



REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO  
Ministère des Finances  
Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques  
« COREF »



**Pilier : Finances Publiques – Société Civile & Budget Participatif**

# MISSION D'ÉVALUATION CITOYENNE DE L'EXECUTION DES BUDGETS DE L'ÉTAT DANS LES SECTEURS PRO-PAUVRES DE 2014 A 2016

## RAPPORT FINAL

Elaboré par les Consultants Nationaux

**Florimond MUTEBA TSHITENGE**

*Président du Conseil d'Administration de l'Observatoire de la Dépense Publique (ODEP)*

et

**Joël MUNKENI MAFUKU**

MAI 2018

# SOMMAIRE

<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>1</b>
<b>LISTE DES ABREVIATIONS</b> .....	<b>3</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX</b> .....	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE</b> .....	<b>6</b>
1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE LA MISSION .....	6
2. OBJECTIFS DU RAPPORT .....	6
3. RESULTATS ATTENDUS .....	7
4. METHODOLOGIE DU TRAVAIL .....	7
5. STRUCTURE ET CONTENU DE L'ETUDE.....	9
<b>CHAPITRE 1 : CROISSANCE PRO-PAUVRE, DEPENSES PUBLIQUES PRO-PAUVRE ET DEVELOPPEMENT HUMAIN : CLARIFICATION CONCEPTUELLE</b> .....	<b>10</b>
1.1 INTRODUCTION .....	10
1.2. LIENS ENTRE CROISSANCE ECONOMIQUE ET PAUVRETE MONETAIRE.....	11
1.3. LIENS ENTRE CROISSANCE ET DEVELOPPEMENT HUMAIN .....	13
1.4. CROISSANCE PRO-PAUVRE ET CROISSANCE AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT HUMAIN .	14
<b>CHAPITRE 2 : EXPERIENCE CONGOLAISE EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE</b> <b>17</b>	
2.1. MECANISMES TRADITIONNELS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE EN RDC.....	17
2.1.1 Programmes de renforcement des capacités humaines et institutionnelles.....	17
2.1.2 Programmes en faveurs des PMA .....	17
2.1.3 Programmes autonomes du gouvernement.....	17
2.2. OUTILS CLASSIQUES PRO PAUVRES EN RDC.....	19
2.2.1 Le DSCR de deuxième génération.....	19
2.2.2 Les OMD et le CAO .....	20
2.2.3 Le new deal .....	22
2.3. PRINCIPALES LECONS A TIRER .....	23
2.3.1 Fondements du processus de lutte contre la pauvreté .....	23
2.3.2 Conception du processus .....	24
2.3.3 Mise en œuvre des programmes de lutte contre la pauvreté.....	24
<b>CHAPITRE 3 : DONNEES DE L'EVOLUTION BUDGETAIRE EN RDC</b> .....	<b>25</b>
3.1. EVOLUTION BUDGETAIRE PRO-PAUVRE .....	25
3.1.1 Budget global.....	25
3.1.2 Budget de fonctionnement et des investissements.....	28
<b>CHAPITRE 4 : EVALUATION DU BUDGET PRO-PAUVRE DANS LES SECTEURS CIBLES</b> .....	<b>30</b>
4.1. BUDGET PRO-PAUVRE DE SECTEURS CIBLES.....	30
4.1.1 Secteurs de la santé .....	30
4.1.2 Secteur de l'éducation .....	30
4.1.3 Secteurs du genre.....	31
4.1.4 Secteur des infrastructures.....	31
4.1.4.1. Exécution des lois de finances 2014- 2016 pour le secteur des ITPR.....	31
4.1.5 Secteurs de l'agriculture .....	32
4.1.5.1. Actions prévues dans le CDMT 2014-2016 .....	32
4.2. ANALYSE DES DEPENSES PAR RUBRIQUE DE 2014 A 2016.....	33
4.2.1 Secteur de la santé.....	33
4.2.1.1. Importance de la sante dans la croissance et la réduction de la pauvreté. ....	33
4.2.1.2. Offre et demande de la sante en RDC : nécessite d'une intervention accrue des pouvoirs publics. ....	34
4.2.1.2.1. L'offre .....	34
4.2.1.2.2. La demande .....	35

4.2.1.3 Intervention de l'Etat à travers le budget : quelques problèmes pratiques. ....	35
4.2.1.4. Evolution des dépenses de la santé de 2014 à 2016 par rubrique. ....	35
4.2.2. <i>Secteur de l'éducation</i> .....	37
4.2.2.1. Importance de l'Education .....	37
4.2.2.2 L'offre et la demande d'éducation en RDC : une situation qui tarde à s'améliorer .....	37
4.2.2.2.1. Offre de l'éducation .....	37
4.2.2.2.2. La demande éducative en RDC .....	38
4.2.2.3 Budgétisation de l'éducation scolaire en RDC : Encore beaucoup d'efforts à réaliser .....	39
4.2.2.3.1. Evolution des dépenses de l'éducation de 2014 à 2016 par rubrique. ....	39
4.2.3 <i>Secteurs du genre</i> .....	41
4.2.3.1 Importance du secteur.....	41
4.2.3.2 L'offre et la demande du Genre .....	41
4.2.3.3 Budgétisation ou genre : des défis énormes face à l'impératif de la lutte contre la pauvreté .....	42
4.2.3.4. Evolution des dépenses du secteur du Genre, Famille et Enfants de 2014 à 2016 par rubriques. ....	42
4.2.4 <i>Contribution des secteurs sociaux à la croissance et à la lutte contre la pauvreté : quelques contraintes</i> .....	43
4.2.4.1 De l'intégration sociale à la croissance inclusive : le rôle du budget à l'épreuve .....	43
4.2.4.2. De la productivité du capital humain à la réduction du chômage : la nécessité d'investir davantage dans les secteurs sociaux. ....	44
4.2.4.3 De l'efficacité de la politique budgétaire à la budgétisation pro pauvre : quelques recommandations pratiques .....	47
4.2.5 <i>Secteurs des infrastructures</i> .....	48
4.2.5.1 Importance du secteur des Infrastructures .....	48
4.2.5.2 Les moyens publics mis à la disposition du secteur des infrastructures .....	52
4.2.6 <i>Secteurs de l'agriculture</i> .....	53
4.2.6.1 Le secteur agricole dans l'économie de la RDC .....	56
4.2.6.2 Les moyens mis à la disposition du secteur agricole par le gouvernement .....	63
4.2.6.3 Evolution de la part du budget prévisionnel du secteur agricole et rural.....	64
4.2.6.4 Analyse de la composition économique des dépenses publiques agricoles.....	67
4.2.6.5 Analyse de la composition fonctionnelle des dépenses publiques dans le secteur agricole : Cas de la recherche agricole.....	68
4.3. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS A TIRER.....	71
4.3.1 <i>Aperçu général sur l'évolution des dépenses par rubrique des secteurs pro-pauvres par rapport aux   autres secteurs dans le budget général de l'Etat</i> .....	71
4.3.2 <i>Sur le plan de l'exhaustivité</i> .....	72
4.3.3 <i>Sur le plan du réalisme</i> .....	72
4.3.4 <i>Sur le plan de la rationalité de la dépense</i> .....	73
4.3.5 <i>Sur le plan de la budgétisation fondée sur les politiques publiques</i> .....	73
4.3.6 <i>Sur le plan de la budgétisation axée sur la lutte contre la pauvreté</i> .....	73
4.4. DEFIS, CONTRAINTES ET RECOMMANDATIONS.....	74
4.4.1 <i>Défis</i> .....	74
4.4.2 <i>Contraintes</i> .....	75
<b>CONCLUSION GENERALE ET RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>76</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>84</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>86</b>

## LISTE DES ABREVIATIONS

BAD	: Banque Africaine de Développement
BCC	: Banque Centrale du Congo
CAO	: Cadre d'Accélération des OMD
CDF	: Franc Congolais
CDMT	: Cadre de Dépense à Moyen Terme
CEI	: Communauté des Etats Indépendants
CNUCED	: Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
COMESA	: Marché Commun des États d'Afrique de l'Est et Australe
COREF	: Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques
CPCM	: Comité Permanent de Cadrage Macroéconomique
CSLP	: Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté
DGRC	: Direction Général de la Reddition des Comptes
DPSB	: Direction de Préparation et de Suivi Budgétaire
DSRP	: Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EPS	: Enseignement Primaire et Secondaire
ESA	: Étude du Secteur Agricole
ETD	: Entités Territoriales Décentralisées
FAO	: Food and Agriculture Organization
FIDA	: Fonds International de Développement Agricole
FMI	: Fonds Monétaire International
FONAREC	: Fonds National de Renforcement des Capacités
FRPC	: Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
IDH	: Indice de Développement Humain
IGF	: Inspection Générale des Finances
INS	: Institut National de Statistique
LOFIP	: Loi Relative aux Finances Publiques
MINAGRIDER	: Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural
ODD	: Objectifs de Développement Durable
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	: Organisation Mondiale de la Santé
PAG	: Programme Autonome du Gouvernement
PAI	: Programme d'Action d'Istanbul
PAP	: Programme d'Actions Prioritaires
PDDAA	: Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique
PEA	: Pôles d'Entreprises Agricoles
PEFA	: Public Expenditure and Financial Accountability
PIB	: Produit Intérieur Brut
PMA	: Pays Mieux Avancés
PNIA	: Le Plan National d'Investissement Agricole
PNSD	: Plan National Stratégique de Développement
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PSTE	: Pays Pauvres Très Endettés
PSRFP	: Plan Stratégique de la Réforme de Finances Publiques
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers

RDC	: République Démocratique du Congo
RDPA	: Revue diagnostique des Dépenses Publiques de base du secteur Agricole et Rural
RMDH	: Rapport Mondial sur le Développement Humain
SAKSS	: Strategic Analysis and Knowledge Support System
SCRP	: Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
SECOPE	: Service de Contrôle et de Paye des Enseignants
SIGEN	: Système d'Information des statistique Genre
SNSA	: Service National sur la Statistique Avancée
SSADR	: Stratégie Sectorielle de l'Agriculture et du Développement Rural
TP	: Travaux Publics
TVA	: Taxe sur la Valeur Ajoutée
UA	: Union Africaine
UNICEF	: United Nations International Children's Emergency Fund

## LISTE DES TABLEAUX

- Tableau 1 : Des liens étroits entre croissance économique et pauvreté monétaire
- Tableau 2 : Evolution de l'Indice de Développement Humain (IDH) de la RDC (2010 à 2015)
- Tableau 3 : Evolution de l'IDH et de ses composantes en RDC (2010-2015)
- Tableau 4 : Synthèse des coûts pour la réalisation des OMD
- Tableau 5 : Dépenses Globales de 2014 à 2016
- Tableau 6 : Dépenses par nature de 2014 à 2016
- Tableau 7 : Comparaison entre le budget général et le secteur de la santé.
- Tableau 8 : Comparaison entre le budget général et le secteur de l'enseignement
- Tableau 9 : Comparaison entre le budget général et le secteur du Genre
- Tableau 10 : Comparaison entre budget général et secteur des ITPR
- Tableau 11 : Comparaison entre budget général et secteur agricole
- Tableau 12 : Exécution des dépenses de la santé de 2014 à 2016
- Tableau 13 : Répartition de l'offre géographique d'éducation secondaire en RDC en 2014 (en %)
- Tableau 14 : Exécution des dépenses de l'éducation de 2014 à 2016
- Tableau 15 : Exécution du budget dans le secteur du Genre de 2014 à 2016
- Tableau 16 : Exécution des dépenses par administration de 2014 à 2016 en CDF
- Tableau 17 : Paramètres du scénario de développement de la RDC d'ici 2040.
- Tableau 18 : Exécution du budget dans le secteur des Infrastructures et Travaux Publics de 2014 à 2016
- Tableau 19 : Dépenses par rubriques des ministères de l'agriculture, Pêche et Elevage et développement rural
- Tableau 20 : Dépenses par rubriques de réserves stratégiques
- Tableau 21 : Dépenses par rubriques service National
- Tableau 22 : Productions vivrières
- Tableau 23 : Effectifs du Cheptel par Espèce
- Tableau 24 : Importations des produits alimentaires (en milliers de tonnes)
- Tableau 25 : Répartition des paiements d'importation de marchandises par groupe d'utilisation sur ressources propres (en millions de CDF)
- Tableau 26 : Evolution du budget global de l'Etat et sa réalisation (CDF)
- Tableau 27 : Evolution de la part du budget prévisionnel du secteur agricole et rural
- Tableau 28 : Evolution de la part du budget exécuté en faveur du secteur agricole et rural (CDF)
- Tableau 29 : Comparaison internationales des dépenses publiques dans l'agriculture (source Banque Mondiale)
- Tableau 30 : Comparaison entre le secteur agricole et d'autres secteurs, en CDF et en %
- Tableau 31 : Composition économique des dépenses publiques agricoles réalisées (en CDF)
- Tableau 32 : Evolution des dépenses publiques dans la recherche agricole et centre de recherches Agro-alimentaire 2014 à 2016 (en CDF)
- Tableau 33 : Evolution de la part des secteurs pro-pauvres par rubrique de 2014 à 2016 par rapport aux autres rubriques du budget général de l'Etat

# INTRODUCTION GENERALE

## 1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE LA MISSION

La République Démocratique du Congo se classe parmi les Etats fragiles. Cette fragilité se caractérise par un grand déficit dans la non prise en charge des besoins sociaux de base tels que l'accès aux soins de santé primaires, à l'éducation, à l'eau potable, à l'énergie, à l'habitat, à la sécurité, à l'emploi ou à la justice. Le rapport mondial 2015 sur la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement a démontré que la RDC n'a atteint aucune cible de ces engagements.

Pour concourir à la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD) d'ici 2030, le pays s'est engagé dans de nombreuses réformes, entre autres celles des finances publiques d'abord dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCRP) ensuite dans celui du Plan National Stratégique de Développement (PNSD).

Le Gouvernement a, par ailleurs, adopté un plan de réforme participatif appelé « Plan Stratégique de la Réforme de Finances Publiques » (PSRFP) qui a généré l'actuelle loi relative aux finances publiques. Le PSRFP est opérationnel depuis 2014. Il sied cependant de déplorer ici le fait que malgré des efforts déployés, la réalisation des objectifs du PSRFP comprenant le renforcement de la redevabilité, de la transparence et de la participation citoyenne dans la gestion des finances publiques, demeure encore un travail en cours et jusqu'ici inachevé.

La réussite de ces réformes, en particulier sur le plan de la lutte contre la pauvreté, devrait se constater aussi bien dans les affectations budgétaires des ressources publiques que dans les dépenses même des ressources disponibles pour les exercices budgétaires d'avant et d'après 2015. Pour ce faire, un examen approfondi des prévisions, des réalisations des dépenses budgétaires dans les secteurs considérés comme pro-pauvres est requis. Il y sera question d'évaluer la prise en compte des priorités de la population à la base dans les programmes du Gouvernement et la traduction des dites priorités dans le budget.

C'est dans cette optique que le COREF a appuyé le contrôle citoyen de l'exécution des budgets de l'état 2014-2016 au niveau central. Tel est l'objet de la présente étude qui doit être restituée à la Société Civile afin de l'appuyer dans son plaidoyer pour que le Gouvernement congolais oriente résolument les dépenses publiques vers des secteurs pro-pauvres.

## 2. OBJECTIFS DU RAPPORT

L'objectif global de cette étude consiste à évaluer l'exécution des budgets de l'Etat dans les Ministères sectoriels pro-pauvres à savoir : la santé, l'éducation, le genre, l'agriculture, le développement rural et les infrastructures de 2014 à 2016.

Les objectifs spécifiques de l'étude consistent à :

1. Analyser le niveau de prise en compte par le Gouvernement des dépenses pro-pauvres dans les dépenses publiques des secteurs de la santé, de l'éducation, du genre, des infrastructures, de l'agriculture et du développement rural.
2. Evaluer la part des dépenses publiques, financées au plan national avec les ressources internes, sur les secteurs sociaux clefs

3. Proposer une analyse sur ces orientations afin de susciter les débats sur les engagements du gouvernement et les besoins d'atteindre la résilience dans les secteurs pro-pauvres.

### **3. RESULTATS ATTENDUS**

Les résultats attendus de l'étude sont les suivants :

1. Une analyse du contenu des dépenses publiques effectuées dans les secteurs pro-pauvres est faite et des recommandations ont été formulées,
2. La prise en compte des priorités des populations dans les programmes du Gouvernement au niveau national et leur traduction dans le budget ont été évaluées
3. Le niveau d'exécution des budgets des ministères sectoriels concernés a été apprécié avec en substance une estimation des dépenses oubliées
4. Des recommandations sur des orientations afin de susciter les débats sur les engagements du gouvernement et les besoins d'atteindre la résilience dans les secteurs pro-pauvres ont été formulées.

### **4. METHODOLOGIE DU TRAVAIL**

L'équipe consultante est composée de 2 experts. Elle a pour mission principale de s'assurer que les dépenses du Gouvernement sont en harmonie avec les priorités nationales en matière de la santé, de l'éducation, de l'agriculture et des infrastructures et que les allocations telles qu'elles sont opérées ne présentent pas d'incohérence avec les politiques de développement durable.

Elle a procédé aux analyses par type d'activités, de sources d'allocations budgétaires ou par entité bénéficiaire en fonction des objectifs ou sous-objectifs fixés. Elle a également cherché à vérifier si les pratiques d'allocations et de dépenses en cours peuvent améliorer la situation des personnes pauvres et si les bases de données disponibles permettront de mettre en œuvre les recommandations qui seront issues de l'étude. Dans sa démarche méthodologie, l'équipe des consultants a inclut aussi l'analyse du genre et celle des droits humains (y inclus la question de l'équité sociale) chaque fois que les données disponibles le permettaient.

La revue documentaire qui a été mise à contribution à cet effet a consisté à la consultation et au recueil des informations nécessaires en rapport avec l'élaboration et l'exécution du budget dans son volet consacré à la lutte contre la pauvreté. Il a été également question de puiser toutes les informations disponibles sur les engagements internationaux de la RDC en matière de lutte contre la pauvreté et sur les actions mises en œuvre par les différents secteurs concernés dans le cadre de la lutte contre la pauvreté (Les rapports des Nations-Unies sur le développement humain dans le monde ainsi que les rapports des pays, DSCP des pays de l'Afrique subsaharienne). Les principaux ouvrages mis à contribution à cet effet sur le plan international sont les suivants: les engagements sur les ODD, la déclaration des OMD, la déclaration de Paris, les engagements en faveur des pays moins avancés ainsi que les accords de Busan sur le New Deal.

Sur le plan régional, la revue de la littérature a porté sur les accords de MAPUTO, le PDDAA, les accords d'Addis Abeba ainsi que l'agenda 2063 de l'Union Africaine. Sur le plan national et sectoriel, la mission a utilisé les différents documents officiels liés notamment au suivi des états budgétaires successifs entre 2014 et 2016, aux lois budgétaires, à la planification, programmation et au suivi et évaluation au niveau tant national que sectoriel ainsi que les rapports des revues des cadres programmatiques. Il était également question d'explorer différents rapports et autres notes commandés par les PTF (PNUD, UNICEF, FAO, OMS, Banque Mondiale, FMI...).

Ont été également consultés, les différents rapports des Nations Unies sur le développement dans le monde, en Afrique et les différents rapports du PNUD sur le développement humain en RDC. Quelques ouvrages traitant de la question de la croissance pro-pauvres ont également inspiré l'étude.

L'étape d'élaboration proprement dite du rapport s'est réalisée en quatre phases que sont (i) la collecte des informations qualitatives, (ii) la collecte des données quantitatives, (iii) le traitement des données et la restitution du rapport. En voici les condensés :

**1. Collecte des informations** qui s'est réalisée en deux temps, à savoir :

**a) L'approche qualitative** a ciblé quelques personnes ressources sectorielles auprès desquelles des informations qualitatives ont été collectées par les consultants à l'aide d'un guide d'entretien.

**b) L'approche quantitative** a, quant à elle, été focalisée sur les directions des études et planification des Ministères concernés et sur la direction en charge du suivi Budgétaire au Ministère du budget. Cet exercice a permis de collecter les données chiffrées en rapport avec le thème de la mission.

**2. Le traitement des données**

Le traitement des données s'est réalisée de la manière suivante: (i) construction des tableaux portant sur l'évolution d'exécution du budget pendant la période sous revue, (ii) analyse et interprétation des résultats: en vue de doter le rapport d'un éclairage à la fois théorique et empirique sur les orientations de l'exécution des budgets successifs entre 2014 et 2016 en de la formulation d'un plaidoyer de la société civile pour une meilleure exécution du budget dans le futur.

**3. L'élaboration du rapport**

Elle s'est faite de la manière suivante :

(i) Analyse verticale et horizontale du contenu des dépenses publiques effectuées dans les secteurs pro-pauvres pendant la période sous revue, (ii) Examen de la prise en compte des priorités de la population, (iii) élaboration du premier draft du rapport assortis d'une note de plaidoyer en vue d'une meilleure orientation future des budgets dans les secteurs pro-pauvres.

## 5. STRUCTURE ET CONTENU DE L'ETUDE

**Introduction, concepts de base et contexte** – Le présent rapport est composé de quatre chapitres, plus les annexes. Après cette introduction, le chapitre premier traite des concepts et principes de base sur la croissance pro-pauvre, les dépenses publiques pro-pauvre et le développement humain. Il met en avant les liens indissociables entre les politiques publiques choisies et mise en œuvre pour promouvoir la croissance, les dépenses publiques pro-pauvres et le développement humain. Pour terminer, les consultants suggèrent deux conditions pour arriver à une croissance pro-pauvre, à savoir : (i) Se préoccuper de la constitution / répartition sectorielle de la croissance, et (ii) Réduire les inégalités au sein de la société. La politique budgétaire est juste un des instruments pour la mise en œuvre des politiques publiques en faveur d'une croissance pro-pauvre, elle n'est pas une fin en soi. Le problème fondamental étant l'éradication de la pauvreté.

**Etat des lieux et analyses**- Dans le but de fixer le lecteur sur les différents mécanismes de lutte contre la pauvreté expérimentés en RDC, le deuxième chapitre opère une démarcation nette entre les mécanismes traditionnels et les outils modernes de lutte contre la pauvreté. Le bilan de mise en œuvre dressé à cet effet fait état d'un faible niveau d'avancement dans la lutte contre la pauvreté sur tous les mécanismes confondus. Le troisième chapitre dresse, quant à lui, le bilan de l'exécution budgétaire pendant la période allant de 2014 à 2016. D'une manière générale, le constat est que le Gouvernement ne mobilise pas assez des ressources. L'analyse des dépenses aboutit au constat selon lequel, le budget de l'Etat est modique dans les secteurs pro-pauvres en particulier, comparativement avec celui des autres pays de la région. Le quatrième chapitre fait, à son tour, une évaluation du budget pro-pauvre dans les secteurs retenus, que sont l'agriculture et le développement rural, la santé, l'éducation, le genre ainsi que les ITPR. Il revient des différentes analyses, qui ont été faites à cet effet, que les secteurs concernés ne contribuent que trop faiblement à la croissance et à la lutte contre la pauvreté à cause principalement de l'insuffisance des crédits qu'on leur alloue.

**Recommandations, conclusion et annexes** : - Après ces analyses, une note finale intervient en guise de rappel de la démarche suivie par les consultants et des constants qui ont été faits sur l'exécution du budget pro-pauvre en RDC pendant la période. L'accent y est principalement mis sur les faiblesses enregistrées dans (i) l'allocation des ressources aux secteurs concernés aussi bien au niveau national que provincial, (ii) la planification et le reporting et (iii) les capacités des agents commis à la gestion du budget. Cette note finale fait également la part belle aux principales leçons à tirer des analyses effectuées dans le cadre de ce rapport ainsi que des défis et contraintes y afférents. Finalement une fois les conclusions tirées, les recommandations sont faites en faveur du renforcement de la budgétisation pro-pauvre. Elles sont suivies par les annexes qui enrichissent les propos à toute fin utile.

# CHAPITRE 1 : CROISSANCE PRO-PAUVRE, DEPENSES PUBLIQUES PRO-PAUVRE ET DEVELOPPEMENT HUMAIN : CLARIFICATION CONCEPTUELLE

## 1.1 INTRODUCTION

La présente étude a pour objet d'évaluer l'exécution des budgets de l'Etat dans les ministères sectoriels pro-pauvres à savoir la santé, l'éducation, le genre, l'agriculture, le développement rural et les infrastructures de 2014 à 2016.

Comme déjà indiqué plus haut, de manière spécifique l'étude va :

1. Analyser le niveau de prise en compte par le gouvernement des dépenses pro-pauvres dans les dépenses publiques de santé, d'éducation, du genre et de l'agriculture et développement rural au niveau national ;
2. Evaluer la part des dépenses publiques sur les secteurs sociaux ;
3. Proposer une analyse sur des orientations afin de susciter les débats sur les engagements du gouvernement et les besoins d'atteindre la résilience dans les secteurs pro-pauvres.

En toile de fond, c'est la problématique de la lutte contre la pauvreté qui est posée ici : les dépenses publiques doivent correspondre aux besoins fondamentaux de la population dont l'écrasante majorité est pauvre et vit en milieu rural et dans les vastes bidonvilles. Le budget est un instrument important qui permet la mise en œuvre des politiques publiques. Les budgets seront pro-pauvres si les politiques publiques elles-mêmes sont élaborées et mise en œuvre en fonction et en faveur des pauvres.

Depuis la fin des années 90, l'initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) a remis la question de la pauvreté et de la croissance au centre des préoccupations des politiques de développement. C'est ainsi que les pays pauvres, éligibles au PPTE – comme la République Démocratique du Congo se sont tous engagés dans la formulation et la mise en œuvre d'un *Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté* devant bénéficier d'un appui du FMI, à travers sa Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC). Les objectifs de ces DSRP consistaient à lutter contre la pauvreté grâce à la création d'une croissance économique appropriée.

Il s'agit là d'un changement d'approche du FMI et de la Banque mondiale qui ont pendant deux décennies (années 80) encouragé la mise en œuvre des programmes de stabilisation puis d'ajustement structurel, qui avaient pourtant déjà pour objectif principal de stimuler la croissance économique dont les bénéfices seraient favorables à la réduction de la pauvreté. Au vu des enseignements tirés ces dernières décennies, ces deux organisations, conseillères des pays en développement en matière de politique de développement, admettent aujourd'hui la nécessité d'accorder une plus grande place aux pauvres, notamment à leur capital humain et leurs actifs, reconnaissant explicitement l'existence d'une relation multidimensionnelle entre la croissance et la pauvreté.

## 1.2. LIENS ENTRE CROISSANCE ECONOMIQUE ET PAUVRETE MONETAIRE

***La croissance économique est nécessaire pour parvenir à réduire la pauvreté.***

Les débats sur les liens entre la croissance et la pauvreté ne sont pas récents. Ils sont apparus il y a au moins deux siècles avec le capitalisme industriel et étaient au cœur de la réflexion d'économistes politiques tels Adam Smith, Karl Marx, John Stuart Mill. Pour eux, l'accumulation et l'enrichissement étaient considérés comme un moyen d'éliminer la misère et la pénurie. Plus récemment, pour les économistes néo-classiques, il suffisait d'accroître le revenu à travers la croissance économique pour que ses avantages soient redistribués à court ou à moyen terme. Cependant, aucune de ces thèses n'a trouvé sa traduction dans la réalité, car peu de pays peuvent être cités en exemple où la croissance économique à elle seule, sans mesures de politiques délibérées ou d'accompagnement telles qu'une politique budgétaire pro-pauvre, a permis une distribution plus équitable des ressources.

Cependant, selon les données du RMDH 2003, c'est l'absence de la croissance économique dans de nombreux pays au cours de la décennie 90 qui a été la source de leur incapacité à combattre la pauvreté monétaire.

Il est également apparu (voir tableau 1) que ce sont les régions où la croissance économique a été la plus rapide (les pays de l'Asie de l'Est et Pacifique et les pays de l'Asie du Sud, avec des taux respectifs de croissance de 6,4 % et 3,3 %) qui sont celles qui ont le plus réduit la pauvreté monétaire (respectivement de 14,9 et 8,4 points de pourcentage). Il est rare que la pauvreté monétaire recule dans une économie en stagnation, comme l'indique la situation des pays de l'Afrique subsaharienne et ceux de l'Europe centrale qui, avec des pertes de revenus de -0,4 % et -1,9 %, respectivement, ont vu leur taux de pauvreté progresser de 1,6 et 13,5 points de pourcentage au cours de la décennie 90.

**Tableau 1 : Des liens étroits entre croissance économique et pauvreté monétaire**

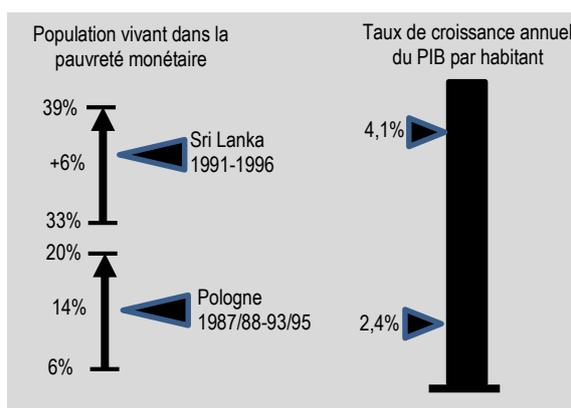
Région	Croissance au cours des années 90 (taux de croissance annuel par habitant) (%)	Réduction de la pauvreté au cours des années 90 (diminution en points de pourcentage)
Asie de l'Est et Pacifique	6,4	14,9
Asie du Sud	3,3	8,4
Amérique latine et Caraïbes	1,6	- 0,1
Afrique du Nord et Proche-Orient	1,0	- 0,1
Afrique subsaharienne	- 0,4	- 1,6
Europe centrale et orientale et CEI	-1,9	- 13,5

**Source : Rapport Mondial sur le Développement Humain, 2003.**

***La croissance économique n'entraîne pas automatiquement une réduction de la pauvreté***

Bien qu'elle soit essentielle pour réduire la pauvreté, la croissance économique ne saurait être suffisante à la fois pour réduire la pauvreté monétaire et améliorer le niveau du développement humain. La figure 1, montre comme exemple le cas du Sri Lanka qui a connu, au cours de la période 1991-1996, une croissance annuelle du revenu par habitant de 4,1 % alors que le taux de pauvreté augmentait en même temps de +6 %. De même, le taux de pauvreté a crû de +14% en Pologne entre 1987 et 1993 alors que le pays a connu une croissance annuelle de +2,4% de son PIB par habitant.

**Figure 1 : Croissance économique nécessaire mais pas suffisante**



Source : RMDH 2003

Ces exemples montrent que la croissance économique, à elle seule, n'a pas permis une distribution plus équitable des ressources. Selon les données portant sur d'autres pays, « cela ne s'est produit que dans quelques pays où les pouvoirs publics ont adopté des mesures délibérées, notamment des réformes agraires radicales, en vue d'accroître la justice sociale et généralisé l'enseignement et l'accès aux soins<sup>1</sup> ».

Quels enseignements tirer des expériences des différents pays ?

- Un pays ayant obtenu des taux de croissance élevés peut ne pas connaître une réduction sensible du niveau de pauvreté de la population, cas de notre pays entre 2006 et 2010.
- Un taux de croissance identique dans deux pays différents peut mener à des impacts différents sur la diminution des taux de pauvreté.
- Les effets de la croissance économique sur la réduction de la pauvreté peuvent beaucoup varier d'un pays à un autre. L'ampleur des effets est liée à la fois à la structure même de l'économie du pays, mais également aux types de politique que l'on mène.

### ***La réduction de la pauvreté monétaire peut stimuler la croissance économique***

Certains arguments sont développés par le RMDH 1997 en faveur de cette thèse<sup>2</sup> :

- La pauvreté induit une aversion pour le risque chez les individus. En revanche, le recul de la pauvreté développe le goût du risque et l'esprit d'entreprise qui sont indispensables à la croissance.
- La pauvreté contraint les individus à l'immobilité. La réduction de la pauvreté leur donne accès à davantage de ressources et, ce faisant, leur permet de se déplacer, de se mettre en quête d'un emploi ou d'attendre de trouver un emploi plus approprié.
- La pauvreté fait obstacle à l'amélioration de la santé et de l'éducation des enfants. Non seulement le recul de la pauvreté améliore la productivité humaine dans son ensemble, mais il garantit que les investissements futurs dans la santé et l'éducation seront mieux répartis et profiteront à ceux qui sont les mieux à même de les utiliser, au lieu de bénéficier uniquement au petit groupe de nantis.

<sup>1</sup> RMDH 1996, p.52

<sup>2</sup> RMDH 1997, p.79

### 1.3. LIENS ENTRE CROISSANCE ET DEVELOPPEMENT HUMAIN

Depuis 2001, à l'occasion de la reprise de la coopération avec les institutions de BRETTON WOOD, la RDC s'est engagé dans l'amélioration des conditions de vie de sa population avec la mise en place du DRSCP intérimaire. Quelques petits progrès réalisés à cet effet se sont matérialisés à travers le développement humain en 2015, année où la RDC a gagné 11 places dans le classement mondial de l'indice de développement humain en passant de 186<sup>ème</sup> place sur 187 pays en 2013 à la 176<sup>ème</sup> place sur 188 pays en 2014 restant ainsi toujours dans le peloton de queue. Il est évident que les fondements et paramètres sociaux de la lutte contre la pauvreté font partie du développement humain en général et du développement des ressources humaines en particulier. Il s'agit des paramètres liés à l'éducation, à la santé et au genre, famille et enfants notamment.

Le tableau n°2 ci-dessous montre la trajectoire suivi par l'IDH de 2010 à 2015. Il montre que cet indice avait subi une forte régression et stagnation de 1980 à 2010 avant de se relancer et se maintenir à partir de la décennie 2010.

C'est d'ailleurs au cours de cette période que l'IDH de la RDC a progressé pour se hisser au niveau de 0,433 en 2010 et 0,435 en 2015. Sa progression est toutefois restée faible comparativement à la moyenne de l'Afrique subsaharienne.

**Tableau 2 : Evolution de l'Indice de Développement Humain (IDH) de la RDC (2010 à 2015)**

	IDH en valeur			Croissance annuelle moyenne de l'IDH en %	
	2010	2014	2015	2000/2010	2010/2015
Pays à DH faible	0,487	0,505	0,497	1,90	0,92
Afrique Subsaharienne	0,499	0,518	0,523	1,68	1,04
RDC	0,408	0,433	0,435	2,18	1,79

**Source : PNUD, Rapport sur le développement humain (RDH) 2014,2015 et 2016.**

Les composantes de l'IDH ont, elles aussi, subi une évolution à la hausse comme indique le tableau ci-dessous. Il s'agit des composantes liées à la santé (Espérance de vie à la naissance), l'éducation (Nombre d'années attendues de scolarisation) et à l'économie (RNB par habitant en PPA USD). Le tableau 3 ci-dessous présente l'évolution de l'IDH et de ses composantes en RDC (2010 à 2015).

La lecture de ce tableau permet de tirer les leçons suivantes : (i) de manière générale, il y a eu des progrès depuis 2010, (ii) après une longue période d'évolution mitigée, l'espérance de vie à la naissance est passée de 48,0 en 2010 à 59,1 années en 2015, se situant ainsi au-dessus de la moyenne des pays de l'Afrique Subsaharienne (58,5 en 2014), (iii) pour ce qui est des paramètres de l'éducation, ils ont tous deux connu une tendance haussière qui place le pays au-dessus de la moyenne des pays subsaharienne qui est de 9,6 et 5,2 respectivement pour le nombre moyen d'années de scolarisation.

Ces progrès auraient pu être notables si les moyens publics conséquents avaient été alloués aux secteurs pro-pauvres liés au développement humain.

**Tableau 3 : Evolution de l'IDH et de ses composantes en RDC (2010-2015)**

	2010	2014	2015
Espérance de vie à la naissance	48,0	58,7	59,1
Nombre attendu d'année de scolarisation	7,8	9,8	9,8
Nombre moyen d'année de scolarisation	3,8	6,0	6,1
RNB par habitant (PPA USD)	291	680	680
IDH	0,408	0,433	0,435

Source : PNUD, RDH 2014, 2015 et 2016

***Il reste important de retenir pour tous les pays que certaines mesures de politique spécifiques telle qu'une politique budgétaire pro-pauvre s'imposent pour que le progrès économique se traduise par un progrès humain.***

#### **1.4. CROISSANCE PRO-PAUVRE ET CROISSANCE AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT HUMAIN**

***Dans quelles conditions la croissance économique contribue-t-elle à la réduction de la pauvreté***

L'impact de la croissance économique sur la réduction de la pauvreté est un sujet controversé qui a alimenté les débats économiques et politiques depuis des siècles. «Plus récemment ce sont les économistes de la dépendance, Emmanuel Arrgiri<sup>3</sup>, Gunter Franck<sup>4</sup>, Samir Amin<sup>5</sup>, qui mettent en avant les dégâts potentiels des ajustements destinés à obtenir la croissance, en particulier les perturbations qui touchent les pauvres : bouleversement de la structure de l'emploi et bouleversements sociaux, changement des prix et pollution de l'environnement.

D'autres, par contre, remarquent qu'en général la pauvreté baisse plus rapidement dans les pays à croissance rapide et que, dans ces pays, la plupart des pauvres bénéficient, pratiquement partout dans le monde, des périodes de croissance soutenue<sup>6</sup>. » En réalité, il s'agit là d'un faux débat qui détourne l'attention des questions beaucoup plus importantes pour la réduction de la pauvreté et qui sont les suivantes :

- Comment accélérer le rythme de croissance économique dans les pays ?
- Comment formuler des politiques de croissance axées sur la réduction de la pauvreté ?

Ces questions ont fait l'objet des débats récents sur le partenariat mondial autour des questions de développement et ont conduit à un consensus sur la nécessité d'accompagner les politiques de croissance économique par des politiques de redistribution en faveur des pauvres, si l'on veut réellement vaincre la pauvreté humaine. C'est ce vers quoi se sont récemment orientés les États, avec la mise en œuvre des Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté ou Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (CSLP ou DSRP)<sup>7</sup>, et plus généralement avec la formulation des plans d'action pour la réalisation des OMD. On parle ainsi de plus en plus de « croissance pro-pauvre » pour signifier qu'elle doit privilégier les populations se trouvant en dessous du seuil de pauvreté.

<sup>3</sup> Emmanuel A., (1969), L'échange inégal, essai sur les antagonismes dans les rapports économiques internationaux, Paris, Mospéro, « Economie et socialisme », n°12

<sup>4</sup> Frank G., Le Développement du Sous-développement en Amérique Latine, Maspéro, Paris, 1969

<sup>5</sup> Samir A., Le modèle théorique de l'accumulation et du développement dans le monde contemporain, Tiers-Monde, Tome XIII, n°52, 1979

<sup>6</sup> RMDH 1997, p.78

<sup>7</sup> Ces DSRP sont accompagnés de remises de dettes publiques au titre du mécanisme relatif aux Pays Pauvres et Très Endettés.

### **Qu'est-ce qu'une croissance économique pro-pauvre ?**

Certains estiment que la croissance peut être considérée « pro-pauvre » quand les revenus des pauvres croissent dans une proportion plus grande que celle des revenus des non pauvres. Dans ces conditions, plus la proportion de la croissance des revenus des pauvres (comparée à celle de la croissance chez les non-pauvres) est élevée, meilleure est la qualité « pro-pauvre » de la croissance.<sup>8</sup>

Plus généralement, l'efficacité d'une politique de croissance pro-pauvre s'évalue en termes d'élasticité de la réduction de la pauvreté par rapport à la croissance. Cette « élasticité de la pauvreté par rapport au revenu moyen » est définie comme la baisse en pourcentage de l'indice numérique de pauvreté pour chaque progression de 1 % du revenu par habitant. Selon certaines estimations, pour les pays en développement, le taux de pauvreté diminue en moyenne de 2 % – à répartition constante du revenu – chaque fois que le revenu moyen par habitant augmente de 1 %, ce qui correspond à une élasticité de 2. Plus cette élasticité est importante, plus élevé est le degré « pro-pauvre » de la croissance.

Ces analyses suggèrent simplement qu'une réduction rapide de la pauvreté passe par des politiques de croissance permettant aux pauvres d'accroître leurs revenus. Mais elles ne disent pas comment. Elles sont en outre trop préoccupées par les dimensions monétaires de la pauvreté.

### **Qu'est-ce que la croissance au service du développement humain ?**

Du point de vue du développement humain, la croissance en faveur des pauvres est celle qui élargit les opportunités et les choix qui leur sont offerts. C'est lorsqu'elle permet d'augmenter l'emploi, la productivité et les salaires des plus pauvres et lorsque les ressources publiques sont employées à promouvoir le développement humain. Cette définition de la croissance en faveur des pauvres englobe celle de la croissance pro-pauvre.<sup>9</sup>

De ce qui précède, on peut voir que deux grandes conditions doivent être réunies pour que la croissance économique soit pro-pauvre et mise au service du développement humain : prêter attention, d'une part, à la constitution (répartition sectorielle) de la croissance et, d'autre part, au problème de l'inégalité dans la répartition des revenus dans la société.

#### ***Première condition pour avoir une croissance pro-pauvre : se préoccuper de la constitution/répartition sectorielle de la croissance***

Pour avoir un impact important sur les conditions de vie des pauvres, la croissance des revenus dans les branches/secteurs où exercent la majorité d'entre eux doit être relativement importante. En RDC, les pauvres sont concentrés en milieu rural et vivent principalement des revenus de l'agriculture. En effet, sur 100 ménages pauvres en RDC, 63,4<sup>10</sup> vivent en milieu rural et 90 % de ces pauvres qui exercent une activité économique vivent de l'agriculture.

Pour réduire rapidement la pauvreté en RDC, la croissance agricole devrait être très importante et, pour cela, être soutenue par des politiques et programmes appropriés de développement de l'agriculture.

---

<sup>8</sup> Gilbert AHO ; Pour une stratégie de croissance pro-pauvre et au service du développement humain, Publication PNUD

<sup>9</sup> Gilbert AHO, Op.Cit

<sup>10</sup> Selon l'enquête 1-2-3 de l'INS, 2012

Dans ce cas précis, l'efficacité des politiques de croissance pro-pauvre peut se mesurer en estimant le poids de la contribution de la croissance des secteurs ruraux à la croissance nationale.

***Deuxième condition pour avoir une croissance pro-pauvre : réduire les inégalités au sein de la société***

Il fut un moment où certains économistes pensaient qu'une plus grande équité entre les populations d'une société nuise à la croissance économique et qu'il faille faire, en matière de lutte contre la pauvreté, un « compromis entre croissance et équité ». D'autres économistes reconnaissent qu'il est indéniable qu'une plus grande égalité peut donner lieu à une plus grande croissance, mais il arrive un point où elle devient incompatible avec la promotion des entreprises et de l'emploi.

Un grand nombre d'études ont montré que ce postulat était infondé. La clé du succès des pays d'Asie de l'Est réside dans une distribution relativement équitable des actifs privés et publics : « Ces pays ont mis l'accent sur la redistribution non pas des revenus mais de la richesse. Ce qui génère le revenu, c'est la richesse productive, y compris le capital humain. » Tous ces pays ont procédé à des investissements considérables dans le domaine de l'éducation, en particulier dans l'enseignement primaire et secondaire.

L'égalité dans ses différents aspects peut en fait promouvoir la croissance, si l'on adopte des politiques appropriées (opportunités offertes aux pauvres d'obtenir un prêt, d'emprunter de bonnes routes pour accéder aux marchés, de recevoir une formation technique appropriée dans leur domaine, professionnelle, etc.). En effet, les sociétés qui sont plus égalitaires transforment plus facilement la croissance en une diminution de la pauvreté.

Ici se justifie une politique budgétaire qui met des moyens suffisant à la disposition des investissements dans les secteurs pro-pauvres.

## CHAPITRE 2 : EXPERIENCE CONGOLAISE EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

### 2.1. MECANISMES TRADITIONNELS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE EN RDC

#### 2.1.1 Programmes de renforcement des capacités humaines et institutionnelles

Selon le DSCRP 2<sup>11</sup>, l'administration publique au Congo présente d'importants dysfonctionnements sur le plan du développement humain et de la lutte contre la pauvreté. En plus la mise en œuvre de la réforme de l'administration publique, censée résoudre ce problème de dysfonctionnement, progresse lentement en raison des difficultés de fonctionnement des structures de mise en œuvre de cette réforme.

C'est dans le but de remédier à cette situation que le Gouvernement a lancé, depuis 2010, un vaste programme de renforcement des capacités dans le but de promouvoir une administration publique moderne, dimensionnée en fonction des missions prioritaires de souveraineté et de pilotage du développement dévolues à l'Etat, accessible et répondant aux besoins des citoyens. Ceci pour permettre de mieux lutter contre la pauvreté qui frappe la majorité des congolais dans leur ensemble et les fonctionnaires de l'Etat en particulier.

Dans le domaine précis de renforcement des capacités, malgré les efforts consentis par le Gouvernement, la RDC reste confrontée aux défis suivants : la non maîtrise des effectifs et de la masse salariale ; le manque d'éthique, de la déontologie et du professionnalisme ; la faible qualité des services offerts à la Collectivité et la sous-qualification/déqualification.

#### 2.1.2 Programmes en faveurs des PMA

En mai 2011<sup>12</sup>, les gouvernements, organismes internationaux et représentants de la société civile, réunis en Turquie lors de la quatrième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PMA), ont opté pour le programme d'action d'Istanbul (PAI) qui détermine pour la décennie 2011-2020 une stratégie en faveur des PMA. **Les huit domaines d'actions prioritaires sont : capacité de production ; agriculture, sécurité alimentaire et développement rural ; commerce ; produits de base ; développement social et humain ; crises multiples et nouveaux défis ; mobilisation de ressources financières pour le développement et le renforcement des capacités ; et enfin, bonne gouvernance à tous les niveaux.**

Dans ce cadre, la RDC avec l'appui du PNUD, a élaboré en 2012 et en 2016 son Rapport national de mise en œuvre du Programme d'Action d'Istanbul, pour la décennie 2011-2020. Il y a lieu de noter toutefois, d'après ces différents rapports, qu'en dépit des progrès réalisés, la RDC est loin de quitter la catégorie des pays moins avancés à cause notamment de la persistance de la pauvreté et de la précarité de la situation macroéconomique.

#### 2.1.3 Programmes autonomes du gouvernement

Les programmes autonomes du Gouvernement, c'est à dire ceux qui n'ont pas été commandités par les PTF, sont pour la période 2014-2016 composée du PAG et des idées forces du chef de l'Etat sur la Révolution de la modernité.

<sup>11</sup> RDC, Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté de deuxième génération,

<sup>12</sup> Des détails à ce propos sont donnés dans différents rapports de mise en œuvre du PAI

Le PAG, en tant qu'unique programme autonome du Gouvernement mis en œuvre entre 2014 et 2016, était censé opérationnaliser la vision du Chef de l'Etat et ses idées-forces pour le développement et l'émergence de la RDC d'ici à 2030 et 2050, lesquelles tournent autour de la vision de la Révolution de la modernité. «...**Pour un Congo Emergent à l'horizon 2030, Pour un Congo, puissance mondiale à l'horizon 2060** ». Ce PAG s'articule autour des six axes ci-après : (i) poursuivre et finaliser les réformes institutionnelles en vue de renforcer l'efficacité de l'Etat, (ii) consolider la stabilité macroéconomique et accélérer la croissance et la création des emplois, (iii) poursuivre la construction et la modernisation des infrastructures de base, (iv) améliorer le cadre de vie et les conditions sociales de la population, (v) renforcer le capital humain et faire de la société congolaise un vivier de la nouvelle citoyenneté, et (vi) renforcer la diplomatie et la coopération au développement.

A l'issue de la mise en œuvre du PAG et du DSCR 2, le pays a connu des taux de croissance élevés qui rappellent ceux obtenus entre 1967 et 1973 sous la dictature de Mobutu. Cependant, la diversification reste embryonnaire, ce qui rend ladite croissance fragile, comme l'ont montré les moindres chocs adverses en 2016 avec la chute des prix des produits miniers. Maintenir la stabilité macroéconomique tout en intensifiant les efforts pour diversifier l'économie, promouvoir une croissance pro-pauvre et lutter contre la pauvreté reste donc un défi majeur pour la RDC. Ces défis relèvent de l'utopie tant que notre principal handicap reste l'extraversion de notre économie.

Notre économie repose sur le secteur exportateur (mines et agriculture de rente) et est dépendante de l'extérieur par la contribution de ce secteur au PIB, les revenus d'exportation, l'importance du capital étranger investi et la technologie étrangère utilisée. Les produits miniers sont restés irrémédiablement pour le Congo :

- La base de son économie ;
- La source principale de ses recettes en devises ;
- La source de financement et d'approvisionnement du pays en matières premières, biens de première nécessité et d'équipement ;
- La garantie de son endettement extérieur et du service de la dette ;
- La source la plus importante de recettes publiques.

Dans une telle situation, l'économie est très vulnérable. La détérioration des termes de l'échange et la chute des cours des produits primaires exploités par le Congo peut bloquer toute l'économie. (Les chocs de 1973 et plus récemment de 2016).

#### **Les conséquences de l'extraversion économique pour le pays et pour la population en grande majorité pauvre :**

- Une disparité trop grande entre les revenus et les salaires ;
- Une étroitesse du marché de consommation locale indispensable à l'industrialisation du pays et à son développement global ;
- Des graves problèmes sociaux : Exode rural des jeunes et vieillissement des campagnes, urbanisation insuffisante, insuffisance également de services sociaux, chômage, sous-emploi, malnutrition, logements insalubres, maladies endémiques, etc...
- Concentration de la croissance dans quelques secteurs non prioritaires au détriment des secteurs primaires et secondaire ;

- Dépendance financière et technologique de l'extérieur en raison du rôle important laissé à l'investissement étranger dans l'exploitation des ressources naturelles destinées aux marchés extérieurs et dans les infrastructures d'appui à cette exploitation ;
- L'exportation des capitaux par l'importation des matières premières et des biens d'équipement, le service de la dette et le transfert des profits aboutissant en définitive à des sorties nettes de capitaux.

### **Quels enseignements tirer de cet héritage d'une construction économique basée sur l'extraversion et la dépendance ?**

- Au Congo, le secteur productif capitaliste est orienté presque exclusivement vers les grandes plantations agricoles, les productions minières et énergétiques destinées au marché mondial. La règle dite de l'avantage comparatif n'a fait que contribuer à accentuer la spécialisation stricte de notre pays dans ces productions. Le flux d'exportation de ces productions obéissent en même temps à la loi de l'échange inégal, c'est-à-dire, qu'il s'accompagne d'un transfert de valeur dû au fait que les prix de productions des marchandises venant de chez nous sont inférieurs à leur valeur réelle.
- Durant leur règne, les dirigeants du Zaïre hier et ceux de la RDC aujourd'hui sont toujours préoccupés de rechercher les capitaux à l'étranger. Des facilités fiscales incitatives ont été offertes pour cela. L'apport de ce capital et l'ouverture de nouveaux débouchés en Occident pouvant stimuler la production du secteur exportateur. Le produit additionnel qui peut en résulter se traduit presque exclusivement par un accroissement de la masse des profits. L'emploi étant élastique pour le taux de salaire de base  
La masse de profits étant distribuée entre les castes au pouvoir, les intermédiaires commerciaux et les détenteurs du capital qui en rapatrient une partie substantielle.
- Les bénéficiaires locaux du profit, loin d'accumuler productivement, l'amoncellent ou le consomment sous la forme d'achats de biens de luxe importés. Le salaire est resté faible, le faible emploi créé ne peut constituer un élément générateur de la demande solvable.

Depuis la fin du règne de Mobutu, les orientations données à notre économie demeurent les mêmes que du temps de Mobutu qui avait repris et perpétué les orientations données jadis par le système colonial.

Des bons cours des matières premières donneront toujours un semblant d'embelli, mais ça sera toujours une croissance non inclusive pour les pauvres, une croissance pour les nantis, sans développement global.

## **2.2. OUTILS CLASSIQUES PRO PAUVRES EN RDC**

### **2.2.1 Le DSCRIP de deuxième génération**

Les principaux défis que le DSCRIP II tenait à relever se résument à la maîtrise de la démographie, la relance d'une croissance à deux chiffres, l'amélioration de la sécurisation de l'intégrité du territoire et la consolidation de la paix et de la démocratie ; l'amélioration de la gouvernance financière et économique, la protection de l'environnement, la mise en œuvre du processus de décentralisation et le renforcement des capacités des institutions et des ressources humaines de la République et de l'Administration publique.

Le DSCR 2 repose sur quatre (4) piliers déclinés comme suit : Pilier 1 : Renforcer la gouvernance et la paix ; Pilier 2 : Diversifier l'économie, accélérer la croissance et promouvoir l'emploi ; Pilier 3 : Améliorer l'accès aux services sociaux de base et renforcer le capital humain ; Pilier 4 : Protéger l'environnement et lutter contre les changements climatiques. La croissance économique y était projetée à 6,5% en moyenne sur la période 2011-2015. L'inflation devait être contenue à un chiffre. La rigueur budgétaire devait permettre d'entretenir un faible niveau des déficits des finances publiques. Dans ce cadre, il était prévu de privilégier davantage les dépenses relatives à la gouvernance, à la défense et à la sécurité et non à l'éradication de la pauvreté.

L'évaluation des coûts de différentes interventions et actions nécessaires pour la mise en œuvre du PAP renforcé dans ces différents secteurs, a révélé qu'il faut globalement un montant de 42,86 mille milliards de CDF soit 46,33 milliards de dollars US pour la période allant de 2012 à 2016.

Il sied de souligner cependant que les Grandes options adoptées par la stratégie n'ont pas su améliorer sensiblement les conditions de vie de la population. Cette amélioration reste conditionnée par la réalisation d'une croissance économique verte en moyenne annuelle de 7,2%, une réduction de l'incidence de pauvreté d'environ 11% et la création d'un million d'emplois décents par an dans la perspective d'une génération sans Sida, le tout dans un contexte de maîtrise de l'inflation avec un niveau moyen annuel de 9%.

### **2.2.2 Les OMD et le CAO**

La mise en œuvre des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en RDC a fait partie intégrante du cadre national de planification. Les cibles des huit OMD ont été inscrites de manière cohérente dans les différents programmes d'actions du Gouvernement et dans le Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSRP intérimaire [2001-2005], DSCR-1 [2006-2010] et DSCR-2 [2011-2016]). Des programmes macroéconomiques et des programmes sectoriels ont été ainsi mis à cet effet.

Pour accélérer la marche à l'échelle vers les OMD en RDC et mieux exploiter le potentiel du pays, des interventions nécessaires à chaque secteur ont été identifiées<sup>13</sup>. Ces interventions ont été celles jugées indispensables pour mieux relever les défis spécifiques et permettre l'atteinte des OMD en 2015.

L'évaluation des coûts des différentes interventions nécessaires pour la réalisation des cibles des Objectifs du Millénaire pour le Développement par la RDC, dans les huit (08) secteurs retenus a révélé qu'il fallait globalement pour la période 2009-2015, 101,3 milliards US \$. D'environ 10 milliards US \$ en 2009, les dépenses devraient connaître plus qu'un doublement en 2015 pour réaliser les OMD, ce qui correspondait à un besoin annuel moyen de 14,5 milliards US \$. Le coût moyen par tête d'habitant prévu pour atteindre ces OMD va aussi de 135,8 US \$ en 2009 à 242,6 US \$ en 2015, soit en moyenne 183,3 US \$ par an sur la période 2009 à 2015 comme l'indique le tableau 4 ci-dessous :

---

<sup>13</sup> SOSSOU F,

**Tableau 4 : Synthèse des coûts pour la réalisation des OMD**

	2009	2012	2015	Moyenne 2009-2015	Total 2009-2015	Parts relatives
	USD (10 <sup>6</sup> )					
<b>Agriculture</b>	523,4	1 449,1	4 791,0	1 977,7	13 844,2	<b>13,7%</b>
<b>Education</b>	1 645,0	2 230,3	3 288,5	2 330,3	16 312,3	<b>16,1%</b>
<b>Genre</b>	98,7	321,7	550,2	322,6	2 258,0	<b>2,2%</b>
<b>Santé</b>	2 341,7	3 123,7	3 315,9	2 978,2	20 847,4	<b>20,6%</b>
<i>Dont : VIH/ SIDA</i>	215,4	513,2	865,8	522,7	3 659,2	<b>3,6%</b>
<b>Eau et Assainissement</b>	788,0	964,0	1 159,5	968,4	6 778,5	<b>6,7%</b>
<b>Transport</b>	2 634,0	3 475,0	4 434,0	3 500,6	24 504,0	<b>24,2%</b>
<b>Energie</b>	1 080,1	1 839,7	2 708,1	1 866,4	13 064,7	<b>12,9%</b>
<b>Environnement</b>	445,9	532,0	624,6	533,5	3 734,2	<b>3,7%</b>
<b>Total</b>	<b>9 556,7</b>	<b>13 935,5</b>	<b>20 871,8</b>	<b>14 477,6</b>	<b>101 343,3</b>	<b>100,0%</b>

Le CAO<sup>14</sup> constitue, quant à lui, un cadre d'action mis en place par le PNUD à l'intention des Gouvernements du monde pour répondre à une volonté politique nationale ou locale de faire face aux OMD, identifiés comme étant hors-piste, à l'approche de la date butoir de 2015. Pour ce faire, le CAO s'appuie sur les expériences des pays et des processus en cours de mise en œuvre dans le cadre de la lutte contre la pauvreté pour identifier et hiérarchiser les goulots d'étranglement qui freinent la réalisation des interventions clés des OMD. Il n'est pas vain de souligner ici que malgré les efforts consentis, la RDC n'a pas pu atteindre les objectifs assignés pour atteindre les OMD en 2015 à l'issue de la mise en œuvre du DSCR 2 et du CAO.

En effet, les résultats du rapport élaboré à cet effet montrent que : (i) la réalisation de l'OMD 1 en rapport avec la faim et la réduction de la pauvreté s'est matérialisée par des avancés pour l'ensemble des cibles retenues sauf en ce qui concerne la création des emplois et la lutte contre les inégalités, (ii) il y a lieu de noter aussi des progrès réalisés pour l'atteinte de l'OMD 2 avec notamment une scolarisation quasi atteinte à tous les niveaux même si la qualité de la ladite scolarisation laisse beaucoup à désirer, (iii) pour l'OMD 3, le rapport note que les indices de parité homme-femmes sont en augmentation constante dans l'enseignement seulement, (iv) des progrès ont été également réalisés dans la réduction de la mortalité infanto-juvénile (OMD 4), ils ont toutefois été jugés insuffisants pour la réduire de deux tiers, (v) en rapport avec l'OMD 5, le rapport note qu'il y a eu baisse de la mortalité maternelle depuis 2001, mais celle-ci demeure encore élevée par rapport à la moyenne africaine, (vi) il convient de souligner également que le même rapport a fait le constat selon lequel il y aurait une inversion de la tendance de l'infection du VIH/Sida qui toutefois demeure encore insuffisant, (vii) s'agissant de l'OMD 7, on a constaté qu'il y a eu des progrès réalisés pour assurer un environnement durable mais qui demeurent insuffisants, et (viii) concernant l'OMD 8, on a observé l'existence de plus en plus grandissante d'un partenariat mondial pour le développement. Celui-ci doit toutefois être renforcé pour contribuer efficacement à la réduction de la pauvreté.

<sup>14</sup> En RDC le processus CAO a été adopté en 2011 et mise en œuvre à partir de 2013. Deux consultants ont été recrutés par le PNUD et ont travaillé sous le pilotage du Ministère du PLAN en étroite collaboration avec les deux secteurs retenus pour booster les OMD. Il s'agit du secteur de l'éducation primaire et secondaire ainsi que celui de l'agriculture.

Par ailleurs, il sied de souligner que pour remplacer les OMD, arrivés à terme en 2015, 193 Etats membres UN ont mis en place les Objectifs de Développement Durables (ODD). Ceux-ci visent à « transformer les vies tout en préservant la planète » d'ici 2030. Au total 17 ODD, 169 cibles et 338 indicateurs ont été suggérés. La RDC a mis en place un package des ODD dans le cadre de la contextualisation de ce processus. De même, la cartographie des ODD ainsi que la formulation des indicateurs et la budgétisation des actions à mener ont été élaborés par l'observatoire en charge de ce processus ODD au niveau national. Il faut à présent que les moyens conséquents soient mobilisés pour la mise en œuvre des actions y afférents, en vue de booster le développement socio-économique du pays et son émergence d'ici 2030.

### **2.2.3 Le new deal**

Il s'agit d'un cadre mondial d'engagements dans les états fragiles. Les membres du dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'Etat pensent qu'une nouvelle architecture de développement et de nouvelles façons de travailler, mieux adaptées à la situation et aux défis de contextes fragiles, sont nécessaires pour construire des États et des sociétés pacifiques. Le New Deal propose cinq objectifs principaux à cet effet, il s'agit de (i) Légitimité politique : Encourager des accords politiques inclusifs et la résolution des conflits, (ii) Sécurité : établir et renforcer la sécurité des personnes (iii) Justice : remédier aux injustices et accroître l'accès des personnes à la justice (iv) économie : créer des emplois et améliorer les moyens de subsistance (v) Gérer les revenus et renforcer les capacités de prestation de service responsables et équitables. Ces objectifs devront aider à identifier les priorités de la consolidation de la paix et du renforcement de l'État au niveau des pays.

La République Démocratique du Congo a endossé le processus du New Deal pour l'engagement international dans les Etats fragiles à Busan et s'est impliquée dans la mise en œuvre de cette nouvelle donne depuis le mois de juillet 2012. Les résultats atteints jusqu'ici placent encore la RDC dans les rangs des Etats fragiles. En effet, l'évaluation des étapes de la fragilité à la résilience réalisée en 2016 montre que très peu des progrès ont été atteints dans ce domaine. Il y a lieu de déplorer entre autres le fait que seuls les PSG relatifs à la politique inclusive (2,2 sur 5) et aux fondements économiques (2 sur 5) ont réalisé des scores qui placent la RDC dans la phase deux, celle de la reconstruction. Les autres PSG ont des scores qui varient entre 1,5 et 1,9 plaçant le pays dans la première phase, celle de la crise. Il y a lieu de déplorer aussi le faible ancrage du budget de l'Etat sur le New Deal, comme démontré dans un rapport antérieur<sup>15</sup>. Des efforts sont donc à consentir pour sortir progressivement le pays de cette situation.

---

<sup>15</sup> Munkeni M. J. (2016), Rapport de l'étude sur le budget de la RDC axé sur les objectifs du New Deal 2015, PRGESCO, Kinshasa, inédit

## **2.3. PRINCIPALES LECONS A TIRER**

### **2.3.1 Fondements du processus de lutte contre la pauvreté**

La lutte contre la pauvreté est un des aspects important de la lutte contre le sous-développement. Pour vaincre celui-ci, tous les acteurs du processus de développement doivent s'accorder sur le fait que la croissance économique devrait permettre une amélioration des conditions des vies des congolais et l'élévation de leur niveau de conscience. La question qui se pose est de savoir quel type d'économie pourrait être accepté, et animé par toute la communauté humaine de la RDC, afin que soit atteint les objectifs de la croissance et le développement.

La construction économique devant permettre aux congolais de mieux vivre et d'œuvrer eux-mêmes à l'amélioration de leurs conditions d'existence, la première question qui se pose est de savoir comment faire entrer les 80 millions des congolais dont 90% sont pauvres dans une économie d'échanges intérieurs où, si l'on préfère, dans des appareils de production devant répondre en priorité aux besoins de ces 80 millions des congolais. Connaissant ainsi le but essentiel de la croissance, à savoir l'emploi de la totalité de la population, les plans, les programmes et les projets de l'Etat devraient être conçus de telle sorte qu'à leurs échéances, tous les congolais auront du travail, un revenu à dépenser et à épargner, une activité productive et un pouvoir d'achat.

C'est ici le lieu de rappeler l'importance du secteur agricole comme le fondement principal d'une croissance pro-pauvre et de création de millions d'emplois. L'horticulture, les industries laitières et la sylviculture, qui sont toutes des activités à forte intensité de main d'œuvre doivent également être développée rapidement.

Il s'agit d'un choix politique fondamental dont la lutte contre la pauvreté est un aspect important mais pas une fin en soi, parce qu'elle n'est qu'une étape à dépasser dans le processus du développement et du progrès social de la RDC. A court terme et en attendant qu'un tel choix politique devienne réalité, le renforcement des capacités des acteurs publics œuvrant dans le processus de la lutte contre la pauvreté est essentiel

Le gouvernement doit donc formuler une initiative qui permettrait de replacer les acquis actuels, en matière de lutte contre la pauvreté, dans un plan consolidé de renforcement des capacités des ministères pro-pauvres. Ce dernier doit viser : (i) le renforcement des compétences internes des Ministères concernés ; (ii) l'appropriation des missions de ces derniers au niveau global et spécifique de chaque service (en liaison avec la réforme de l'administration publique) ; (iii) l'harmonisation et optimisation des appuis des différents bailleurs à la planification et au suivi-évaluation du processus de lutte contre la pauvreté, (iv) la définition des modalités concrètes qui permettront de consolider et internaliser les capacités. Cependant, cette solution ne sera pas suffisante si les acteurs politiques (du gouvernement) n'appliquent pas le principe du respect de l'exercice du pouvoir.

### **2.3.2 Conception du processus**

Il s'avère qu'il existe encore plusieurs écueils qui obstruent la marche vers une conception optimale du processus de lutte contre la pauvreté, parmi lesquelles on peut citer : La mise à disposition de stratégies sectorielles (au niveau de chaque ministère) qui est essentielle tant pour amorcer dans de meilleures conditions la préparation des prochains Plans quinquennaux de développement – dont la qualité dépendra en partie de l'effort d'élaboration ou de mise à jour des stratégies et politiques dans les secteurs pro-pauvres en particulier - que pour établir les bases d'une gestion axée sur les résultats dans les différents secteurs.

L'exercice de cadrage sectoriel des dépenses (CDMT sectoriels) pour permettre d'inscrire le budget dans un cadre pluriannuel et stratégique, afin de mieux aligner le budget sur les priorités de la stratégie et les besoins de financement des programmes prioritaires, et à améliorer ainsi l'efficacité dans l'allocation et l'utilisation des ressources publiques. Il apparaît ainsi important d'établir un état des lieux des réformes des finances publiques afin de dégager les obstacles qui entravent la mise en œuvre effective des budgets-programmes des secteurs retenus.

### **2.3.3 Mise en œuvre des programmes de lutte contre la pauvreté**

Les leçons tirées de la mise en œuvre de ces stratégies sont entre autres : (i) les budgets de l'Etat ne sont pas alignés sur les priorités déclinées dans les différents documents précités, en raison de la non application effective de la réforme des finances publiques (mise en place des budgets programmes) ; (ii) le faible fonctionnement des Directions des Etudes et Planification des ministères sectoriels et des groupes thématiques ; ainsi que (iii) la persistance de conflit institutionnel en matière de gestion du processus de planification et de coordination des ressources extérieures (Cabinet du premier ministre- Ministère du Plan- Ministère des Finances-Ministère de la Coopération).

## **CHAPITRE 3 : DONNEES DE L'EVOLUTION BUDGETAIRE EN RDC**

### **3.1. EVOLUTION BUDGETAIRE PRO-PAUVRE**

#### **3.1.1 Budget global**

Les exécutions des dépenses du Budget Général ont été en 2014 de CDF 5.778.052.250.508,08 contre la prévision de CDF 7.449.004.345.919,00 ; soit un taux d'exécution de 77,57% ; en 2015 de CDF 5.430.520.290.048,54 contre la prévision de CDF 7.586.218.963.428,00, soit un taux d'exécution de 71,58% et en 2016 de CDF 4.954.552.554.897,26 sur une prévision de CDF 5.497.471.597.384,00 ; soit un taux d'exécution de 90,12%.

**Tableau 5 : Dépenses Globales de 2014 à 2016**

BUDGET GLOBAL 2014-2016										
BUDGET GLOBAL	2014		Taux	2015		Taux	2016			Taux
	Prévisions	Exécution		Prévisions	Exécution		Prévisions	Révisés	Exécution	
RECETTES	7 449 004 345 919,00	5 679 069 005 231,10	76,24	7 586 218 963 428,00	5 154 922 989 973,71	67,95	7 282 077 472 328,00	5 497 471 602 384,00	4 532 445 164 008,02	82,4
Recettes Interne	5 480 395 169 919,00	4 332 498 471 658,97	79,05	6 004 190 458 794,00	4 420 076 744 474,28	73,62	5 868 220 717 138,00	4 386 986 097 194,00	3 612 025 877 463,03	82,3
Recettes Extérieures	1 968 609 176 000,00	1 346 570 533 572,13	68,40	1 582 028 504 634,00	734 846 245 499,43	46,45	1 413 856 755 190,00	1 110 485 505 190,00	920 419 286 544,99	82,9
Budget Annexe	516 429 915 000,00	117 790 998 345,00	22,81	535 021 391 940,00	115 965 068 001,85	21,67	830 357 234 210,00	830 357 234 210,00	159 887 349 719,17	19,3
Comptes Spéciaux	307 999 348 000,00	256 122 612 752,56	83,16	375 109 512 016,00	283 722 091 072,24	75,64	363 927 554 084,00	366 677 671 524,00	266 428 173 618,43	72,7
Recettes Totales	8 273 433 608 919,00	6 052 982 616 328,66	73,16	8 496 349 867 384,00	5 554 610 149 047,80	65,38	8 476 362 260 622,00	6 694 506 508 118,00	4 958 760 687 345,62	74,1
DEPENSES										
Budget Général	7 449 004 345 919,00	5 778 052 250 508,08	77,57	7 586 218 963 428,00	5 430 520 290 048,54	71,58	7 282 077 472 329,00	5 497 471 597 384,00	4 954 552 554 897,26	90,1
Dettes Publiques en capital	258 382 619 000,00	228 155 410 243,36	88,30	236 806 650 000,00	187 076 104 070,38	79,00	197 111 720 000,00	167 111 720 000,00	330 235 780 257,97	197,6
Frais Financiers	110 685 171 000,00	145 974 587 781,29	131,88	104 494 876 000,00	144 909 740 099,60	138,68	104 532 406 000,00	78 325 328 200,00	60 051 195 118,57	76,7
Dépenses de Personnel	1 707 597 426 298,00	1 620 233 633 329,07	94,88	1 960 684 885 873,00	1 880 418 166 544,64	95,91	2 165 857 136 312,00	2 045 173 009 335,00	1 967 722 764 488,49	96,2
Biens et Matériels	249 747 663 241,00	237 207 125 081,39	94,98	268 227 155 776,00	263 758 823 263,86	98,33	223 158 703 694,00	173 260 171 449,00	168 667 820 734,39	97,3
Dépenses de Prestation	453 097 413 128,00	277 259 389 382,20	61,19	413 282 261 199,00	270 205 406 142,91	65,38	384 949 071 738,00	267 224 606 389,00	349 508 921 058,53	130,8
Transferts et Intervention de l'Etat	1 822 557 425 272,00	1 570 234 026 628,11	86,16	1 833 835 744 286,00	1 576 156 432 534,84	85,95	2 163 717 739 804,00	1 450 835 993 788,00	1 180 787 981 256,28	81,4
Equipement	1 646 990 863 900,00	1 381 707 093 391,83	83,89	1 669 199 557 619,00	511 866 241 403,13	30,67	1 373 757 259 260,00	831 603 652 488,00	651 526 922 283,81	78,3
Construction, .....	1 199 945 764 080,00	317 280 984 670,83	26,44	1 099 687 832 675,00	596 129 375 989,18	54,21	668 993 435 521,00	483 937 115 735,00	246 051 169 699,22	50,8
Budgets Annexes	516 429 915 000,00	117 790 998 345,00	22,81	535 021 391 940,00	115 111 356 919,89	21,52	830 357 234 210,00	830 357 234 210,00	159 887 349 719,37	19,3
Comptes Spéciaux	307 999 348 000,00	256 122 612 752,56	83,16	375 109 512 016,00	250 589 847 129,48	66,80	363 927 554 084,00	366 677 671 524,00	188 517 372 348,07	51,4
Dépenses Totales	8 273 433 608 919,00	6 151 965 861 605,64	74,36	8 496 349 867 384,00	5 796 221 494 097,91	68,22	8 476 362 260 623,00	6 694 506 503 118,00	5 302 957 276 964,70	79,2
Solde	-	- 98 983 245 276,98		-	- 241 611 345 050,11		-	1,00	5 000,00	- 344 196 589 619,08

Source : Ministère du Budget /DPSB

Les lois de finances 2014-2016 ont toutes connu de régression. Cette situation a commencé déjà lors du processus de l'élaboration du budget qui n'était pas réaliste. Il faut aussi constater les difficultés des pouvoirs publics à mobiliser plus des ressources en vue de répondre aux besoins fondamentaux de la population.

Par ailleurs, à la lumière du tableau 5 ci-dessus, il ressort des exécutions du budget en recettes du Pouvoir Central de 2014 à 2016, ont été à la hauteur de CDF 20.532.694.906.731,00 contre une réalisation de CDF 16.163.125.095.453 soit un taux de 78,8%.

Les recettes propres ont été de CDF 15.871.571.725.907,00 prévues contre une réalisation de CDF 12.364.601.093.596,00, soit un taux de 77,9%.

Les recettes extérieures ont été de CDF 4.661.123.185.824 prévues contre une réalisation de CDF 3.001.836.065.616,55, soit un taux de 64,4%.

La part de recettes propres prévues aux recettes générales est de 77,3% et 80,5% de réalisation ; tandis que la part de recettes extérieures prévues est de 22,7 % contre 19,5% de réalisation.

Tandis que les dépenses de 2014 à 2016 se sont élevées à CDF 20.532.694.906.731 du Budget du général contre CDF 16.163.125.095.453,9 soit 78,7%. Il se dégage un solde déficitaire de CDF – 796.687.936.241,07, soit un taux de 21,3%.

A la lumière du tableau ci-dessus, le constat est que le Gouvernement ne respecte pas les exigences budgétaires et aussi l'absence de suivi permanent des organes de contrôle sur les exécutions des lois de finances 2014-2016.

Quant aux moins-values des recettes du Pouvoir Central, le constat est que les recettes réalisées de 2014 à 2016 étaient de CDF 15.366.437.159.212,8 par rapport aux prévisions de CDF 20.532.694.911.731 Il se dégage ainsi une moins-value de CDF 5.166.257.752.518,17 soit 25,2%.

Concernant les crédits disponibles, il y a relevé que les dépenses exécutées s'élevaient à CDF 16.163.125.095.453,9 par rapport aux prévisions de CDF 20.532.694.906.731,0 D'où le dégagement des crédits disponibles de l'ordre de CDF 4.369.569.811.277,13 soit 21,3%. Autres constant est que le Gouvernement a dépensé plus qu'il n'a mobilisé, soit CDF 16.163.125.095.453,9 contre CDF 15.366.437.159.212,8 perçus.

Examinant en plus les recettes réalisées minutieusement, le constat est que le Gouvernement ne mobilisation pas assez des ressources : si l'on considère que le niveau du PIB est d'environ 40 milliards d'USD tel qu'arrêtés dans les prévisions du cadrage macro-économique et qu'on émet l'hypothèse que la pression fiscale représente 35% de cette richesse à créer on atteindrait au minimum 14 milliards de recettes fiscales. Ce qui renvoie à la problématique de coulage des recettes et de pratique inconsidérée des régimes spéciaux.

Une grande partie de richesses nationales créées échappant à la comptabilité nationale, le PIB potentiel pourrait donc atteindre le double de celui estimé jusque-là dans le cadrage macro-économique.

### **3.1.2 Budget de fonctionnement et des investissements**

Les dépenses de fonctionnement ont été exécutées en 2014 à concurrence de CDF 3.704.934.174.420,77 contre une prévision de CDF 4.232.999.927.939,00 ; soit 87,53% ; en 2015 de CDF 3.990.538.828.486,25 contre une prévision de CDF 4.476.030.047.134,00 ; soit 89,15.% et 2016 de CDF 3.666.687.487.537,69 contre une prévision de CDF 3.936.493.780.961,00 soit 93,1%.

Les paiements des dépenses d'investissement en 2014 ont été exécutées à hauteur de CDF 1.698.988.078.062,66 sur des prévisions de CDF 2.846.936.627.980,00 ; soit un taux d'exécution de 59,68% ; en 2015 de CDF 1.107.995.617.392,31 sur une prévision de 2.768.887.390.294,00 ; soit un taux d'exécution de 40,02% et en 2016 de CDF 897.578.091.983,03 sur une prévision de CDF 1.315.540.768.223,00 ; soit un taux d'exécution de 68,23%.

Les paiements de dette et frais financiers ont été exécutées en 2014 de CDF 374.129.998.024,65 sur une prévision de CDF 369.067.790.000,00 ; soit un taux d'exécution de 101,37% ; en 2015 de CDF 331.985.844.169,98 sur une prévision de CDF 341.301.526.000,00 soit un taux de 97,27% et en 2016 de CDF 390.286.975.376,54 contre une prévision de CDF 245.437.048.200,00, soit 159%.

**Tableau 6 : Dépenses par nature de 2014 à 2016**

BUDGET GENERAL 2014-2016										
BUDGET GENERAL	2014		Taux	2015		Taux	2016			Taux
	Prévisions	Exécution		Prévisions	Exécution		Prévisions	Révisés	Exécution	
DEPENSES										
Budget Général	7 449 004 345 919,00	5 778 052 250 508,08	77,57	7 586 218 963 428,00	5 430 520 290 048,54	71,58	7 282 077 472 329,00	5 497 471 597 384,00	4 954 552 554 897,26	90,1
<b>DETTE DE L'ETAT</b>	<b>369 067 790 000,00</b>	<b>374 129 998 024,65</b>	<b>101,37</b>	<b>341 301 526 000,00</b>	<b>331 985 844 169,98</b>	<b>97,27</b>	<b>301 644 126 000,00</b>	<b>245 437 048 200,00</b>	<b>390 286 975 376,54</b>	<b>159,0</b>
Dette Publique en capital	258 382 619 000,00	228 155 410 243,36	88,30	236 806 650 000,00	187 076 104 070,38	79,00	197 111 720 000,00	167 111 720 000,00	330 235 780 257,97	197,6
Frais Financiers	110 685 171 000,00	145 974 587 781,29	131,88	104 494 876 000,00	144 909 740 099,60	138,68	104 532 406 000,00	78 325 328 200,00	60 051 195 118,57	76,7
<b>FONCTIONNEMENT</b>	<b>4 232 999 927 939,00</b>	<b>3 704 934 174 420,77</b>	<b>87,53</b>	<b>4 476 030 047 134,00</b>	<b>3 990 538 828 486,25</b>	<b>89,15</b>	<b>4 937 682 651 548,00</b>	<b>3 936 493 780 961,00</b>	<b>3 666 687 487 537,69</b>	<b>93,1</b>
Dépenses de Personnel	1 707 597 426 298,00	1 620 233 633 329,07	94,88	1 960 684 885 873,00	1 880 418 166 544,64	95,91	2 165 857 136 312,00	2 045 173 009 335,00	1 967 722 764 488,49	96,2
Biens et Matériels	249 747 663 241,00	237 207 125 081,39	94,98	268 227 155 776,00	263 758 823 263,86	98,33	223 158 703 694,00	173 260 171 449,00	168 667 820 734,39	97,3
Dépenses de Prestation	453 097 413 128,00	277 259 389 382,20	61,19	413 282 261 199,00	270 205 406 142,91	65,38	384 949 071 738,00	267 224 606 389,00	349 508 921 058,53	130,8
Transferts et Intervention de l'Etat	1 822 557 425 272,00	1 570 234 026 628,11	86,16	1 833 835 744 286,00	1 576 156 432 534,84	85,95	2 163 717 739 804,00	1 450 835 993 788,00	1 180 787 981 256,28	81,4
<b>INVESTISSEMENTS</b>	<b>2 846 936 627 980,00</b>	<b>1 698 988 078 062,66</b>	<b>59,68</b>	<b>2 768 887 390 294,00</b>	<b>1 107 995 617 392,31</b>	<b>40,02</b>	<b>2 042 750 694 781,00</b>	<b>1 315 540 768 223,00</b>	<b>897 578 091 983,03</b>	<b>68,2</b>
Equipement	1 646 990 863 900,00	1 381 707 093 391,83	83,89	1 669 199 557 619,00	511 866 241 403,13	30,67	1 373 757 259 260,00	831 603 652 488,00	651 526 922 283,81	78,3
Construction, .....	1 199 945 764 080,00	317 280 984 670,83	26,44	1 099 687 832 675,00	596 129 375 989,18	54,21	668 993 435 521,00	483 937 115 735,00	246 051 169 699,22	50,8

**Source : Ministère du Budget /DPSB**

### Commentaire

L'analyse des dépenses par nature de 2014 à 2016 aboutit au constat ci-après :

- Les rubriques dette et frais financiers ont connu le dépassement en 2014 et en 2016 ;
- La rubrique investissement régresse d'une année à une autre en termes de prévisions et en exécution ;
- La rubrique de fonctionnement accroît d'une année à une autre en termes de prévisions et d'exécutions.

Au regard de l'analyse de dépenses effectuées de 2014-2016, il y a vraiment le problème notamment de la modicité des moyens. Le Congo c'est 80 millions d'habitants, 80 millions des terres arables, un potentiel minier scandaleux, comment expliquer ces ressources modiques. Pour comparaison, aux 4 milliards en moyenne que l'on mobilise en RDC, nous pouvons opposer les 70 milliards de l'Angola, le 40 millions de l'Ouganda, pour ne citer que ces deux pays-là, moins peuplés que la RDC, moins riches sur le plan du potentiel naturel. Comment augmenter les dépenses publiques pour soutenir la croissance pro-pauvre avec des moyens aussi modiques.

## CHAPITRE 4 : EVALUATION DU BUDGET PRO-PAUVRE DANS LES SECTEURS CIBLES

### 4.1. BUDGET PRO-PAUVRE DE SECTEURS CIBLES.

#### 4.1.1 Secteurs de la santé

Le tableau ci-après présente de manière synthétisée la comparaison entre le budget général et des dépenses effectivement réalisées dans le secteur de la santé de 2014 à 2016.

**Tableau 7 : Comparaison entre le budget général et le secteur de la santé.**

Comparaison entre le budget général et le budget du secteur de la santé en milliards de FC et en %					% prév	% exéc
Année	Budget Général		Santé			
	PREVISIONS	EXECUTIONS	PREVISIONS	EXECUTIONS		
2014	7 449 004 345 919,00	5 778 052 250 508,07	515 832 900 000,00	207 204 655 940,23	6,9	3,6
2015	7 586 218 963 428,00	5 430 520 290 048,54	321 219 204 856,00	197 166 271 014,56	4,2	3,6
2016	5 497 471 597 384,00	4 954 552 554 897,26	366 005 338 403,00	351 501 474 466,83	6,7	7,1
<b>TOTAL</b>	<b>20 532 694 906 731,00</b>	<b>16 163 125 095 453,90</b>	<b>1 203 057 443 259,00</b>	<b>755 872 401 421,62</b>	<b>5,9</b>	<b>4,7</b>
<b>Moyenne</b>	<b>6 844 231 635 577,00</b>	<b>5 387 708 365 151,29</b>	<b>401 019 147 753,00</b>	<b>251 957 467 140,54</b>	<b>5,9</b>	<b>4,7</b>

Source : Ministère du Budget/DPSB

En analysant les crédits exécutés dans le secteur de la santé, le constat est que sur un Budget Général exécuté de CDF 16.163.125.095.453,9, les dépenses exécutées dans le secteur ont été de l'ordre CDF 755.872.401.421,62, soit un taux d'exécution de 4,7% du budget général.

Les crédits votés dans le budget général pour le secteur de la santé ont été de CDF 20.532.694.906.731, les crédits alloués ont été à hauteur de CDF 1.203.057.443.259,00, soit 5,9 %.

#### 4.1.2 Secteur de l'éducation

Le tableau n°8 ci-après présente les données en rapport avec la comparaison entre le budget général et des dépenses du secteur de l'enseignement (EPS, ETP et ESU) en milliards de FC de 2014 à 2016.

**Tableau 8 : Comparaison entre le budget général et le secteur de l'enseignement**

Comparaison entre le budget général et le budget du secteur de l'enseignement en milliards de FC et en %					% prév	% exéc
Année	Budget Général		Enseignement			
	PREVISIONS	EXECUTIONS	PREVISIONS	EXECUTIONS		
2014	7 449 004 345 919,00	5 778 052 250 508,07	768 587 593 000,00	631 846 726 131,66	10,3	10,9
2015	7 586 218 963 428,00	5 430 520 290 048,54	814 349 927 870,00	741 916 711 773,65	10,7	13,7
2016	5 497 471 597 384,00	4 954 552 554 897,26	911 813 562 056,86	794 877 004 549,27	16,6	16,0
<b>TOTAL</b>	<b>20 532 694 906 731,00</b>	<b>16 163 125 095 453,90</b>	<b>2 494 751 082 926,86</b>	<b>2 168 640 442 454,58</b>	<b>12,2</b>	<b>13,4</b>
<b>Moyenne</b>	<b>6 844 231 635 577,00</b>	<b>5 387 708 365 151,29</b>	<b>831 583 694 308,95</b>	<b>722 880 147 484,86</b>	<b>12,2</b>	<b>13,4</b>

Source : Ministère du Budget/DPSB

En analysant les crédits exécutés pour le secteur de l'Enseignement, le constat est que sur un Budget Général exécuté de CDF 16.163.125.095.453,9, les dépenses exécutées pour le secteur a été de l'ordre CDF 2.168.640.442.454,58, soit un taux d'exécution de 13,4% du budget général.

Les crédits voté pour le budget général ont été de CDF 20.532.694.906.731, les crédits alloués à l'Enseignement ont été à hauteur de 2.494.751.082.926,86 CDF, soit 12,2 % ;

#### 4.1.3 Secteurs du genre

Le tableau n°9 ci-dessous donne une description chiffrée des dépenses publiques réalisées dans le secteur du genre au cours de la période allant de 2014 à 2016.

**Tableau 9 : Comparaison entre le budget général et le secteur du Genre**

Comparaison entre le budget général et le budget du Ministère du Genre en milliards de FC et en %					% prév	% exéc
Année	Budget Général		Genre et Famille			
	PREVISIONS	EXECUTIONS	PREVISIONS	EXECUTIONS		
2014	7 449 004 345 919,00	5 778 052 250 508,07	16 746 934 000,00	5 562 978 569,55	0,2	0,1
2015	7 586 218 963 428,00	5 430 520 290 048,54	47 386 305 124,00	5 630 060 447,73	0,6	0,1
2016	5 497 471 597 384,00	4 954 552 554 897,26	21 540 593 683,00	10 577 529 338,10	0,4	0,2
<b>TOTAL</b>	<b>20 532 694 906 731,00</b>	<b>16 163 125 095 453,90</b>	<b>85 673 832 807,00</b>	<b>21 770 568 355,38</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>
Moyenne	6 844 231 635 577,00	5 387 708 365 151,29	28 557 944 269,00	7 256 856 118,46	0,4	0,1

**Source : Ministère du Budget/DPSB**

En analysant les crédits exécutés pour le secteur du Genre, le constat est que sur un Budget Général exécuté de CDF 16.163.125.095.453,9, les dépenses exécutées pour le secteur Genre a été de l'ordre CDF 21.770.568.355,38, soit un taux d'exécution de 0,1 % du budget général.

Les crédits voté pour le budget général ont été de CDF 20.532.694.906.731, les crédits alloués au compte du Ministère du genre ont été à hauteur de 85.673.832.807,00 soit 0,4% ;

#### 4.1.4 Secteur des infrastructures

De 2014 à 2016, ne disposant pas d'une stratégie sectorielle, le Ministère avait prévu de réaliser les actions suivantes :

- Désenclavement des territoires ;
- Modernisation des voies de communication ;
- Modernisation des routes du pays
- Entretien régulier par FONER ;
- Acquisition et Réhabilitation des unités flottantes ;
- Création et Réhabilitation de voies d'entrée et de sortie
- Réhabilitation des routes interprovinciales

##### 4.1.4.1. Exécution des lois de finances 2014- 2016 pour le secteur des ITPR

Le Tableau ci-après indique la situation de l'exécution des Lois des finances 2014 - 2016 pour le secteur des ITPR.

**Tableau 10 : Comparaison entre budget général et secteur des ITPR**

Comparaison entre le budget général et le budget secteur des Infrastructures et TP en milliards de FC et en %					% prév	% exéc
Année	Budget Général		Infrastructures et TP			
	PREVISIONS	EXECUTIONS	PREVISIONS	EXECUTIONS		
2014	7 449 004 345 919,00	5 778 052 250 508,07	153 636 053 079,00	79 729 010 187,00	2,1	1,4
2015	7 586 218 963 428,00	5 430 520 290 048,54	285 163 594 964,00	171 133 529 698,00	3,8	3,2
2016	5 497 471 597 384,00	4 954 552 554 897,26	272 165 266 315,00	125 293 196 180,00	5,0	2,5
<b>TOTAL</b>	<b>20 532 694 906 731,00</b>	<b>16 163 125 095 453,90</b>	<b>710 964 914 358,00</b>	<b>376 155 736 065,00</b>	<b>3,5</b>	<b>2,3</b>
Moyenne	6 844 231 635 577,00	5 387 708 365 151,29	236 988 304 786,00	125 385 245 355,00	3,5	2,3

**Source : Ministère du Budget /DPSB**

En analysant les crédits exécutés pour le secteur des ITPR, le constat est que sur un Budget Général exécuté de CDF 16.163.125.095.453,9, les dépenses exécutées pour les ITPR a été de l'ordre CDF 376.155.736.065,00, soit un taux d'exécution de 2,3% du budget général.

Les crédits votés pour le budget général ont été de CDF 20.532.694.906.731, les crédits alloués au Ministère des ITPR ont été à hauteur de 710.964.914.358 CDF, soit 3,5 %.

#### **4.1.5 Secteurs de l'agriculture**

##### **4.1.5.1. Actions prévues dans le CDMT 2014-2016**

Le secteur de l'Agriculture regorge d'énormes potentialités en termes de création d'emplois, de transformation des milieux ruraux et de lutte contre le mouvement migratoire des populations vers les milieux urbains. Ainsi, la lutte contre la pauvreté passe par ce secteur en ce qu'il génère des revenus au profit de larges couches de la population. Dans ce domaine, le Gouvernement a manifesté l'intention d'intensifier ses efforts pour permettre à ce secteur de contribuer davantage à la croissance économique et à la création d'emplois, par l'accroissement de la productivité et de la production agricole.

Ces efforts ont été focalisés sur :

- La gouvernance agricole et le renforcement des capacités institutionnelles par l'amélioration de la gestion administrative, des capacités des ressources humaines et institutionnelles, du contrôle, du suivi et de la coordination du secteur ainsi que de l'environnement politique et législatif nécessaire pour la promotion du secteur agricole ;
- La promotion des filières végétales par l'amélioration de la productivité des cultures vivrières, la valorisation des ressources naturelles agricoles de base, la mécanisation agricole, le développement des cultures de rente, horticoles et des plantations fruitières ainsi que la promotion des petites unités de transformation agro-alimentaires ;
- Le développement de la production animale par l'amélioration de la productivité des systèmes familiaux et communautaires d'élevage et la promotion des fermes modernes ;
- Le développement de la production halieutique par l'amélioration de la productivité des captures et la transformation des produits halieutiques ;
- La gestion de la sécurité alimentaire des réserves stratégiques par la mise en place et le renforcement du système d'information et d'alerte rapide sur la sécurité alimentaire et la lutte contre la malnutrition ;

- La recherche et la vulgarisation agricole par la gestion des connaissances et le développement des innovations technologiques et des techniques de transformation des produits agricoles, carnés et halieutiques ainsi que par le renforcement des structures de recherche, des capacités des structures publiques et d'organisation de la société civile d'appui-conseil ;
- La promotion de l'agro-business par la création des zones d'aménagement planifiées.

Le Tableau ci-après indique la situation de l'exécution des Lois des finances 2014 - 2016 pour le secteur agricoles.

**Tableau 11 : Comparaison entre budget général et secteur agricole**

Comparaison entre le budget général et le budget du secteur agricole en milliards de FC et en %					% Prévu	% Exécuté
Année	Budget Général		Secteur agricole			
	PREVISIONS	EXECUTIONS	PREVISIONS	EXECUTIONS		
2014	7 449 004 345 919,00	5 778 052 250 508,07	418 045 545 000,00	101 035 695 255,50	5,6	1,7
2015	7 586 218 963 428,00	5 430 520 290 048,54	145 400 016 599,50	110 448 706 466,84	1,9	2,0
2016	5 497 471 597 384,00	4 954 552 554 897,26	364 770 391 798,00	83 559 574 544,00	6,6	1,7
<b>TOTAL</b>	<b>20 532 694 906 731,00</b>	<b>16 163 125 095 453,90</b>	<b>928 215 953 397,50</b>	<b>295 043 976 266,34</b>	<b>4,5</b>	<b>1,8</b>
Moyenne	6 844 231 635 577,00	5 387 708 365 151,29	309 405 317 799,17	98 347 992 088,78	4,5	1,8

**Source : Ministère du Budget/DPSB**

En analysant les crédits exécutés pour le secteur agricole, le constat que sur un Budget Général exécuté de CDF 16.163.125.095.453,9, les dépenses exécutées pour le secteur a été de l'ordre CDF 295.043.976.266,34, soit un taux d'exécution de 1,8% du budget général.

Les crédits votés pour le budget général ont été de CDF 20.532.694.906.731, les crédits alloués au compte du secteur agricole ont été à hauteur de 928.215.953.397,50 CDF, soit 4,5 %.

## 4.2. ANALYSE DES DEPENSES PAR RUBRIQUE DE 2014 A 2016.

### 4.2.1 Secteur de la santé

#### 4.2.1.1. Importance de la sante dans la croissance et la réduction de la pauvreté.

Les principaux arguments<sup>16</sup>, qui militent en faveur de la prise en compte des dépenses de la santé dans les dépenses publiques en vue d'alimenter la croissance et la réduction de la pauvreté sont les suivants :

- la santé exerce des effets externes positifs plus importants sur le développement d'un pays, car une population en bonne santé est productive. En investissant dans la santé, l'Etat fait bénéficier, indirectement à toute la communauté les effets de cet investissement.
- La demande des services de la santé peut devenir très élastique si des prix élevés sont exigés des malades. Ce qui se transforme en une perte de bien-être social.
- Une médecine gratuite peut constituer un moyen de redistribuer les revenus des riches vers les pauvres en vue de lutter contre la vulnérabilité.

<sup>16</sup> Bofoya Komba B., Finances publiques approfondies, Kinshasa, Galimage, p172

#### 4.2.1.2. Offre et demande de la sante en RDC : nécessite d'une intervention accrue des pouvoirs publics.

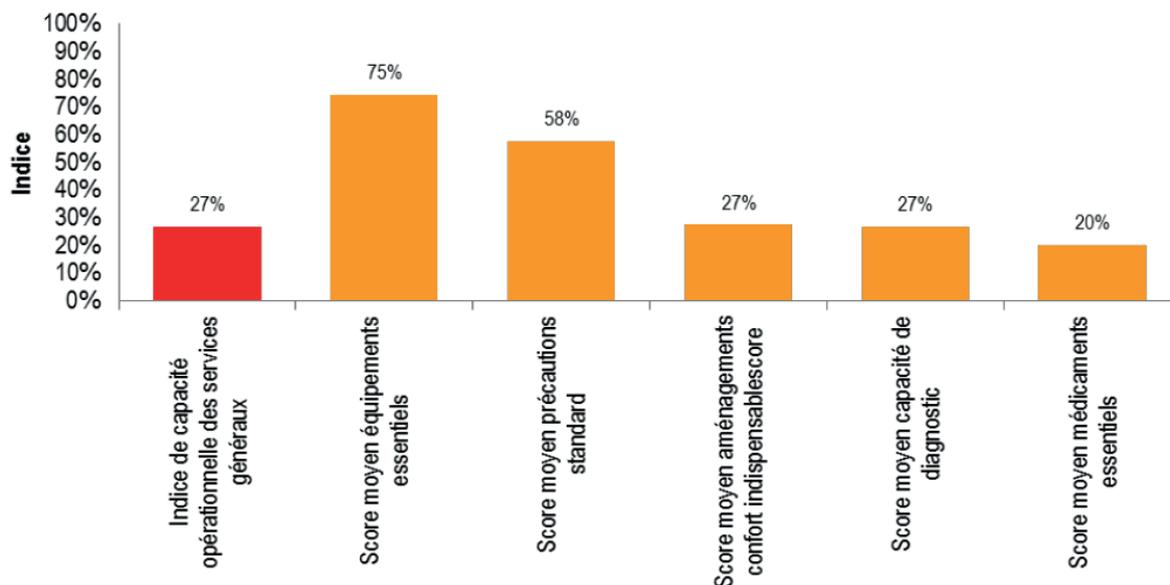
##### 4.2.1.2.1. L'offre

L'offre de service de la santé en RDC est caractérisé par :

- Un niveau faible de vaccination des enfants avec environ moins d'un enfant sur deux vaccinés ; entraînant par conséquent des taux élevés de mortalité infantile et infanto juvénile ;
- Un niveau faible de consultations prénatales avec en substance des niveaux élevés de mortalité maternelle ;
- Un niveau moins élevé de femmes mariées (soit 25%) recourant aux méthodes de contraception pour espacer, retarder ou limiter les naissances. Ce qui fait que la RDC reste encore un pays à fécondité élevée (soit 6 enfants par femme) ;
- Des déficits en matière d'informations sur les maladies endémiques, comme le VIH/SIDA et le paludisme. Ce qui fait qu'à l'heure actuelle, le taux de mortalité dû à ces différentes maladies reste encore très élevé.

Pour mesurer la performance générale du dispositif de l'offre des soins de santé, on recourt à un indice de disponibilité et de fonctionnement des éléments nécessaires à la fourniture des services de santé dans cinq domaines clefs. Il s'agit de l'aménagement et du confort des soins, des équipements essentiels, des précautions standards pour la prévention des infections, les capacités de diagnostics et les médicaments essentiels.

**Figure 2 : Indice de capacité opérationnelle générale des services et scores par domaine voir page 13 RNDH**



Il a été démontré<sup>17</sup> qu'à l'exception des équipements essentiels et des précautions standards, l'indice moyen de la RDC dans les autres catégories se situe à moins de 30% des capacités nécessaires d'opérationnalité pleine des services de santé. Ce qui réduit l'indice moyen de la nationale de disponibilité et de fonctionnement du dispositif de santé à 27%.

<sup>17</sup> Ministère de la Santé Publique (2014), Indice de disponibilité et de capacités opérationnelles des services de santé

On en arrive donc à considérer qu'en RDC l'offre de santé pendant la période 2014-2015, serait à la fois insuffisante et de mauvaise qualité.

Pour résoudre ce problème, plusieurs actions ont été menées. Elles concernent notamment le renforcement du cadre de planification, la construction, la réhabilitations et équipement des structures sanitaires, l'approvisionnement en médicaments et intrants, les campagnes de sensibilisation, la formation de personnel médical, la promotion de la planification familiale, l'appui au programme de lutte contre les maladies, etc.

#### **4.2.1.2.2. La demande**

Outre les problèmes de faible disponibilité et capacité opérationnelle des services de santé, il y a aussi les problèmes du côté de la demande qui se caractérisent par :

- Des difficultés d'accès aux services de santé pour les populations rurales en particulier ;
- Des difficultés d'accès aux soins de santé pour la catégorie des personnes considérées comme étant vulnérables ;
- La précarité des conditions socio-économiques des populations et les conséquences diverses des conflits armés successifs dans les pays limitent l'accès aux soins dans les zones concernées.

Ainsi, l'offre de la santé s'est avérée insignifiante pour faire face à la demande. Parmi les causes sous-jacentes à cette situation se trouve, entre autres, le faible niveau d'allocation des ressources en faveur du secteur. Il convient toutefois d'analyser en profondeur l'intervention de l'Etat dans le secteur à travers le budget afin de poser les bases de l'avènement d'une budgétisation pro-pauvre adaptée au contexte de la RDC dans un proche avenir.

#### **4.2.1.3 Intervention de l'Etat à travers le budget : quelques problèmes pratiques.**

Le tableau ci-dessus brossé, sur la situation sanitaire en RDC, relève l'existence des déficits quantitatifs et qualitatifs de l'offre des services de santé face à une demande de plus en plus croissantes numériquement et qualitative. Cette situation a ouvert un champ d'opportunité de commercialisation des services sanitaires à travers la prolifération des établissements et centres de santé privés. Ainsi la médecine privée s'est développée rapidement avec en substance une marchandisation croissante des services de santé essentiellement concentrée sur les lieux où la demande est solvable. Ce qui constitue une déviation sociale que l'Etat devrait corriger à travers l'allocation des moyens conséquents au secteur de la santé.

#### **4.2.1.4. Evolution des dépenses de la santé de 2014 à 2016 par rubrique.**

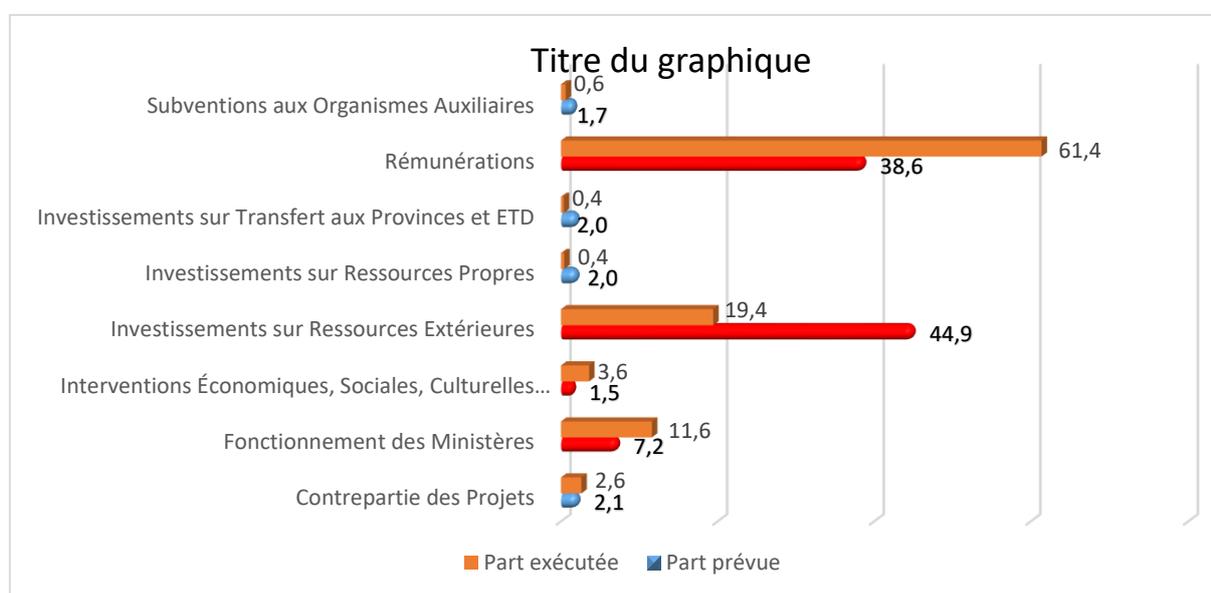
Le tableau qui suit présente quelques détails en rapport avec l'exécution budgétaire dans le domaine de la santé de 2014 à 2016. Pour bien mesurer la contribution du budget de l'Etat dans l'atteinte des objectifs du développement, on a isolé les dépenses de fonctionnement et de rémunération des autres dépenses directement liées aux investissements. Ainsi, ne seront prises en considération dans le cadre de cette partie d'analyse que les dépenses de contreparties des projets, les interventions économiques et sociales, les investissements sur ressources extérieures, les investissements sur ressources propres, les investissements sur transferts aux provinces ainsi que les subventions aux services.

**Tableau 12 : Exécution des dépenses de la santé de 2014 à 2016**

ANNEES RUBRIQUES	2014 A 2016			Part prévue	Part exécutée
	PREVISIONS	EXECUTION	%		
Contrepartie des Projets	25 294 878 656,00	19 660 180 145,61	77,7	2,1	2,6
Fonctionnement des Ministères	86 310 633 810,00	87 757 292 831,21	101,7	7,2	11,6
Interventions Économiques, Sociales, Culturelles et Scientifiques	18 399 572 274,00	27 126 578 319,10	147,4	1,5	3,6
Investissements sur Ressources Extérieures	540 469 587 071,00	147 013 382 183,34	27,2	44,9	19,4
Investissements sur Ressources Propres	23 788 081 300,00	3 085 581 421,12	13,0	2,0	0,4
Investissements sur Transfert aux Provinces et ETD	24 133 358 185,00	2 696 173 971,18	11,2	2,0	0,4
Rémunérations	464 608 478 872,00	464 004 804 778,25	99,9	38,6	61,4
Subventions aux Organismes Auxiliaires	20 052 853 091,00	4 528 407 771,80	22,6	1,7	0,6
<b>TOTAL</b>	<b>1 203 057 443 259,00</b>	<b>755 872 401 421,61</b>	<b>62,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**Source : Ministère du Budget/DPSB**

**Graphique 1 : Dépenses par rubrique du secteur de la santé de 2014 – 2016**



En analysant les crédits exécutés au secteur de la santé 2014 à 2016, le constat est que les dépenses ont été exécutées de CDF 755.872.401.421,61 contre une prévision de 1.203.057.443.259,00 ; soit un taux d'exécution de 62,8%.

Les rubriques des investissements sur ressources extérieures, sur ressources propres et sur le transfert aux provinces et ETD ont été respectivement exécutées à 27,2%, 13,0% et 11,2% par contre les fonctionnements de ministère, les Interventions Économiques, Sociales, Culturelles et Scientifiques et les rémunérations ont été de 101,7%, 147,4% et 99,9%

Les données du tableau montrent que le financement du secteur dans son ensemble, en termes d'investissement demeure faible par rapport aux dépenses de rémunération couplées aux dépenses de fonctionnement.

Il n'est pas vain de rappeler ici qu'aux termes des décisions d'Abuja, « les pays se sont engagés à mettre à disposition au moins 15% de leur budget public aux dépenses de la santé<sup>18</sup> ».

<sup>18</sup> PNUD/RDC ; Rapport national sur le développement humain 2016, croissance inclusive, développement durable et défi de la décentralisation, document officiel, inédit

Cependant les données du tableau prouvent à suffisance que la RDC a du mal à respecter cet engagement. Selon le ministère de la santé, l'élévation est bonne d'autant plus que le budget voté chaque année se situe généralement au-dessus de 10% au cours de ces dernières années. Cette performances bien que louable, cache néanmoins d'importants dysfonctionnement. En effet, il y a lieu de souligner à ce propos que :

- i. Le budget voté n'est exécuté qu'en partie ;
- ii. Les dépenses de rémunérations et celles de fonctionnement occupent, comme on l'a vu, une place prépondérante dans ce registre et ;
- iii. Le budget réalisé est, comme dit auparavant, fortement tributaire des ressources extérieures.

## **4.2.2. Secteur de l'éducation**

### **4.2.2.1. Importance de l'Education**

En RDC, comme partout ailleurs dans le monde, l'éducation constitue un puissant facteur de croissance et de lutte contre la pauvreté. En rapport avec la croissance, l'importance de l'éducation peut être perçue de deux manières, à savoir :

- Une population instruite et mieux formée est productive. Par conséquent, en produisant suffisamment cette population contribue à la création des richesses nécessaires au développement socio-économique du pays.
- Une population formée, recyclée et mieux informée apporte toujours une valeur ajoutée supplémentaire à la création des richesses. Ainsi, en devenant productive, elle améliore la courbe des possibilités de production de l'économie et contribue de ce fait à aligner celle-ci sur un sentier de croissance durable.

En rapport avec la lutte contre la pauvreté, on considère que :

- L'éducation contribue à la formation d'aujourd'hui pour créer les emplois de demain afin de sortir les individus formés de la pauvreté après demain à travers l'accès à un revenu décent procuré par le travail.

### **4.2.2.2 L'offre et la demande d'éducation en RDC : une situation qui tarde à s'améliorer**

#### **4.2.2.2.1. Offre de l'éducation**

Le gouvernement congolais a, selon le RNDH 2010<sup>19</sup> consenti des efforts visibles pour assurer depuis quelques années des actions en rapport avec l'instruction et la scolarité d'un plus grand nombre de congolaises et congolais. Il y a lieu de constater cependant que l'augmentation du taux de scolarisation s'accompagne d'un accroissement inquiétant de l'écart entre les sexes.

En outre, l'offre éducative en RDC est caractérisée par :

- La dégradation des infrastructures, la modicité des traitements et le manque de motivation de l'élite ou des enseignants qualifiés à travailler dans les milieux reculés en particulier. Ce qui a pour conséquence la baisse de la qualité de l'enseignement et le doute sur les diplômes au niveau international ;

---

<sup>19</sup> PNUD/RDC : Rapport national du développement humain, la décentralisation et la gouvernance démocratique face à l'impératif du développement humaine, document officiel, inédit

- L'augmentation du dispositif public de l'offre de l'éducation en termes d'écoles, de salles de classes et du personnel enseignant. Ce qui fait que le taux de scolarité puisse s'améliorer davantage depuis 2001
- La croissance fulgurante de l'offre privée de l'éducation. Ce qui a pour conséquences de faire de l'éducation un secteur pour l'investissement privé ou un domaine des affaires qui a largement contribué à l'augmentation et au développement de l'offre privée de l'éducation en RDC mais aussi à la dégradation de sa qualité ;
- Des fortes disparités de l'offre de l'éducation au niveau provincial. Ce qui fait que certaines provinces, comme l'ex Bandundu, affichent une offre d'éducation inférieure à leurs poids démographiques et à leurs populations scolarisables. En revanche, d'autres provinces, comme Kinshasa et les deux Kivu, ont un dispositif d'offre d'éducation inférieur ou égal à leurs poids démographiques.<sup>20</sup> ;
- Un taux d'encadrement scolaire faible, aussi bien au niveau du ratio élèves par salle de classe qu'à celui d'élèves par enseignant, et variable par province.

**Tableau 13 : Répartition de l'offre géographique d'éducation secondaire en RDC en 2014 (en %)**

Province	Pourcentage de l'offre nationale				Population en %
	Ecoles	Classes	Enseignants	Elèves	
Kinshasa	9,0	13,6	11,3	13,3	11,78
Bas-Congo	5,3	6,3	6,2	5,8	6,30
Bandundu	21,5	22,6	24,5	18,8	10,93
Equateur	11,9	9,4	9,3	8,4	9,89
Orientale	7,5	6,8	7,1	7,4	10,63
Nord Kivu	5,9	6,3	6,8	8,0	7,56
Sud Kivu	6,2	5,7	5,8	7,0	8,69
Maniema	3,8	3,2	3,5	3,0	2,71
Kasaï Oriental	6,7	6,7	6,5	7,7	8,80
Kasaï Occidental	10,1	8,0	8,7	7,6	8,09
Katanga	12,1	11,4	10,5	13,2	14,61
<b>RDC</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : PNUD/RDC : *Rapport national sur le développement humain, 2016*

#### 4.2.2.2. La demande éducative en RDC

La demande de l'éducation est caractérisée par :

- Une faible fréquentation en dessous de 7 ans, soit moins de 60% d'enfants. Ce qui constitue une des raisons majeures de la scolarisation tardive des enfants ;
- Une fréquentation différentielle entre filles et garçons, dans ce sens que les seconds affichent toujours un niveau de scolarisation plus élevé que celui des filles du même âge. Parmi les raisons qui militent en faveur de cette différence, il y a lieu de citer les mariages précoces, les grossesses non désirées ainsi que la coutume qui privilégie l'éducation des garçons au détriment des filles ;
- Un taux élevé d'abandons scolaires à cause notamment des difficultés financières ;
- Un accès difficile aux établissements scolaires suite à la distance qui sépare l'école des endroits où résident les élèves, plus particulièrement en milieu rural.

<sup>20</sup> PNUD/RDC, RNDH 2016

Pour résoudre ces problèmes, à la fois épineux et immédiat, le gouvernement de la République a entrepris un certain nombre d'actions. Celles-ci ont porté sur : l'élaboration des plans stratégiques de l'éducation, l'application de la mesure sur la gratuité de l'enseignement primaire, la réhabilitation et la construction des infrastructures scolaires, l'équipement des écoles en matériels et manuels scolaires ainsi que l'organisation des campagnes « tous les enfants à l'école. »

La mise en œuvre de ces actions ont permis de réaliser quelques progrès, parmi lesquels on peut citer : le niveau élevé de la population scolarisée soit 62,7%, un taux d'alphabétisation élevé (73,1%) et un taux de scolarisation au primaire évalué à 68,6%.<sup>21</sup>

Il sied de noter toutefois que les progrès accomplis sont encore très insuffisants et que le gouvernement doit entreprendre des efforts supplémentaires. Ceux-ci passent, entre autres, par l'amélioration du financement du secteur.

#### **4.2.2.3 Budgétisation de l'éducation scolaire en RDC : Encore beaucoup d'efforts à réaliser**

L'évolution du secteur de l'éducation a été marquée comme on l'a vu par un effet de disparité dans l'offre spatiale de l'éducation. Celle-ci ne répond pas adéquatement à la géographie de la population ni à celle de la demande de l'éducation.

Pour résoudre ce problème, il est nécessaire que le gouvernement puisse allouer de plus en plus de ressources au secteur de l'éducation. La demande en éducation est forte, mais elle est confrontée à une faible contribution financière de l'Etat. La part du budget de l'éducation s'est accrue jusqu'à atteindre 16% en 2014 contre 4% en 1990. Il s'avère cependant que l'exécution budgétaire n'a pas pu se faire dans les mêmes proportions comme démontré ci-dessous. Pour mieux canaliser les actions et les ressources mobilisées le gouvernement a mis en œuvre un Plan Intérimaire de l'Education 2012 -2015 (PIE).

##### **4.2.2.3.1. Evolution des dépenses de l'éducation de 2014 à 2016 par rubrique.**

Le tableau ci-après présente quelques détails en rapport avec l'exécution du budget dans le domaine de l'éducation primaire secondaire et professionnel en RDC de 2014 à 2016. Pour les mêmes raisons évoquées ci-dessus, il sera encore question ici d'isoler les dépenses directement liées aux investissements des autres dépenses.

---

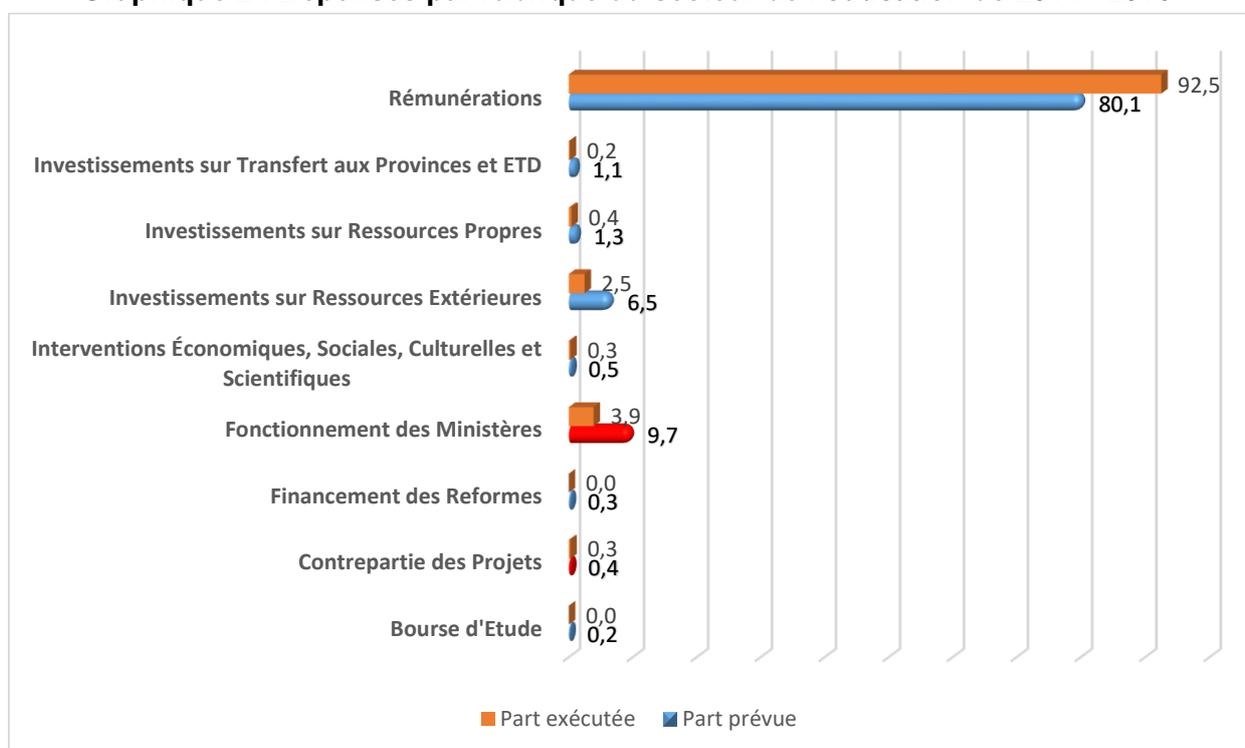
<sup>21</sup> RDC (2016), Mise en œuvre du programme d'action en faveur des pays les moins avancés (PMA) pour la décennie 2011-2020, Rapport national d'évaluation à mi-parcours, inédit.

**Tableau 14 : Exécution des dépenses de l'éducation de 2014 à 2016**

ANNEES	2014 A 2016			Part prévue	Part exécutée
	RUBRIQUES	PREVISIONS	EXECUTION		
Bourse d'Etude	5 700 000 000,00	466 038 662,30	8,2	0,2	0,0
Contrepartie des Projets	9 822 190 710,00	5 522 089 847,90	56,2	0,4	0,3
Financement des Reformes	8 000 000 000,00			0,3	0,0
Fonctionnement des Ministères	240 940 677 609,00	84 107 487 208,03	34,9	9,7	3,9
Interventions Économiques, Sociales, Culturelles et Scientifiques	11 227 362 000,00	5 554 587 697,75	49,5	0,5	0,3
Investissements sur Ressources Extérieures	161 823 159 739,00	53 532 686 919,25	33,1	6,5	2,5
Investissements sur Ressources Propres	31 366 723 990,00	9 487 744 703,59	30,2	1,3	0,4
Investissements sur Transfert aux Provinces et ETD	26 483 659 166,00	3 466 922 584,00	13,1	1,1	0,2
Rémunérations	1 999 387 309 712,86	2 006 502 884 831,76	100,4	80,1	92,5
<b>TOTAL</b>	<b>2 494 751 082 926,86</b>	<b>2 168 640 442 454,58</b>	<b>86,9</b>	100,0	100,0

Source : Ministère du Budget/DPSB

**Graphique 2 : Dépenses par rubrique du secteur de l'éducation de 2014 - 2016**



En analysant les crédits exécutés dans le secteur de l'enseignement 2014 à 2016, nous constatons que les dépenses ont été exécutées de CDF 2 168 640 442 454,58 contre une prévision de 2.494.751.082.926,86 ; soit un taux d'exécution de 86,9%.

Les rubriques des investissements sur ressources extérieures, sur ressources propres et sur le transfert aux provinces et ETD ont été respectivement exécutées à 33,1%, 30,2% et 13,1% par contre les rémunérations ont été exécutées à 100,4%.

### **4.2.3 Secteurs du genre**

#### **4.2.3.1 Importance du secteur**

Le Genre est un secteur important dans la croissance et la lutte contre la pauvreté. En effet, ce secteur permet, entre autres, de :

- Lutter contre le travail sale, par l'encadrement qu'il assure aux personnes vulnérables que sont les femmes et les enfants. Ceux-ci ne pourront pas de ce fait constituer un réservoir du travail sale comme la prostitution, le vol et le banditisme ;
- Contribuer à la sécurité de la communauté, par l'encadrement des personnes vulnérables, pour éviter à ceux-ci des pratiques telles que le jeu à risques, la vente d'héroïne, des vins et liqueurs indigènes, les faux monnayeurs, la médecine traditionnelle ainsi que le trafic des objets interdits ;
- Combattre l'immobilisme social en ouvrant aux pauvres les opportunités nécessaires en termes d'éducation, des meilleurs emplois, de la formation et de la santé. Ce qui leur permet de connaître une mobilité sociale.

#### **4.2.3.2 L'offre et la demande du Genre**

1°) L'offre du Genre est caractérisée, entre autres, par :

- L'implantation et l'installation des conseils locaux des femmes dans les centres urbains et ruraux du pays ;
- La promulgation de la loi portant sur l'équité de genre et l'égalité des droits, de chance et des sexes dans toute la vie nationale ;
- L'élaboration et l'adoption du document portant sur la politique Genre.

Des efforts engagés, il s'en est suivi une réduction des écarts entre hommes et femmes. L'indice de parité garçon/fille est passé à 0,97 ; 0,70 et 0,67 respectivement dans la primaire, le secondaire et le supérieur. Cependant, il persiste encore quelques problèmes notamment le taux de prévalence du VIH/SIDA qui est de 1,6 pour les femmes et 0,9 pour les hommes, et 61,1% de femmes vivent en dessous du seuil de pauvreté pour 51,3% d'hommes. 44% de femmes ne peuvent accéder aux opportunités économiques contre 22% des hommes.

2°) La demande du Genre comprend, entre autres, les volets ci-après :

- La réalisation d'une alphabétisation totale des femmes congolaises ;
- La recherche d'une participation des femmes congolaises à la gouvernance à proportion d'au moins 30% ;
- La participation de la femme congolaise à un emploi salarié dans des proportions d'au moins 30% ;
- La réduction des écarts en matière de parité entre filles et garçons dans tous les niveaux scolaires.

La faiblesse de l'offre vis-à-vis de la demande dans le domaine du genre serait à la base des inégalités persistantes dans le domaine du genre. Pour cela, il est grand temps de s'interroger sur le rôle que le budget a joué ou peut encore jouer pour établir l'équilibre entre l'offre et la demande du genre.

#### 4.2.3.3 Budgétisation ou genre : des défis énormes face à l'impératif de la lutte contre la pauvreté

Les principaux défis qu'il faut contourner afin de permettre au secteur de lutter efficacement contre la pauvreté sont les suivants : éliminer toutes les formes de violences sexuelles et des violences basées sur le Genre, éliminer les disparités et les inégalités du genre dans tous les domaines de la vie, améliorer le pouvoir économique de la femme et sa participation aux instances du pouvoir à tous les niveaux.

Pour atteindre ces objectifs, il faudra améliorer la capacité institutionnelle en matière de coordination des actions à mener et obtenir l'augmentation du budget à allouer dans le secteur.

#### 4.2.3.4. Evolution des dépenses du secteur du Genre, Famille et Enfants de 2014 à 2016 par rubriques.

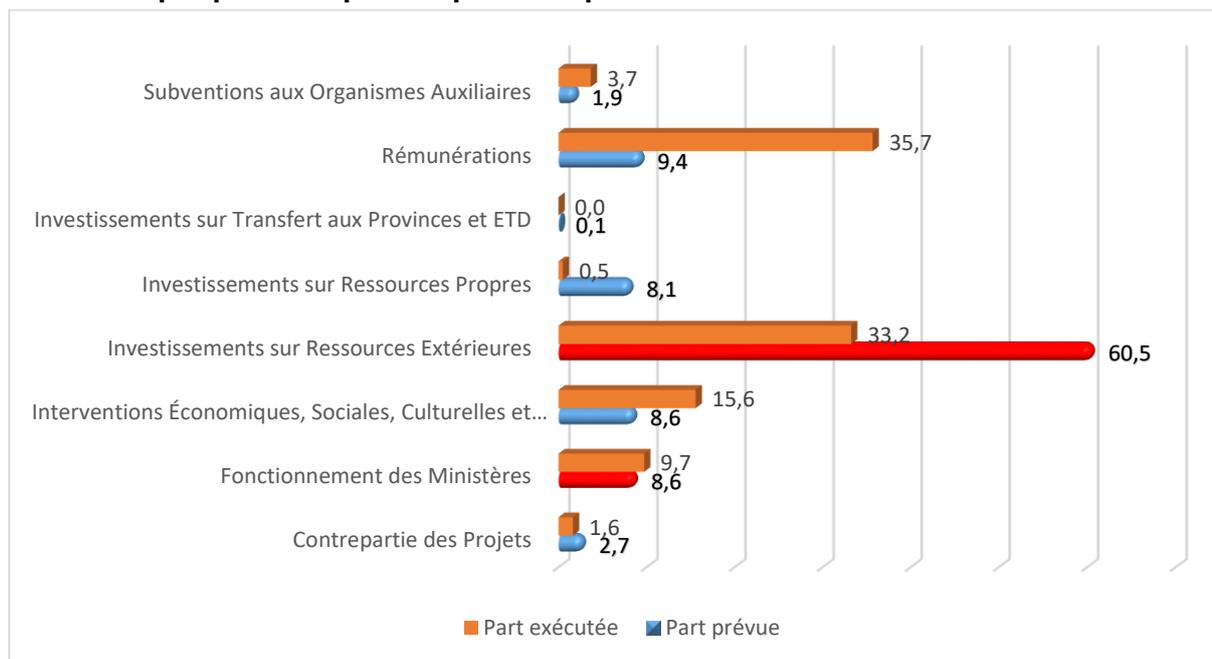
Le tableau 15 ci-dessous présente quelques détails sur l'exécution effective du budget de l'Etat dans le secteur du Genre, famille et enfants.

**Tableau 15 : Exécution du budget dans le secteur du Genre de 2014 à 2016**

ANNEES	2014 A 2016			Part prévue	Part exécutée
	PREVISIONS	EXECUTION	%		
Contrepartie des Projets	2 350 000 000,00	356 701 800,00	15,2	2,7	1,6
Fonctionnement des Ministères	7 402 870 330,00	2 118 921 140,99	28,6	8,6	9,7
Interventions Économiques, Sociales, Culturelles et Scientifiques	7 330 390 000,00	3 390 539 258,03	46,3	8,6	15,6
Investissements sur Ressources Extérieures	51 834 150 938,00	7 234 809 845,36	14,0	60,5	33,2
Investissements sur Ressources Propres	6 964 215 803,00	105 210 144,00	1,5	8,1	0,5
Investissements sur Transfert aux Provinces et ETD	99 473 234,00		0,0	0,1	0,0
Rémunérations	8 035 092 002,00	7 766 531 980,00	96,7	9,4	35,7
Subventions aux Organismes Auxiliaires	1 657 640 500,00	797 854 187,00	48,1	1,9	3,7
<b>TOTAL</b>	<b>85 673 832 807,00</b>	<b>21 770 568 355,38</b>	<b>25,4</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**Source : Ministère du Budget/DPSB**

**Graphique 3 : Dépenses par rubrique du secteur du Genre de 2014 - 2016**



En analysant les crédits exécutés au secteur Genre de 2014 à 2016, nous constatons que les dépenses ont été exécutées de CDF 21.770.568.355,38 contre une prévision de CDF 85.673.832.807,00, soit un taux d'exécution de 25,4%.

Les rubriques des investissements sur ressources extérieures, sur ressources propres et sur le transfert aux provinces et ETD ont été faiblement exécutées par contre les rémunérations ont été exécutées à 96,7%.

D'une manière générale, le budget du secteur est caractérisé au niveau national par la modicité des sommes allouées. Au niveau des ressources extérieures ; le budget est, en dehors de quelques interventions ciblées par les partenaires, plus lié aux interventions événementielles qui intéressent les bailleurs des fonds (journée de la femme, sommets internationaux sur la femme, foire de la femme...).

#### **4.2.4 Contribution des secteurs sociaux à la croissance et à la lutte contre la pauvreté : quelques contraintes**

##### **4.2.4.1 De l'intégration sociale à la croissance inclusive : le rôle du budget à l'épreuve**

Le scénario du développement, qui a été retenu, dans le cadre de l'étude prospective nationale<sup>22</sup> prévoit un développement de la RDC vers une économie à croissance inclusive dans le futur. Cette croissance inclusive suppose la combinaison de trois niveaux d'inclusion que sont l'inclusion sociale, l'intégration spatiale et l'inclusion sectorielle ces trois niveaux d'inclusion devront progressivement entraîner l'évolution de la RDC vers une accumulation extensive ancrée sur une économie extractive et agricole.

<sup>22</sup> F. Munkeni, Propositions des domaines prioritaires du PNSD, communication faite lors de l'atelier du recadrage du PNSD en mars 2018

L'inclusion ou l'intégration sociale est considérée comme un catalyseur majeur de la croissance inclusive dans ce schéma de développement. Elle suppose la participation active de la force du travail (le capital humain) dans le processus du développement. Pour ce faire, le pouvoir public est censé mener des actions allant de la valorisation des ressources humaines à l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base (santé, alphabétisation, assainissement, équité, genre, planification familiale...). La matérialisation de ces objectifs passe par l'augmentation de la part budgétaire à allouer aux secteurs directement concernés. Il s'agit des secteurs de la santé, de l'enseignement et de Genre dont les réalisations budgétaires, de 2014 à 2016 ont été insignifiantes comme démontré dans le tableau ci-après.

**Tableau 16 : Exécution des dépenses par administration de 2014 à 2016 en CDF**

Section	Budget voté	Exécution	Taux en % du total
Santé	1.203.057.443.259,00	755.872.401.421,62	62,8
Enseignement	2.494.751.082.926,86	2.168.640.442.454,58	86,9
Genre et Famille	85.673.832.807,00	21.770.568.355,38	25,4

**Source : Ministère du Budget/DPSB**

Le Gouvernement devrait, pour permettre aux secteurs pro-pauvre susmentionnés de bien lutter contre la pauvreté, à assurer un transfert équitable des ressources des exigences (Gouvernance et Sécurité) vers les exigibles (croissance et sociaux).

En ce qui concerne les secteurs de la croissance, il est postulé l'accroissement des dépenses publiques sur les cinq prochaines années. Celui-ci serait impulsé principalement par le financement des investissements nécessaires à la diversification de l'économie (agriculture, infrastructures...). Ce qui nécessite, entre autres, l'allocation d'au moins 10% du budget national à chacun des ministères précités.

De même, une attention bien soutenue, au cours de cinq prochaines années, devrait être portée sur les dépenses sociales pour permettre aux ménages de faire face aux difficultés économiques. Ce qui suppose l'allocation d'une part croissante du budget de l'Etat aux secteurs de la santé, de l'enseignement et du genre en vue de promouvoir respectivement le développement des zones de santé, la construction des infrastructures scolaires, l'acquisitions de matériels pédagogiques, le renforcement des capacités des enseignants et le renforcement de l'équité du Genre ainsi que le planning familiale. Il faudra pour cela transférer au moins 15% du budget à la santé, 20% du budget à l'enseignement et 8% au profit du Genre, enfants et famille.

#### **4.2.4.2. De la productivité du capital humain à la réduction du chômage : la nécessité d'investir davantage dans les secteurs sociaux.**

Les déterminants de la productivité totale des facteurs ont fait l'objet de plusieurs travaux aussi bien théoriques qu'empiriques (Griliches, 1994)<sup>23</sup>, Collins et Bosworth (1996)<sup>24</sup>, Senhadji (1999).<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Griliches, Z. (1994) : « Productivity R&D, and the data constraint », American Economic Review, Vol.81, n°1, (March 1994), Pp1-23

<sup>24</sup> Collins & Bosworth (1996): "Economic Growth in Est Africa: Accumulation versus Assimilation" Brookings paper on Economic Activity, Vol 1996, n°2, pp15-203

<sup>25</sup> Senhadji, A(1999) : »Sources of Economic Growth : An extensive Growth Accounting Exercise", in IMF working paper, n°99/77, (June 1999), 50p

Ces travaux ont eu le mérite d'identifier une série de facteurs, macroéconomiques et microéconomiques, qui en fixent l'évolution.

Il est toutes fois reconnu que certains facteurs sont robustement corrélés à la croissance du PIB. Il s'agit des facteurs tels que la stabilité macroéconomiques, l'investissement, le capital humain, l'inflation et la consommation.

S'agissant plus précisément du capital humain, le développement récent de l'économie nationale note une tendance baissière de la productivité de ce facteur. Dans ce cadre, il est apparu opportun de retenir l'inversion de cette tendance baissière comme une préoccupation majeure. Celle-ci devrait, à l'instar de ce qui s'est passé dans d'autres pays africains notamment au Bénin<sup>26</sup>, être au cœur des stratégies et politiques d'accélération de la croissance, de réduction de la pauvreté et de réalisation des ODD.

Ces stratégies pourront à leur tour améliorer la productivité du capital humain en RDC, réduire le chômage et accélère davantage la croissance pour permettre au pays de devenir émergent en 2040. Le tableau n°17 ci-dessous présente quelques paramètres d'émergence de la RDC d'ici 2040.

---

<sup>26</sup> PNUD/Bénin (2011) : Politiques de croissance pro-pauvre : contraintes et défis au Bénin, Document de travail, inédit, p.235

**Tableau 17 : Paramètres du scénario de développement de la RDC d'ici 2040.**

	<b>2012</b>	<b>Croissance</b>	<b>2017</b>	<b>Croissance</b>	<b>2020</b>	<b>Croissance</b>	<b>2040</b>
Population active (15-64 ans) en Millions	4.739		5.877		9.400		12.200
Revenu par habitant (1usd=1300FC 2017)	626		725		1093		1.654
PIB (constant en millions de FC 2017)	8.208.410	7,51%	11.790.751	7,00%	28.413.883	7,00%	55.894.408
Taux d'emploi (%)	48%		48%		48%		53%
Productivité du travail en FC/personne	3.587,6	2,98%	4.155,2	3,20%	6.275,9	3,20%	8.574,8

**Source : JICA, projet d'élaboration du plan directeur des transports urbains dans la ville de Kinshasa.**

Les données du tableau indiquent que pour atteindre le taux de croissance de 7% en moyenne, sur la période 2012-2040, la productivité devrait s'accroître de 3,13% en moyenne sur la période. Ce qui est contraire à son accroissement observé sur la période 2001-2010, dont la tendance est baissière.

Les contributions requises en termes de revenu par habitant et des taux d'emplois, dans ce scénario d'émergence de la RD, devraient être de 626 à 1654 USD/habitant et de 48% à 53% d'employabilité du capital humain. Sur la période 2001-2010, leurs contributions moyennes n'ont guère dépassé 500usd/habitant et 30% d'employabilité.

Ainsi, le profil de contribution du capital humain est compatible avec le sentier de la croissance souhaitable pour atteindre les ODD et accélérer la marche du pays vers l'émergence. Ces résultats confortent l'observation déjà faite à partir de l'expérience d'émergence économique en Asie du Sud-Est<sup>27</sup>, selon laquelle l'amélioration de la productivité totale des facteurs et sa croissance soutenue constituent les principaux déterminants de l'accélération de la croissance et de lutte contre la pauvreté.

De ce qui précède, deux axes pourraient être privilégiés dans le cadre de l'accélération de la croissance afin d'atteindre un niveau compatible avec l'atteinte des ODD et de l'émergence du pays. Le premier axe concerne l'amélioration du capital humain, le second a trait aux investissements nécessaires pour renforcer la mise en œuvre des actions dans les domaines de la santé, de l'enseignement et du Genre comme déjà évoqué dans ce rapport. Pour ce faire, il est nécessaire de mettre en évidence l'efficacité de la politique budgétaire en RDC pendant la période 2014-2016. Celle-ci pourra à son tour servir de sous bassement à l'avènement d'une budgétisation pro-pauvre en RDC dans le futur.

#### **4.2.4.3 De l'efficacité de la politique budgétaire à la budgétisation pro pauvre : quelques recommandations pratiques**

Dans le cadre de ce rapport, l'efficacité du financement public sera mesurée à travers la contribution de ce dernier aux dépenses publiques pro-pauvres, aux dépenses de l'éducation, de la santé ainsi qu'aux investissements publics pro-pauvres réalisés en RDC pendant la période.

- En ce qui concerne les dépenses publiques, des études<sup>28</sup> ont montré dans le passé qu'un choc de 1% sur celles-ci a une réaction, immédiate certes, mais de faible ampleur sur l'IDH (soit 0,0028%). Ce qui revient à dire que la redistribution des fruits de la croissance, sur les pauvres en particulier, est très faible. Un tel niveau de redistribution budgétaire est socialement inefficace en termes de réduction de la pauvreté en RDC.
- S'agissant des dépenses liées à l'éducation, les mêmes études<sup>29</sup> ont révélé l'existence d'une faible réaction de l'IDH vis-à-vis d'un choc survenu dans ces dépenses (soit 0,0005%). Ceci est d'autant vrai que, comme déjà démontré dans ce rapport, le déficit éducationnel en RDC est important, mais plus encore il est doublé d'une inégalité entre les pauvres et les non pauvres, les provinces, les milieux de résidence ainsi que les ménages.

---

<sup>27</sup> Chen, E.K.Y (1997): "The total factor productivity debate: Determinants of economic Growth in East Asia", Asian-Pacific Economic Literature, Vol. 11, n°1, (May 1997), pp.18-38

<sup>28</sup> Munkeni M. J. (2018), Gestion Budgétaire, Croissance et lutte contre la pauvreté en RDC ; projet de thèse de doctorat en cours d'élaboration, inédit Faculté des Sciences Economiques, UNIKIN

<sup>29</sup> Munkeni M. J. (2018), op.cit

- Pour ce qui est des dépenses allouées au secteur de la santé, la même source<sup>30</sup> fait état de l'existence d'une proportion faible de l'IDH (soit 0,0011% en moyenne) en réaction à un choc de 1% du budget de la santé. Cette faible redistribution du budget de la santé au profit des pauvres justifie la faiblesse d'accès aux soins de santé en RDC et l'état sanitaire déplorable de la population en particulier dans le milieu rural.
- Concernant les dépenses d'investissement, toujours d'après la même source, on a observé l'existence d'un lien positif mais faible entre une variation de 1% de ces dépenses et la réaction en termes de variation de l'IDH, soit 0,0013% en moyenne. Cette faible réaction est le reflet du manque d'intérêt des politiques mises en place vis à vis de la programmation des investissements en faveur des pauvres. A titre d'exemples, les constructions des écoles, des forages et des centres de santé ainsi que les projets d'électrification rurale dans les zones les plus défavorisées pouvaient contribuer à renforcer la productivité du travail dans les zones concernées. Ce qui n'a malheureusement pas été le cas.

Pour faire face à cette situation, combien déplorable, il est recommandé au Gouvernement d'explorer les pistes appropriées à la mise en place d'une politique budgétaire pro-pauvre dont les grandes lignes peuvent être les suivantes ;

- Opérer des ciblage des investissements et des incitations au financement de l'éducation au profit des plus pauvres pour briser le cercle vicieux de la pauvreté éducationnelle.
- Renforcer le financement des mesures d'accès aux soins de santé de manière à contribuer à développer le potentiel productif des pauvres en vue de leur donner plus de chance d'appartenir au moins à la classe moyenne.
- Mettre à contribution les dépenses publiques productives (secteurs productifs) pour agir favorablement sur la croissance. Ce qui aura pour avantage d'embaucher les chômeurs, de générer des externalités et de transférer des ressources vers les pauvres grâce à l'amélioration des performances productives de l'économie.

#### **4.2.5 Secteurs des infrastructures**

##### **4.2.5.1 Importance du secteur des Infrastructures**

Le faible accès aux infrastructures socioéconomiques– marchés, écoles, centres de santé de base, services publics locaux, etc. – dans les zones rurales est l'un des facteurs les plus importants du maintien des pauvres dans leurs conditions de vie et d'exclusion du processus de création de richesse. En Asie, des études ont montré que, dans les villages les mieux desservis, les engrais étaient 14 % moins cher, les salaires 12 % plus élevés et la productivité agricole 32 % plus forte que dans les villages mal desservis.

Selon l'étude du FIDA de 2001<sup>31</sup>, environ 700 millions de ruraux dans les zones rurales d'Afrique subsaharienne vivent à plus de deux kilomètres d'une route praticable par tous les temps, et les femmes consacrent en moyenne cinq heures par jour au transport seulement pour assurer la subsistance de leur foyer. La situation pourrait être bien pire en République Démocratique du Congo étant donné la faible densité de la population 38,27 h/km<sup>2</sup> et la forte proportion de routes dégradées dans le pays.

<sup>30</sup> Munkeni M. J. (2018), op. cit.

<sup>31</sup> Fonds International pour le Développement Agricole (2001), Evaluation de la pauvreté rurale en Afrique de l'Ouest et du Centre

L'enclavement du milieu rural constitue un frein important pour le développement des activités économiques agricoles et pour les politiques de réduction de la pauvreté rurale. Dans ces conditions, les pistes rurales constituent un maillon essentiel du développement rural, car elles assurent plusieurs fonctions : la collecte et l'acheminement des produits agricoles, l'acheminement des intrants agricoles, l'accès aux services sociaux de base, etc.

Dans les lignes qui suivent, nous nous sommes proposé de présenter la volonté affichée du gouvernement dans le DSCR2 de développer les infrastructures afin de soutenir globalement les activités productives.

## **Développer les infrastructures de soutien aux activités de production<sup>32</sup>**

### ***A. Renforcer le secteur des transports***

Le territoire congolais reste en partie enclavé, seul le transport aérien permet de joindre toutes les capitales provinciales. Le réseau routier national, long de 152.400 km qui comporte seulement 2% de tronçons revêtus, est dans un état de délabrement avancé.

Les routes prioritaires d'intérêt général couvrant 30.786 km comptent 25% des routes en bon état, 16% en état moyen et 59% en mauvais état. Quant au réseau de desserte agricole, s'étalant sur 86.821 km, 11% seulement sont en bon état. L'exploitation de transport routier dominé par de petites entreprises informelles, se traduit par des coûts généralement très élevés pour les usagers. Le réseau ferroviaire national long de 5.033 Km, dont 858 Km électrifiés, est en très mauvais état du fait d'un manque systématique d'entretien et de travaux de réhabilitation. Le transport fluvial et lacustre, long de 16.238 km des voies navigables se bute à un problème de navigabilité entravée par l'absence de dragage et l'insuffisance des investissements en infrastructures, notamment les balises.

Son exploitation est dominée par des opérateurs privés. En plus, la population établie dans le monde rurale, loin d'être concentrée le long des axes routiers, est plutôt disséminée en micro villages de 10-20-30 cases, et très rarement concentrée de manière à ce qu'il soit possible de leur assurer ensemble, à des coûts raisonnables, l'accès aux services de base.

La vision du Gouvernement dans le secteur des transports<sup>33</sup> consiste à garantir la mobilité nationale afin de soutenir la croissance économique et la sécurité nationale, à travers la réforme de la politique économique des transports pour aboutir à un système de transport moderne.

Pour matérialiser cette vision, la stratégie du Gouvernement consiste à : (i) moderniser le cadre institutionnel et réglementaire du secteur et des sous-secteurs de transport ; (ii) procéder à la transformation des entreprises publiques du secteur en sociétés commerciales afin de les rendre compétitives, fiables et capables d'assurer des services réguliers et de qualité à l'utilisateur ; (iii) mettre en œuvre des partenariats publics privés en vue de mobiliser des financements importants pour les infrastructures et les équipements ; (iv) remettre à niveau le personnel technique des entreprises et de l'administration.

***En ce qui concerne les infrastructures de transport***, le Gouvernement vise, par le désenclavement du territoire national et le développement des axes de transport prioritaires, à asseoir la stabilité et la croissance économique, à améliorer l'accès aux services sociaux et à réduire la vulnérabilité des pauvres.

---

<sup>32</sup> Document de Stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté – DSCR2

<sup>33</sup> Note des stratégies sectorielles des transports du 04 décembre 2009, p.21

**Dans le domaine routier**, la stratégie d'intervention porte sur : (i) la réhabilitation des anciennes routes bitumées et la construction de nouvelles routes notamment les grands axes routiers Kinshasa-Lubumbashi-Bukavu-Goma-Kisangani ainsi que Batshamba à Kananga en vue d'assurer le désenclavement des provinces du Centre et de l'Est du pays. (ii) la réouverture du réseau en terre resté longtemps fermé en vue permettre le rétablissement du trafic etc., (iii) la protection et l'entretien des routes en bon état par l'instauration notamment du cantonnage manuel dans les milieux ruraux.(iv) le renforcement des capacités des organismes en charge de la gestion du réseau routier. Les trois priorités dans ce domaine concernent (i) l'entretien des routes par la consolidation du Fonds National d'Entretien Routier (FONER), d'autre part par une mobilisation du cantonnage manuel ; (ii) la poursuite des plans actuels d'investissement par la réhabilitation des corridors routiers principaux et la réhabilitation des routes rurales essentielles à l'accès du secteur agricole aux marchés; (iii) et la réforme des opérateurs publics du sous-secteur.

**En ce qui concerne les voiries urbaines**, un accent particulier sera mis sur la ville province de Kinshasa, siège des Institutions nationales, sans pour autant exclure les autres Provinces, où le Gouvernement s'engage à la réhabilitation et à la modernisation des voiries dans tous les Chefs-Lieux et les autres Villes principales.

**Dans le domaine ferroviaire**, la grande priorité est la restructuration financière et opérationnelle de la SNCC<sup>34</sup> dont le rôle est stratégique pour le secteur minier, un vaste plan de redressement est engagé à cet effet.

**Concernant le transport aérien**, la priorité sera l'amélioration des infrastructures et équipements aéroportuaires ainsi que l'amélioration et la diffusion du cadre réglementaire sur l'aviation civile et la sécurité aérienne.

**En matière de transport par voie d'eau**, les priorités sont : (i) l'aménagement des voies navigables, (ii) la réhabilitation des quais fluviaux, et (iii) la réalisation d'investissements portuaires majeurs, au premier rang desquels la construction du port en eau profonde à Banana.

Pour la période de mise en œuvre de la stratégie, la poursuite de la réforme des autres entreprises publiques de transport, sur la base des nouveaux textes d'organisation récemment promulgués, constituera une priorité essentielle. Un plan de gouvernance applicable à l'ensemble du secteur sera développé. Par ailleurs, des actions de restructuration spécifiques visant à améliorer l'efficacité des opérations et des acquisitions d'équipements d'urgence seront réalisées pour la Compagnie des Voies Maritimes (CVM), la Régie des voies aériennes (RVA), la Société Commerciale des Transports et des Ports (SCTP), et la Régie des voies fluviales (RVF). Des mesures réglementaires seront également prises en vue de mettre en place un environnement favorable au développement de partenariats publics-privés et améliorer la mise en conformité avec les normes internationales et régionales. La prise en compte de l'environnement sera également promue dans le secteur (cf. pilier IV).

---

<sup>34</sup> SNCC : Société Nationale des Chemins de fer du Congo, un des trois opérateurs du secteur ferroviaire.

## ***B. Accroître la production électrique et améliorer l'accès des populations à l'électricité***

La puissance électrique installée en RDC ne représente que 2,5% de son énorme potentiel hydroélectrique évalué à plus de 100.000MW et dont près de la moitié est hors service faute de maintenance et de rénovation. En outre, la capacité des systèmes de transport et de distribution est insuffisante. La production d'électricité ne parvient pas à couvrir la demande nationale et la fourniture d'électricité est sujette à de nombreuses coupures, handicapant sérieusement les secteurs productifs de l'économie et entravant la croissance. La fourniture d'électricité est également le service public le moins apprécié des usagers. La Société Nationale d'Electricité (SNEL) connaît aussi des difficultés financières très importantes dues notamment au non-paiement des arriérés de l'Etat et des services paraétatiques rendant ainsi la contribution du secteur au PIB très insuffisante.

La politique du Gouvernement vise à couvrir les besoins énergétiques nationaux par le développement de la production électrique, améliorer l'accès des populations à l'électricité, accroître l'exportation d'électricité à la sous-région et développer les énergies renouvelables (énergie verte) pour la protection de l'environnement (cf. pilier IV du DSCR2).

L'accomplissement de ces objectifs passe par la réforme et la libéralisation du secteur (production et/ou distribution), ainsi que l'augmentation des investissements publics et privés dans le secteur. Dans ce contexte, le Gouvernement entend achever la restructuration de la Société Nationale d'Electricité (SNEL), promulguer le code de l'électricité et mettre en place une Autorité de Régulation. Il est également prévu le renforcement de l'interconnexion électrique avec les pays voisins et notamment avec le SAPP (*Southern Africa Power Pool*, regroupant la plupart des sociétés d'électricité des pays de l'Afrique australe), la réhabilitation des centrales électriques et des infrastructures de transport et de distribution existantes, la réalisation de nouvelles infrastructures énergétiques et l'extension du réseau de distribution à des nouvelles agglomérations.

En vue d'accroître l'accès à l'énergie en milieu rural et dans les villes secondaires, une Agence d'Electrification Nationale et un Fonds National d'Electrification seront créés. En outre, le Gouvernement compte lancer les projets des quatre centrales hydroélectriques de Kakobola, de Grand Katende, de Zongo II et d'Ivugha. Il compte lancer aussi les mégaprojets d'Inga III et Grand Inga ainsi que d'autres projets d'aménagement parmi les 213 autres sites hydroélectriques déjà identifiés. Dans le cadre de la promotion des autres formes d'énergies renouvelables, le Gouvernement mettra en place un cadre juridique et réalisera des projets en matière d'énergies solaire (chefs-lieux de territoire), éolienne et biomasse et de production d'électricité à partir du gaz (ex. gaz méthane du lac Kivu).

## ***C. Développer le secteur de la Poste, des télécommunications et des technologies de l'information et de la communication***

Les réseaux postaux et de téléphonie fixe, dont les principaux acteurs sont des entreprises publiques, n'ont pas pu résister au développement du mobile, faute d'infrastructures devant accompagner ce développement, de moyens financiers et de vision stratégique. Le taux de couverture est ainsi estimé à 50% du territoire et 20% de la population. L'accès à l'internet reste très limité. La RDC n'est pour l'instant pas encore connectée au réseau mondial de câbles en fibre optique sous-marins. Le cadre réglementaire de la téléphonie mobile est fondé sur un modèle qui n'a jamais été mis en place et les opérateurs privés ont développé leurs propres réseaux.

La vision du Gouvernement consiste à améliorer significativement la contribution de la poste et des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) au développement économique et social du pays conformément à la *Stratégie de développement du secteur des télécommunications et des technologies de l'information et de la communication de la RDC (Juillet 2009)* et au *Plan Intégral de réforme et de Développement Postal (PIDEP)*. Pour matérialiser cette vision, les axes stratégiques de la politique du secteur comprennent le renforcement du cadre réglementaire et institutionnel, le développement des réseaux et services de la poste et des télécommunications et le développement des technologies de l'information et de la communication.

Concernant **le cadre réglementaire et institutionnel**, les actions retenues concernent l'adaptation du cadre légal et réglementaire, la répartition des rôles au niveau institutionnel, l'adaptation des régimes et modes d'octroi des licences et autorisations, le renforcement de la régulation, la planification et la gestion des fréquences radioélectriques, la taxation spécifique du secteur et la mise en œuvre de l'accès universel. En ce qui concerne **la stratégie de développement des réseaux et services de la poste et des télécommunications**, il est envisagé la restructuration de la SCPT (ex OCPT) et de RENATELSAT, la mise en œuvre d'un réseau national à haut débit et l'accès international à haut débit. Pour ce qui est de la **stratégie de développement des technologies de l'information et de la communication**, le Gouvernement compte mettre en place un cadre institutionnel des TIC, informatiser les services de l'Etat, encadrer et renforcer les capacités des entreprises ainsi que de la population dans l'appropriation des TIC.

#### 4.2.5.2 Les moyens publics mis à la disposition du secteur des infrastructures

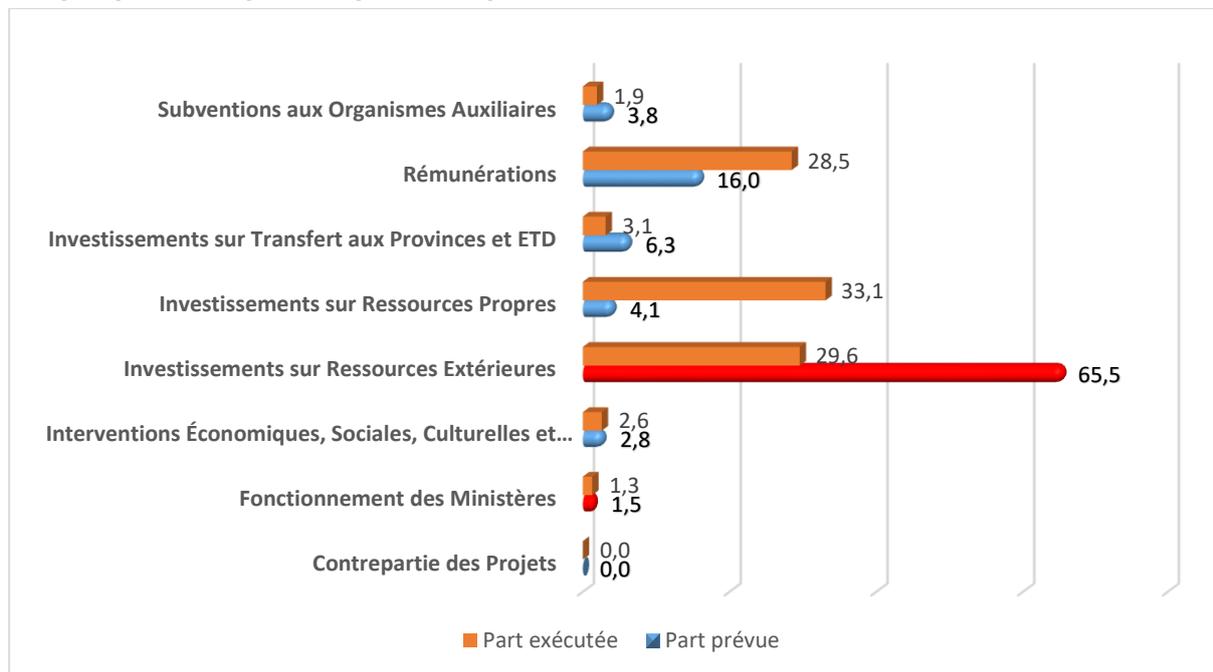
Le tableau ci-dessous présente quelques détails en rapport avec l'exécution du budget dans le domaine des infrastructures et travaux publics de 2014 à 2016. Pour les mêmes raisons évoquées ci-dessus, il sera encore question ici d'isoler les dépenses directement liées aux investissements des autres dépenses.

**Tableau 18 : Exécution du budget dans le secteur des Infrastructures et Travaux Publics de 2014 à 2016**

ANNEES	2014 A 2016			Part prévue	Part exécutée
	PREVISIONS	EXECUTION	%		
Contrepartie des Projets				0,0	0,0
Fonctionnement des Ministères	10 915 806 134,00	4 993 713 920,41	45,7	1,5	1,3
Interventions Économiques, Sociales, Culturelles et Scientifiques	19 574 141 546,00	9 997 220 258,23	51,1	2,8	2,6
Investissements sur Ressources Extérieures	465 691 298 507,00	114 614 890 562,17	24,6	65,5	29,6
Investissements sur Ressources Propres	29 362 618 184,00	128 211 951 521,92	436,7	4,1	33,1
Investissements sur Transfert aux Provinces et ETD	44 448 783 121,00	12 069 496 114,20	27,2	6,3	3,1
Rémunérations	114 109 674 512,00	110 356 740 823,63	96,7	16,0	28,5
Subventions aux Organismes Auxiliaires	26 862 592 354,00	7 441 793 587,75	27,7	3,8	1,9
<b>TOTAL</b>	<b>710 964 914 358,00</b>	<b>387 685 806 788,31</b>	<b>54,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Source : DPSB/Ministère du Budget

**Graphique 4 : Dépenses par rubrique du secteur des ITPR de 2014 - 2016**



En analysant les crédits exécutés dans le secteur des ITPR de 2014 à 2016, nous constatons que les dépenses ont été exécutées de CDF 387 685 806 788,31 contre une prévision de CDF 710 964 914 358,00 ; soit un taux d'exécution de 54,5%.

La rubrique des investissements sur ressources propres a été exécutée à 436,% et la rubrique rémunérations à 96,7%.

Les rubriques investissement investissements sur ressources extérieures et investissements sur transfert aux provinces et aux ETD ont été faiblement exécutées, soit 24,6% et 27,2%.

En conclusion, nous constatons le déséquilibre criant entre les ambitions affichées du gouvernement à travers le DSCR2 et la modicité des moyens mis à la disposition du secteur.

#### 4.2.6 Secteurs de l'agriculture

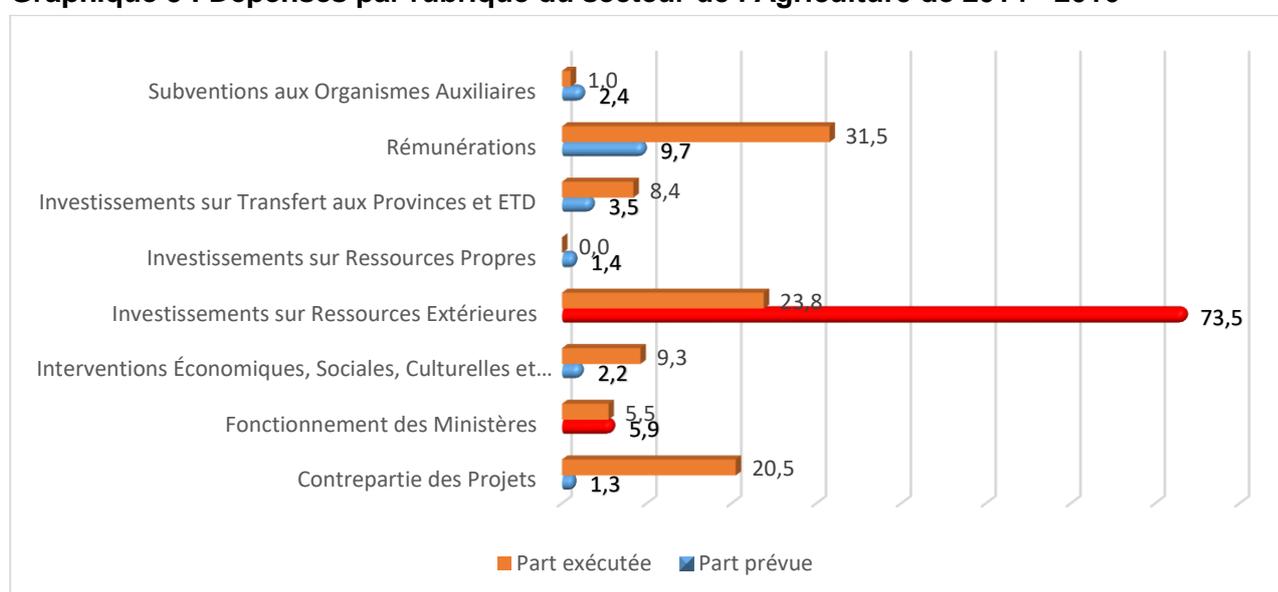
Les tableaux ci-après présentent quelques détails en rapport avec l'exécution du budget dans le domaine agricole (Ministère de l'Agriculture, Pêche et Elevage, Développement rural, réserves stratégiques et service National) de 2014 à 2016. Pour les mêmes raisons évoquées ci-dessus, il sera encore question ici d'isoler les dépenses directement liées aux investissements des autres dépenses.

**Tableau 19 : Dépenses par rubriques des ministères de l'agriculture, Pêche et Elevage et développement rural**

ANNEES	2014 A 2016			Part prévue	Part exécutée
	RUBRIQUES	PREVISIONS	EXECUTION		
Contrepartie des Projets	12 077 985 564,50	54 453 490 455,93	450,8	1,3	20,5
Fonctionnement des Ministères	53 886 023 746,00	14 567 616 618,63	27,0	5,9	5,5
Interventions Économiques, Sociales, Culturelles et Scientifiques	20 127 666 470,00	24 603 695 553,34	122,2	2,2	9,3
Investissements sur Ressources Extérieures	667 603 091 387,00	63 255 205 661,93	9,5	73,5	23,8
Investissements sur Ressources Propres	13 128 488 000,00		0,0	1,4	0,0
Investissements sur Transfert aux Provinces et ETD	31 942 527 678,00	22 383 654 795,67	70,1	3,5	8,4
Rémunérations	87 666 452 497,00	83 863 658 101,00	95,7	9,7	31,5
Subventions aux Organismes Auxiliaires	21 600 000 000,00	2 738 613 201,81	12,7	2,4	1,0
<b>TOTAL</b>	<b>908 032 235 342,50</b>	<b>265 865 934 388,31</b>	<b>29,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Source : DPSB/Ministère du Budget

**Graphique 5 : Dépenses par rubrique du secteur de l'Agriculture de 2014 - 2016**

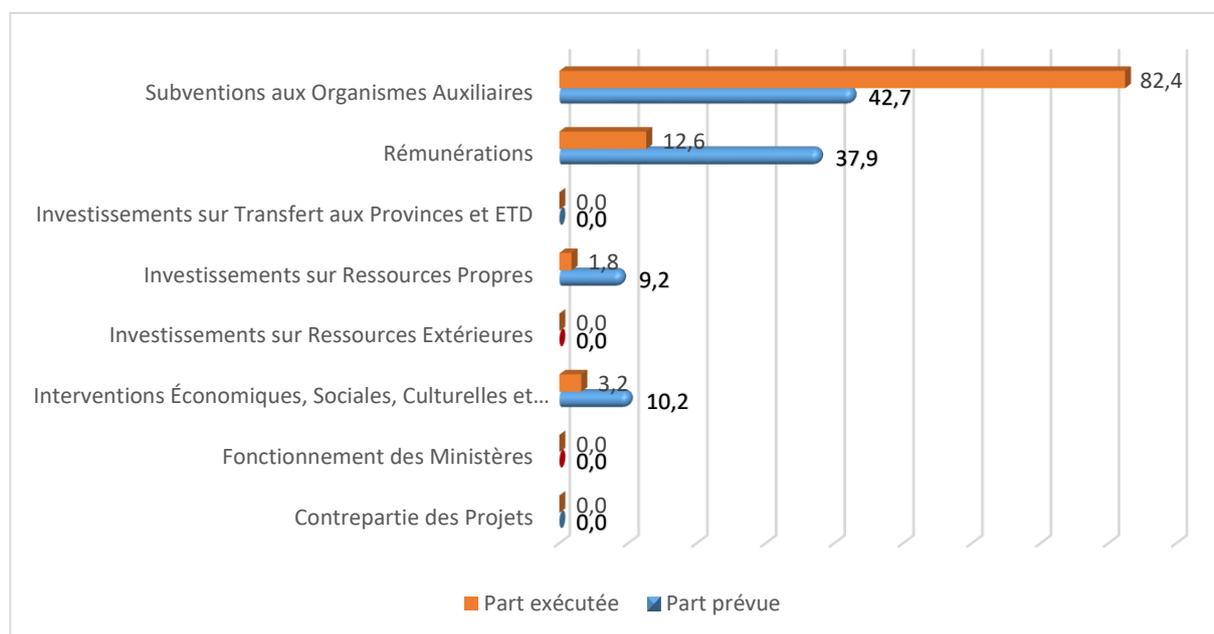


**Tableau 20 : Dépenses par rubriques de réserves stratégiques**

ANNEES	2014 A 2016			Part prévue	Part exécutée
	RUBRIQUES	PREVISIONS	EXECUTION		
Contrepartie des Projets				0,0	0,0
Fonctionnement des Ministères				0,0	0,0
Interventions Économiques, Sociales, Culturelles et Scientifiques	671 586 000,00	646 359 255,95	96,24	10,2	3,2
Investissements sur Ressources Extérieures				0,0	0,0
Investissements sur Ressources Propres	606 595 215,00	359 259 710,20	59,23	9,2	1,8
Investissements sur Transfert aux Provinces et ETD				0,0	0,0
Rémunérations	2 494 771 276,00	2 562 847 715,00	102,7	37,9	12,6
Subventions aux Organismes Auxiliaires	2 815 115 158,00	16 718 667 791,89	593,9	42,7	82,4
<b>TOTAL</b>	<b>6 588 067 649,00</b>	<b>20 287 134 473,04</b>	<b>307,9</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Source : DPSB/Ministère du Budget

**Graphique 6 : Dépenses par rubrique de réserves stratégiques de 2014 - 2016**

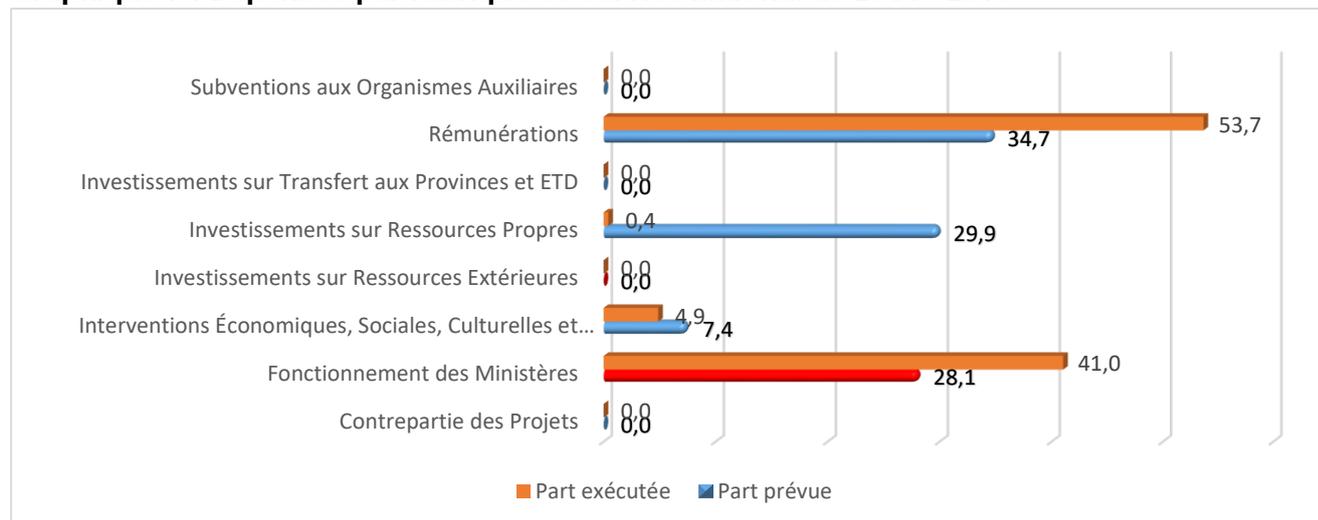


**Tableau 21 : Dépenses par rubriques service National**

ANNEES RUBRIQUES	2014 A 2016			Part prévue	Part exécutée
	PREVISIONS	EXECUTION	%		
Contrepartie des Projets				0,0	0,0
Fonctionnement des Ministères	3 815 438 411,00	3 648 624 339,05	95,63	28,1	41,0
Interventions Économiques, Sociales, Culturelles et Scientifiques	1 000 000 000,00	432 846 380,00	43,28	7,4	4,9
Investissements sur Ressources Extérieures				0,0	0,0
Investissements sur Ressources Propres	4 060 986 595,00	37 086 000,00	0,913	29,9	0,4
Investissements sur Transfert aux Provinces et ETD				0,0	0,0
Rémunérations	4 719 225 420,00	4 772 350 686,00	101,1	34,7	53,7
Subventions aux Organismes Auxiliaires				0,0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>13 595 650 426,00</b>	<b>8 890 907 405,05</b>	<b>65,4</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Source : DPSB/Ministère du Budget

**Graphique 7 : Dépenses par rubrique de service national de 2014 - 2016**



En analysant les crédits exécutés dans le secteur agricole de 2014 à 2016, le constat est que les dépenses ont été exécutées de CDF 295.043.976.266,34 contre une prévision de CDF 928.215.953.397,50, soit un taux d'exécution de 31,8%.

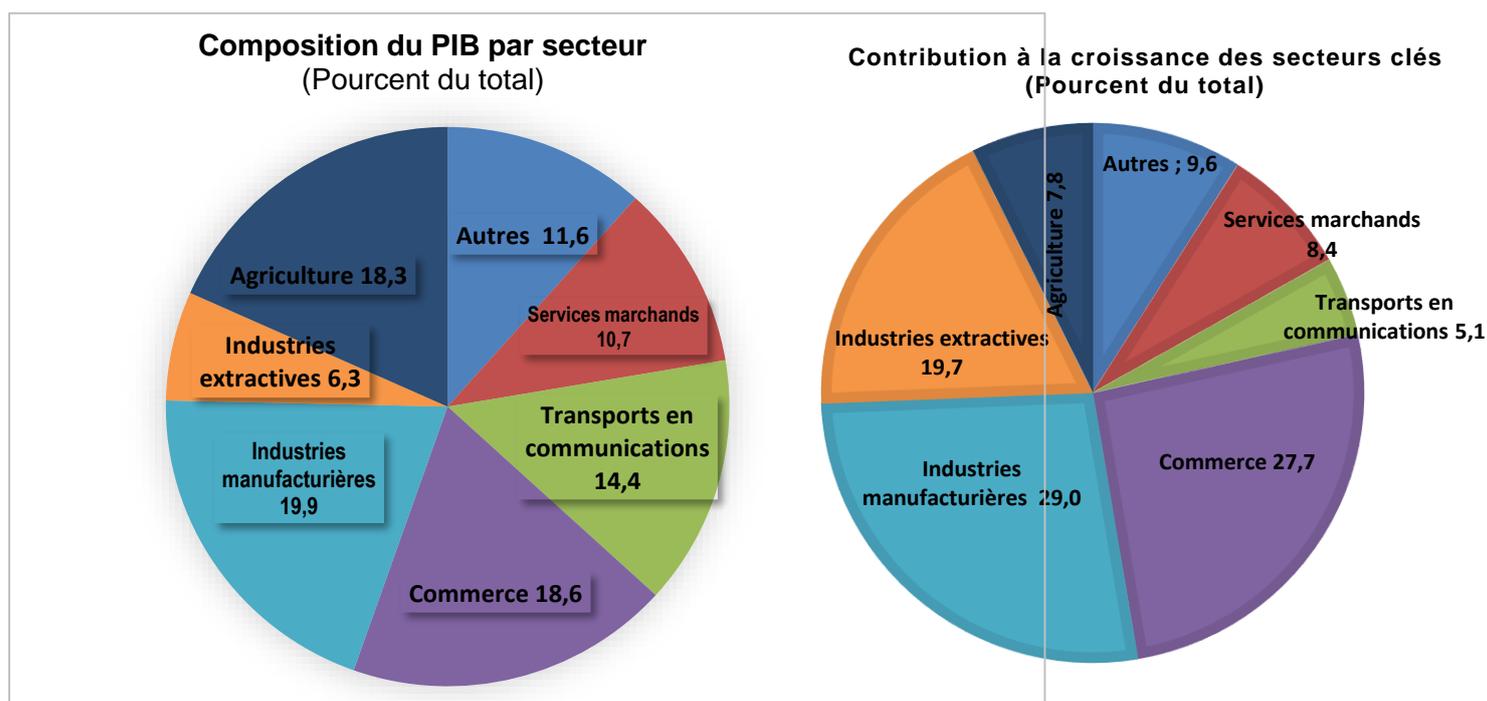
La sous-consommation des investissements sur les ressources propres et sur le transfert aux provinces et ETD ne sont pas de nature à favoriser, d'une part la création des richesses des emplois, voire l'émergence de la classe moyenne et d'autre part, à rendre effective la mise en œuvre de la décentralisation.

#### 4.2.6.1 Le secteur agricole dans l'économie de la RDC

##### 1. Contribution du secteur agricole à l'économie nationale : contribution au PIB (%), et à l'emploi (% de la main d'œuvre utilisée par le secteur) pour la période de 2007 à 2013.<sup>35</sup>

Figure 3 : - Composition du PIB par secteur

Figure 4 : - Contribution à la croissance



Source : Calculs effectués par les auteurs du RDPA sur la base des données officielles, des données du FMI et de la base de données de la Banque Mondiale.

En RDC comme dans de nombreux pays d'Afrique, le secteur agricole et rural constitue un segment important de l'économie nationale, contribuant à hauteur de 18,3%<sup>36</sup> à la formation du PIB (Figure 3, moyenne 2010-13 selon les données du FMI et des autorités congolaises

<sup>35</sup> Rapport sur la Revue diagnostique des Dépenses Publiques de base du secteur Agricole et Rural « RDPA » de 2007-2013 ; Novembre 2015

<sup>36</sup> Moyenne 2010-13 selon les données du FMI et des autorités congolaises citées dans la note de mise à jour économique de la banque mondiale, juin 2014

citées dans la note de mise à jour économique de la Banque Mondiale)<sup>37</sup>, les autres secteurs importants étant le secteur manufacturier (19,9%), le secteur commercial (18,6%), et le secteur minier (6,3%). En plus de sa contribution significative au PIB, le secteur agricole occupe une part encore plus importante de la population, estimée selon la mise à jour de la Banque Mondiale, juin 2014, à 64% de la population totale, ce qui laisse entrevoir une productivité moindre dans le secteur agricole que dans les autres secteurs de l'économie.

En plus de sa faible productivité, le secteur agricole ne contribue pas de façon significative à la croissance de l'économie du Pays.

En effet, pour les années 2010 – 2013, ce secteur n'a contribué que pour 7,8% à la croissance économique du pays, alors que le secteur minier générait 19,7% de la croissance de la RDC tel qu'il apparaît sur les figures 3 et 4 tirées de l'énoncé de la note de mise à jour économique de la Banque Mondiale cité précédemment. La faible productivité est due à des contraintes d'ordres structurel et conjoncturel. Concernant les contraintes d'ordre structurel, on note, entre autres, le mauvais choix des politiques, le faible niveau de formation des producteurs et l'insécurité foncière. Quant aux contraintes conjoncturelles, il y a lieu de signaler principalement l'enclavement des zones de production, la faiblesse des services agricoles de base et l'insuffisance des infrastructures de valorisation des récoltes.

La croissance économique ainsi enregistrée, impulsée par les secteurs des mines, du commerce et de construction, en touchant de façon moindre à d'autres secteurs structurants tels que l'agriculture et la manufacture, s'est avérée en partie inefficace du point de vue de la réduction de la pauvreté et de la création d'emplois adéquats, pour la majorité de la population. L'analyse de la qualité de cette croissance, met en lumière sa qualité faiblement inclusive.<sup>38</sup>

### **Évolution de la situation de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité des populations**

En dépit d'importantes potentialités dont dispose le secteur agricole du pays, la majorité de la population de la RDC reste exposée à l'insécurité alimentaire, à la malnutrition et à la faim. Au niveau national, 54% des ménages ruraux (environ 28 millions de personnes) sont considérés comme souffrant d'insécurité alimentaire, dont environ 7,5 millions de personnes sont sévèrement touchées<sup>39</sup>.

### **Taux de couverture de la consommation alimentaire par la production nationale et couverture du déficit par les importations agroalimentaires**

Jusqu'à récemment, la production vivrière de la RDC s'accroissait au rythme annuel historique de 2% contre une demande progressant au taux annuel de 3% (Estimations de 2006, réalisées dans le cadre de l'Étude du Secteur Agricole -ESA -2009- financée par la BAD), résultant de la croissance démographique et de l'urbanisation. Cependant, pour ce qui concerne l'accroissement de la production, le « Rapport de suivi de la situation économique et financière » (Banque Mondiale juin 2014), note que « *plusieurs indicateurs suggèrent une dynamique plus accentuée dans ce secteur, par exemple pour les productions de café (+4,8%), d'huile de palme (+ 29%) et de farine de froment (+24%)* ». Toutefois, dans le cas

---

<sup>37</sup> Il est à noter que ces données ont été obtenues alors que l'Institut National de la Statistique (INS) a introduit une nouvelle méthode d'estimation des comptes nationaux basé sur le Système de Comptabilité Nationale des Nations Unies de 1993 (SCN 93) en remplacement de celui de 1968 utilisé auparavant. Ce nouveau système permet une meilleure prise en compte des activités informelles et de l'autoconsommation des ménages.

<sup>38</sup> RDH RDC

<sup>39</sup> Analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité en R.D. Congo, Rapport conjoint PAM et IFPRI, janvier 2014

des productions vivrières, rien ne permet d'affirmer que la même dynamique est en cours, surtout en considérant que 54% des ménages ruraux souffrent d'insécurité alimentaire (voir paragraphe précédent).

Dans le contexte de la réalisation de l'ESA, on estimait que la production vivrière du pays atteindrait 19.000.000 de tonnes pour un besoin total de 25.000.000 de tonnes; cette production couvrirait alors 76% de besoins. Si l'écart entre la production et la demande se maintenait, à l'horizon 2025, la production s'élèverait à 28.000.000 de tonnes, contre une demande de 47.000.000 de tonnes. Le pays devrait alors recourir à des importations de l'ordre de 19.000.000 de tonnes en 2025, soit trois fois le niveau de 2006<sup>40</sup>.

**Tableau 22 : Productions vivrières**

ANNEE	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>1. Céréale</b>						
Maïs	1 782 273	1 892 657	1 938 044	1 986 099	2 035 345	2 039 009
Riz paddy	754 872	709 417	645 184	811 218	1 019 979	1 021 815
<b>2. Racine et Tubercules</b>						
Manioc	31 263 811	32 138 534	33 033 366	33 938 252	34 867 925	34 930 687
Patate douce	428 392	440 407	452 669	465 067	477 804	478 664
Igname	90 875	92 919	95 196	97 709	100 406	100 587
Pomme de terre	95 213	96 023	97 848	98 704	99 572	99 751
<b>3. Légumineuse</b>						
Haricot	229 873	238 124	247 196	248 075	248 957	249 405
Niébé	62 413	64 264	66 176	68 094	70 042	70 168
<b>4. Oléagineux</b>						
Arachide	389 654	397 372	405 277	413 342	421 568	422 327
Soja	18 566	19 679	20 053	20 434	20 943	20 981
<b>5. Fruits</b>						
Banane douce	746 280	767 160	788 520	810 120	832 312	833 810
Banane plantain	2 777 820	2 855 540	2 935 047	3 815 447	4 959 932	4 968 860
Banane à bière	715 442	721 523	727 728	734 132	740 666	741 999

Source : SNSA et INS 2015

**Tableau 23 : Effectifs du Cheptel par Espèce**

ANNEES	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>ESPECE</b>						
<b>Bovins</b>	794 773	842 453	893 006	946 585	1 003 378	1 005 385
<b>Ovins</b>	904 080	904 984	905 889	906 794	907 700	909 515
<b>Caprins</b>	4 052 161	4 085 287	4 064 322	4 070 416	4 074 482	4 093 458
<b>Porcins</b>	977 379	981 158	984 952	988 461	992 584	9 94 569

Source : SNSA et INS 2015

Lorsqu' on se réfère au taux de croissance en points de pourcentage, il se confirme que la production n'est pas suffisante pour couvrir la demande interne; d'où la persistance des importations des produits comme le maïs, le riz, le blé, la viande et le poisson (Tableau 22 et Tableau 23). Le coût de ces importations agroalimentaires a connu une croissance rapide, passant de 140 Millions \$/an (période 1994-96) à 500 Millions \$ en 2007, jusqu'à environ 1,5 Milliard \$ en 2013 (Tableau 25). Ces importations réduisent de façon notable la disponibilité des devises pour la mise à niveau des infrastructures du pays, considérées comme

<sup>40</sup> Étude du Secteur Agricole – Synthèse du Bilan diagnostic; octobre 2009.

essentielles au développement économique de façon générale, et particulièrement du secteur agricole.

**Tableau 24 : Importations des produits alimentaires (en milliers de tonnes)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Maïs	3	3	3	3	3	4	4
Riz	186	202	209	215	222	228	229
Poisson salé et fumé	6	6	6	6	7	7	7
Viande et Abats	10	11	11	11	12	12	12
Blé	219	238	245	253	261	269	265

Source : BCC, Rapport annuel 2013

**Tableau 25 : Répartition des paiements d'importation de marchandises par groupe d'utilisation sur ressources propres (en millions de CDF)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alimentation, boissons, tabacs	279 227,90	402 632,50	485 120,40	626 702,70	724 767,10	1 079 869,90	1 012 063,40	1 324 876,10
Taux de change moyen CDF/1USD	468,0	516,7	561,1	806,5	905,9	919,4	919,4	919,7

Source : BCC, Rapport annuel 2013

Par essence, l'Agriculture, prise dans son sens large incluant l'élevage, la pêche et l'agroforesterie, est une activité dominée par le secteur privé, qu'il s'agisse de millions de petits paysans, de milliers d'exploitations commerciales ou de quelques dizaines de grandes entreprises agroindustrielles. Ainsi, dans un modèle de développement laissant une large place à l'initiative privée pour les activités dites productives, les pouvoirs publics devraient concentrer les efforts et les ressources budgétaires vers la production de « biens publics » dont l'utilité première est de créer les conditions permettant aux opérateurs privés de libérer leurs capacités productives, notamment en facilitant et en encadrant la création de liens, contractuels ou autres, entre les petits exploitants et les entreprises agroalimentaires.

Ces biens publics essentiels au développement, comprennent les infrastructures de transport (routes, rails, voies navigables, centres de transit intermodaux), des infrastructures de commercialisation (centres de stockage-conditionnement, marchés publics), des mesures techniques et administratives concourant à l'encadrement des producteurs, ainsi qu'une catégorie de biens publics visant plus spécifiquement les infrastructures publiques et l'environnement des affaires (**voir encadré 1**).

**Encadré 1 : Les biens publics essentiels au développement du secteur agricole et rural : des efforts nécessaires pour rattraper un important déficit en infrastructures nécessaires au développement du secteur**

Dans une étude publiée en 2013 par la Banque Mondiale, et intitulée « *Dynamiques de déforestation dans le bassin du Congo* », les auteurs mettent en lumière le déficit en infrastructures de connectivité, de même que la piètre qualité des infrastructures existantes. Par exemple, pour les routes :

- La RDC compte 17,3 km de routes pour 1.000 km<sup>2</sup>, comparativement à 71,7 km pour le Cameroun et une moyenne de 149 pour l'Afrique subsaharienne ;
- Seulement 25% des routes de la RDC sont dans un état bon ou acceptable, contre 61% pour la République Centrafricaine ;
- Pour l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne, l'indice de qualité du transport routier varie de 100 pour l'Afrique du Sud à 5 pour la RDC, avant-dernier pays devant le Tchad qui ferme la marche avec un indice de 3.

Le réseau de transport fluvial, malgré un potentiel important et des coûts (0,05\$ par tonne-kilomètre) théoriquement trois fois plus faibles que le transport routier (0,15\$ par tonne-kilomètre) est peu exploité en raison de la vétusté des installations, du manque de maintenance des voies et des nombreux *obstacles non physiques* entravant les déplacements.

Les auteurs rappellent à juste titre que, comparativement aux forêts équatoriales d'Asie et d'Amérique latine, jusqu'à ce jour les ressources forestières de l'ensemble des pays du bassin du Congo ont été épargnées de la déforestation par l'instabilité politique et le déficit en infrastructures.

Toutefois, en fonction des taux de croissance démographique et de la tendance à l'urbanisation rapide, dans un contexte de mondialisation accélérée affectant l'utilisation des ressources de la planète, il ne saurait être question de miser sur une telle *protection passive* pour lutter contre les dégradations environnementales. En effet, les besoins croissants en produits agroalimentaires et en énergie-bois, tant pour satisfaire les marchés locaux que régionaux, voire mondiaux, imposent un développement du réseau des infrastructures qui devra tenir compte des impératifs de développement, tout en assurant la mise en place de mécanisme de protection des milieux écologiques de la zone.

Mais, alors que les autres zones équatoriales ont pu se développer au détriment de leurs forêts (Brésil et Indonésie, notamment), à des époques où la sensibilité aux questions environnementales était négligeable sur la scène internationale, la RDC et les autres pays du bassin du Congo doivent conjuguer leur développement avec des impératifs nouveaux en matière de protection des ressources forestières.

Ainsi, il faudra initier des politiques de développement en harmonie avec une saine utilisation des ressources, tout en répondant à des besoins croissants de populations en croissance rapide (3%) associé à un taux d'urbanisation accéléré avoisinant les 5-6% l'an. C'est donc dire que ce défi devra se matérialiser par des politiques agricoles innovantes, soutenues par des mesures budgétaires adéquates. Dans le cas de la RDC, les besoins additionnels nés de la croissance démographique et de l'urbanisation seront comblés en alliant la croissance des rendements (donc des politiques d'appui à la recherche scientifique agricole et à l'acquisition de matériels et intrants performants) et l'accroissement des superficies agricoles (comportant un risque réel de déforestation). Prenant en compte les risques environnementaux associés à la mise en culture de nouvelles terres, les auteurs recommandent de considérer en premier lieu les terres reconnues adéquates à l'agriculture, mais qui seraient déjà déboisées. En RDC, ces terres représenteraient quelque 22 millions d'hectares qui s'ajouteraient aux superficies actuellement cultivées, estimées à environ 15 millions d'hectares. Cela aurait pour avantage de conserver les 75 millions d'hectares de terres boisées, considérées comme disposant aussi d'un potentiel agricole, mais dont l'importance sur le plan environnemental est telle que leur déforestation massive pourrait entraîner de graves conséquences écologiques.

Il va sans dire qu'une telle approche nécessitera des politiques agricoles adaptées à cette situation, surtout en ce qui concerne les mesures d'accompagnement nécessaires, ainsi que les ressources budgétaires à mobiliser pour leur mise en œuvre. L'appui des PTF devra être au rendez-vous, dans la mesure où les préoccupations environnementales dépassent les frontières de la RDC.

## **Encadré 2 : Le Plan National d'Investissement Agricole, PNIA**

En dépit de nombreuses contraintes techniques, économiques et institutionnelles, la RDC possède un potentiel agricole considérable : i) conditions très favorables à l'agriculture, ii) environ 75 000 000 d'hectares de terres propices, iii) marché de plus de 100 millions d'habitants, iv) mouvement associatif en expansion dans l'ensemble du pays et, v) regain d'intérêt des autorités et des PTF pour le secteur agricole et rural.

Cependant, la pauvreté (+70% selon le rapport de l'Enquête 1-2-3; septembre 2008) en RDC est très élevée en comparaison avec les autres pays d'Afrique centrale. Selon ce rapport la situation nutritionnelle est critique : 43% des enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition chronique, 13% d'entre eux souffrant de la malnutrition aiguë globale.

Les défis à relever pour réduire la pauvreté rurale à l'horizon 2020, consistent à :

- *Sécuriser et moderniser les systèmes de production par un meilleur accès aux intrants et aux marchés et par l'amélioration de l'environnement juridique et de la gouvernance ;*
- *Vaincre la malnutrition et l'insécurité alimentaire ; et*
- *Mobiliser des investissements conséquents, publics et privés, pour permettre à tous les acteurs du secteur agricole de jouer pleinement leurs rôles dans la modernisation du pays.*

La RDC a joint le PDDAA en juin 2010 avec l'appui du COMESA (Marché Commun des États d'Afrique de l'Est et Australe), confirmé par une Table Ronde pour la signature de la Charte en mars 2011 à Kinshasa en présence des Autorités gouvernementales et de l'ensemble des partenaires concernés. Ce fut l'occasion, pour le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (MINAGRIDER), en concertation avec les parties prenantes, d'entamer la formulation du Plan National d'Investissement Agricole (PNIA) par une approche participative impliquant l'ensemble des intervenants du secteur agricole.

Les Autorités politiques se sont alors engagées à augmenter la contribution de l'État au secteur agricole pour atteindre 10 % du budget national, volonté se traduisant par l'augmentation des budgets alloués aux Ministères en charge du secteur (Agriculture, Recherche, Enseignement, etc.) et aux Provinces, et par de nouvelles initiatives telles que la campagne agricole.

Les estimations pour 2013-2015 prévoient une nette amélioration des performances économiques de la RDC : i) croissance annuelle moyenne du PIB pour 2012-2015 de plus de 7 %, contre 2,5 % sur la période 2006-2009, ii) selon les différentes simulations, ces performances profiteraient d'une croissance agricole stimulée par la mise en œuvre efficiente du PNIA.

Pour lutter contre l'insécurité alimentaire, et favoriser une croissance économique durable, il faudra cibler les productions vivrières par l'agriculture familiale, de pair avec la promotion des cultures de rente, et la mise en place de Pôles d'Entreprises Agricoles.

Cadre national de planification des fonds nationaux et extérieurs pour le secteur de l'Agriculture et du Développement Rural, le PNIA prend en compte les besoins, les acquis et les gaps à couvrir pour l'investissement et le fonctionnement du secteur sur la période 2013 - 2020.

Une croissance annuelle du secteur agricole de plus de 6% est indispensable pour réduire la pauvreté, pour assurer la sécurité alimentaire des populations congolaises et pour générer durablement des emplois et des revenus. Cinq grands axes prioritaires ont été identifiés :

- *Améliorer la gouvernance agricole, promouvoir l'intégration de l'approche genre et renforcer les capacités humaines et institutionnelles ;*
- *Promouvoir durablement les filières agricoles, au premier rang desquelles les filières vivrières, et développer l'agri business afin d'améliorer les revenus des paysans avec un focus sur les jeunes et les autres opérateurs du secteur ;*
- *Améliorer la gestion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations et constituer des réserves stratégiques ;*
- *Développer et diffuser les produits de la recherche auprès des utilisateurs et améliorer le niveau de compétence professionnelle des différents acteurs ; et*
- *Réduire la vulnérabilité du secteur agricole aux changements climatiques.*

Face aux cinq axes prioritaires du secteur, le PNIA, structuré en cinq programmes, 18 sous-programmes et 66 composantes, est basé sur un certain nombre de principes :

- (i) *L'inclusion et la responsabilisation de tous les acteurs publics et privés impliqués dans le développement agricole et rural ;*
- (ii) *La valorisation des avantages comparatifs de chaque province à travers la mise en œuvre des Plans Provinciaux d'Investissement Agricole, dont le développement sera de la responsabilité des autorités provinciales ;*
- (iii) *La création des Pôles d'Entreprises Agricoles (PEA) dans le but de dynamiser les différentes filières ;*
- (iv) *La prise en compte systématique des aspects du genre et de la bonne gouvernance à travers toutes les interventions envisagées ;*
- (v) *Le renforcement des capacités de l'ensemble des intervenants publics et privés afin de leur permettre de remplir leurs missions de service public et d'opérateurs économiques ;*
- (vi) *Le développement de la productivité agricole dans une logique de développement durable, respectueuse des contraintes environnementales et sociales.*

Le PNIA repose sur une *complémentarité interne* entre ses différents programmes et une *cohérence externe* avec les piliers du PDDAA et du DSCR, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et les différentes politiques sectorielles. Il s'intègre dans les Politiques Agricoles Communes régionales et leurs processus de planification stratégique, ainsi que dans le deuxième pilier du DSCR 2 «Diversifier l'économie, accélérer la croissance et promouvoir l'emploi» et contribue directement à l'OMD 1 qui vise à réduire l'extrême pauvreté et la faim.

Le PNIA s'inscrit dans la Note de Politique Agricole du Gouvernement (novembre 2009) et dans la Stratégie Sectorielle de l'Agriculture et du Développement Rural (SSADR- avril 2010). Il constituera le cadre de planification et le plan d'action de la future Politique Agricole Nationale.

Le coût total du PNIA de la RDC sur la période allant de 2013 à 2020 est estimé à 5 730,8 millions d'US\$ et se présente comme suit :

	<i>Financement acquis</i>	<i>Coût</i>	<i>Gaps à couvrir</i>	<i>Gaps à couvrir en %</i>
<i>Promotion des filières agricoles et de l'agri business</i>	1 207,40	3 652,50	2 425,70	66.4
<i>Gestion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et des réserves stratégiques</i>	115,3	536,9	411,8	76.7
<i>Recherche, vulgarisation et enseignement agricoles</i>	237,5	738,3	497,8	67.4
<i>Gouvernance agricole, genre et renforcement des capacités humaines et institutionnelles</i>	392	607,3	209,9	34.6
<i>Adaptation aux changements climatiques</i>	94,4	195,8	138,9	70.9
<b>Total PNIA</b>	<b>2 046,60</b>	<b>5 730,80</b>	<b>3 684,10</b>	<b>64,3</b>

Les montants pour sa mise en œuvre sur les huit prochaines années peuvent paraître importants, mais il reste dans des proportions inférieures à la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, tenant compte de la population de plus de 80 millions d'habitants à l'horizon 2020.

Le coût annuel moyen, 8,2 US\$ par habitant, reste modeste par rapport aux enjeux en termes de lutte contre la pauvreté et la malnutrition dans le pays le plus peuplé d'Afrique centrale, et il convient de noter que le volume de financement additionnel (près de 460 millions d'USD par an) reste dans des proportions réalistes en matière de capacités de consommation budgétaire. En effet, les besoins en financement du secteur agricole comprenant : les filières principales, les infrastructures, la vulgarisation et la recherche agricole s'évalueraient à 716 000 000 de dollars US par an.

Le financement du PNIA doit se faire en deux phases, à savoir : de 2013 à 2017 et de 2017 à 2020.

#### **4.2.6.2 Les moyens mis à la disposition du secteur agricole par le gouvernement**

Les besoins de développement du secteur agricole sont énormes et son importante pour booster la croissance économique en général et la croissance pro-pauvre en particulier, n'est plus à démontrer. Il faut lutter contre la pauvreté et en particulier contre pauvreté rurale qui représente la majeure partie de la pauvreté totale en RDC.

Les tableaux qui vont suivre permettent d'examiner les dépenses publiques dans le secteur agricole et rural en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la planification et l'exécution de ces dépenses.

#### **Evolution du budget global de l'Etat et sa réalisation.**

D'après les lois de finances de 2014 à 2016, le budget global de l'Etat a connu une évolution positive en valeur absolue de 2014 et 2015. en 2016, le budget de l'Etat a été dans son ensemble revu à la baisse du fait de la crise économique qui frappé le pays suite à la baisse des cours des matières premières sur le marché mondial.

**Tableau 26 : Evolution du budget global de l'Etat et sa réalisation (CDF)**

Année	Budget Général		Taux
	PREVISIONS	EXECUTIONS	
2014	7 449 004 345 919,00	5 778 052 250 508,07	77,6
2015	7 586 218 963 428,00	5 430 520 290 048,54	71,6
2016	5 497 471 597 384,00	4 954 552 554 897,26	90,1
<b>TOTAL</b>	<b>20 532 694 906 731,00</b>	<b>16 163 125 095 453,90</b>	<b>78,7</b>

Source : Ministère de Budget, loi des finances 2014-2016

Ministère des Finances, loi sur la Reddition des Comptes 2014-2016.

Le taux d'exécution du budget global est passé de 77,6 % à 90,1% de 2014 à 2016, il a régressé en 2015. En 2016, cependant, le budget a néanmoins connu une montée en se hissant à la hauteur de 90,1% contre 71,6% en 2015. A première vue, cette surprenante ascension pousserait à croire que le Gouvernement aurait consenti des fonds supplémentaires, pour permettre au secteur d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés en matière de lutte contre la pauvreté. Bien au contraire, l'observation des faits révèle que le budget de l'Etat a été dans son ensemble revu à la baisse du fait de la crise économique qui a frappé le pays suite à la baisse des cours des matières premières sur le marché mondial.

#### 4.2.6.3 Evolution de la part du budget prévisionnel du secteur agricole et rural

Pour la période allant de 2014 à 2016 (tableau n°27 ci-dessous), l'on note que la moyenne des budgets prévisionnels en faveur du secteur agricole et rural n'est très éloignée de celle des budgets exécutés en faveur de ce secteur. En effet, elles sont respectivement de 4,4% et 1,6%.

**Tableau 27 : Evolution de la part du budget prévisionnel du secteur agricole et rural**

Année	Budget global de l'Etat prévu (CDF)	Budget de l'Agriculture et du Développement Rural prévu (CDF)	Part prévue du budget de l'agriculture et Développement Rural en %
2014	7 449 004 345 919,00	408 053 078 000,00	5,5
2015	7 586 218 963 428,00	136 008 491 186,00	1,8
2016	5 497 471 597 384,00	363 970 666 137,00	6,6
<b>TOTAL</b>	<b>20 532 694 906 731,00</b>	<b>908 032 235 323,00</b>	<b>4,4</b>

Source : Ministère du Budget / DPSB

**Tableau 28 : Evolution de la part du budget exécuté en faveur du secteur agricole et rural (CDF)**

Année	Budget Global de l'Etat (CDF)	Budget Global exécuté	Budget prévu	Budget exécuté	Part exécutée du budget de l'Agriculture et du Développement Rural
2014	7 449 004 345 919,00	5 778 052 250 508,07	408 053 078 000,00	90 418 414 163,00	1,6
2015	7 586 218 963 428,00	5 430 520 290 048,54	136 008 491 186,00	92 287 042 837,00	1,7
2016	5 497 471 597 384,00	4 954 552 554 897,26	363 970 666 137,00	80 707 212 792,00	1,6
TOTAL	20 532 694 906 731,00	16 163 125 095 453,90	908 032 235 323,00	263 412 669 792,00	1,6
	100%	78,7	100%	29,0	

Note : © : niveau global d'exécution du budget de 2014 à 2016  
(d): niveau d'exécution des budgets pour l'agriculture de 2014 à 2016

**Source : Ministère du Budget / DPSB**

Le tableau ci-dessus montre que les budgets alloués au secteur agricole et rural, dans leur exécution, n'ont pas dépassé 2%. Le critère de Maputo d'allouer au moins 10% du budget à l'agriculture se révèle ainsi difficile à remplir pour la RDC. Les budgets alloués au secteur agricole et rural, dans leur exécution, se sont situés en 2014 à 1,6%, en 2015 à 1,7% et en 2016 à 1,6%.

L'analyse de la part des budgets alloués au secteur agricole de 2014 à 2016 aboutit au constat ci-après :

- La part allouée au secteur agricole et rural par rapport au budget global de l'Etat ne respecte les engagements de l'Accord de Maputo
- La projection de financement du secteur n'est pas prise dans la totalité dans la loi de finances
- Le taux d'exécution des budgets alloués au secteur agricole et rural est faible par rapport aux prévisions
- La rubrique investissement régresse d'une année à une autre en termes de prévisions et en exécution.

**Tableau 29 : Comparaison internationales des dépenses publiques dans l’agriculture (source Banque Mondiale)**

catégories de pays	Part de l'agriculture dans le PIB%	Part des dépenses budgétaires agricoles dans le PIP national %	Part des dépenses budgétaires agricoles dans le PIB agricole %
Revenu élevé			
Australie	3,0	0,3	10,0
Canada	2,3	0,5	22,0
UE	2,3	0,7	28,0
USA	1,6	0,7	46,0
Revenu intermédiaire			
Turquie	13,0	2,0	15,0
Mexique	4,0	0,7	18,0
Venezuela	5,0	0,5	12,0
Chine	15,0	1,2	8,0
Brésil	9,3	0,7	8,0
Russie	6,0	1,0	16,0
Ukraine	11,6	1,3	11,0
Faible revenu			
Cameroun	20,9	0,9	4,1
Burkina Faso	33,0	2,7	8,2
Sénégal	13,7	2,8	20,4
Côte d'Ivoire	23,0	0,6	2,5
Guinée	22,0	1,5	6,8
Ouganda	32,0	1,5	4,7
Tanzanie	45,0	1,2	2,7
Ethiopie	44,0	2,7	6,1
Kenya	29,0	1,3	4,5
Togo	41,0	1,9	4,6
<b>RDC (2010-2012)</b>	<b>34,7</b>	<b>0,5</b>	<b>1,4</b>

Source : *Revue diagnostique des Dépenses Publiques de base du secteur Agricole et Rural « RDPA » de 2007-2013 ; Novembre 2015*

En comparaison avec les autres pays qui sont dans le processus Programme Détaillé pour le Développement de l’Agriculture en Afrique (PDDAA), au tableau ci-dessus, démontre clairement que la RDC consacre une partie très faible de son PIB au secteur agricole et rural ; ce qui peut expliquer le retard dans son développement.

L’analyse s’est intéressé aussi aux allocations budgétaires affectées à d’autres secteurs clés : Infrastructures, Santé et Enseignement. Les données permettant cette analyse sont rassemblées dans le tableau 30 ci-dessous.

**Tableau 30 : Comparaison entre le secteur agricole et d'autres secteurs, en CDF et en %**

Année	Budget Général	Part du Budget général Alloué (Montant voté) pour 6 secteurs			
		Agriculture et Développement Rural	Infrastructures et TP	Santé	Education
2014	7 449 004 345 919,00	408 053 078 000,00	153 636 053 079,00	804 618 819 396,00	1 075 859 101 616,00
2015	7 586 218 963 428,00	136 008 491 186,00	285 163 594 964,00	674 895 535 570,00	1 089 242 137 743,00
2016	5 497 471 597 384,00	363 970 666 137,00	272 165 266 315,00	680 315 512 810,00	1 120 590 990,00
Total	20 532 694 906 731,00	908 032 235 323,00	710 964 914 358,00	2 159 829 867 776,00	2 166 221 830 349,00
Moyenne	6 844 231 635 577,00	4,42	3,46	10,52	10,55

**Source : Ministère du Budget /DPSB**

L'Évaluation des dépenses publiques de base du secteur agricole et rural a relevé que par rapport à d'autres secteurs clés, les engagements budgétaires se présentent en moyenne comme suit, sur la période 2014-2016 :

- Education : 10,55%
- Santé : 10,52
- Agriculture : 4,42%
- Infrastructures : 3,46

#### 4.2.6.4 Analyse de la composition économique des dépenses publiques agricoles

Il s'agit d'analyser entre les dépenses en investissements et en coûts récurrents (rémunérations et fonctionnement) ; étant entendu que les investissements sont destinés à bâtir le fondement de la croissance économique et que les coûts récurrent servent à la maintenance de ce fondement. Le tableau ci-dessous permet d'opérer cette analyse.

**Tableau 31 : Composition économique des dépenses publiques agricoles réalisées (en CDF)**

Année	Dépense effective Montant	Salaire		Fonctionnement		Investissement	
		Montant	%	Montant	%	Montant	%
2014	72 789 463 965,00	19 220 050 782,00	26,4	14 738 045 983,00	20,2	38 831 367 200,00	53,3
2015	73 613 092 839,00	21 305 241 054,00	28,9	6 698 350 823,00	9,1	45 609 500 962,00	62,0
2016	61 386 475 372,00	20 638 755 139,00	33,6	9 459 502 076,00	15,4	31 288 218 158,00	51,0

**Source : Ministère du Budget /DPSB**

En dépit de la faiblesse de la hauteur des allocations consenties aux investissements, ces apports sont en termes relatifs, plus élevés que les montants alloués aux salaires et au fonctionnement.

L'évolution comparée des dépenses dans ce secteur révèle une fois de plus la prépondérance des dépenses de rémunération sur celles des investissements. Les dépenses d'investissements ont toutefois été maintenus presque au même niveau malgré la crise de 2016 qui a occasionné la révision à la baisse des autres dépenses, celles liées au fonctionnement en particulier. Tout porte à croire, une fois de plus, que les investissements d'origine étrangère ont été à la base de cette stabilisation des dépenses d'investissements pour permettre la poursuite d'un certain nombre des projets déjà entamés et bien d'autres multilatéraux et bilatéraux œuvrant dans le secteur (FAO, FIDA et BAD).

#### 4.2.6.5 Analyse de la composition fonctionnelle des dépenses publiques dans le secteur agricole : Cas de la recherche agricole.

La recherche est l'un des facteurs essentiels de la croissance agricole. Cette composante fait partie des biens publics dont la production est du ressort de l'Etat. Le tableau n°32 ci-après présente les efforts consentis par les pouvoirs publics dans ce sous-secteur en termes budgétaires.

**Tableau 32 : Evolution des dépenses publiques dans la recherche agricole et centre de recherches Agro-alimentaire 2014 à 2016 (en CDF).**

Année	Budget global		Recherche agricole		%
	Montant voté	Montant payé	Montant Voté	Montant Payé	
2014	7 449 004 345 919,00	5 778 052 250 508,07	2807855000	585509385,05	0,01
2015	7 586 218 963 428,00	5 430 520 290 048,54	1208828483	906484730,8	0,02
2016	5 497 471 597 384,00	4 954 552 554 897,26			-
Total		16 163 125 095 453,90		1491994115,83	0,01

**Source : Ministère du Budget/DPSB**

Sans pousser l'analyse dans les détails, le tableau ci-dessus montre que de 2014 à 2016, les montants libérés en faveur de la recherche agricole et centre de recherches Agro-alimentaire n'ont pas atteint 0,05% des dépenses effectives. Cette réalité n'est pas de nature à mettre le secteur agricole dans la voie de développement que nécessiterait la situation actuelle de l'Agriculture de la RDC qui a un énorme rattrapage technique à effectuer. Les dépenses sont essentiellement liées aux interventions économiques, sociales et culturelles, aux rémunérations et aux subventions aux organismes auxiliaires.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'objectif de la présente étude est de procéder à un examen des dépenses publiques du secteur Pro-pauvre notamment dans le secteur agricole et rural. En fonction des données disponibles, l'évaluation des dépenses pro-pauvres s'est concentrée sur les domaines principaux des dépenses au niveau central.

De façon spécifique, les consultants se sont intéressés :

- Aux affectations budgétaires opérées vers le secteur agricole et rural à travers le budget global;
- Aux affectations budgétaires opérées vers le secteur agricole et rural en provinces à partir des ressources propres de celles-ci;
- Aux apports des Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

Le volume des différentes affectations budgétaires a été évalué en référence au critère de Maputo, à savoir : affectation d'au moins 10% des ressources budgétaires au secteur agricole et rural.

Concernant le processus budgétaire, les auteurs de l'évaluation des dépenses pro-pauvres relèvent que l'élaboration de cet important outil repose sur les moyens (budget moyen). Un budget élaboré sur cette base ne permet qu'une gestion au quotidien et non une orientation vers la réalisation des objectifs de développement. Dans ce contexte, la transformation structurelle du monde rural est difficilement réalisable.

D'une manière générale, les consultants révèlent la faiblesse des affectations des ressources budgétaires au secteur agricole et rural. La RDC est loin de satisfaire au critère de 10% des ressources budgétaires évoqué ci-dessus. En effet, sur la période couverte par l'étude, les dépenses consenties au secteur agricole et rural n'ont pas dépassé 3% des ressources budgétaires.

Les faiblesses budgétaires dans les dépenses pour le secteur agricole et rural ont été également constatées en province; aucune province n'a atteint un niveau supérieur ou égal à 2%. Ce niveau faible d'affectation trouverait son explication dans les faibles capacités des provinces à mobiliser des ressources et à l'absence probable d'adhésion des autorités provinciales à l'engagement de Maputo. S'agissant d'un engagement national, il est vrai que les provinces n'ont pas à y adhérer individuellement; il reviendrait plutôt, ultimement, au Gouvernement central à faire en sorte que cet engagement national se traduise de façon concrète tout au long de l'appareil d'État, incluant bien sûr les Gouvernements provinciaux. A ces facteurs s'ajoutent la faiblesse quantitative et qualitative des ressources humaines affectées aux Gouvernements provinciaux.

Le constat ci-dessus est justifié par les faiblesses suivantes:

- faiblesse des allocations aux niveaux national et provincial;
- faiblesse de la planification et du reporting;
- faiblesse de capacités des agents commis à la gestion du budget.

Les recommandations ci-après sont formulées :

- À l'endroit des différentes structures ministérielles impliquées dans l'élaboration et l'exécution des budgets affectés au secteur agricole et rural :
  - i) Les Ministères de l'Agriculture, Pêche et Elevage et du Développement Rural ont produit un Plan National d'Investissement Agricole (PNIA). Cet outil adopté par le Gouvernement et ses Partenaires constitue l'outil de référence pour l'élaboration du budget destiné au secteur agricole. Pour en garder l'utilité, il y a lieu de préconiser sa mise à jour par le biais d'une conférence réunissant les Ministres ayant en charge le Budget, son collègue en charge de l'Agriculture, Pêche et Elevage au niveau central, celui du Développement Rural et les Ministres en charge de l'Agriculture et du Développement Rural au niveau des provinces. Cette conférence devra ainsi être institutionnalisée et corriger les différentes incohérences et faiblesse dans l'élaboration du budget, sa programmation, sa mise en œuvre et le suivi et évaluation y relatif ;
  - ii) Remettre les réserves stratégiques et le service national au ministère de l'Agriculture, Pêche et Elevage
  - iii) le renforcement des capacités des agents en charge de la gestion des finances publiques, en vue de pallier au déficit qualitatif et quantitatif constaté dans les administrations aux niveaux central et provincial;
  - iv) la promotion de la culture de revue dans la gestion des finances publiques en général, et dans le secteur agricole et rural en particulier. Dans ce contexte, le pays est en train de mettre en place un nœud national du SAKSS (Strategic Analysis and Knowledge Support System), qui est une initiative de l'UA qui vise à aider les pays à faire un suivi régulier de la mise en œuvre de leur PNIA. A travers le SAKSS, des revues conjointes du secteur agricole et rurale seront organisées et la RDPA pourra être pérennisée
  - v) En référence, au Plan Stratégique de la Reforme des Finances Publiques, le Ministère en charge des Finances est appelé à assurer l'application de la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011, de façon à assurer :
    - L'exhaustivité et la crédibilité du budget;
    - La cohérence entre le budget et les priorités du Gouvernement en matière de développement socio-économique ;
    - La fonction de contrôle budgétaire laquelle contribue à l'instauration de la discipline budgétaire; et
    - La décentralisation, avec responsabilisation, des gestionnaires sectoriels des crédits.
  - vi) Au niveau des provinces, les statistiques ne sont pas compilées de façon systématique suite à un déficit qualitatif et quantitatif en ressources humaines. D'où la nécessité de mettre en œuvre un programme de renforcement des capacités techniques. Un appui des PTF pourrait, sur ce point, être sollicité. Les Gouvernements Provinciaux devront être mis à contribution dans la fourniture des équipements de travail (parc informatique et autres).

A l'endroit du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural :

- i) À la lumière du constat relatif aux carences techniques en matière de gestion des finances, renforcer, avec l'appui des PTF, et en lien avec les Ministères impliqués dans les budgets et les finances, les capacités des personnes commises à la gestion des finances publiques, à la préparation et à la programmation budgétaire ;
- ii) Analyser en profondeur le bien-fondé de canaliser une proportion significative des dépenses publiques agricoles vers des structures parallèles sans lien administratif et/ou hiérarchique avec le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural ;
- iii) Proposer, le cas échéant, les mécanismes de coordination et de gestion adaptés qui permettraient une meilleure gestion des dépenses hors-budget consacrées au développement du secteur agricole et rural ;
- iv) Envisager la tenue, sur une base régulière, de conférences réunissant les ministres provinciaux chargés de l'agriculture afin de partager les orientations nationales en matière de développement, et de coordonner les actions devant mener à leur réalisation.

### 4.3. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS A TIRER

#### 4.3.1 Aperçu général sur l'évolution des dépenses par rubrique des secteurs pro-pauvres par rapport aux autres secteurs dans le budget général de l'Etat

L'évolution globale des dépenses exécutées par rubriques du Budget Général de l'Etat de 2014 à 2016 est de 16 163 125 095 453,9 de CDF contre une prévision de 20 532 694 906 728,8 CDF, soit un taux d'exécution de 78,7%.

La part de dépenses par rubriques des secteurs pro-pauvres a été de CDF 7 150 017 869 377,36 sur les dépenses globales est de 20 532 694 906 728,8 CDF, soit la part de 34,8% en prévision et CDF 3 884 821 898 589,06 sur les dépenses globales exécutées de 16 163 125 095 453,9 CDF, la part de 24% , soit un taux de 54,3%.

**Tableau 33 : Evolution de la part des secteurs pro-pauvres par rubrique de 2014 à 2016 par rapport aux autres rubriques du budget général de l'Etat**

ANNEES	2014 A 2016			Part prévue	Part exécutée
	PREVISIONS DE 2014 A 2016	EXECUTIONS DE 2014 A 2016	%		
<b>RUBRIQUES</b>					
Bourse d'études	5 700 000 000,00	466 038 662,30	8,2	0,0	0,0
Charges communes	253 559 942 000,00	231 703 167 809,46	91,4	1,2	1,4
<b>Contrepartie des Projets</b>	160 281 344 000,00	117 566 122 040,36	73,3	0,8	0,7
Santé, Agriculture, Développement rural et Genre, Famille et Enfants	39 722 864 220,50	74 470 372 401,54	187,5	24,8	63,3
Autres	120 558 479 779,50	43 095 749 638,82	35,7		
Dépenses Exceptionnelles sur ressources Extérieures	113 755 498 432,00	-	0,0	0,6	0,0
Dépenses Exceptionnelles sur ressources Propres	1 247 566 052 877,00	286 020 544 831,33	22,9	6,1	1,8
<b>Financement des Réformes</b>	59 083 039 229,00	9 687 920 031,36	16,4	0,3	0,1
EPS/SECOPE	8 000 000 000,00	-	0,0	13,5	0,0
Autres	51 083 039 229,00	9 687 920 031,36	19,0		
<b>Fonctionnement des Institutions</b>	891 039 046 930,40	1 032 884 647 993,48	115,9	4,3	6,4
Présidence, Primature, Vice-Primature, Secrétariat du Gvt, Assemblée Nationale, Senat,	644 437 203 933,40	897 605 737 065,06	139,3	72,3	86,9
Autres	246 601 842 997,00	135 278 910 928,42	54,9		
<b>Fonctionnement des Ministères</b>	1 775 021 739 190,00	918 299 917 044,97	51,7	8,6	5,7
Santé, Enseignement, Infrastructures, Agriculture, Développement rural, Genre, Femme et Enfants	409 545 239 429,00	196 975 066 835,71	48,1	23,1	21,4
Autres	1 365 476 499 761,00	721 324 850 209,26	52,8		
<b>Interventions Économiques, Sociales, Culturelles et Scientifiques</b>	312 910 203 461,00	475 495 376 764,58	152,0	1,5	2,9

Santé, Enseignement, Infrastructures, Agriculture, Développement rural, Genre, Femme et Enfants	86 048 393 895,00	73 662 427 475,55	85,6	27,5	15,5
Autres	226 861 809 566,00	401 832 949 289,03	177,1		
<b>Investissements sur Ressources Extérieures</b>	<b>4 167 599 852 524,00</b>	<b>839 646 400 141,35</b>	<b>20,1</b>	<b>20,3</b>	<b>5,2</b>
Santé, Enseignement, Infrastructures, Agriculture, Développement rural, Genre, Femme et Enfants	1 887 430 657 642,00	385 650 975 172,05	20,4	45,3	45,9
Autres	2 280 169 194 882,00	453 995 424 969,30	19,9		
<b>Investissements sur Ressources Propres</b>	<b>452 834 865 487,00</b>	<b>5 957 674 645 296,66</b>	<b>1315,6</b>	<b>2,2</b>	<b>36,9</b>
Santé, Enseignement, Infrastructures, Agriculture, Développement rural, Genre, Femme et Enfants	109 286 436 277,00	141 011 387 850,63	129,0	24,1	2,4
Autres	343 548 429 210,00	5 816 663 257 446,03	1693,1		
<b>Investissements sur Transfert aux Provinces et ETD</b>	<b>2 150 126 668 485,40</b>	<b>324 954 017 105,31</b>	<b>15,1</b>	<b>10,5</b>	<b>2,0</b>
Santé, Enseignement, Infrastructures, Agriculture, Développement rural	1 886 115 332 156,00	281 036 776 246,56	14,9	87,7	86,5
Autres	264 011 336 329,40	43 917 240 858,75	16,6		
<b>Rémunérations</b>	<b>5 378 034 324 998,00</b>	<b>5 192 858 232 118,03</b>	<b>96,6</b>	<b>26,2</b>	<b>32,1</b>
Santé, Enseignement, Infrastructures, Agriculture, Développement rural, Genre, Femme et Enfants	2 723 868 945 757,86	2 732 014 892 607,02	100,3		
Autres	2 654 165 379 240,14	2 460 843 339 511,01	92,7		
Subventions aux organismes Auxiliaires	146 685 856 619,00	724 335 710 096,55	493,8	0,7	4,5
Subventions aux services déconcentrés	25 095 355 162,00	2 375 000 000,00	9,5	0,1	0,0
Subventions aux services Ex-BPO	64 050 918 499,00	49 157 355 518,16	76,7	0,3	0,3
Transfert aux Provinces et ETD (Fonctionnement)	666 498 100 000,00	606 156 920 591,65	90,9	3,2	3,8
Dettes Publiques	662 300 989 000,00			3,2	
Frais Financiers	293 505 375 200,00			1,4	
Rétrocession aux Régies Financières	691 222 068 231,00			3,4	
TVA Remboursable	1 015 823 666 404,00			4,9	
<b>TOTAL</b>	<b>20 532 694 906 728,80</b>	<b>16 163 125 095 453,90</b>	<b>78,7</b>	<b>418,4</b>	<b>425,7</b>
Montant total des secteurs pro-pauvres dans le budget Général	7 150 017 869 377,36	3 884 821 898 589,06	54,3		
<b>Taux</b>	<b>34,82</b>	<b>24,04</b>			

Source : Ministère du Budget / DPSB

#### 4.3.2 Sur le plan de l'exhaustivité

Partant des méthodes proposées par l'assistance technique du Département des Finances Publiques du Fonds Monétaire International et du Centre Régional de Renforcement des Capacités pour l'Afrique Centrale, AFRITAC Centre ainsi que celle de la Banque Mondiale et du PNUD ayant mis à la disposition des Experts du Gouvernement des outils d'élaboration du cadrage macroéconomique, du Cadre Budgétaire à Moyen Terme et des Cadres des Dépenses à Moyen Terme, le Gouvernement a développé des outils d'établissement du lien entre le Programme d'Action du Gouvernement et le budget. Les efforts restent à faire au niveau de la répartition intra-sectorielle dans la mesure où le projet du budget n'est pas encore accompagné des CDMT Sectoriels. Par ailleurs, l'évaluation PEFA 2012 relève notamment que les délais accordés aux ministères techniques pour la présentation de leurs propositions restent toujours trop courts. Cette évaluation indique également que les projets de budget sont transmis tardivement au parlement.

#### 4.3.3 Sur le plan du réalisme

En RDC, les taux de réalisation des prévisions de recettes affichent une tendance baissière sur toute la période 2001-2014, comme on l'a déjà dit. Pour l'année 2014, ce taux est ressorti à moins de 60% et son taux de décaissement n'est que de 56%. Il est clair qu'avec un tel niveau de réalisation la crédibilité, le réalisme ainsi que la redevabilité du budget de l'Etat deviennent des sujets à caution. D'après le CPCM (2017), il y a lieu de tirer trois principales leçons au départ de ces constats. Premièrement, il apparaît ainsi formellement que les prévisions de recettes sont irréelles au regard des performances palpables des services fiscaux. Deuxièmement, si le pays veut accomplir ses ambitions de développement, des

mesures robustes et inflexibles doivent être adoptées par le Gouvernement pour amplifier substantiellement les taux de recouvrement des recettes. Troisièmement, le Gouvernement doit rajuster ses ambitions pour les aligner sur ses capacités réelles de financement afin d'éviter d'affaiblir tout l'ensemble de son processus budgétaire.

#### **4.3.4 Sur le plan de la rationalité de la dépense**

De 2011-2015 : La part des dépenses en capital s'est élevée à 27,4 % ressortant une baisse de 8,1% par rapport à la moyenne de 2006-2010 et de 71,9% des dépenses de fonctionnement. Cette tendance à la baisse des dépenses d'investissement est surtout due aux financements des élections organisées en 2011.

#### **4.3.5 Sur le plan de la budgétisation fondée sur les politiques publiques**

En RDC, le processus de programmation/budgétisation souffre cependant d'un manque d'ancrage du CDMT sur le PAP (Bonifas, C et al, 2012). Ceci est dû à plusieurs raisons parmi lesquelles on peut citer : (i) la non utilisation d'une mercuriale des prix pour estimer les coûts réels des ouvrages à livrer par différents programmes à réaliser, (ii) l'inexistence d'une stratégie de financement pour servir de sous bassement à une note de plaidoyer en vue de mobiliser les ressources nécessaires ainsi que (iii) l'absence de données fiables pour doter chaque programme des indicateurs de suivi assortis des cibles tangibles à atteindre.

#### **4.3.6 Sur le plan de la budgétisation axée sur la lutte contre la pauvreté**

De manière générale, pour être qualifiée de pro-pauvre, le budget de l'Etat en RDC devrait normalement accompagner les objectifs ultimes de lutte contre la pauvreté tels que fixés dans les différents documents de la planification du développement ; Et pourtant, il revient d'après les différentes revues des OMD, du DSCR 2 et du PAG que très peu de ces objectifs n'ont pu être atteint en particulier ceux liés à l'atteinte des OMD.

1. La mise en œuvre du programme de renforcement des capacités contenu dans le programme du FONAREC,
2. Le développement social et humain nécessaire pour sortir le pays de la catégorie des PMA
3. La poursuite de la construction et de la modernisation des infrastructures de base, l'amélioration du cadre de vie et des conditions sociales de la population, l'amélioration des conditions de production agricole en vue de lutter contre l'insécurité alimentaire en vue de faire du Congo un grenier agricole ainsi que le renforcement du capital humain en vue de faire de la société congolaise un vivier de la nouvelle citoyenneté et un pool d'intelligence tel que prôné dans la vision du chef de l'Etat sur la révolution de la modernité et relayé dans le Programme d'Action du Gouvernement (2012-2016).
4. En rapport avec le DSCR 2 et le PAP renforcé du PAG et du DSCR 2, il était prévu qu'un budget pro-pauvre digne de ce nom devrait ramener l'incidence de la pauvreté d'environ 70% en 2010 à moins de 60% en 2016, assurer un taux de croissance moyen du PIB à 2 chiffres à partir de 2010, créer environ 1 million d'emplois décents par an pour réduire le taux de sous-emploi global, stabiliser les prix intérieurs des biens et services pour atteindre un taux d'inflation moyen annuel inférieur à 4% et contenir le solde budgétaire à moins de 1,5% du PIB pour éviter le recours massif aux modes de financement inflationniste.

5. Par rapport à l'atteinte des OMD, les différents rapports élaborés à cet effet montre des progrès importants ont été réalisés dans certains OMD. Il s'avère cependant que tous ces progrès réalisés sont à la fois insuffisants par rapport aux objectifs fixés et en dessous des normes fixées.
6. Les leçons à tirer de l'exécution de ce budget en rapport avec le New Deal sont les suivantes : (i) une démarche de budgétisation désarticulée ne permettant pas une convergence des efforts, actions et programmes vers la résolution de la fragilité et la marche vers la résilience, (ii) la faible mobilisation des recettes pour des budgets censés concourir à l'émergence du pays fait également partie des faiblesses décelées, (iii) la faible couverture des investissements au profit des dépenses de rémunération et de fonctionnement, (iv) la dépendance accentuée vis-à-vis de l'extérieur pour le financement de gros investissements ainsi que des prévisions budgétaires souvent trop ambitieuses, jamais pleinement réalisées, (v) le non alignement du budget sur le New Deal et le manque d'ancrage des indicateurs du budget sur les indicateurs de la matrice de fragilité.

Il devient de ce fait difficile de conclure à l'existence d'un budget pro-pauvre en RDC entre 2014 et 2016.

#### **4.4. DEFIS, CONTRAINTES ET RECOMMANDATIONS**

##### **4.4.1 Défis**

Dans le domaine de la santé, la RDC n'a pu atteindre les ODD ainsi que d'autres objectifs du développement durable, entre autres d'un financement insuffisant comme on l'a vu. C'est pourquoi, le gouvernement s'est fixé comme objectifs, pour la période 2018– 2022, d'améliorer l'état de santé de la population à travers l'offre des soins de santé primaire de qualité à tous, en particulier aux groupes vulnérables afin de combattre les grandes endémies. L'atteinte de cet objectif est envisagée à travers l'accroissement de la couverture de l'offre des interventions des soins de santé primaire de qualité à toute la population pour espérer une amélioration significative de la santé publique. Ce qui nécessite un budget conséquent.

Les défis ci-après continuent à persister dans le sous-secteur de l'EPS : (i) Adopter une stratégie claire d'intégration des écoles et du personnel qui n'est pas intégré dans le SECOPE ; (ii) Augmenter le nombre de femmes enseignantes ; (iii) Mettre en œuvre des programmes et des mesures afin de favoriser l'équité en matière d'éducation et réduire le nombre d'enfants non-scolariser ; (iv) réviser les programmes scolaires afin de garantir un programme de cours et d'option optimal ; (v) Etablir un système uniformisé de gestion de l'école publique ; (vi) cibler le développement des futures infrastructures dans les zones ayant des besoins avérés ; (v) Investir dans d'autres canaux alternatifs d'offre de services (l'apprentissage à distance à l'aide des TIC) ; (vi) Renforcer la gestion de l'éducation par les autorités décentralisées et garantir le financement adéquat de ces autorités territoriales ; (vii) Aligner les programmes scolaires du secondaire sur les besoins futures du pays ; (viii) veiller à l'intégration systématique des programmes thématiques transversaux notamment le VIH/SIDA dans le programme national. Ainsi, des efforts énormes sont à consentir en termes financiers en particulier pour, entre autres, assurer la scolarisation des enfants de 3 à 5 ans du fait que 95,5 % de ce groupe d'enfants restent encore à la maison.

A l'instar des autres secteurs, le secteur du genre n'a pas pu atteindre les OMD et toutes les autres cibles de développement fixé dans le secteur. Pour ce faire, les principaux défis à relever afin de réduire les inégalités de genre sont entre autres : (i) Intégrer le Genre dans les politiques, programmes et projets de développement ; (ii) Eliminer toutes les formes de violences sexuelles et basées sur le genre ; (iii) Eliminer les disparités et les inégalités de genre dans tous les domaines de la vie; (iv) Promouvoir le leadership de la femme et sa participation dans les instances de prise de décision ; (v) Améliorer le pouvoir économique de la femme et (vi) Améliorer l'accès aux services de santé de la reproduction de qualité. Il n'est pas vain de rappeler ici que toutes ces mesures nécessitent encore beaucoup d'efforts en termes des moyens à investir dans le secteur.

#### **4.4.2 Contraintes**

**Sur la mobilisation des ressources au niveau national**, le système fiscal congolais est considéré, surtout par les entreprises locales et étrangères opérant sur place, comme étant un système hyper taxé. Le défi à relever dans ce secteur est celui d'accélérer les réformes en cours pour rendre l'intolérable tolérable. Outre l'accent à mettre sur l'accélération des réformes fiscales en cours, il est nécessaire de s'attaquer aux problèmes de la fuite des capitaux et des mouvements illégaux de capitaux.

**Sur le plan social**, en dépit de la croissance économique vigoureuse enregistrée ces dernières années, la pauvreté reste omniprésente. Les résultats enregistrés en RDC en rapport avec les OMD sont justifiés par ces diverses contraintes. Ces contraintes sont telles que les stratégies actuelles ne répondent pas de façon satisfaisante. Pour faire face à tous ces problèmes, la RDC doit relever les défis de la réduction de la pauvreté, d'une croissance équitable et d'un développement durable d'ici à l'an 2022. Selon la C<sup>41</sup>NUCED (2013), l'atteinte de ces objectifs considérés à la fois comme urgents et cruciaux passe par le renforcement des investissements nécessaires à une croissance créatrice d'emplois.

**Sur le plan politico-sécuritaire**, malgré quelques progrès réalisés dans ce domaine, la question du renforcement de l'autorité de l'Etat, de la sécurité et de la paix, demeure cependant prioritaire. En parallèle, il faut signaler le délabrement très avancé des infrastructures de base existantes, la sous administration du pays, les conditions sociales précaires des fonctionnaires tant militaires que civils, ainsi que l'insuffisance de formation professionnelle de base et spécialisée de tous les agents de l'Etat.

**Sur le plan économique**, les risques qui pèsent sur le programme économique du Gouvernement, et qui seraient susceptibles de porter atteinte à la stabilité de l'environnement macroéconomique, tiennent principalement aux pressions sur les dépenses compte tenu de la fragilité de la situation sécuritaire et du risque de dérapage budgétaire dans la perspective des élections. Pour ce faire, les défis auxquels le Gouvernement de la RDC est appelé à faire face sont les suivants :(i) l'urgence de mettre progressivement en œuvre la LOFIP afin d'accélérer le processus de modernisation des Finances Publiques ; (ii) la nécessité de rétrocéder aux provinces la totalité de 40% de ressources afin de rendre effective la décentralisation financière ; (iii) la nécessité de poursuivre les réformes structurelles visant l'amélioration des recettes internes et à promouvoir l'entrepreneuriat national....

---

<sup>41</sup> CNUCED (2013), Rapport annuel sur le Développement dans le monde

## CONCLUSION GENERALE ET RECOMMANDATIONS

L'absence de justice sociale dans la répartition des richesses nationales, le manque de transparence et l'absence de discipline budgétaire, le manque d'équité dans la gestion des finances publiques sont les facteurs ayant caractérisé le quinquennat de 2012-2016, le déficit de suivi et de contrôle par le Parlement, l'Inspection Générale des Finances et la Cour des Comptes, dans l'exécution du budget. Conséquences, l'atteindre des résultats de la mise en œuvre du programme d'actions du gouvernement reste faible.

De ce qui précède, nous estimons que l'exécution des lois de finances 2014-2016 n'ont pas été conforme aux lois des finances y afférent. Il y a l'inadéquation entre la vision et la programmation, la budgétisation, l'exécution, le suivi-évaluation. Elles n'ont permis ni de créer des richesses ni de promouvoir une croissance économique pro-pauvre ni d'améliorer les conditions sociales de la population.

Par conséquent, les consultants proposent les recommandations ci-après :

### ***I. Il faut changer la vision globale en matière de politique économique***

Il serait presque banal de dire que nous devons opter pour une voie de développement endogène. Cette voie exige que notre société reste elle-même, qu'elle puise ses forces dans sa culture et dans les formes de pensées et d'action qui lui sont propres, afin que notre développement devienne une réalité de transformation permanente de notre système social.

Opter pour un développement endogène, c'est faire en sorte que celui-ci réponde à des valeurs communes, à une inspiration cohérente, à des espoirs et des besoins partagés, où se reconnaît l'ensemble de la collectivité nationale, et qu'il puisse mobiliser ses volontés, ses énergies, ses imaginations rassemblées. C'est au regard de cette exigence que nous pourrions envisager le processus de modernisation et la maîtrise du savoir et du savoir-faire modernes.

Ce développement n'aura de sens que s'il renforce et fortifie la créativité sociale ; il ne pourra réussir que s'il est assumé par des populations pleinement conscientes de sa nécessité, aptes à agir et décidées à le faire. Cela veut dire qu'il faudra parier sur l'homme et ses possibilités, lui donner des raisons de vouloir aller de l'avant, de moduler les innovations technologiques, sociales, politiques, culturelles de sorte qu'elles soient à chaque étape, assumées par la population elle-même et vécue par elle comme un dépassement créateur et bénéfique.

On est bien loin des modèles qui ont inspiré notre construction économique actuelle qui a plutôt marginalisé à tout point de vue la population. Toutes les réformes à envisager dans chaque secteur doivent répondre aux exigences de cette voie de développement.

Voici en quels termes comment la Banque Mondiale des années 70 exprime sa préoccupation en faveur du développement endogène :

*Lorsque les privilégiés sont peu nombreux et les désespérément pauvres la majorité et lorsque l'écart se creuse sans cesse davantage... ce n'est qu'une question de temps avant qu'un choix décisif ne s'impose entre le coût politique d'une réforme et le risque politique d'une révolution. C'est la raison pour laquelle les politiques d'éradication de la pauvreté dans les pays sous-développés s'imposent, non seulement par principe, mais par prudence. La justice sociale n'est pas principalement un impératif moral, elle est un impératif politique » (RS. Mac Namara, discours annuel à la Conférence des Gouverneurs de la B.J.R.D., 1972).*

Comme quoi, la charité peut se conjuguer avec le maintien de l'ordre social imposé par les dominants. A cette époque, en pleine guerre froide, on ne peut que douter de la sincérité et du caractère non désintéressé d'un tel discours sortant de la bouche d'un grand représentant de la haute finance d'un système capitaliste mondial dominant, puissant et surdéterminant. A cette époque, ce système est le plus sûr soutien des pires dictatures maintenues au pouvoir contre les intérêts de leurs peuples. Eradiquer la pauvreté signifie à cette époque, maintenir, sauver les systèmes oppressifs au pouvoir et éviter les révolutions populaires et démocratiques.

Un tel discours, tenu aujourd'hui aurait une autre lecture, beaucoup plus sympathique.

### **Comment une économie autocentrée est-elle articulée ?**

Dans une telle économie, il existe une relation d'équilibre de croissance entre le flux intersectoriel au niveau de la production, des échanges et de la répartition du revenu global entre le capital et le travail, c'est-à-dire la demande solvable qui va vers chaque secteur. Le surplus économique reste sur place et détermine justement la répartition du revenu global. Le salaire va vers le secteur de production de biens de consommation de masse, les profits sont épargnés ou réinvestis. Le salaire a une fonction économique, il n'est pas qu'un coût de production, il y a une relation objective entre le salaire et le niveau de développement des forces productives.

Les relations externes économiques et/ou politiques sont soumises aux exigences de l'accumulation intérieure, Il existe une alliance des classes entre une bourgeoisie industrielle et agricole qui sont une classe dominante, dans le cadre d'un Etat national achevé et puissant.

Les structures économiques héritées de 50 années de néocolonialisme étaient différemment construites : le capitalisme y a été introduit de l'extérieur par domination politique. Il n'y a pas eu de désagrégation des rapports ruraux précapitalistes, mais leur déformation par soumission aux lois de l'accumulation du centre. Pas de révolution agraire, stagnation de la productivité agricole.

Pas d'alliance des classes dominantes internes, mais une alliance internationale entre le grand capital monopoliste et des alliés subalternes. Pas d'Etat national réellement achevé, indépendant, au service des classes locales, mais une néo-colonie. Le salaire n'est qu'un coût qui est maintenu aussi bas que les conditions économiques et politiques le permettent.

### **Comment construire le développement endogène?**

Ayant défini au départ les objectifs d'une telle voie, nous devons nous interroger sur les directions dans lesquelles il faudra agir sur l'ordre mondial afin de favoriser la réalisation de ces objectifs.

1. Ce développement est avant tout populaire, donc national, pro-pauvre ;
2. L'industrie doit être mise au service de la productivité agricole ;
3. Il faut abandonner la production de luxe pour le marché local et à l'exportation fondée sur la reproduction d'une force de travail bon marché (mieux servir les masses urbaines) ;
4. N'ayant pas réalisé une révolution agraire préalable à la révolution industrielle, nous devons renverser la valeur, c'est-à-dire que nous devons articuler un secteur moderne de l'industrie rénovée dans ses orientations de base, au secteur des petites

industries rurales qui permettent de mobiliser directement les forces latentes de progrès ;

5. Seule une révolution dans le secteur agricole pourra financer une industrialisation saine, dégager un surplus vivrier capable d'assurer l'indépendance nationale ;
6. L'industrie doit être mise au service des masses urbaines et rurales pauvres et cesser d'être guidée par la logique financière qui favorise le marché local privilégié et l'exportation vers le centre ;
7. Les emprunts éventuels à la technologie dont des modèles nouveaux devront être imaginés seront fait en fonction des besoins internes du développement populaire ;
8. Ce développement, même s'il exige de compter d'abord sur ses propres forces, n'a rien à voir avec l'autarcie. Le pays se doit de recourir à l'importation des inputs nécessaires à l'accélération de son développement (équipement, énergie, certaines matières premières). Les échanges avec l'extérieur restent nécessaires mais doivent être qualitatifs ;
9. Il va falloir développer l'autonomie collective avec les pays du Sud en agissant dans deux directions :
  - 1) L'entraide mutuelle (échange des matières premières, en évitant plusieurs intermédiaires).
  - 2) Contrôle national de l'exploitation des ressources naturelles. Les exportations doivent être réduites au niveau des importations exigées par la stratégie interne du développement endogène.

Actuellement, on exporte en fonction des besoins du centre et puis on se pose la question de savoir quoi faire avec les devises.

## **II. Quelques éléments de base des politiques macro-économiques pro-pauvre**

### **1. Mettre en place des politiques macroéconomiques stables**

#### *1°) Stabilité macroéconomique : caractéristiques et conditions*

La lecture de nombreuses analyses contenues dans les rapports du PNUD sur le développement humain dans le monde, études, par pays, DSRP des nombreux pays de l'Afrique subsaharienne ont montré la diversité des causes de la pauvreté selon les pays. Il est donc évident que la situation spécifique d'un pays doit être prise en compte au moment de l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Cependant, quel que soit le pays, il est aujourd'hui admis que la stabilité macroéconomique est le fondement de la réussite des politiques de croissance économique et de développement du secteur privé.

#### *2°) Influence des politiques macroéconomiques sur la croissance et les pauvres*

##### **➤ Cadre macroéconomique suscitant la confiance.**

En proposant un cadre macroéconomique stable pour soutenir l'ensemble de leurs politiques économiques, les autorités du pays envoient un message clair au secteur privé et aux investisseurs étrangers. L'adoption et la mise en œuvre d'un tel cadre sur une longue période accroissent d'autant la confiance des opérateurs économiques et l'impact sur la croissance économique et les variables mesurant la pauvreté.

➤ ***Un environnement des affaires transparent et prévisible.***

L'instabilité du cadre juridique et institutionnel ainsi que l'absence de visibilité sur les politiques publiques ne contribuent pas à la sécurisation des investissements et à l'attrait des investisseurs étrangers.

➤ ***Maîtrise de l'inflation.***

Les politiques macroéconomiques menant à une inflation modérée et stable ont des effets directs et indirects sur les conditions de vie des pauvres. En effet, les pauvres sont généralement moins à même de se protéger contre l'inflation que les groupes les plus aisés dans une société où les transactions monétaires sont importantes.

➤ ***Viabilité/soutenabilité de la dette.***

Le surendettement constitue un obstacle pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté quand il conduit à une réduction du niveau des investissements. Cela se produit quand les créanciers doutent de la capacité du pays (ou du gouvernement vis-à-vis des créanciers intérieurs) à rembourser les intérêts d'un nouvel emprunt.

➤ ***Efficacité des politiques budgétaires et fiscales.***

La politique budgétaire (touchant les questions de déficit public, de composition des dépenses, de structure des recettes fiscales, etc.) joue, à travers son impact sur l'équilibre macroéconomique, un rôle majeur sur le niveau de croissance économique et sur sa répartition.

En optant pour une structure donnée des dépenses publiques et leur redéploiement (vers la santé, l'éducation, les infrastructures socioéconomiques), la politique budgétaire et fiscale peut avoir des effets redistributifs importants et favorables aux pauvres. L'objectif principal de la politique fiscale consistera à accroître les ressources de l'État, en particulier celles destinées aux programmes de réduction de la pauvreté.

**2. Comment identifier de façon pratique, les mesures de politiques de croissance au service du développement humain?<sup>42</sup>**

Il importe que, lors de la formulation des politiques de croissance et de réduction de la pauvreté, les dimensions du développement humain, ou certaines d'entre elles, soient considérées comme des objectifs à atteindre et que ces derniers soient formulés de façon à permettre d'évaluer les progrès réalisés. Les stratégies de lutte contre la pauvreté devraient faire intervenir des mesures de politique agissant dans les deux sens, à savoir : premièrement, aller de la croissance au développement humain, c'est-à-dire prendre les actions nécessaires pour convertir l'accroissement de la richesse en progrès en termes de développement humain. Deuxièmement, il faudrait faire en sorte que le développement humain accélère la croissance.

Si une personne en bonne santé et bien éduquée peut permettre d'accroître la productivité dans le pays, rien n'indique a priori qu'une personne bien formée trouve automatiquement un emploi.

---

<sup>42</sup> Cette partie s'est appuyée sur le RMDH de 1996 et a été présentée par ailleurs dans le document Croissance économique et développement humain en RCA, PNUD Bangui, 2003.

### **3. De la croissance au développement humain**

Le mécanisme de transmission des effets de la croissance économique vers le développement humain dépend de deux types de liens : l'influence des activités et des dépenses des ménages sur le développement humain, d'une part, et l'influence de l'action et des dépenses de l'État, d'autre part.

#### **Les effets positifs de l'augmentation du revenu familial sur le développement humain.**

On fait l'hypothèse, à ce stade, que le gouvernement a mis en place les politiques appropriées de croissance et qu'elles ont permis d'accroître les revenus des pauvres. Avec les revenus supplémentaires découlant de la croissance, les familles peuvent acheter davantage de fournitures scolaires ou scolariser leurs enfants plus facilement. Un revenu plus élevé permet également d'améliorer la santé. Une hausse du revenu des ménages est généralement associée à une amélioration des indicateurs de la santé tels que les rapports taille-âge, les taux de survie et l'espérance de vie à la naissance, ainsi qu'à la diminution des maladies chez les enfants.

#### **Nécessité d'accroître les dépenses des secteurs pauvres dans les budgets de l'Etat**

Le premier objectif de l'État, c'est de maximiser ses ressources en investissant dans les secteurs porteurs considérés comme des gisements de ressources, mais aussi en mettant en place les mécanismes susceptibles d'éviter les fuites fiscales dans ses secteurs. C'est le cas des secteurs miniers qui pourraient générer des revenus supplémentaires à mettre au profit du développement humain.

Par ailleurs, l'État devrait utiliser les revenus de la croissance dans les domaines favorisant les dimensions du développement humain, c'est-à-dire dans les différents domaines permettant de renforcer les capitaux des pauvres.

Par exemple, investir les revenus de la croissance dans l'éducation permet de renforcer plusieurs autres dimensions du développement humain. L'expérience a montré que l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable est, par exemple, difficilement réalisable si elle n'est pas accompagnée d'un effort d'éducation.

On sait par ailleurs que les taux de mortalité maternelle et infantile diminuent sensiblement avec des niveaux élevés d'instruction des femmes. Il est également bien connu que la productivité plus accrue des populations plus éduquées a un effet bénéfique sur la croissance économique. Ces catégories de dépenses de l'État, quand elles sont financées par les fruits de la croissance, contribuent à la création du cercle vertueux «croissance-développement humain-croissance».

### **4. Du développement humain à la croissance**

Les bénéfices économiques les plus manifestes qui sont générés par le développement humain sont liés à une plus grande productivité de la population active, et particulièrement des personnes les plus pauvres dont la nutrition, la santé et l'éducation s'améliorent de ce fait. Cela ne signifie pas pour autant que les investissements dans la santé et l'éducation aient seulement pour finalité d'améliorer la productivité. De nombreux autres types d'investissements dans le développement humain ont un réel effet positif sur l'économie. La productivité peut être augmentée en améliorant les capacités, l'organisation et la gestion de la

force de travail, en favorisant l'utilisation des technologies de pointe, en attirant les capitaux extérieurs et les technologies étrangères et en renforçant le rôle des institutions publiques et privées, y compris l'État et les systèmes juridique et financier.

### **III. Recommandations pour amélioration de la gouvernance budgétaire**

De manière générale, les consultants relèvent les faiblesses globales ci-après dans la gouvernance budgétaire :

- Le non-respect de la procédure d'encaissement et de décaissement des fonds, selon les chaînes des recettes et des dépenses ;
- Le dépassement des allocations budgétaires des institutions et ministères de souveraineté, au détriment des ministères à caractère social et économique ;
- Le volume trop élevé des régimes fiscaux spéciaux (exonérations, taux particuliers, exemptions, etc.) appliqués aux personnes physiques et morales ; ce qui influe négativement sur le niveau de mobilisation des recettes publiques ;
- Le déficit de suivi et de contrôle par le Parlement, l'Inspection Générale des Finances et la Cour des Comptes, dans l'exécution du budget ;
- La disparité entre les données de la DGRC et les états de suivi budgétaire produits et publiés par le ministre du Budget.

Une gouvernance budgétaire assise sur des telles faiblesses n'a permis ni de créer des richesses ni d'améliorer les conditions sociales de la population encore moins d'être susceptible de rendre effective la décentralisation, telle que prévue par la Constitution. Elle place difficilement le pays sur la voie vers l'émergence.

Par conséquent, les recommandations ci-après sont suggérées :

#### **Au Parlement**

- Le renforcement de contrôle de l'exécution de la loi des finances en interpellant les membres du Gouvernement, des institutions et des services publics ;
- L'exploitation à bon escient le projet de Loi de Reddition de Comptes et les observations de la Cour des Comptes y relatives ;
- La poursuite et la sanction des personnes impliquées dans le non-respect des procédures.
- L'adoption de la bonne exécution du budget comme critère de bonne gouvernance dans l'évaluation du Gouvernement.

#### **A la Cour des Compte et à l'IGF**

- Procéder au contrôle périodique et régulier afin de redresser à temps tout dérapage.

#### **Au Gouvernement**

- L'affirmation du monopole de la production des imprimés de valeur et administratifs accordé à l'Hôtel des monnaies et le faire respecter ;
- L'interconnexion d'une part de la Banque centrale du Congo avec les régies financières nationales et services d'assiette et d'autre part les assujettis /contribuables avec les régies financières et les services d'assiette, de manière à ce que la situation des finances publiques soit connue au jour le jour ;

- Le strict respect du budget tel que voté par le Parlement ;
- La rationalisation du volume des exonérations accordées aux sociétés et entreprises, pour réduire le taux des dépenses fiscales inconsidérées et s'assurer du suivi de l'atteinte des objectifs des exonérations aux investissements à savoir par la création d'emplois et la relance de l'économie nationale ;
- L'évaluation de manière participative la mise en œuvre de la perception de la TVA, pour prendre et mettre en œuvre des mesures correctives susceptibles d'engranger les recettes qui en proviennent ;
- Lutter de manière efficace contre la corruption, évasion fiscale et le détournement des deniers publics ;
- Les sanctions des contrevenants à la Loi, à tous les niveaux.
- Le financement des campagnes de civisme fiscal et les organiser en collaboration avec les organisations de la société civile ;
- La publication dans le site des Ministères concernés, la liste exhaustive des exploitants des ressources naturelles (énergie, forêt, mines, hydrocarbures...), par province, avec notamment la superficie exploitée, le volume d'activité, la production vendue ou exportée, le prix de location ou d'amodiation, le potentiel, etc.

En ce qui concerne les dépenses :

- La rationalisation des dépenses du cabinet ministériel et des institutions pour permettre la bonne exécution des dépenses des secteurs pro pauvres ;
- Le respect de l'utilisation des crédits selon les lignes budgétaires, tout en priorisant les dépenses d'investissements ;
- La maîtrise de l'effectif des agents affectés aux Ministères ;

#### **Aux ministères des Finances et du Budget**

- L'application stricte des chaînes des recettes et des dépenses ;
- Le renforcement des mécanismes de contrôle interne pour s'assurer qu'à chaque dépense le montant plafond n'est pas dépassé et que chaque recette publique est canalisée vers le compte général trésor public ;
- La limitation au strict minimum du seuil accepté des dépenses exceptionnelles et la prompte régulation, respecter les procédures en la matière et régulariser sans traîner.

#### **Aux Régies financières de :**

- Le développement des mécanismes pour recouvrer le maximum des recettes ;
- La mise en place des mesures fiscales qui avaient été arrêtés dans la Loi de Finances en prenant notamment des arrêtés, de diligenter des audits etc. ;
- Le renforcement du contrôle interne ;
- L'organisation de contrôle a priori, après taxation, lors de l'ordonnancement et a posteriori, sur pièces ou sur place ;
- L'uniformisation de visa d'entrée en RDC pour lutter contre la fraude aux frontières ;
- La rationalisation des exonérations ;
- La projection d'une interconnexion de leurs différents services et concrétiser le projet de télé-déclaration et de télépaiement ;
- Les sanctionner des agents qui enfreignent à la loi à tous les niveaux ;

- L'intensification de la sensibilisation, le recensement et le recouvrement de l'impôt forfaitaire à charge des micro-entreprises au titre d'IBP en impliquant les Autorités des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées et la Société Civile, pour maximiser le recouvrement de cet impôt ;
- Le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale par des contrôles réguliers et approfondis;
- L'intensification de la campagne de sensibilisation sur l'émission obligatoire de la facture par les assujettis à la TVA, pour maximiser le recouvrement des impôts ;
- L'intensification de la campagne sur le civisme fiscal, en y impliquant la Société Civile, pour maximiser le recouvrement des impôts ;

### **Aux Partenaires Techniques et Financiers**

- L'application des principes d'alignement prévu dans la Déclaration de Paris.

### **A la Société Civile**

- La collaboration avec le Gouvernement dans l'organisation des campagnes de civisme fiscal ;
- L'organisation des audits sociaux dans les projets ayant reçu financements internes ou externes ;
- La Vulgarisation de la loi de finances promulguée, celle sur la reddition des comptes ;
- La multiplication du contrôle citoyen à tous les niveaux.

### **A la population**

- De tirer les conséquences de la non prise en compte de manière effective des besoins sociaux dans l'exécution des budgets de l'Etat 2012-2016 et d'exiger des comptes aux dirigeants actuels avant tout renouvellement des mandats ;
- De poser, lors des élections à venir un vote capable d'amener le pays vers un changement vivement souhaité pas tout le monde.

## BIBLIOGRAPHIE

- Ames Brow W. and Devarajan S., (2000), Problèmes macroéconomiques, Banque Mondiale, Washington
- Analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité en R.D. Congo, Rapport conjoint PAM et IFPRI, janvier 2014
- Banque Mondiale (1998), Madagascar ; Un agenda pour la croissance et la réduction de la pauvreté
- Bofoya Komba B., Finances publiques approfondies, Kinshasa, Galimage, p172
- Chen, E.K.Y (1997), "The total factor productivity debate: Determinants of economic Growth in East Asia", Asian-Pacific Economic Literature, Vol. 11, n°1, (May 1997), pp.18-38
- CNUCED (2004), Rapport sur l'investissement international
- CNUCED (2004), Rapport sur les pays les moins avancés
- CNUCED (2013), Rapport annuel sur le Développement dans le monde
- Collins & Bosworth (1996): "Economic Growth in Est Africa: Accumulation versus Assimilation" Brookings paper on Economic Activity. Vol. 1996, n°2
- Commission économique pour l'Afrique (2004), Les économies de l'Afrique Centrale
- Emmanuel A., (1969), L'échange inégal, essai sur les antagonismes dans les rapports économiques internationaux, Paris, Maspero, « Economie et socialisme », n°12
- Enquête 1-2-3 de l'INS, 2012
- Étude du Secteur Agricole – Synthèse du Bilan diagnostic; octobre 2009.
- Frank G., Le Développement du Sous-développement en Amérique Latine, Maspero, Paris, 1969
- Gilbert AHO ; Pour une stratégie de croissance pro-pauvre et au service du développement humain, Publication PNUD
- Grilliches, Z.,(1994), « Productivity R&D, and the data constraint », American Economic Review, Vol.81, n°1, (March 1994)
- Ministère de la Santé Publique (2014), Indice de disponibilité et de capacités opérationnelles des services de santé
- Munkeni F., (mars 2018), Propositions des domaines prioritaires du PNSD, communication faite lors de l'atelier du recadrage du PNSD
- ODEP (2017), Rapport sur l'analyse de l'exécution de la loi de Finances 2016 par les organisations de la société civile
- PNUD (2010) ; Rapport national du développement humain, la décentralisation et la gouvernance démocratique face à l'impératif du développement humain, document officiel, inédit
- PNUD (2016), Rapport national sur le développement humain, croissance inclusive, développement durable et défi de la décentralisation, document officiel, inédit
- PNUD, 1996, 1997, 2003, 2005 et 2016, Rapport mondial sur le développement humain
- PNUD/Bénin (2011) : Politiques de croissance pro-pauvre : contraintes et défis au Bénin, Document de travail, inédit

- Rapport sur la Revue diagnostique des Dépenses Publiques de base du secteur Agricole et Rural « RDPA » de 2007-2013 ; Novembre 2015
- RDC (2016), Mise en œuvre du programme d'action en faveur des pays les moins avancés (PMA), pour la décennie 2011-2020, rapport national d'évaluation à mi-parcours, inédit
- RDC, Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté de deuxième génération, 2011 - 2015
- Samir A., Le modèle théorique de l'accumulation et du développement dans le monde contemporain, Tiers-Monde, Tome XIII, n°52, 1979
- Senhadji, A(1999) : "Sources of Economic Growth : An extensive Growth Accounting Exercise", in IMF working paper, n°99/77, (June 1999)
- United Nations/ECOSOC (2004), Mobilisation des ressources aux fins de l'élimination de la pauvreté dans le cadre de l'application de la pauvreté dans le cadre de l'application du Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010.

## ANNEXES

### 1. LISTE DES PERSONES RENCONTREES

N°	PRENOM & NOM	MINISTERE
<b>I. Experts du gouvernement et de la Cour des Comptes</b>		
1.	Daddy LUKWASA	BUDGET
2.	Odon NSINGI	BUDGET
3.	Pierre KASONGO	FINANCES
<b>II. Agents de l'administration</b>		
1.	Christian KUKULU	DEV RURAL
2.	Mike DANAIDIE	DEV RURAL
3.	Raphaël NUNGA MATADI	SANTE
4.	AKAWAKOW Arthur	SANTE
5.	Didier NDAYA	AGRICULTURE
6.	BAHUNGOLA Rudy	AGRICULTURE
7.	ZUKA Georges	EPSP
8.	AWAZI SHABANI	EPSP
9.	Benoît TSHITENGE	AFF. SOC
10.	BASANGA	MINAS/DEP
11.	BOTSHIMBI BAKETA Judel	GENRE
12.	Rémy MBONDO	FINANCES
13.	Athanase CIBAMBA	ITP
14.	ZAMOKE Clémentine	ENERGIE

### 2. LISTE DES DONNEES COLLECTEES

- Dépenses globales du gouvernement en termes des prévisions et d'exécution ;
- Dépenses sectorielles en prévision et réalisation ;
- Dépenses globales de fonctionnement ;
- Dépenses sectorielles de fonctionnement ;
- Dépenses globales d'investissement ;
- Dépenses sectorielles d'investissement ;
- Dépenses totales pro-pauvres ;
- Dépenses sectorielles pro-pauvres ;
- Taux d'exécution des dépenses globales ;
- Taux d'exécution des dépenses sectorielles ;
- Dépenses prioritaires dans le PAP ;
- Dépenses prioritaires sectorielles du PAP ;
- Dépenses oubliées ;
- PIB national ;
- Taux de croissance du PIB ;
- Incidence de la pauvreté ;
- Etats de suivi budgétaire.

### 3. GUIDE D'ENTRETIEN

1. Les politiques sectorielles contenues dans le DSCRP et PAG 2012-2016 et les ressources budgétaires 2012-2016 disponibles étaient-elles en cohérence ?
2. Les CDMT sectoriels 2014-2016 et la politique macroéconomique étaient – ils en cohérence ?
3. Les cadres macroéconomiques 2014-2016 et budgétaires prenaient-ils en compte les effets des politiques sectorielles ?
4. Les actions prévues dans les politiques sectorielles sont-elles des besoins exprimés par la population où les besoins de la population constatés par les ministères ?
5. Dans le cas où les ressources sont limitées, comment les ministères sectoriels procèdent-ils à la priorisation des actions ?
6. Quelles sont les actions prévues et réalisées de 2014 à 2016 ?
7. Quelles sont d'après vous les dépenses oubliées qui auraient dû permettre au Gouvernement de bien aligner le budget sur les stratégies sectorielles ?
8. Pouvez-vous nous dire dans quelle mesure est ce que les dépenses budgétaires allouées au secteur ont, tant peu soit-il, contribué à la réduction de la pauvreté en RDC pendant la période considérée ?
9. Pouvez-vous donner les contraintes majeures qui ont milité en défaveur de la lutte contre la pauvreté ?
10. Au départ de ces contraintes pouvez donner par ordre de priorité les actions à mener pour contourner les difficultés rencontrées et engager résolument le pays sur la voie de lutte contre la pauvreté ?