

Note de recherche N° 201
mai 2023



Thinking Africa



LE DÉFICIT MANAGÉRIAL DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL DE L'ITURI DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME D'ACTION EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURES

Co-auteurs:

Johnny Munguriek Ugada : Chef de Travaux à l'Université de Bunia, Licencié en Sciences Politiques et Administratives (République Démocratique du Congo).

Théodard Wahangire Kasemengo : Chef de Travaux à l'Institut Supérieur des Sciences Informatiques et de Gestion de Bunia, Diplômé d'Etude Supérieure et Doctorant à l'Université de Kisangani en Sciences Politiques et Administratives (République Démocratique du Congo).

Austin Adegitho Ngabicwaka : Assistant à l'Université de Bunia, Licencié en Relations Internationales (République Démocratique du Congo).



contact@ThinkingAfrica.org

www.ThinkingAfrica.org

Résumé

L'installation de la Province de l'Ituri, à la suite du démembrement de l'ex Province orientale en 2015, a permis la mise en place de nouvelles institutions politiques : l'Assemblée provinciale et le Gouvernement provincial. La première institution législative et contrôle, la seconde exécute les édits adoptés par la première.

Ainsi, le gouvernement provincial est investi avec l'adoption de son programme d'action. Le programme connaît des déficits continus dans sa mise en œuvre, pour plusieurs facteurs. Il s'agit, entre autres, d'un manque de stratégie de suivi par un chronogramme de réalisation, mais également d'un manque de contrôle des entreprises ayant gagné le marché, raison pour laquelle ces entreprises se comportent en électron libre. Il en est de même pour les lignes budgétaires, non respectées du fait de leur dépassement, quand d'autres n'ont connu aucun début. Le rapport annuel de performance qui devait établir le niveau de capacité de chaque portefeuille, y compris celui des entreprises soumissionnaires des travaux, n'existait pas. La reddition intervient souvent après plusieurs mois. Enfin, le Gouvernement provincial était de moins en moins convainquant quant à la gestion, et brillait par sa non transparence, ce qui a fait de lui l'objet de motions les deux dernières années. La première motion a été adressée en Ordinaire de mars 2017 contre le Gouverneur de la province de l'Ituri, et la deuxième a été adressée à la session Ordinaire de sept 2017 contre le Ministre provincial de l'aménagement du territoire, urbanisme et habitat, affaires foncières, infrastructures et travaux publics.

Contexte

Cette note d'analyse intervient dans un contexte où la province de l'Ituri est plongée dans un cycle de violence armée, au sein duquel de nombreux domaines ont été ébranlés. Les besoins de la population sont donc orientés dans les domaines de la sécurité, des infrastructures, de l'emploi, de l'agriculture, etc. Un tel programme se situe dans la lignée de ce que les politiques publiques appellent « un modèle de mobilisation », c'est-à-dire que l'initiative vient de l'intérieur de la sphère du gouvernement provincial, tout en recherchant le soutien dans l'opinion publique. Le programme a été réalisé à sa juste valeur, mais le taux de réalisation est déficitaire.

Idées majeures

La mise en œuvre du programme d'action du Gouvernement provincial a connu un déficit dans les réalisations avec plusieurs raisons, dont le manque de stratégie de planification des actions, le faible contrôle de gestion, l'irrégularité de rapports annuels de performance et le manque de transparence dans la gestion des affaires publiques. Il s'agit du premier gouvernement provincial après le découpage territorial de 2015.

Problématique

Quels sont les facteurs managériaux ayant conduit au déficit de la mise en œuvre du programme d'action du gouvernement provincial de l'Ituri en matière d'infrastructure de 2016 à 2018 ?

Mots-clés : Déficit managérial, Mise en œuvre, Programme d'action, Gouvernement provincial, Infrastructures.

LE DÉFICIT MANAGÉRIAL DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL DE L'ITURI

Le déficit managérial du Gouvernement provincial de l'Ituri dans la mise en œuvre du programme d'action en matière d'infrastructures

Co-auteurs

Johnny Munguriek Ugada : Chef de Travaux à l'Université de Bunia, Licencié en Sciences Politiques et Administratives (République Démocratique du Congo)

Théodard Wahangire Kasemengo : Chef de Travaux à l'Institut Supérieur des Sciences Informatiques et de Gestion de Bunia, Diplômé d'Etude Supérieure et Doctorant à l'Université de Kisangani en Sciences Politiques et Administratives (République Démocratique du Congo)

Austin Adegitho Ngabicwaka : Assistant à l'Université de Bunia, Licencié en Relations Internationales (République Démocratique du Congo)

Abstract

The installation of the Province of Ituri following the dismemberment of the Province Orientale made it possible to set up political institutions of the said Province, including: the Provincial Assembly and the Provincial Government. The first institution legislates and controls the second executes the edicts adopted by the first. The provincial government was invested with the adoption of its program of action.

The program has experienced a deficit in its implementation due to several factors, including the lack of a strategy for the implementation of its action program, nor an implementation schedule. The control of the companies having gained the market was not done. Here is why these companies behaved in free electron. The budget lines were not respected by the fact that there was overrun for certain lines and others did not know any beginning. The annual performance report, which was to establish the level of capacity of each portfolio and even of the companies bidding for the work, did not exist. Surrender often occurs after several months. In order, the Provincial Government was not transparent in its management, which made it the subject of motions in the last two years. The first motion was addressed to the Ordinary of March 2017 against the Governor of the province of Ituri and the second was addressed to the Ordinary session of September 2017 against the Provincial Minister of Territorial Development, Urbanism and Habitat, Business land, infrastructure and public works.

1. Introduction

La Constitution de 2006, telle que modifiée en janvier 2011, a changé la donne institutionnelle en République Démocratique du Congo. Le pays a opté pour un régionalisme politique, dans un Etat unitaire, où les Provinces deviennent des composantes politiques et administratives dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie institutionnelle et financière. On est parti de la forme fédérale de l'Etat (sous la première République) pour aller vers un régionalisme politique consacré par la Constitution de la Troisième République, en passant par un Etat unitaire parfois centralisé, et parfois décentralisé (sous la période de la Deuxième République et de la transition vers la Troisième République)¹.

Le contexte de mise en place d'une nouvelle ère politique de la République avait pour objectifs de mettre fin aux crises récurrentes, en donnant aux institutions un nouveau fondement de légitimité, en mettant en place un nouvel ordre politique fondé sur l'Etat de droit, en favorisant un climat de paix et d'unité nationale, en garantissant la souveraineté et l'intégrité territoriale du pays, en promouvant la démocratie, le pluralisme et l'alternance politique, en affermissant la bonne gouvernance et la transparence de gestion en luttant contre l'impunité.²

La province de l'Ituri, qui faisait partie de quatre districts de la Province Orientale, s'est transformée en entité politico-administrative dès juillet 2015, après dépôt du rapport de la commission, suivi de l'éclatement de la Grande Orientale avec une gestion confuse à sa tête, comportant trois administrations : la Division Unique dont l'animateur était désigné par le Gouverneur de la Province Orientale, la Division de l'Intérieur qui assumait l'Intérim du Commissaire de District et l'Assemblée Provinciale qui s'évertuait d'un plein pouvoir d'élection du futur Gouverneur et, de facto, détenait une grande influence sur la gestion transitoire de la nouvelle province.

C'est fin octobre 2015 que l'ensemble des nouvelles provinces furent données à la gestion des Commissaires Spéciaux, secondées de deux adjoints, dont l'un chargé de l'administration et l'autre des affaires économiques, financières et de développement³.

En mars 2016, elles se dotaient de la deuxième institution provinciale (organe exécutif), avec son gouvernement, pour qu'elle ait des institutions provinciales complètes à la lumière de

¹Toengaho Lokundo, *Les Constitutions de la République Démocratique du Congo. De Joseph KASA-VUBU à Joseph KABILA*, Kinshasa, PUC, 2008, p.235.

²Muhindo Malonga, *Droit Constitutionnel et institutions politiques. Théorie générale et droit constitutionnel congolais*, Butembo, PUB582-CRIG, 2010, p.480.

³ Arrêt n° R.Const. 0089/2015 de la Cour Constitutionnelle rendu le 08 septembre 2015 sur requête du 29 juillet 2015 de la Commission Electorale Nationale Indépendante.

l'article 195 de la Constitution. La première institution légifère et contrôle la seconde qui, à son tour, exécute les édits adoptés par la première⁴. Le gouvernement provincial fut investi avec l'adoption de son programme d'action. Ce dernier a été exécuté de 2016 à 2018.

I. Approches théoriques

Cette partie passe en revue les concepts utilisés, et propose une brève présentation de l'Ituri. Les concepts à élucider dans cette étude sont, entre autres, le déficit managérial, la mise en œuvre, le programme d'action, le gouvernement provincial et les infrastructures.

I.1. Déficit managérial

Le déficit managérial est ce qui manque pour équilibrer les recettes avec les dépenses (par opposition à l'excédent). Bien que le terme déficit soit utilisé dans plusieurs domaines, c'est un terme très courant dans les domaines de la finance d'entreprise et des finances publiques.

I.2. Mise en œuvre

L'étape de la mise en œuvre consiste à agir en vue de concrétiser les objectifs d'une politique. Cette opérationnalisation des intentions en réalisations n'est pas un processus dénué d'enjeux. Il ne s'agit pas d'une simple transposition neutre et indifférente de la volonté des décideurs, puisque c'est au cours de cette étape que sont interprétées les directives gouvernementales.

Elle est la phase d'application des décisions. Elle comprend l'organisation des moyens à mettre en œuvre, l'interprétation des directives gouvernementales et leur application proprement dite⁵.

Nous comprenons par la mise en œuvre comme étant la réalisation du programme du Gouvernement provincial.

I.3. Programme d'action

Le programme d'action est développé par plusieurs auteurs. Nous nous tiendrons à la conceptualisation proposée par Chen⁶ : « le programme est défini comme un cadre d'intervention cohérent, explicite et structuré par des objectifs, assorti d'activités et outillé de ressources (humaines, matérielles, informationnelles et financières, etc.) ».

⁴ Lire les articles 195 à 197 de la Constitution de la République Démocratique du Congo, modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de République démocratique du Congo du 18 février 2006

⁵ Muller P., *Les Politiques publiques*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2011, p.12.

⁶ Chen, cité par Lamari, M., Lamari, M. « Programme », 2012, dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, ., p.15. [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca le 31 juillet 2022.

Il s'agit dans le cadre de ce travail, des activités gouvernementales, pour améliorer ou développer une entité.

I.4. Gouvernement provincial

Le Gouvernement provincial est l'une des institutions politiques de la Province. Il est composé d'un Gouverneur, d'un Vice-gouverneur et des ministres provinciaux. Le Gouverneur et le Vice-gouverneur sont élus pour un mandat de cinq ans (renouvelable une seule fois) par les députés provinciaux, au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale. Ils sont investis par ordonnance du Président de la République. Les ministres provinciaux sont désignés par le Gouverneur au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale. La composition du Gouvernement provincial tient compte de la représentativité provinciale.

Le nombre de ministres provinciaux ne peut dépasser dix. Avant d'entrer en fonction, le Gouverneur présente à l'Assemblée provinciale le programme de son Gouvernement. Lorsque ce programme est approuvé à la majorité absolue des membres qui composent l'Assemblée provinciale, celle-ci investit les ministres. Les membres du Gouvernement provincial peuvent être, collectivement ou individuellement, relevés de leurs fonctions, par le vote d'une motion de censure ou de défiance de l'Assemblée provinciale.

I.5. Infrastructures

Les infrastructures sont le plus souvent définies comme des biens collectifs mixtes à la base de l'activité productive⁷. Les infrastructures comprennent l'ensemble des principaux réseaux qui soutiennent l'activité économique et sociale⁸. Elles sont comprises comme l'ensemble des ouvrages constituant la fondation et l'implantation sur le sol d'une construction ou d'un ensemble d'installations (par exemple routes, voies ferrées, aéroports), ou encore comme l'ensemble des installations et équipements nécessaires à une collectivité : l'infrastructure commerciale d'une ville nouvelle.

I.6. Présentation du milieu d'étude

La province de l'Ituri, à l'instar de celles du Bas-Uele, du Haut-Uele et de Tshopo est issue du démembrement de l'ancienne Province Orientale. L'Ituri a comme chef-lieu Bunia. Elle est

⁷Veganzones M. A., *Infrastructures, investissement et croissance : un bilan de dix années de recherches*, CERDI, Clermont Ferrand, janvier 2000, p.2.

⁸ Anonyme, *Les infrastructures africaines : un potentiel considérable, mais un impact limité sur la croissance équitable*, sd, sl, p.4.

composée de cinq territoires ; Aru, Djugu, Irumu, Mahagi et Mambasa. L'Ituri a une superficie de 65 658 km². L'érection de l'Ituri en province a été réclamée depuis très longtemps par la population de cette entité. De fait, c'est la troisième fois que l'Ituri va expérimenter son statut de province. En effet, sous appellation de Kibali-Ituri, cette entité avait été érigée en province en 1962 par l'ordonnance-loi du 14 août 1962, confirmée par la constitution dite de Luluabourg. D'une manière anarchique et illégale, les rebelles qui ont dirigé l'Ituri pendant la période de 1999 à 2003 l'avaient également érigé en province⁹.

II. Management dans la gestion publique

Le bien-fondé du New Public Management dans le secteur public insiste sur la réalisation, en tenant compte des objectifs, des moyens et du temps. Il correspond, dans les faits, à une nécessité d'autoévaluation dans la mise en œuvre de l'action publique par l'autorité qui l'engage.

III. Facteurs du déficit de management dans la gestion des politiques publiques provinciales

Il appartient à chaque structure étatique de mettre en place des stratégies pour être innovante. En réalité, il y a peu d'efforts fournis dans la capacité managériale du gouvernement provincial et dans la réalisation de son programme d'action. Le mal qui le ronge est surtout la recherche, par ses animateurs, des intérêts individuels plutôt que publics.

Pour le cas du gouvernement provincial, il y a des facteurs qui ont handicapé l'application de ces innovations au sein dudit gouvernement. Il s'agit entre autres d'un manque de stratégie de planification des actions, d'un faible contrôle de gestion, d'une gestion problématique du personnel, d'un manque de programmes et de rapports annuels de performance ainsi que d'un manque de transparence dans la gestion des affaires de la province.

III.1. Manque de stratégie de planification des actions

Un plan stratégique est admis comme entreprise et énumère des mesures concrètes pour atteindre ses objectifs. Il s'agit de tenir compte des actions à entreprendre, l'entreprise d'exécution, le délai d'exécution et les moyens à mettre.

Face à ce principe managérial, il se dégage que le gouvernement provincial n'avait aucun plan stratégique pour la mise en œuvre de son programme d'action. Et d'emblée, c'est un

⁹Unyon Vakpa, *La Province de l'Ituri (RDC). Rôles des communautés de base face aux enjeux géostratégiques, géopolitiques et socio-économiques*, Ed. Harmattan, Paris, 2016, p.7.

programme qui n'avait aucun chronogramme de réalisation. Ainsi, tout se faisait sporadiquement, et en cas de non réalisation, le gouvernement provincial ne faisait reporter l'année suivante.

En matière d'infrastructure, le gouvernement provincial a procédé de report en report. En d'autres termes les projets non réalisés en exercice 2016 ont été reportés en 2017, ceux de 2017, ont été reportés en 2018. Cela a fait naître un cycle infernal de report des politiques publiques du gouvernement provincial.

L'objectif de la planification stratégique étant de fixer les objectifs globaux pour le gouvernement et d'élaborer un plan pour les atteindre, il implique de prendre du recul par rapport aux opérations quotidiennes des autorités publiques, et de se demander dans quelle direction se dirige la collectivité publique et quelles devraient être ses priorités. Ce processus concerne la détermination de la direction dans laquelle les décideurs veulent amener l'institution. Il est évident que le principe de gestion est toujours lié au régime en place, avec des décideurs qui donnent les orientations dans toutes les instances de leur gestion.

La mise œuvre du plan stratégique renvoie également au rôle de suivi. Un suivi qui pousse le décideur aux analyses ou évaluations en cours d'exécution d'actions publiques, mais aussi d'évaluations après la finalisation de l'action publique partant de cette planification stratégique.

C'est une autre difficulté que rencontrait le gouvernement provincial : il n'était pas en mesure de faire le suivi des actions de terrain, et les entreprises sélectionnées en faisaient ainsi à leur guise. Le suivi intervenait surtout quand le moyen de contrôle était en gestation ; dans ce cadre, le gouvernement devait soit accélérer la mise en œuvre, soit effectuer le suivi pour avoir les éléments des réponses à fournir en terme de redevabilité devant l'organe de contrôle, qui généralement, se faisait à la hâte, sans pour autant percer le détail d'un suivi.

Au niveau interne, c'est le secrétaire exécutif provincial qui est chargé d'assurer le bon fonctionnement et la régularité de l'action gouvernementale. Il assure aussi le secrétariat du Conseil des ministres, en intervenant pour préparer l'ordre du jour et les dossiers des questions qui y sont inscrites, et enfin pour relever les décisions prises. En ayant ce rôle, le Secrétariat exécutif planifie toute activité au sein du gouvernement provincial.

Durant cette mandature, moins de conseils de ministre ont été organisés au sein du gouvernement provincial, et cela n'a pas permis au secrétariat exécutif de faire le suivi, ni de planifier les activités en vue de corriger les cas d'imperfection. De plus, les missions des ministres étaient non documentées et non archivées car aucune copie ne lui était réservée.

III.1.2. Faible contrôle de gestion

A. *Contrôle sur les entreprises soumissionnaires*

Le suivi de la mise en œuvre des activités doit toujours être assuré avec des outils plus ou moins rigoureux. Il constitue un cadre de référence pour orienter les parties prenantes sur le suivi de la mise en œuvre des activités (Assemblée provinciale et Gouvernement provincial) et permet ainsi l'appréciation des progrès vers l'atteinte des résultats escomptés.

Il est le garant de la bonne santé de la structure en s'assurant que les ressources sont employées efficacement. Il intervient également pour fournir les outils qui vont servir aux décideurs pour suivre l'impact de leurs actions. Celles-ci résultant de décisions de portées stratégiques et tactiques.

Face à ces impératifs du contrôleur de gestion, il revient à l'Assemblée provinciale d'utiliser ses prérogatives de contrôle car la Constitution et les lois du pays lui donnent ce pouvoir. Elle est l'autorité budgétaire de la Province. En règle générale, c'est le gouvernement qui prépare le budget et le propose ensuite au parlement pour que celui-ci l'accepte (art. 126 et 173 de la constitution). Et en finances publiques, l'adoption ou le rejet du budget par le parlement constitue une grande mesure de la température de confiance ou de méfiance du pouvoir législatif à l'égard du pouvoir exécutif.

L'Assemblée provinciale n'a pas joué convenablement son rôle. Après avoir élaboré le budget, elle devait faire un suivi de la mise en œuvre, en commençant par observer si les recettes prévues ou mobilisables avaient été mobilisées ou réalisées, dans le but de redynamiser et d'améliorer la gouvernance budgétaire. Ce qui impliquait une bonne évaluation de la capacité extractive de l'exécutif provincial à chaque exercice fiscal.

En tant qu'autorité budgétaire, l'Assemblée provinciale devait mettre en place des procédures de gestion pour assouplir et contrôler le gouvernement provincial, ce qui n'a pas été fait par la première institution. Les moyens de contrôles ont été initiés, non pour des raisons de contrôle. En d'autres termes, ces moyens de contrôle n'ont pas permis d'améliorer le bien-être de la population.

Compte tenu de cette léthargie, le gouvernement provincial est resté passif dans ses actions : faute de manuel de procédure à suivre, il a agi comme électron libre. Néanmoins, l'initiative devait venir aussi du gouvernement provincial, devant soumettre le manuel à l'organe délibérant pour examen et adoption. Il faut savoir que la mise en place de ce manuel de procédure allait mettre l'exécutif dans l'embarras de gestion, compte tenu de la faible mobilisation des ressources.

Le gouvernement provincial avait signé des contrats avec plusieurs entreprises dans le cadre d'infrastructures. Ces entreprises sont reprises dans le tableau ci-dessous :

Tableau 1. Entreprises ayant exécuté les travaux dans la province de l'Ituri de 2016 à 2018

Entreprise	Montant de contrat en USD	Année de signature	Sise	Types de travaux
CYRIA BUSINESS GROUP	1 120 500	Février 2018	Bunia/Province de l'Ituri	Réhabilitation des routes : - Mahagi-Djegu : 33km - Djegu-Mokambo-Ndawe : 50km
MAISHA NI YA MUNGU	670 552	Mai 2017	Bunia/Province de l'Ituri	Construction de l'Hôtel du gouvernement provincial
ETS JERRYSON PETROLEUM ET CONSTRUCTION	1 620 000	Mai 2018	Beni/Nord Kivu	Réhabilitation de la Route Mambasa-Bela-Makeke: 120Km
SOCIETE DIVINE GRACE SPRL	1 404 000	Mars 2018	Watsa/Haut Uélé	Aru-ARIWARA-INGBOKOLO-KENGEZI/BASE : 104km
SOCIETE CUBEROOT LTD	1 080 000	Avril 2018	République de l'Ouganda	Réhabilitation de la Route Ariwara-Laibo-Auzi-Kitambala : 80Km
SOCIETE NAZARETH BUSINESS	1 620 000	Février 2018	Watsa/Haut Uélé	Réhabilitation de la Route Mambasa-Bela-Makeke : 120Km
MAISHA NI YA MUNGU	810 000	Septembre 2018	Bunia/Province de l'Ituri	Réhabilitation de la route ARIWARA-INGBOKOLO-KENGEZI/BASE : 60km

Source : Etablie par nous-même sur la base des éléments des contrats

Nous constatons que beaucoup de contrats ont été signés en 2018. Seule la construction du bâtiment de l'hôtel de gouvernement a été signée en mai 2017.

Toutes ces entreprises n'ont pas réussi à atteindre les objectifs assignés dans les contrats. Plusieurs raisons ont occasionné ces résultats dont :

- Le manque de financement : dans les contrats, les travaux sont financés entièrement par le budget de la province, mais préfinancés par les concessionnaires à la hauteur de 60% tandis que le concédant prend en charge 40% des coûts totaux desdits travaux. De toutes ces entreprises citées ci-haut, seule l'entreprise MAISHA NI YA MUNGU avait préfinancé la part de son marché en attendant le remboursement par le Gouvernement provincial. D'autres entreprises étaient obligées d'avoir recours aux emprunts à des banques, avec l'intention, dès que le gouvernement provincial allait honorer ses engagements, de les rembourser.

- Le manque de matériels : parmi les entreprises ayant signé les contrats, beaucoup n'ont pas de matériels appropriés ; c'est ainsi que certaines recouraient à la location à l'Office de Route, OVD, etc.
- Le manque d'expertise : c'est une qualité importante pour toute entreprise dans ce domaine car l'expertise facilite la production d'un travail bien fait. Les entreprises signataires sont de deux catégories : d'un côté, MAISHA NI YA MUNGU a du matériel mais pas d'expertise dans la construction des bâtiments à la hauteur de l'hôtel de gouvernement, faute d'ingénieurs formés dans ce domaine.

Nous n'avons pas pu être en possession des vrais montants perçus par chaque entreprise. Néanmoins, nous savons que le Gouvernement provincial demeure redevable vis-à-vis de ces entreprises.

B. Contrôle de lignes budgétaires

Force est de constater que le contexte de gestion de l'exercice 2016 n'a pas été propice à ce que l'organe délibérant exerce pleinement son rôle dans le cadre de la reddition de compte.

Tableau 2 : Dépenses en capital avec et sans ouverture des crédits exercice 2016

Rubriques	Prévisions en Franc congolais	Paiement en Franc congolais	Taux d'exécution en %
Avec ouverture des crédits			
Réhabilitation et réfection d'ouvrages et d'édifices	3 613 511 444,00	1 806 755 722,00	50
Réhabilitation et réfection d'ouvrages hydrauliques et hydroélectrique			
Réhabilitation et réfection des routes et pistes, ponts, ports, aéroports et rails			

Source : Etabli par nous-même, suivant le rapport de la Cour de comptes ayant conduit à la reddition des comptes de la Province de l'Ituri, exercice 2016.

A travers ce tableau, nous constatons que ce qui a été prévu pour les trois lignes retenues par le gouvernement provincial a également été payé en totalité par ledit gouvernement. A ce stade, le Gouvernement provincial a été moyennement efficace dans la réalisation des actions conformément aux moyens prévus. En se référant à la théorie de l'efficience, nous pouvons conclure que l'exécutif provincial n'a pas été efficient dans sa gestion, car les réalisations n'ont pas été exécutées à moindre coût, mais l'ont été en utilisant tous les moyens affectés à ces lignes budgétaires.

Certaines lignes n'ont pas connu l'ouverture des crédits, il s'agit entre autre la construction d'édifice, de bâtiments, d'ouvrages hydrauliques, hydro-électriques, la construction des routes et pistes, ponts, ports, aéroports et rails, des lignes électriques, téléphoniques et télégraphiques, les constructions diverses, acquisition de terrains pour usage public, acquisition de bâtiments pour usage public.

En 2017, comme souligné plus haut, les prévisions de cet exercice étaient de l'ordre de 14 094 866 873,48 Francs congolais. Ces dépenses ont été exécutées à 2 719 664 910,75 Francs Congolais soit un taux de réalisation de 19,29%. Ainsi, certains projets n'ont pas été financés. Aussi, les crédits destinés à financer les dépenses d'investissements sont gérés par le Gouvernement central et atteignent difficilement les investissements en Province, ce qui est une autre faiblesse de la fiscalité provinciale, émanant de la décentralisation fiscale à la congolaise.

Voici le tableau qui représente les dépenses en capital exercice 2017.

Tableau 3 : Dépenses en capital pour l'exercice 2017

Rubriques	Budget rectificatif en Franc congolais	Budget exécuté (réalisation) en Franc congolais	Budget payé et non exécuté en Franc congolais	Disponible en Franc congolais
Construction d'ouvrages et d'édifices	6 440 235 590,08	660 000 000	5 663 000 000	470 552 432,08
Réhabilitation, réfection des ouvrages et addition d'ouvrages et édifices	7 654 631 283,40	2 059 664 910,75	5 560 588 651,50	1 018 894 882,90
Total	14 094 866 873,48	2 719 664 910,75	11 223 588 651,50	1 489 447 314,98

Source : Etabli par nous-même, suivant le projet d'édit budgétaire et le Rapport sur la reddition des comptes du budget de la province de l'Ituri pour l'exercice 2017

Dans leur réalisation, certaines lignes budgétaires d'investissement ont enregistré des dépassements qui n'ont pas d'effet sur le programme. Il s'agit de la construction du bâtiment de l'hôtel du gouvernement, de la réhabilitation des routes Aru-Ariwara-Kengezi et Aru-Ngote, de la réhabilitation des ponts d'intérêt provincial, dont le taux de réalisation est respectivement de 219,09%, 143,45% et 244,66%.

Tableau 4 : Dépassements enregistrés

Rubriques	Budget rectificatif en Franc congolais	Paiement en Franc congolais	Dépassements en Franc congolais	Taux
Construction du bâtiment de l'hôtel du gouvernement	296 683 158,00	650 000 000	353 316 842	219,09
Réhabilitation de la route Aru-Ariwara-Kengezi et Aru-Ngote	400 000 000	573 800 000	173 800 000	143,45
Réhabilitation des routes, ponts d'intérêt provincial	560 420 000	1 371 137 160,75	810 717 160,75	244,66
Total	1 257 103 158	2 594 937 160,75	1 337 834 002,75	

Source : Etablie par nous-même sur base du projet d'édit budgétaire et le Rapport sur la reddition des comptes du budget de la province de l'Ituri pour l'exercice 2017

Plusieurs facteurs expliquent ces dépassements :

- Le changement de certaines données relatives à l'exécution de certains projets d'investissement (routes, ponts, etc) ;
- La conjoncture économique a entraîné des modifications considérables sur certains agrégats macroéconomiques, à l'instar des taux de change, contrairement aux prévisions faites¹⁰.

En vertu de l'article 39 alinéa 2 de la loi n°11/011 du 13 juillet relative aux finances publiques, les dépassements des crédits font l'objet des propositions d'ouverture de crédits dans le projet de loi de finances rectificatives¹¹. Pour ce cas d'espèce, un projet d'édit portant budget rectificatif ou réaménagé devait être déposé au bureau de l'Assemblée provinciale, chose qui n'a pas été faite.

L'année de 2017 est caractérisée par un budget dont le taux de réalisation des recettes était de 30%. Malheureusement, dans son exécution, il y a eu des dépassements de certaines lignes budgétaires par rapport aux prévisions. On note également la non-exécution de plusieurs projets inscrits dans le budget.

En 2018, le budget était arrêté en équilibre entre recettes et dépenses à 113 345 039 040,76 Francs congolais. Le budget pour les investissements était de 24 247 334 764,22 Franc congolais, réparti comme suit : les constructions sont de l'ordre de 9 760 502 336,00 Francs Congolais et la réhabilitation, réfection, addition d'ouvrages et édifices prévus à

¹⁰Rapport sur la reddition des comptes du budget de la province de l'Ituri pour l'exercice 2017, p.19

¹¹Journal officiel de la République Démocratique du Congo, loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, p.26

14 486 832 428,22 Franc congolais. De ces deux rubriques, le Gouvernement provincial n'a réalisé que 478 664 176, 22 Fc, soit 1,97%, ce qui traduit une très faible réalisation.

Le tableau ci-dessous démontre la faiblesse de la réalisation :

Tableau 5 : Dépenses en capital pour l'exercice 2018

Rubriques	Prévisions en Francs congolais	Paiement en Francs congolais	Taux d'exécution en %
Construction d'ouvrages et d'édifices	9 760 502 336,00	285 840 000	2,92
Réhabilitation, réfection des ouvrages et addition d'ouvrages et édifices	14 486 832 428,22	3 175 546 276	21,92
Total	24 247 334 764,22	3 461 386 276	14,27

Source : Etablie par nous-même sur base du projet d'édit budgétaire et le Rapport d'exécution du budget de la province de l'Ituri pour l'exercice 2018

On constate que la construction d'ouvrages et d'édifices a connu 285 840 000 Francs congolais de réalisations, soit 2,92% sur une prévision de 9 760 502 336 Fc. La réhabilitation, réfection des ouvrages et addition d'ouvrages et édifices quant à elle, a connu un taux de réalisation de 21,92%, donc une très faible réalisation. Les réalisations étaient de l'ordre de 3 175 546 276 Fc sur une prévision de 14 486 832 428,22 FC. Le total de réalisation est de 3 461 386 276Fc soit 14,27% de réalisation sur une prévision de 24 247 334 764,22 FC.

III.1.3. Irrégularité de rapports annuels de performance

Les rapports annuels de performance favorisent la discussion et les contrôles budgétaires par le Parlement, et nourrissent les débats sur l'efficacité des dépenses publiques.

Le budget est établi sur la base des actions de politiques publiques et orienté selon une logique de résultats. Il est voté par finalité, sur base d'enveloppes globales. Les informations qui l'accompagnent rendent compte des résultats attendus et obtenus par les responsables de programme. Le Parlement peut modifier la répartition des dépenses entre programmes suivant les priorités qu'il juge observables.

Chaque programme correspond à un ensemble cohérent d'actions confiées à un responsable, désigné par le ministère concerné. Il est appelé « responsable de programme ». Celui-ci reçoit une enveloppe de crédits globale et fongible lui permettant de choisir les moyens les mieux adaptés à la réalisation des objectifs qui lui sont fixés.

A chaque programme budgétaire, l'assignation d'objectifs assortis d'indicateurs de performance permet de donner une nouvelle dimension au débat budgétaire. Une stratégie,

des objectifs, des indicateurs et des cibles de résultats sont définis au niveau de chaque programme, avec une présentation synthétique au niveau de la mission. Le responsable de programme utilise la souplesse de gestion résultant de son budget global pour piloter la gestion de l'administration conformément aux objectifs retenus. Ceci permet d'orienter la mise en œuvre des politiques en vue d'atteindre des résultats prédéfinis. Les données de performance doivent permettre de montrer comment, dans le cadre des moyens alloués, l'effet des politiques ou la qualité des services publics peuvent être accrus au meilleur coût. Le but est de concentrer l'attention des décideurs, des gestionnaires et des agents publics sur la conception même des politiques financées par l'État, ainsi que sur la façon d'améliorer le choix des leviers d'action, plutôt que sur des solutions consistant essentiellement à augmenter les moyens¹².

Le gouvernement provincial, à travers ses opérateurs, occupe une place centrale dans la mise en œuvre des politiques publiques provinciales. En contrepartie, il est légitime que le gouvernement assure, par l'intermédiaire des ministères, le suivi des orientations stratégiques de ces programmes, en veillant à ce que leurs actions s'inscrivent dans les politiques publiques auxquelles ils participent. Au vu des priorités et objectifs retenus par le contrat de performance, l'autorité provinciale est censée mettre en place un plan de performance, pour un suivi régulier avec chaque membre du gouvernement. Il permet de définir les indicateurs de performance à partir desquels est calculée la part variable en termes de rémunération pour toute performance qui sera enregistrée.

Par ailleurs, les objectifs stratégiques et opérationnels doivent être en lien direct avec les objectifs de performance de la mission ou des programmes de rattachement de l'opérateur. Ainsi, tout objectif et tout indicateur présent dans un projet annuel de performance et porté par un opérateur doit être intégralement repris dans le contrat d'objectifs de l'opérateur concerné. Ce document stratégique n'a pas été initié par le gouvernement provincial pour ses ministères, ni même pour les entreprises ayant gagné les marchés de la construction ou de la réhabilitation d'infrastructures.

Dans la coutume, le gouvernement provincial présente le rapport semestriel de l'exécution du budget de l'exercice en cours, et la reddition des comptes à l'exercice suivant. La reddition des comptes présente les réalisations de toute l'année budgétaire. Le rapport semestriel présente la moitié de l'exécution du budget. Il peut être qualifié de rapport de

¹² Direction de Budget, *Guide de la performance*, France, Édition d'avril 2020, p.5.

routine ou réglementaire, sans impact, où les recommandations sont formulées pour améliorer le budget de l'exercice suivant. Le Gouvernement provincial présente ce rapport semestriel par le biais du ministre de l'économie. Il intervient avant la présentation du budget pour l'année suivante. Cette analyse par l'organe délibérant est toujours limitée, car le gouvernement provincial ne présente pas toutes les données liées à la réalisation.

Comme son nom l'indique, ce rapport semestriel devrait être déposé au plus tard le 15 juillet de l'année en cours. Mais le gouvernement provincial, à travers son ministère de tutelle, le dépose au mois de novembre ou décembre, ce qui ne permet pas de faire une analyse approfondie sur les stratégies d'amélioration.

Pour ce qui est de la reddition des comptes, elle intervient l'année suivante, après l'examen, l'adoption, le vote et la promulgation du budget de l'exercice en cours. Cela aurait dû se faire en aval pour permettre à l'autorité budgétaire de faire des observations, afin que les mêmes phénomènes défavorables ne se reproduisent pas. Cette faiblesse a poussé le gouvernement provincial à accepter le report des activités ou des programmes aux années suivantes, comme pour le cas des infrastructures de 2016 à 2018. Une situation qui a handicapé à ce titre les bonnes évaluations de la capacité mobilisatrice de la régie provinciale, les apports correctifs des faiblesses connues durant cet exercice fiscal et, par conséquent, les projections de l'exercice budgétaire suivant.

La démarche de performance que le gouvernement provincial devait mettre en place allait reposer sur un « cycle vertueux » fondé sur la comparaison entre ce qui a été annoncé dans le programme, en termes de résultats attendus (prévisions, cibles), et les résultats constatés (réalisations) à l'occasion de la présentation de la reddition des comptes et du rapport semestriel d'exécution du budget. Ainsi, il fallait mettre en place un calendrier pour chaque mois devant coïncider avec un programme de performance, en tenant compte des moyens disponibles, pour mettre en place un calendrier trimestriel de la performance, par entreprise ayant gagné le marché, et par secteur.

III.1.4. Manque de transparence dans la gestion des affaires publiques de la province

Être transparent signifie communiquer ouvertement et honnêtement avec les membres de son équipe, et mettre en place une culture où l'information peut circuler librement entre les personnes et les groupes de travail. La transparence ne veut pas dire qu'il faille connaître en détail les activités de tout un chacun. C'est plutôt s'assurer que tout le monde dispose des informations dont il a besoin pour faire son travail efficacement et pour prendre de bonnes décisions.

La transparence permet à tous les employés de comprendre ce qui se passe au sein de leur équipe, leur permettant ainsi de faire preuve d'un engagement plus important que dans un groupe au sein duquel il y a peu d'ouverture. Les solutions qu'ils trouveront aux problèmes seront aussi plus alignées avec les besoins de l'entreprise. En tant que gestionnaire, plus vous serez transparent, plus vos employés sauront quelle information aller chercher pour accomplir leur travail. Votre équipe sera plus à même de prendre des décisions éclairées et de s'entourer des bonnes personnes pour avancer.

Les dirigeants sont, quant à eux, invités à adopter un comportement conforme aux bonnes pratiques de gouvernance ; cette capacité de la transparence à changer la façon de gérer l'affaire publique doit être en vogue pour que les politiques publiques atteignent un niveau raisonnable de réalisation.

L'absence de transparence consiste, dans les finances publiques, à poser des actes financiers dont la traçabilité échappe aux intervenants dans la chaîne des dépenses. Il faut préciser que ce manque de transparence viole le principe de sincérité budgétaire qui demande aux membres du gouvernement provincial de fournir des informations à l'Assemblée provinciale, ainsi qu'à d'autres organes de contrôle, afin d'assurer la traçabilité de la gestion financière de la province, et de sanctionner les cas déviants¹³.

Comme dit plus haut, la province démembrée a d'abord été gérée par la Division Unique (en confusion avec la Division de l'Intérieur), puis par le Commissaire Spécial et ses adjoints. Après son arrivée à la tête de la nouvelle Province en novembre 2015, le 06 janvier 2016, ce dernier a adressé une lettre à Son Excellence Monsieur le Vice-Premier Ministre, Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité, dont l'objet portait sur la demande d'intervention financière. Il soulignait que, depuis son avènement à la tête de la Province de l'Ituri, il observait une

¹³Baruti Limengo, Gouvernance financière de la province orientale entre contrôle politique et politique du ventre, Thèse de doctorat en SPA, FSSAP, UNIKIS, 2020, pp.163, 165.

recrudescence des problèmes sécuritaires dus aux difficultés de cohabitation entre éleveurs et agriculteurs, qui auraient engendré le conflit Hema-Lendu. C'est ainsi qu'il sollicitait une somme de 45.530.303 USD pour : aménager les pâturages collectifs dans chaque chefferie de la Province ; aménager les foyers agricoles afin d'éviter les contacts entre agriculteurs et éleveurs ; implanter les forages d'eau potable avec mini réseau de distribution afin de préserver les eaux dont se servent les populations de ces différentes agglomérations ; créer des zones tampons garnies d'arbres pour séparer les pâturages collectifs et les foyers agricoles¹⁴.

Cette lettre avait suscité les réactions des communautés Lendu et Hema car elles étaient beaucoup plus touchées par cette situation. Les communautés avaient directement pensé que cela était un moyen pour le Commissaire spécial et son équipe de s'enrichir et d'attiser les conflits intercommunautaires.

Plusieurs autres griefs ont été soulevés par la société civile pour dénoncer le manque de transparence dans la gestion de la province. Ces dénonciations ont été également portées par l'organe délibérant. On note le laxisme complice face à la fraude douanière généralisée en Ituri (frontières de Mahagi et d'Aru). Les rapports parlementaires (rapport de la mission d'information de l'Assemblée Provinciale et rapport préliminaire de l'Assemblée Nationale) dénoncent notamment les importations frauduleuses de carburant et de véhicules, causant un manque à gagner important, tant pour le Trésor public que pour le Trésor provincial. Selon le premier rapport, entre août et novembre 2016, ce sont 495 véhicules transportant au total 16.106,22 m³ de produits pétroliers qui n'ont pas payé les droits dus, privant le Trésor public de 1.611.622,00 USD et la Province de 644.648,80 USD au titre de 40% de la rétrocession. Compte tenu de la sensibilité du dossier, ce rapport n'a jamais été déposé à l'Assemblée provinciale car les missionnaires ont fait l'objet de menace pour que les rapports ne soient pas connus par la représentation.

A cet effet, un déficit managérial s'observe aussi dans la mobilisation des recettes propres de la Province, pour les raisons suivantes : le non-respect de la procédure de perception des recettes à caractère provincial ; l'épuisement de cette procédure (de la constatation, la liquidation, ordonnancement et du recouvrement (normal ou contentieux)) ; un souci d'encadrement technique et social du personnel de l'administration fiscale provinciale ; un faible degré de spécialisation de l'administration fiscale avec des méthodes traditionnelles de recouvrement des recettes ; une faiblesse, voire une absence de la part de rétrocession à la

¹⁴Lire la lettre n°01/JAPM/097/CAB/COM.SP/P.I/2016 du 06 janvier 2016 portant demande d'intervention financière, adressée à Son Excellence Monsieur le Vice-Premier Ministre, Ministre de l'Intérieur et Sécurité

régie financière provinciale, avec un faible taux de prélèvement des actes générateurs activés et la non-activation de beaucoup d'actes générateurs des recettes ; un faible niveau d'assainissement du climat des affaires ; le taux d'exécution financière des programmes du gouvernement provincial et celui d'exécution physique des programmes de ce gouvernement ; une quasi absence de redevabilité des gouvernants au taux d'encadrement des recettes perçues, impliquant en suffisance une faible capacité extractive, signe d'un déficit managérial dans les finances publiques provinciales, qui constituerait un atout pour doter le gouvernement provincial des moyens de mise en œuvre de son programme d'action.

Il sied de souligner que le Gouverneur de la province de l'Ituri était invité à justifier l'affectation des 600 000 dollars américains de rétrocession perçue du Fonds National d'Entretien Routier (FONER) entre Janvier et Septembre 2017. Dans le cadre du contrôle parlementaire, le Député National Crispin Mbindule Mitono avait adressé le 16 Août 2017 une question écrite au Directeur Général du FONER sur l'état d'exécution de la rétrocession de cette somme aux 26 provinces de la RDC. Répondant à cette question écrite, le patron du FONER avait fourni tous les détails actualisés partant de Janvier à Septembre 2017¹⁵.

De plus, il y a eu la violation systématique de la procédure sur les marchés publics : aucun marché n'a fait l'objet d'appel d'offres (acquisition des matériels informatique et équipements de bureau du charroi automobile tant pour le Gouvernement provincial que pour l'Assemblée provinciale, réhabilitation de routes, éclairage public à Bunia, réhabilitation du bâtiment du Gouvernorat, construction du nouveau bâtiment Gouvernorat, etc.). Ainsi donc, les entreprises ayant gagné les marchés sont choisies, et non sélectionnées après avoir épuisé toutes les procédures de marché public.

Certaines entreprises n'ont pas de matériels ni d'expertise, et profitent avec les moyens d'exécution du contrat pour acheter les matériels ou prendre en location certains engins auprès des sociétés qui en possèdent.

De ce qui précède, il s'observe un déficit managérial dans la gestion et la mise en œuvre de programmes d'action du gouvernement provincial de l'Ituri, que cela soit au niveau politique (planification et contrôle), administratif (exécution, mise en œuvre, suivi et évaluation) et financier (mobilisation des ressources, leur affectation et encadrement des agents fiscaux).

¹⁵A la une, RDC : Ituri, le Gouverneur Abdallah appelé à justifier 600 000 USD perçus du FONER !, disponible sur <https://zoom-eco.net/secteur-public/rdc-ituri-le-gouverneur-abdallah-appelle-a-justifier-600-000-usd-percus-du-foner/>, consulté le 25 juin 2022

Conclusion

En somme, le programme du gouvernement vise à encourager le développement socio-économique de la chaîne d'approvisionnement. De plus, cette politique encourage la modification du comportement de la population pour obtenir certains résultats sociaux, comme l'aide à la cohésion communautaire, aux communautés linguistiques, la promotion d'un sentiment d'identité nationale, l'accès facile aux services sociaux de base que sont l'éducation, la santé, l'accès à l'électricité, à l'eau et à l'alimentation, sans ignorer la praticabilité des routes pour une bonne circulation des personnes et des biens de première nécessité.

Rappelons que les entreprises en faisaient à leur propre guise car le gouvernement ne faisait pas le suivi. Au niveau interne, c'est le secrétaire exécutif provincial qui est chargé d'assurer le bon fonctionnement et la régularité de l'action gouvernementale. Durant cette mandature, moins de conseils de ministre ont été organisés au sein du gouvernement provincial, et cela n'a pas permis au secrétariat exécutif de faire le suivi, ni de planifier les activités en vue de corriger les cas d'imperfection. Le contrôle de gestion ne se faisait pas régulièrement, que cela soit de la part de l'Assemblée provinciale ou du gouvernement provincial.

D'habitude, le gouvernement provincial présente le rapport semestriel de l'exécution du budget de l'exercice en cours et la reddition des comptes à l'exercice suivant. Cette analyse par l'organe délibérant est toujours limitée car le gouvernement provincial ne présente pas toutes les données liées à la réalisation.

Quant à la reddition des comptes, elle intervient l'année suivante, après qu'on ait examiné, adopté, voté et promulgué le budget de l'exercice en cours, alors que cela devait se faire en aval pour permettre à l'autorité budgétaire de faire des observations en vue d'éviter que les mêmes phénomènes ne se reproduisent.

Cela gangrène de facto la gestion des finances publiques provinciales et accable la mobilisation croissante des ressources par la régie financière provinciale, et à fortiori la mise en œuvre des programmes du gouvernement provincial. Voilà ce qui était à la base du report régulier des activités aux années suivantes, dans plusieurs rubriques, entraînant un déficit managérial politique, administratif et financier dans la province de l'Ituri.

Bibliographie

A. Ouvrages, Articles et Thèse

- Anonyme, Les infrastructures africaines : un potentiel considérable, mais un impact limité sur la croissance équitable, sd, sl,.
- Baruti Limengo, Gouvernance financière de la province orientale entre contrôle politique et politique du ventre, Thèse de doctorat en SPA, FSSAP, UNIKIS, 2020.
- Muhindo Malonga, *Droit Constitutionnel et institutions politiques. Théorie générale et droit constitutionnel congolais*, Butembo, PUB582-CRIG, 2010.
- Muller P., *Les Politiques publiques*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2011
- Toengaho Lokundo, *Les Constitutions de la République Démocratique du Congo. De Joseph KASAVUBU à Joseph KABILA*, Kinshasa, PUC, 2008.
- Unyon Vakpa, *La Province de l'Ituri (RDC). Rôles des communautés de base face aux enjeux géostratégiques, géopolitiques et socio-économiques*, Paris, Ed. Harmattan, 2016.
- Veganzones M. A., *Infrastructures, investissement et croissance : un bilan de dix années de recherches*, CERDI, Clermont Ferrand, janvier 2000.

B. Textes officiels et archives,

- Constitution de la République du Congo, modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006.
- Direction de Budget, *Guide de la performance*, France, Édition d'avril 2020, p.5.
- Journal officiel de la République Démocratique du Congo, loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques
- Lettre n°01/JAPM/097/CAB/COM.SP/P.I/2016 du 06 janvier 2016 portant demande d'intervention financière, adressée à Son Excellence Monsieur le Vice-Premier Ministre, Ministre de l'Intérieur et Sécurité.
- Rapports d'exécution du budget de la province de l'Ituri pour l'exercice 2016, 2017 et 2018

C. Webographie

- A la une, RDC : Ituri, le Gouverneur Abdallah appelé à justifier 600 000 USD perçus du FONER !, disponible sur <https://zoom-eco.net/secteur-public/rdc-ituri-le-gouverneur-abdallah-appelle-a-justifier-600-000-usd-percus-du-foner/>,
- Lamari, M. « Programme », 2012, dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca
- Santiso C., Pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement, in *Institut national du service public | « Revue française d'administration publique »*, 2006/1 no117 | p.154 disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-1-page-149.htm>