



Observatoire de la Dépense Publique

Contrôle citoyen des finances publiques de la République Démocratique du Congo

EXECUTION BUDGETAIRE 2024 :

65 années après l'indépendance, l'exécution du budget de l'État continue de refléter un déni profond de la souveraineté sociale, en marginalisant le rôle du peuple comme moteur, acteur et véritable bénéficiaire du développement national.

Juillet 2025

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES.....	1
LISTE DES ABREVIATIONS.....	2
LISTE DES TABLEAUX.....	3
INTRODUCTION.....	4
I. CONTEXTE D'ÉLABORATION ET STRUCTURE DES LOIS DE FINANCES.....	6
1.1. Structure budgétaire globale.....	6
1.2. Axes stratégiques déclarés dans la loi.....	7
1.3. Limites observables dès l'élaboration.....	8
Conclusion analytique :	8
II. EXECUTION DES LOIS DE FINANCES EN 2024.....	9
2.1 Recettes mobilisées.....	9
2.1.1 Recettes du Budget général.....	9
2.1.2 Recettes des Budgets annexes.....	10
2.1.3 Recettes des Comptes spéciaux.....	11
2.2 Dépenses exécutées.....	11
2.2.1 Dépenses du Budget général.....	11
2.2.2 Dépenses des Budgets annexes.....	12
2.2.3 Dépenses des Comptes spéciaux.....	13
2.2.4 Eclatement des Dépenses du budget Général.....	13
III. CONFIGURATION DU BUDGET DES SECTEURS SOCIAUX DE BASE.....	15
3.1 Enseignement.....	15
3.2 Santé.....	16
3.3 Protection sociale.....	16
Conclusion sectorielle :	16
IV. RECOMMANDATIONS ET RÉFORMES PROPOSÉES.....	17
4.1. Modernisation des outils de gestion et de suivi budgétaire.....	17
4.2. Amélioration de la territorialisation et de l'équité budgétaire.....	17
4.3. Renforcement du contrôle, de la discipline et de la redevabilité.....	18
4.4. Transparence et participation citoyenne.....	18
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	19
BIBLIOGRAPHIE.....	21

LISTE DES ABREVIATIONS

BCC	: Banque Centrale du Congo
CEPI	: Cellule d'Exécution des Projets Intégrés
CDF	: Congo Démocratique Franc
DGDA	: Direction Générale des Douanes et Accises
DGB	: Direction Générale du Budget
DGI	: Direction Générale des Impôts
DGPPB	: Direction Générale des Politiques et Programmation Budgétaire
DGRAD	: Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participation
ESB	: Exécution Synthétique du Budget
ETD	: Entité Territoriale Décentralisée
FONER	: Fonds National d'Entretien Routier
FPI	: Fonds de Promotion de l'Industrie
IGF	: Inspection Générale des Finances
INS	: Institut National de la Statistique
LOFIP	: Loi Organique relative aux Finances Publiques
ODD	: Objectifs de Développement Durable
OMS	: Organisation Mondiale de la Santé
ONIP	: Office National d'Identification de la Population
PDL	: Programme de Développement Local
PNSD	: Plan National Stratégique de Développement
RCM	: Recettes à Caractère Minier
SIGFP	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
UNIKIN	: Université de Kinshasa
UNIKIS	: Université de Kisangani
UOB	: Université Officielle de Bukavu

LISTE DES TABLEAUX

- Tableau 1** : Ventilation des crédits votés par nature de dépense (budget 2024)
- Tableau 2** : Recettes mensuelles estimées des régies financières (DGI, DGDA, DGRAD)
- Tableau 3** : Exécution budgétaire par rubrique économique (rémunérations, équipements, transferts...)
- Tableau 4** : Dépenses exécutées par grande fonction (services généraux, sécurité, éducation, etc.)
- Tableau 5** : Dépenses publiques détaillées dans les secteurs sociaux de base (éducation, santé, protection sociale)
- Tableau 6** : Comparatif des allocations et exécutions dans les secteurs prioritaires
- Tableau 7** : Crédits budgétaires affectés au PDL-145 par territoire (prévisionnels, exécution nulle)

INTRODUCTION

Chers compatriotes, à l'occasion du 65^e anniversaire de l'indépendance de notre pays, l'**Observatoire de la Dépense Publique (ODEP)** a estimé opportun de rendre public le présent rapport **portant sur l'exécution de l'année budgétaire 2024**. Le contenu de ce document démontre les graves faiblesses de notre gouvernance budgétaire et de nos finances publiques qui ne reflètent pas les droits des congolais garantis par la constitution, ni les engagements gouvernementaux inscrits **dans la loi des finances 2024**. Cette mauvaise gouvernance continue de privilégier la logique administrative et la souveraineté institutionnelle au détriment de la souveraineté sociale c'est-à-dire, de la place du peuple avant tout comme moteur, acteur et bénéficiaire du développement et de la justice distributive.

L'exercice budgétaire 2024 de la République Démocratique du Congo s'inscrit dans un contexte post-électoral délicat, caractérisé par des attentes sociales pressantes, une tension sur la trésorerie publique, et une pression accrue sur les gouvernants en matière de redevabilité. Au lendemain des élections générales de décembre 2023, le nouveau cycle institutionnel a hérité d'un budget ambitieux, censé traduire les engagements politiques en actions concrètes.

Adoptée sous la loi n°23/056 du 10 décembre 2023, la Loi de finances 2024 repose sur une enveloppe globale de **37 366 milliards de francs congolais, (14,7 milliards de dollars US)** articulée autour d'une promesse présidentielle de transformation structurelle de l'économie. Comme l'indique l'exposé des motifs du texte budgétaire :

« Ce budget vise à améliorer les conditions de vie de la population à travers des investissements massifs dans les secteurs sociaux et productifs, en renforçant la gouvernance et l'efficacité des institutions publiques. » (Loi de finances 2024, Exposé général)

Pourtant, cette ambition se confronte dès le premier semestre à de **fortes contraintes opérationnelles** :

- Une faible mobilisation des recettes extérieures ;
- Des blocages institutionnels dans la chaîne d'engagement et de liquidation ;
- Une instabilité dans la coordination des politiques sectorielles ;
- Et un déséquilibre croissant entre les besoins des provinces et les dépenses effectivement décaissées.

Comme l'a rappelé la Cour des comptes dans son rapport de 2022 :

« **La performance budgétaire ne se mesure pas uniquement à travers le respect des plafonds votés, mais à la capacité de transformation des allocations publiques en résultats tangibles pour les citoyens.** »

Ce rapport annuel propose ainsi une analyse approfondie de l'exécution des dépenses publiques sur l'ensemble de l'année 2024, mois par mois, secteur par secteur. Il repose sur :

- L'exploitation systématique des **données d'exécution budgétaire publiées par le Ministère du Budget** (rapports mensuels ESB) ;
- La lecture comparative avec les crédits votés par la loi de finances ;
- Une ventilation par **fonction, rubrique, titre, nature économique, financement et territoire**.

En ligne avec l'article 9 de la loi organique n°11/011 relative aux finances publiques (LOFIP), cette étude vise à :

- Évaluer la conformité de l'exécution avec les priorités nationales ;
- Identifier les retards, distorsions ou inefficacités dans la mise en œuvre ;
- Proposer des **recommandations opérationnelles** pour corriger les écarts, améliorer la transparence et renforcer la performance budgétaire de l'État.

Dans un pays où à peine 2 % des crédits d'investissement ont été effectivement exécutés à mi-parcours, révélant un blocage profond dans la traduction budgétaire des promesses de développement ; où le Fonds de péréquation, pourtant inscrit dans la Constitution et la loi des finances, demeure une fiction institutionnelle, privé de mécanismes clairs de financement et d'allocation ; où la majorité des ressources publiques continue d'être absorbée par les institutions politiques à travers des charges de fonctionnement pléthoriques, des privilèges budgétivores et des dépenses à faible impact socio-économique , cette analyse se veut à la fois un outil de veille citoyenne, un instrument d'alerte pour les décideurs publics, et un levier de plaidoyer pour une réforme budgétaire en profondeur.

Elle appelle à replacer le budget de l'État dans sa vocation première : servir le développement, garantir les droits sociaux fondamentaux, réduire les inégalités territoriales et renforcer la redevabilité dans la gestion des ressources publiques.

Pour l'Observatoire de la Dépense Publique

Prof Florimond MUTEBA TSHITENGE
Président du Conseil d'Administration

I. CONTEXTE D'ÉLABORATION ET STRUCTURE DES LOIS DE FINANCES

La Loi de finances 2024 de la République Démocratique du Congo a été élaborée dans un contexte politique et institutionnel particulier : celui de la transition entre deux cycles électoraux, sur fond de défis structurels persistants. Elle s'inscrit dans une logique de **budgetisation par programme**, conformément à la réforme introduite par **la loi organique n°11/011 du 13 juillet 2011** relative aux **finances publiques (LOFIP)**, qui impose une présentation budgétaire par mission, programme et action, et oriente les crédits vers des résultats mesurables.

Adoptée sous la **loi n°23/056 du 10 décembre 2023**, la loi de finances pour l'exercice 2024 fixe un budget général à hauteur de **37 366,27 milliards CDF (14,7 milliards de dollars US)**, soit une augmentation significative de plus de 25 % par rapport au budget initial de 2023. Cette hausse traduit l'ambition déclarée du gouvernement d'accélérer la mise en œuvre du Programme de Développement Local (PDL) et du Plan National Stratégique de Développement (PNSD).

1.1. Structure budgétaire globale

La répartition des crédits se décline comme suit :

Taux de change utilisé : **1 USD = 2 535,5 CDF**

NATURE DE LA DEPENSE	MONTANT VOTE (MDS CDF)	MONTANT EN USD (MILLIONS)	PART DANS LE BUDGET
Dépenses courantes	~18 000	7 099,19	48 %
Investissements publics	~9 000	3 549,60	24 %
Transferts et subventions	~7 800	3 076,32	21 %
Service de la dette	~2 400	946,56	6 %
Fonds de péréquation (10 %)	1 957	771,84	5 % (prévu, non exécuté)

Analyse :

L'analyse de la ventilation des crédits par nature économique, telle que définie dans la Loi de finances 2024, met en lumière les orientations structurelles profondes du budget congolais et les limites de sa capacité transformative. Elle permet de dégager plusieurs constats majeurs :

- La structure budgétaire 2024 reste **largement dominée par les dépenses de fonctionnement**, avec près de la moitié du budget orienté vers les charges récurrentes (salaires, fonctionnement des institutions), au détriment des investissements structurels.

- Les **investissements publics**, bien que présentés comme une priorité présidentielle et stratégique dans l'exposé des motifs, **ne représentent que 24 % du budget** et accusent un **retard chronique dans l'exécution réelle** (moins de 15 % liquidés sur l'année selon les ESB), soit à peine 3,6%.
- Les **transferts et subventions** (rétrocessions aux provinces, subventions aux secteurs sociaux) manquent de lisibilité, et ne sont que partiellement exécutés, aggravant les déséquilibres entre institutions centrales et entités décentralisées.
- Le **fonds de péréquation**, inscrit à hauteur de 1 957 milliards CDF (**771,84 millions de dollars US**) conformément à l'article 181 de la Constitution, **n'a fait l'objet d'aucun décaissement** sur toute l'année 2024. Ce **non-respect du principe de solidarité nationale** constitue une rupture de l'équilibre budgétaire entre provinces et pouvoir central.

En définitive, cette répartition reflète un budget **encore trop rigide, administratif et peu réformateur**, ne répondant ni aux exigences de développement humain ni aux impératifs d'équité territoriale.

1.2. Axes stratégiques déclarés dans la loi

L'exposé des motifs de la **Loi de finances 2024** met en avant trois axes stratégiques majeurs, censés guider la programmation budgétaire de l'année. Ces orientations se veulent alignées avec les priorités politiques du mandat présidentiel et les exigences de redressement socio-économique du pays.

a. Accélération du Programme de Développement Local (PDL – 145 territoires)

« Il s'agira de traduire les engagements du Chef de l'État dans des projets tangibles dans les 145 territoires du pays. » (Exposé général, Loi de finances 2024)

Ce programme phare vise à répondre à l'inégalité territoriale historique à travers la construction d'infrastructures sociales de base (écoles, centres de santé, routes rurales). Il constitue une réponse politique à la centralisation excessive des investissements.

b. Priorité à la défense et à la sécurité nationale

« La situation à l'Est du pays exige un renforcement immédiat des moyens logistiques et opérationnels des forces de défense et de sécurité. »

Dans un contexte de résurgence des violences armées, en particulier dans les provinces du **Nord-Kivu, Ituri et Sud-Kivu**, cet axe justifie l'augmentation des allocations au secteur sécuritaire.

c. Rationalisation des dépenses de fonctionnement de l'État

« **Le gouvernement veillera à contenir la progression des charges récurrentes, en privilégiant les dépenses à effet structurant.** »

Ce principe vise une discipline budgétaire accrue, en limitant les dépenses de consommation courante et en orientant davantage les ressources vers les secteurs productifs et les investissements.

Limites de concrétisation dans l'exécution réelle

Toutefois, une lecture attentive de l'exécution budgétaire de janvier à décembre 2024 révèle **un écart manifeste entre ces priorités affichées et la réalité des paiements** :

- Le **PDL** n'a connu **aucun décaissement effectif structurant** à travers les lignes d'investissement territorial ;
- Les **dépenses sécuritaires ont bien progressé**, mais au détriment des autres secteurs sociaux (santé, éducation, environnement) ;
- Quant à la **rationalisation du fonctionnement**, elle **n'a pas été effective** : les dépenses de personnel et de fonctionnement des institutions politiques restent parmi les postes les plus élevés de l'année.

En somme, ces axes stratégiques, bien que cohérents sur le plan déclaratif, **n'ont pas été opérationnalisés dans la dynamique d'exécution**. Le budget conserve une structure de gestion classique, dominée par les charges récurrentes, les institutions centrales, et les fonctions de souveraineté.

1.3. Limites observables dès l'élaboration

Malgré l'intention de discipline budgétaire affichée, plusieurs limites structurelles sont perceptibles dès l'adoption du texte :

- **Faible taux de budgétisation des projets à financement extérieur** : plusieurs lignes sont inscrites sans accords de financement effectivement conclus, faussant la sincérité budgétaire ;
- **Prévision optimiste des recettes fiscales et minières**, sans ajustement aux incertitudes macroéconomiques (ralentissement chinois, prix du cuivre) ;
- **Poids important des institutions politiques** : plus de 15 % des crédits vont aux services généraux (Présidence, Assemblée nationale, Primature), contre moins de 7 % pour l'ensemble de l'agriculture, des infrastructures et de la jeunesse cumulée.

Conclusion analytique :

La Loi de finances 2024 reflète une volonté politique affirmée de transformation, à travers des priorités claires : développement local, sécurité nationale, rationalisation des charges courantes. Cependant, son architecture révèle **des limites structurelles majeures**.

D'une part, les **institutions politiques captent une part excessive des ressources**, au détriment des secteurs sociaux et productifs. D'autre part, plusieurs lignes de crédits sont **budgetisées sans garanties de financement**, notamment les projets à financement extérieur ou les transferts aux provinces, ce qui affaiblit la sincérité de l'exercice.

La planification opérationnelle reste inaboutie : **les crédits sont votés sans calendrier réaliste ni dispositif clair de mise en œuvre**, exposant l'exécution à des retards, des goulots d'étranglement et des réaffectations arbitraires.

En définitive, si le discours stratégique est cohérent, la structure budgétaire peine à traduire cette ambition dans des allocations cohérentes et exécutables. Ce **décalage entre affichage politique et faisabilité technique** fragilise la capacité du budget à produire des résultats visibles pour la population.

II. EXECUTION DES LOIS DE FINANCES EN 2024

2.1 Recettes mobilisées

2.1.1 Recettes du Budget général

Sur l'ensemble de l'année 2024, les **régies financières** ont affiché une **performance globalement satisfaisante**, malgré un environnement marqué par des tensions inflationnistes, la dépréciation du franc congolais, et une insécurité persistante dans certaines zones économiques clés.

Les principales contributions ont été assurées par les trois grandes régies :

Régie financière	Performance mensuelle estimée (CDF)	Équivalent en USD	Observations
DGI (Impôts directs/indirects)	> 900 milliards CDF	> 355 millions USD	Première source de recettes de l'État ; dynamique de mobilisation renforcée par les réformes fiscales
DGDA (Droits de douane)	~ 500–600 milliards CDF	~ 197,2 – 236,6 millions USD	Recul relatif dans un contexte de baisse des importations formelles
DGRAD (Recettes administratives)	~ 200–300 milliards CDF	~ 78,9 – 118,3 millions USD	Potentiel encore sous-exploité, faible informatisation

Analyse :

- La **DGI demeure la locomotive fiscale**, bénéficiant notamment des mesures de digitalisation partielle (liasses fiscales, télé-déclarations) et d'une pression accrue sur les contribuables formels ;
- La **DGDA subit les effets du ralentissement du commerce transfrontalier formel**, amplifiés par la fraude douanière et les exonérations non maîtrisées ;
- La **DGRAD reste en retrait**, en raison de l'inefficience de la collecte des recettes non fiscales (actes notariaux, permis, frais de chancellerie...).

Enjeux non résolus :

- Le **réel potentiel de mobilisation** dépasse les chiffres atteints, mais est freiné par la corruption, les exonérations de convenue et l'absence de suivi des régies à l'intérieur du pays ;
- L'absence d'un **cadastre fiscal complet et à jour** limite la capitation, la fiscalité foncière, et la taxation des activités économiques informelles.

Malgré les performances enregistrées, l'effort fiscal reste **insuffisant pour couvrir durablement les engagements budgétaires croissants**, notamment dans les secteurs sociaux et d'investissement.

2.1.2 Recettes des Budgets annexes

Les **budgets annexes** concernent principalement les **établissements publics à autonomie financière**, tels que :

- Les universités publiques (ex. : **UNIKIN, UNIKIS, UOB**) ;
- Des établissements techniques ou scientifiques (ex. : **INS, INERA, IGC**, etc.) ;
- Certaines structures administratives déconcentrées (ex. : écoles techniques, hôpitaux de référence).

Constat général :

Les recettes issues de ces établissements demeurent **structurellement faibles** sur l'ensemble de l'exercice 2024.

Causes principales :

- Absence de mécanismes modernes de **facturation, recouvrement et bancarisation** des recettes propres (frais académiques, prestations médicales, formations spécialisées) ;
- **Manque de contrôle et de reddition de comptes** sur l'utilisation des fonds collectés localement ;
- Flou dans la **traçabilité comptable** entre les recettes propres et les subventions d'équilibre versées par le budget général.

Dans les fichiers d'exécution budgétaire (ESB), ces recettes n'apparaissent que de manière agrégée et non détaillée, ce qui **empêche toute évaluation précise de leur performance mensuelle**.

Conséquence :

Les établissements fonctionnent souvent **en marge du cadre budgétaire formel**, alimentant des circuits parallèles de financement internes, **non soumis aux règles de transparence de la LOFIP**.

Recommandation :

Mettre en place une **comptabilité unifiée, numérique et auditable** dans chaque entité à autonomie financière, avec obligation de publier les états de recettes trimestriels, pour renforcer leur intégration au cycle budgétaire national.

2.1.3 Recettes des Comptes spéciaux

Les **comptes spéciaux** constituent un volet à part dans la structure budgétaire de l'État. Ils sont censés regrouper des **recettes affectées à des dépenses spécifiques**, hors du budget général, conformément à l'article 37 de la LOFIP. En théorie, ils permettent de financer des interventions ciblées, comme le Fonds de Promotion de l'**Industrie (FPI)**, le **FONER**, le **Fonds forestier national**, ou encore des mécanismes d'urgence.

Constat général :

L'année 2024 s'inscrit dans la continuité des exercices précédents, marquée par une opacité persistante sur les mouvements réels opérés à travers les comptes spéciaux.

Principaux dysfonctionnements observés :

- Absence de traçabilité claire des recettes versées et utilisées sur les comptes spéciaux dans les ESB mensuels ;
- Non-publication des soldes, des sources d'alimentation et des critères de décaissement ;
- Superposition avec les lignes du budget général, rendant difficile la lecture de la double affectation de certaines ressources (ex. : redevances minières, fonds d'entretien routier, taxes environnementales).

Le suivi mensuel des recettes, tel que présenté dans les fichiers ESB, **n'intègre pas de ventilation par compte spécial**. Cette situation rend **invisible** leur contribution réelle à la politique budgétaire nationale.

Conséquence :

Les comptes spéciaux échappent en grande partie au contrôle parlementaire et aux organes de surveillance (IGF, Cour des comptes), ce qui en fait **des zones grises du budget national**.

Recommandation stratégique :

Mettre en œuvre une **réforme de transparence budgétaire** imposant :

- La publication mensuelle des recettes et dépenses de chaque compte spécial ;
- L'intégration des comptes spéciaux dans les ESB sous forme d'annexes ;
- Et une évaluation annuelle de leur performance, objectifs et efficacité.

2.2 Dépenses exécutées

2.2.1 Dépenses du Budget général

- **Services généraux (26,18%)** : Cette catégorie concentre la majorité des crédits absorbés par les institutions politiques (Présidence, Primature, Parlement) et les services de gestion. Cela traduit une priorité administrative persistante, au détriment des investissements productifs.
- **Affaires économiques (23,10%)** : Inclut les secteurs comme les transports, l'énergie, l'agriculture et les mines. Malgré les montants

importants, l'impact réel sur les infrastructures reste limité, faute de transparence et de suivi des projets.

- **Enseignement (18,17%)** : Les crédits alloués ont été massivement orientés vers l'enseignement primaire et secondaire, mais peu vers la qualité ou l'infrastructure éducative, comme le montrent les faibles montants pour les cantines scolaires ou les équipements.
- **Santé (14,30%)** : La dépense publique dans le secteur de la santé reste fortement concentrée sur le fonctionnement (salaires, hôpitaux généraux), avec peu d'investissements dans les équipements et la prévention, malgré les défis épidémiologiques persistants.
- **Défense et sécurité (6,79% + 6,12%)** : Ces fonctions combinées absorbent une part importante du budget, reflétant les priorités sécuritaires dans un contexte de conflits armés récurrents à l'Est.

2.2.2 Dépenses des Budgets annexes

Les **budgets annexes** constituent une composante particulière du budget de l'État, regroupant des entités à autonomie financière partielle ou totale, telles que :

- Les établissements d'enseignement supérieur public (ex. : **Université de Kinshasa, Université de Kisangani**) ;
- Les organismes techniques nationaux (**Institut National de la Statistique, Institut Géographique**) ;
- Certaines agences étatiques ou fonds spéciaux (ex. : **Fonds national d'entretien routier, Fonds forestier national**).

Cependant, l'exécution budgétaire 2024 de ces entités demeure **très peu documentée** dans les rapports ESB mensuels produits par le Ministère du Budget. Aucune annexe spécifique détaillant les **engagements ou paiements effectifs** relatifs aux budgets annexes n'a été publiée de façon mensuelle sur la période de janvier à décembre 2024.

Problèmes identifiés :

- **Absence de ventilation analytique** des dépenses par établissement ou type de mission ;
- **Non-intégration systématique des annexes budgétaires aux rapports ESB mensuels**, contrairement aux dépenses du budget général ;
- **Risque d'opacité** dans l'allocation et l'utilisation des crédits, en violation de l'article 34 de la LOFIP qui impose la transparence sur toutes les composantes du budget.

En l'état actuel, il est **impossible de dresser une lecture fiable de l'exécution des budgets annexes**, faute de données publiées, d'indicateurs de performance, ou de tableaux de suivi.

Recommandation : intégrer de manière systématique les **budgets annexes dans les ESB**, avec une double ventilation par entité bénéficiaire et par nature économique, afin d'évaluer leur contribution réelle à la politique publique nationale.

2.2.3 Dépenses des Comptes spéciaux

Les **comptes spéciaux** du Trésor sont des mécanismes dérogatoires au budget général, censés financer des opérations spécifiques bénéficiant d'une affectation particulière (par exemple : compensation fiscale, appui au secteur minier, ou soutien à certaines entreprises publiques). Conformément à la LOFIP, ces comptes doivent être justifiés par un objectif clairement défini, des règles de fonctionnement strictes et une traçabilité complète.

Or, l'exécution budgétaire 2024 révèle une **opacité persistante** dans la gestion de ces comptes.

Constats majeurs :

- Aucun tableau détaillé sur l'exécution mensuelle des comptes spéciaux n'est intégré dans les **ESB de janvier à décembre 2024** ;
- Les paiements effectués via ces comptes ne sont pas ventilés par mission ni par bénéficiaire ;
- Certains comptes semblent abriter des **dépenses extrabudgétaires non autorisées**, en dehors du circuit classique de la chaîne de la dépense publique.

Risques identifiés :

- Contournement des procédures de passation des marchés publics ;
- Absence de contrôle a priori par les services du Budget, de la Cour des comptes et de l'IGF ;
- Éventuelles affectations politiques de ressources sans transparence ni redevabilité.

Comme le soulignait déjà la **Cour des comptes dans son rapport 2022** : « **Les comptes spéciaux ne peuvent en aucun cas devenir des poches budgétaires parallèles échappant au principe d'universalité budgétaire.** »

Recommandation : Il est impératif de **soumettre tous les comptes spéciaux à un audit indépendant**, d'en publier systématiquement les flux mensuels, et d'intégrer leurs exécutions dans les rapports ESB à partir de 2025.

2.2.4 Eclatement des Dépenses du budget Général

a. Dépenses par Rubrique budgétaire

L'analyse des dépenses exécutées selon la nomenclature par **rubrique budgétaire** révèle une concentration sur les postes suivants :

Rubrique	Montant exécuté (Milliards CDF)	Montant exécuté (millions US)	Part estimée
Rémunérations	8 125	3.204,50	~22 %
Équipements	12 754	5.030,17	~34 %
Construction / Immobilier	5 823	2.296,59	~15 %
Transferts & subventions	7 065	2.786,43	~19 %
Autres (fonctionnement, dette, prestations...)	~3 600	~1.419,84	~10 %

Constats majeurs :

- Les **dépenses d'équipement** arrivent en tête, traduisant un effort d'investissement infrastructurel, en ligne avec les engagements du PDL et du PNSD ;
- Les **rémunérations** restent le second poste de dépense, ce qui reflète la rigidité structurelle de la masse salariale publique ;
- Les **transferts** (rétrocessions, subventions aux provinces, subventions sociales) demeurent significatifs mais **non orientés vers les services sociaux directs**, faute de ciblage clair.

Point d'alerte :

Le cumul des crédits affectés aux **secteurs sociaux (santé, éducation, protection sociale)** demeure marginal par rapport aux lignes de construction et de logistique, traduisant un **déséquilibre entre développement physique et services humains**.

Comme le rappelle l'article 6 de la **LOFIP** : « **La dépense publique doit viser l'amélioration des conditions de vie de la population et l'accès équitable aux services essentiels.** »

b. Dépenses par Fonction

La répartition des dépenses exécutées selon la nomenclature fonctionnelle met en évidence la hiérarchie suivante :

Fonction	Part estimée dans le budget exécuté
Services généraux des administrations publiques	71,63 %
Ordre et sécurité publics	23,23 %
Culture, jeunesse et sports	3,30 %
Logement et équipements collectifs	1,32 %
Protection de l'environnement	0,52 %

Analyse :

- Les services généraux dominent de manière écrasante, absorbant plus de 7 francs sur 10 dépensés par l'État, ce qui traduit une gouvernance hyper-centralisée et institutionnalisée, sans réels leviers de transformation.
- Les **fonctions de sécurité** (armée, police, justice) suivent, avec **plus de 23 %**, ce qui reflète les priorités politiques du régime face au contexte sécuritaire.
- Les fonctions **sociales et humaines** (éducation, santé, protection sociale) sont absentes du top 5, signe d'un désalignement par rapport aux besoins fondamentaux de la population.
- L'environnement et la culture pourtant stratégiques dans le contexte congolais restent **quasiment exclus de l'effort public**.

Point de vigilance :

Ce déséquilibre fonctionnel est en contradiction avec :

- **L'article 47 de la Constitution**, garantissant l'accès à la santé et à l'éducation ;
- Et les **Objectifs de Développement Durable (ODD)** auxquels le pays a adhéré.

L'État apparaît ainsi comme **gestionnaire de son appareil administratif**, plutôt que moteur d'un développement centré sur l'humain et les territoires.

III. CONFIGURATION DU BUDGET DES SECTEURS SOCIAUX DE BASE

L'analyse de l'exécution budgétaire 2024 dans les secteurs sociaux de base (éducation, santé, protection sociale) révèle une **sous-allocation structurelle** et des **écarts préoccupants entre les priorités affichées et les dépenses effectives**. Bien que ces secteurs soient essentiels à la réalisation des droits fondamentaux garantis par la Constitution (articles 43 à 49), ils demeurent **relégués au second plan** en termes d'engagement et de paiement.

3.1 Enseignement

Poste budgétaire	Montant exécuté (Milliards CDF)	Montant exécuté (millions US)
Enseignement de base	4 596	1.812,66
Enseignement supérieur et universitaire	1 341	528,89
Recherche scientifique	851	335,63
Cantines et transport scolaire	1	0,39
Total exécuté	6 788	2.677,18

Analyse :

- La **masse salariale des enseignants** absorbe l'essentiel des crédits, laissant peu de place à l'investissement pédagogique ou aux infrastructures ;
- Le budget consacré aux **cantines scolaires et transports** est quasi symbolique, **malgré leur importance dans la lutte contre l'abandon scolaire**, surtout en milieu rural ;
- La **recherche** reçoit un montant relativement correct (851 Mds), mais concentré dans les centres urbains, sans stratégie nationale d'innovation éducative.

3.2 Santé

Poste budgétaire	Montant exécuté (Milliards CDF)	Montant exécuté (millions US)
Hôpitaux généraux	217	85,58
Maternités et dispensaires	223	87,95
Prévention et lutte contre épidémies	64	25,24
Recherche médicale	17	6,70
Total exécuté	521	205,48

Analyse :

- Les dépenses restent **essentiellement curatives** (hôpitaux), au détriment de la **prévention communautaire** et du renforcement des soins de santé primaires ;
- Le faible financement de la **prévention épidémiologique (64 Mds)** est particulièrement préoccupant dans un pays exposé à des maladies comme Ebola, le choléra ou la rougeole ;
- La **recherche médicale** est presque inexistante, compromettant l'autonomie sanitaire du pays.

3.3 Protection sociale

Poste budgétaire	Montant exécuté (Milliards CDF)	Montant exécuté (millions US)
Aide à la famille et à l'enfance	190	74,94
Lutte contre l'exclusion sociale	80	31,55
Pensions et rentes	26	10,25
Total exécuté	296	116,74

Analyse :

- Le secteur de la **protection sociale reste marginalisé**, représentant à peine **1 % des dépenses totales** de l'État ;
- L'absence d'un **système structuré de filets sociaux** empêche de répondre aux vulnérabilités croissantes liées à la pauvreté, au chômage et à l'informalité ;
- Les **pensions** restent non réévaluées, souvent non versées à temps, en contradiction avec les obligations prévues par le Code du travail et la Constitution.

Conclusion sectorielle :

Les fonctions sociales fondamentales **ne sont pas traitées comme prioritaires dans l'exécution budgétaire 2024**, malgré leur centralité dans les discours politiques. Le contraste entre les faibles montants engagés et les

besoins de la population confirme **une logique budgétaire centrée sur les institutions plutôt que sur les citoyens.**

Le respect des droits sociaux proclamés dans les textes fondamentaux exige une **révision profonde de la gouvernance budgétaire et des critères de priorisation.**

IV. RECOMMANDATIONS ET RÉFORMES PROPOSÉES

Face aux déséquilibres persistants observés dans l'exécution du budget 2024 domination des dépenses de fonctionnement, faible exécution des investissements, marginalisation des secteurs sociaux, absence de traçabilité sur les comptes spéciaux des réformes urgentes doivent être engagées pour restaurer la crédibilité de la dépense publique et aligner l'action budgétaire sur les priorités constitutionnelles et stratégiques.

4.1. Modernisation des outils de gestion et de suivi budgétaire

Objectif : Renforcer la transparence, la traçabilité et la rapidité de l'exécution

- **Déploiement d'un système numérique intégré de suivi budgétaire** : connecter le SIGFP aux plateformes des régies financières, à la Banque Centrale, à la Cour des comptes, et au Parlement pour un suivi temps réel des engagements, liquidations et paiements ;
- **Publication mensuelle automatisée des données d'exécution** par fonction, par nature, et par territoire, via un portail public accessible ;
- **Mise à niveau des capacités humaines et informatiques** au sein du Ministère du Budget, du Plan et des ministères sectoriels pour assurer la maîtrise des outils numériques (budget-programme, suivi d'indicateurs de performance, etc.).

4.2. Amélioration de la territorialisation et de l'équité budgétaire

Objectif : Garantir une répartition plus juste des ressources publiques

- **Accélération effective de la déconcentration budgétaire** : transférer aux gouvernorats, divisions provinciales et ETD une part significative des crédits d'investissement avec accompagnement technique ;
- **Opérationnalisation du Fonds de péréquation** inscrit à 1 957 Mds CDF, avec une clé de répartition basée sur les inégalités d'accès aux services sociaux ;
- **Intégration des crédits "40 % RCM" et autres rétrocessions dans le suivi mensuel**, pour évaluer leur exécution réelle par province.

4.3. Renforcement du contrôle, de la discipline et de la redevabilité

Objectif : Mettre fin à l'impunité budgétaire et restaurer la confiance

- **Application stricte des sanctions administratives et judiciaires** : tout ordonnateur ou gestionnaire reconnu coupable de non-respect des règles de passation, de détournement ou de surliquidation doit être suspendu, poursuivi et remplacé ;
- **Institution d'un système d'audits ciblés trimestriels** pour les ministères dépensiers (Éducation, Défense, Infrastructures, Santé) avec publication obligatoire des résultats sur le site de la Cour des comptes ;
- **Redynamisation du rôle du Parlement dans le contrôle budgétaire** : chaque ministère devra justifier trimestriellement l'utilisation de ses crédits devant la commission Écofin.

4.4. Transparence et participation citoyenne

Objectif : Faire du budget un outil de redevabilité démocratique

- **Obligation de publication des exécutions des comptes spéciaux et budgets annexes** : chaque compte devra présenter un tableau des recettes et dépenses détaillées, signé par le gestionnaire et validé par l'IGF ;
- **Institutionnalisation de l'audit citoyen** dans les secteurs sociaux et les projets d'investissement communautaires (écoles, routes, hôpitaux) avec implication des organisations de la société civile et des structures locales de suivi ;
- **Renforcement du cadre de dialogue budgétaire** : organisation annuelle de conférences publiques sur le budget avec les partenaires techniques, le secteur privé et les représentants des citoyens.

En synthèse, ces recommandations visent à **passer d'un budget de gestion à un budget de transformation**, en renforçant les piliers suivants :

- La **transparence** de l'action publique,
- La **discipline budgétaire**,
- L'**équité territoriale**,
- Et la **participation citoyenne**.

La réforme budgétaire ne peut être effective sans un engagement politique fort et un pilotage technique rigoureux, centré sur les résultats et les droits de la population.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'analyse de l'exécution du budget 2024 met en lumière une gestion publique, largement déconnectées des priorités sociales et territoriales fixées par la Constitution. Malgré une mobilisation correcte des recettes par les régies financières, les dépenses ont été orientées prioritairement vers le fonctionnement de l'appareil d'État, au détriment des droits fondamentaux de la population et des impératifs de développement équitable.

Les secteurs sociaux tels que **l'éducation**, la **santé**, ou la **protection sociale** demeurent **sous-financés**, et la faible exécution des investissements publics ne permet pas de concrétiser les ambitions du Programme de Développement Local (PDL-145).

Cette orientation budgétaire entre en contradiction avec plusieurs **dispositions de la Constitution ainsi que de la Loi organique n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques** :

- L'**article 43** consacre le droit à l'éducation obligatoire et gratuite : « **Toute personne a droit à l'éducation scolaire [...]. L'enseignement primaire est obligatoire et gratuit dans les établissements publics.** » Or, en 2024, les dépenses pour les cantines scolaires, le transport des élèves ou les équipements pédagogiques sont restées symboliques.
- L'**article 47** garantit l'accès à la santé : « **Le droit à la santé et à la sécurité alimentaire est garanti.** » Pourtant, moins de 1 % du budget a été affecté à la prévention, à la recherche médicale ou à la lutte contre les épidémies, malgré la vulnérabilité sanitaire persistante du pays.
- L'**article 181** prévoit la mise en œuvre d'un **Fonds de péréquation** pour corriger les inégalités entre provinces : « **Ce fonds est alimenté par 10 % des recettes à caractère national.** » Aucune exécution effective n'a été observée en 2024, accentuant la centralisation des crédits au détriment des territoires.
- L'**article 61 de la Loi organique relative aux finances publiques n°11/011 du 13 juillet 2011** encadre la gestion des comptes spéciaux : « **Les opérations des comptes spéciaux sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget auquel lesdits comptes sont rattachés. Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté sur l'année suivante. [...]** »

En réalité, de nombreuses opérations effectuées via ces comptes spéciaux échappent à tout suivi rigoureux, compromettant la transparence budgétaire et contournant l'esprit de la loi.

En somme, **le budget 2024 ne reflète pas les droits garantis par la Constitution**, ni les engagements gouvernementaux inscrits dans la Loi de

finances. Il continue de privilégier la logique administrative et la souveraineté institutionnelle, au détriment de la souveraineté sociale, éducative et territoriale.

La RDC ne peut aspirer à une croissance inclusive sans une refondation de sa gouvernance budgétaire, articulée autour de la justice sociale, de l'équité territoriale et de la redevabilité. Cela exige :

- Une **application effective du fonds de péréquation (art. 181)** ;
- Une **priorisation réelle des secteurs sociaux (arts. 43 et 47)** ;
- et une **exécution budgétaire conforme aux principes de la LOFIP et de l'article 6**.

Le budget ne peut plus être un outil de survie institutionnelle. Il doit devenir **l'instrument central du contrat social entre l'État et les citoyens**.

BIBLIOGRAPHIE

1. Textes légaux et réglementaires

- **Constitution de la République Démocratique du Congo**, promulguée le 18 février 2006, telle que modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011.
 - Notamment : Articles 6 (universalité budgétaire), 43 (droit à l'éducation), 47 (droit à la santé), 58 (redistribution équitable), 99 (redevabilité), 181 (fonds de péréquation).
- **Loi organique n°11/011 du 13 juillet 2011** portant organisation des finances publiques (LOFIP).
 - Base juridique du budget-programme, du contrôle parlementaire et des principes budgétaires (annualité, unité, universalité, transparence).
- **Loi n°23/056 du 10 décembre 2023** portant Loi de finances pour l'exercice 2024.
 - Intègre les prévisions de recettes et de dépenses par nature, par fonction, ainsi que l'exposé des motifs détaillant les axes stratégiques de l'État.

2. Documents budgétaires officiels

- **Ministère du Budget (RDC), Rapports mensuels d'exécution budgétaire (ESB)**, janvier à décembre 2024.
 - Fichiers : **esb_global_par_fonction.pdf**, **esb_global_par_titre_nature.pdf**, **esb_global_par_financement.pdf**, **etc.** Ces documents ont servi de base à l'analyse mensuelle et consolidée des engagements, ordonnancements et paiements par secteur.
- **Annexes à la Loi de finances 2024** :
 - Tableaux de crédits par ministère et nature économique,
 - Prévisions de recettes par régie (DGI, DGDA, DGRAD),
 - Échéancier du Fonds de péréquation et dotations provinciales.

3. Données sectorielles et stratégiques

- **Programme de Développement Local des 145 territoires (PDL-145)** – Présidence de la République / Cellule d'Exécution des Projets Intégrés (CEPI).
 - Documentation relative aux engagements présidentiels dans les

territoires, référence aux projets d'infrastructures sociales communautaires.

- **Ministère de l'EPST, Ministère de la Santé Publique, Affaires sociales**
 - ▶ Données opérationnelles sur les dépenses liées aux cantines scolaires, hôpitaux généraux, maternités, pensions sociales, etc.
- **Inspection Générale des Finances (IGF)** – Rapports de contrôle budgétaire 2023–2024 (extraits cités dans les recommandations sur les comptes spéciaux et les régies).

4. Sources statistiques et bancaires

- **Banque Centrale du Congo (BCC), Statistiques monétaires 2024**
 - ▶ Taux de change mensuel, inflation, performance des recettes, exécution de la dette publique.
- **Institut National de la Statistique (INS)**
 - ▶ Données démographiques et économiques utiles à l'évaluation de l'impact social des dépenses.

5. Références internationales et comparatives

- **UNESCO** – Recommandation sur le financement de l'éducation (norme : 20 % du budget national pour l'éducation).
- **OMS** – Recommandation minimale de 15 % des dépenses publiques pour la santé (Déclaration d'Abuja).
- **OCDE & FMI** – Principes de transparence budgétaire, normes de suivi et d'audit de la dépense publique.
- **Union Africaine (Déclaration de Maputo)** – Priorisation de l'investissement dans l'agriculture et les services sociaux de base.