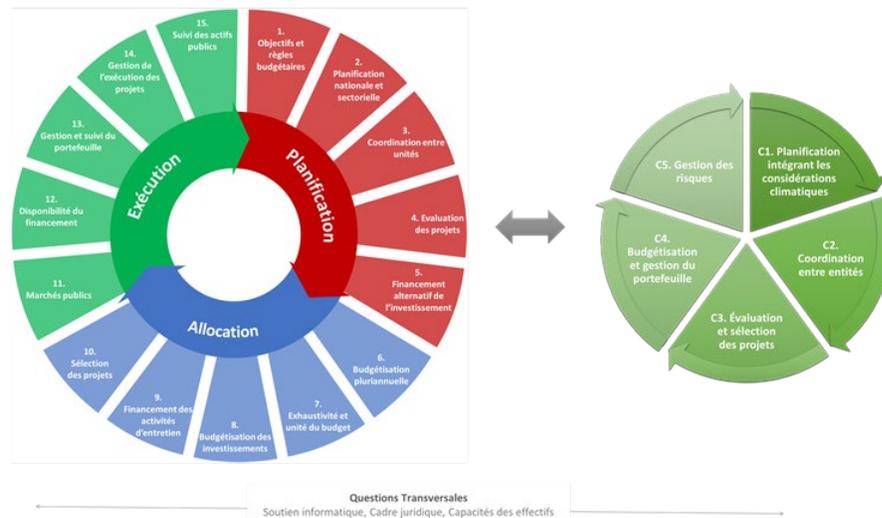
fin 2021. La CDN s'appuie sur l'ensemble des informations disponibles avec notamment la troisième communication nationale sur les changements climatiques (2015), les politiques sectorielles disponibles telles que la stratégie-cadre nationale REDD+ (2012)⁸⁷, le PNSD 2019-2023 et le plan national d'adaptation aux changements climatiques (PNA) 2022-2026. Le PNA retient neuf objectifs prioritaires en termes d'adaptation : gérer les écosystèmes forestiers et la biodiversité, renforcer la résilience du secteur agricole, gérer les risques climatiques dans l'agriculture paysanne, réduire les risques des catastrophes, assurer la gestion des ressources en eau et l'assainissement du milieu, renforcer la résilience du secteur de la santé, garantir l'accès des populations à l'énergie, protéger les infrastructures de production d'énergie et améliorer l'efficacité énergétique.

B. CADRE D'ÉVALUATION DU MODULE CHANGEMENTS CLIMATIQUES DU PIMA

94. Le module changements climatiques du PIMA (C-PIMA) évalue cinq dimensions clefs de la GIP sous l'angle des changements climatiques et constitue une extension du cadre PIMA existant. Les institutions du C-PIMA ressemblent fortement aux institutions correspondantes du PIMA, même si certaines des institutions du C-PIMA combinent plusieurs dimensions présentes dans des institutions PIMA distinctes, et que l'institution 5 du C-PIMA (gestion des risques) n'a pas d'équivalent dans le PIMA. Le graphique 4.A décrit les principaux éléments du C-PIMA et illustre la relation entre les cadres PIMA et C-PIMA. À la différence du PIMA toutefois, le cadre C-PIMA n'évalue formellement que la force institutionnelle, vu l'absence de recul sur les pratiques effectives s'agissant d'un sujet relativement nouveau.

Figure 4.A. Le cadre C-PIMA

⁸⁷ Le programme REDD+ est de nature à porter des projets dans les zones forestières se situant en province, et prévoit des fora de concertation regroupant l'État, les niveaux locaux et la société civile.



Source : services du FMI.

C1. Planification intégrant les considérations climatiques (*Force Institutionnelle : Faible ; Priorité de réforme : Élevée*)

95. La première institution du C-PIMA apprécie dans quelle mesure l'investissement public est planifié en tenant compte des changements climatiques. A cette fin, la première dimension de cette institution évalue si les stratégies et plans d'investissements publics nationaux et sectoriels sont cohérents avec les objectifs des autorités et les résultats attendus. La deuxième dimension regarde si l'État ou les provinces requièrent que les règles en matière d'usage du foncier et de construction prennent en compte les risques climatiques. Enfin, la troisième dimension se penche sur l'existence ou non d'orientations centralisées favorisant une planification de l'investissement public consciente des changements climatiques.

96. Les stratégies nationales et sectorielles ne sont pas alignées avec les objectifs et cibles climatiques décrits dans la CDN, à l'exception de la stratégie du secteur forestier. Le PNSD et le Programme du Gouvernement 2021-2023 incluent des piliers dédiés à la protection de l'environnement et à la lutte contre les changements climatiques mais qui ne permettent pas un rapprochement avec les cibles et objectifs climatiques de la CDN. Bien que cette prise en compte des questions climatiques au sein des documents de planification nationale soit une bonne pratique, les objectifs et cibles climatiques ne sont pas déclinés de façon transversale dans les autres axes du PNSD et dans les autres documents sectoriels. Du côté des stratégies sectorielles, la grande majorité des documents examinés (santé, éducation et mines notamment) ne fait pas référence aux changements climatiques. La stratégie de réduction de la déforestation et de la dégradation des forêts (REDD+) et son plan d'investissement (PIREDD) font figure d'exception avec une cohérence entre le détail des actions (projet, budget anticipé et indicateurs impact / d'effet) et les engagements de la RDC sur la gestion durable des forêts en vue de sa participation à la lutte contre les changements climatiques. Le PNA a également été élaboré sur la période 2022-2026 (avec le soutien du PNUD) et axé sur quatre secteurs : forêt, agriculture, zones côtières et santé) et l'actualisation à venir du PNSD sera une opportunité d'intégrer plus étroitement les enjeux climatiques à la planification nationale de l'investissement public.

97. Les réglementations centrales et provinciales en matière d'aménagement spatial et de construction ne prennent pas en compte les risques liés aux changements climatiques. La réglementation nationale en vigueur concernant l'aménagement du territoire et les normes de construction sont obsolètes. La dernière loi spécifique à l'aménagement spatial et urbain et à la construction date de 1973⁸⁸ et n'intègre donc pas de considérations liées aux changements climatiques. Le corpus législatif congolais relatif à l'aménagement du territoire est néanmoins en cours de rénovation grâce à l'impulsion du Ministère de l'aménagement du territoire, avec la réalisation d'un projet de loi nationale sur l'aménagement du territoire qui doit très prochainement être soumise au Parlement pour discussion et représente ainsi une opportunité pour intégrer les considérations climatiques. En outre, une stratégie d'aménagement du territoire et une stratégie foncière sont en cours de finalisation et intègrent des références aux risques liés aux changements climatiques avec notamment un axe stratégique dédié. Enfin, même si la mission n'a pu trouver d'exemple de réglementation provinciale en matière d'aménagement spatial et de construction tenant compte des risques climatiques, une bonne pratique à souligner est la production en avril 2021 d'un guide méthodologique pour la réalisation du zonage participatif des terroirs villageois et entités territoriales dans le cadre du PIREDD, qui fait référence aux contraintes environnementales.

98. Il n'existe pas à ce jour de soutien central à la préparation ou à l'évaluation des coûts de stratégies d'investissement intégrant les considérations climatiques. En effet, il n'existe pas de cellule dédiée à l'appui des ministères sectoriels qui pourrait apporter un soutien technique pour tenir compte des aspects climatiques au sein de leurs travaux de préparation et d'évaluation des coûts des stratégies d'investissement public. Le MEDD et l'Agence congolaise pour l'environnement (ACE) concentrent l'expertise en matière environnementale et climatique au sein de l'administration et sont en charge de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation des plans nationaux de gestion durable de l'environnement⁸⁹. Néanmoins, le MEDD n'a pas de mandat explicite pour assurer un soutien technique quant à la préparation et évaluation des coûts des stratégies de planification sectorielles incluant les considérations climatiques. L'implication des acteurs locaux sera également nécessaire auprès des ministères sectoriels notamment sur les questions de gestion de la terre (sol et sous-sol).

99. La prise en compte de l'impact des changements climatiques dans la planification de l'investissement public constitue une priorité de réforme élevée. À cette fin, il est important d'aligner le PNSD et les stratégies sectorielles sur les objectifs climatiques de la CDN, afin d'assurer une déclinaison sectorielle des objectifs, cibles et résultats de nature climatique. Des formations à destination des ministères sectoriels pourraient être délivrées par le MEDD et l'ACE pour favoriser l'intégration du climat dans les stratégies d'investissement. Une stratégie nationale de lutte contre les changements climatiques serait utile à moyen terme. Par ailleurs, l'adoption dès que possible de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et la publication de sa stratégie dédiée sont des prérequis nécessaires pour une planification sensible aux enjeux climatiques.

C2. Coordination entre entités du secteur public (*Force Institutionnelle : Faible ; Priorité de réforme : Moyenne*)

100. Cette institution cible la coordination de la prise de décision en matière d'investissement public lié au climat à travers l'ensemble du secteur public. L'accent est mis sur la nécessité d'adopter une approche globale des changements climatiques. À côté de l'État, tant les provinces et ETD que les entreprises publiques jouent en effet un rôle important dans la réalisation d'investissements publics en réponse aux défis climatiques. C'est pourquoi les trois

⁸⁸ Loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier, et immobilier et régime des suretés, dite loi « foncière ».

⁸⁹ Ordonnance n°20/017 du 27 mars 2020 fixant les attributions des ministères.

dimensions de cette institution évaluent tour à tour si les décisions sur les investissements liés au climat sont coordonnées à travers (i) l'État, (ii) les administrations publiques (y compris les collectivités territoriales) et (iii) le secteur public dans son ensemble, incluant les entreprises publiques.

101. Les groupes thématiques sectoriels ont permis l'émergence d'une coordination des décisions sur les investissements publics à travers l'administration centrale en lien avec les questions climatiques. Ces groupes sectoriels⁹⁰, créés pour soutenir l'opérationnalisation du PNSD, se structurent avec des comités à vocation technique et des comités de pilotage politique, présidés par les différents ministres sectoriels concernés. Leur composition, précisée dans un cadre opérationnel⁹¹, permet une approche transversale des sujets sectoriels, incluant ainsi les ministères, les partenaires techniques et financiers, les organisations de la société civile et le secteur privé. Un groupe thématique est spécifiquement dédié au climat, à l'environnement, à l'eau et assainissement et à la biodiversité et se compose du MEDD (présidence), et des ministères des ressources hydrauliques, du plan, de l'agriculture, et des mines. Ces groupes thématiques permettent des choix coordonnés, y compris en matière d'investissement public, au niveau de l'administration centrale. Cette comitologie n'intègre toutefois pas encore les entités extrabudgétaires et les PPP.

102. Des mécanismes de coordination des projets d'investissement en matière de lutte contre les changements climatiques entre État et provinces émergent, mais l'information sur ces projets n'est pas consolidée. La loi sur l'environnement de 2011 (article 48) donne compétence aux provinces et ETD, au même titre que l'État central, pour prendre des mesures d'adaptation aux changements climatiques. Le cadre juridique n'assure cependant pas explicitement que les dépenses d'investissement des provinces en matière de lutte contre les changements climatiques soient planifiées et exécutées de manière coordonnée avec l'administration centrale⁹². Les fondements pour une telle concertation commencent toutefois à émerger. Par exemple, le PNA insiste sur l'importance de la décentralisation dans l'opérationnalisation des stratégies d'adaptation et pose les bases d'une coordination en la matière⁹³. En outre, le PDL-145T⁹⁴ et la stratégie REDD+ envisagent des mécanismes de concertation et de coordination entre État et provinces sur les questions de changements climatiques, non encore opérationnels. Par ailleurs, les groupes thématiques mentionnés ci-dessus sont prévus également au niveau provincial, comme espace de dialogue entre niveaux central et provincial. Enfin, les plans d'investissement provinciaux ne sont pas publiés (voir Institution 3), ni en général ni pour les investissements relatifs aux changements climatiques.

103. Selon le cadre juridique actuel, les entreprises publiques ne sont ni encouragées, ni contraintes de rendre leurs investissements liés au climat conformes aux politiques

⁹⁰ Décret n°13/011 du 9 avril 2013 portant création, organisation et fonctionnement des groupes thématiques sectoriels

⁹¹ Nouveau cadre opérationnel des groupes thématiques sectoriels (octobre 2020).

⁹² En particulier, le protocole de 2013 instaurant des mécanismes de coordination de la planification des investissements entre pouvoir central et provinces (voir dimension 3a du PIMA) reste muet sur les questions liées aux changements climatiques.

⁹³ Un guide pour l'intégration de l'adaptation dans les plans de développement provinciaux a été élaboré en 2019. Le PNA propose par ailleurs la formation de comités provinciaux sur les changements climatiques pour le suivi de la mise en œuvre. Ces groupes ne sont pas encore opérationnels.

⁹⁴ Le PDL-145T considère explicitement l'adaptation et l'atténuation des changements climatiques comme des dimensions transversales à sa mise en œuvre, et prévoit des mécanismes de coordination entre pouvoir central et provinces.

climatiques nationales. Il n'est pas fait mention des changements climatiques dans le cadre juridique relatif à la supervision des entreprises publiques et de leurs plans d'investissement. Il n'y a pas non plus d'incitation formelle de l'État à la prise en compte par les entreprises publiques des changements climatiques dans leurs projets d'investissement, en l'absence d'une stratégie de portefeuille ou de lignes directrices en matière de gouvernance. Il convient de noter que la loi sur l'environnement de 2011 impose à toute entité privée comme publique, et donc aux entreprises publiques, de mener des études d'impact environnemental et social pour leurs projets d'investissement, ensuite validées par l'ACE, mais les effets des changements climatiques ne font pas explicitement partie de ces études (voir Institution C3).

104. Renforcer la coordination formelle des décisions en matière d'investissement en lien avec les changements climatiques constitue un enjeu de priorité moyenne. L'existence des groupes thématiques sectoriels est une base solide pour assurer une meilleure prise en compte transversale des changements climatiques dans les décisions relatives aux investissements publics. Une modification du décret relatif à ces groupes pourrait permettre de les étendre aux entreprises publiques. Les cadres de concertation entre État et provinces prévus au titre du protocole de 2013 pourraient être élargis pour prendre en compte la dimension climatique. Les mécanismes prévus au PDL-145T, du programme REDD+ et les groupes thématiques sectoriels provinciaux pourraient être opérationnalisés. Enfin, l'État actionnaire pourrait insister sur l'importance de la prise en compte par les entreprises publiques des changements climatiques dans leurs projets d'investissement dans une future stratégie de portefeuille.

C3. Évaluation et sélection des projets (*Force Institutionnelle : Faible ; Priorité de réforme : Moyenne*)

105. La méthodologie du C-PIMA apprécie si l'évaluation et la sélection des projets incluent une analyse et des critères liés au climat. La première dimension interroge l'existence d'une analyse liée au climat suivant une méthodologie standard. La deuxième dimension évalue la prise en compte des défis liés au climat dans les PPP. La troisième dimension mesure si les éléments relatifs au climat sont inclus dans les critères de sélection des projets d'infrastructure.

106. Le cadre juridique impose que des études d'impact environnemental soient menées et examinées par l'ACE, mais sans que les changements climatiques ne soient explicitement couverts. L'article 19 de la loi de 2011 sur l'environnement prescrit que toute politique, tout plan ou programme élaboré par l'État, la province, l'ETD ou un établissement public dont la réalisation est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement doit faire l'objet d'une évaluation environnementale préalable, dont la procédure est précisée par décret d'application⁹⁵. Les statuts de l'ACE⁹⁶ disposent que cette dernière a pour objet d'évaluer et d'approuver l'ensemble de ces évaluations effectuées par des bureaux d'études agréés, ainsi que d'assurer le suivi de leur mise en œuvre. Il n'est toutefois nullement fait référence aux changements climatiques dans ce cadre juridique relatif aux évaluations environnementales. Il n'y a pas de méthodologie standard fixée pour ces évaluations, ou d'instructions guidant la revue des évaluations menée par l'ACE. Toutefois, le BCECO a réalisé en décembre 2021, dans le cadre de son processus d'accréditation au Fonds vert pour le climat, un projet de manuel de procédures environnementale et sociale, intégrant une procédure d'analyse de la vulnérabilité aux changements climatiques, qui devra faire l'objet d'une validation lors d'un atelier à mener. En pratique, les grands projets d'infrastructure sont souvent

⁹⁵ Décret du 2 août 2014, fixant les règles de fonctionnement des mécanismes procéduraux de la protection de l'environnement.

⁹⁶ Article 3 du décret du 18 novembre 2014, fixant les statuts d'un établissement public dénommé ACE.

soumis à une analyse d'impact climatique. Au total, l'ACE a mené plus de 300 revues d'évaluations d'impact environnemental en 2021, évaluations qu'elle publie sur son site Internet⁹⁷.

107. Le cadre juridique sur les PPP n'aborde pas les défis liés aux changements climatiques, mais la loi sur l'eau aborde la dimension climatique dans l'octroi des concessions. Au-delà des exigences des partenaires privés, la loi de 2018 sur les PPP ne prend pas explicitement en considération les changements climatiques en matière d'allocation des risques ou de gestion des contrats. Toutefois, la loi de 2015 relative à l'eau, dans son article 30, demande explicitement la prise en compte des données climatiques dans les études d'impact environnemental et social en matière d'octroi des concessions d'exploitation du domaine public de l'eau. Dans les faits, la mission n'a pas été en capacité d'analyser des contrats sous-tendant des projets en PPP, afin d'apprécier si les changements climatiques sont explicitement pris en compte en matière d'allocation des risques ou de gestion de ces contrats.

108. Le Gouvernement n'utilise pas de critère lié aux changements climatiques pour guider la sélection des projets évalués. Comme décrit dans l'évaluation de l'institution 10, il n'existe aucun critère spécifique publié, en lien ou non avec le climat, pour la sélection des projets évalués à inclure dans le budget. La grille d'évaluation des projets présentée dans le manuel de sélection des projets du Ministère du plan inclut des critères environnementaux, permettant d'apprécier, de façon très sommaire, si le projet est respectueux de l'environnement, si l'impact sur l'environnement est correctement identifié et si des actions de mitigation sont prévues et correctes, mais sans faire explicitement référence aux changements climatiques.

109. L'intégration des considérations climatiques dans le processus d'évaluation et de sélection des projets constitue une priorité de réforme moyenne. Dans le futur décret sur la GIP, comme dans la pratique, l'évaluation préalable des grands projets d'infrastructure devrait systématiquement comprendre une analyse liée au climat, suivant une méthodologie standard soutenue par le MEDD. Cela permettra d'évaluer si les impacts possibles des projets sur les émissions de gaz à effet de serre, et l'exposition des projets aux dommages causés par les catastrophes liées au climat, sont identifiés et analysés, avant que les projets ne soient inclus dans la réserve de projet et dans le PIP à venir, ou qu'ils soient sélectionnés pour un financement dans le budget. Le cadre juridique des projets PPP doit prendre en compte, de manière appropriée, les risques liés au climat. Comme les PPP engagent le Gouvernement sur toute la durée du contrat, généralement sur 20 à 30 ans ou plus, les risques en termes d'adaptation et d'atténuation des changements climatiques sont susceptibles de survenir à un moment donné pendant la durée du contrat. Enfin, au point de passage clé de la sélection du projet, des éléments liés au climat doivent être explicitement inclus dans la liste des critères de décision utilisés par le Gouvernement.

C4. Budgétisation et gestion du portefeuille (*Force Institutionnelle : Faible ; Priorité de réforme : Moyenne*)

110. Cette institution porte sur l'aptitude du cadre de budgétisation et de gestion du portefeuille des projets à prendre en compte les changements climatiques. La méthodologie du C-PIMA interroge la capacité à piloter l'efficacité et l'efficience climatique des choix budgétaires réalisés notamment au travers de : (i) l'identification dans le budget et la documentation budgétaire des dépenses et ressources spécifiques en faveur d'investissements liés au climat ; (ii) la réalisation

⁹⁷ Au titre des bonnes pratiques, la mission a notamment pu analyser le rapport final d'étude d'impact environnemental et social d'août 2019 du projet de construction des routes de raccordement au pont route-rail sur le fleuve Congo, porté par la cellule infrastructures du ministère en charge des infrastructures, des travaux publics et de la reconstruction, communiqué par l'ACE. Cette étude intègre un point spécifique sur les prévisions des changements climatiques et les problèmes liés.

d'audits externes *ex post* pour mesurer l'impact des projets en termes d'adaptation et d'atténuation des changements climatiques ; et (iii) la prise en compte des risques climatiques dans les politiques de gestion d'actifs.

111. Il n'existe pas à ce jour d'identification des dépenses d'investissement public relatives aux changements climatiques au sein du budget. Parmi les différentes nomenclatures, le budget utilise une classification fonctionnelle COFOG, qui, une fois croisée avec la classification par nature, permet d'évaluer les dépenses d'investissement liées à la protection de l'environnement, mais pas celles liées aux changements climatiques. Autre pratique à noter davantage en lien spécifique avec le climat, on trouve, au sein du projet annuel de performance provisoire, des indicateurs dédiés aux changements climatiques notamment sur les secteurs de la foresterie, l'eau et l'environnement ; ils ne sont pas renseignés à ce stade faute de données disponibles et de plein passage du budget programme. Ces pratiques ne sont néanmoins pas suffisantes pour identifier, de manière transversale et à travers les différents secteurs, les dépenses d'investissement en lien avec le climat.

112. Il n'y pas de base légale explicite pour la réalisation d'examens ou d'audits *ex post* sur les résultats des projets d'investissement en termes d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques. Il n'y a pas de base juridique encadrant la conduite des examens et audits internes des grands projets d'investissement (voir Institution 13), et donc, *a fortiori*, l'évaluation de la contribution des projets aux objectifs climatiques. Quant à l'audit externe, dans son plan stratégique 2021-2025, la Cour des Comptes envisage d'effectuer un rapport d'audit sur l'environnement par an, sans lien explicite avec l'investissement public. De plus, des examens *ex post* seraient réalisés sur les grands projets financés par les bailleurs mais ceux-ci n'ont pu être consultés par la mission. Des initiatives intéressantes visant à renforcer le suivi de la performance climatique des projets sont en cours de réalisation, par exemple la mise en œuvre du système *Measuring, Reporting and Verification*⁹⁸ pour la stratégie REDD+.

113. Les politiques d'entretien et de gestion des actifs ne prennent pas en compte les risques climatiques. D'après les gestionnaires routiers rencontrés, les méthodologies standard d'entretien du réseau routier (seules méthodologies d'entretien disponibles, voir Institution 9) ne prennent pas en compte les aspects climatiques. Le cadre juridique sur la gestion et le suivi des actifs (voir Institution 15) ne prend pas non plus en compte les effets des risques climatiques sur la valorisation des actifs ou sur leur amortissement. Le MEDD a dit à la mission qu'il envisage de travailler prochainement avec les ministères sectoriels sur des études spécifiques pour évaluer ces impacts sur les actifs concernés.

114. La prise en compte des enjeux relatifs aux changements climatiques dans la budgétisation et la gestion du portefeuille de projets revêt une priorité moyenne. Le futur décret sur la gestion des investissements publics pourrait poser les bases juridiques du suivi et de l'évaluation *ex post* des impacts des projets d'investissement sur les changements climatiques, mais cela nécessitera la fixation de cibles mesurables pour le suivi, dès l'étape de planification. Le plein passage de la RDC au budget programme sera une opportunité pour définir des indicateurs pertinents de suivi. En outre, les autorités devront évaluer l'impact des changements climatiques sur les besoins en entretien des projets afin de pouvoir y allouer les ressources nécessaires. Enfin, la mise en place d'un marquage des dépenses d'investissement en lien avec le changement climatique

⁹⁸ Ce système est un ensemble de procédures qui permet la collecte d'informations factuelles (principalement données), l'évaluation et la vérification de l'atteinte d'objectifs liés aux changements climatiques.

nécessite des prérequis en matière de nomenclature et de systèmes d'information, mais pourrait être envisagée sur le moyen terme (Encadré 4.A).

Encadré 4.A. Identification des dépenses climatiques

Isoler, lors de la préparation du budget, les dépenses selon leur impact sur le climat, est une pratique relativement nouvelle à l'échelle mondiale. En développement depuis une décennie, cette pratique permet de donner une image globale des dépenses budgétaires et fiscales liées au climat, de souligner l'importance des préoccupations liées aux changements climatiques dans l'allocation des ressources et de suivre leurs évolutions au cours du temps. Cette classification permet d'évaluer chaque composante du budget sur la base de son impact climatique (et/ou environnemental) en lui attribuant une "étiquette" selon qu'elle est utile ou nuisible aux objectifs verts. Grâce au soutien technique intensif de plusieurs partenaires au développement, cette identification des dépenses climatiques s'est répandue dans les pays en développement et à faible revenu (par exemple, au Bangladesh, en Indonésie, au Népal et aux Philippines). Elle est également de plus en plus reconnue comme un outil important au sein des pays de l'OCDE et de l'Union européenne (par exemple, en France et en Irlande), malgré des limites méthodologiques liées à l'absence, à ce stade, d'une classification communément acceptée de ces dépenses.

Trois questions importantes doivent être posées lors de la définition de méthodologies d'identification au sein du budget des dépenses climatiques.

- Tout d'abord, il faut **définir les dépenses pertinentes pour le climat à la fois en termes d'atténuation et d'adaptation**. Cette définition peut se fonder soit sur l'impact anticipé des dépenses (*objective-based definition*) soit sur une identification à partir des documents nationaux relatifs aux changements climatiques (*policy-based definition*).
- Puis, il est nécessaire d'arrêter **un niveau de couverture pour ces dépenses au sein de la sphère publique**. Presque toutes les méthodologies utilisées à ce jour couvrent à la fois les budgets récurrents et d'investissement des gouvernements centraux. Certains pays ont étendu leur identification aux gouvernements locaux, aux transferts aux entreprises publiques et parfois même aux dépenses fiscales.
- Enfin, il reste à décider **comment estimer les montants de dépenses pertinentes pour le climat**. Trois approches sont généralement retenues. La première se limite à l'identification des programmes qui ont les changements climatiques comme objectif principal. La seconde estime également les dépenses associées à l'ensemble des activités pertinentes pour le climat. La troisième applique des pondérations afin d'estimer la fraction des dépenses du programme ou du projet qui sont pertinentes pour le climat.

Sources : « *Climate change budget tagging : a review of international experience* » WB (février 2021) et « *Climate-sensitive management of public finances – green PFM* » IMF (août 2021)

C5. Gestion des risques (Force Institutionnelle : Moyenne ; Priorité de réforme : Basse)

115. Cette institution évalue comment sont identifiés et gérés les risques budgétaires liés aux changements climatiques et pesant sur les infrastructures. Les catastrophes naturelles constituent des sources chroniques de risques à impact macro-budgétaire et nécessitent donc une attention soutenue. Les risques budgétaires proviennent aussi bien du volet adaptation que du volet atténuation des changements climatiques. La première dimension de l'institution évalue si les autorités publient une stratégie nationale de gestion des risques de catastrophes incorporant l'exposition de l'infrastructure publique aux catastrophes climatiques. La deuxième dimension regarde si le Gouvernement a mis en place des mécanismes de financement pour faire face au coût des dommages liés au climat en matière d'infrastructures publiques. Enfin, la troisième dimension se

préoccupe de l'existence d'une analyse des risques budgétaires intégrant les risques climatiques relatifs aux infrastructures publiques.

116. Au-delà du plan d'organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC) produit en 2012, un projet de stratégie nationale de gestion des risques de catastrophes naturelles existe mais n'a pas encore été endossé par le Gouvernement. La réalisation de ce plan ORSEC est pertinente pour la réponse aux catastrophes climatiques car il vise à mobiliser et coordonner les acteurs de la sécurité civile. Toutefois, ce n'est pas suffisant pour cette dimension de l'évaluation C-PIMA car le plan n'identifie pas les risques spécifiques sur les infrastructures des changements climatiques (données de localisation du risque, exposition des actifs ou procédures d'urgence de passation de marché). Ces informations cruciales ont vocation à être intégrées dans une stratégie nationale de gestion des catastrophes naturelles. Un projet de stratégie nationale de gestion des risques sur une période de quatre années aurait été produit par le Ministère des affaires et actions humanitaires (MAAH) et serait en cours de réactualisation pour une publication d'ici à fin 2022. Enfin, la création récente⁹⁹ d'une Caisse de solidarité nationale de gestion humanitaire et des catastrophes rattachée au MAAH, qui est à la fois une nouvelle structure institutionnelle et un mécanisme de financement (cf. paragraphe suivant), a pour objet de mobiliser et de canaliser tous les flux financiers et matériels nécessaires à la couverture des crises humanitaires, de procéder à la prise en charge urgente et efficiente de victimes des catastrophes et autres calamités et d'assurer la coordination des interventions et des actions humanitaires.

117. Il existe deux mécanismes de financement ex ante – l'un budgétaire, l'autre extrabudgétaire – de l'exposition des infrastructures publiques aux risques climatiques. Inscrite en loi de finances au sein du budget du MAAH, une dotation budgétaire spécifique aux risques de catastrophes appelée « réserve pour sinistre et catastrophe » est exécutée chaque année en fonction de l'occurrence d'évènements imprévus, y compris des désastres liés aux changements climatiques. Celle-ci représentait 65 milliards de francs congolais dans la LFI 2021 et 90 milliards dans le PLF 2022. Parallèlement à celle-ci, la CSNGHC a pour objectif de mieux couvrir les coûts des dommages associés aux catastrophes naturelles, grâce notamment à un plan stratégique de mobilisation des ressources en cours de finalisation. La mission n'a pas eu accès à ce document mais celui-ci devrait procéder à un recensement prévisionnel des ressources de l'établissement public qui pourraient être constituées d'allocations budgétaires de l'État, de dons nationaux et internationaux, de taxes parafiscales et de contributions des bailleurs des fonds.

118. La déclaration sur les risques budgétaires mentionne bien des risques liés aux changements climatiques, mais pas l'impact spécifique sur les infrastructures publiques. La déclaration sur les risques budgétaires, publiée pour la première fois en septembre 2021, catégorise les principaux risques pour les finances publiques (macro-économiques, dette publique, secteur public autre que Etat, secteur financier et les autres risques). Bien que certains de ces risques soient quantifiés, ceux relatifs aux catastrophes naturelles sont présentés de façon brève et qualitative, et les impacts sur les infrastructures ne sont pas évalués. Par ailleurs, la tenue par le MAAH d'un tableau de synthèse des catastrophes naturelles et de leurs impacts financiers sur une longue période est une bonne pratique, mais ce tableau n'est pas publié et n'a pas été transmis à la mission.

119. Assurer une meilleure couverture des risques climatiques pesant sur les infrastructures publiques constitue une priorité basse de réforme, relativement aux autres réformes proposées dans ce rapport. Les bases d'une bonne gestion des risques climatiques ont

⁹⁹ Décret 21-05 portant création, organisation et fonctionnement d'un établissement public dénommé « Caisse de Solidarité Nationale et de Gestion Humanitaire des Catastrophes en République Démocratique du Congo (CSNGHC) ».

été récemment posées – création de la CSNGHC – ou sont sur le point de l'être – projet de stratégie de gestion des catastrophes, plan stratégique de mobilisation des ressources pour la caisse nationale. Il convient donc d'opérationnaliser ces différents processus dans les mois et années à venir. Des efforts complémentaires d'analyse et de publication des risques liés aux changements climatiques pesant sur les infrastructures pourraient être également effectués, afin notamment d'alimenter la déclaration sur les risques budgétaires.

V. QUESTIONS TRANSVERSALES

120. La section suivante présente les principales questions relatives au soutien informatique, au cadre législatif et réglementaire et aux capacités humaines, qui sont pertinentes pour tous les domaines de la gestion des investissements publics. Elles sont abordées dans les institutions du PIMA et du C-PIMA présentées ci-dessus, mais il est toutefois judicieux de les aborder aussi séparément et de manière transversale afin d'évaluer leurs forces et faiblesses. Elles visent à apprécier (i) la cohérence et la complétude du cadre législatif et réglementaire aux fins d'une GIP efficace ; (ii) l'existence d'un système d'information numérisé exhaustif sur les projets, facilitant la prise de décision et le suivi ; et (iii) les capacités des effectifs.

A. CADRE JURIDIQUE

121. Le cadre juridique de la GIP est fragmenté (Tableau 5.A). Des aspects clés de la GIP sont couverts par le cadre juridique de la gestion des finances publiques au sens large. La LOFIP de 2011, révisée en 2018, traite des dépenses d'investissement de l'État, des provinces et des ETD en édictant les règles de base pour leur budgétisation et exécution. La loi relative aux marchés publics de 2010 organise l'achat public dans tous ses aspects, notamment sur les marchés des travaux. En outre, certains types d'investissement sont mieux régis que d'autres par les textes existants. La loi sur les PPP de 2018 a posé les principes de l'identification, la sélection, la validation et du suivi des projets en PPP, mais manquent encore certains décrets d'application pour qu'elle s'applique pleinement. Certaines structures d'exécution et de suivi des projets d'investissement font l'objet de textes réglementaires fixant leurs attributions, comme par exemple le BCECO, l'ACGT, la CSPP et la CFEF ; mais ces textes ne s'appliquent qu'aux portefeuilles portés par ces structures.

122. Au total, il n'existe pas un texte de haute portée qui encadrerait la GIP tout le long du cycle des projets d'investissement. En particulier, les procédures d'évaluation, de sélection, de suivi de l'exécution physico-financière et d'évaluation *ex post* des projets ne sont ainsi pas couvertes par un cadre juridique clair, et sont souvent guidées par des manuels constitués au fil des années, généralement avec le soutien des bailleurs, et dont l'application (et la connaissance par les services) est souvent incertaine. Les circulaires budgétaires guident la budgétisation des investissements, sans toutefois garantir une stabilité des procédures d'un exercice budgétaire à un autre. Il y a plusieurs cas de textes réglementaires ayant créé des structures de gestion des projets qui sont toutefois restées inopérantes, comme par exemple l'arrêté de 2019 portant création de la CISPIP. Il y a enfin des cas de conflits entre normes, comme par exemple entre la loi sur les PPP et la loi relative aux marchés publics sur les compétences de l'ARMP, également entre ces deux lois et le décret sur les attributions de l'UC-PPP sur la délivrance des avis de non-objection.

123. Le cadre juridique de la GIP ne prend pas en compte explicitement les considérations climatiques. La loi relative à la protection de l'environnement de 2011 a constitué une étape importante dans la prise en compte des questions environnementales dans l'évaluation des projets. L'obligation de mener une étude d'impact environnemental pour chaque projet d'investissement sur le territoire congolais est bien connue de l'ensemble des services. Cette loi mentionne bien les

changements climatiques dans un article dédié (article 48) mais celui-ci est trop général pour être opérationnel. Des réflexions sont en cours sur une actualisation de la loi de 2011, ou sur l'adoption d'une nouvelle loi spécifiquement dédiée aux changements climatiques. Enfin, le décret sur la GIP pourrait établir le principe de l'implication du MEDD et de l'ACE à toutes les étapes du cycle d'investissement pour assurer la prise en compte des changements climatiques.

Tableau 5.A. Textes juridiques sous-tendant les procédures de GIP en RDC

Lois	Textes réglementaires
<ul style="list-style-type: none"> ● Loi 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques (LOFIP) ● Loi 18/016 du 9 juillet 2018 relative aux partenariats publics privés ● Loi 10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics ● Loi 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> ● Ordonnance du 25 juillet 2019, portant création, organisation et fonctionnement de la CRESP ● Décret 13/050 du 6 novembre 2013 portant règlement général sur la comptabilité publique ● Décret 21/04 du 2 octobre 2021 portant création, organisation et fonctionnement de l'unité de conseil et de coordination du partenariat public privé ● Décret 08/017 du 26 août 2008 portant création, organisation et fonctionnement de l'ACGT ● Décret du 8 août 2001, portant création, organisation et fonctionnement du BCECO ● Décret 10/22 du 2 juin 2010 portant manuel de procédures de la loi relative aux marchés publics ● Décret 10/21 du 2 juin 2010 portant organisation et fonctionnement de l'ARMP ● Décret 10/32 du 28 décembre 2010 portant organisation et fonctionnement des cellules de gestion des projets et marchés publics (CGPMP) ● Décret 13/51 du 8 novembre 2013 portant plan comptable de l'État (PCE). ● Décret du 2 août 2014 fixant les règles de fonctionnement des mécanismes procéduraux de la protection de l'environnement ● Décret du 18 novembre 2014 fixant les statuts d'un établissement public dénommé ACE ● Arrêté ministériel du 5 décembre 2011, portant création, organisation et fonctionnement de la Cellule de suivi des projets et programmes ● Arrêté ministériel du 19 juillet 2019, créant la commission d'identification et de sélection des projets d'investissements publics (CISPIP) ● Arrêté interministériel du 20 mai 2013, portant organisation et fonctionnement du fonds de préinvestissement ● Arrêté ministériel du 7 février 2011 portant création de la plateforme de gestion de l'aide et de l'investissement ● Protocole d'accord du 29 mars 2013 relatif aux modalités de consommation des crédits d'investissements dans les secteurs à compétence exclusive des provinces

Source : mission.

124. L'adoption d'un décret sur la GIP constitue une priorité élevée. L'adoption d'un tel texte, qui couvrirait toutes les phases du cycle des projets, permettrait de définir les responsabilités des différents acteurs dans chacune de ces phases, de structurer le cadre institutionnel et de donner des orientations pour le développement des outils indispensables pour asseoir une gestion optimale des projets d'investissement (Annexe 5).

B. SOUTIEN INFORMATIQUE

125. Les autorités ne disposent pas d'un cadre institutionnel efficace permettant de piloter, de soutenir et de mettre en œuvre l'informatisation de la GIP. Les fonctions informatiques des principaux ministères en charge de gérer les investissements publics souffrent d'une coordination limitée et d'un manque en effectifs disposant des capacités requises. Il n'existe pas de schéma directeur informatique, permettant d'assurer une stratégie cohérente et coordonnée en matière de développement et d'exploitation d'applicatifs informatiques supports de la GIP, de la planification jusqu'à la comptabilisation des actifs. La coordination interministérielle a vocation toutefois à se renforcer, sous l'égide du ministère en charge du numérique, de création récente. À l'heure actuelle :

- Au sein du *Ministère du plan*, la DPB dispose d'une division informatique qui gère la base de données des projets d'investissements publics avec un personnel composé uniquement d'informaticiens. De plus, la PGAI, créée par un arrêté ministériel du 7 février 2011, est l'organe technique chargé de renforcer son système d'information mis en place pour assurer le suivi-évaluation de toutes les étapes de la gestion des ressources extérieures. À ce titre, la PGAI sert de guichet unique et est désignée, par le Gouvernement, comme la source officielle d'information

sur le flux d'aide en RDC. Dans les faits, la PGAI éprouve des difficultés à collecter une information fiable, particulièrement vis-à-vis des partenaires bilatéraux.

- Au *Ministère du budget*, la C2I (69 effectifs) coordonne les travaux informatiques des Ministères du budget et des finances. La fonction informatique du ministère fait face à de nombreux défis en termes de moyens financiers alloués, d'effectifs suffisants et compétents et de motivation, compte tenu notamment de l'absence de filière informatique dédiée. Il n'existe pas de mécanisme de coordination formelle entre la fonction informatique du Ministère du plan et la C2I.
- En l'absence de filière informatique dédiée et de moyens suffisants, les capacités informatiques du *Ministère des finances* sont également faibles. Le ministère est en charge de présider le comité de pilotage de numérisation du système intégré de gestion des finances publiques et des ressources humaines (le « Comité »), qui reste toutefois à opérationnaliser. L'actualisation récente du plan d'opération globale (POG) de l'informatisation du système de gestion des finances publiques et de l'administration publique, géré par le Comité d'Orientation des Réformes des Finances publiques (COREF), ne couvre que la sphère de la gestion des finances publiques et le Ministère du plan n'est pas associé aux travaux.

126. Il n'existe pas de système d'information exhaustif sur les projets d'investissement public qui faciliterait la prise de décision ainsi que les activités de suivi. Le Ministère du plan dispose d'une base de données des projets, sous Access, qui reprend la structure des fiches projet, tenues sous Excel. La PGAI administre son système d'information pour la gestion des ressources extérieures. La Direction des infrastructures du Ministère du plan a élaboré une cartographie¹⁰⁰ des projets d'infrastructures en RDC. Les informations sur les projets sont notamment présentés par type de financement, par secteur, par localisation, par agence d'exécution mais les données ne sont pas exhaustives et ne contiennent pas de montants financiers. Les systèmes d'information du Ministère du plan ne sont pas interfacés avec la « Chaîne de la dépense ». Celle-ci est constituée de nombreux applicatifs, morcelés (« *Préparation du Budget* » (PREPABUD), « *Gestion des Dépenses* » (GESDEPENSE) et COMPTA notamment) et, pour certains, non pleinement opérationnels. En outre, le « *Système Intégré de Gestion des Marchés Publics* » (SIGMAP) est en phase de déploiement, et le développement d'un projet de e-procurement (e-GP) est en préparation, avec le soutien de la Banque mondiale. Enfin, le Ministère des finances prépare un projet d'entrepôt de données.

127. Il n'existe pas de système d'information spécifique au suivi des changements climatiques. Le MEDD n'a fait mention d'aucun système ou base de données en la matière au-delà des données relatives à la forêt et à la météorologie publiées sur son site Internet. Pourtant, le besoin de collecte de données relatives aux changements climatiques et de systèmes informatiques pour les gérer est grandissant, tant pour nourrir la planification et améliorer la qualité de l'évaluation et de l'analyse que pour suivre la performance climatique des différents projets d'investissement. Le PNA élaboré fin 2021 précise que la réalisation des études d'évaluation de la vulnérabilité et des mesures d'adaptation aux impacts des changements climatiques en RDC devra s'appuyer sur la collecte de données auprès des différentes institutions nationales, notamment l'Agence nationale de météorologie et télédétection par satellite, l'Institut national d'études et recherches agronomiques, les Ministères de l'énergie, de l'agriculture, du développement rural et urbain, de l'aménagement du territoire, de la recherche scientifique, et des universités, ainsi que des organisations internationales, non-gouvernementales et autres organismes connexes, tant publics que privés.

128. Le développement d'une banque intégrée de projets, les suivant tout au long de leur cycle de vie, constitue une priorité de réforme élevée. De nombreux processus du cycle de GIP doivent reposer sur un système d'information. Ces systèmes sont souvent distincts des applicatifs de

¹⁰⁰ <https://www.cartoinfrardc.org/gis/>.

budgetisation, de commande publique et d'exécution budgétaire, comptable et financière, ce qui implique une mutualisation et un partage de l'information entre tous les acteurs. En fonction de la maturité des systèmes d'information, ceci peut se faire à travers la définition de protocoles d'échanges standards de données, la mise en œuvre de plans d'interfaçages applicatifs ou le déversement dans un entrepôt de données, alimentant un tableau de bord décisionnel. Les grands principes d'une banque intégrée sont décrits dans l'annexe 7.

C. CAPACITES DES EFFECTIFS DES SERVICES

129. La fragmentation administrative conduit à une dilution des capacités de gestion des investissements publics. L'administration publique en RDC est très fragmentée et cloisonnée. La complexité institutionnelle, l'incertitude juridique, la multiplicité des acteurs, l'utilisation parfois improductive des capacités existantes, le manque de coordination et l'absence d'une circulation exhaustive et cohérente de l'information, brouillent les rôles et les responsabilités, et limitent de manière significative l'efficacité de la gestion des investissements publics. L'empilement d'agences, comités et structures *ad hoc* de gestion et de suivi de portefeuilles de projets à géométrie variable, souvent créées pour contourner des procédures inopérantes, parfois sous l'impulsion des bailleurs, dilue les capacités techniques nécessaires à la bonne gestion des projets. Les demandes et flux d'information entre ces acteurs sont souvent inexistantes, ou alors parcellaires et redondants, conduisant à une utilisation sous-optimale des ressources humaines et informatiques. La mutualisation des compétences (et de l'information) de ces différentes structures pourrait permettre un saut en avant en termes de capacités d'analyse et de suivi.

130. La plupart des ministères et organismes impliqués dans la gestion des projets signalent un besoin de renforcement de leurs capacités. Des besoins de formation ou d'assistance technique ont été signalés à toutes les étapes de la GIP, tant au niveau central que provincial : la planification, permettant une meilleure évaluation, sélection et préparation des projets ; la budgetisation, permettant une estimation financière plus fiable des dépenses que devra assumer l'État ; le suivi de l'exécution des projets et l'évaluation *ex post* des projets. Pour les PPP, un renforcement des capacités sera crucial pour permettre à l'État congolais de bien maîtriser les risques budgétaires associés à cette modalité de projet.

131. Les autorités témoignent également d'un besoin de renforcement des capacités quant à la prise en compte des changements climatiques dans l'ensemble du cycle d'investissement. L'inclusion des questions de changements climatiques étant un aspect qui va monter en puissance dans les années à venir, la sensibilisation et formation des acteurs sera une première étape importante voire nécessaire. En effet, l'administration centrale et provinciale doit être sensibilisée au plus vite sur les enjeux des changements climatiques sur l'investissement public et les infrastructures. Les ministères sectoriels ont besoin de soutien technique pour intégrer les considérations climatiques à leur planification et à leurs projets et pour analyser et évaluer les coûts et risques associés aux changements climatiques. Compte tenu de leur légitimité technique sur les questions environnementales et climatiques, le MEDD et l'ACE sont les mieux placés pour assurer ce soutien.

132. Un plan de formation et d'assistance technique, appuyé financièrement par les PTF, devra soutenir la stratégie de réformes des autorités. Au titre du plan d'actions prioritaires pour la mise en œuvre du PSRFP 2022-28 (Annexe 1), un plan de formation sera développé, adopté et mis en œuvre pour soutenir les capacités des autorités. Ce plan devra également permettre de renforcer les capacités de GIP. Un programme de formation pour la GIP pourra en priorité porter sur les compétences de planification et suivi-évaluation des projets, ainsi qu'à l'analyse des risques, y compris sur les PPP et en lien avec les changements climatiques.

Annexe 1. Actions du projet de Plan d'actions prioritaires 2022-24 en lien avec la gestion des investissements publics

Note : Les amendements proposés par la mission PIMA sont indiqués en **rouge**. Les actions en **jaune** sont les actions prioritaires au sens du Plan d'actions prioritaires.

AXE STRATEGIQUE	RESULTAT(S) ATTENDU(S)	2022	2023	2024	2025 2028	INDICATEUR(S) DE RESULTAT	PREREQUIS	STRUCTURES RESPONSABL ES	PRIORITE	POINTS DE VIGILANCE /RISQUE
OBJECTIF SPECIFIQUE										
Axe stratégique 1 : Réforme budgétaire										
Objectif spécifique 1.1 : Renforcer la fonction macro-budgétaire										
	CPCM et cellule macro-budgétaire opérationnelles Le CBMT incluant le TOFE prévisionnel est cohérent avec les prévisions macroéconomiques. Analyse macro-budgétaire dans les documents du budget améliorée.	X	X			PEFA PI- 14 et PI-15. CBMT inclus TOFE prévisionnel complet et cohérent avec les prévisions macro-économiques. PIMA 1	1. Signature de l'Arrêté interministériel pour la restructuration du CPCM, incluant un sous-comité TOFE (2022). 2. Signature de l'Arrêté ministériel pour la création de la cellule macro-budgétaire (2022). 3. Adoption des réglementations internes pour le fonctionnement du CPCM (2023). 4. Production d'un manuel de procédures pour la préparation du cadrage macro-budgétaire. Révision de la présentation du CBMT pour qu'il (i) vérifie explicitement la conformité des projections avec la règle budgétaire (Art. 15 LOFIP), (ii) distingue entre dépenses en capital attachées aux projets en cours et celles attachées aux nouveaux projets (2023).	MINPLAN; MINBUD.	Moyenne	
Objectif spécifique 1.2 Développer la fonction de gestion des risques budgétaires										
	La crédibilité du budget est améliorée.	X	X	X	X	PEFA PI-10. PIMA 3c C-PIMA 5	1. Renforcer les outils et les méthodes d'analyse des risques macroéconomiques (2022). 2. Compléter l'inventaire des risques budgétaires spécifiques et institutionnels et les classer selon l'impact et la probabilité d'occurrence (2023). 3. Quantifier les risques spécifiques et institutionnels et formuler des mesures d'atténuation, à la suite d'actions de renforcement des outils et capacités d'analyse notamment sur la viabilité des projets PPP, l'endettement des provinces et les risques climatiques (2024). 4. Progressivement élargir et approfondir la DRB, notamment pour couvrir un examen des risques résultant de grands projets d'investissement des provinces et des entreprises publiques, des garanties octroyées aux PPP, et des scénarios concernant les risques liés aux changements climatiques (2024).	MINBUD (DGPPB) ; MINPLAN ; ST-CPCM ; CCDMT-RB (GTRB)	Forte	
	Le gouvernement a une vue de l'ensemble des risques budgétaires associés aux EP et EPA.		X	X	X	PEFA PI-10. PIMA 3c, 5b. C-PIMA 2	1. Adoption d'un document de stratégie de portefeuille couvrant les objectifs visés par l'actionnariat public et les objectifs de performance et d'investissement des entreprises, y inclus l'importance de la prise en compte des changements climatiques dans leurs projets d'investissement (2023). 2. Signature d'un circulaire du Premier Ministre instruisant les EP et EPA de produire des rapports financiers avec en annexe un modèle standard des rapports financiers dans les 6 mois après la fin de l'année, et de les partager avec les Ministères des finances et du budget (2023). 3. Attacher un rapport consolidé de la situation financière des EP et des EPA, l'investissement de ces structures , et les flux financiers entre l'Etat et ces entités au projet de loi de finances (2024). 4. Renforcer l'informatisation des EP (2022-24).	Ministère du Portefeuille / Conseil Supérieur du Portefeuille ; MINPLAN ; MINBUD	Forte	
Objectif spécifique 1.3 : Instaurer la gestion budgétaire axée sur la performance										

AXE STRATEGIQUE	RESULTAT(S) ATTENDU(S)	2022	2023	2024	2025 2028	INDICATEUR(S) DE RESULTAT	PREREQUIS	STRUCTURES RESPONSABL ES	PRIORITÉ	POINTS DE VIGILANCE /RISQUE
OBJECTIF SPÉCIFIQUE										
ACTION										
Action 1.3.4 : Augmenter progressivement le nombre des ministères dotés de stratégies à jour et adopter la maquette des budgets programmes finalisée et mise à jour.	Les objectifs et indicateurs des programmes budgétaires reflètent les politiques gouvernementales	X	X	X	X	Le nombre des Ministères avec une stratégie mise à jour a augmenté. PIMA 2b, c, 7c C-PIMA 2, 3	1. Publication de l'ordonnance présidentielle d'attribution des compétences aux ministères (2022). 2. Achèvement des travaux de reclassement et de rationalisation des organismes publics et signature du Décret y relatif (QIV 2022). 3. Améliorer l'information sur les objectifs dans les plans d'actions prioritaires, notamment ceux relatifs aux changements climatiques. Renforcer les groupes thématiques sectoriels pour assurer une meilleure prise en compte transversale des changements climatiques dans les décisions relatives aux investissements publics (2023). 4. Finalisation des maquettes des programmes budgétaires, y compris pour les comptes spéciaux, les budgets annexes, et les opérateurs et leurs adoption par le Conseil des ministres. Les maquettes devraient renforcer les liens entre planification et budgétisation, via par exemple le partage de certains indicateurs de performance, et définir des indicateurs de suivi relatifs aux investissements relatifs aux changements climatiques (2023).	Conseil des Ministres ; MINPLAN ; MINBUD Ministères sectoriels.	Forte	
Action 1.3.5 : Mettre en œuvre les outils techniques et pédagogiques pour la mise en œuvre de la budgétisation en mode programme,	Les capacités pour la budgétisation par programme sont renforcées.	X	X	X		Cadre réglementaire pour le basculement en mode programmes adopté PIMA 7c, 8	1. Identification des nouveaux acteurs de gestion budgétaire, encadrés par une charte fixant leurs rôles respectifs (2022). 2. Valider les guides suivants : (i) désignation des responsables de programme et modalités de délégation de la fonction d'ordonnateur, élaboration du budget programme, encadrement des dialogues de gestion (2023) ; (ii) budgétisation et consommation en AE/CP, avec en particulier l'obligation de décliner l'état de consommation des AE par projet (2023) ; (iii) modalités de sélection, de pilotage et de gouvernance spécifique des opérateurs de l'Etat (2024) ; (iv) Audit des programmes ; pratique de contrôle de gestion ; (v) élaboration du CBMT, du CDMT global et des CDMT ministériels ; (2024).	COREF ; MINBUD (DGPPB ; DGDSP) ; Ministères sectoriels.	Moyenne	
Action 1.3.6 : Améliorer la crédibilité du budget.	Le budget de l'Etat est exécuté comme prévu en respectant la composition des dépenses et les écarts entre les prévisions et les réalisations sont réduits.	X	X	X	X	PEFA PI-1, PI-2, et PI-3 PIMA 6, 7, 8, 14	1. Faire la prévision des ressources budgétaires uniquement sur base des considérations techniques et s'assurer que l'exécution des dépenses suit les prescriptions de la LOFIP et du RGCP (LF 2023). 2. Exécuter la quasi-totalité des dépenses sur la base des procédures normales (2022 et suivantes).	Assemblée Nationale et Senat ; Conseil des Ministres ; MINFIN ; MINBUD ;	Forte	
Objectif spécifique 1.4 : Améliorer la documentation budgétaire pour promouvoir la transparence et enrichir le débat parlementaire										

AXE STRATEGIQUE	RESULTAT(S) ATTENDU(S)	2022	2023	2024	2025 2028	INDICATEUR(S) DE RESULTAT	PREREQUIS	STRUCTURES RESPONSABL ES	PRIORITE	POINTS DE VIGILANCE /RISQUE
OBJECTIF SPECIFIQUE										
ACTION										
Action 1.4.1 : Produire toutes les annexes au projet de loi de finances comme prévu par la LOFIP et compléter la documentation pour promouvoir la transparence et d'enrichir le débat parlementaire.	L'information fournie par les annexes au PLF correspond aux exigences de la LOFIP et contribue à une meilleure compréhension des enjeux budgétaires.		X	X	X	PEFA PI 5 PIMA 6c, 8, 12	1. Préparer la documentation budgétaire telle que requise par la LOFIP y compris les documents listés sous les numéros 6, 7 et 8 de l'article 78 et les quatre derniers listés sous le numéro 5 dans l'article 79 (2023). 2. Compléter la documentation budgétaire en sus des exigences de la LOFIP (notamment rapports sur les dépenses fiscales, les risques budgétaires, la situation générale des entreprises publiques et des établissements publics, l'état des garanties et avals octroyés par l'Etat, le plan de trésorerie annuel mensualisé, l'évaluation du stock de la dette, et la liste des PPP en cours) et le programme d'investissements publics, PIP (2024)	MINBUD (DGPPB)	Moyenne	
Axe stratégique 3 : Gestion de la dépense publique										
Objectif spécifique 3.2 : Renforcer la prévisibilité de l'exécution de la dépense publique										
Action 3.2.1 : Améliorer la méthodologie d'élaboration et d'actualisation des plans d'engagement.	Le pilotage de l'exécution du budget est amélioré	X	X	X		PEFA PI-1, PI-2 et PI-3; PEFA PI-21 Taux d'exécution du PEB Niveau des RAP sur les dépenses (instances et arriérés) PIMA 12a, 12b	1. Prendre un texte rendant obligatoire l'élaboration du PEB et du PTR (Q4 2022) 2. Adopter le guide d'élaboration des PEB et du PTR qui renforce entre autres la cohérence entre les deux outils (Q1 2023) 3. Renforcer la régulation budgétaire par le plan d'engagement en début d'année sur la base des crédits du projet de loi de finances tels que présentés par le Gouvernement (2023) 4. Mettre en place l'approche descendante et ascendante dans l'élaboration/actualisation des PEB (Q2 2024)	MINBUD/D CB/ DGTCP	Forte	
Objectif spécifique 3.4 : Améliorer la transparence et l'efficacité de la commande publique										
Action 3.4.1 : Réviser le cadre légal et réglementaire des marchés publics sur la base de l'évaluation MAPS II 2021.	La gouvernance du système de passation des marchés publics est renforcée		X	X	X	PEFA PI-24 (1 à 4) PIMA 11a, 11b, 12a, 12b	1. Réviser les textes des organes de passation des marchés publics sur pied des recommandations MAPS II (ARMP, DGCMF et CGPMP) et notamment encadrer davantage les possibilités d'accorder des autorisations spéciales qui ouvrent la voie au gré à gré (Q4 2023) 2. Rendre obligatoire l'élaboration des plans prévisionnels de passation des marchés sur la base du projet de loi de finances adopté en Conseil des Ministres (Q1 2023) 3. Améliorer le format du plan de passation des marchés destiné au service chargé de l'élaboration du plan d'engagement en y intégrant les données budgétaires (Q1 2023) 4. Habilitier la DGCMF dans le système d'information budgétaire pour s'assurer de la disponibilité des crédits des dossiers des marchés soumis à son contrôle (Q2 2022)	MINBUD/A RMP/DGC MP	Forte	

AXE STRATEGIQUE	RESULTAT(S) ATTENDU(S)	2022	2023	2024	2025 2028	INDICATEUR(S) DE RESULTAT	PREREQUIS	STRUCTURES RESPONSABL ES	PRIORITÉ	POINTS DE VIGILANCE /RISQUE
OBJECTIF SPÉCIFIQUE										
ACTION										
							5. Interfacer le système de gestion des marchés publics avec le système d'exécution budgétaire pour des contrôles embarqués de la disponibilité des crédits (Q4 2024)			
Action 3.4.2 : Faire de la DGCMP l'unique porte d'entrée au Ministère du Budget des dossiers sollicitant les avis de non-objection des dossiers de passation des marchés publics (PPM, DAO, autorisations spéciales, etc.) en rapport avec les dispositions pertinentes du code des marchés publics.	La transparence de la commande publique est améliorée	X	X	X		PEFA PI-24 (1 à 4) PIMA 11	1. Etablir un formulaire de transmission des dossiers de demande d'avis à la DGCMP pour les dossiers introduits au Cabinet du MINBUD (Q1 2022) 2. Progressivement réduire le nombre d'autorisations spéciales accordées par la DGCMP (2022)	MINBUD/A RMP/DGC MP	Forte	
Objectif spécifique 3.6 : Renforcer la gestion de la dette publique										
Action 3.6.2 : Tenir et mettre régulièrement à jour le registre des garanties et avals octroyés par l'Etat.	La gestion de la dette publiques est renforcée. Sa viabilité et sa soutenabilité sont régulièrement réalisées		X	X		PEFA PI-13 (1 à 3) Nbre d'avis sur la viabilité et la soutenabilité des contrats d'endettement PIMA 1a	1. Mettre en place une base de données de tous les contrats ayant des clauses de garantie et d'aval (Q2 2023) 2. Concevoir des marqueurs pour les garanties et avals susceptibles d'être appelés en vue de leur budgétisation (Q4 2023) 3. Conduire régulièrement des analyses de la viabilité de la dette, en y incluant des scénarios alternatifs incorporant tous les instruments de la dette, les profils d'exploitation des ressources naturelles, les projections démographiques, les passifs contingents et les changements climatiques (2023).	MINFIN/DG DP	Forte	
Axe stratégique 4: Comptabilité publique et gestion de la trésorerie										
Objectif spécifique 4.4: Préparer la mise en œuvre de la comptabilité matière										
Action 4.4.1 : Mettre en œuvre le cadre institutionnel de la comptabilité des matières tel que défini dans la LOFIP			X	X		Le cadre institutionnel est en place PIMA 15	1. Mettre en place un cadre de concertation entre la DGTCPC et la structure chargée de la gestion des biens meubles et immeubles de l'Etat en vue de renforcement du cadre institutionnel de tenue de la comptabilité des matières (2023)	MIN FIN/DGTCP/ CPCC/MIN Transp/MIN BUDGET/DI G-CC	Moyenne	
Action 4.4.2 : Développer le cadre réglementaire de la comptabilité des matières	La comptabilité matière répond aux exigences de la comptabilité en droits constatés et patrimoniale			X		PEFA PI-12 PIMA 15	1. Adopter la nomenclature des matières et une méthodologie claire de valorisation des biens (2024) 2. Adopter le manuel de procédures pour la gestion de la comptabilité des matières (2024) 3. Intégrer dans le livre des normes comptables les normes relatives à la tenue de la comptabilité des matières (2024) 4. Réaliser progressivement un inventaire complet des actifs non financiers (2024)	MIN FIN/DGTCP /CPCC/MIN Transp /MIN BUDGET /DIG-CC	Moyenne	
Objectif spécifique 4.8: Renforcer la qualité des prévisions de trésorerie et améliorer la pratique d'émission des titres publics										

AXE STRATEGIQUE	RESULTAT(S) ATTENDU(S)	2022	2023	2024	2025 2028	INDICATEUR(S) DE RESULTAT	PREREQUIS	STRUCTURES RESPONSABL ES	PRIORITÉ	POINTS DE VIGILANCE /RISQUE
OBJECTIF SPÉCIFIQUE										
ACTION										
Action 4.8.1 : Renforcer la qualité des prévisions de trésorerie	Les prévisions du plan de trésorerie sont fiabilisées	X	X	X	X	PEFA PI-16 et PI-21 Ecart entre prévisions et réalisations de trésorerie PIMA 12a, 12b	1.Elaborer un manuel de procédures d'élaboration du plan de trésorerie (2022) 2.Produire le plan de trésorerie sur la base des encaissements et décaissements effectifs affectant la position du CGT à la BCC et l'encaisse dans les postes comptables (2022)	DGTCP	Forte	
Objectif spécifique 4.9 : Mettre en place le CUT										
Action 4.9.2 : Elargir progressivement la couverture du CUT	Les différents acteurs adhérent à la réforme Le CUT est opérationnel et couvre l'ensemble des ressources de l'Etat	X	X	X	X	PEFA PI-21 Nombre de comptes ayant réintégré le champ du CUT PIMA 12c	1. Adopter une stratégie de communication et de sensibilisation des différents acteurs concernés sur les avantages de la consolidation des ressources sur le CUT (2022) 2. Encadrer la procédure de dérogation au principe d'obligation de dépôt au Trésor de toutes les disponibilités publiques (2022) 3. Procéder avec le concours de la BCC à un recensement exhaustif des comptes publics ouverts dans le système financier (2022-23) 4. Arrêter après une étude (stress test) de l'impact sur le système financier du rapatriement au Trésor des soldes créditeurs des comptes publics logés dans le système financier, une démarche appropriée pour procéder à la clôture et au reversement progressif du solde desdits comptes au CUT (2023) 5.Engager parallèlement des discussions avec les PTF, en vue de procéder au transfert des comptes de bailleurs dans le CGT (CUT) (2024)	MINFIN, BCC, équipe projet, DGTCP, PTF		
Axe stratégique 5 : Le contrôle des finances publiques										
Objectif spécifique 5.3 : Renforcer l'audit externe										
Action 5.3.1 : Renforcement des garanties d'indépendance de la Cour des comptes	Un contrôle indépendant donnant assurance de la régularité et conformité de l'exécution de la dépense publique assuré	X	X	X	X	PEFA PI-30.4 PIMA 14c	1. Nomination du Président de la Cour des comptes de plein droit (2022) 2. Prestation de serment des magistrats devant le Président de la République, pour entériner la nomination après avis de l'AN (2022) 3. Production de l'organigramme fonctionnel de la Cour des comptes (2022) 4. Signature du Décret portant règlement d'administration du personnel administratif et technique (2023) 5. Signature d'une instruction autorisant le transfert de plein droit des dotations budgétaires ; Nommer un comptable à la Cour qui répond aux exigences d'indépendance des ISC (2024) 6. Mettre en place un mécanisme de transfert de plein droit, des dotations budgétaires. (2024) 7. Soumettre à l'AN une proposition pour sécuriser la formulation du budget de la Cour (2025)	Cour des comptes Assemblée nationale (AN) MINBUD MINFIN	Forte	
Axe 0 : Mesures d'accompagnement										
Objectif spécifique 0.2 : Renforcer les capacités										

AXE STRATEGIQUE	RESULTAT(S) ATTENDU(S)	2022	2023	2024	2025 2028	INDICATEUR(S) DE RESULTAT	PRÉREQUIS	STRUCTURES RESPONSABL ES	PRIORITÉ	POINTS DE VIGILANCE /RISQUE
OBJECTIF SPÉCIFIQUE										
ACTION										
Action transversale 0.2.1 : Développer, adopter et mettre en œuvre un plan de formation pour accompagner la mise en œuvre du PSRFP 2022-28.	Les capacités des différents acteurs de la GFP sont renforcées	X	X	X	X	Nombre de formations annuelles	1. Adopter un plan de formation sur la gestion rénovée des FP (2022) 2. Mettre en œuvre le plan de formation renforçant entre autres les capacités de gestion des investissements publics et les capacités d'analyse des risques budgétaires découlant des PPP (2022 – 28)	COREF, MINFIN, MINBUD, Ministères, Organes de contrôle	Forte	

Annexe 2. Scores détaillés de l'évaluation PIMA

Les couleurs suivantes sont utilisées pour présenter les scores :

Score	Faible	Moyen	Avancé
	1	2	3
Couleur			

I. PLANIFICATION		
	Force institutionnelle	Effectivité
1.a.		
1.b.		
1.c.		
2.a.		
2.b.		
2.c.		
3.a.		
3.b.		
3.c.		
4.a.		
4.b.		
4.c.		
5.a.		
5.b.		
5.c.		

II. ALLOCATION		
	Force institutionnelle	Effectivité
6.a.		
6.b.		
6.c.		
7.a.		
7.b.		
7.c.		
8.a.		
8.b.		
8.c.		
9.a.		
9.b.		
9.c.		
10.a.		
10.b.		
10.c.		

III. EXÉCUTION		
	Force institutionnelle	Effectivité
11.a.		
11.b.		
11.c.		
12.a.		
12.b.		
12.c.		
13.a.		
13.b.		
13.c.		
14.a.		
14.b.		
14.c.		
15.a.		
15.b.		
15.c.		

Annexe 3. Scores détaillés du module d'évaluation C-PIMA

Les couleurs suivantes sont utilisées pour présenter les scores :

Score	Faible	Moyen	Avancé
	1	2	3
Couleur			

C1. Planification intégrant les considérations climatiques	
C1.a.	Planification nationale et sectorielle
C1.b.	Règles en matière d'aménagement et de construction
C1.c.	Conseil/Soutien centralisé pour la planification
C2. Coordination entre entités	
C2.a.	Coordination au sein de l'administration centrale
C2.b.	Coordination avec les administrations infranationales
C2.c.	Cadre de supervision des sociétés publiques
C3. Evaluation et sélection des projets	
C3.a.	Analyse climat dans l'évaluation des projets
C3.b.	Prise en compte du climat dans la gestion des contrats PPP de long terme
C3.c.	Prise en compte du climat dans la sélection des projets
C4. Budgétisation et gestion du portefeuille	
C4.a.	Identification et suivi de l'investissement lié au climat dans le budget
C4.b.	Revue et audit des résultats des projets sur le climat
C4.c.	Gestion des actifs
C5. Gestion des risques	
C5.a.	Stratégie nationale de gestion des risques de catastrophe
C5.b.	Financement ex ante des dommages liés au climat
C5.c.	Analyse des risques budgétaires liés au climat

Annexe 4. Créer un bureau unique pour la coordination et le suivi des projets sur financement extérieur

La gestion du portefeuille de projets sur financement extérieur en RDC est fragmentée. En effet, plusieurs agences au sein du Ministère des finances, du Ministère du plan et dans d'autres ministères couvrent différents portefeuilles de projets, dont la géométrie, en termes de secteurs et de bailleurs, dépend souvent des circonstances historiques de leur création¹⁰¹. Le cadre juridique fixant les attributions de certaines de ces entités est souvent obsolète, voire périmé dans le cas de structures qui avaient une date de clôture prévue dans les textes. Cela pose plusieurs difficultés.

- *Cette situation complique l'exercice de consolidation des informations sur les projets.* En l'état, les autorités ne sont pas en mesure d'avoir une vue régulière et en temps réel des flux financiers et physiques liés à ces projets. Le *reporting* n'est soit pas exhaustif, soit fait de manière irrégulière ou avec retard.
- *Cette fragmentation a tendance à disperser les compétences de gestion entre les différentes cellules,* alors même que les autorités souffrent d'un manque de moyens et de ressources humaines.
- *Les discussions sur le portefeuille avec les différents bailleurs ne sont pas optimales faute d'une gestion coordonnée.* Il n'est ainsi pas aisé de vérifier si au global, les interventions des différents bailleurs sont bien alignées avec les priorités stratégiques du pays et si les différents secteurs bénéficient d'une couverture équilibrée.
- *La performance de ce portefeuille est ainsi mitigée, comme l'illustrent les faibles taux d'absorption des ressources.* Diverses raisons sont à la base d'une exécution globalement lente des programmes et projets sur financement extérieur, parmi lesquels on peut citer la complexité et la variabilité des procédures posées par les différents bailleurs, et l'utilisation des fonds pour dépenses pourtant inéligibles.
- *Pour continuer à exister même lorsque leur portefeuille est arrivé à échéance, des structures initialement chargées de la gestion des projets sur financement extérieur exécutent aussi désormais des projets sur ressources propres de l'État.* Ceci est en particulier le cas du BCECO ou de la Cellule des infrastructures, alors que leurs textes fondateurs les chargeaient uniquement de mener des projets sur financement extérieur. Cela pose des difficultés en termes d'application des procédures de contrôle interne.

Pour remédier à cette situation, il est important d'œuvrer à la formation d'un bureau unique (le « Bureau ») chargé de la coordination et du suivi de l'ensemble des projets sur financement extérieur. Une telle structure permettrait de mutualiser les ressources actuellement éparpillées dans les différentes cellules. Le Bureau devra couvrir les trois cœurs de métier suivants :

- (i) un front office pour organiser le plaidoyer des projets à financer et assurer l'alignement avec les priorités stratégiques de développement, participer aux négociations des financements avec les administrations, et collecter les informations sur les flux bancaires.
- (ii) un middle office qui appuiera les ministères sectoriels porteurs des crédits budgétaires dans la préparation et l'exécution des projets. Cet appui pourra porter sur la réalisation des études de faisabilité des projets, la sélection des projets pour inscription au PIP, l'élaboration des dossiers d'appels d'offre et le processus d'attribution des marchés. Les ministères sectoriels pourraient également choisir de déléguer la maîtrise d'ouvrage au Bureau, moyennant juste rémunération. Dans tous les cas, une convention devra être

¹⁰¹ Parmi ces agences, il conviendrait de citer le Bureau central de coordination (BCECO), la Cellule de financement des Etats fragiles (CFEF), la Cellule de suivi des projets et programmes (CSPP) et la Cellule d'appui à l'ordonnateur du Fonds européen de développement, la Cellule des Infrastructures et la Plateforme de gestion de l'aide et des investissements (PGAI).

conclue en amont entre le ministère sectoriel et le Bureau afin d'assurer un partage clair des responsabilités et le respect strict des règles de gestion et de contrôle budgétaire (en particulier, le maintien absolu de l'inscription des projets dans les budgets respectifs des ministères sectoriels) et des règles de passation des marchés publics. Les frais de gestion perçus par le Bureau devront faire l'objet d'un *reporting* transparent en loi de finances.

- (iii) un *back office* qui tiendra une base de données consolidée et exhaustive des projets sur financement extérieur en cours de gestion, établira les différents rapports de suivi par projet et par bailleur, et alimentera en informations financières les utilisateurs institutionnels, notamment les ministères des finances, du plan et du budget. Les ministères sectoriels demeurant responsables des crédits alloués à leurs projets, la fonction comptable relèvera des comptables publics assignataires de ces dépenses, sous la responsabilité de la Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique.

L'option préférable aux yeux de la mission concernant la forme institutionnelle du Bureau serait un *établissement public administratif, sous tutelle financière et technique du Ministère des finances, et qui serait l'héritier du BCECO*. Les avantages d'une telle structure incluent l'autonomie administrative et financière et l'attractivité permettant de mobiliser une expertise de qualité. Ce Bureau bénéficierait aussi des réseaux de correspondants locaux établis par le BCECO et la CFEF. Le Conseil d'administration du Bureau devrait inclure des représentants des Ministères du plan, du budget ainsi que des ministères sectoriels, afin d'assurer une bonne coordination et circulation de l'information. Le Bureau devrait se conformer à la loi sur les établissements publics et être encadré par un règlement définissant notamment les relations fonctionnelles avec les autres administrations – notamment le Ministère du plan (volet planification des investissements publics), et les experts métiers des autorités contractantes (par exemple la direction des infrastructures hospitalières, scolaires et des ponts et chaussées). Comme tout établissement public, le Bureau disposerait de son agence comptable pour assurer le *reporting* des opérations liées à son fonctionnement.

Les autres options envisageables posent des difficultés en termes de financement et d'efficacité potentielle. Une entité interne à un ministère souffrirait d'un manque d'autonomie institutionnelle et financière et ne permettra pas une solide coordination avec les autorités porteuses de projets. Un comité interministériel placé sous l'autorité conjointe de plusieurs ministères, avec un secrétariat technique permanent pour assurer les travaux, pourrait remplir les tâches décrites ci-avant, mais sa mise en œuvre serait complexe et son attractivité serait limitée.

Annexe 5. Principes guidant la préparation d'un décret sur la gestion des investissements publics

L'adoption d'un décret sur la gestion des investissements publics constitue une priorité élevée. L'adoption d'un tel texte, qui couvrirait toutes les phases du cycle des projets, permettrait de définir les responsabilités des différents acteurs dans chacune de ces phases, de structurer le cadre institutionnel et de donner des orientations pour le développement des outils indispensables pour asseoir une gestion optimale des projets d'investissement. Ce décret devra notamment comporter les éléments fondamentaux ci-après :

- **S'appliquer à tous les projets portés par le secteur public, quelles que soient leurs sources de financement** – État, établissements et services publics, provinces et ETD, entreprises publiques mais aussi PPP (en cohérence avec le cadre juridique existant). Le décret devra préciser l'ancrage des projets et programmes de développement au sein du budget et les relations entre les unités de gestion des projets et programmes de développement et les responsables des programmes budgétaires. Il devra fournir une architecture institutionnelle impliquant tous les acteurs pertinents et apportant des réponses réglementaires aux zones éventuelles de conflits entre les acteurs. Il devra donner des indications sur les règles de comportement des acteurs dans les différentes phases du cycle (planification, allocation et exécution).
- **Définir le cadre de programmation et de budgétisation des projets inscrits au budget** en (i) précisant les règles de gestion du portefeuille/banque de projets, notamment les critères d'inscription, de maturation, d'éligibilité au PIP, d'intégration au budget et de sortie du portefeuille, (ii) détaillant les activités du processus de programmation et de budgétisation ainsi que le rôle des acteurs dans la perspective d'un processus budgétaire unifié, (iii) précisant le format du PIP et (iv) imposant la tenue du registre des garanties, notamment des projets PPP. Le texte pourrait aussi prévoir la publication d'informations exhaustives sur l'ensemble du portefeuille des projets d'investissement public, quelle que soit la source de financement et l'entité de gestion.
- **Enoncer les principales règles d'évaluation et de sélection des projets** en (i) précisant la démarche pour l'identification, l'évaluation, la sélection, la maturation des projets, ainsi que celles sur l'éligibilité au PIP et l'intégration au budget dans l'optique d'informer les différents guides et manuels sur leur contenu, (ii) organisant la budgétisation et l'utilisation des fonds d'études pour la réalisation des études de faisabilité. Des critères généraux de sélection, y compris pour donner une priorité explicite aux projets contribuant à la lutte contre les changements climatiques, pourraient être fixés dans le texte.
- **Préciser les règles de suivi de l'exécution des projets**, notamment sur les unités de gestion des projets tant sur financement interne qu'externe, les chefs des grands projets et leurs relations avec les tutelles technique et financière pour la remontée des informations.
- **Encadrer le processus de clôture des projets et d'évaluation *ex post***, en imposant la réalisation des inventaires, des audits d'achèvement et des évaluations *ex post*.
- **Fixer le principe de la prise en compte systématique de l'entretien des projets** lors de leur conception, budgétisation et exécution.

Annexe 6. Illustration de liste de critères de sélection pertinents

La liste des critères de sélection présentée ci-après reprend quelques bonnes pratiques utilisées dans plusieurs pays, dont le Bénin, et ajoute des critères spécifiques en lien avec la dimension climatique. Chaque critère et sous-critères d'appréciation peuvent faire l'objet d'un ordre de priorité, ou éventuellement de pondérations afin d'attribuer des notes globales aux différents projets.

- **Existence du document de projet : (Oui / Non).**
- **Degré d'élaboration du projet :**
 - *L'ensemble des rubriques de la fiche projet est-il renseigné et les documents associés sont-ils joints ?*
- **Pertinence du projet :**
 - *Les besoins sociaux, économiques, environnementaux, intégrant la dimension climatique et d'équité du genre des bénéficiaires sont-ils clairement identifiés ?*
 - *Les bénéficiaires sont-ils qualitativement et quantitativement définis ?*
- **Cohérence du projet :**
 - *Les objectifs du projet sont-ils en conformité avec les orientations stratégiques en termes de développement ?*
 - *Le projet est-il en conformité avec les priorités stratégiques du secteur ?*
 - *La logique interne du projet (activités - résultats - objectifs spécifiques - objectif général) est-elle cohérente ?*
- **Faisabilité technique du projet :**
 - *Les conditions préliminaires du démarrage de l'exécution du projet (accords, procédures, organisation, responsabilités, textes, lois) sont-elles définies ?*
 - *Le choix technique est-il optimal, en particulier s'agissant des changements climatiques ?*
- **Faisabilité économique et financière du projet :**
 - *Quelle est l'évaluation de la rentabilité interne ?*
- **Évaluation du coût et schéma de financement :**
 - *Quelle est l'estimation du coût de réalisation du projet ?*
 - *Le schéma de financement du projet est-il tenable ?*
- **Évaluation des risques, des impacts et des mesures de mitigation du projet :**
 - *Les risques du projet, incluant les risques sur les changements climatiques, sont-ils évalués et des plans de mitigation de ces risques sont-ils établis ?*
 - *Les impacts sur les changements climatiques sont-ils évalués ?*
- **Stratégie de mise en œuvre du projet :**
 - *Les mécanismes d'exécution du projet (mode opératoire) sont-ils définis et pertinents ?*
 - *Le plan de mise en œuvre du projet est-il défini et pertinent ?*
- **Viabilité et durabilité du projet :**
 - *Les charges récurrentes du projet sont-elles correctement identifiées et évaluées ?*
- **Suivi-évaluation du projet : (barème et note).**
 - *Quelle est la pertinence des indicateurs associés au projet ?*

Annexe 7. Principes guidant la mise en place d'une banque intégrée de projets

La plupart des pays africains ne disposent pas encore de pratiques abouties en matière de **système d'information**, structuré autour d'une banque de projets, permettant de suivre les projets, identifiés par un code unique, sur l'ensemble du cycle, des idées de projets jusqu'aux réalisations.

De manière succincte, plusieurs grands principes trouvent toutefois à s'appliquer pour l'informatisation de la banque de projets :

- Disposer, en préalable, d'un cadre institutionnel efficace permettant de piloter, de coordonner, de soutenir et de mettre en œuvre le processus d'informatisation.
- Intégrer le développement informatique de la banque de projet dans une stratégie, formalisée dans un schéma directeur informatique.
- Attribuer à chaque projet de la banque de projets un code unique, suivant le projet sur l'ensemble du cycle, à travers un dispositif d'immatriculation mis en œuvre par le Ministère en charge du plan.
- Intégrer, dans la banque de projets, des fonctionnalités facilitant le suivi sur l'ensemble du cycle de gestion, des idées de projets aux réalisations, selon la chaîne suivante :



- Adopter une approche exhaustive de la banque de projets, intégrant les projets sur financements propre, extérieur et portés par voie de PPP, tant sur le plan national qu'infranational.
- Appuyer la mise en œuvre de la banque informatisée de projets d'outils formalisés, en termes de pilotage (fiches projets, canevas d'évaluation et de sélection, PIP, tableaux de bord), de suivi et de remontée de l'information (fiches navettes) et de *reporting* (rapports types).
- Identifier et faciliter, à travers des clés (immatriculation des projets, nomenclature budgétaire, immatriculation des marchés et PPP, plans comptables (comptabilité générale et comptabilité des matières), les interfaces de données et des applicatifs de gestion.
- Veiller au partage et à la mutualisation des informations de la banque de projets entre l'ensemble des parties prenantes.
- Faciliter le développement, l'appropriation, la bonne utilisation et l'autonomie des utilisateurs de la banque de projets.

En termes de fonctionnalités, un système d'information support de la gestion des investissements publics doit permettre :

- Le développement du pipeline de projets (identification, préparation, conception et présentation).
- L'évaluation et la sélection des projets.
- Une interface avec le système informatique de budgétisation, avec la définition d'une clé entre la codification des projets et la nomenclature budgétaire.
- Une interface avec le système de commande publique, avec la définition d'une clé entre la codification des projets, la nomenclature budgétaire et l'immatriculation des marchés.
- Une interface avec le(s) système(s) d'exécution budgétaire et de comptabilité générale.
- La gestion des projets.
- Le suivi périodique de l'exécution physico-financière des projets et la centralisation des informations, pour piloter et suivre le portefeuille.
- Une interface avec le système de comptabilité des matières, pour la gestion des actifs.