

## De la performance à la viabilité de la réforme sur la paie par voie bancaire en RDC.

### *Evaluation par l'application d'un criterium pentagonal*

From performance to sustainability of bank payroll in RDC.  
*Assessment through the application of a pentagonal criterion.*

Bobo B. Kabungu<sup>1</sup>

- <sup>1</sup> Chargé de Recherche au Centre de Recherche en Sciences Humaines (CRESH), banquier central et enseignant titulaire de cours dans plusieurs institutions d'enseignement supérieur et universitaire en RDC, notamment à l'Université de Goma, l'auteur a travaillé dans la coordination du Secrétariat Technique du Comité de Suivi de la Paie durant la première décennie de la réforme sur la bancarisation de la rémunération des agents et fonctionnaires de l'Etat. Economiste docteur en administration publique de la BIU/Espagne et évaluateur du développement certifié de l'Ecole Nationale d'Administration Publique (ENAP/Québec), il effectue conjointement des recherches doctorales en management et sciences économiques axées sur la gouvernance des banques centrales (Riviera et Genovasi) et postdoctorales en développement international sous le label de l'IUDI-Université de Maroua au Cameroun. Tél. : +243829902039/810259412. Email : [bobokabungu@gmail.com](mailto:bobokabungu@gmail.com)



Received: 29 october 2022

Accepted: 30 june 2023

available online: 9 november 2023

**Résumé.** Une évaluation peut être multidimensionnelle. Dans la pratique, on se concentre sur les aspects jugés les plus pertinents en fonction des objectifs visés. Le Comité d'Aide au Développement (CAD) suggère cinq critères que cette étude applique à la réforme sur la bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'Etat en RDC, en empruntant la notation proposée par le Bureau Indépendant de l'Evaluation (IOE). Il en ressort que malgré un score global encourageant, des efforts sont à fournir davantage en matière de viabilité, d'efficacité et d'efficience que dans les domaines de pertinence et d'impact.

**Mots-clés :** criterium pentagonal, bancarisation de la paie, RDC, pertinence, efficacité, efficience, viabilité, impact.

**Abstract.** An evaluation can be multidimensional. In practice, we focus on the aspects judged most relevant according to the objectives. The Development Assistance Committee (DAC) suggests five criteria that this study applies to the reform on the payroll banking of state agents and civil servants in the DRC, borrowing the rating proposed by the Independent Office of Evaluation (IOE). It shows that despite an encouraging overall score, more effort is needed in terms of sustainability, effectiveness and efficiency than in the areas of relevance and impact.

**Keywords:** pentagonal criterium, pay by bank, DRC, relevance, effectiveness, efficiency, viability, impact.

## Intrduction

L'évaluation des politiques publiques fait de plus en plus appel aux concepts de gouvernance et de performance. Le premier a émergé au début des années 1990, à la faveur des attentes des populations et des États sur le droit, la responsabilité, la transparence, l'échange, et le respect et l'épanouissement des diversités (Kacou et Grégoire, 2008). Il désigne le processus par lequel les décisions sont prises et mises en œuvre dans la société. Moindze (2010) rapproche la gouvernance à un processus et la qualifie de bonne dans la mesure où elle garantit le respect du droit. Pour sa part, « la notion de performance correspond à l'atteinte d'objectifs ou de résultats attendus, et plus largement à la création de valeur. Si dans le monde de l'entreprise, la création de valeur est généralement associée à l'accroissement du profit, elle doit être entendue dans le secteur public comme une optimisation des services rendus aux citoyens » (Galdemer, Gilles et Simon, 2012, p. 9). Une intervention publique bénéficie généralement d'une « bonne note » si elle atteint les résultats escomptés (à coûts limités, y compris les externalités négatives éventuelles) dans le cadre d'une gestion orthodoxe et transparente. Dans la mesure où l'intervention est inscrite dans la durée, sa gouvernance peut conduire à sa pérennisation et à sa viabilité.

S'agissant particulièrement de la RDC, dans un contexte où l'évaluation est confondue avec l'audit ou le contrôle et où elle n'intervient souvent que dans le cadre d'un préalable lié à un financement à recevoir par les partenaires au développement, les gestionnaires des programmes publics se limitent, la plupart des fois, à citer les activités réalisées par leurs soins au titre d'appréciation de la performance des interventions dont ils ont la charge de la mise en œuvre. Dans ce contexte, il devient utile de répertorier des critères qui peuvent permettre de mieux apprécier la performance d'une réforme et de tenter d'en appliquer certains.

L'objectif de ce papier est de mesurer la performance de la réforme sur la bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'État à l'aune du critérium pentagonal du Comité d'Aide au Développement (CAD) qui comprend : (i) la pertinence, (ii) l'efficacité, (iii) l'efficience, (iv) l'impact et (v) la viabilité<sup>1</sup>. Notre hypothèse est que la réforme n'est que moyennement performante : elle gagne en efficacité mais tarde à avancer en efficience et en impact.

## 1. Repères théoriques

Plusieurs cadres ont été définis pour mesurer la performance d'une intervention publique. Les plus usités se réfèrent, selon le type de programme sous étude, au Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA), au Bureau Indépendant de l'Evaluation (IOE) du Fonds International de Développement Agricole (FIDA) ou au Comité d'Aide au Développement (CAD) (Kabungu, 2018). Si tous ces cadres ont des critères convergents, ils diffèrent cependant au niveau des approches.

Dans l'édition de 2013 de son cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques (GFP), le Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA) fournit un cadre de présentation des points forts et des points faibles de la GFP au moyen d'indicateurs quantitatifs qui permettent d'en évaluer la performance. Ce cadre donne un aperçu de la qualité de la GFP à un instant donné, grâce à une méthode qui peut être utilisée pour des évaluations successives et permet donc de suivre l'évolution dans le temps. Il comprend un rapport qui donne une vue d'ensemble du système de GFP et permet de mesurer la performance par rapport à 31 indicateurs, sur la base d'éléments probants (Secrétariat PEFA, 2016).

Il fournit également une évaluation des incidences sur la performance globale du système

<sup>1</sup> Pour plus de précisions, se référer aux informations disponibles via le lien <http://www.eval.fr/quest-ce-que-levaluation/les-criteres-devaluation/>

et les résultats souhaitables en matière de gestion des finances publiques. Enfin, c'est un outil utile pour la planification des réformes, le dialogue sur la stratégie et les priorités, et le suivi des progrès accomplis.

Le cadre du PEFA aide les pouvoirs publics à améliorer durablement les méthodes de GFP en leur offrant un moyen de mesurer et de suivre leur performance à l'aune d'un ensemble d'indicateurs qui concernent un large éventail d'institutions, de systèmes et de processus cruciaux dans la gestion des finances publiques. La méthodologie ad hoc s'appuie sur les normes et les bonnes pratiques internationales appliquées dans des domaines fondamentaux de la GFP, tels que recensés par des spécialistes expérimentés.

Le dispositif du PEFA comprend un rapport sur la performance de la gestion des finances publiques dans le pays évalué qui présente les notes attribuées aux différents indicateurs sur la base d'éléments documentés et analyse les résultats à la lumière de faits probants. Il privilégie une démarche pilotée par les pays pour améliorer la performance et l'alignement des parties prenantes autour d'objectifs communs.

Les gouvernements utilisent le cadre PEFA pour se faire une idée de la performance de la gestion de leurs finances publiques. Le cadre sert de base commune pour l'examen de la performance de la GFP au niveau national et infranational. Il est également utilisé par des organisations de la société civile et des institutions internationales de développement.

L'IOE (2016) suggère, pour sa part, un barème à 6 notes dont l'appréciation varie de l'insatisfaction totale (note 1) à l'entière satisfaction (note 6). Dans les différents types d'évaluations qu'il entreprend, ce bureau évalue (c'est-à-dire note) la performance au regard de chaque critère en utilisant un barème de notation en six points. Il utilise aussi deux critères d'évaluation spécifiques (performance du projet et résultats globaux du projet) qui

fournissent une estimation intégrée de la performance des interventions du FIDA.

Les critères d'évaluation retenus sont conformes aux pratiques définies dans le Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats du CAD de l'OCDE. Toutefois, il convient de garder présent à l'esprit que tous les critères ne sont pas nécessairement adaptés à tous les types d'évaluations.

Rappelons que le CAD résume sa démarche en cinq critères que nous nous proposons de définir ci-après, sur la base d'une page sur les « critères d'évaluation » publiée par le Centre EVAL (n. d.) sur la toile :

- la pertinence : renvoie à l'adéquation du projet avec les problèmes à résoudre principalement lors de sa conception (sans exclure le moment de son évaluation) ; elle mesure la manière avec laquelle l'intervention répond aux besoins réels en termes de valeur ajoutée qui suscite toute motivation à l'action ;
- l'efficacité : c'est l'atteinte des objectifs fixés au départ, tout écart par rapport aux prévisions devant être analysé ;
- l'efficience : ajoute à l'efficacité la variable coût, étant entendu qu'une intervention est sensée atteindre son but sous contrainte de parcimonie dans la gestion ;
- l'impact : c'est l'ensemble des changements significatifs et durables observés ou escomptés à long terme dans la vie et l'environnement des parties prenantes au programme considéré ;
- la viabilité : c'est la pérennité des effets du programme, même au-delà de son arrêt. Ce critère de durabilité compte énormément pour les partenaires au développement qui s'interrogent sur la capacité des projets à « (sur)vivre » après la vague des financements.

## 2. Éléments méthodologiques

Dans le cadre de la présente étude, nous avons choisi d'utiliser la notation suggérée par l'IOE

qui offre le mérite de mieux expliciter l'appréciation à accorder à une intervention en proposant une catégorisation sur la base des notes à attribuer. En outre, la notation chiffrée permet une meilleure représentation

graphique très utile sur le plan didactique. Les tableaux 1 et 2 présentent, successivement, le barème de notation et la déclinaison de l'appréciation susmentionnée.

Tableau 1. Barème de notation suggéré par l'IOE

Note	Appréciation	Catégorie
6	Très satisfait	Satisfait
5	Satisfait	
4	Plutôt satisfait	
3	Plutôt insuffisant	Insuffisant
2	Insuffisant	
1	Très insuffisant	

Source : IOE (2016, p. 45)

Ces critères se rapportent principalement à l'impact, à la performance du projet appréhendée par sa pertinence, son efficacité et son efficience ainsi qu'à sa durabilité qui permettent de parvenir à une notation globale. Pour l'exercice d'analyse évaluative auquel nous allons procéder, l'impact sera abordé sur

le plan socioéconomique plutôt que rural afin de se démarquer du secteur agricole qui est le champ d'intervention du FIDA et rester dans le créneau des finances publiques en général et des dépenses (dans son volet lié à la paie) en particulier.

Tableau 2. Appréciation de la notation utilisée par l'IOE

Echelle de notation	Appréciation
Très satisfait (6)	L'activité (projet, programme, hors prêt, etc.) a atteint ou dépassé tous les principaux objectifs, cibles, attentes, résultats (ou effets) et pourrait être considérée comme un modèle dans sa typologie de projets.
Satisfait (5)	L'activité a atteint la quasi-totalité (à titre indicatif, plus de 80 à 95 %) de ses principaux objectifs, cibles, attentes, résultats (ou effets).
Plutôt satisfait (4)	L'activité a atteint la majorité (à titre indicatif, entre 60 et 80 %) de ses principaux objectifs, cibles, attentes, résultats ou effets. Toutefois, un nombre important d'entre eux n'a pas été atteint.
Plutôt insuffisant (3)	L'activité n'a pas atteint ses principaux objectifs (à titre indicatif, moins de 60 %), cibles, attentes, résultats ou effets.
Insuffisant (2)	L'activité a atteint seulement une minorité de ses objectifs, cibles, attentes, résultats ou effets.
Très insuffisant (1)	L'activité (projet, programme, hors prêt, etc.) n'a atteint pratiquement aucun de ses objectifs, cibles, attentes, résultats ou effets.

Source : IOE (2016, p. 45)

Ce « barème » et cette notation proposés par l'IOE offrent l'avantage d'être adaptés aux évaluations basées sur la mesure des opinions des parties prenantes. Ces dernières peuvent y recourir en ajoutant des indicateurs afin d'éviter le « subjectivisme politique » durant des évaluations de politiques ou de programme. Il est à signaler que la participation aux travaux du Comité de Suivi de la Paie en qualité de Membre puis Coordonnateur du Secrétariat Technique durant plus de dix ans a permis de se fonder une opinion précise sur chacun des segments de la réforme sur la bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'Etat en RDC qui feront l'objet d'une évaluation. Cette responsabilité a donné l'avantage de participer à plus de 800 réunions de ce Comité entre mars 2011 et mars 2022 au cours desquelles les questions de pertinence, d'efficacité, d'efficience, d'impact et de viabilité de son action ont été abordées par un parterre d'intervenants directs et indirects. Cependant, pour des besoins de fiabilité des données, seules les informations allant jusqu'à fin mars 2019 ont été exploitées.

La démarche retenue pour cette analyse consistera ainsi à porter un jugement voulu objectif (pour ne pas dire scientifique) et ordonné sur une échelle par rapport à ces questions ou critères. C'est l'ensemble de ces critères qu'il convient de désigner comme « le critérium pentagonal » ; chacun d'eux pouvant être présenté sur un graphique global de type radar, de façon à représenter visuellement les points couverts par la performance de l'intervention au sens du CAD et ceux qui en constituent encore les défis.

### 3. Résultats et discussion

#### 3.1. Résultats

En s'inspirant des travaux de l'IOE (2016) et partant des informations présentées par Kabungu (2017) qui a été le premier (si pas le seul à ce jour), six ans après le lancement de l'intervention publique, à en (re)construire un cadre logique, il est possible d'aborder la

question liée à la performance du projet et de procéder à une évaluation globale. Pour ce faire, il importe d'apprécier les activités et les résultats sur cinq plans : la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité et l'impact socioéconomique. Les quatre premiers critères renvoient à la performance de la réforme et l'ensemble conduit à son évaluation globale.

S'agissant de la pertinence, l'on observe que la conception du projet est en adéquation avec les difficultés qu'il était appelé à surmonter lors de son lancement, à savoir : l'éparpillement des fichiers sectoriels de paie, l'organisation de la paie sur la base des listes établies localement et ignorées de l'administration centrale, les détournements de salaires, le retard répété de la paie, l'accumulation des arriérés de paie, le manque de traçabilité en temps réel des opérations ad hoc, etc. En somme, le fait de confier la charge de la paie en aval à des opérateurs bancaires semblait effectivement propice pour servir de courroie de transmission des informations sur la paie émanant de la base (entités provinciales notamment) et remplacer la mafia de la panoplie des intervenants par l'expertise et la rigueur des établissements bancaires en matière de paiement sans compte qu'en sus, ils offrent l'avantage d'être assurés dans leurs mouvements de fonds. La bancarisation était donc une piste favorable pour maîtriser les effectifs et, par ricochet, la masse salariale. L'un des moyens pour y parvenir était d'exiger l'identification physique des agents et fonctionnaires de l'Etat aux guichets des banques avant tout paiement, avec l'intérêt d'écarter, par cette voie, tous les fictifs qui gonflaient l'enveloppe de paie mais n'ayant, pour existence, que leurs noms sur des « listings faits maison ». N'eut-été la faiblesse d'avoir omis d'intégrer parmi les établissements opérateurs la Caisse d'épargne du Congo (CADECO), la Poste et les institutions (crédibles) du système financier décentralisé (ISFD), après restructuration et recapitalisation si nécessaire, la note aurait été la plus haute. D'où, celle de 5.

Au niveau de l'efficacité, à fin mars 2019, il est désolant que constater que le Comité de Suivi de la Paie, organe technique du Gouvernement, et les politiques parlent, par moment, un langage de sourds. En effet, alors que ledit Comité s'acharne, depuis près de cinq ans à réduire la charge de la paie des agents et fonctionnaires pour le Trésor en négociant habilement à la baisse la tarification de l'implication des opérateurs bancaires réunis au sein d'une corporation, des orientations venues de la hiérarchie vont dans le sens d'augmenter les effectifs, parfois sans postes budgétaires prévus pour les accueillir ni tests pour en sélectionner les meilleurs. Au final, la courbe des effectifs totaux est demeurée ascendante durant la période sous revue, avec des implications immédiates sur la masse salariale. En outre, les missions de contrôle confiées à des syndicalistes pour « tempérer leurs ardeurs de réclamation d'augmentation salariale » n'ont rapporté que chimère, tant il est vrai que les personnes déclarées décédées

ou en situation irrégulière en 2015 et 2016 se sont présentées (vivantes) et ont pu prouver leur position d'activité. En excluant l'apport du compte « Reliquat paie de salaires » ouvert à la Banque Centrale du Congo pour y loger la rémunération n'ayant pas trouvé preneur (agents déserteurs, fictifs, etc.) et dont le solde cumulé de CDF 125,0 milliards à fin mars 2019 atteste de l'intégrité des membres du Comité de Suivi de la Paie<sup>2</sup>, la note à attribuer à la réforme en termes d'efficacité aurait été de 2. Elle sera donc à 4, en considérant les efforts de blocage des doublons et d'assainissement en amont.

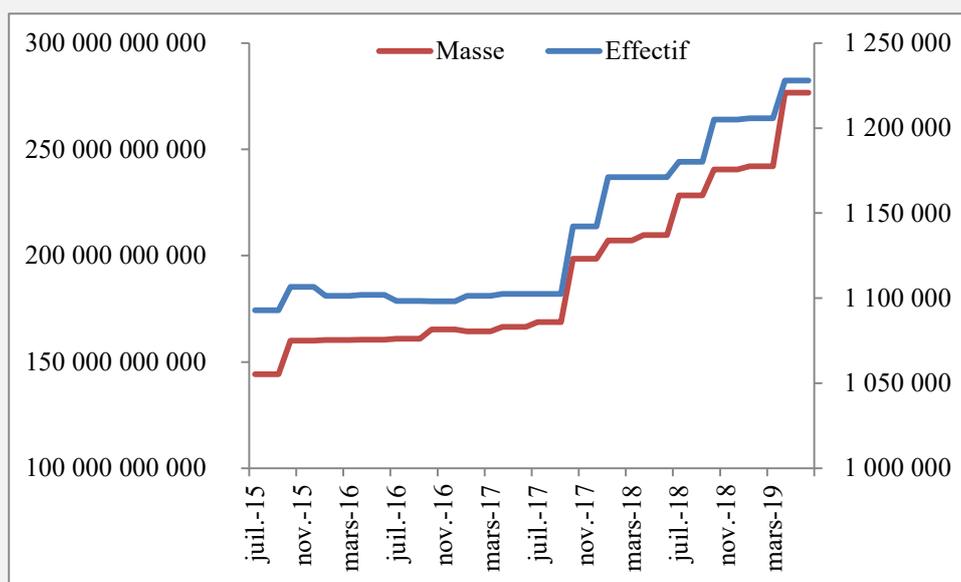
2 Le Comité de Suivi de la Paie a la charge de veiller, en plus des organes traditionnels de l'Etat, à la canalisation des soldes des opérations de paie des agents et fonctionnaires de l'Etat vers le compte Reliquat paie de salaires. En cas de prélèvement extraordinaire opéré sur le compte Reliquat paie de salaires au profit du compte général du Trésor, l'opération est considérée comme une prise en recettes. A ce titre, il devrait être reconnu à ce Comité une prime à calculer sur l'enveloppe prélevée à l'instar de ce qui se fait au profit des « aviseurs ».

### Encadré 1. Unicité officielle d'objectif vs diversité officieuse d'intérêt : décryptage du comportement de la taupe

Pour mener à bien un programme, les parties prenantes sont appelées à travailler en synergie et à coaliser leurs efforts afin de converger vers un objectif général bien déterminé. Cet objectif doit être décliné en actions cohérentes avec, pour chacune, des responsabilités établies et de liens vérifiés avec les effets attendus. Faute d'un modèle logique, il se pourrait que certains intervenants agissent à l'encontre de l'objectif, sans s'en rendre compte ou décident de manière délibérée d'orienter une action à contre-courant. Lorsqu'un acteur qui se réclame d'un groupe agit pour son intérêt et sacrifie celui de la communauté, il se comporte comme une taupe. Se comporter en taupe consiste donc à agir, en coulisse, au désavantage d'une cause à laquelle on semble pourtant adhérer en public. On assisterait donc à des rencontres formelles pour glaner l'information à utiliser occultement.

S'agissant de la réforme sur la bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'Etat en RDC, tout porte à croire que l'élan de la maîtrise des effectifs et de la masse salariale observé au départ, et pour lequel une forte volonté politique servait de support à l'action du Comité de Suivi de la Paie, a perdu de sa vigueur depuis quelques années. Le graphique 2 l'illustre bien : après une stabilité relative des deux agrégats entre 2016 et 2017, le trend est désormais haussier, s'écartant ainsi de toute « maîtrise ».

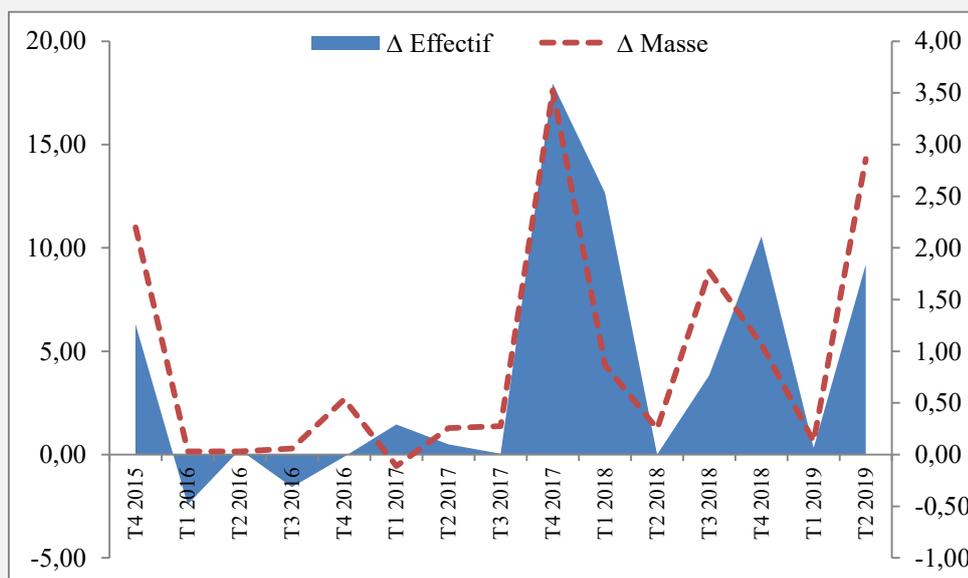
**Graphique 2. Effectif global des agents et fonctionnaires de l'Etat (échelle de droite) et masse salariale ad hoc (échelle de gauche)**



Source : L'auteur, sur la base des données de la Direction de la Paie et de la Direction du Trésor et de l'Ordonnancement

Ainsi, en quatre ans, les effectifs ont augmenté de 12,4 % et l'enveloppe de paie a presque doublé, progressant de 91,9 %, avec des variations moyennes annuelles respectives de 0,79 et 4,58 %. Le graphique 3 augure une corrélation positive entre les deux variables tout en signalant que d'autres éléments expliquent la tendance.

**Graphique 3. Variations annuelles de l'effectif global des agents et fonctionnaires de l'Etat (échelle de droite) et de la masse salariale (échelle de gauche)**



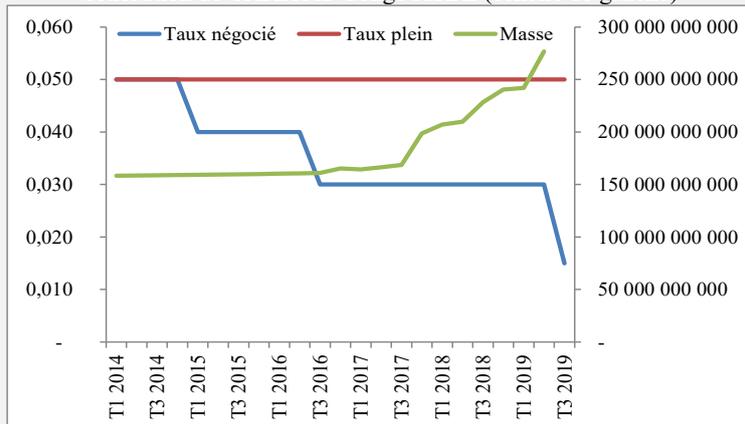
Source : L'auteur, sur la base des données de la Direction de la Paie et de la Direction du Trésor et de l'Ordonnancement

Quant au reste, il sied de souligner que les efforts du Comité de Suivi de la Paie à baisser l'enveloppe salariale en négociant au rabais la rétribution des opérateurs de paie, à l'instar de CARITAS Congo ASBL (graphique 4.) est annihilé par la progression de la masse qui contient plusieurs rubriques dont le mouvement torpille la maîtrise de l'agrégat et conduit à son explosion. Reste à dénicher la taupe qui réalise son objectif officieux en gonflant des rubriques autres que celles régaliennes au désavantage de l'objectif officiel de les diminuer.

Quoi qu'il en soit, l'audit de l'état liquidatif devrait être axé autour de ce qui suit :

- le traitement de base : l'effectif est-il réel ? le taux barémique est-il respecté ? la paie par mise à disposition des fonds a-t-elle été définitivement supprimée ? ;
- les primes diverses : à combien sont-elles ? à quoi se rapportent-elles ? le travail rémunéré continue-t-il d'être exécuté et, si oui, de façon objective ? leur hauteur tient-elle compte d'autres impératifs, notamment de justice sociale sans préjudice d'encouragement en cas de nécessité ;
- les frais de fonctionnement : de quels types de frais de fonctionnement s'agit-il ? pour quel montant ?

Graphique 4. Masse salariale en CDF (échelle de droite) et taux (plein ou négocié) de rétribution de CARITAS Congo ASBL (échelle de gauche)



Source : L'auteur, sur la base des données de la Direction de la Paie et de la Direction du Trésor et de l'Ordonnancement

Pour ce qui est de l'efficience de l'intervention, tout observateur averti conviendra que (i) l'intégration récente des institutions du système financier décentralisé (institution de microfinance, coopérative) dont la rémunération est moins onéreuse, dans les zones dites à accès difficile<sup>3</sup> que les établissements bancaires, (ii) la révision à la baisse des prétentions des banques dans les grands centres, (iii) la tendance à la suppression des différentes commissions

<sup>3</sup> Il s'agit des entités très éloignées des grands centres urbains et où l'activité économique ainsi que les infrastructures de base tardent à se développer.

chargées de la paie, etc. sont autant d'actions qui vont dans le sens de la réduction des coûts engagés par le Trésor. Cet élan manifeste à la gestion parcimonieuse des ressources aurait valu la note 6 à la réforme si l'audit de l'état liquidatif avait été diligent. En effet, les lignes redondantes et à la consistante désuète subsistent encore... En outre, le retard enregistré dans la migration du mode de paie par pourcentage de l'enveloppe salariale confiée à CARITAS<sup>4</sup> vers une tarification par agent effectivement payé via compte fait perdre des milliards de CDF. D'où la note 4.

<sup>4</sup> C'est l'un des opérateurs de paie qui continue d'opérer par voie manuelle et donc sans reversement de reliquats car il affirme plutôt payer le poste (y compris les remplaçants non alignés par l'administration centrale) au lieu de la personne. Tout compte fait, le changement du mode de calcul de sa rémunération devrait permettre au Gouvernement de réaliser des économies substantielles.

## Encadré 2. Migration de la paie de CARITAS vers IFOD : quelles avancées pour la réforme sur la bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'Etat ?

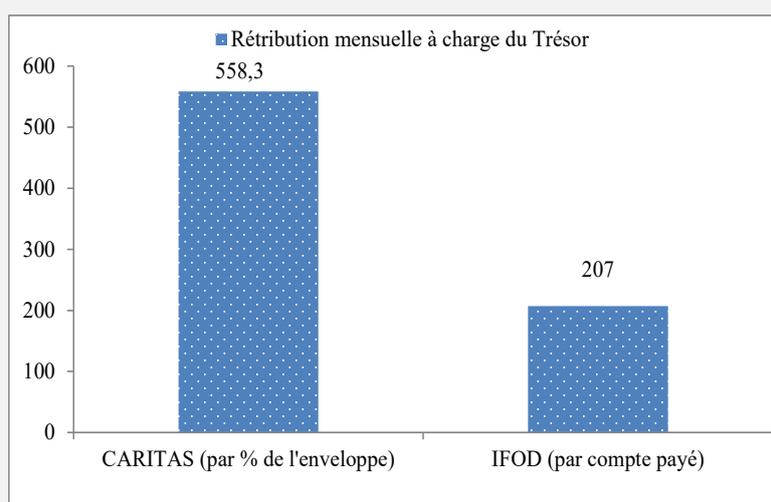
Un projet de protocole d'accord entre le Gouvernement et l'Institution Financière pour les Objectifs de Développement (IFOD) est en phase d'être effectif. Il met en exergue une tarification stratifiée selon la difficulté d'accès, soit USD 2,50, USD 2,75 et USD 3,80 par agent payé, respectivement dans les territoires à accès facile, difficile et à haut risque, étant entendu que l'on prendra préalablement le soin de mettre fin à l'actuel contrat qui lie le Gouvernement et la Conférence Episcopale Nationale du Congo (CENCO).

Il ressort du reclassement des effectifs ainsi que des écoles par catégorie d'accessibilité et selon que ces derniers perçoivent une rémunération inférieure ou supérieure à CDF 92.000, que la charge à supporter par le Trésor devrait être de l'ordre d'environ CDF 207 millions par mois. Ce montant a été calculé en tenant compte de ce que le Gouvernement devra supporter la charge du différentiel au-delà des 3.348 CDF (environ 2,0 USD), afin que la charge financière des bénéficiaires nouvellement bancarisés ne soit pas plus importante.

Rapporté au montant d'environ CDF 558,3 millions payé à CARITAS CONGO ASBL, au mois de juin 2018, au titre de frais de convoi, il se dégage des économies mensuelles de près de CDF 350 millions, soit près de CDF 1,0 milliard par trimestre. A ce boni, il importe d'ajouter l'accroissement du taux de bancarisation des effectifs d'agents et fonctionnaires de l'Etat, avec une intégration immédiate de plus de 132.000 enseignants au lot de ceux profitant de l'inclusion financière.

Cet élan devrait se poursuivre notamment avec la bancarisation des effectifs situés dans des entités où les banques tardent à s'implanter mais où IFOD (ex-CARITAS) a l'avantage d'avoir des antennes via le réseau des diocèses. Le besoin se fait sentir avec acuité dans la nouvelle province du SANKURU où certains agents et fonctionnaires de l'Etat sont contraints de parcourir des centaines de kilomètres pour parvenir au site de paie le plus proche établi par la Trust Merchant Bank (TMB) et la Rawbank qui sont les seules banques implantées dans cette entité provinciale et installées à LODJA, la ville économique, alors que le chef-lieu est LUSAMBO.

Graphique 6.5. Rétribution Caritas vs rétribution IFOD



Source : L'auteur, sur la base des données obtenues du Secrétariat Technique du Comité de Suivi de la Paie

Au chapitre de l'impact positif, les principaux domaines à retenir sont : le revenu net des agents et fonctionnaires de l'Etat ; le niveau des emplois directs et indirects créés avec, notamment, l'implication des institutions financières dans la réforme ; l'inclusion financière (entre autres le nombre d'agences ouvertes) ; la culture de l'épargne (changement de comportement des bénéficiaires en matière d'affectation des revenus) ; la qualité des institutions (renforcement des règles régissant la paie du personnel de l'Etat) ; la Position nette du Gouvernement... Il serait cependant mal venu de ne pas épingle certains impacts négatifs (pour l'heure) et dont la prise en charge devrait permettre de modifier le cours des choses : la méfiance vis-à-vis des ordonnateurs et des comptables publics, la difficulté éprouvée par les gestionnaires de services pour sanctionner les agents sous leur responsabilité alors que le régime prévoit notamment des effets sur la rémunération. En pesant le pour et le contre, le premier l'emporte. D'où la note 5.

Enfin, en matière de viabilité, le comportement de « taupe » observé dans le chef de certaines parties prenantes (résistance invisible) et le refus du changement remarqué dans le chef de plusieurs gestionnaires de services publics (résistance visible) amenuisent l'espoir de la durabilité de l'intervention si jamais le Comité de Suivi de la Paie était dissout, immédiatement après avoir emmené en banque tous les agents et fonctionnaires de l'Etat. En d'autres termes, supposer qu'après avoir atteint 100,0 % d'effectifs bancarisés, la réforme pourrait être « classée » serait

jeter à l'eau des efforts déployés et des sacrifices consentis durant près d'une décennie sans chercher à en consolider les acquis.

En effet, à notre avis, le suivi rapproché de la réforme devrait continuer jusqu'à décourager toute tentative de reprise des velléités de détournement des salaires et de gonflement des enveloppes sous toutes ces formes. Abandonner l'action coercitive entamée depuis près de huit ans serait comme relâcher un élastique de plus en plus tendu avant qu'il ne parvienne à rompre : il reviendrait à sa taille d'origine.

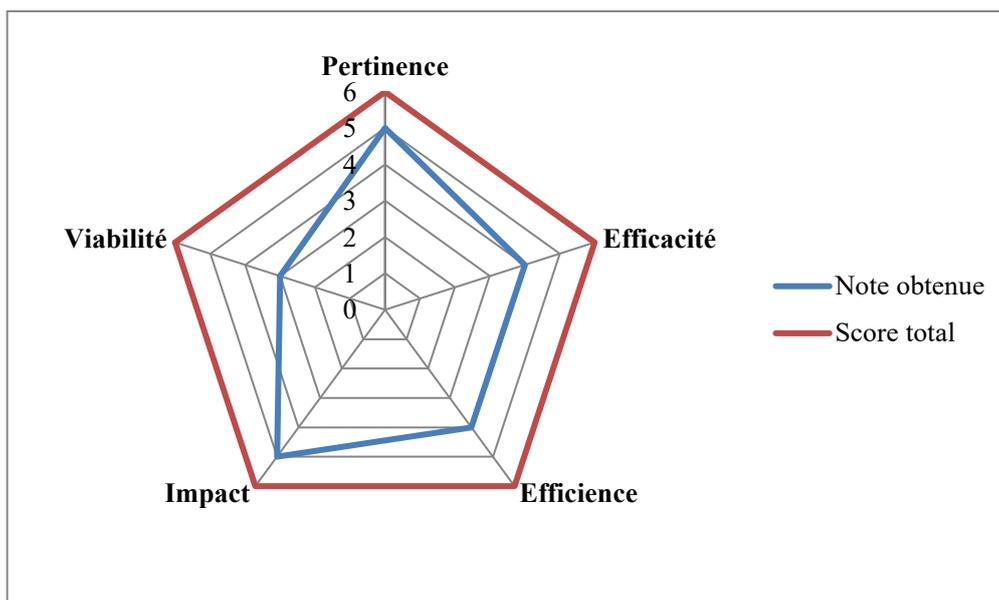
Un des moyens serait de restructurer le Comité de Suivi de la Paie en lui rajoutant une attribution évaluative et en le dotant de plus de pouvoirs, notamment de contrôle. L'on pourrait envisager de le rattacher, au besoin, à la Présidence de la République durant au moins deux mandats présidentiels, sans en faire un organe politique, de manière à enraciner son rôle de surveillance dans les mentalités qui ne changent qu'à long terme. Une loi devrait également soutenir son action et déterminer ses relations avec d'autres institutions, organes et structures impliquées. En outre, il demeure impérieux de placer les activités à venir dans un cadre logique cohérent pour en mesurer la réalisation par rapport aux objectifs. En attendant, une note de 3 est suffisante sur ce point.

**Tableau 3. Appréciation globale de la réforme suivant les critères de l'IOE**

Critère	Rappel de la définition	Défi	Mention	Note
Pertinence	Mesure dans laquelle les objectifs d'une intervention (de développement) coïncident avec les besoins des bénéficiaires et du pays. Ce critère suppose également que l'on évalue la cohérence et la conception du projet dans la perspective de la réalisation de ses objectifs (stratégies de mise en œuvre adoptées).	Intégration de la CADECO, de la Poste et des ISFD crédibles.	Satisfaisant	5
Efficacité	Mesure dans laquelle les objectifs de l'action (de développement) ont été atteints ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative.	Focus objectifs de la réforme et sanction à l'encontre de tout écart.	Plutôt satisfaisant	4
Efficienne	Mesure dans laquelle la conversion des ressources (fonds, compétences spécialisées, temps, etc.) en résultats est économique.	Audit de l'état liquidatif et migration Caritas-Ifod.	Plutôt satisfaisant	4
Viabilité (durabilité des résultats)	Probabilité de pérennisation des effets bénéfiques résultant d'une intervention de développement au-delà de la phase de financement extérieur. Ce critère comporte également l'évaluation de la probabilité, pour les résultats effectifs et prévus, de persister en dépit des risques après la fin de l'intervention.	Décourager toute initiative de taupe, restructurer le Comité et lui conférer des attributions étendues.	Plutôt insuffisant	3
Performance de la réforme	Moyenne des notes relatives aux quatre premiers critères.		Plutôt satisfaisant	4
Impact (socioéconomique)	Effets positifs et/ou négatifs, induits par une intervention, directement ou non, intentionnellement ou non, sur les conditions de vie des bénéficiaires.	Elaborer un manuel des procédures (rôles clairs).	Satisfaisant	5
Evaluation globale de la réforme	Fournit une évaluation d'ensemble de l'intervention, s'inspirant de l'analyse et de la notation concernant la pertinence, l'efficacité, l'efficacité, la durabilité des avantages, ainsi que l'impact socioéconomique.		Satisfaisant	5 (4,5)

*Source : L'auteur sur la base des informations disponibles.*

Graphique 6. Représentation graphique du critérium du CAD appliqué à la réforme sur la bancarisation de la paie en RDC



Source : L'auteur

### 3.2. Discussion

En s'inspirant de la pratique suggérée par le CAD, le critérium sur lequel nous sommes basé pour évaluer la réforme sur la bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'Etat s'est appesanti sur la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la viabilité et l'impact. Comme nous l'avons dit précédemment, les quatre premiers critères renvoient à la performance de la réforme et l'ensemble conduit à son évaluation globale.

S'il est vrai que ce critérium pentagonal permet, dans une large mesure, d'apprécier objectivement les réalisations suivant les étapes de l'intervention publique, la notation à laquelle il se réfère, tout en gardant sa pertinence, n'offre guère la possibilité d'intégrer des décimales qui pourraient refléter des positions intermédiaires sur un axe du graphique pentagonal. D'où l'intérêt de réfléchir sur une échelle plus détaillée afin de mieux représenter la réalité.

Par ailleurs, l'évaluation des interventions publiques requiert également de prendre en considération les attentes des bénéficiaires

ou des utilisateurs des services offerts. C'est là qu'une étude allant au-delà de la performance d'une politique pour capter sa qualité publique trouve toute son utilité. **Galdemer, Gilles et Simon (2012, p. 9)** le disent très bien en alliant performance et qualité publique lorsqu'ils affirment que : « si, dans le monde de l'entreprise, la création de valeur est généralement associée à l'accroissement du profit, elle doit être entendue dans le secteur public comme une optimisation des services rendus aux citoyens ».

### Conclusion

Une politique publique peut être évaluée sur plusieurs angles. A défaut de pouvoir les capter tous, le praticien se concentre sur les aspects jugés les plus pertinents en fonction des objectifs visés. Le Comité d'Aide au Développement (CAD) suggère que l'on se réfère à la pertinence, à l'efficacité, à l'efficience, à la viabilité et à l'impact, qui constituent le « critérium pentagonal ». Visuellement, ce dernier est représenté dans un graphique unique qui permet de se rendre compte de la position d'une intervention par rapport aux buts et aux

repères, en empruntant la notation proposée par le Bureau Indépendant de l'Évaluation (IOE).

Il en ressort que malgré une mention globale satisfaisante, des efforts demeurent à fournir sur chacun des axes, mais davantage en matière de viabilité, d'efficacité et d'efficience que dans les domaines de pertinence et d'impact. En effet, l'appréciation de ce qui a été réalisé jusqu'ici et le recul par rapport à ce qui ne l'a pas encore été ont mis en évidence plusieurs défis qui demandent à être relevés pour accélérer la progression de la réforme. Il s'agit, (i) de l'intégration de la CADECO, de la Poste et des ISFD crédibles, (ii) de la concentration sur les objectifs de la réforme et la pratique de la sanction à l'encontre de tout écart, (iii) de l'audit de l'état liquidatif et la migration Caritas-IFOD, (iv) du découragement de toute initiative de taupe et de la restructuration du Comité de Suivi de la Paie en lui confiant des attributions étendues et (v) de l'élaboration d'un manuel des procédures déterminant clairement le rôle de chaque partie prenante.

### Références bibliographiques

- ÉVAL (n. d.). Les critères d'évaluation. [en ligne] <http://www.eval.fr/quest-ce-que-le-valuation/les-criteres-devaluation/>.
- Galdemer, V., Gilles, L. et Simon, M-O. (2012). Performance, efficacité, effi-

cience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ?. *Crédoc Cahier de recherche*. N°299.

IOE (2016). *Manuel d'Évaluation*. Deuxième édition. Rome : FIDA.

Kabungu, B. B. (2018). *Gouvernance, évaluation des politiques et qualité publiques en RDC : Cas de la bancarisation de la paie du personnel de l'Etat*. Mémoire de Master 2 en Évaluation et Managements des Politiques Sociales. Université Grenoble Alpes : Grenoble.

Kabungu, B. B. (2017). *Théorie du changement et réforme sur la bancarisation de la paie en RDC : Essai de reconstruction du cadre logique*. Présentation du Secrétariat Technique du Comité de Suivi de la Paie à la 2<sup>ème</sup> évaluation de la réforme. CSP : Kinshasa.

Kacou, A. & Gregoire, L. J. (2008). Les dimensions centrales de la gouvernance et les priorités pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement. In *L'Afrique et les défis de la gouvernance*. PNUD.

Moindze, M. (2010). *Les standards internationaux de la bonne gouvernance des finances publiques* (inédit).

Secrétariat PEFA (2016). *Cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques*, Washington : PEFA.