

DU RAPPORT ENTRE LES PLANS DE DÉVELOPPEMENT ET LA GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE DES COMMUNES D'IBANDA, DE KADUTU ET DE BAGIRA À BUKAVU (SUD-KIVU, RD CONGO)

BAWILI LUKELE TANGO

Chef de Travaux,
enseignant-chercheur
au Département des
Sciences Politiques et
Administratives
Université Officielle
de Bukavu, RDC.
Doctorant à
l'Université de
Kisangani, RDC.
tangolulele@gmail.com

1. Mise en contexte et problème

Le phénomène de décentralisation est une réalité qui a traversé le monde en développement. En Afrique, il a été lié au double impératif d'ajustement structurel et de démocratisation/bonne gouvernance formulé à l'endroit des Etats du Sud par les bailleurs des fonds comme préalable à leur accès à l'aide au développement. Dès lors, plusieurs Etats d'Afrique ont amorcé le processus de décentralisation entendue comme une modalité centrée sur une gouvernance locale conduisant vers le développement local.

Après des années de guerres et diverses crises en RDC, le constituant de 2006¹ a consacré la « forte décentralisation » territoriale entendue comme un moyen susceptible de conduire vers la reconstruction et le développement. En ce sens, Marco Rossi² soutient que les guerres constituent l'une des preuves de l'incapacité de l'Etat à pouvoir répondre de façon satisfaisante aux attentes ou aspirations de la population. Dès lors, la nécessité de décentraliser la gestion de l'Etat s'imposait afin de répondre à ses défis.

En application des dispositions constitutionnelles, le législateur a aussi édicté la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces³.

1 Cfr Article 3 de la Constitution du 18 Février 2006 de la RDC. Cette constitution est l'œuvre de l'accord global et inclusif conclu par les belligérants en date du 24 décembre 2002, conduisant ainsi à la cessation de la guerre qui avait divisé le pays en plusieurs parties. C'est ladite constitution qui fonde la décentralisation comme technique d'organisation et de gestion de certaines entités territoriales en République Démocratique du Congo.

2 Marc ROSSI, *Décentralisation et développement*, Ed Berne, janvier 1999, p.10.

3 Loi n° 08/016 portant composition, organisation et fonctionnement des

Pour prendre en charge le développement local, le législateur congolais a consacré le principe de l'autonomie financière en faveur des ETD⁴. Ce principe, non seulement qu'il reconnaît à ces dernières des recettes propres, mais aussi il les habilite à disposer de leurs propres budgets différents de ceux de l'Etat et de la Province. La disposition, par les ETD, de leurs propres budgets les rend responsables de la prise en charge des compétences qui leur ont été transférées par le fait de la décentralisation. Ces compétences sont dites d'intérêt local ou encore ayant trait au développement local. C'est dans cette logique que ces dernières sont appelées à élaborer des plans de développement qu'elles doivent s'employer à mettre en œuvre. Le plan de développement local joue le rôle de guide ou de boussole dans la conduite de ces entités vers le développement. Le plan de développement ainsi élaboré doit être mis en œuvre à travers un autre instrument important sans lequel il serait une lettre morte malgré ses ambitieuses projections ; il s'agit du budget. En tant qu'instrument d'opérationnalisation de la politique de développement, le budget est censé être mis en cohérence avec le plan de développement de l'entité dont il constitue un moyen de mise en œuvre.

C'est dans ce contexte que s'inscrit notre réflexion, étant donné que les Communes d'Ibanda, de Kadutu et de Bagira se sont dotées de plans de développement dont la faible mise en œuvre retient notre attention.

La planification locale est l'un des domaines à compétence exclusive des entités territoriales décentralisées. Elle est une tâche permettant à ces dernières de projeter leurs ambitions de développement en fonction des ressources, des contraintes et des contextes qui leur sont propres. Bien qu'étant une matière exclusivement transférée aux ETD, elle est soumise à l'obligation de conformité et de cohérence avec les orientations nationales et provinciales de développement à travers un contrôle a posteriori que le Gouverneur de Province est censé exercer sur les ETD de son ressort par le biais du pouvoir de tutelle.

En tant que l'un des objectifs assignés au processus de décentralisation en cours au pays, le développement local doit d'abord être planifié. Planifier devient alors un exercice nécessaire à la mise en œuvre de la décentralisation dans la mesure où il permet de tracer des directives nécessaires susceptibles de conduire de façon satisfaisante à la réalisation de cet objectif : le développement local. Pour planifier, ces entités doivent avoir des compétences nécessaires et mobiliser les différentes parties prenantes au processus de décentralisation et de développement étant donné que les enjeux de développement nécessitent l'implication et la participation active des différentes couches de la population et ses dirigeants. Cette exigence paraît nécessaire pour répondre positivement

Entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces, JORDC, 49^{ème} année, n° spécial, 10 octobre 2008.

4 ETD = Entités Territoriales Décentralisées.

aux principes de participation, de transparence, de réalisme et de technicité qui s'imposent dans le processus de planification. Si la participation a l'avantage de recueillir les opinions de diverses couches de la population, la transparence permet non seulement de déterminer le rôle de chacun des acteurs mais aussi d'avoir une idée sur les différentes ressources à mobiliser, leur utilisation rationnelle ainsi que l'obligation pour les gouvernants de rendre compte devant leurs administrés. Le réalisme constitue également un élément clé pour la mise en œuvre réussie de ce qui a été retenu dans la planification. Il met en cohérence les ambitions, les ressources et le contexte en évaluant la faisabilité.

En RDC, le processus de décentralisation, proclamé par la constitution du 18 février 2006 et cristallisé par la loi n° 08/016 du 07 octobre 2008, a fait naître beaucoup d'espoirs pour le développement du pays à partir des échelons locaux ou des entités infra-étatiques. En effet, ledit processus se bute aux écueils de divers ordres. S'il est vrai que la majorité des obstacles sont de la responsabilité de l'Etat en tant que pouvoir décentralisateur, il n'en demeure pas moins vrai que d'autres sont de la responsabilité des ETD elles-mêmes. L'on note, à travers le pays, que la plupart des ETD n'ont pas réussi à se fixer une perspective de développement pour laquelle elles doivent travailler en vue de cheminer progressivement vers ledit développement. L'absence de vision de développement rend moins stratégique la gouvernance de ces entités et réduit sensiblement leur chance de promouvoir leur développement.

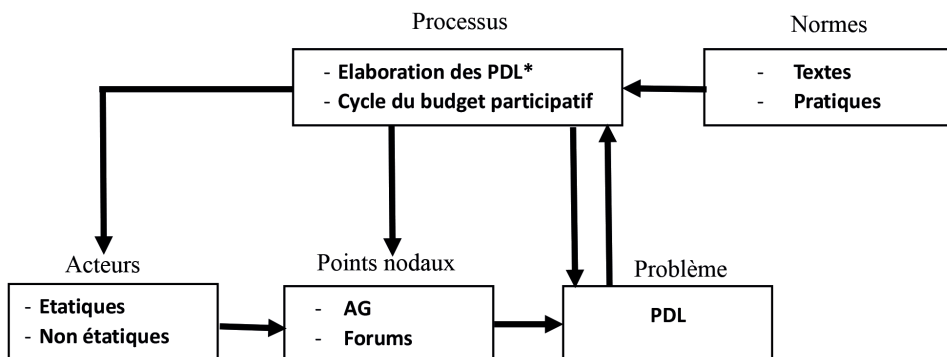
Dans la Province du Sud-Kivu, une certaine particularité s'observe au sein des ETD ; un bon nombre d'entre elles se sont dotées de plans de développement local avec l'appui des organisations non gouvernementales qui portent un intérêt particulier sur la décentralisation ou encore le développement local. Ces plans conçus grâce aux efforts des ONG sont aujourd'hui au centre de beaucoup d'interrogations dès lors que leur mise en œuvre traîne, pour certaines entités, et est faible, pour d'autres. Pour comprendre les facteurs à la base des difficultés de mise en œuvre desdits plans, il importe de s'interroger sur les mécanismes mis en place par les ETD pour financer leurs plans de développement. Le processus de développement nécessite des ressources financières à la hauteur des coûts prévus dans le plan de développement à travers les différentes sources de ressources financières que la loi reconnaît aux ETD. Ceci renvoie à assurer une cohérence entre le plan de développement local et la façon dont chacune de ces ETD conçoit, exécute et évalue son budget en fonction des orientations contenues dans son plan de développement. En tant qu'expression chiffrée des ambitions (programmes et projets), le budget joue un rôle important dans la mise en œuvre des plans de développement. Il traduit pratiquement la vision que les dirigeants ont du présent et du devenir de leurs entités respectives dans le sens qu'il constitue une loi à laquelle ils sont astreints dans la gestion des ressources financières publiques.

En ce qui concerne les communes d'Ibanda, de Kadutu et de Bagira, il s'avère que ces entités se sont dotées de plans de développement dont la mise en œuvre paraît faible aux yeux des observateurs. Ces Communes élaborent des prévisions budgétaires qu'elles mettent en exécution et évaluent à la clôture de chaque exercice budgétaire. Ces trois étapes constituent des moments indiqués pour comprendre la façon dont leur gouvernance budgétaire se tient vis-à-vis de leurs plans de développement.

Ceci dit, la préoccupation fondamentale de cette analyse se fonde sur le pourquoi de la faible mise en œuvre des plans de développement des Communes d'Ibanda, de Kadutu et de Bagira, en dépit des moyens mobilisés dans le cadre du budget.

Pour y répondre, nous faisons appel à la méthode systémique⁵ en saisissant l'écologie ou l'environnement, les données d'entrée, la boîte noire, les données de sortie ainsi que la foulée de rétroaction. Cette dernière est suppléée par l'approche comparative permettant au chercheur d'analyser les données concrètes, d'en dégager les éléments constants, abstraits et générales, lorsqu'il abordera l'explication sociologique⁶ des faits observés. L'accès aux données et leur traitement ont été rendus possibles grâce aux techniques documentaires, d'observation directe désengagée, d'entretien, statistique ainsi que l'analyse du contenu. L'explication des faits se nourrit des théories de gouvernance⁷ et de développement local⁸.

Ainsi, le cadre analytique de la gouvernance contextualisé se présente comme suit :



Source : notre élaboration en contextualisation du cadre analytique de gouvernance de Marc HUFTY

5 Ira SHARKANSKY, *Public Administration*, London, Routledge, 1970, pp.321-329.

6 Jean OTEMKONGO MANDEFU YAHISULE, *Guerre des méthodes en sciences sociales. Du choix du paradigme épistémologique à l'évaluation des résultats*, Paris, L'Harmattan, 2018, p. 109.

7 Marc HUFTY, « La gouvernance est-elle un concept opérationnel ? », *Fédéralisme Régionalisme*, Volume 7 : 2007, Numéro 2 - Société civile, globalisation, gouvernance : aux origines d'un nouvel ordre politique ? disponible sur <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=635>, Consulté le 07 avril 2022.

8 Van ANGEON et Jean-Marc CALLOIS, *Economie et Institutions*, UMR METAFORT, Landais, 2005, pp.19-31.

* PDL : Plan de Développement Local.

2. Aspects clés des plans de développement des communes d'Ibanda, de Kadutu et de Bagira

Les lignes suivantes reprennent le condensé des plans de développement local en insistant sur les axes, piliers ou projets retenus ainsi que les coûts y afférents.

2.1. Commune d'Ibanda

Pilier 1 : consolider la paix, renforcer les institutions et améliorer la gouvernance politique – Promouvoir une bonne gouvernance administrative, politique et consolider la paix et la sécurité dans le respect strict de la loi	Pilier 2 : consolider la stabilité macro-économique et la croissance ; – Promouvoir le secteur privé et le climat des affaires – Réhabiliter les infrastructures énergétiques et de transport de la commune.
Pilier 3 : améliorer l'accès aux services sociaux et réduire la vulnérabilité – Contribuer à l'amélioration de l'état de santé communautaire et promouvoir le bien-être de tous à tout âge dans le cadre de la couverture sanitaire universelle. – Contribuer à l'atteinte de trois piliers de l'éducation notamment l'accès, la qualité et la bonne gouvernance. – Contribuer à l'amélioration de l'accès à l'eau potable, conditions de vie de la population et environnementales.	Pilier 4 : protection de l'environnement et lutte contre le changement climatique – Promouvoir le renforcement des capacités et accroître la sensibilisation de la population en matière de protection de l'environnement. – Promouvoir l'utilisation de latrines hygiéniques dans les ménages. – Contribuer au renforcement des mesures de lutte contre le réchauffement climatique et la détérioration de l'écosystème.
Pilier 5 : combattre le HIV/SIDA et virus Ebola ; – Améliorer les conditions de vie des PVV. – Contribuer à l'atténuation de l'impact sur le développement et prévention du VIH/SIDA et du virus Ebola.	Pilier 6 : appuyer la dynamique communautaire. – Impliquer les associations de développement local à la planification et la prise de décision. – Opérationnaliser le principe de parité et la prise en compte des aspects du genre à tous les niveaux. – Contribuer à l'amélioration des conditions socio-économiques des ménages dans la commune d'Ibanda.

Source : PDL commune d'Ibanda.

Piliers du PDL et leurs coûts prévisionnels

Pilier	Problème	Objectif	Coût
Gouvernance de la commune	Déficit structurel et organisationnel dans la gestion de la commune d'Ibanda	Consolider la paix, renforcer les institutions et améliorer la gouvernance politique dans la commune d'Ibanda	437 000\$
Relance et promotion de la croissance économique	L'insuffisance et/ou l'état de délabrement des infrastructures socioéconomiques dans la commune d'Ibanda	Consolider la relance économique et la croissance	566 000\$
Services sociaux de base	Faibles mécanismes de gestion des services sociaux de base conduisant à la croissance de la vulnérabilité des membres de la communauté dans la commune d'Ibanda	Améliorer l'accès aux services sociaux et réduire la vulnérabilité	342 000\$
Changement de l'environnement et lutte contre le changement climatique	Détérioration du tissu environnemental, perturbation de l'écosystème avec impact rétroactif sur le changement climatique dans la Province	Protéger l'environnement et lutter contre le changement climatique	133 000\$
Combattre le VIH/SIDA et le virus Ebola	Taux élevé des personnes vivant avec le VIH-SIDA	Combattre le VIH/SIDA	222 160\$
Dynamique communautaire	Faible prise en compte	Appuyer la dynamique communautaire	410 000\$
Total			2.110 660\$

Source : PDL de la commune d'Ibanda

2.2. Commune de Kadutu

N°	PILIER	Cout		Total général
		Interne	Externe	
1	Promotion de la gouvernance	770.000\$	2.285.000\$	3.055.000\$
2	Consolidation du développement Economique inclusif et Durable	120.000\$	401.000\$	521.000\$
3	Accès aux services sociaux de base	904.000\$	2.670.000\$	3.574.000\$

4	Protection de l'environnement et accès à l'énergie fiable, durable et un coût abordable	230.000\$	570.000\$	800.000\$
	COUT TOTAL DU PLAN	2.024.000\$	5.926.000\$	7.950.000\$

Source : PDL commune de Kadutu.

2.3. Commune de Bagira

Secteurs	Actions/projets
1. Gouvernance, infrastructures publiques et finances locales	– Renforcement des capacités des agents et des membres du Comité Communal de Développement de Bagira ; – Vulgarisation des textes légaux dans la commune de Bagira ; – Construction et équipement des bureaux des services techniques et des quartiers de la commune de Bagira ; – Réhabilitation des infrastructures routières d'intérêt local dans la commune de Bagira ; – Réhabilitation des marchés communaux de Bagira ; – Renforcement des capacités en mobilisation et gestion des recettes communales.
2. Santé et eau potable	– Appui à la réhabilitation et à l'équipement des structures sanitaires ; – Renforcement du système de desserte en eau potable.
3. Education, alphabétisation, jeunesse et genre	– Appui à la construction et à la réhabilitation des écoles ; – Construction et réhabilitation des infrastructures d'encadrement des jeunes ; – Réhabilitation du foyer social pour les femmes.
4. Sécurité alimentaire et accroissement des revenus	– Appui au système de production agro-pastorale ; – Accompagnement des pêcheurs sur le lac Kivu.
5. Energie et environnement	– Renforcement du système de gestion des déchets ; – Extension de l'éclairage public ; – Aménagement des sites érosifs ; – Reboisement des artères principales, flancs des rivières et sites impropres à la construction.

Source : PDL commune de Bagira

En ce qui concerne la budgétisation du plan, la ventilation a été faite de manière suivante :

Ventilation budgétaire des axes du PDL de la commune de Bagira

N°	Secteurs	Montant en \$ us	%
01	Gouvernance, infrastructures publiques et finances locales	2 220 000	40,03
02	Santé et eau potable	485 000	8,75

03	Education, alphabétisation, jeunesse et genre	1 140 000	20,56
04	Sécurité alimentaire et accroissement des revenus	580 000	10,46
05	Energie et environnement	1 120 000	20,20
	Total	5 545 000	100

Source : PDL commune de Bagira

Dans cette partie de notre réflexion, l'exercice a consisté au résumé des PDL de ces communes afin d'en retenir les axes, piliers, projets ou secteurs jugés essentiels ainsi que les coûts envisagés pour prendre en charge les actions visant à conduire à leur développement. Dans les lignes qui suivent, nous voudrions établir le lien entre ces ambitions et les dispositifs budgétaires mis en place par ces ETD en vue de prendre en charge les différents projets de développement retenus.

3. Gouvernance budgétaire des Communes urbaines en RDC

3.1. Processus budgétaire

Conformément à la doctrine, le processus budgétaire comprend principalement trois grandes phases, à savoir : l'élaboration des prévisions budgétaires, l'exécution du budget ainsi que l'évaluation de l'exécution ou la reddition des comptes. En fait, chacune de ces phases se décompose en plusieurs séquences ou activités précises impliquant différents types d'acteurs⁹. Ces différentes séquences seront développées afin d'en comprendre la teneur, les acteurs et leurs rôles respectifs dans ce processus de gouvernance budgétaire. Ainsi, les lignes suivantes tentent de présenter le développement de ces diverses phases du processus budgétaire.

3.1.1. L'élaboration des prévisions budgétaires

Généralement, l'élaboration des prévisions budgétaires implique à la fois les acteurs politiques et administratifs¹⁰. Cette phase se découpe en plusieurs étapes avant d'obtenir le document des prévisions budgétaires. Dans un premier temps, les communes comme toutes les autres ETD reçoivent une instruction budgétaire provenant du Ministère provincial en charge du budget, à la suite de l'instruction que ce dernier reçoit du Ministère national en charge du budget.

L'instruction prise par le Ministre national a vocation de donner les orientations générales aux différents Ministres provinciaux en charge du

⁹ Procédure budgétaire, disponible sur [LA.PROCDURE.BUDGTAIRE\(mohamedelafr.it.com\)](http://LA.PROCDURE.BUDGTAIRE(mohamedelafr.it.com)), consulté le 13 octobre 2022.

¹⁰ République du Bénin, Ministère de l'économie et des finances, *Manuel de procédures de préparation du budget de l'état en mode programme*, disponible sur Manuel-de-procedures-de-preparation-du-budget-de-lEtat.pdf (budgetbenin.bj), consulté le 13 octobre 2022.

budget en précisant divers aspects notamment les différents fonds prévus dans le budget de l'Etat en faveur des provinces (en termes de rétrocession, d'investissements et de rémunérations de certaines catégories de personnel) et des ETD (rétrocession). A son tour, le Ministre provincial en charge du budget répercute aux ETD les orientations les concernant directement.

A leur tour, les ETD, qui sont en pleine implémentation de l'approche budget participatif comme c'est le cas dans les trois communes sous analyse, après avoir reçu l'instruction budgétaire, sont censées entamer une série de forums à partir des quartiers jusqu'au niveau de la commune. Au niveau du forum du quartier, les différents participants sous l'égide du chef de quartier et du président du comité de développement du quartier, identifient les problèmes les plus importants que leurs délégués devront présenter lors du forum de la commune. En effet, les problèmes à identifier à cette étape doivent être retenus parmi les matières placées sous la compétence de l'ETD commune afin d'éviter toute sorte de confusion entre les compétences de la commune, celles de la ville, celles de la province ainsi que celles du gouvernement de la République.

Après la tenue des forums au sein de différents quartiers, le bourgmestre convoque le forum de la commune. Cette instance vise la structuration de différents problèmes présentés par les quartiers dans l'objectif de retenir ceux qui peuvent être pris en charge par le budget de la commune. Il sied de signaler que la sélection de ces problèmes en termes de projets au budget de la commune se réalise en tenant compte des principes de réalisme¹¹, de faisabilité, d'équité ainsi que de solidarité entre quartiers. C'est à cette séquence que l'approche budget participatif cède au procédé technique et administratif (approche traditionnelle) de l'élaboration du budget.

Cette étape technique commence par la nomination de la commission budgétaire communale par le bourgmestre. La commission ainsi instituée se charge de la mise en forme technique des données retenues dans le forum communal dans la partie dépenses du document budgétaire, en harmonie avec les prévisions relatives à la rémunération et au fonctionnement. En plus de la finalisation de la partie dépenses commencée par l'approche du budget participatif, la commission budgétaire établit toutes les prévisions en recettes conformément aux procédés techniques (l'historique des recettes par exemple) et des orientations transmises dans l'instruction budgétaire. Le document des prévisions budgétaires devra, à l'étape suivante, être soumis à un contrôle de tutelle (contrôle a priori).

11 A ce stade, il faut noter que certaines couches de la population entretiennent des confusions énormes sur les compétences des communes d'une part, et des capacités financières réelles de ces communes à faire face à certains problèmes relevant de leurs compétences, d'autre part. Ainsi, cette instance devra permettre aux participants de faire des projections réalisables au prorata des capacités financières effectives de leurs entités. S'écarter de cette logique exposerait à la production des planifications utopiques, inutilement ambitieuses et illusoire.

La Province, à travers le Ministère en charge du budget, organise une série de conférences budgétaires au cours desquelles les ETD viennent soumettre leurs prévisions budgétaires en vue de leurs validations ou des éventuelles corrections conformément à l'instruction budgétaire. Les conférences budgétaires permettent d'éviter des conflits entre l'ETD et la Province autour de la perception de telle ou telle autre taxe. A travers cette étape, le Gouverneur de province réalise sa tâche de contrôle apriori sur les ETD. A l'étape suivante, les prévisions budgétaires de l'entité (commune) sont supposées être cohérentes et susceptibles d'être exécutées sans aucun obstacle. Le bourgmestre de la commune est appelé à prendre une décision dite budgétaire pour autoriser son exécution. De ce fait, la prise de la décision budgétaire par le bourgmestre met un terme à cette première phase du processus budgétaire que nous sommes en train d'examiner.

3.1.2. L'exécution du budget

En effet, exécuter un budget consiste à mobiliser une série d'opérations concrètes matérialisant les différentes dimensions mentionnées dans les prévisions. Cela se concrétise à travers deux séries d'opérations : opérations de la chaîne des recettes et celles de la chaîne des dépenses. Autrement dit, exécuter le budget signifie collecter les recettes et effectuer les dépenses telles que prévues.

A. De la chaîne des recettes

La procédure réglementaire de réalisation des recettes publiques comporte deux phases principales, l'une est administrative et l'autre comptable.

- La phase administrative comprend les étapes de constatation (par le service d'assiette), de liquidation (service d'assiette) et d'ordonnancement (par le service chargé de mobilisation et encadrement des recettes).
- La phase comptable, quant à elle, comporte l'étape du recouvrement. Ici, le comptable de l'entité concernée doit se rassurer que la recette ordonnancée a été effectivement payée. Pour ce faire, il reçoit la preuve de paiement, en évalue la conformité avec l'acte générateur constaté, la liquidation faite, l'ordonnancement produit d'une part, et examine l'authenticité de la preuve, d'autre part.

Les recettes sont constatées, liquidées et ordonnancées avant d'être recouvrées¹² en vue d'assurer leur traçabilité et de répondre ainsi aux exigences de transparence prônées par la technique de décentralisation. La constatation est l'opération administrative qui consiste à identifier et à évaluer la matière imposable sur la base de l'existence juridique d'une

¹² Art. 64 du décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant règlement général sur la comptabilité publique.

créance de l'Etat. La liquidation, quant à elle, c'est la détermination du montant de la créance sur l'assujetti ou le redevable en indiquant les bases, taux et tarifs appliquées. L'ordonnancement consiste à établir un titre de perception, après contrôle préalable de la conformité et de la régularité des opérations de constatation et de liquidation. Le recouvrement permet au receveur de l'Administration des recettes non fiscales d'encaisser une somme qui est due au Trésor public, contre remise d'un acquit libératoire¹³.

Ainsi, la chaîne des recettes se conçoit dans une optique de transparence et de traçabilité non seulement du côté des services mais aussi envers l'assujetti.

B. Chaîne des dépenses¹⁴

Les dépenses du pouvoir central, de la province et des entités territoriales décentralisées sont autorisées respectivement par la loi des finances, l'édit budgétaire et la décision budgétaire. L'exécution de la dépense publique comporte deux phases : la phase administrative et la phase comptable.

- La phase administrative comprend les étapes d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement.
- La phase comptable comporte l'étape de paiement.

Les dépenses sont engagées, liquidées et ordonnancées avant d'être payées. Toutefois, certaines dépenses limitativement énumérées peuvent, dans les conditions prévues par les textes en vigueur, être payées sans ordonnancement préalable et faire l'objet d'un engagement, d'une liquidation et d'un ordonnancement de régularisation.

L'engagement juridique de la dépense publique est l'acte par lequel le pouvoir central, la province ou l'entité territoriale décentralisée crée ou constate, à son encontre, une obligation de laquelle résultera une charge. Il est consécutif ou concomitant à l'engagement comptable qui consiste à réserver les crédits. Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année. Sous réserve des dispositions particulières concernant les crédits évaluatifs, les engagements sont limités au montant des autorisations d'engagement régulièrement inscrites dans les lois des finances, les édits budgétaires et les décisions budgétaires. Ils sont soumis au visa préalable des contrôleurs budgétaires. Ils sont retracés dans la comptabilité administrative de l'ordonnateur.

13 Art. 1 de l'Ordonnance-loi n° 13/003 du 23 février 2013 portant réforme des procédures relatives à l'assiette, au contrôle et aux modalités de recouvrement des recettes non fiscales.

14 Lire les articles 81 à 87 du décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant règlement général sur la comptabilité publique.

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense. Elle est faite par les ordonnateurs au vu des titres et pièces établissant les droits acquis par les créanciers. Sauf dans les cas d'avance ou de paiement préalable autorisés par les lois et règlements, les ordonnateurs ne peuvent fixer les droits des créanciers, y compris pour ce qui concerne les acomptes sur les marchés de travaux, biens ou services, qu'après constatation du service fait.

L'ordonnancement est l'acte administratif par lequel l'ordonnateur donne l'ordre au comptable public assignataire, conformément aux résultats de la liquidation, de payer la dette de l'État. À cet effet, l'ordonnateur émet un titre de paiement qu'il transmet au comptable public pour prise en charge et règlement.

Le paiement est l'acte par lequel l'État (également la province et l'ETD) se libère de sa dette. Sous réserve des exceptions prévues par les lois ou règlements, les paiements ne peuvent intervenir avant :

- L'échéance de la dette ;
- L'exécution du service ;
- La décision individuelle d'attribution des subventions ou allocations.

Toutefois, des acomptes et des avances peuvent être consentis au personnel, aux entrepreneurs, aux fournisseurs et aux prestataires des services conformément aux lois et règlements en vigueur.

Ces deux séries d'opération ci-haut présentées de façon détaillée traduisent concrètement l'exécution du budget. À l'issue de leur exécution, les budgets des communes d'Ibanda, de Kadutu et de Bagira, comme toutes les autres ETD, sont soumis à l'évaluation ou la reddition des comptes.

3.1.3. Contrôle/évaluation de l'exécution de budget ou reddition des comptes¹⁵

Le contrôle et/ou l'évaluation de l'exécution du budget est une phase finale dans le processus budgétaire qui comporte trois étapes, notamment le contrôle administratif, le contrôle juridictionnel ainsi que le contrôle parlementaire, des assemblées provinciales ou encore des organes délibérants. Le contrôle budgétaire enchaîne une logique précise en vue d'un aboutissement¹⁶.

Après avoir abordé le processus budgétaire général, soulignons que chacune de ses phases constitue un moment propice à travers lequel on peut établir un lien entre la gouvernance budgétaire et la mise en œuvre des PDL. Au stade de l'élaboration des prévisions budgétaires, les PDL constituent

¹⁵ Lire les articles 130 à 147 du décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant règlement général sur la comptabilité publique.

¹⁶ Jack Forget, « Gestion budgétaire : Prévoir et contrôler les activités de l'entreprise », disponible sur [GESTION_BUDGETAIRE_PREVOIR_ET_CONTROLER_LES_ACTIVITES_DE_L'ENTREPRISES.pdf](#) (pssfp.net), consulté le 13 octobre 2022.

des documents de référence pour la partie dépenses/investissements. Au niveau de l'exécution, les recettes sont recouvrées afin de prendre en charge les dépenses bien précises conformément aux crédits préétablis. S'agissant du contrôle/évaluation, la mission est de vérifier la conformité des opérations afin de se rassurer de l'affectation rationnelle des fonds.

Par contre, il sied de noter que les communes susvisées n'arrivent pas à assurer ce lien entre leur gouvernance budgétaire et la mise en œuvre de leurs PDL. D'abord, elles n'arrivent pas à s'en servir utilement lors de l'élaboration des prévisions budgétaires. Ceci est à l'origine du fossé observé entre les projets contenus dans les PDL et ceux retenus dans leurs budgets. En plus, leurs prévisions budgétaires et leurs capacités de mobilisation des recettes ne semblent pas être à la hauteur des coûts que contiennent leurs PDL. Cet état des choses est bien illustré dans la partie suivante.

3.2. Des coûts des PDL à ceux des budgets

A ce niveau d'analyse, nous tenons à établir le lien, à travers les chiffres, entre les ambitions de développement (coûts des PDL) et les prévisions budgétaires censées prendre en charge ces PDL afin de pouvoir comprendre le pourquoi de la faible mise en œuvre de ces PDL.

A. Commune d'Ibanda

Année	Prévisions en recettes propres	Prévisions rétrocessions	Prévisions globales
2018	429.031.380	226.278.234,77	991.384.004,2
2019	474.114.560,04	238.949.815,90	1.381.845.314,90
2020	557.586.487,98	293.911.241,23	1.767.533.939,89
2021	599.879.603	330.650.146,27	2.141.709.369,99
2022	905.749.798,50	441.873.223,31	2.739.248.293,73
Total	2.966.361.829,88FC soit 1.429.135,49\$	1.531.662.661,48 FC soit 737.376,27 \$	9.021.720.994,98FC soit 4.337.365,86\$

Source : notre élaboration sur base des données tirées des budgets de la commune d'Ibanda

Coûts du PDL	Prévisions globales	Prévisions en recettes propres
2.110 660\$	4.337.365,86\$	1.429.135,49\$

Source : Notre élaboration sur base des éléments tirés du PLD et des budgets

Ce tableau montre que le total des prévisions globales de cinq années couvertes par cette recherche est largement supérieur aux coûts généraux du PDL. Cela semble normal dès lors que les PDL sont essentiellement tournés vers les investissements alors que les budgets contiennent d'autres agrégats dépensiers en plus de ceux liés aux investissements parmi lesquels

on trouve les différentes rémunérations ainsi que le fonctionnement. Par ailleurs, les inquiétudes viennent de la comparaison des prévisions en recettes propres de cette commune d'abord par rapport aux prévisions globales (soit 32,94%), ensuite par rapport aux coûts du PDL (soit 67,71%).

B. Commune de Kadutu

Année	Prévisions en recettes propres	Prévisions rétrocession	Prévisions
2018	1.033.461.828,6	330.798.642,96	1.589.324.145,35
2019	602.767.774,71	330.798.642,96	1.158.630.091
2020	618.128.240,19	1.300.183.724,81	1.918.311.965
2021	858.725.199,87	1.633.515.638,13	2.492.240.838
2022	692.300.573	1.762.975.389,72	2.455.275.962,72
Total	3.805.383.616,37FC (soit 1.829.511,35\$)	5.358.272.038,58FC (soit 2.576.092,32\$)	9.613.783.002,07FC (soit 4.622.011,05\$)

Source : notre élaboration sur base des données du PDL

Coûts du PDL	Prévisions globales	Prévisions en recettes propres
7.950.000\$	4.622.011,05\$	1.829.511,35\$

Source : notre élaboration sur base des éléments tirés du PDL et des budgets

Ce tableau montre que les recettes propres prévues pour les cinq ans couverts équivalent à 39,5% des recettes globales et à 23,1% du montant prévu par le PDL. Pareille situation renforce et confirme la thèse selon laquelle les prévisions budgétaires réelles (celles relatives aux fonds que l'ETD peut mobiliser elle-même) sont faibles par rapport aux ambitions de développement qu'elle s'est fixées pour le développement. Ainsi, la mise en œuvre du PDL ne peut être que faible aussi longtemps que cette ETD attendrait que la grande part des fonds nécessaires pour son développement lui proviendrait des autres acteurs (l'Etat et les partenaires).

C. Commune de Bagira

Année	Prévisions en recettes propres	Prévisions rétrocessions	Prévisions globales
2018	128.171.540,93	213.983.005,18	737.791.504,71
2019	128.171.540,93	151.241.144,60	643.777.474,71
2020	252.533.594,8	213.983.005,18	1.200.420.901,47
2021	282.221.886,4	240.730.880,88	1.494.156.981,63
2022	281.074.906,4	307.146.128,38	1.711.469.095,50
Total	1.072.173.467,46FC (soit 516.468\$)	1.127.084.164,22FC (soit 541.867,38\$)	5.787.615.958,02FC (soit 2.782.507,67\$)

Coûts du PDL	Prévisions globales	Prévisions en recettes propres
5 545 000\$	2.782.507,67\$	541.867,38\$

Source : notre élaboration sur base des éléments tirés des budgets et du PDL

L'analyse de ce tableau démontre clairement comment la gouvernance budgétaire de la commune de Bagira s'éloigne significativement de toute perspective de mise en œuvre réussie de son PDL, étant donné que ses prévisions en recettes propres sont de loin inférieures non seulement à ses prévisions globales (19,47%) mais aussi à l'enveloppe prévue pour la mise en œuvre de son PDL (soit 9,77%).

4. Limites de notre analyse

Il sied de signaler que les tableaux ci-haut ne prennent pas en compte les données liées à d'autres sources de revenu de ces communes, notamment les dons et legs. Cette situation se justifie par le fait que notre analyse tient à tirer principalement la responsabilité de ces ETD dans la faible mise en œuvre de leurs PDL sans oublier d'accorder une attention non moins soutenue sur la responsabilité de l'Etat et celle de la Province. Ainsi, la sommation des chiffres des deux premières colonnes ne correspond pas au total des prévisions globales étant donné que d'autres chiffres n'attirent pas notre attention dans le cadre de cette réflexion. En outre, les équivalences faites en dollar américain ne l'ont pas été au taux des années concernées. Par contre, elles ont été faites au taux de la période pendant laquelle ces analyses se réalisent dans l'objectif de faciliter les efforts d'analyse tout en considérant que les coûts des PDL sont établis en dollar américain.

Tout compte fait, il y a lieu de noter que la situation telle qu'observée dans cette réflexion fait transparaître l'incohérence de la prise en charge de PDL de ces entités par leur propre gouvernance budgétaire. Cela s'obtient dès l'étape d'élaboration des prévisions budgétaires par le rejet des PDL comme document de référence à partir des forums des quartiers jusqu'à ceux des communes. De même, les faibles prévisions en recettes propres tant par rapport aux prévisions globales que par rapport aux chiffres prévus et attendus pour la mise en œuvre des PDL dénotent des faiblesses énormes en ce qui concerne la gouvernance budgétaire de ces ETD. Ainsi, la question qui taraude l'esprit de l'analyste est celle de savoir la source par excellence des fonds qui doivent financer les plans de développement local de ces ETD. Cette situation s'éloigne significativement de pensée d'Aimé-Jules Murhula Manegabe¹⁷ qui, dans ses analyses, estime qu'il faut non seulement

17 A. J. Murhula Manegabe, Éthique, gouvernance et performance des entités décentralisées urbaines au Sud-Kivu, RD Congo disponible sur https://www.globethics.net/documents/4289936/13403252/GE_Focus_45_isbn9782889311484.pdf/e5c98ba3-fc3f-47c0-8694-3db4dac57a1d consulté le 28 janvier 2023.

encourager les ETD à disposer des plans de développement mais aussi et surtout les amener à les faire accompagner des plans d'investissement clairs et réalistes.

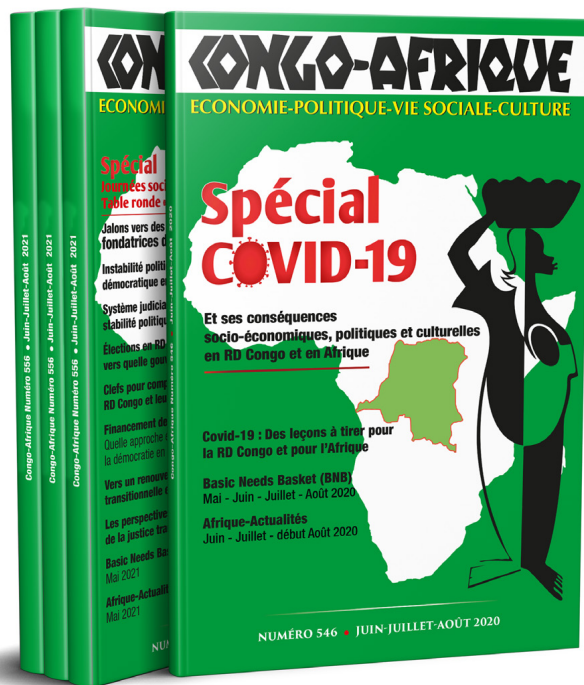
Conclusion et recommandations

Au regard de la situation qui ressort de nos analyses débouchant sur l'incohérence entre les plans de développement et la gouvernance budgétaire des communes de la ville de Bukavu ; il paraît important de recommander une série de pratiques en vue de remédier à la situation décrite, notamment la réévaluation des diagnostics, la contextualisation de l'approche budget participatif ainsi que l'alignement des partenaires de développement.

Pour ce qui concerne la réévaluation des diagnostics, les constats ont révélé deux situations alarmantes : d'abord, la plupart des projets contenus dans les PDL de ces ETD ne sont pas de leurs compétences ; ensuite les coûts de ces PDL sont largement au-delà de leurs capacités financières locales. Face à ce dilemme, il est impérieux de revenir au diagnostic pour avoir des plans de développement contenant les besoins/projets rentrant dans les compétences de ces ETD mais aussi évaluer les capacités pour ces dernières à mobiliser les recettes à la hauteur de leurs ambitions de développement.

S'agissant de l'approche budget participatif, elle se présente comme une pratique susceptible non seulement de faciliter la meilleure identification des projets à budgétiser, mais surtout une modalité d'implication de la population dans la mobilisation des recettes locales. En outre, elle introduit la culture de redevabilité dans le chef des gestionnaires des entités vis-à-vis de leurs administrés.

Quant à l'alignement des partenaires de développement, il nous paraît indiqué que les efforts soient conjugués pour orienter les appuis des différents partenaires de développement. Pour y parvenir, nous estimons qu'il faut mettre en place les comités locaux de développement. Compte tenu de la complexité et des logiques des partenaires, ces comités locaux ne peuvent être efficaces que si les partenaires sont formellement obligés à se soumettre à la logique de plan local de développement portée par le comité local de développement. De ce fait, le gouvernement central en tant qu'instance habilité à signer les accords avec les partenaires extérieurs ainsi que le gouverneur de province dans sa qualité d'autorité de tutelle doivent jouer un rôle important visant à obtenir cet alignement. Une fois obtenu, l'alignement fera en sorte que les fonds gérés par les partenaires de développement œuvrant dans ces entités contribuent réellement à leur développement suivant les priorités localement définies. ■



Disponibles dans nos différents points de vente et aussi en format PDF