

LE BUDGET DE L'ANNÉE 2020 MARQUE-T-IL L'ALTERNANCE TANT ESPÉRÉE PAR LA POPULATION CONGOLAISE ?

Introduction

**Séraphin BAHARANYI
NACIYIMBA,**
Chef des Travaux
à l'Université de
Kinshasa, RD Congo.
baharanyinaciyimba@
gmail.com

Cet article se situe dans le contexte de la redevabilité politique et sociale, telle qu'exigée par la population congolaise représentée par les militants de l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social, UDPS en sigle, parti politique d'origine de Son Excellence Monsieur le Président de la République, Chef de l'État, lors de sa prestation de serment, le 24 janvier 2019 au Palais de la Nation.

À cette occasion, les militants ont rappelé au Président de la République élu, que son feu Père biologique, Étienne Tshisekedi, alors Président de l'UDPS, avait laissé un testament politique se résumant dans le slogan scandé frénétiquement par la base en ces termes : « Félix ! Papa alobaki, le Peuple d'abord ! ».

Par ce testament, transformé à cette occasion en contrat social, le défunt Président de l'UDPS préconisait de privilégier en toutes circonstances, le Peuple et donc l'intérêt général. Et le hasard de l'histoire a fait que ce soit son fils qui ait à mettre en œuvre les termes dudit contrat.

Pour tenter de vérifier les conditions de traduction des termes de ce contrat en politiques publiques, il y a lieu de s'intéresser au Budget. Celui-ci étant la traduction de ce projet de société pour voir s'il prend en compte la forte demande sociale, accentuée par les attentes nées de l'alternance au niveau politique.

À cet effet, il sied de rappeler que le Budget est l'instrument par excellence de la mise en œuvre de la politique socio-économique et financière du Gouvernement. Pour rappel, cet article a l'ambition de rapprocher la loi de finances de l'exercice 2020 aux promesses faites par le Chef de l'État dans son discours d'investiture, à l'effet de déterminer si ces

promesses ont été prises en compte dans ladite loi et de quelle manière pour répondre à la question centrale de savoir si le Budget 2020 répond aux espoirs suscités auprès du peuple par l'alternance politique.

Pour atteindre cet objectif et répondre à la question posée – celle-ci étant en même temps notre hypothèse de travail –, il a été retenu de procéder par étapes successives :

1. Sur base de la documentation obtenue sur le site du Ministère du Budget : www.budget.gouv.cd et particulièrement de l'Arrêté n° 001/VPM/MIN.BUDGET/2020 portant répartition des crédits budgétaires de la Loi des finances n° 019/005 du 31 décembre 2019 pour l'exercice 2020 ainsi que de la Circulaire relative à l'exécution de la Loi des finances de l'exercice ; récolter les données utiles ;
2. Ensuite procéder aux rapprochements entre les promesses et la loi financière pour
3. asseoir notre analyse et
4. proposer des pistes d'éclairage pour un budget réellement social cadrant avec le slogan précité.

Dans ce cadre, il sied de relever que dans l'exposé des motifs de la loi des finances de l'exercice 2020, celle-ci insiste sur trois particularités, à savoir :

- Elle est la première élaborée après la passation pacifique du pouvoir au sommet de l'État et elle s'inscrit dans l'optique de la mise en œuvre, en année pleine, du Programme du Gouvernement tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, en date du 06 septembre 2019 ;
- Elle tient compte de la vision et des idées forces du Président de la République pour le développement et l'émergence de la RD Congo ;
- Les politiques publiques prioritaires retenues pour cet exercice 2020 découlent de la politique budgétaire définie dans le cadre Budgétaire à Moyen Terme 2020-2022.

Ainsi, pour vérifier l'hypothèse, la prise en compte des attentes sociales nées du contrat social et reflétées en partie dans le discours d'investiture du Chef de l'État, cet article a été subdivisé en quatre points : (i) l'analyse identifie certaines promesses sociales (éducation, santé, infrastructures) contenues dans l'adresse du Président de la République, (ii) elle s'intéresse à la manière dont ces promesses sont reflétées dans le programme du Gouvernement pour ensuite (iii) tenter d'évaluer les différentes allocations budgétaires en les rapprochant avec les promesses identifiées, avant de proposer (iv) une conclusion provisoire.

Pour rappel, ledit programme s'articule autour de 15 (quinze) piliers regroupés en 4 (quatre) grands secteurs : le secteur politique défense et sécurité ; le secteur économique et financier ; celui de la reconstruction ainsi que le secteur social et culturel.

Globalement, il se dégage l'impression habituelle dans les processus de mise en œuvre des réformes en RD Congo que l'on annonce des réformes mais après, on continue à travailler comme par le passé. C'est au regard de ces forces d'inerties que la plupart des praticiens sont d'avis que le Budget serait trop volontariste et qu'il risque d'être exécuté à 50 ou 60%, selon leur « expérience ».

I. Quelques promesses dégagées du discours d'investiture du Chef de l'État

Tenant compte de ses promesses, le Président de la République, Chef de l'État, a fait inscrire dans le programme du Gouvernement, les priorités suivantes : la pacification du territoire national ; la mise en œuvre des actions sociales pour lutter contre la pauvreté ; la création d'une Agence indépendante de prévention et de Lutte contre la corruption, les antivaleurs, le tribalisme et la mauvaise gouvernance. En outre, la protection de la liberté de la presse, le changement des mentalités, la formulation et la mise en œuvre des politiques nationales de promotion de la jeunesse et de l'autonomisation de la femme, la maîtrise de l'exode rural par le développement des infrastructures sociales de base en milieu rural via les dettes concessionnelles, l'amélioration du climat des affaires, le développement du tourisme et de la libre circulation des personnes et des biens par la simplification des procédures administratives dans les secteurs clés, l'institution d'un forum national de réconciliation comme outil de dialogue et d'écoute nationale, (etc.), ont été retenus.

Pour besoin de clarté, ces promesses regroupées en quatre grands groupes en rapport avec les secteurs budgétaires, sont :

1. Secteur politique, défense et sécurité

Sur le plan politique, la restauration de la Paix et la sauvegarde de l'Unité nationale ont été soulignées. Au regard de la position centrale de la RD Congo avec 9 voisins, chacun ayant des visées et des ambitions sur l'influence de son implication dans la gestion de ressources du pays, que certains considèrent comme transfrontalières ; le Chef de l'État a promis de tisser des liens et d'entretenir des rapports de bon voisinage. Pendant que nous étions en train de mettre la dernière main sur cet article, l'Armée Zambienne a attaqué le territoire Congolais par Pweto convoitant le Lithium du Lac Tanganyika déjà riche en Pétrole.

La fin des conflits coutumiers en engageant le gouvernement et toutes les autorités coutumières à œuvrer pour la paix et la tolérance en vue d'une cohabitation pacifique des congolais, le renforcement de la capacité de défense du territoire national par la mise en place d'un cadre idéal aux forces armées de la République pour rendre leur service à la nation et le

bannissement de tout clivage politique ; le renforcement de la Campagne de sensibilisation des agents publics en rapport avec le service à rendre à la population, de la fermeture des lieux de détention et la libération des prisonniers politiques, l'éradication des forces armées négatives au Tanganyika, en Ituri et dans la Province du Nord-Kivu (Beni, Butembo), etc.

2. Secteur économique et financier

En sus des investissements allant dans le sens de la diversification de l'Économie nationale pour une plus grande résilience, la grande préoccupation est celle de l'élargissement de l'assiette fiscale et une mobilisation efficace des recettes de l'État, sans oublier la lutte effective contre la corruption, la simplification des procédures fiscales pour lutter contre la fraude fiscale. Les politiques préconisées dans ce secteur concernent aussi, l'encouragement de l'entrepreneuriat en identifiant les secteurs de forte valeur ajoutée et créateurs d'emplois, l'application sans faille de la loi sur le petit commerce réservé aux nationaux ; la promotion des Partenariats Publics Privés et des financements innovants pour une résilience économique.

Il s'agit également de développer la chaîne de valeur dans l'industrie extractive au bénéfice de la population pour lutter contre les minerais de sang ; l'intégration de la RD Congo à la Communauté économique des pays de l'Afrique de l'Est (EAC) ; l'application du SMIG à 5 USD (cinq dollars américains) par jour et de l'Impôt Professionnel sur les Revenus.

Dans ce cadre, d'autres promesses à caractère multisectoriel ont été faites en rapport avec cette volonté de nouveau départ, il s'agit de la promotion de l'accès des jeunes diplômés au marché de l'emploi et les programmes d'autonomisation de la femme, le développement du secteur du tourisme à travers l'écotourisme, etc.

3. Promesses de reconstruction

La mise en place des mécanismes permettant d'accroître les bénéfices de la loi agricole, de la loi sur les assurances, sur l'eau, sur l'électricité, la sous-traitance et l'ouverture de Inga III et grand Inga aux partenaires, l'amélioration des taux de desserte en électricité et en eau potable.

La réalisation des infrastructures électriques et de mobilité a été priorisée, ainsi le Kasai a été relié à Kinshasa par voie routière, les projets du Port en eaux profondes de Banana et celui de Inga III ont été remis sur la table ainsi que celui de la modernisation du Chemin de fer Kinshasa-Matadi et même le prolongement du Chemin de fer Kinshasa-Ilebo. Il en est de même de l'aménagement des ports, du dragage du Fleuve Congo et de ses affluents.

La réalisation du Recensement Général de la population et de l'Habitat, RGPH2 permettant de disposer des données actualisées de qualité dans tous les secteurs de la vie nationale afin de formuler des politiques publiques basées sur des informations réelles du pays étant donné que depuis 35 ans, lesdites politiques sont fragilisées notamment à cause du fait qu'elles sont basées sur des estimations. Ce qui, évidemment, biaise les politiques publiques et rend inefficaces les actions entreprises dans le cadre de leur mise en œuvre pour le bien-être de la population.

4. Secteur social et culturel

Le Président de la République avait promis de faire du social de la population sa priorité. Ainsi, il a placé son mandat sous la devise « Le social d'abord » à travers la lutte contre la pauvreté, en d'autres termes, « Le Peuple d'abord ». Il est donc essentiel d'analyser, après un an, lesdites promesses sociales à l'aune des allocations budgétaires et des attentes de la population.

Il s'agit en priorité de : (i) rendre l'enseignement fondamental gratuit et améliorer les conditions des enseignants au niveau primaire, secondaire et universitaire, (ii) établir un système de couverture santé universelle en encourageant la formation des mutuelles de santé au bénéfice de la population en accroissant de 10%, le taux de couverture de santé via la caisse nationale de sécurité sociale, (3) appliquer le principe du SMIG à 5 USD (cinq dollars américains) par jour et (4) lutter contre le chômage en promouvant la formation des jeunes et leur accès au marché de l'emploi, l'entrepreneuriat et (5) construire ou réhabiliter en milieu rural des routes de dessertes agricoles, des ponts, ports et entrepôts ; (6) veiller à la protection des groupes vulnérables, particulièrement des personnes vivant avec handicap et à l'application de la parité ainsi que la sauvegarde des droits de l'homme en général.

Au regard des promesses ci-haut énumérées et de la possibilité de leur réalisation, l'étude a interrogé de temps en temps une base historique. La comparaison étant limitée en fonction de la disponibilité des données.

II. Intégration des promesses du Chef de l'État dans les axes prioritaires du programme du Gouvernement

Il sied de noter que de ces promesses qui globalement donnent la vision du Chef de l'État, il a découlé des axes prioritaires qui normalement devraient bénéficier des allocations budgétaires conséquentes. Ce qui, après analyse, ne semble pas avoir été totalement respecté. Pour revenir sur la Loi des Finances de l'exercice 2020, elle constitue l'instrument au travers duquel les actions du Gouvernement inscrites dans son programme sont traduites en termes financiers en vue de leur exécution.

À cet effet, au regard de leurs attributions, les Ministères sectoriels et multisectoriels ont en charge la mise en œuvre du Programme du Gouvernement. Ils sont ainsi responsables de la traduction de la vision au sommet de l'État en programmes, projets et activités. C'est en fonction de ces priorités gouvernementales qu'en principe, les allocations budgétaires devraient être faites. Mais, dans la réalité, la pratique est un peu différente : les plus forts et les plus habiles parviennent à arracher une partie du gâteau correspondante à leur capacité d'influence et de persuasion dans ce rapport des forces subtil auquel s'adonnent les groupes autour de la table. Curieusement, l'effet d'éviction commence au niveau de l'élaboration du Budget alors que lorsque le Budget sera exécuté et que les recettes ne suivront pas, certains secteurs ne bénéficieront pas de paiements des fonds prévus au Budget. Pris sous cet angle, les actions inscrites au Budget de l'État en 2020 ne semblent pas refléter fidèlement la vision et les promesses du Chef de l'État. Pour plus de clarté, l'analyse va tenter de relier quelques promesses à l'organe en charge de son exécution concerné, le Ministère, et s'intéresser à l'allocation des crédits au ministère précité.

1. Pacifier le territoire national

L'insécurité que connaît le pays depuis plus de 25 ans (1994 entrée massive des réfugiés rwandais dans les provinces du Nord et du Sud Kivu) est à la base de la désorganisation des services de sécurité suite aux brassages, mixages (police, armée, etc.). L'affaiblissement des services de sécurité a occasionné la formation des milices, des groupes armés et autres pseudos-rébellions à la base de beaucoup de maux dont les plus importants sont les massacres quasi-permanents des populations, la migration forcée des rescapés, les pillages des ressources du pays, les viols massifs, etc. Ce contexte d'insécurité dure depuis bientôt un quart de siècle et fait du rétablissement de la Paix, la priorité des priorités de toute politique nationale. Cela étant donné qu'aucune action de développement n'est possible sans cette Paix. La constitution de la République démocratique du Congo, en son article premier le démontre clairement au travers de la devise « Justice – Paix – Travail ». Aussi, contrairement à ce qui a été retenu dans le Plan National Stratégique de Développement (PNSD), la pacification du Territoire national devrait-elle, en principe, constituer le premier pilier de tout Plan et programme du Gouvernement, la lutte contre la pauvreté ou l'investissement massif dans le capital humain et la croissance économique ne pouvant avoir de sens que dans un contexte pacifié et stable. Personnellement, je me suis toujours interrogé sur le sens d'une stabilité du cadre macroéconomique et une croissance économique dans un pays instable et/ou en guerre, mais cela ne fait pas l'objet de cet article.

À ce sujet, il y a lieu de citer l'ancien Premier ministre français, Michel Rocard qui note quatre étapes pour le rétablissement de la stabilité et l'atteinte de la paix parmi lesquelles, il retient : « vouloir la paix » étant donné qu'il est plus facile de faire la guerre que de construire la paix. Vouloir la paix est donc l'étape primordiale vers la recherche de la paix¹.

Cependant, en tant qu'objectif, la pacification est une vision qui englobe un certain nombre d'activités dont le renforcement des institutions de sécurité intérieure. Ainsi donc, la paix passe impérativement par le financement massif des activités liées à la réforme de l'armée, de la police, des services de sécurité.

2. Instituer des actions sociales pour lutter contre la pauvreté

Les quinze premières années du millénaire ont été caractérisées par ce qu'on a appelé les Documents de Stratégies de Réduction de la Pauvreté qui ont permis de mettre en place des cadres de lutte contre la pauvreté. L'évaluation de la mise en œuvre de ces programmes de lutte contre la pauvreté a abouti à un constat mitigé. Les résultats de ladite évaluation en septembre 2015 ont servi de base à l'élaboration des Objectifs de Développement Durable, ODD avec l'ambition d'éliminer la pauvreté et la faim dans le monde à l'horizon 2030. Mais il est à craindre que cette vision noble aboutisse aussi à un échec, étant donné que les mêmes causes qui ont conduit à l'échec dans la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) persistent et dont le plus important obstacle est l'absence des financements adéquats des infrastructures de mobilité (chemins de fer, autoroutes modernes, pistes rurales etc.) et celle de fournitures de l'énergie (barrages, parcs à panneaux solaires, parcs à éolienne etc.), ces deux ingrédients étant les plus importants dans tout processus de développement. À cet égard, les agences des Nations unies, dont le PNUD, ont une vision plus large de la pauvreté et insistent qu'au-delà des dimensions financières, il faudrait inclure la consommation, la qualité de la santé et de l'éducation, l'accès aux infrastructures de base, etc.

Dans le Rapport d'enquête de la Banque mondiale sur l'opinion du Pays en RD Congo, l'agriculture et le développement rural ont été identifiés comme les axes pouvant considérablement contribuer à la réduction de la pauvreté (55%). L'opinion publique étant favorable aux actions sociales visant le développement de l'agriculture et du milieu rural comme éléments catalyseurs pour la réduction de la pauvreté en RD Congo². D'où l'intérêt accordé à l'examen des allocations budgétaires de ces deux ministères.

1 Michel ROCARD, *L'Art de la Paix*, Paris, Ed. Atlantica, 1997.

2 World Bank, *DRC Country opinion survey report*, 2019.

3. Améliorer le climat des affaires

Étant vecteurs de développement, les Investissements Directs Étrangers sont importants dans le processus de développement d'un Pays. Aussi pour attirer plus d'investissements étrangers, le pays doit assainir son climat des affaires pour favoriser la création d'emplois, le transfert des technologies et les innovations. La plus grande difficulté est qu'en RD Congo, l'absence d'électricité, d'eau courante et surtout des infrastructures de transports des marchandises produites vers les centres de consommation constituent des véritables freins à l'attractivité de notre pays du point de vue des investisseurs potentiels. En l'espèce, c'est le Ministère du Plan qui assure la tutelle de l'Agence Nationale pour la Promotion des Investissements (ANAPI) et de la Plateforme de Gestion de l'Aide et des Investissements (PGAI), organismes publics au travers desquels le Ministère du Plan régule le climat des affaires et coordonne la mobilisation des ressources extérieures.

4. Développer le tourisme

L'impact du secteur touristique sur le développement n'est plus à démontrer. Les preuves tant empiriques que scientifiques ont suffisamment démontré le caractère contributif dudit secteur au développement de certains pays africains dont notamment : le Maroc, le Kenya, l'Éthiopie, l'Afrique du Sud etc. L'impact du tourisme sur la création d'emplois, la balance de paiements, le commerce, bref sur la croissance économique est important lorsque le secteur est développé et que le pays connaît la paix et la stabilité, préalables au développement des activités touristiques. Dans le cadre d'une économie verte combinant le respect des normes écologiques et l'Agriculture, il se développe un tourisme particulier dénommé Écotourisme. Une analyse des crédits alloués au Ministère du Tourisme permettra d'avoir une idée claire sur les politiques gouvernementales par rapport à la réalisation de cette promesse du Chef de l'État.

5. Améliorer la couverture de santé publique via le renforcement du système de mutuelle de santé

La première ressource du pays étant la ressource humaine, il faut donc que le pays dispose des bras et des cerveaux bien formés pour mettre ce Capital humain au service de son développement et profiter de la dividende démographique. Le Chef de l'État, ayant opté pour la promotion des mutuelles de santé a, à notre avis, une vision claire de sa démarche dans ledit secteur. Il appartient à l'État, en tant que régulateur, de créer les conditions garantissant le bon fonctionnement de ces mutuelles, surtout en fournissant un cadre juridique et financier approprié afin de permettre aux mutuelles de bien fonctionner. Le nouveau contexte créé par la libération

du secteur des assurances crée des conditions favorables à l'émergence des nouvelles mutuelles. Il reste une amélioration du pouvoir d'achat des travailleurs et des incitations aux projets créateurs d'emplois décents et ou des nouveaux revenus. Dans la section suivante de cette analyse, les allocations budgétaires du Ministère de la Santé seront examinées.

6. Matrice Promesses-Ministères

Le tableau suivant présente une catégorisation des promesses par ministère :

Promesses	Ministères Responsables
Pacifier le territoire national	Ministères de la Défense et de l'intérieur et Sécurité
Instituer des actions sociales pour lutter contre la pauvreté	Présidence, Ministère de l'Agriculture et développement Rural
Améliorer le climat des affaires	Ministère du Plan
Développer le tourisme	Ministère du Tourisme
Améliorer la couverture de santé via le renforcement du système de mutuelle de santé	Ministère de la Santé Publique

Les compétences étant d'attribution, l'action du gouvernement est basée sur les missions confiées à chaque ministère à travers une feuille de route issue des actions prévues dans ce secteur.

III. Analyse comparative des allocations budgétaires

La loi des finances n° 19/005 du 31 décembre 2019 pour l'exercice 2020 institue un Budget en équilibre des recettes et des dépenses d'un montant de 18.545,2 milliards des Francs Congolais, soit 19% PIB.

Elle dispose que la pression fiscale passe de 9 à 14% grâce à la numérisation permettant un meilleur encadrement des opérations fiscales et financières et améliorant la sécurisation et la traçabilité des deniers publics.

Pour rappel, les recettes et les dépenses passeront de 10.352,3 milliards de Francs Congolais en 2019 à 18.545,2 milliards des Francs Congolais, soit un taux d'accroissement de 79,1%. Mais ce Budget reste insignifiant 11 milliards de USD pour près de 90 millions d'habitants, soit 122,2 USD que l'État prévoit de dépenser pour chaque congolais en 2020, soit 10 dollars par mois et 0,33 USD par jour. C'est un budget qui maintient le pays dans la pauvreté et ne peut pas l'aider à se développer.

Dans le tableau ci-dessous, les allocations budgétaires sont classées par Ministères susmentionnés. Cette observation permettra de dégager la tendance générale et la probabilité d'exécution des programmes et activités y relatives. Il se dégagera en définitive, une indication sur la possibilité pour le Chef de l'État de respecter ou non les engagements pris envers la population.

Prenant exemple sur le Budget de 2017, il ressort qu'il manque de classification des dépenses par Administration comme dans les autres années, d'où la considération des dépenses par grandes fonctions.

Tableau de suivi des allocations budgétaires de 2017 à 2020

Ministère	2017 (en milliards de CDF)	Part	2018 (en milliards de CDF)	Part	2019 (en milliards de CDF)	Part	2020 (en milliards de CDF)	Part
Ministère de la Défense	473,4	4,63%	477,2	5,35%	581,9	6,06%	623,5	4,00%
Ministère de l'Intérieur et Sécurité	689, 1	6,74%	473,5	5,30%	787,8	8,20%	668,3	4,29%
Ministère de l'Agriculture			142,1	1,59%	339,4	3,53%	241,2	1,55%
Ministère de Développement Rural			167,4	1,87%	214,9	2,24%	456,6	2,93%
Ministère du Plan			63,9	0,72%	57,5	0,60%	122,9	0,79%
Ministère du Tourisme			18,4	0,21%	26,8	0,28%	27,1	0,17%
Ministère de la Santé Publique	801,3	7,84%	681,7	7,64%	1.026,7	10,69%	877,4	5,63%

Source : Ministère du Budget, Lois des finances 2017, 2018, 2019 et 2020.

De prime abord, l'analyse de ce tableau révèle que le Budget 2017 ne renseigne que les crédits alloués aux grandes fonctions de certains Ministères. Les détails des autres Ministères concernés par notre étude étant absents, nous nous baserons seulement sur les données disponibles.

Deuxièmement, les allocations budgétaires prises en compte dans le cadre de cette étude concernent la synthèse des dépenses par administration, donc par Ministère. Ces allocations sont prises de manière globale comprenant les frais de fonctionnement, les détails liés aux rémunérations du personnel, etc. sans prendre en compte les détails des

activités particulières des Ministères liées aux promesses susmentionnées. De ce fait, notre analyse se base principalement sur les allocations allouées aux administrations et leur variation pour tenter d'apprécier l'impact.

1. Ministère de la Défense nationale

En 2017, l'enveloppe du Ministère de la Défense était de 473,4 milliards pour passer à 477,2 en 2018, 581,9 milliards de CDF en 2019 avant d'atteindre 623,5 milliards en 2020. Cependant, lorsqu'on s'intéresse aux parts relatives, la part allouée à la Défense a diminué passant de 6,06 à 4%, ce qui ne va pas dans le sens des promesses faites par le nouveau leadership et ne permettra certainement pas de mettre un terme aux activités des groupes armés et autres conflits, d'où la perspective de rétablissement de la paix sur toute l'étendue du pays en 2020 semble s'éloigner.

Même en combinant les allocations du Ministère de la Défense à celles de l'Intérieur, la part reste inférieure à 10% et se situe à 8,29%.

2. Ministères de l'Agriculture et du Développement rural

Les allocations budgétaires de ces deux Ministères importants qui concernent 80% de la population sont passées de 309,5 milliards de Francs Congolais, soit 3,46% en 2017 à 697,8 milliards de Francs Congolais, soit 4,48% en 2020, ce qui est loin des 10% prévus dans la Déclaration de Maputo et ne va pas dans le sens de l'amélioration de la sécurité alimentaire.

La modicité de l'enveloppe allouée à ces deux secteurs importants pour le développement du pays est en contradiction flagrante avec le contrat social contenu dans le slogan « le peuple d'abord » étant donné que la majorité de la population congolaise vit en milieu rural et y développe l'agriculture. En d'autres termes, l'État congolais est incapable de nourrir sa population. Le respect de cette norme internationale adoptée à Maputo 2003 préconisant d'allouer 10% du Budget de l'État au secteur agricole devrait être de mise, si le gouvernement veut concrètement mettre un terme à l'insécurité alimentaire, lutter réellement contre la pauvreté en créant des emplois et de nouveaux revenus en provinces et surtout dans les milieux ruraux.

Dans son Annuaire statistique de 2018, l'Institut National de la Statistique affirme que plus de 60% des produits agricoles consommés en RD Congo sont importés, il s'agit principalement du riz et du maïs. Le développement de ces cultures devient donc une nécessité et des budgets conséquents doivent être alloués au Ministère de l'Agriculture et du Développement rural pour qu'au moins le pays soit autosuffisant en riz, maïs, manioc et bananes plantains qui constituent la base de notre alimentation. Ainsi, au-delà de l'économie des devises à réaliser, des avantages sont nombreux comme dit plus haut et militent en faveur du développement de ces cultures en RD Congo car, il faut nourrir les Congolais

et les soigner tout en les dotant de compétences par une formation adéquate leur permettant de se remettre au travail.

Pour ce faire, une des pistes devant conduire à produire ce que nous consommons est de consommer une large part du Budget national en provinces et surtout dans les milieux ruraux pour développer une économie verte et demain l'écotourisme.

3. Ministère du Tourisme

Le budget de ce secteur a aussi décru passant de 18,4 milliards de CDF, soit 0,21% en 2017 à 27,1 milliards de CDF, soit 0,17% en part relative en 2020, après un pic de 0,28% en 2019.

Le développement de ce secteur dépend en totalité de l'image du pays telle qu'elle est perçue par des touristes potentiels, « conséquence de notre National branding » telle que nous la vendons à l'extérieur.

En effet, l'énorme potentiel touristique est une des voies de l'inclusivité et de la résilience économique, une fois la paix rétablie créant les conditions de réalisation de l'Écotourisme.

Toute l'infrastructure touristique est à développer en partant de l'embryon existant, mais les crédits alloués au secteur sont insuffisants.

4. Ministère de la Santé

Il ressort de ce tableau que l'enveloppe allouée à la santé est passée de 801,3 milliards de CDF en 2017, soit 7,84% à 877,4 milliards de CDF représentant 5,63% du Budget de 2020, après avoir atteint un pic de 10,69% en 2019.

Il est urgent de remettre de l'ordre dans ce secteur, particulièrement en ce qui concerne les financements reçus des partenaires extérieurs qui sont dilapidés par des réseaux de siphonnage et de mauvaise gouvernance interne associés à une opacité des allocations des partenaires et un manque de coordination de leurs activités.

L'autre aspect est celui lié à la gestion des hôpitaux publics qui devrait revenir aux gestionnaires des institutions de santé. Il en est de même de l'organisation de la profession de médecin, étant donné que le mélange actuel des médecins à double casquette qui œuvrent en même temps dans les hôpitaux de l'État et dans les cliniques privées fait très mal aux formations médicales publiques et constitue une des causes du délabrement de notre système sanitaire dont les tares ont été mises en lumière avec l'apparition du Covid-19. Ce moment devrait être une occasion pour que la communauté nationale puisse réfléchir sur son devenir dans ce secteur.

Des informations reçues indiquent que la diminution du budget alloué à la santé n'est qu'apparente et que celui-ci augmentera avec l'intégration attendue des nouveaux projets ; que dans tous les cas, par rapport aux ressources propres, le secteur de la santé a bénéficié d'un accroissement de 29%. D'où l'intérêt qu'il faudrait accorder au projet de la mise en œuvre de la couverture santé universelle qui est une innovation du Budget 2020.

L'exemple du Premier ministre Anglais Boris Johnson hospitalisé et guéri dans un hôpital public à Londres devrait nous interpellier tous à trouver une solution de développement du secteur de la santé dans notre pays.

Il ne serait pas superflu de rappeler que les solides infrastructures médicales héritées de la colonisation, à savoir tous les hôpitaux généraux de référence, ont été construits grâce au Fonds du Bien-être indigène qui organisa une loterie spéciale au Congo Belge pour ce faire. Des fois, il est conseillé de s'inspirer des modèles qui ont donné des résultats probants, quitte à les adapter au nouveau contexte.

Conclusion

Nous avons tenté de mettre en exergue les nombreux défis auxquels sont confrontées les promesses politiques du Chef de l'État et les rigidités de leurs transformations concrètes en obtenant les allocations budgétaires nécessaires à leurs réalisations. La modicité du Budget en lui-même donne des indications sur les limites des moyens d'interventions des pouvoirs publics et appelle à moderniser la manière d'élaborer le Budget et celle de mobilisation des recettes en dématérialisant l'essentiel des opérations tel que préconisé par le chronogramme de mise en œuvre du Plan National du Numérique.

L'objectif poursuivi était d'amener le lecteur à ouvrir les yeux sur ces enjeux budgétaires et à sortir progressivement de la zone émotionnelle pour qu'en fonction des réalités des allocations budgétaires réelles, il puisse évoluer vers la zone rationnelle. De notre point de vue, cette analyse essaie de donner des réponses aux interrogations de certains sur le réalisme de Budget de 2020. Il éclaire également les démarches de ceux qui d'une part, réclament un nouveau collectif budgétaire sur base de recettes réellement encaissées et d'autre part, ceux qui tiennent compte du développement du COVID-19 qui aura un impact négatif sur l'activité économique tant nationale qu'internationale avec une perte estimée d'un minimum de 3 points de croissance et une baisse sensible de la capacité, déjà faible, de mobilisation des ressources budgétaires.

En ce qui nous concerne, il est évident qu'à vins nouveaux, il manque des outres neuves³ pour réaliser ce nouveau départ étant donné les liens et autres hasards moraux qui ne permettent pas aux uns et aux rentiers de réaliser les nouvelles assignations budgétaires pour donner au gouvernement les moyens de sa politique.

Toutefois, malgré ces contre-performances qui tendraient à confirmer le caractère mitigé des allocations budgétaires vers les secteurs sociaux, une lueur d'espoir apparaît avec la mise en place des allocations relatives au Fond Minier pour les générations futures, un fond d'investissement devant fructifier les recettes collectées en les plaçant sur des marchés porteurs en vue de générer une rentabilité future à leur profit. Cette décision va, à notre avis dans le sens de la diversification de l'économie et favorisera sa résilience en prévision de l'après-mines en RD Congo, particulièrement dans les Provinces à vocation minière. Il en est de même du démarrage effectif de la Caisse Nationale de Péréquation étant donné qu'une allocation de 1.022,6 milliards de FC a été retenue dans la loi des finances de 2020, ouvrant la voie à la diminution progressive des inégalités entre les provinces.

Ce vent d'espoir concerne également le processus de mise en œuvre de la gratuité de l'enseignement de base qui malgré les difficultés soulevées reste, à notre avis, une réforme indispensable à poursuivre et à faire aboutir pour garantir un avenir meilleur à nos enfants. Ces problèmes, dans la mise en œuvre, peuvent être résolus avec le temps, si toutes les parties prenantes jouent un franc jeu pour l'intérêt de la formation et l'avenir des enfants congolais.

L'autre bonne nouvelle est celle relative à la budgétisation des élections par une allocation d'une enveloppe de 220 milliards de francs congolais destinée à l'organisation des élections urbaines, municipales et locales permettant de progresser dans le processus de démocratisation du pays, la décentralisation et à ces différentes entités décentralisées de se doter des animateurs élus.

Pour revenir à cette diminution des allocations budgétaires des secteurs sociaux, et l'augmentation de la pression fiscale en la faisant passer sur une année de 9 à 14%, le risque de voir diminuer le pouvoir d'achat de la population est élevé. Ce qui ne permettra pas au peuple de ressentir l'impact des politiques publiques mises en œuvre et donc de goûter aux bienfaits de l'alternance.

En effet, il y a fort à faire dans le secteur de mobilisation des recettes et l'idéal consisterait à prendre des mesures courageuses pour améliorer la gouvernance en luttant sérieusement contre la corruption, en restaurant la sanction en cas de découverte des cas avérés de corruption, de fraude et d'évasion fiscale. Pour être efficaces, ces sanctions dissuasives doivent être

3 La Bible, Évangile selon Saint Matthieu, chapitre 9, verset 17, Louis Segond.

prises contre les gestionnaires indéliçats d'en haut, ce qui aura un effet dissuasif sur les petits détourneurs et corrupteurs.

En définitive, l'observation des promesses à la population et de la possibilité de leurs réalisations au regard des allocations budgétaires aux secteurs sociaux et à travers les actions mises en œuvre semblent indiquer que, malgré quelques signaux encourageants, l'alternance budgétaire reste encore à venir.

Par ailleurs, les trois premières années sont mentionnées à titre indicatif et ont permis de montrer qu'il n'a pas eu d'avancées majeures dans les allocations budgétaires et que les changements attendus tarderont à venir, malgré le mythe du nouveau départ suscité par l'alternance tant attendue.

Le taux de réalisation des dépenses budgétaires pendant ***l'année 2017*** était de 83,1%, les crédits alloués aux activités de l'année ont suivi cette tendance. Si certains crédits pendant la période ont enregistré des dépassements budgétaires, la Banque Centrale dans son rapport renseigne que les dépenses du Ministère de l'Agriculture, pendant l'année 2017 ont enregistré une sous-consommation avec un taux d'exécution de 4% dû à un effet d'éviction, consécutif à l'application des mesures de restrictions budgétaires en vue d'assurer l'équilibre entre les recettes et les dépenses et de sauvegarder le cadre macroéconomique⁴.

Pendant ***l'année 2018***, le taux d'exécution du budget était de 90,5%. Cette tendance semble se confirmer pour les années suivantes, ainsi le taux d'exécution du budget de l'État pendant ***l'année 2019*** a été de 94,6%. En termes de dépenses, celles liées à l'installation de nouveaux membres du gouvernement et leurs cabinets politiques et celles liées à la rémunération des agents et fonctionnaires de l'État ont été plus prépondérantes au cours de ladite année ; tendances qui étaient déjà observées en 2018 suite au doublement des frais de fonctionnement des institutions politiques suite à l'effet d'éviction précité se traduisant par le faible niveau d'exécution des dépenses des secteurs sociaux et agricole notamment.

La particularité de l'année 2019 est que bien qu'étant celle de l'alternance au sommet de l'État résultant des élections présidentielles et législatives de décembre 2018, les nouveaux dirigeants étaient enfermés dans le carcan du budget voté par le régime précédent.

La mise en place des nouvelles institutions et leur redémarrage dans une tentative de nouvelle approche ont abouti à des commentaires en sens divers sur les investissements en cours et même sur les dépenses des rémunérations et de fonctionnement des institutions jugées prépondérantes dans l'exécution exceptionnelle du Budget de l'année 2019.

⁴ Banque Centrale du Congo, *Rapport annuel 2017*.

En effet, dès son entrée en fonction, la Présidence de la République avait suspendu toutes les dépenses de l'État, à l'exception des celles liées aux rémunérations, les dépenses urgentes devant requérir son autorisation spéciale afin d'assurer le bon fonctionnement des institutions, le gouvernement n'ayant été investi par l'Assemblée nationale qu'en date du 06 septembre 2019. L'exécution des activités et programmes du gouvernement se trouva ainsi perturbée, rendant les analyses hasardeuses. À cet effet, il faudrait quand même mentionner les activités prévues dans le programme dit « de 100 jours » lancé pendant l'année 2019 qui ont suscité beaucoup de controverses et de soupçons de détournements.

Depuis la fin du mandat de l'exécutif précédent, les affaires publiques de l'État sont gérées sur fond des compromis politiques « obscurs » retardant les prises et l'exécution des décisions, ce qui gêne considérablement l'amélioration de la gouvernance et tempère les espoirs suscité par l'alternance tant souhaitée.

Il est difficile de commenter le Budget de 2020 sans mentionner la pandémie du COVID-19 qui a surgi au début du mois de mars 2020 et s'est imposée comme priorité des politiques publiques avec un impact sur tous les secteurs. Ayant une économie extravertie, la RD Congo est en train de subir de plein fouet ce choc extérieur, cela d'autant plus que sur le plan interne, son système sanitaire défaillant a été pris au dépourvu et n'est pas capable de contenir et de bien gérer la pandémie. Outre les conséquences sur le plan sanitaire, les conséquences socio-économiques seront énormes.

Ainsi, la réalisation des promesses sociales se trouve compromise et le Budget de l'année 2020 n'aura pas été celui de la rupture ni dans sa conception, son élaboration et encore moins dans son exécution. Ce qui oblige la population à reprendre conscience et dans un exercice national de civisme et de citoyenneté, à reprendre leur destin en mains. À cet effet, ils devront s'impliquer dans le processus de l'élaboration et du suivi participatif des Budgets futurs, la Société civile devrait arriver à se doter des compétences pour proposer des budgets alternatifs et alimenter les discussions sur cette question jusqu'ici réservée aux experts. Pour y arriver et libérer la parole au niveau interne, la population doit s'affranchir de la tutelle pesante des Autorités morales égoïstes, narcissiques et contreproductives tout en s'assurant de la disparition progressive de l'odeur des voisins trop envahissants et des partenaires trop intéressés. Le nouveau gouvernement doit surtout cesser de jouer à la victime afin de susciter sans cesse « la pitié du bourreau », bien caché derrière le brouillard de la Communauté internationale tout en s'en remettant à son aide pour se voir remettre un millième de sa richesse pillée ; et ce, à des conditions humiliantes et infantilisantes⁵.

5 Tryphon BONGA, « Comprendre le malheur Congolais », in *Congo-Afrique* (Octobre 2018), n° 528, pp. 734-746.

Au regard de ce qui précède, il est évident que le pays reste encore à la recherche d'un Budget réel pouvant lui permettre de satisfaire les besoins du grand nombre des Citoyens Congolais et de mettre le pays sur la trajectoire du développement. À notre avis, suite aux compromis et autres accords entre l'ancien et le nouveau régime, ce virage vers un nouveau Congo se négocie difficilement et beaucoup de pesanteurs bloquent sur le plan budgétaire la mobilisation des recettes vers l'unique Compte Général du Trésor. L'existence de beaucoup de contrats léonins, des exonérations inexplicables, particulièrement dans le secteur minier et énergétique, prive l'État de l'essentiel de ses recettes. Cette situation de coulage généralisé des recettes a eu comme conséquence la perte du contrôle sur l'exploitation des ressources nationales privant ainsi l'État des moyens de sa politique et bloque non seulement l'amélioration des conditions sociales de la population, mais également la répartition équitable des richesses nationales. La mauvaise gouvernance et surtout le blocage des recettes par des groupes des rentiers illégaux et la mobilisation insuffisante de l'épargne intérieure retardent l'effectivité de la réalisation de nombreuses promesses qui, une fois encore, sont repoussées au prochain exercice 2021.

Il revient au Chef de l'État d'user de tout son pouvoir pour réorienter le Budget vers le social, ce qui n'est pas encore le cas actuellement. À cet effet, la Déclaration de Copenhague sur le développement social et Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social (engagement)⁶ propose trois grands repères, à savoir : allouer 20% du Budget au Ministère de la Santé dont la moitié dans les investissements ; 20% pour l'éducation pour finaliser le processus de la gratuité et 10% pour l'Agriculture et le Développement rural. Ainsi, 50% du Budget seront alloués à la réalisation des activités qui soignent et forment le peuple, pour lui permettre de s'adonner aux activités créatrices d'emplois et de mettre fin à l'insécurité alimentaire. ■

6 Rapport du Sommet Mondial sur le Développement Social, Copenhague, UN A/CONF.166/9.F, Mars 1995