

Rapport No. 34937-DRC

République Démocratique du Congo

Revue des Dépenses Publiques

Tome II : Rapport Principal et Annexes

Juin 30, 2004 (version corrigée du 30 juin 2006)

**AFTP3
Région Afrique**



Document de la Banque mondiale

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO
Equivalents Monétaires (Sauf indications contraires)

Unité monétaire = Franc Congolais (FC)

1 dollar US = 300 FC (en septembre 2002)

Acronymes et Abréviations

ASS	Afrique Sub-Saharienne
BCC	Banque Central du Congo
BCECO	Bureau Central de Coordination
CMDC	Compagnie Maritime du Congo
CS	Centre de Santé
DAC	Direction de l' Aéronautique Civile
DEP	Direction des Etudes et Planification
DfID	Département du Développement International (R.U.)
DIGCC	Direction de l'intendance générale et des crédits centralisés
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
DVDA	Direction des Voies de Desserte Agricole
EADs	Entités Administratives Centralisées
ECHO	Office Humanitaire de la Communauté Européenne
FC	Francs Congolais
FER	Fonds d'Entretien Routier
FMI	Fonds Monétaire International
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
GET	Groupe d'étude des transports
GFS	Government finance statistics
IDH	Indice de Développement Humain
INSS	Institut National de Sécurité Sociale
GTZ	Service Allemand de Coopération Technique
HGR	Hôpital Général de Référence
LAC	Lignes Aériennes Congolaises
MICS	Multi-indicator Cluster Survey
MSP	Ministère de la Santé Publique
ODMs	Objectifs de développement pour le Millénaire
OEBK	Organisation pour l'Equipement Banana-Kinshasa
OGEFREM	Office de Gestion du Fret Maritime
ONG	Organisation non-gouvernementale
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONATRA	Office National des Transports
PATS	Programme d'appui transitoire au secteur de la santé
PED	Pays en voie de développement
PEV	Programme élargi de vaccination
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Pays les moins avancés
PMURR	Programme Multisectoriel d'Urgence de Réhabilitation et Reconstruction
PNB	Produit National Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPA	Parités de Pouvoir d'Achat
PPTE	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
PUAA	Programme d'Urgence et d'Autosuffisance Alimentaire
RDP	Revue des Dépenses Publiques
RVA	Régie des Voies Aériennes
RVF	Régie des Voies Fluviales
RVM	Régie des Voies Maritimes
SECOPE	Service de contrôle de la paie des enseignants
SMIG	Salaire Minimum Inter-Professionnel Garanti
SNCC	Société Nationale des Chemins de Fer du Congo
TdRs	Tableaux de Référence (situés en annexes)
UNICEF	United Nations Children's Fund

Remerciements

Le présent rapport a été élaboré et a bénéficié des conseils d'une large équipe d'experts nationaux, de consultants, du personnel de la Banque et du FMI.

Equipe

Chef de Division :		C.A. Mills
Economiste Principal :		B. Horton
TTLs:		S. Arie (2002 terrain), E. Nelson (2003-4)
	Contributeurs Principaux:	Équipe Gouvernementale:
Chapitre 1	A. Haji, G. Gauvreau, S. Paternostro, H. Ramos	Mssrs. Nzita Mwakasa, Ghonda Makiadi, Ntahwa Kuderwa, Mukengeshayi, Ndudi, Muteba, Mawaka, Matata, Bolalwete, Bola, Omeonga (Finances & Budget)
Chapitre 2	F. Baer, F. Houdart, E. Jarawan	Pascale, Wangata, Kundu, Elunga (Santé)
Chapitre 3	D. Dukowicz, S. Opper, A. Seck	Katompwa Nyembo et les membres du Groupe d'Etudes (Education);
Chapitre 4	J-N Guillosoou, P. Autard	Libebele, Mulongo Kasango, Swalehe (Transports);
Chapitre 5	A. Catalan, D. Bouley, N. Calcoen (IMF), H. Ramos	
Rapport de Synthèse	B. Horton	
Revue interne:	A. Rajaram (concept), O. Ruhl, H. Kwant (finale)	

Le présent tome diffère du rapport de synthèse présenté dans le Tome I dans la mesure où les chapitres suivants présentent les rapports, opinions et recommandations des équipes sectorielles à l'époque de la Revue. Le rapport a été présenté aux autorités d'abord en version préliminaire et ensuite en version définitive en juin 2004. La présente version, en date de juin 2006, est identique à celle de juin 2004, sauf qu'elle corrige une erreur au niveau du taux d'achèvement dans l'éducation primaire. Toutefois, les conclusions globales de l'analyse restent inchangées.

Table des Matières

Chapitre I. De la discipline fiscale à la politique fiscale: évolution et suivi de la structure et de la répartition des dépenses.....	1
I. Synthèse des conclusions et des recommandations.....	2
A. Synthèse des conclusions.....	2
B. Synthèse des recommandations.....	3
C. Note sur les sources.....	4
D. Note sur les modèles et prévisions budgétaires.....	5
II. Introduction.....	5
A. Objectifs.....	5
B. Contexte.....	5
III. Vue d'ensemble des dépenses récentes (2001/2).....	7
A. Introduction.....	7
B. Structure et répartition du budget.....	7
C. Plan de trésorerie.....	9
D. Dépenses exécutées.....	10
E. Dépenses par ministère/institution.....	11
IV. Principales questions dans la politique de dépenses.....	12
A. Salaires.....	12
B. Services provinciaux et entités administratives décentralisées (EAD's).....	16
C. Dépenses Communes.....	19
D. Dépenses en capital.....	20
V. Initiative PPTE.....	22
A. Définir et identifier les dépenses de lutte contre la pauvreté.....	22
B. Prouver l'effet positif de l'aide PPTE aux dépenses de lutte contre la pauvreté.....	23
VI. Conclusions et synthèse des recommandations.....	26
A. Conclusion.....	26
B. Recommandations pour la structure du budget.....	26
C. Préparation et gestion du budget ordinaire.....	28
D. Gestion du financement PPTE et suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté.....	30
Chapitre II. Santé Publique et Biens Publics: Etat des Lieux.....	32
I. Synthèse des conclusions et recommandations.....	33
II. Introduction et Contexte.....	34
III. Orientation et objectifs stratégiques.....	35
IV. Ressources et Dépenses : Vue d'ensemble du secteur.....	37
A. Ressources Publiques (2002).....	37
B. Problème des allocations et gestion des ressources publiques.....	39
V. Dépenses Publiques dans un contexte des dépenses totales du secteur.....	40
A. Estimations des coûts totaux pour le financement du secteur.....	40
VI. Incidence des bénéfices estimés des dépenses courantes.....	44
A. Dépenses Publiques.....	44
B. Répartition des fonds externes.....	45
VII. Recommandations.....	47
VIII. L'initiative PPTE.....	49
Chapitre III. Secteur de l'Education: Etat des Lieux.....	51
I. Synthèse des conclusions et des recommandations.....	52
II. Introduction et contexte.....	54
III. La performance du système.....	56
A. Couverture par niveau et couverture géographique.....	56
B. Structure des scolarisations dans les différents types d'école.....	58
C. La qualité de l'éducation reçue.....	59

IV.	Analyse des dépenses publiques.....	59
A.	Évolution des ressources publiques par niveau.....	59
B.	Analyse des dépenses de l'année 2001.....	61
C.	Les frais scolaires et d'autres dépenses imposées aux ménages.....	62
D.	Analyse de l'équité dans l'allocation des ressources.....	63
E.	Gestion Budgétaire.....	64
F.	Prochaines étapes et prévisions des besoins de financement.....	64
V.	Conclusions et recommandations.....	64
Chapitre IV. Secteur des Transports et des Travaux Publics : Etat des Lieux.....		68
I.	Synthèse et recommandations.....	69
II.	Introduction et Contexte.....	71
A.	Organisation institutionnelle.....	71
B.	Situation du secteur.....	72
C.	Orientations et objectifs stratégiques.....	73
III.	Situation actuelle des dépenses publiques dans le secteur.....	74
A.	Secteur des transports.....	74
B.	Secteur des travaux publics.....	76
IV.	Recommandations.....	78
A.	Secteur des transports.....	78
B.	Secteur des travaux publics.....	79
C.	Le financement de l'entretien routier.....	81
Chapitre V. Gestion des Finances Publiques.....		84
I.	Introduction.....	85
II.	Résumé.....	85
III.	Evaluation des capacités de suivi.....	87
A.	Implication des différents niveaux de gouvernement.....	87
B.	Préparation du Budget.....	89
C.	Exécution budgétaire.....	92
D.	Rapports d'exécution budgétaire et audit.....	94
E.	Recommandations spécifiques pour l'Initiative PPTE.....	96

Index des Tableaux et Encadrés

Tableau 1.1 Tableau récapitulatif des opérations financières de l'Etat, 1996-2000	6
Tableau 1.2 Répartition (FC) du budget par type de dépenses, 2001-2002	7
Tableau 1.3 Répartition (%) du budget par type de dépenses, 2001-2002	8
Tableau 1.4 Postes assignées aux "Ministères"	9
Tableau 1.5 Dépenses réelles hors-budget, prévisions pour la fin d'exercice 2002	10
Tableau 1.6 Ministères ou institutions percevant 1 % ou plus des dépenses totales.....	11
Tableau 1.7 Récapitulatif du modélisation provisoire des dépenses salariales, 2002 – 2005.....	15
Tableau 1.8 Structure proposée pour les dépenses courantes des Services Provinciaux	19
Tableau 1.9 Dépenses en capital, 2001-2002.....	21
Tableau 2.1 Dépenses de fonctionnement du Ministère de la Santé, 2001	40
Tableau 2.2 Prévisions des besoins de financement	41
Tableau 2.3 Prévision de l'augmentation des dépenses suivant le Point de Décision PPTE.....	43
Tableau 2.4 Dépenses publiques pour la Santé, par province.....	44
Tableau 3.2 Distribution et évolution des dépenses publiques d'éducation.....	60
Tableau 3.3 Evolution et Part des Dépenses d'Education et par Niveau.....	61
Tableau 3.4 Comparaison Internationale du salaire des Maîtres	62
Encadré 4.1 Démembrements et entreprises publiques du secteur et leurs mandats	72
Tableau 4.1 Répartition des taxes fiscales et parafiscales sur les produits pétroliers	76
Tableau 4.2 Budget théorique d'entretien et de sauvegarde de l'ensemble du réseau routier	79
Tableau 4.3 Prévisions du budget de l'Office de Routes	80
Tableau 4.4 Récapitulation des dispositions à prendre	82

Index des Graphiques

Graphique 1.1 L'impact des réformes par niveaux de gouvernement /service	3
Graphique 1.2 Répartition par groupe de dépenses (% des dépenses primaires exécutées)	12
Graphique 1.3 Evolution des dépenses salariales: Plan de trésorerie, 2001 – 2002	14
Graphique 1.4 Evolution possible des dépenses pro pauvres identifiées *	24
Graphique 1.5 L'impact des réformes par niveaux de gouvernement /service	25
Graphique 2.1 La RDC comparée à d'autres pays de l'Afrique Sub-Saharienne	36
Graphique 2.2 Distribution des crédits pour la Santé, Loi de Finances 2002	38
Graphique 2.3 Répartition du Personnel entre Kinshasa et les Provinces	45
Graphiques 2.4 Incidence des Bénéfices des dépenses publiques	46
Graphique 2.5 Utilisation des ressources propres sous forme d'appui global aux Zones.....	48
Graphique 3.1 Pourcentage du budget de l'État consacré à l'éducation	56

Index des Annexes

Annexe 1.1 Objectifs vis-à vis la structure du budget (DSRP et FRPC)	99
Annexe 1.2 Evolution des dépenses par grande catégorie, 2001-2002.....	100
Annexe 1.3 Présentation du budget 2002 et comparaison avec le plan de trésorerie	101
Annexe 1.4 Réalisation du Plan de Trésorerie, 2001 – 2002 (six mois).....	102
Annexe 1.5 Budgets Annexes (voir aussi chapitre 5)	103
Annexe 1.6 Répartition des budgets annexes, 2002.....	104
Annexe 1.7 TdR 1 Synthèse des Opérations Financières de l'Etat, 1996-2000	105
Annexe 1.8 TdR2 Structure du Budget de l'État 2001/2002.....	106
Annexe 1.9 TdR 3 Prévisions du budget, 2003-2005	107
Annexe 1.10 TdR4 Identification et cadrage des dépenses pro-pauvre, 2001-2002.....	108

Annexe 1.11 TdR5 Cadre Macroéconomique du FMI	109
Annexe 1.12 TdR6 Plan de Trésorerie 2001	110
Annexe 1.13 TdR7 Plan de Trésorerie 2002.....	111
Annexe 1.14 TdR8 Dépenses Totales par chapitre administratif.....	112
Annexe 1.15 TdR9 Structure et répartition des crédits de personnel.....	113
Annexe 1.16 TdR10 Dépenses de personnel 2002	114
Annexe 1.17 TdR11 Dépenses de Personnel 2002 - 2005	115
Annexe 1.18 TdR12 Données sociales, économiques et budgétaires sur les provinces	116
Annexe 1.19 TdR13 Crédits de fonctionnement des services provinciaux	117
Annexe 1.20 TdR14 Sommes versées aux provinces en 2001	118
Annexe 1.21 TdR15 Tableau synthèse du budget des provinces pour l'exercice 2001	119
Annexe 1.22 TdR16 Estimation des consommations pour les charges communes	120
Annexe 1.23 TdR17 Estimation des consommations de carburants	121
Annexe 2.1 Financement des services du Ministère de la Santé Publique	123
Annexe 2.2 Mesures pour améliorer la stratégie du secteur	124
Annexe 2.3 Les objectifs sectoriels de la santé contenus dans le plan directeur	128
Annexe 2.4 Objectifs globaux en matière de Santé (DSRP-Intérimaire).....	130
Annexe 2.5 Tableau des objectifs du millénaire (Secteur Santé).....	132
Annexe 2.6 Mesures à prendre pour réaliser l'Objectif #5 du Plan directeur	133
Annexe 2.7 Coûts unitaires estimés par niveau de service	135
Annexe 2.8 Flux total des aides externes destinées à la santé	136
Annexe 2.9 Répartition des aides extérieures destinées aux zones de santé.....	137
Annexe 2.10 Proportion des zones de santé avec un appui externe, FY 2000.....	137
Annexe 2.11 Flux des aides destinées au secteur de la Santé (Intégrées).....	138
Annexe 2.12 Flux des aides externes par bailleur et niveau de service	139
Annexe 2.13 Flux des aides externes par province et niveau de service	140
Annexe 2.14 Services de santé livrés par les églises et entreprises publiques (1996)	141
Annexe 2.15 Prévisions démographiques (Ministère de la Santé).....	141
Annexe 3.1 La politique récente d'éducation	142
Annexe 3.2 Le système et sa performance.....	144
Annexe 3.3 Portefeuille des Aides Extérieures.....	158
Annexe 4.1 Données Ministère des Transports et des Télécommunications	159
Annexe 4.2 Données Ministère des Transports et des Télécommunications	160
Annexe 4.3 Données Ministère des Transports et des Télécommunications	161
Annexe 4.4 Données Ministère des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire	162
Annexe 4.5 Données Ministère des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire	163
Annexe 4.6 Récapitulatif du Budget d'Investissement et d'Exploitation 2000-2002	164
Annexe 4.7 Méthode de calcul du budget d'entretien du réseau routier/ en USD	165
Annexe 4.8 Sections de routes prioritaires avec l'axe Matadi – Kinshasa – Lubumbashi	167
Annexe 4.9 Consommation des carburants routiers premier trimestre année 2002.....	168
Annexe 4.10 Recettes sur les produits pétroliers : fiscalité et parafiscalité	168
Annexe 4.11 Structure carburants routiers (US\$).....	168
Annexe 4.12 Infrastructures prioritaires	169
Annexe 5.1 Matrice des mesures (Plan d'Action)	170
Annexe 5.2 Comparaison aux repères internationaux	173
Annexe 5.3 Appuis en cours	176

Chapitre I. De la discipline fiscale à la politique fiscale: évolution et suivi de la structure et de la répartition des dépenses

Table des matières

I.	Synthèse des conclusions et des recommandations	2
A.	Synthèse des conclusions	2
B.	Synthèse des recommandations	3
C.	Note sur les sources	4
D.	Note sur les modèles et prévisions budgétaires	5
II.	Introduction	5
A.	Objectifs	5
B.	Contexte	5
III.	Vue d'ensemble des dépenses récentes (2001/2)	7
A.	Introduction	7
B.	Structure et répartition du budget	7
C.	Plan de trésorerie	9
D.	Dépenses exécutées	10
E.	Dépenses par ministère/institution	11
IV.	Principales questions dans la politique de dépenses	12
A.	Salaires	13
B.	Services provinciaux et entités administratives décentralisées (EAD's).....	16
C.	Dépenses Communes	19
D.	Dépenses en capital	20
V.	Initiative PPTE	22
A.	Définir et identifier les dépenses de lutte contre la pauvreté.....	22
B.	Prouver l'effet positif de l'aide PPTE aux dépenses de lutte contre la pauvreté.	23
VI.	Conclusions et synthèse des recommandations	26
A.	Conclusion.....	26
B.	Recommandations pour la structure du budget	26
C.	Préparation et gestion du budget ordinaire	29
D.	Gestion du financement PPTE et suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté	30

I. Synthèse des conclusions et des recommandations

A. Synthèse des conclusions

1. Ce chapitre, qui se limite à l'aspect dépenses du budget, constate que les dépenses publiques en RDC, bien qu'elles soient très faibles par rapport aux besoins totaux, **sont par ailleurs mal réparties entre les provinces et la capitale**: les provinces, qui incluent la majorité de la population (et de la population pauvre) ne bénéficient que de 20% des crédits de personnel et d'une rétrocession équivalent en 2002 à 2% du budget global, le solde étant exécuté presque entièrement à Kinshasa. Kinshasa représente 15% de la population, dont le revenu moyen par tête est entre 2 à 12 fois celui des autres régions.

2. Il existe aussi des problèmes de gestion et d'exécution des crédits budgétaires. En général, **les autorités sont parvenues à respecter les paramètres globaux du plan de trésorerie** mais ne sont pas toujours arrivées à respecter **la composition interne de l'ensemble des dépenses**, ceci au profit de certaines lignes de dépenses mais au détriment de certaines autres. Des variations entre la présentation des données par les différents services ainsi que la concentration des efforts sur l'exécution du plan du Trésor, ont rendu difficile le suivi de l'exécution du budget original.

3. En outre, cinq problèmes particuliers pourraient sérieusement compromettre l'équilibre, la transparence ou la cohérence du budget :

- une augmentation proportionnelle excessive des **salaires**, comme il est ressorti de l'analyse entreprise par la partie Congolaise en juillet 2002. Dans ce contexte et à toutes fins utiles, le présent rapport présente une option alternative basée sur une approche forfaitaire, identique pour tous les échelons ;
- les crédits de fonctionnement des **services provinciaux** n'ont pas été exécutés, cette non-exécution étant cachée par l'attribution erronée (dans le suivi du plan de trésorerie) des rétrocessions aux EADs au poste budgétaire des services provinciaux ;
- des arriérés importants ont été accumulés par la consommation des utilités sous la rubrique des « **charges communes** », s'élevant selon les estimations des fournisseurs à FC 40 milliards par année, soit 20% du budget ou l'équivalent de l'ensemble des rémunérations ;
- la logique des **dépenses en capital** sur ressources propres, qui sont faibles et partiellement exécutées, est peu visible et pourrait être remplacées par un programme mieux ciblé et plus cohérent incluant le financement des investissements à moyen terme sur ressources externes;
- l'accès du pays à l'**initiative PPTE** promet une normalisation des relations externes de l'administration, mais les autorités sont appelées à mettre en œuvre quelques mesures concrètes afin de démontrer l'impact positif de cette initiative sur les dépenses de lutte contre la pauvreté dans le budget.

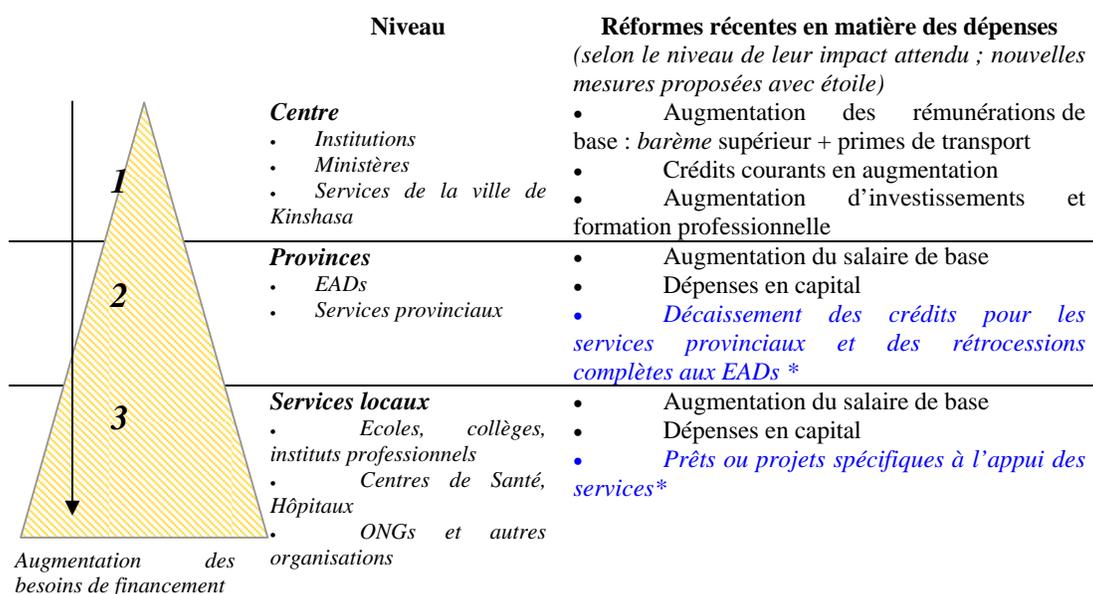
4. Des réformes importantes sont en cours de réalisation ; toutefois, il reste de nombreuses mesures à entreprendre, en particulier en matière de la péréquation des dépenses entre la capitale et les provinces et la mise en place des mécanismes de suivi budgétaire, en préparation pour le **Point de Décision** en 2003.

B. Synthèse des recommandations

5. En ce qui concerne la **répartition des dépenses** il est conseillé de considérer la division des ressources entre les trois niveaux des services – primaire (centre), intermédiaire (provinciaux), tertiaire (locaux) – ainsi qu’entre les provinces. Dans cette optique, les interventions destinées à l’augmentation des ressources peuvent être regroupées selon le graphique 1.1 ci-dessous, qui montre la nécessité de renforcer l’impact des interventions aux niveaux secondaire et tertiaire. [Nouvelles mesures notées avec une étoile (*)]

6. Pour le niveau secondaire, la solution pourrait consister en la remise en vigueur de la distinction entre les rétrocessions aux EADs et les crédits de fonctionnement des services provinciaux et d’assurer l’exécution des dépenses sous les deux rubriques. Pour le niveau tertiaire il est proposé de créer de nouveaux mécanismes de transferts directs à l’appui des services locaux, selon les modèles (i) de l’*appui global* du secteur santé, et (ii) de la composante « projets communautaire » du PMURR¹. Les coûts d’un tel mécanisme sont estimés dans un cadre des dépenses de lutte contre la pauvreté. Cependant les modalités de déboursement restent à discuter et à clarifier selon les recommandations d’une mission d’experts en matière de la décentralisation (prévue en fin d’année 2002).

Graphique 1.1 L’impact des réformes par niveaux de gouvernement /service



7. En ce qui concerne la **composition interne** des dépenses, il est proposé de focaliser le suivi des dépenses sur le budget original, plutôt que sur le plan de trésorerie exclusivement, et de procéder à une **revue et révision générale du plan comptable**, afin d’améliorer la transparence et de simplifier l’interprétation, comparaison et suivi du budget. Un expert en matière de comptabilité devrait être identifié dans les meilleurs délais avec l’appui de la Banque et d’autres partenaires.

¹ Une table des acronymes et abréviations est disponible en début de document.

8. Pour les salaires, l'option d'une augmentation **forfaitaire**, de même niveau pour tous les échelons, pourrait être considérée au lieu d'une augmentation proportionnelle. Une fois mise en œuvre cette politique *progressive* aurait un impact plus important pour les employés les moins rémunérés dont la majorité se trouvent dans les provinces hors Kinshasa.

9. Pour les **charges communes** il est recommandé de procéder tout de suite à la validation des estimations des arriérés légitimes ainsi que des obligations courantes, et de budgétiser pour l'exercice 2003 un montant suffisant à couvrir les consommations totales annuelles. Un plan d'apurement des arriérés doit être conçu avec les fournisseurs et la définition d'**une politique pour le contrôle et la maîtrise des consommations à l'avenir**, y compris par exemple la pré-paiement de certains services rendus et la « déconcentration » éventuelle de la gestion de ces paiements (afin d'attribuer au même niveau la responsabilité de consommation, gestion et paiement). Dans le très court terme, une assistance technique pourrait être sollicitée pour la réforme intérimaire dans les secteurs cibles (par exemple : électricité et eau, qui représentent les deux tiers des consommations annuelles).

10. La logique des **dépenses en capital** sur ressources propres devrait être revue afin d'organiser les ressources disponibles dans un programme cohérent et visible; un tel programme pourrait consister en la **réhabilitation générale des bâtiments civils**, ou d'autres interventions importantes mais difficiles à financer sur ressources externes. Les investissements sectoriels seront mieux coordonnés dans le cadre du PMURR.

11. Finalement, pour **l'initiative PPTTE** : l'objectif de l'Initiative est de permettre un renforcement des dépenses «de lutte contre la pauvreté», dans le cadre d'un retour aux procédures budgétaires transparentes et à la normalisation des relations avec la communauté internationale. Par conséquent, il s'avère essentiel de :

- Proposer et adopter une définition des « *dépenses de lutte contre la pauvreté* »;
- Proposer un mécanisme de classification, comptabilisation et suivi de ces dépenses;
- Élaborer des prévisions simples de l'évolution de ces dépenses, avant et après l'accession du pays au Point de Décision ;
- Préciser les modalités de répartition des fonds/transferts spéciaux (voir ci-dessus).

12. Ces dernières mesures sont d'une importance capitale, et pourraient être facilitées par les estimations et évaluations offertes dans ce texte.

C. Note sur les sources

13. Les statistiques sur les finances publiques en RDC avant 2001 sont peu fiables, de même que celles émises depuis doivent être considérées avec précaution. Cette analyse se concentre donc sur les données dont on dispose pour le premier budget annuel du nouveau gouvernement (année fiscale 2001) et pour les six premiers mois du deuxième budget (année fiscale 2002). En général, les sources de données sont (i) les deux lois de finances correspondantes et (ii) les données sur leur exécution fournies par la *Direction du Trésor*, y compris l'exécution du plan de trésorerie mensuel. D'autres sources sont identifiées, lorsque cela s'avérait nécessaire, comme par exemple pour évaluer la consommation hors-budget. En raison du manque de données financières adéquates, ce document s'est intéressé plus particulièrement à la période actuelle et l'avenir proche plutôt que sur les exercices précédents pour lesquels il n'existe aucune donnée fiable.

D. Note sur les modèles et prévisions budgétaires

14. Les prévisions et modélisations parfois discutées dans ce texte ne représentent pas une position quantitative de la Banque mondiale. Elles sont offertes plutôt dans l'esprit d'une contribution aux discussions des autorités et ont pour objectif de clairement démontrer l'impact éventuel de certaines politiques budgétaires, et de supporter les débats autour de la préparation du budget 2003.

II. Introduction

A. Objectifs

15. Ce chapitre vise à analyser la structure et l'affectation des dépenses publiques en RDC, et de les situer dans le contexte des objectifs établis par le pays dans le cadre de son programme de réforme. Ces objectifs sont énoncés dans la lettre d'intention qui préside à l'accord triennal de la FRPC avec le FMI, signé en avril 2002, ainsi qu'au DRSP- intérimaire qui a été finalisé en mai 2002. Un résumé des points principaux de chaque document se rapportant à la structure du budget se trouve dans l'annexe 1.1. (en fin de document)

16. Le chapitre présente brièvement les opérations financières pour la période 1996-2000, en indiquant uniquement les grandes tendances et modalités de la politique fiscale, et n'étudie en détails que les données des années les plus récentes, c.-à-d. celles de la période 2001-2002, plus fiables que celles de la fin des années 1990 et qui reflètent également plus nettement la direction suivie par l'administration actuelle, en place depuis février 2001.

17. La discussion offre une étude de la répartition des dépenses publiques, propose d'identifier les problématiques, d'en faire l'analyse et s'achève par des recommandations qui permettraient d'améliorer l'équilibre et l'impact des dépenses dans les années à venir.

B. Contexte

18. Une **synthèse de la situation financière de l'Etat** entre 1996-2000 est offerte dans le tableau 1.1. Les revenus du secteur public ont baissé proportionnellement au PIB (de 5,4 % à 4,5 %) alors que les dépenses (y compris la service de la dette) se situaient au taux minimum de 9,5 %, atteignant près de 20 % en 1997. Avec seulement une part réduite des dépenses consacrées aux paiements des intérêts (voir tableaux de référence en annexe, *TdR*), le déficit primaire a presque triplé en pourcentage du PIB durant ces cinq années. En conséquence du déséquilibre dans le secteur public, la macroéconomie a souffert de la stagflation, imputable aux dépenses non contrôlées et à la monétisation continue du déficit. Le graphique attaché au tableau 1.1. montre également l'index réel du PIB, qui a chuté de 20 % ou plus entre 1995 et 2000 pour une croissance annuelle de l'index des prix variant entre 100 et 600 %.

19. Il est difficile d'établir le détail des dépenses pendant cette période. Par ailleurs, en raison de la forte fluctuation de l'inflation, il est difficile d'établir des comparaisons en chiffres réels. Néanmoins, l'évolution approximative des dépenses par type (Tableau 1.2.) suggère **qu'entre 1995 et 2000 les dépenses en salaires ont augmenté de façon conséquente contrairement aux dépenses en biens, en services – et en service de la dette – qui ont baissé.**

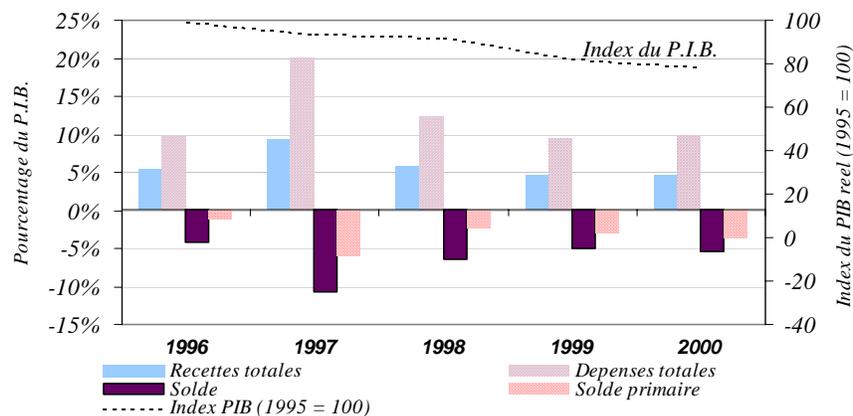
20. Il faut également souligner le faible niveau des prévisions en ce qui concerne **les dépenses d'investissement**, qui a considérablement varié (de 0,7 % des dépenses totales en 1998 à 11,2 % en 1999) pour atteindre **un niveau moyen de 3 à 5 % dans l'ensemble**. On note aussi peu de transferts et de subventions, sauf en 2000. Enfin il n'est pas aisé de récapituler l'activité hors-budget, parfois classée en partie dans la catégorie "Autres".

En résumé

Les dépenses publiques vers la fin des années 90 ayant été mal contrôlées et enregistrées, nous ne pouvons avoir qu'une impression d'ensemble des activités du gouvernement pendant cette période. Cependant, les documents qui existent laissent penser qu'il n'y a pas eu de véritable contrôle des dépenses et qu'elles furent, en outre, infructueuses: **peu ont été allouées au fonctionnement du gouvernement (c.-à-d. aux biens et aux services), à sa réhabilitation et à son développement (c.-à-d. aux programmes d'investissement)**. Dans le même temps, la situation économique et politique (conflits et récession) entraînait une augmentation importante des dépenses en personnel et **très peu de ressources furent transférées du centre**. En général, le côté dépenses n'a pas pu s'aligner sur la baisse des revenus à la fois en termes absolus et en termes relatifs : l'impact sur la macro-économie est bien connu et a, par la suite, entraîné le programme actuel de réforme et de stabilisation, lancé par le gouvernement au début de l'année 2001.

Tableau 1.1 Tableau récapitulatif des opérations financières de l'Etat, 1996-2000

	1996	1997	1998	1999	2000
PIB nominal (milliards FC)	2.9	4.3	10.0	51.8	334.9
Croissance du PIB reel (%)	(1.0)	(5.6)	(1.6)	(10.4)	(4.3)
Index PIB (1995 = 100)	99.0	93.5	92.0	82.4	78.9
Taux d'inflation (prix de consommation)	617.0	199.0	107.0	270.0	554.0
<i>Millions de Francs Congolais</i>					
Recettes Totales	156.9	403.6	591.0	2,328.6	15,091.3
Depenses Totales	279.0	868.7	1,233.3	4,934.0	32,996.1
Solde	(122.1)	(465.1)	(642.3)	(2,605.4)	(17,904.8)
Solde primaire	(35.3)	(261.0)	(239.5)	(1,489.4)	(11,723.4)
<i>Pourcentage du P.I.B.</i>					
Recettes totales	5.4%	9.4%	5.9%	4.5%	4.5%
Depenses totales	9.6%	20.2%	12.3%	9.5%	9.9%
Solde	-4.2%	-10.8%	-6.4%	-5.0%	-5.3%
Solde primaire	-1.2%	-6.1%	-2.4%	-2.9%	-3.5%



Source: cadre et données de base du FMI

III. Vue d'ensemble des dépenses récentes (2001/2)

A. Introduction

21. Depuis le lancement du programme de réformes, la politique des dépenses pour les années fiscales 2001 et 2002 se reflète dans le budget annuel et le plan de trésorerie alors que les données d'exécution des dépenses se trouvent dans les différentes publications des *Statistiques diverses du Trésor*, dont la plus récente date de juin 2002. Ce sont les sources utilisées dans cette section pour étudier tout d'abord la politique fiscale prévue, représentée par le budget, puis les dépenses exécutées, représentées par l'information fournie par le Trésor. Cinq sujets de préoccupation sont examinés en détail (salaires, services provinciaux, dépenses communes, dépenses en capitale et initiative PPTE) et des recommandations spécifiques sont apportées, relatives à l'évolution des dépenses en utilisant la dernière version du cadre fiscal du FMI comme référence (avril 2002). Le traitement des dépenses communes, qui pourraient influencer le budget entier, se présente dans une synthèse des observations faites dans une étude séparée et partagée avec les autorités en juillet 2002.

B. Structure et répartition du budget

22. **La structure du budget** en 2001-2002 apparaît dans son ensemble dans l'annexe 2.8 et dans les tableaux 1.2. (en FC) et 1.3. (en %) ci-dessous. En 2002, les dépenses courantes représentent environ 70 % du budget, soit 90 % des dépenses primaires domestiques mais restent limitées en termes absolus, aux alentours de 150 à 225 millions de dollars US par an. Environ 30 % du budget est consacré aux dépenses en capital, soit 8 % des dépenses primaires domestiques. En 2001, on constate une différence minime entre les dépenses totales et les dépenses primaires: les paiements au service de la dette ont été faibles et il n'y a eu aucun investissement externe. Pour l'ensemble de cette année, 87,5 % du budget ont été alloués au budget courant ordinaire, dont environ 40 % (35 % du total) aux salaires.

Tableau 1.2 Répartition (FC) du budget par type de dépenses, 2001-2002

Dépenses (FC)	2001		2002				Approximatif Croissance réelle	
	Total	Domestique Primaire	Total	Total (real) *	Domestique Primaire	Dom. Prim. (real) *	Total	Domestique Primaire
Totales	62,149	58,776	201,905	164,151	103,273	83,962	164 %	43 %
1. Courantes	54,706	51,333	140,742	114,425	92,551	75,245	109 %	47 %
<i>dont: personnel</i>	20,885	20,885	42,868	34,852	42,868	34,852	67 %	67 %
<i>non-personnel</i>	33,821	30,448	97,874	79,572	49,682	40,392	135 %	33 %
2. En capital	3,227	3,227	59,463	48,344	9,022	7,335	1398 %	127 %
3. Annexes	1,320	2,896	200	163	1,500	1,220	-88 %	-58 %
4. Pour Ordre	2,896	1,320	1,500	1,220	200	163	-58 %	-88 %

(Le calcul des dépenses domestiques primaires met de côté les investissements étrangers, le paiement de la dette et les frais financiers; la comparaison en valeur réelle (en francs 2001) est basée sur une déflation de 23 % des chiffres nominaux de 2002)

Source: *Lois de Finances 2001/2*

Tableau 1.3 Répartition (%) du budget par type de dépenses, 2001-2002

En pourcentage (%)	2001		2002	
	Total	Dom. Primaire	Total	Dom. Primaire
Dépenses Totales	100.0	100.0	100.0	100.0
1. Courantes	88.0	87.5	69.7	90.9
<i>dont: personnel</i>	33.6	35.2	21.2	36.6
<i>non-personnel</i>	54.4	52.3	48.4	54.3
2. En capital	5.2	5.4	29.5	7.7
3. Annexes	2.1	4.9	0.1	1.3
4. Pour Ordre	4.7	2.2	0.7	0.2

Source: Lois de Finances, Statistiques diverses du Trésor

23. **L'évolution de la structure du budget** entre 2001-2002 apparaît également dans le TdR 1.2. En valeur nominale, le budget 2002 a augmenté d'environ 325 % bien que ceci tienne compte de (i) 50 milliards de FC en aide externe, qui n'existaient pas dans le budget 2001, (ii) une disposition d'assurer le service de la dette à compter de juin 2002 (34 milliards de FC) et les *frais financiers* (14 milliards de FC) et (iii) les répercussions de l'inflation. Le tableau 1.3 suggère une augmentation réelle de l'ordre de 40 à 45 % dans l'attribution totale.

24. **L'augmentation réelle de l'allocation aux salaires dépasse la moyenne budgétaire**, avec un crédit qui passe de 20,9 milliards de FC en 2001 à 42,9 milliards en 2002, Ainsi, au moins en termes de crédit, cette répartition s'inscrit-elle dans le sens des objectifs du programme. L'allocation réelle aux **dépenses en capital** à augmenté également de façon significative, soit 127% et l'ensemble de ces dépenses atteint 1400 % environ en comptant les investissements extérieurs et étrangers.

25. **Les dépenses courantes non-personnel ont augmenté de 33% en valeur réelle, en dessous de l'augmentation budgétaire moyenne.** En général, le transfert des augmentations importantes en dépenses totales à la partie discrétionnaire du budget courant n'a été que partiel, reflétant, entre autres, la volonté du gouvernement d'honorer ses engagements vis-à-vis de la dette (le rapport entre dépenses primaires et dépenses totales est tombé de 95% en 2001 à 51% en 2002) et de rendre disponibles des fonds discrétionnaires pour les augmentations immédiates de salaires.

26. **Les crédits pour le fonctionnement courant, disponibles pour les ministères sectoriels, restent peu élevés, de l'ordre de 11,2 milliards de FC (environ 33 millions de dollars US) dans le budget 2002.** Ils représentent, d'ailleurs, un peu plus de 50% du montant total des crédits alloués aux « ministères », qui s'élève à 20 milliards de FC en 2002 comparé à plus de 10 milliards de FC en 2001. La différence s'explique par les catégories des dépenses indiqués dans le tableau 1.4. ci-dessous.

27. En particulier, la dépense de 5,1 milliards de FC (soit 15 millions de dollars US) octroyée à trois postes - ambassades, rapatriement des diplomates et représentation de la RDC dans les organisations internationales – semble difficile à expliquer. Un crédit de 1,8 milliards de FC (5 millions de dollars US) pour l' "impression de cartes d'identité" est également inclus, en prévision d'un apport de 2,5 milliards de FC en revenus (7,5 millions de dollars US). Les données du Trésor n'indiquent pas clairement si ces revenus ont été réalisés.

28. **En ce qui concerne la présentation des données, le fait que le budget soit divisé par catégories budgétaires et non par administration ne permet pas une analyse simple du montant de l'enveloppe assignée à chacun des ministères ou institution.** Il se peut, par exemple, que le ministère de la santé bénéficie de crédits non seulement dans les sections du budget courant et en capital, mais aussi dans celles concernant les interventions économiques, budgets annexes, appuis à l'économie, dépenses communes et dépenses de personnel. L'absence d'une simple liste des crédits alloués à chaque unité administrative ralentit et complique l'établissement de comparaisons simples.

Tableau 1.4 Postes assignées aux "Ministères"

Catégories budgétaires (millions de FC/US\$)	2001		2002	
	FC	FC	FC	\$
<u>Ministères</u>	<u>10,127</u>	<u>20,083</u>	<u>59,95</u>	
1. Fonctionnement courant	5,905	11,215	33,48	
2. Rapatriement des diplomates	0	1,111	3,32	
3. Fonct. Ambassades et Consulats	184	2,754	8,22	
4. Contributions aux organ. internat.	158	1,279	3,82	
5. Mise à la retraite	0	870	2,60	
6. Fonds de garantie	3,880	0	0,00	
7. Impression cartes d'identité	0	1,855	5,54	
8. Sinistres et calamités	0	1,000	2,99	

Source: *Lois de Finances 2001/2002*

C. Plan de trésorerie

29. Il ne devrait pas y avoir de différences majeures entre le plan de trésorerie et le budget annuel - le premier devant montrer l'allocation mensuelle des crédits indiqués dans le deuxième. Il y eut, cependant, en 2001 et 2002, **des écarts importants entre le plan de trésorerie et le budget** au niveau de leur présentation et au niveau des crédits affectés, et ce, avant de prendre en compte les taux d'exécution du plan. Elles semblent confirmer que le document qui régit les dépenses est, pour le moment, le plan de trésorerie et non le budget.

30. Les principales différences sont exposées dans l'Annexe 1.3. La nomenclature de la *loi de finances* et du *plan de trésorerie* mélange les catégories par type de dépenses (courantes, salaires, etc.) avec les catégories par administration (ministères, régies financières, etc.), ce qui peut entraîner une légère confusion : par exemple, les frais financiers sont classés comme dépenses courantes dans le budget mais, dans le plan de trésorerie sont classés comme une sub-catégorie du paiement des intérêts de la dette.

31. **L'annexe 1.3 montre aussi plusieurs postes qui sont inclus dans le plan de trésorerie mais pas dans la loi de finances**², les *non-budgétisées*. Leur montant total s'élève à 18,4 milliards de FC dont 16,2 milliards en dépenses non allouées, conditionnées à la mobilisation des revenus supplémentaires en rapport avec la réduction de la dette au Paris-Club. En soustrayant ce chiffre du total prévu dans le plan (169 milliards de FC), on obtient 150,6 milliards de FC en comptant 33,8 milliards de FC en investissements externes, ce qui implique que le taux d'exécution du budget (201,9 milliards de FC) ne pourrait pas être supérieur à 75 %, même si le plan de trésorerie était exécuté à 100 %. Cette estimation a pu

² Il est possible que les dépenses hors-budget (qui sont plutôt des dépenses « extra-comptables », c'est à dire des dépenses qui étaient effectuées hors de la comptabilité du Trésor) ne reflètent pas *en leur totalité* des dépenses extra-budgétaires dans le sens ordinaire.

être confirmée en août 2002 par les documents les plus récents du Trésor, qui montrent un taux d'exécution provisoire (du budget global) d'entre 70 et 75%.

D. Dépenses exécutées

32. Le plan de trésorerie n'a pas été exécuté à 100 % pour deux raisons. Tout d'abord il y a eu des insuffisances de dépenses et excédents de dépenses dans certains postes, comme le montre l'Annexe 1.4. :

- **l'enveloppe globale a été bien respectée.** En 2001, l'ensemble des recettes dépassèrent les prévisions et les dépenses furent accrues en conséquence. En 2002, les recettes se rapprochent des prévisions escomptées et l'ensemble des dépenses égale presque celles prévues dans le plan.

- **la répartition des dépenses proposée dans le budget n'a pas été bien respectée,** et certaines catégories spécifiques ont des résultats très différents par rapport aux prévisions. S'il y a des tendances générales, il semble que les lignes dont l'attribution est directement liée aux recettes (les régies financières et les rétrocessions aux provinces, par exemple) ont perçu plus que prévu avec l'augmentation des revenus en 2001. De même, quand les recettes budgétaires non budgétisées ont augmenté, le budget des dépenses non budgétisées a augmenté aussi (y compris Gécamines et les producteurs de pétrole). Toutefois, les lignes qui ne sont pas en rapport avec des revenus spécifiques n'ont pas profitées de la même façon, en particulier :

(i) les dépenses en *investissements domestiques* n'étaient pas une priorité et ont été au-dessous des prévisions pendant ces deux années ;

(ii) les *salaires* ont augmenté de 9% en 2001 (et les dépenses totales de 40% par rapport au plan) mais 23% de moins que prévu dans le plan, à la fin de juin 2002.³

33. **Apparemment il n'existe pas d'attribution de priorités d'ensemble des dépenses et le taux d'exécution des différents plans de dépenses est déterminé au hasard selon le type autant que selon le niveau des revenus disponibles.** Ce problème rejoint un deuxième problème, à savoir que les dépenses totales en postes non budgétisés peuvent aussi être plus élevées que prévu. Ce fut le cas pendant le premier semestre 2002 et, à la fin du mois de juin, le Trésor a élaboré les prévisions présentées dans le tableau 1.5 en ce qui concerne le total des dépenses annuelles en postes hors-budget.

Tableau 1.5 Dépenses réelles hors-budget, prévisions pour la fin d'exercice 2002

Objet	FC (milliards)
Prêts et avances nets	7.99
Dépenses hors-budget	6.15
Paiement des arriérés	1.92
Déficit de trésorerie de la BCC	1.68
Autres opérations	0.19
Total	17.9

Source : Prévisions du Trésor

34. La prévision de l'ensemble des dépenses hors-budget pour la fin de 2002 s'élève à 17,9 milliards de FC (\$53 millions) bien qu'aucune dépense non allouée ne soit réalisée. Ce qui signifie que le montant disponible pour les dépenses prévues dans le budget est de 132

³ Il convient cependant de remarquer que la rétrocession aux provinces affichait un retard de 14 % sur le programme de 2002, montrant que, bien que l'ensemble des recettes suit son cours, les producteurs de pétrole ont obtenu des résultats meilleurs que ceux escomptés. Les revenus fiscaux réguliers se situent en dessous des prévisions, et par conséquent ceux des provinces aussi (comptabilisés comme partie de ces recettes).

milliards de FC, ce qui représente environ deux tiers du budget d'origine prévu.⁴ Les autorités ont exprimé leur intention d'inclure au budget les catégories en question, à compter de 2003, **mais n'ont encore fait aucune prévision dans ce sens.**

E. Dépenses par ministère/institution

35. Les informations données par la Direction du Trésor montrent aussi la répartition des dépenses par unité administrative (voir TdR 8 annexe 1.14). Ces chiffres ne sont donnés qu'à titre indicatif vu le faible pourcentage de dépenses répertoriées avec exactitude. Ce tableau présente quelques incohérences par rapport à d'autres présentations utilisées (par exemple, il semble que les *dépenses communes* – dont 3,1 milliards de FC en rémunérations et 8,2 milliards en intérêts et charges financières – représentent un tiers des dépenses globales). Tout de même il donne une idée de la répartition relative des ressources entre les différentes branches du gouvernement.

1	Défense	17.43 %
2	Présidence de la République	14.29 %
3	Services de Sécurité	4.41 %
4	Travaux Publics	4.36 %
5	Hydrocarbures	2.66 %
6	Enseignement primaire, secondaire et professionnel	2.25 %
7	Finances	1.57 %
8	Santé Publique	1.52 %
9	Sécurité nationale et ordre public	1.34 %
10	Assemblée Constituante et Législative	1.28 %
11	Enseignement Supérieur et Universitaire	1.27 %
12	Primature/Secrétariat du gouvernement	1.00 %
Total		53.4 %

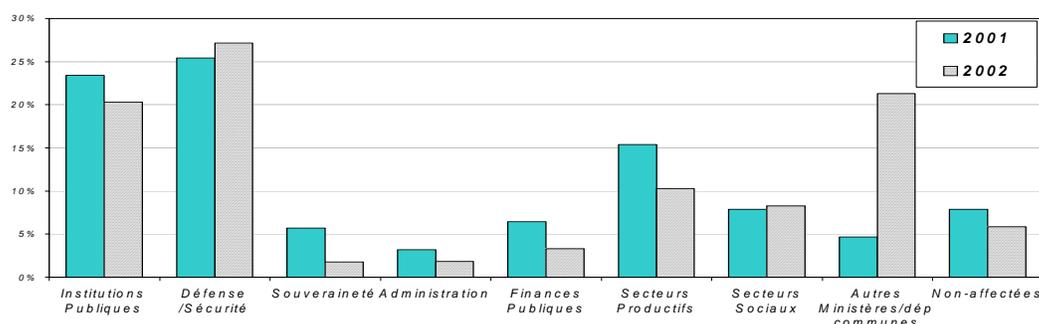
Source: Direction du Trésor

36. Pendant la première moitié de 2002, seulement douze ministères ou institutions ont bénéficié de 1 % ou plus des dépenses globales du Trésor, mais, comme indiqué dans le tableau 1.6, représentant à elles seules plus de la moitié du total des dépenses. Les postes santé et éducation ne figurent dans la liste qu'en raison de leur importance salariale (voir chapitres 2 et 3). En général, la répartition des ressources entre les ministères est extrêmement inégale : les 53 ministères qui ne figurent pas dans le tableau 1.6 perçoivent chacun en moyenne 0,2 % du budget.

37. Les ministères peuvent également être groupés selon leur type, comme indiqué dans le graphique 1.2. Là encore, la répartition dépend de la façon dont certains salaires et frais financiers sont classés en dépenses communes. Néanmoins, cela met en évidence le déséquilibre général et une relative **insuffisance des dépenses consacrées aux secteurs sociaux**, qui ne représentent qu'environ 7% des dépenses – soit la moitié des 15% visés par le DSRP intérimaire.

⁴ Soustraire 17,9 milliards de FC des dépenses totales prévues (149,7 milliards de FC) dans le plan du trésor 2002.

Graphique 1.2 Répartition par groupe de dépenses (% des dépenses primaires exécutées)



Source: Statistiques diverses du Trésor juin 2002

En résumé

Le contrôle de l'exécution du budget paraît relativement faible à tous les niveaux sauf au niveau global. Depuis la mise en vigueur du budget sur les liquidités et du plan de trésorerie, la discipline fiscale a été relativement bien respectée. La structure interne des comptes du Trésor n'a cependant qu'un rapport lointain avec la structure des dépenses telles qu'exposées dans le budget et la façon dont les comptes sont présentés ne permet pas de faire des comparaisons avec le budget, sauf pour les comptes globaux.

IV. Principales questions dans la politique de dépenses

38. De même que pour le contrôle de l'équilibre général et de la structure du budget, les autorités rencontrent des préoccupations spécifiques dans plusieurs secteurs. Dans certains cas, ces problèmes semblent menacer directement la stabilité du budget et la capacité du gouvernement à réaliser son plan de dépenses comme prévu. Dans d'autres, il faudrait prendre des mesures pour garantir que le budget reste transparent et gérable à long terme.

A. Salaires

39. Dans le budget, les questions les plus importantes concernent la problématique des salaires. Pratiquement sans investissement ni dépenses courantes atteignant le niveau de délivrance de service et avec peu ou pas de transferts, **les salaires sont souvent la seule ressource conséquente que l'Etat central parvient à transférer à ses services.** Cependant, les fonds disponibles étant limités et les effectifs nombreux, les salaires de l'état sont extrêmement bas : en conséquence de l'hyper-inflation combinée à une croissance du nombre des fonctionnaires, les salaires du secteur public en RDC sont aujourd'hui parmi les plus bas au monde.

40. Avec une moyenne d'environ 13,75 dollars US par mois, les salaires dans la fonction publique en RDC ne sont guère plus élevés que le revenu moyen national par tête, la différence estimée à 30 % en 2001, par comparaison avec une prime moyenne dans le service

public en Afrique sub-saharienne d'environ 650% ou de plus de 1000% en zone franc CFA⁵. Les évaluations, qui sont très variables et peu fiables, estiment l'effectif global entre quatre à cinq cent mille personnes, soit environ 1% de la population.

41. Les tableaux de référence 9-10 présentent les données disponibles sur les dépenses en personnel. Selon la Loi de finances (TdR 15), entre 8-9% des salaires devraient aller aux institutions publiques, un autre 6-8% aux organisations des *Budgets Annexes* et le reste (83-84%) à l'administration, aux forces armées et à la police. Géographiquement, il semble que la distribution des crédits a favorisé nettement la capitale, avec 80-85% de ressources, bien que ce rapport se soit bien amélioré dans le budget 2002 avec la part consacrée aux provinces en augmentation de plus de 6%.

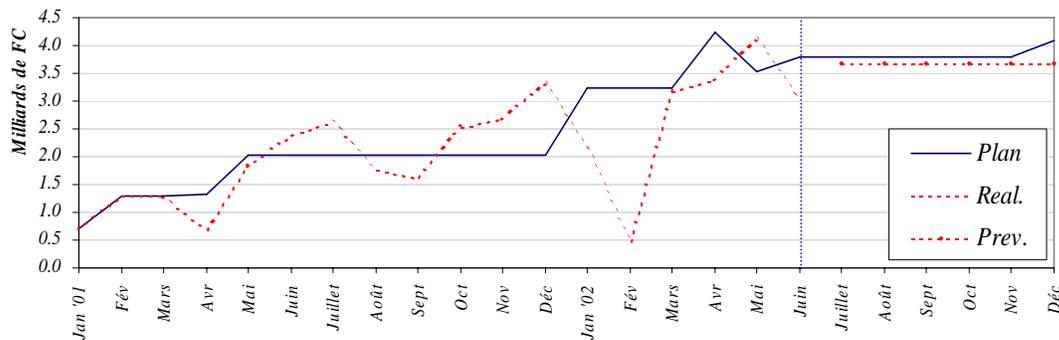
42. L'analyse de l'exécution des ces crédits est compliquée par le fait que les salaires sont gérés par deux centres principaux: la *direction de la paie*, qui appartient au Ministère des Finances, et le *Cabinet* du Ministre des Finances. La *direction de la paie* est responsable de la fonction publique, de quelques institutions juridiques (magistrats, cours) et des spécialistes dans les secteurs de l'éducation (gérée par un sous-service pour la *paie des enseignants*, le SECOPE), de la santé et de l'agriculture. Le *Cabinet* s'occupe de toutes les autres institutions publiques, y compris la Présidence, les forces armées, les services de sécurité et de plusieurs autres catégories. Au total, à la fin du premier semestre 2002, chacun des deux centres de paiement a géré environ 50% du total des paiements ce qui correspond en gros aux données budgétaires : l'attribution aux institutions (9,2%), à l'armée (27,8%) et à la police (9,6%) devrait représenter 46,6% du total (TdR 9).

43. En ce qui concerne les augmentations de salaires, les taux appliqués par la direction de la paie n'ont pas changé de façon significative pendant le premier semestre 2002 alors que ceux pratiqués par le *Cabinet* ont augmenté de 12%. Il s'agit cependant d'une moyenne qui montre les augmentations importantes consenties à la Présidence (32%), à l'Assemblée (177%) et à la police (33%). Si les taux en vigueur en juin /juillet 2002 sont maintenus jusqu'à la fin de l'année, les dépenses salariales seront sur la bonne voie : le modèle (TdR 10) prévoit un montant total de 41,4 milliards par rapport aux 42,8 milliards prévus dans le budget.

44. Le paiement des salaires a connu des difficultés d'exécution. Le graphique 1.2 présente les taux d'exécution de la partie salaire du plan de trésorerie. La ligne en pointillé (dépenses mensuelles exécutées) traduit les difficultés rencontrées par le Trésor pour verser les salaires sur une base régulière et dans leur intégralité. **Bien que les arriérés accumulés en février aient été payés avant que ne débute le programme macro-économique en avril, l'exécution des dépenses reste en deçà du niveau initialement escompté (jusqu'à 25%).** Plus spécifiquement, on aurait pu éviter d'accumuler les "arriérés" mais des arriérés d'un autre genre sont visibles : par exemple, comme indiqué dans le chapitre 3, les 30% d'augmentation aux enseignants, initialement prévus dans tout le pays, n'ont pu être appliqués qu'au personnel à Kinshasa.

⁵ Evaluations du FMI basées sur les données 2001 pour la RDC et sur les données 1996 pour d'autres pays.

Graphique 1.3 Evolution des dépenses salariales: Plan de trésorerie, 2001 – 2002



Source: Données du Trésor, février 2002 (pour l'exercice 2001) et juin 2002 (pour le 1er semestre 2002).

45. L'origine de ces problèmes provient simplement de l'insuffisance de fonds disponibles, conséquence (au moins partiellement) de l'impact des postes non budgétisés (voir ci-dessus). Cependant il est critique pour le reste de l'année 2002 que les paiements mensuels des salaires soient stabilisés et régulièrement versés, soit un montant d'environ 3,5 milliards de FC, et que ce montant mensuel soit augmenté progressivement entre 2003 et 2005.

46. Le TdR 11(annexe 1.17) propose un modèle possible pour la mise en vigueur des augmentations de salaires, en utilisant la classification présentée par la *direction de la paie* et par le *Cabinet* du ministre. Le modèle montre également une estimation des salaires moyens actuels pour chacun des services contrôlés par la *direction de la paie*, qui semblent aller de \$5/mois (pour les retraités) à \$30/mois (pour les diplômés); il n'est pas possible de calculer les salaires moyens pour les institutions et l'armée car leurs effectifs ne sont pas publiés.

47. En faisant des hypothèses sur les éventuelles augmentations de salaires, il est possible de projeter l'évolution des dépenses en personnel (dans les limites de l'enveloppe évaluée par le FMI) en incluant l'impact de l'intégration en 2003 des fonctionnaires des anciens territoires occupés. **Avec un programme hypothétique en faveur d'une augmentation des salaires de la fonction publique, le salaire moyen (nominal) n'atteindrait qu'un niveau de \$23 /mois en 2005.**⁶

⁶ Ce calcul montre que dans les budgets annexes les salaires sont beaucoup plus élevés (environ 25 dollars US par mois) que la moyenne (11 dollars US par mois). Pour une projection dans l'avenir, on part du principe que le salaire moyen n'augmentera pas pour les *budgets annexes* mais que le nombre de personnes qui en bénéficient diminuera de 20 % par an.

Tableau 1.7 Récapitulatif du modélisation provisoire des dépenses salariales, 2002 – 2005

	2002	2003	2004	2005
A. Direction de la Paie				
<i>Augm. du salaire moyen</i>		40%	25%	10%
Masse salariale	21,205	34,219	43,454	49,200
Masse mensuelle	1,767	2,852	3,621	4,100
B. Cabinet du Ministre				
<i>Augm. du salaire moyen</i>		20%	15%	10%
Masse salariale	20,205	24,246	27,883	30,672
Masse mensuelle	1,684	2,021	2,324	2,556
C. Dépenses Totales				
Annuelles	41,410	58,465	71,337	79,872
Mensuelles	3,451	4,872	5,945	6,656
D. Salaire moyen mensuel				
Budget Ordinaire	12.99	17.31	21.39	23.48
EPSP/Enseignants	12.24	16.30	20.14	22.10
Sante	16.32	21.72	26.84	29.45

Source : TdR 10 et 1 en annexes.
Salaire moyen en EU\$.

48. Ces modélisations ne sont pas des recommandations mais représente plutôt une tentative d'examiner en détail le type d'augmentations envisageables pour les différents services, sans dépasser pour autant l'enveloppe prévue dans le cadre macro actuel. Si les augmentations sont mises en application, la masse salariale augmenterait jusqu'à 15,1% des dépenses totales en 2005, par opposition aux 14,4% prévus initialement dans le cadre. Si l'augmentation du salaire moyen semble être meilleure que prévue, c'est en raison de la prise en compte, dans les nouvelles projections, du plus grand nombre personnel à salaire peu élevé dans les provinces à intégrer (enseignants et retraités représentant 75% sur les 87000 à intégrer en 2003) : il se peut que la répartition de la main d'œuvre qui est différente à l'extérieur de Kinshasa n'ait pas été prise en considération dans les prévisions précédentes.

49. Toute politique d'augmentation des salaires dans le futur, y compris les discussions sur le salaire minimum proposé en juin 2002 (ou SMIG), pourrait bénéficier de la prise en compte de la différence de structure dans les provinces, où les personnels de service sont plus nombreux et où la proportion d'employés à salaire élevé est sensiblement moins forte (voir les chapitres 2 et 3). **Par exemple, si l'on voulait mettre en place une politique de salaire minimum axée uniquement sur les salaires aux plus bas échelons, elle aurait aussi un impact positif sur la répartition des dépenses entre Kinshasa et les provinces.** En outre, les évaluations – faites par la partie congolaise – du coût éventuel d'une augmentation salariale basée sur l'application d'une formule commune à tous les niveaux de salaires, plutôt qu'aux plus bas salaires uniquement, se sont avérées non concluantes.

En résumé

Les perspectives d'une augmentation conséquente des salaires dans les trois années à venir sont bonnes. Mais pour y parvenir, il faudrait que le gouvernement:

- **Concentre les augmentations sur les employés situés aux plus bas niveaux de l'échelle des salaires.** L'impact en sera d'autant plus grand que c'est à ce niveau que les augmentations sont les plus nécessaires et - étant donné la répartition nationale des employés par qualification – qu'elles permettront d'améliorer la balance des dépenses entre la capitale et les provinces.

- **Utilise un taux forfaitaire pour l'augmentation du salaire moyen.** Si les augmentations de taux (par exemple celles en rapport avec la proposition d'un nouveau salaire minimum) sont appliquées à toutes les catégories de salaires, elles devraient s'effectuer au même taux forfaitaire par niveau ; cette approche progressive assure aux moins pourvus une plus grande augmentation proportionnelle, tout le monde en bénéficiant. Les calculs provisoires, à titre de modélisation provisoire et à discuter avec les autorités, proposent qu'une série raisonnable d'augmentations forfaitaires pourrait être de l'ordre de 900 FC par mois en 2003, 770 FC en 2004 et de 580 FC en 2005.⁷

B. Services provinciaux et entités administratives décentralisées (EAD's)

50. La problématique des transferts du centre aux provinces forme une seconde préoccupation. En RDC, la dépense publique se matérialise à travers le territoire de deux manières différentes : par l'entremise des *services provinciaux* et par le biais des *entités administratives décentralisées*, qui sont deux réalités différentes en principe qui, malheureusement, sont étroitement imbriquées en pratique. Et de fait, on constate actuellement une confusion certaine entre (i) la nature même de ces deux types de structures administratives et (ii) la signification des données budgétaires et financières relatives à ces entités administratives. La seule façon de distinguer ces réalités administratives et budgétaires est de distinguer leurs caractéristiques à deux niveaux différents : en tant que réalité administrative (structure) et en tant que réalité budgétaire (dépense).

La question administrative (les structures)

51. **En principe, les services provinciaux sont le prolongement sur le territoire (dans l'espace) des services centraux.** Il s'agit donc d'unités administratives ou de points de service de l'État central (par exemple, du Ministère de l'Éducation ou le Ministère des Finances), qui sont les services centraux en province. Par contre, *les entités administratives décentralisées* ont pour vocation de tenir lieu de gouvernements locaux, et notamment de gouvernement des provinces du pays. Ces entités ont, à la différence des services provinciaux, des pouvoirs fiscaux (taxes spécifiques aux provinces) qu'elles exercent d'ailleurs effectivement. Elles disposent donc de certains pouvoirs propres aux gouvernements autonomes.

52. **Cependant, les gouverneurs et vice-gouverneurs sont nommés et contrôlés par la Présidence de la République.** Bien plus, les gouverneurs de province jouissent d'une pleine autorité administrative sur les services provinciaux aussi bien que sur les entités administratives de niveau inférieur. Il en résulte que les governorats sont, dans les faits, des services administratifs déconcentrés de la Présidence (via le Ministère de l'Intérieur).

53. Par ailleurs, les services provinciaux, qui sont pourtant des démembrements du gouvernement central, sont placés sous la tutelle des gouverneurs de province, qui sont pourtant des gouvernements locaux (en principe). L'ordonnateur délégué du Ministre des Finances (du gouvernement central) en province joue son rôle tant au niveau des dépenses locales de l'État central qu'au niveau des dépenses du gouvernement local.

⁷ Taux qui, en moyenne, produiront les augmentations présentées dans le tableau 1.7. Les montants spécifiques sont calculés pour la fonction publique ordinaire (Direction de la paie); des évaluations devront être mise en oeuvre pour l'armée et autres services rémunérés directement par le Cabinet du Ministre.

La question budgétaire (les dépenses)

54. Ces principes de séparation des deux services devraient être respectés d'une façon claire au niveau budgétaire mais on constate une absence de méthode et de discipline. **Les crédits alloués aux services provinciaux sont inscrits dans le document du budget,⁸ cependant, les crédits alloués aux entités administratives décentralisées n'apparaissent pas comme tels.** Selon les autorités congolaises, les recettes fiscales de l'État central sont diminuées du montant des rétrocessions aux provinces avant de les inscrire dans la *loi de finances* ; toutefois ces opérations de crédit et de débit au niveau des recettes, qui devraient constituer des transferts nets, n'apparaissent pas comme tels dans les documents budgétaires.

55. Les budgets des gouvernorats identifient clairement aussi bien les contributions de l'État central au fonctionnement de ses services en province que la quote-part des recettes des régies financières à être reversées aux provinces (et aux niveaux inférieurs de gouvernement). Ainsi, on peut y voir que 13,2 milliards de francs congolais ont été prévus au titre des rétrocessions aux provinces pour l'exercice fiscal 2002 (6,9 milliards de FC en 2001).

56. Toutefois, les problèmes de comptabilisation les plus importants se posent au niveau des documents de suivi du budget, préparé pour le moment par la direction du Trésor et de l'Ordonnancement. Ici, il semble qu'une confusion importante se soit produite entre les crédits alloués au fonctionnement des services provinciaux et les transferts destinés aux EADs. **Plus précisément, les rétrocessions aux EADs sont inscrites au poste budgétaire des services provinciaux alors que rien n'a été alloué à cette rubrique au cours des dernières années** (car l'État central n'a pas été en mesure de débloquer les crédits de fonctionnement des *services provinciaux*).⁹

57. Cette confusion comptable a eu deux effets négatifs: d'abord, **elle masque le fait que les crédits ne sont pas versés aux services provinciaux** et elle donne l'impression, indirectement que l'écart entre la prévision et la réalisation des revenus du gouvernement est moins important qu'en réalité. Tel serait le cas si les recettes réelles indiquées dans le plan de trésorerie (d'où les rétrocessions aux EAD sont ensuite déduites comme dépenses normales) étaient comparées aux recettes escomptées prévues dans la loi de finances (rétrocessions déjà déduites).

58. La solution proposée serait de deux ordres: premièrement, revenir à la méthode qui consiste à inscrire l'ensemble des recettes à la fois dans le plan de trésorerie et dans le budget annuel, avec l'enregistrement des rétrocessions par la suite, et deuxièmement, conserver la ligne de fonctionnement des services provinciaux dans le budget – même au taux d'exécution de 0%, s'il le faut pour le moment.

59. **On peut supposer que le problème tient en grande partie au fait que le budget est préparé par un service** (la direction de préparation et de suivi du budget) **et suivi, pour le moment, par un autre** (la direction du trésor et de l'ordonnancement). De fait, le problème est encore plus profond: il n'y a pas à proprement parler de suivi du budget en tant que registre des dépenses encourues (engagées, ordonnancées et liquidées). Ce qui a cours en

⁸ On constatera par exemple que 4,5 milliards de FC avaient été inscrits au budget de l'exercice 2002.

⁹ Sur le terrain, dans les faits, les services provinciaux, qui dépendent pourtant de l'État central, sont placés sous la tutelle administrative des chefs des gouvernements provinciaux. Bien plus, les Gouvernorats sont obligés de mobiliser leurs propres ressources pour assurer le fonctionnement minimal des Services provinciaux.

RDC est un suivi des opérations de trésorerie, effectué par le Trésor (ce qui n'est pas nécessairement un mal dans les circonstances actuelles).

Une tradition de décentralisation ?

60. Il existait au moment de l'indépendance (juste avant et juste après) des gouvernements locaux constitués de membres élus et jouissant de certains pouvoirs fiscaux (en recettes et en dépenses).¹⁰ **Il existe donc en RDC une expérience et une tradition de décentralisation.** Toutefois, cette relative autonomie des provinces est allée sans cesse¹¹ en diminuant au cours des quatre dernières décennies, et n'a jamais autant diminué que durant ces dernières années.

61. L'instauration en 1997 de la rétrocession de 30% des recettes des trois régies financières formait une mesure (tentative) d'apaisement des provinces suite à la limitation de leur pouvoir fiscal. Au début, la rétrocession était versée automatiquement, par nivellement des comptes des provinces ouverts auprès des directions provinciales de la BCC. Néanmoins, en juillet 2000 le gouvernement central a dû limiter à 15% la part de la rétrocession versée automatiquement (hebdomadairement), les autres 15% faisant l'objet d'un transfert (effectivement discrétionnaire) en provenance du Ministère des Finances. Cette deuxième partie de la rétrocession a subi immédiatement des arriérés de paiement et des défauts de paiement, même après avoir ramené le taux de la rétrocession de 30% à 20% (deux tranches de 10%). **Bien plus, il est maintenant demandé aux grandes entreprises de payer leurs taxes directement à Kinshasa, ce qui a pour effet que la rétrocession de 20% échappe aux provinces** (la Province/Ville de Kinshasa ne bénéficie pas de la rétrocession automatique).

Les montants en question

62. En plus des questions sur la classification et la gestion des crédits aux provinces et des transferts, il faut s'interroger également sur la part que les provinces pourraient espérer avoir dans le budget central. En 2001, le total des allocations aux services provinciaux représentait 3,9% du budget total courant (diminuant à 3,2% en 2002 en raison du niveau minimal des attributions aux territoires occupés d'Orientale, Maniema et des deux Kivus) ce qui peut être comparé, par exemple, à une allocation de 2% du budget pour les ambassades et consulats à l'étranger ; ajoutons que rien n'a été décaissé sur ces 3 %.¹²

63. Puisque la catégorie des *services provinciaux* n'a pas été exécutée, le pourcentage pourrait être réduit et le montant augmenté en même temps – partant du principe que les nouveaux crédits sont exécutés. Le tableau 1.8 présente une série de prévisions qui suit cette hypothèse; le tableau utilise, à titre d'exemple, le même découpage pour les dépenses que dans le budget 2001, en supposant que toutes les provinces y seront intégrées en 2003. Toutefois, ces prévisions pourraient être facilement adaptées ou améliorées.

¹⁰ Cela explique en partie la multiplication des taxes au Zaïre/Congo (plus de 3000 à un certain moment).

¹¹ Sauf peut-être les cas de l'indépendance momentanée du Katanga et, dans une certaine mesure, celui de la période de différence monétaire des Kivus.

¹² Remarque: même si tous les crédits étaient déboursés, les transferts courants aux provinces auraient représenté seulement environ 50% du montant versé pour les salaires des fonctionnaires dans les provinces. Les salaires restent un important moyen d'écouler les ressources du centre aux provinces même si les paiements par tête sont très bas.

Tableau 1.8 Structure proposée pour les dépenses courantes des Services Provinciaux

		(2003-2005)										
		2001		2002		2003		2004		2005		
	Pop (mn)	%		%		%		%		%		
Ville de Kinshasa	6.3	11%	147.9	7%	508.1	11%	220.5	7%	526.2	7%	844.9	7%
Bas-Congo	3.7	7%	207.7	10%	713.3	16%	309.7	10%	739.0	10%	1,186.6	10%
Bandundu	6.5	12%	242.6	11%	833	19%	361.7	11%	863.2	11%	1,386.0	11%
Equateur	5.8	11%	250.4	12%	383.9	9%	373.4	12%	890.9	12%	1,430.5	12%
Orientale	6.4	12%	210.7	10%	60	1%	314.2	10%	749.7	10%	1,203.7	10%
Nord Kivu	4.4	8%	154.3	7%	60	1%	230.1	7%	549.0	7%	881.5	7%
Maniema	1.5	3%	154.3	7%	60	1%	230.1	7%	549.0	7%	881.5	7%
Sud Kivu	3.8	7%	154.3	7%	60	1%	230.1	7%	549.0	7%	881.5	7%
Katanga	7.9	14%	244.6	11%	735.3	16%	364.7	11%	870.3	11%	1,397.4	11%
Kasai Occidentale	4.2	8%	182.2	8%	602.6	13%	271.7	8%	648.3	8%	1,040.9	8%
Kasai Orientale	4.9	9%	195.1	9%	449.6	10%	290.9	9%	694.2	9%	1,114.6	9%
Total	55.3	100%	2144.1	100%	4465.8	100%	3,197	100%	7,629	100%	12,249	100%
Depenses Courantes Totales 1/			54,706		140,743		213,139		254,289		272,204	
S/P comme % des dep. courantes /2			3.9%		3.2%		1.5%		3.0%		4.5%	

1/ Selon loi de finances (2001-2), selon cadrage FMI (2003-5)

2/ Selon loi de finances (2001-2), hypothèses (2003-5)

En résumé

Les **Services provinciaux** sont des démembrements de l'État central dont le financement est assuré à même les crédits du budget national, sur lesquels cependant aucun décaissement n'est survenu depuis plusieurs années. Par ailleurs, les **entités administratives décentralisées** sont des entités administratives ayant vocation de gouvernements locaux et qui, sont financées en large partie par la rétrocession d'une quote-part des recettes fiscales de l'État central.

En matière de comptabilité, cette distinction administrative devrait être clairement distincte dans le budget annuel, dans les statistiques des dépenses de trésorerie et dans l'*état de suivi du budget*. Le budget devrait clairement identifier les rétrocessions et crédits courants pour toutes les provinces, y compris les anciens territoires occupés et les statistiques du trésor et l'*état de suivi* devraient faire figurer le taux d'exécution pour ces deux postes.

En ce qui concerne la politique et la gestion, on devrait concentrer les efforts dans les directions suivantes:

- Respecter les délais et l'exécution des deux *tranches* de rétrocessions aux EADs (qui n'ont pas à augmenter comme pourcentage des revenus si totalement exécutées);
- Exécuter l'ensemble des crédits au budget pour le *fonctionnement des services provinciaux*, qui a le plus grand potentiel d'amélioration d'exécution et de réduction d'impact sur les dépenses des ménages (voir chapitres 2 et 3);
- Développer la capacité de gestion des finances dans les provinces, garantir un niveau de transparence satisfaisant et une bonne tenue de la comptabilité, et préparer les administrations locales à des transferts fiscaux plus nombreux à l'avenir, à la fois en termes absolus et comme partie du budget.

C. Dépenses Communes

64. La ligne budgétaire dite des *dépenses communes* regroupe un certain nombre de postes de dépenses qui ont pour particularité de faire l'objet d'une gestion commune et centralisée, et dont les plus importants ont trait aux consommations de carburants, d'eau, d'électricité et de téléphone. **En 2002, le montant global de ces crédits qui sont gérés par la direction de**

l'intendance générale et des crédits centralisés (DIGCC)¹³ avait été arrêté à 8,2 milliards de FC, ce qui équivalait à 4,1% de l'enveloppe budgétaire globale – légèrement supérieur au montant total des investissements (sur ressources propres) et, à titre d'exemple, deux fois le crédit pour le fonctionnement des services provinciaux.

65. Toutefois, l'importance de ce poste budgétaire n'est pas inquiétant en soi. Par contre, ce qui est préoccupant est le niveau élevé des consommations réelles effectuées, au-delà des crédits existants, par les services de l'état : **ces consommations pourront en toute probabilité – selon les estimations des fournisseurs – dépasser les 40 milliards de FC par année, soit cinq fois le montant budgétisé et 12 fois le montant exécuté.**¹⁴ Si tel est en vérité le cas, la consommation réelle sous la rubrique des charges communes s'élèverait à plus de 20% du budget global, à peu près aussi lourd financièrement que l'ensemble des rémunérations.

66. **De toute évidence, si le montant de la consommation doit être réglé, les dépenses provoqueraient instantanément un déséquilibre budgétaire; dans le cas contraire, les arriérés menaceront la viabilité des fournisseurs.** Les *dépenses communes* exigent donc une attention immédiate et une série de mesures devraient être prises pour:

- (i) valider l'estimation des consommation annuelles;
- (ii) évaluer le montant des arriérés échus;
- (iii) imposer le contrôle de la consommation à l'avenir;
- (iv) sortir un plan d'action à court terme pour le contrôle des consommations et à moyen terme pour l'apurement des arriérés (prenant en compte les contributions dues par les fournisseurs à l'état).

67. Un exposé sur la nature et la répartition des *dépenses communes* a été préparé et fourni aux autorités en juillet 2002, avec des recommandations pour atteindre les objectifs énoncés plus haut. Il contient également une première estimation de la consommation actuelle, entérinée en partie par l'intendance générale. Il est nécessaire de poursuivre l'étude pour arriver aux chiffres exacts, pour évaluer en particulier les demandes des fournisseurs et trouver un accord pour le règlement des arriérés en question.

68. Finalement, il faudrait noter que l'existence des arriérés en matière des contributions dues à l'état par les sociétés fournisseurs, ne sera pas suffisante pour le règlement satisfaisant de cette question. Comme on a constaté dans le document mentionné, les structures existantes ont créé des tendances structurelles à **la sur-consommation sous ces rubriques**; l'existence d'arriérés d'impôts (côté fournisseurs), bien qu'elle puisse réduire l'impact sur le solde budgétaire, ne couvrirait pas des consommations si élevées.

D. Dépenses en capital

69. Le tableau 1.9 ci-dessous résume les dépenses en capital budgétisées en 2001 et en 2002. En 2001, aucune dépense sur capitaux étrangers n'entrait dans le budget. En 2002, une série de projets d'un montant de 50,4 milliards FC fut incluse dans le budget bien qu'aucun de

¹³ La DIGCC est responsable de certaines autres dépenses communes comme l'entretien et la réparation des véhicules administratifs et les loyers, entre autres. Mais il existe d'autres dépenses communes dont la gestion est confiée à d'autres départements administratifs, notamment les frais médicaux et pharmaceutiques gérés au Ministère de la Santé, et les vivres et pensions des services pénitentiaires gérés au Ministère de la Justice. En tout état de cause, cette revue des dépenses communes porte principalement sur les biens et services fournis par les utilités publiques, et sur les carburants.

¹⁴ Selon les prévisions de 2002

ces fonds ne soit passé par le compte de trésorerie. Dans le cas du prêt IDA, de 17 milliards FC, le Bureau Central de Coordination (BCECO) dispose des statistiques sur les engagements et l'exécution des paiements, mais elles n'ont pas été intégrées dans le cadre de suivi – **ce prêt n'apparaît pas dans l'exécution du plan de trésorerie puisque la trésorerie ne gère pas les fonds**. Pour les projets financés par les investissements extérieurs, dont 24 milliards de la Communauté européenne et d'autres projets du PNUD et de la Belgique, il n'existe aucune information sur leur exécution et on ignore si, en fait, ces fonds n'ont pas été gérés comme projets indépendants administrés par les bailleurs.

Tableau 1.9 Dépenses en capital, 2001-2002

	2001		2002		
	Budget	Exec	Budget	Exec (juin, réal.)	Exec (déc, prév.)
I. Investissements Publics	2,113	1,694	58,463	-	-
<i>Ressources propres</i>	2,113	1,694	8,022	0.5	1.7
<i>Aides extérieures préaffectées</i>	0	0	50,441	-	-
II. Programme d'urgence d'autosuffisance alimentaire (PUAA)	820	0	1,000	0	0
III. Microcrédit	295	0	-	-	-

Source: Lois de finances, exécution et prévisions du plan de trésor

70. Si tel est le cas, les aides en question n'auraient pas dû apparaître dans le budget. Au contraire, il pourrait y avoir d'autres fonds gérés et dépensés par le gouvernement – en réalité des fonds dont le ministre des finances reste l'*ordonnateur* – qui devraient être mentionnés dans le budget initial et dans tout document de suivi ou dans tout rapport préparé par le ministère. En 2002, les dépenses en investissements d'aides extérieures devront intégrer le nouveau projet d'investissement multi-sectoriel.

71. En ce qui concerne les dépenses en ressources propres, le tableau montre que les sommes globales sont peu élevées (moins de \$25 millions en 2002) et les taux d'exécution très faibles. **En 2001, les investissements en ressources propres représentaient 3,4% de l'ensemble du budget et étaient exécutés à 80% à la fin de l'année; en 2002, ils étaient de 4% mais le taux d'exécution à la fin juin n'atteignait pas 10%.** (Ce niveau extrêmement bas des dépenses est démenti par le document détaillant les dépenses en capitaux, qui est de même longueur que le budget ordinaire alors qu'il représente moins de 1/20ième des dépenses totales)

72. Comme indiqué plus haut, la raison s'explique par la pression croissante mise sur les postes au budget par la sous-réalisation de certaines recettes et la continuation de certaines dépenses hors-budget, mais aussi le peu d'importance accordée aux programmes de dépenses en capital. Tel semble être le cas du programme d'urgence d'auto suffisance alimentaire, *PUAA*, qui prévoit des versements de l'ordre de 1,5 à 3 millions de dollars US par province et des paiements limités aux agences et entreprises spécifiques. Les données de trésorerie montrent qu'aucun de ces crédits n'a été utilisé ces deux dernières années.

73. La priorité accordée aux investissements en ressources propres serait plus importante si les projets étaient considérés comme plus urgents et si leurs objectifs étaient plus clairement énoncés. On pourrait suggérer de réduire l'allocation aux investissements sur ressources propres (soit l'augmentation des fonds fournis par les bailleurs) et de centraliser la somme restante sur des objectives simples et réalisables et sur des projets urgents mais pour lesquels on ne dispose de financement extérieur.

74. En ce qui concerne la présentation, les deux budgets 2001 et 2002 donnent l'apparence d'un système budgétaire double, avec les programmes sur les capitaux dans un document budgétaire à part alors que la position officielle penche pour un seul et unique budget contenant à la fois les dépenses courantes et les dépenses en capitaux. En clair et pour bien faire, il faudrait que le budget intègre les deux en présentant les dépenses par unités administratives responsables plutôt qu'en fonction seulement de leur *nature économique*.

En résumé

Les procédures en place pour la budgétisation et le suivi des dépenses en capital ne sont pas suffisamment robustes, une situation qui est compliquée par le manque d'intérêt pour cette composante du budget: quand l'exécution des dépenses est contrainte, ce sont les investissements sur ressources propres qui sont les plus souvent coupés. Cette partie du budget exige qu'on y prête davantage d'attention en 2003; plus particulièrement:

- En matière des aides étrangères, **toutes les dépenses ordonnancées par le Ministère des Finances devraient être budgétisées et contrôlées régulièrement**, y compris celles du BCECO (pour lesquelles l'ordonnancement reste, théoriquement, la responsabilité du Ministère); cette pratique devrait s'intensifier avec l'augmentation des (a) apports étrangers qui devraient suivre la stabilisation économique et politique et (b) de la confiance en la capacité du gouvernement de gérer et d'effectuer le suivi des dépenses.

- En matière de dépenses en ressources propres, on devrait considérer que la majorité des dépenses en investissements se feront dans le cadre de projets des bailleurs multilatéraux et multi-sectoriels et que **toute dépense** en dehors de ce cadre (c.-à-d. **sur les "ressources propres") devrait porter sur des objectifs simples et facilement réalisables** et sur des projets urgents mais pour lesquels on ne dispose d'aucun financement externe.

V. Initiative PPTE

75. Les questions précédentes concernant la politique des dépenses soulèvent le problème préoccupant de l'excédent des dépenses. En revanche, la question de l'initiative PPTE (et la qualification attendue de la RDC à l'allègement du service de la dette) offre une perspective d'une augmentation des ressources à la disposition des autorités. Cependant pour atteindre le point de décision, le gouvernement doit **justifier que l'aide PPTE lui permettrait de renforcer son effort sur les dépenses de lutte contre la pauvreté** dans son budget ordinaire. Cela signifie que le gouvernement doit :

- définir et identifier les dépenses "de lutte contre la pauvreté" dans le budget annuel;
- prouver l'effet positif de l'initiative PPTE sur l'ensemble de ces dépenses.

A. Définir et identifier les dépenses de lutte contre la pauvreté

76. Il n'y a pas de définition standard pour les dépenses de lutte contre la pauvreté, ce sera le rôle des autorités de les identifier et d'en faire le suivi. Il sera nécessaire de les identifier dans *l'exercice actuel* (2002) ainsi qu'*à l'avenir* (après PPTE), pour montrer l'amélioration ou renforcement de cette partie du budget liée à l'initiative. C'est sur cette base que cette section du rapport a construit des propositions concrètes, avec l'objectif d'aider le gouvernement à identifier les dépenses "de lutte contre la pauvreté". Les dépenses identifiées à cette étape préliminaire se trouvent dans les domaines suivants:

- **Les secteurs sociaux traditionnels**
satisfaire les besoins de base avec les ministères de la santé, de l'éducation, de la protection sociale, de la jeunesse, de la famille etc.
- **Les secteurs productifs traditionnels**
stimuler l'activité du secteur formel et contribuer à la création d'emplois par l'intermédiaire des ministères du travail, des petites entreprises, de l'industrie, du tourisme etc.
- **Le secteur des transports et des communications**
relier les régions éloignées aux marchés et aux services essentiels, élargir l'activité économique en réduisant les coûts de transport
- **La protection et l'amélioration de l'environnement humain**
amélioration des conditions de vie et aide au développement durable avec les ministères de l'habitat, de l'urbanisme, de l'agriculture et du développement rural
- **La démobilisation**
des enfants soldats et des autres anciens combattants
- **Transferts et projets à l'appui des services locaux**
utilisation simple, transparente et novatrice des méthodes de décaissement pour que les dépenses publiques soient orientées directement sur les services pour les pauvres

77. Ces principes peuvent être un peu plus compréhensifs que ceux employés dans d'autres pays éligibles à l'initiative PPTE, mais ils traduisent les besoins supplémentaires nécessités par la situation de l'après conflit et le fait que la gamme d'interventions sur la pauvreté est plus étendue dans un pays où le revenu moyen par tête n'avoisine que 100 dollars US par an (30 cents par jour).

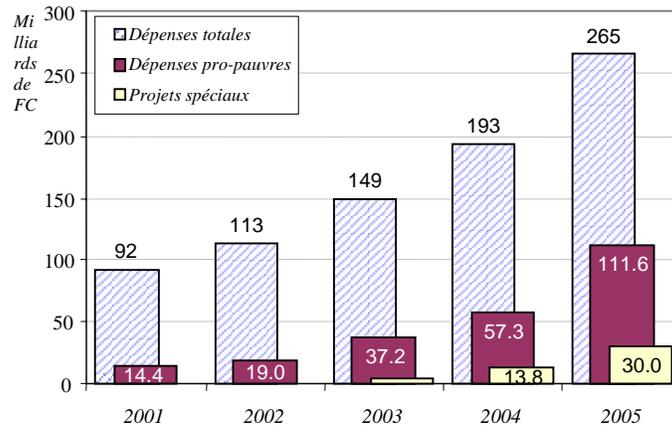
78. Il va sans dire qu'identifier et effectuer le suivi des dépenses même dans les grandes catégories comme ci-dessus exigent une bonne tenue de la comptabilité et une classification ordonnée. Les mesures spécifiques pour assurer cette classification, sa publication et son suivi sont présentées dans le chapitre 5.

B. Prouver l'effet positif de l'aide PPTE aux dépenses de lutte contre la pauvreté

79. L'identification de **la valeur nominale de l'aide PPTE** en RDC est rendue compliquée par (a) des arriérés importants jusqu'en juillet 2002 et (b) par le fait que les paiements sur les échéances *d'avant* l'allègement de la dette seraient trop élevés pour être réglés. Ainsi le revenu de réduction de la dette est en majorité utilisé (à court terme) pour financer un déficit encouru par le budgétisation en totalité du service de la dette échue, après le décaissement des arriérés et avant l'allègement de la dette consenti. En d'autres termes, les augmentations des dépenses budgétaires devront être financées principalement par des augmentations de revenus ou des financements extérieurs (au-delà de la réduction de la dette). **La contribution principale de l'initiative PPTE est donc de normaliser les relations avec les créanciers et de permettre un retour aux opérations régulières de concessions et de prêts.**

80. D'ailleurs, dans ce contexte, il n'est pas possible d'identifier un rapport individuel entre la valeur nominale de l'allègement de la dette sous le PPTE et les nouvelles ressources dégagées dans les comptes fiscaux. L'idée devrait être que **l'initiative PPTE soutienne la réforme du budget et que cette réforme fournisse une augmentation significative des dépenses en faveur de la pauvreté.** Un modèle est présenté dans le graphique 1.4, qui propose une liste de ministères ou institutions dont les activités *pourraient* être qualifiées "de lutte contre la pauvreté" et fait une estimation chiffrée des dépenses totales courantes de ceux-ci (basée sur les données d'*exécution du budget*). En 2001, les ministères et institutions visés représentaient 15,7% des dépenses totales (0,9% du PIB), et 16,8% en 2002 (1,0% du PIB).

Graphique 1.4 Evolution possible des dépenses pro pauvres identifiées *
(sur ressources propres); 2001-2005



* Allocation escomptée de 30 milliards de FC pour la capitalisation initiale du fonds routier non compris.
Source: TdR 4 et modèle

81. En utilisant les prévisions de budget du TdR 3 (situé en annexe 1.9), et une ou deux hypothèses mineures, ces coûts peuvent être projetés et suivis comme partie des dépenses totales. Avec un modèle relativement simple, on peut démontrer que l'initiative PPTE devrait permettre aux dépenses réelles des ministères et institutions importantes (rubriques A-G du TdR 4) d'augmenter jusqu'à 21,3% des dépenses totales, soit 1,6% du PIB (c.-à-d. une augmentation de 40% pour le PIB). En 2004-2005 ces chiffres atteindront 22% et 30% du budget total, soit 2,2% et 3,9% du PIB. Voir le schéma ci-dessus (Graphique 1.4).

Une nouvelle méthode pour rétablir les services de base?

82. **Le modèle prévoit également une catégorie de nouveaux transferts (ou projets spéciaux) allant de 5,4 milliards FC en 2003 à 30 milliards en 2005** (TdR 4 situé en annexe 1.10). Ces projets seraient conçus pour fournir le financement marginal nécessaire à des unités d'exécution de services au niveau local, probablement selon le modèle fourni par les "financements communautaires" inclus dans le PMURR. La fenêtre serait de faible ampleur en 2003 (environ 1,3% des dépenses totales) mais pourrait atteindre 5 à 6% si la tentative est concluante et rentable. Ces projets/transferts devrait respecter les principes suivants :

- A. **Priorité donnée à l'exécution des services et à la réduction de la pauvreté:** Les fonds devront être versés directement aux institutions ou aux organisations *avec l'assurance que les critères minimums d'exécution seront remplis* ;
- B. **Prise de décision au niveau local:** les directeurs locaux auront la décision finale sur l'utilisation des fonds tout en se conformant à des normes prédéterminées concernant les dépenses ¹⁵ ;
- C. **Responsabilité financière:** rapport régulier et complet de l'utilisation et de l'impact des fonds publics ;
- D. **Cibles et impact:** fonds à imputer aux régions/provinces desservies par les dispositions actuelles et/ou pour encourager une bonne pratique ;
- E. **Transparence politique:** accès public aux discussions et aux prises de décision sur les allocations, à faire passer en revue et publier par le *comité de suivi* (voir chapitre 5) ;

83. **Le raisonnement sous-jacent est d'éviter que toutes les augmentations budgétaires ne soient entièrement absorbées par les administrations centrales et les**

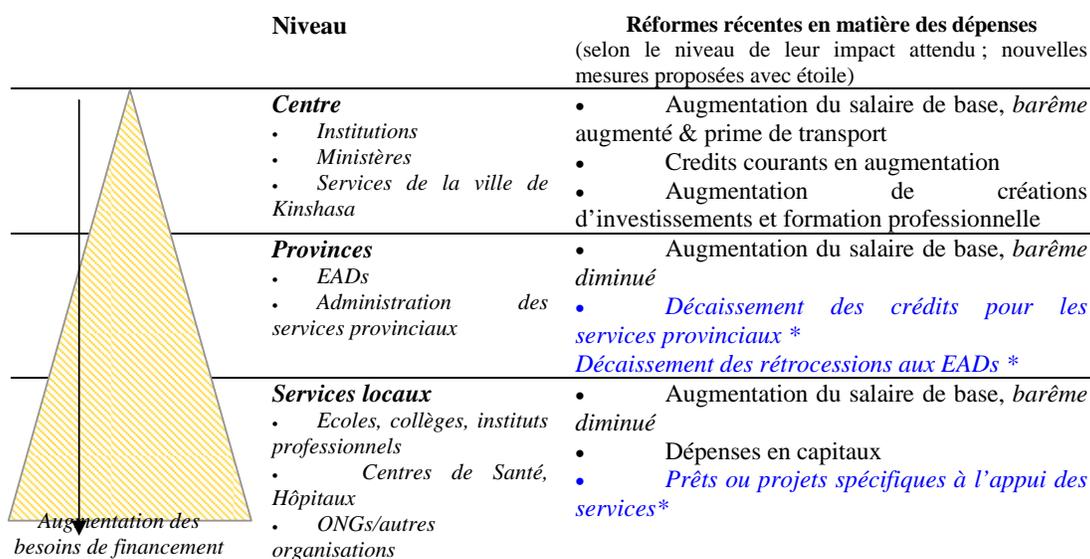
¹⁵ C.-à-d. pourcentage allocations en investissements, formation professionnelle, salaires, équipement, etc. comme appui global dans le secteur santé.

niveaux intermédiaires qui ont aussi des besoins prioritaires mais qui (du fait de leur position hiérarchique) peuvent bénéficier d'augmentations dans l'espace fiscal. Ce phénomène est visible dans la répartition des bénéfices du programme de réforme économique: le schéma 1.5 indique que tous les niveaux peuvent prétendre bénéficier d'une augmentation générale des salaires mais le centre connaît une augmentation plus importante en raison d'autres interventions.¹⁶

84. **La proposition cherche donc à répartir les nouvelles ressources équitablement entre les différents niveaux du système.** Pour commencer, la plupart des nouveaux revenus, ceux liés à l'initiative PPTE compris, seraient utilisés pour soutenir le budget général en raison de la situation spécialement difficile de l'administration publique en RDC et du besoin d'augmenter immédiatement toutes les rubriques de ligne du budget.

85. Calendrier et conception. La conception exacte de ces transferts et projets, leur décaissement, leur exécution et les conditions exigées auprès des bénéficiaires devraient être finalisés d'ici la fin de l'année fiscale 2002 en collaboration – dans la mesure où les transferts sont choisis – avec le personnel du ministère des finances qui aura assisté au séminaire sur la décentralisation fiscale d'octobre 2002.¹⁷

Graphique 1.5 L'impact des réformes par niveaux de gouvernement /service



Note : Les astérisques (*) dans le graphique 1.4 réfèrent aux interventions proposées dans cette étude qui permettraient d'améliorer l'équilibre des dépenses entre le centre et les provinces: exécution complète des transferts, selon les dispositions existantes, pour les EAD et les services provinciaux (niveau intermédiaire) et un nouveau système de "prêts réservés à l'exécution de services" ou des projets spéciaux pour soutenir les activités primordiales au niveau local.

¹⁶ Les dépenses en capitaux n'ont qu'un impact faible à la périphérie en raison des coûts élevés et de l'effet de dilution: la partie santé du PMURR par exemple, ne touchera que certaines aires de santé au sud et du sud-est du pays et la partie éducation ne touchera que 400 écoles au maximum.

¹⁷ Une étude détaillée sur la conception et la réalisation, entérinée par une mission de spécialistes consultants devrait faire suite à ce séminaire fin octobre 2002.

Un modèle pour ce type de transfert a déjà été développé au ministère de la santé qui emploie les fonds des créanciers pour financer les zones sanitaires (administrées généralement par une organisation associée ou par une ONG). Dans le cas présent, le financement serait intérieur bien que clairement lié à la libération des ressources PPTE. L'idée est de proposer une gamme de prêts forfaitaires dont pourraient bénéficier différentes organisations (ou petits groupes d'organisations) qui travaillent directement en contact avec la population –c.-à-d. les fournisseurs de services dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'agriculture, du micro crédit, etc.). Si l'on disposait de 6 milliards FC la première année, ils pourraient être divisés en 10 prêts d'environ 50 millions (près de 150 000 dollars US) pour chacune des 11 provinces, la différence allant à l'administration et au suivi.

En résumé

Le premier impact de l'initiative PPTE en RDC sera de soulager les autorités de leurs engagements extérieurs impossibles à assurer. Ceci devrait être considéré principalement comme une mesure semi-quantifiable de "soutien au budget", en renforçant l'environnement des dépenses dans leur ensemble et en encourageant le retour à des méthodes fiscales et budgétaires normales. Décrire des projets particuliers comme étant financés par le PPTE ou comme pouvant se qualifier pour le PPTE mènerait au résultat contraire ; il faudrait donc que le gouvernement s'engage plutôt à améliorer la structure et l'impact de l'ensemble des dépenses publiques.

Dans cette optique, il faudrait des mesures concrètes (avant la fin de l'année 2002) pour convenir de l'identification des dépenses de lutte contre la pauvreté, pour améliorer la classification de toutes les dépenses et mettre en place un système de participation transparent pour le suivi du budget. Ces mesures sont discutées en détail dans le chapitre 5; si ces simples mesures pouvaient être entamées avant la fin de l'année 2002, elles accéléreraient l'accession de la RDC à l'initiative PPTE.

VI. Conclusions et synthèse des recommandations

A. Conclusion

86. Ce chapitre a traité des questions de (i) structure et (ii) de gestion des dépenses publiques en RDC. Les problèmes de structure exigent que des décisions de politique soient prises pour la composition du budget en 2003 et au-delà, tandis que les problèmes de gestion réclament des réformes de méthode permanentes dans la préparation et la présentation du budget. Les deux séries de recommandations revêtent d'autant plus d'importance dans le contexte actuel que la RDC sera bientôt engagée dans l'initiative d'allègement de la dette, *initiative PPTE*, ce qui demandera (iii) certaines mesures de gestion transparente des dépenses "de lutte contre la pauvreté".

B. Recommandations pour la structure du budget

87. Le TdR 3 présente une évolution provisoire des dépenses budgétaires entre 2003 et 2005. Ces prévisions sont offertes à titre d'exemple et ne constituent pas des recommandations officielles ou compréhensives. Pour effet comparatif, la présentation suit le format du budget utilisé en 2001-2002 et chaque ligne est basée sur les calculs et hypothèses de politique suivantes:

- **Dépenses totales:** l'enveloppe disponible est identique à celle du programme à moyen terme du FMI. Aucune hypothétique création de revenus n'est envisagée et l'impact global des recommandations laisse intacte l'enveloppe des dépenses totales pour chaque année.

- Salaires: Les évaluations utilisées dans le cadre original ont été modifiées légèrement pour refléter les augmentations hypothétiques de salaires de 20%, 15% et 10% pour les prochaines trois années. Ces augmentations pourraient se faire, pour les fonctionnaires, à un taux uniforme mensuel d'environ 900 FC in 2003, FC 770 in 2004 et FC 580 in 2005. Toutefois, ces chiffres sont seulement indicatifs et les autorités peuvent modéliser l'impact de plusieurs options, en consultation avec le FMI, et ainsi sélectionner les plus réalistes.

Document of the World Bank

- **Une hausse pour les *institutions publiques* de 8,5 milliards FC en 2002 à 16 milliards en 2005**, reflétant le fait que cette catégorie a été sous-budgétisée de façon significative et qu'elle dépasse régulièrement son budget ridiculement trop petit. Cependant, l'augmentation proposée doit faire l'objet d'un nouveau contrat entre les *institutions* (en particulier la *Présidence*) et le reste du gouvernement, où les *institutions* reçoivent une allocation plus élevée qui correspond mieux à la réalité en échange de leur engagement à rester dans les limites des dépenses consenties.

- **Une hausse pour les ministères, y compris celle de 120% pour le *fonctionnement des ministères* (dont les sous-départements ne disposent effectivement d'aucun revenu à l'heure actuelle) et des petites réductions dans les allocations aux ambassades, aux diplomates et aux organisations internationales.** Une fois encore, toute augmentation devrait faire l'objet d'un accord selon lequel, pour ce cas-ci, le *cabinet du Ministre* partagera équitablement, dans chaque cas, les crédits alloués avec les départements situés plus bas dans la hiérarchie. Les rubriques de ligne qui n'auront pas été exécutées en 2002 (*cartes d'identité, mise à la retraite*) ont été supprimées et les allocations aux sinistres réduites à 500 millions FC.

- **Une croissance de l'allocation aux *services provinciaux* de FC 4,5 milliards en 2002 à 12,2 milliards en 2005.** Ce chiffre est en baisse en 2003 par rapport à 2002 mais constitue cependant une hausse réelle car l'allocation de 2002 n'a pas été exécutée. Cette rubrique de ligne est un moyen rapide d'améliorer l'exécution de services à la périphérie et de soulager la pression financière sur les ménages défavorisés. (voir chapitres 2 et 3).

- **L'inclusion des *retrocessions aux EADs*, précédemment inscrites dans les crédits des services provinciaux.** Ensemble les deux rubriques de ligne se monteront à 20,6 milliards d'ici 2005, soit 3,9 % des dépenses totales.¹⁸

- **Une hausse de 10 milliards à 30 milliards (d'ici 2005) pour les dépenses communes** afin de couvrir les dépenses courantes seulement et en respectant (i) une évaluation plus réaliste des frais encourus basée en partie sur les estimations et les factures des fournisseurs et (ii) des mesures radicales – tel que des accords de paiements anticipés exclusifs- pour contrôler les débordements de consommation, spécialement les consommations en carburant, électricité et télécommunications.

- Service de la dette: Pas de changement depuis les prévisions initiales, notant que le modèle ajoute les montants dus *pré-PPTE*, avec l'allègement des dettes comme élément de financement (en dessous de la ligne).¹⁹

¹⁸ Les chiffres sont calculés comme 20% des revenus venant des *régies financières*, collectés dans les provinces et en supposant que ce chiffre représente 20% du montant de tous les revenus générés par les trois régies – formule peut-être approximative mais qui a pour résultat un montant vraisemblablement plausible.

- Dépenses en capital: Pas de changement par rapport au cadrage initial en ce qui concerne les dépenses financées par l'aide extérieure: le PMURR restant le véhicule principal pour les investissements. Cependant, les dépenses financées par ressources propres ont été réduites de 8 milliards à 6 milliards en 2003, reflétant leur bas niveau d'exécution ces dernières années et comme ci-dessus, les lignes qui n'ont pas été du tout exécutées en 2002 ont été laissées vides (celles du programme d'urgence d'auto suffisante alimentaire, de l'appui à l'économie). En attendant le montant total devrait augmenter en même temps qu'une plus grande capacité d'absorber les projets de financement et de réalisation: ce qui signifie une augmentation de l'allocation de l'ordre de 9 milliards FC d'ici 2005.
- Budgets annexes et budgets pour ordre: les budgets annexes sont censés nettement diminuer au fur et à mesure que les institutions légitimes seront réintégrées dans le budget régulier et que le budget pour ordre, déjà réduit à 0,1% des dépenses totales en 2003, disparaisse du budget en 2005.
- Le montant total de ces changements est indiqué dans le TdR 3 : 406 milliards FC en 2003; 522 milliards en 2004 et 463 milliards en 2005. La différence entre ce chiffre et l'enveloppe totale des dépenses du cadre initial s'explique par deux ajouts importants: (i) une provision pour les dépenses d'urgence et (ii) une provision pour les prêts réservés aux unités d'opérations au niveau de l'exécution des services.

Provision pour dépenses d'urgence

88. La nécessité de créer un **fonds de réserve minimale** s'explique par le déséquilibre créé par les dépenses hors-budget dans l'exercice 2002. Si les dépenses primordiales hors-budget sont prévisibles, elles devraient entrer dans leur propre rubrique de ligne de plein droit; si on ne peut les prévoir, il est alors nécessaire de mettre de côté une petite somme pour atténuer l'impact des décaissements de mi-année imprévus mais nécessaires. Dans le cadrage proposé ici, 0,5% des dépenses totales est mis de côté pour les urgences, représentant un montant d'environ 2,5 milliards par an.

89. Cette mesure devrait servir de protection du budget et **devrait aller de pair avec un classement par priorité des rubriques de toutes les dépenses**, à utiliser si et dans la mesure où les fonds d'urgence sont épuisés. Si les fonds ne le sont pas, une politique clairement définie devrait être mise en place pour l'utilisation de ces ressources: ils pourraient être reportés sur l'année suivante et accroître le fonds d'urgence, être engagés dans des projets spéciaux (comme les prêts réservés décrits plus haut), ou utilisés à d'autres fins comme par exemple, le remboursement de la dette intérieure ou les arriérés (ceux échus aux fournisseurs de services par exemple).

C. Préparation et gestion du budget ordinaire

90. En ce qui concerne la préparation, présentation et gestion du budget, il y a quelques recommandations concises à faire. Il serait très souhaitable de :

- **Mettre en place un réel cadre comptable** de l'État pour décrire l'ensemble des opérations d'exécution budgétaire. Aujourd'hui la comptabilité de l'État ne permet pas de

¹⁹ Et supposant également que les prévisions de la service de la dette incluent la catégorie budgétaire des *frais financiers*

décrire dans un cadre cohérent les opérations financières ; en conséquence il est difficile de présenter les comptes d'exécution du budget pour un exercice donnée de façon complète.²⁰

- **Dans le cadre des réformes de la nomenclature budgétaire et du plan comptable, assurer le regroupement transparent de tout crédit alloué à chaque ministère, institution ou unité administrative du gouvernement** dans le budget et autres documents du suivi des dépenses. Cette mesure répondrait au problème de manque de synthèse des crédits par unité administrative, empêchant (i) au lecteur du budget de voir l'ensemble (et la cohérence) des crédits budgétaires (salaires, fonctionnement, subventions et investissements) pour un certain Ministère ou Institution, et (ii) empêchant aux unités elles-mêmes de reconnaître les montants qui sont à leur disposition. Ce problème abouti à un désintérêt général au budget, qui décourage le suivi des crédits par les fonctionnaires concernés.

- **Restaurer la loi de finances (le budget) comme document central de la politique fiscale.** Pour des raisons logiques, le budget semble avoir cédé sa place centrale dans le suivi de la politique fiscale au plan de trésorerie, comme document définitif de la politique fiscale. Bien que le plan de trésorerie doive continuer à jouer son rôle (c.-à-d., d'assurer que le trésor ne paie pas au delà des plafonds prévus), il est également essentiel de faire référence continue au budget et de faire un effort continu de refléter la composition du budget avec la composition des dépenses effectuées, même si les montants totaux à dépenser ne se réalisent pas comme prévu.

91. Cette dernière recommandation implique quelques mesures concrètes, y compris :

- **Préparation et adoption d'une priorisation des grandes lignes de dépenses**, en stipulant l'ordre de non-exécution (ou de sur-exécution) dans le cas où les recettes réalisées sont inférieures (ou supérieures) aux prévisions.

- **Estimer la nécessité et l'impact budgétaire des dépenses exécutées en dehors du budget dans l'exercice 2001.** Si ces dépenses ne peuvent pas être supprimées, elles devraient être identifiées *en avance* comme toute autre composante du budget ; si elles ne peuvent pas être identifiées, une partie du budget devrait être mise de côté afin de couvrir les imprévus. Ceci réduirait l'impact négatif des dépenses imprévues sur l'exécution des dépenses *prévues* ; et devrait être accompagné par une politique d'utilisation de ces fonds si ils s'avèrent non utilisés.²¹

- **Publication et distribution gratuite des tableaux du budget**, en forme électronique sur le site-web du Ministère des Finances, et en copie « papier » par la Direction de la Préparation et Suivi du Budget.²²

²⁰ Par exemple: une ligne de crédit du budget devrait correspondre à une telle ligne (de dépenses à décaisser) dans le plan de trésorerie, ainsi que dans la présentation de l'exécution du plan et dans le document éventuel de suivi du budget.

²¹ Il peut être décidé soit de garder les fonds dans le fond de réserve, soit de les transférer en fin d'exercice au profit des dépenses de lutte contre la pauvreté.

²² Au mois de juillet 2002 la DPSB disposaient de quelques centaines de copies « papier » du budget de cet exercice, moitié réalisé, qui n'ont pas été distribuées en raison de la politique peu réaliste de recouvrement des coûts d'impression.

D. Gestion du financement PPTE et suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté

92. Finalement, la section sur la gestion et utilisation des ressources PPTE a recommandé que les autorités:

- **Précisent ce qu'elles conçoivent comme 'dépenses de lutte contre la pauvreté'**, suivant si cela s'avère utile les recommandations de ce chapitre et en stipulant les modalités d'évolution des dépenses dans ce domaine.
- **Proposent des mécanismes de suivi particulier** de cette composante du budget, tels que les mesures proposées en chapitre cinq et incluant au moins la publication régulier d'un état de suivi budgétaire et son approbation par un comité de suivi (des dépenses de lutte contre la pauvreté), ainsi que la mise en place éventuelle d'un système de classification et suivi de ces dépenses comme « fonds virtuel de pauvreté ».
- **Identifient une partie du budget qui pourrait être mise à la disposition des services locaux** (des ministères de santé, éducation, agriculture et autres), suivant les modèles du secteur santé (*appui global*) et du PMURR (financement communautaire), et dessinent d'ici la fin d'année les modalités de son décaissement et suivi.

Annexes au chapitre 1 (situées en fin de document pp127 et suivantes)

Annexe 1.1	Objectifs vis-à vis la structure du budget (DSRP et PRGF)
Annexe 1.2	Evolution des dépenses par grande catégorie
Annexe 1.3	Présentation du budget 2002 et comparaison avec le plan de trésorerie et la nomenclature actualisée
Annexe 1.4	Réalisation du Plan de Trésorerie, 2001 – 2002 (six mois)
Annexe 1.5	Budgets Annexes
Annexe 1.6	Budget Annexes
Annexes 1.7 à 1.11	Tableaux de Références (TDR) Opérations Budgétaires de l' Etat
TDR 1	1996-2000
TDR 2	2001-2002
TDR 3	2003-2005
TDR 4	Dépenses Lutte contre la Pauvreté 2001-5
TDR 5	Cadre Macroéconomique du FMI
Annexes 1.12 à 1.14	Tableaux de Références Exécution des dépenses
TDR 6	Plan du Trésor 2001
TDR 7	Plan du Trésor 2002
TDR 8	Exécution par ministère, 2001-2
Annexes 1.15 à 1.17	Tableaux de Références Dépenses de personnel
TDR 9	Structure et répartition des crédits
TDR 10	Dépenses de personnel 2002
TDR 11	Prévisions 2003-2005
Annexe 1.18 à 1.21	Tableaux de Références Services Provinciaux et EADs
TDR 12	Données sociales
TDR 13	Crédits de fonctionnement - Services Provinciaux
TDR 14	Rétrocessions aux Provinces
TDR 15	Tableau de synthèse
Annexe 1.22 à 1.23	Tableaux de Références Dépenses communes
TDR 16	Synthèse (volume & valeur)
TDR 17	Carburants

Chapitre II. Santé Publique et Biens Publics: Etat des Lieux

Table des matières

I.	Synthèse des conclusions et recommandations	33
II.	Introduction & Contexte.....	34
III.	Orientation et objectifs stratégiques	35
IV.	Ressources et Dépenses : Vue d'ensemble du secteur	37
	A. Ressources Publiques (2002)	37
	B. Problème des allocations et gestion des ressources publiques.....	39
V.	Dépenses Publiques dans un contexte des dépenses totales du secteur	40
	A. Estimations des coûts totaux pour le financement du secteur.....	40
VI.	Incidence des bénéficiaires estimés des dépenses courantes	44
	A. Dépenses Publiques.....	44
	B. Répartition des fonds externes	45
VII.	Recommandations	47
VIII.	L'initiative PPTE.....	49

I. Synthèse des conclusions et recommandations

1. Ce chapitre offre une vue d'ensemble des dépenses dans le secteur de la Santé Publique. L'objectif est d'évaluer les finances publiques disponibles pour le secteur et de produire des recommandations quant à l'usage et la destination des fonds.
2. La stratégie de la RDC pour la santé présentée dans le *Plan Directeur de Développement Sanitaire* et le DSRP-I (Annexes 2.3 et 2.4), prévoit 90% des zones de santé opérationnelles en 2009, une couverture de 90% de la population ainsi qu'une allocation de 10% du budget national. Elle met aussi l'accent sur l'importance de la décentralisation, le rôle de l'état restant à définir plus précisément. Ces objectifs sont toutefois très ambitieux et doivent être mis en perspective avec le montant des dépenses publiques.
3. Le secteur de la santé publique congolais a subi le contrecoup de la diminution des dépenses publiques au cours des dernières décennies. Toutefois, la RDC a su capitaliser sur certains de ses progrès passés et éviter une détérioration complète des capacités dans ce domaine avec l'assistance des donateurs et du secteur privé. Cette situation augure de progrès rapides dans la revitalisation du secteur si les bonnes politiques sont définies.
4. En termes budgétaires, l'allocation pour la santé en 2002 était de 4,6 milliards de Francs congolais (environ US\$ 13,5 millions) répartie de la manière suivante : 62% pour les salaires des fonctionnaires (dont 60% à Kinshasa), 14% en dépenses de fonctionnement, 13% en investissements, 11% en budget annexes et divers. Outre des problèmes visibles de répartition, la préparation de ce budget est peu claire et complexe, son exécution est très faible et inclut des irrégularités. En conséquence, les services sanitaires se sont désintéressés du budget de l'état pour se concentrer sur l'aide extérieure.
5. L'impact des dépenses publiques est affaibli par les problèmes d'allocations et d'exécution. Par ailleurs, il existe de grands écarts entre la capitale (60% des dépenses salariales, 50% des médecins les mieux formés), la région du Bas-Congo et les autres provinces.
6. Les besoins de financement du secteur sont estimés à US\$ 195 millions par an. Cela présume une assistance des donateurs d'environ \$108 millions et implique un écart de financement annuel de \$87 millions. Toutefois, cette estimation ne prend pas en compte les ressources additionnelles éventuelles provenant de l'assistance PPTE (Pays Pauvres Très Endettés).
7. Trois réponses potentielles à cet écart de financement sont envisageables: (i) renforcer les enveloppes; (ii) réduire les coûts unitaires; ou encore (iii) cibler les ressources sur des zones de santé prioritaires.
8. La revue des dépenses publiques recommande de compléter la stratégie de la RDC par une définition claire des rôles du secteur publique et du secteur privé. Elle préconise de réorganiser le Ministère autour d'une rationalisation des structures administratives, et en conséquence une rationalisation des dépenses, tout en évitant la création de nouvelles structures bureaucratiques. En terme de politique des dépenses, la revue prône un budget détaillé, mieux alloué, rigoureux et compréhensible afin de relancer l'intérêt des services. Elle propose par ailleurs de réorganiser la répartition des crédits et d'expérimenter le transfert des

ressources propres de l'état selon le modèle existant de « l'appui global » aux zones de santé. La revue conseille d'augmenter les salaires sur la base d'un taux forfaitaire. Enfin, elle recommande d'utiliser les fonds provenant de l'initiative PPTE dans un système de « fonds virtuel de pauvreté » permettant le suivi de l'allocation de ces fonds supplémentaires.

II. Introduction et Contexte

9. L'état congolais n'est pas un état qui soit véritablement pourvoyeur dans le secteur de la santé, une situation qui prévaut depuis des dizaines d'années. À l'époque post-indépendance, les efforts concertés de l'état, de la communauté internationale et des organisations non gouvernementales ont favorisé une nette régression de la mortalité et de la morbidité: entre les années 1960s et 1980s la mortalité infantile a baissé de 40% et celle des enfants d'un tiers.

10. Jusqu'à un certain point, le secteur de la santé publique congolais a semblé développer une réputation d'excellence et d'innovation, d'abord pour avoir été le premier à expérimenter le concept de «zone de santé», concept pilote lancé en 1975 et consolidé au début des années 1980. De plus, la recherche sanitaire au Congo a démontré la possibilité d'obtenir de bons résultats avec des montants aussi minimes que 1\$/jour. Au début des années 1980, la RDC fut le premier pays africain à concevoir et exécuter un programme national de contrôle du SIDA.

11. La situation a changé depuis le début des années 1980 : le secteur de la santé a subi les contrecoups du manque d'investissement et de la négligence et le peu de services que fournissait l'état s'est effrité ; le petit budget annuel qui était jusque-là alloué à la santé ne s'est plus matérialisé. En 1991, l'examen des dépenses publiques conduit par la Banque Mondiale a relevé que le gouvernement ne prévoyait pour la santé qu'un montant s'élevant approximativement à 30 cents par habitant (en dollars de 1991).²³

12. Les taux actuels de dépenses par habitant pour l'exercice fiscal 2002 sont difficiles à établir due à l'absence de données fiables ou de statistiques démographiques. Cependant, si les crédits publics à la santé avaient été exécutés, ils s'élèveraient à 25 cents par habitant (en dollars courants) – dans l'hypothèse d'une population de 50 millions d'habitants – soit une baisse en termes réels d'à peu près 50% durant la période 1991-2002. Quand on considère les rares exécutions du budget, on peut croire que même cette hypothèse surestime le très bas niveau des dépenses pendant les années 1990.

13. Malgré l'abandon progressif de l'état et les progressives décentralisation et privatisation du service de la santé au Congo, le pays a maintenu des résultats raisonnables (encadré 1). Si la RDC reste en arrière en termes de revenus, elle n'est pas à la traîne dans deux indicateurs de santé : l'espérance de vie (moins de 52 pour un revenu annuel d'approximativement 500\$/an) et la malnutrition (autour de 35%).

14. La performance de la RDC dans certains domaines de la santé peut refléter aussi le soutien apporté aux besoins urgents de la santé et de services humanitaires par les donateurs et le secteur privé. Cela constitue un défi pour le gouvernement qui devra reconstruire et redynamiser les activités du secteur public tout en intégrant les services délivrés actuellement. En particulier, l'état doit définir son rôle, son soutien aux contributions des donateurs et des

²³ A l'époque, ceci équivalait à un montant de 8 à 10 fois inférieur à la moyenne des pays de l'Afrique sub-saharienne.

ONGs au niveau local, et comment transférer les ressources à la périphérie, en évitant la «*re-centralisation*» de la structure centrale de décision.

15. La nécessité de centres de décision au niveau local reflète les problèmes d'infrastructures de communication avec les provinces et le fait que, en dehors de l'aide extérieure, les services de santé en RDC sont essentiellement financés par les patients et les ménages. La contribution du secteur public se limite à la propriété théorique des installations médicales et au versement partiel des salaires. Dans les deux cas, la responsabilité de financement retombe sur les administrateurs et leurs communautés, dépendent des frais de consultation et d'autres contributions directes pour compléter les salaires des fonctionnaires de l'état. Rarement, ces maigres ressources sont utilisés pour la maintenance des bâtiments et des équipements.

16. Ces arrangements financiers au niveau local ont conduit à un certain degré de responsabilité – du moins pour la partie des fonds qui provient des patients et dont l'usage peut être contrôlé localement par les usagers ainsi que les autres parties intéressées. Toutefois, il n'existe pas de moyen systématique pour évaluer l'utilisation efficace des fonds provenant des donateurs et des organismes internationaux vers les zones de santé. Le rôle du Ministère de la santé est insuffisant en tant que régulateur, contrôleur et auditeur des activités des donateurs, et la majorité des agences de financement extérieur ne sont pas soumises à des contrats de performance à moins qu'elles imposent leurs propres critères.

17. Dans ce contexte, le but de l'examen des dépenses publiques est de donner : (a) une idée du montant et de la nature des finances publiques disponibles pour le secteur de la santé en RDC et (b) des recommandations quant à l'usage et la destination de ces fonds, incluant les potentielles ressources provenant de l'initiative «PPTÉ». Le chapitre débutera par les objectifs stratégiques proposés par le Ministre dans le contexte du DSRP.

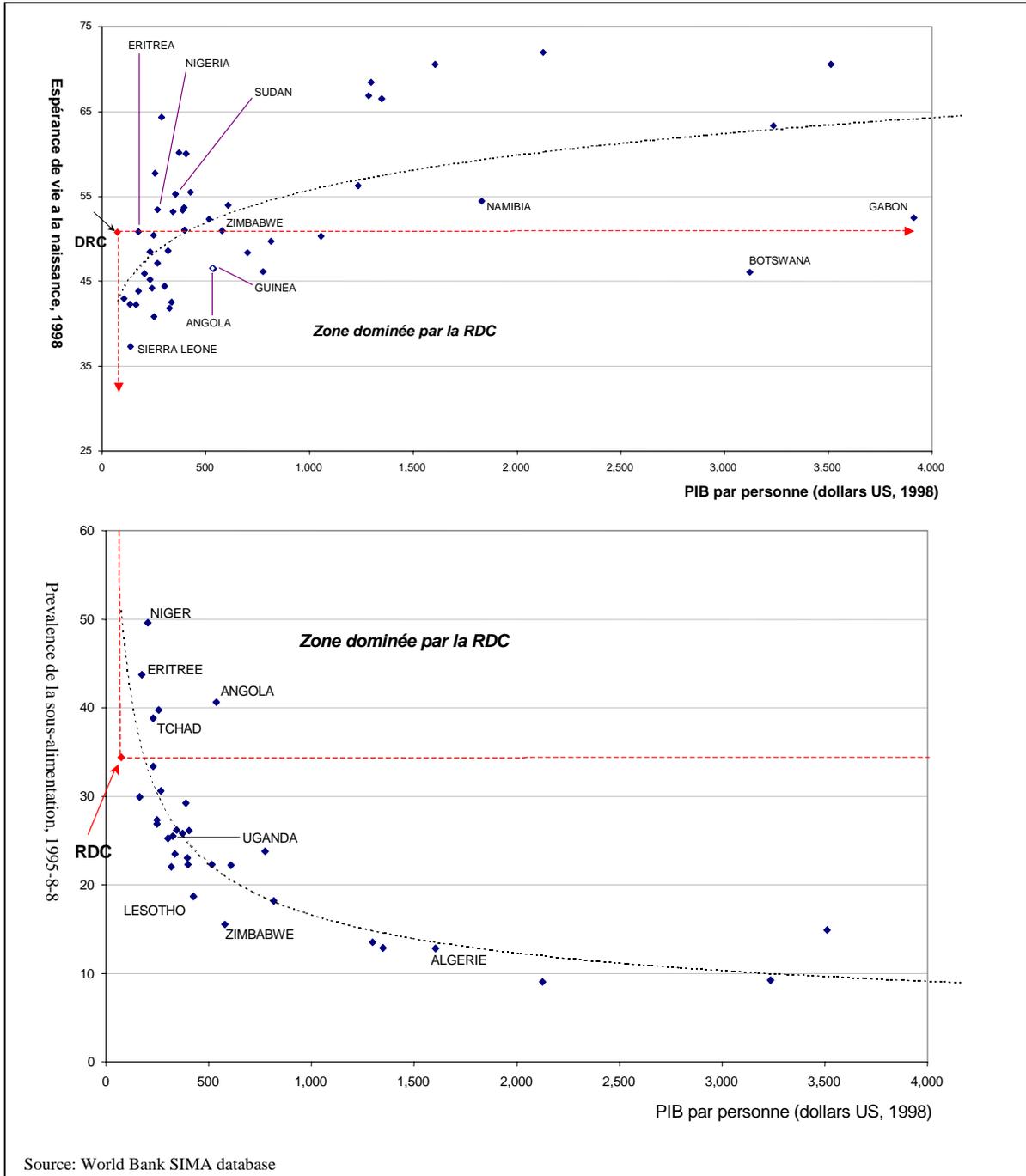
III. Orientation et objectifs stratégiques

18. Deux sources principales présentent les objectifs stratégiques de la RDC dans le secteur de la santé: le Plan Directeur de Développement Sanitaire 1999-2008 du Ministère de la Santé (Annexe 2.3), et les paragraphes relatifs à la santé du DSRP intérimaire (DRSP-I, Annexe 2.4).

19. Le *Plan Directeur* souligne l'importance des zones de santé en tant qu'entité de décision et de mise en place des activités. Il met l'accent sur la décentralisation et la déconcentration des décisions et des ressources. Le rôle de responsabilité qu'il a assigné à l'Etat comprend des activités qui se justifient par :

- *L'autorité* de l'Etat (ex. déterminer le cadre légal et l'agenda politique)
- *Les économies d'échelle* (l'établissement de centres d'achats régionaux de médicaments) ;
- La nécessité de *leadership* (coordination des donateurs, formation et renforcement des capacités) ;
- L'importance de *l'équité ou de la re-distribution* (interventions ciblées pour les groupes vulnérables).

Graphique 2.1 La RDC comparée à d'autres pays de l'Afrique Sub-Saharienne
 Revenu par habitant, espérance de vie et prévalence de sous-nutrition



20. La stratégie prévoit aussi des objectifs plus ambitieux. Elle prévoit d'accroître et compléter les effectifs des structures de santé dans cinq ans, afin de rendre 90% des zones de santé opérationnelles d'ici 2009, augmentant l'accessibilité des services et permettant ainsi d'atteindre 90% de la population. Ces objectifs paraissent très ambitieux lorsqu'ils sont mis en perspective avec la capacité d'exécution de l'état et les fonds disponibles²⁴ (Annexe 2.6).

21. Les bailleurs de fonds ont souvent leurs propres objectifs stratégiques et peu sont disposés à contribuer financièrement dans un système d'appui aux programmes nationaux. Le Ministère doit avoir comme stratégie, de convaincre les acteurs externes de participer à ces objectifs, par exemple en intégrant les objectifs de *Développement du Millénaire*, adoptés largement en dehors du Congo.

22. Le DSRP-I contient beaucoup d'objectifs similaires (Annexe 2.4), mais reste très vague sur le sujet des responsabilités du gouvernement vis à vis d'autres acteurs dans le secteur. Le DRSP-I comme le Plan Directeur ne contient pas d'explication détaillée sur la mise en place des divers éléments du plan stratégique ainsi qu'une définition du rôle de l'Etat.

23. Dans le cadre de la mobilisation des ressources, les deux documents s'accordent sur : (a) le rôle de l'Etat dans la mobilisation de financements extérieurs, et (b) le besoin d'accroître la part de la santé dans le budget national (10% dans le Plan Directeur et 15% dans le DSRP Intérimaire).

En résumé

Le Ministère de la Santé a défini des objectifs stratégiques mais il reste nécessaire de compléter l'encadrement stratégique avec une définition du rôle de l'Etat. Les objectifs du secteur public doivent être clarifiés et budgétés. Le processus définissant concrètement le rôle du Ministère pourrait commencer maintenant et être développé dans la seconde phase du DSRP. Il est important que cette phase de planification soit faite en parallèle au développement d'un cadre budgétaire à moyen terme.

IV. Ressources et Dépenses : Vue d'ensemble du secteur

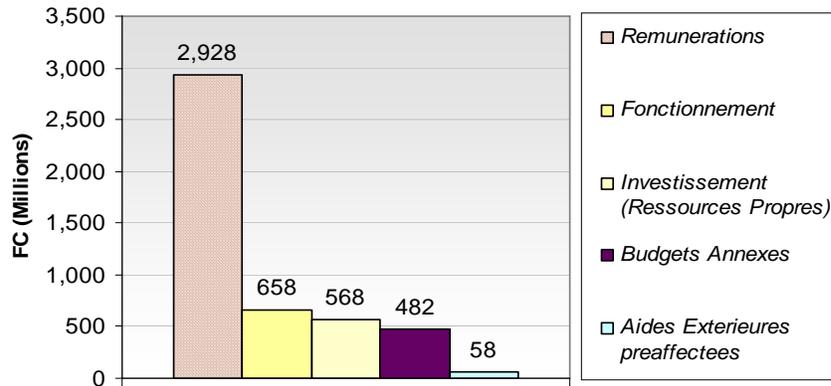
A. Ressources Publiques (2002)

24. Contexte de dépenses. Selon les dernières statistiques internationales de l'OMS, la dépense totale pour la santé en RDC est estimée à l'équivalent de 3,7% du PIB soit 22\$ par habitant dont la contribution du secteur public est de moins d'un pour cent pour le montant.²⁵ L'allocation budgétaire pour la santé pour l'exercice fiscal de 2002 était de 4,6 milliards de Francs congolais, ou approximativement US\$13,5 millions.

²⁴ En effet, beaucoup de mesures du Plan Directeur, telles que celles concernant le développement des capacités de gestion financière et la responsabilité au niveau régional, n'ont pas été financées et exécutées.

²⁵ *World Health Report 2000*; chiffres pour la RDC datent de 1997.

Graphique 2.2 Distribution des crédits pour la Santé, Loi de Finances 2002



Source : Tableaux du Budget, décembre 2001 (Ministère de l'Economie, Finances et Budget)

25. La plupart des dépenses prévues pour la santé sont destinées aux **salaires**, environ 62% du total pour le secteur soit, plus que la moitié du budget de la santé. De ce montant, 60% sont dépensés à Kinshasa (sièges et ville), 35% sont destinés au personnel en province et 5% destinées au personnel des *Budgets Annexes*. Bien que les arriérés de la fonction publique aient été apurés, il est évident que d'autres sortes «d'arriérés» ont pu s'accumuler: l'actualisation des salaires effectuée pour la ville de Kinshasa n'a pas été mise en vigueur dans les provinces. En début de 2002, les résultats de quelques enquêtes informelles sur le terrain ont évalué les arriérés à 1-2 mois à Kinshasa comparées aux arriérés de 4-5 mois dans les provinces.

26. La seconde catégorie est **la dépense de fonctionnement** qui constitue 14% du total des crédits alloués au secteur. De ce montant, moins de la moitié, 44%, est directement allouée au Ministère et à ses unités administratives subordonnées, tandis que 38% sont alloués aux *dépenses communes* et *crédits spécifiques*; le solde de 18%, est transféré à des institutions spécifiques (des bureaux nationaux de coordination verticale des programmes), comme *interventions économiques ou sociales*.

27. Les dépenses prévues pour **l'investissement** (sur ressources propres) s'élèvent à 13% du montant total soit moins de \$2 millions/an. Une autre catégorie est constituée par les *aides extérieures pré-affectées* mais un seul projet de cette catégorie a un rapport avec la santé. Les **budgets annexes**, représentent \$1-2 millions de dollars de plus, soit l'équivalent de 10% du budget de la santé. Les budgets annexes sont une façon très particulière de financer le secteur. Les salaires du personnel des budgets annexes sont relevés de la Fonction Publique mais la partie des dépenses de « fonctionnement » est transférée directement aux institutions en question; aucune d'entre elles ne semble avoir un bilan financier, des comptes audités, ou encore un contrat de prestation avec le Ministère ou le gouvernement. Environ 80% des crédits à la santé dans les *budgets annexes* (les budgets annexes représentent \$1-2 millions) vont aux institutions de Kinshasa, dont en outre, plusieurs semblent être des bureaux fictifs, ou fermés depuis des années²⁶.

²⁶ Au niveau des budgets annexes : les allocations ont une composante hors-personnel, directement transférée aux institutions concernées, y compris des institutions qui n'existent plus (par exemple le FONAMES, Santé pour Tous et d'autres encore). La composante salaire relève de la Fonction Publique comme tous les autres

B. Problème des allocations et gestion des ressources publiques

28. Le premier problème concerne **l'exécution des dépenses dans le secteur** qui sont : (a) partielles, (b) irrégulières, et (c) non contrôlées. Les données de l'année fiscale 2001²⁷ (Tableau 2.1) suggèrent que les taux d'exécution sont d'environ 70% pour les salaires et d'environ 40% pour les dépenses courantes hors personnel. Ce taux d'exécution réel ne prend pas en compte la dévaluation de la moitié de l'année. Il n'existe aucune information disponible sur l'exécution des crédits pour les dépenses communes et pour les budgets annexes ; en 2001, aucun crédit à l'investissement ne semble avoir été exécuté dans le secteur de la santé; pour 2002, le montant exécuté avant fin juin était d'environ FC 23 milliards, soit moins de \$500,000 pour le pays entier.

29. En outre, les données sur l'exécution des entités administratives subordonnées au Ministère (les directions) ne sont pas disponibles mais le Tableau 2.1 indique que moins de la moitié des crédits votés en 2001 ont été engagés. Et parmi ceux qui ont été engagés, 97% peuvent être retrouvés sous la rubrique *cabinet du Ministre* (parmi celle-ci, plus de 80% se retrouvent dans la catégorie «dépenses non-ventilées» ou dépenses sans attributions). De plus, les *allocations* elles-mêmes sont aussi inégales et peu réalistes: 8% destinés au cabinet du Ministre, 75% pour les services généraux (1^{ère} direction) et 1% et même moins aux autres unités. Cette répartition inégale des crédits et des engagements reflète deux problèmes: d'abord, une forte concentration des dépenses au niveau du Cabinet du Ministre, mais aussi un mauvais enregistrement et comptabilisation des dépenses réalisées (les dépenses non ventilées peuvent refléter la «mise à disposition» des fonds entre les services; c'est-à-dire, la concentration des ressources par certains services peut être en réalité légèrement moins exagérée).

30. Ces anomalies reflètent l'absence de relation entre la programmation financière et la réalité. Cela implique que les activités significatives de ces dernières années ont été financées soit par les bailleurs de fonds, soit par les contributions des ménages sous forme de frais de consultation. Cette situation aboutit au désintérêt du budget et des ressources qu'il peut représenter.

31. En général, il est difficile de suivre le budget, d'autant plus qu'il n'y a pas un montant total alloué au Ministère de la Santé, bien qu'il y ait plusieurs «chemins de financement» dans le budget qui aboutissent à la Santé.²⁸ Ceci a pour effet d'allouer des fonds sans identifier l'entité administrative responsable, un obstacle important à l'amélioration de la transparence et la bonne gouvernance et que rend difficile le contrôle et le suivi (voir en annexe 2.1 la structure de financement des services du Ministère de la santé).

salaires et elle est incluse dans les budgets annexes pour favoriser le paiement à des taux non standardisés. Les budgets annexes sont en général très opaques et sont une véritable source de fuite. Dans les provinces la majorité des institutions mentionnées sont des hôpitaux et pourraient bénéficier de plus de fonds via le budget régulier.

²⁷ Source : *Direction du Contrôle Budgétaire* du Ministère de l'Économie, Budget et Finances.

²⁸ Il ne faudra pas confondre ce problème avec celui des allocations pour des activités de santé aux autres ministères, par exemple via l'armée ou via les entreprises publiques: il s'agit plutôt de l'attribution, dans la structure du budget, des crédits de base du Ministère.

Tableau 2.1 Dépenses de fonctionnement du Ministère de la Santé, 2001²⁹

(milliers de francs congolais)

Section	Chapitre	Unité	Budget Voté		Crédits engagés		Solde
81	111	Cabinet du Ministre	14,765	8%	74,237	97%	-59,472
	112	Cabinet du Vice-Ministre	0	0%	236	0%	-236
	121	Secrétariat Général	23,900	12%	1,669	2%	22,231
	131	Services Généraux	143,784	75%	56	0%	143,728
	211	Enseignement Technique	1,681	1%	37	0%	1,644
	221	Pharmacie Médicale	1,660	1%	41	0%	1,619
	231	Epidémiologie	1,750	1%	35	0%	1,715
	241	Soins Santé Primaire	2,310	1%	40	0%	2,270
	251	Services Hôpitaux	1,679	1%	41	0%	1,638
	Total (FC)			191,529	100%	76,392	100%	115,137
Total (\$US 000s)			563		225		

Source: Direction du Contrôle Budgétaire, juillet 2002

En résumé

La préparation, l'attribution et l'exécution des crédits budgétaires au Ministère de la santé rencontrent les problèmes suivants :

La préparation. Le budget est complexe et ne présente une relation claire entre les ressources allouées et l'entité administrative en charge. Le problème est particulièrement inquiétant dans le cas des budgets annexes. Dans le budget les crédits ne sont pas répartis de façon réaliste entre les départements et aucun effort n'est déployé pour lier ces crédits aux objectifs ou résultats attendus. Il existe d'autres crédits (pour les dépenses dites «communes») dont les autorités de la santé ne prennent pas vraiment conscience, malgré l'utilisation continue des fonds.

L'attribution. Le total du budget alloué à la santé est infime. La portion la plus importante est destinée aux salaires et la grande partie soit du budget soit des salaires revient à Kinshasa.

L'exécution. L'exécution du budget est faible et peu cohérente. Cela est dû en partie aux faibles procédures existantes mais aussi aux problèmes de préparation et de présentation. Bien qu'il y ait très peu de données sur l'exécution des crédits, on sait qu'en 2001, une proportion importante des salaires a été payée, des dépenses courantes ont été exécutées irrégulièrement et partiellement et que les crédits d'investissements n'ont pas été exécutés.

V. Dépenses Publiques dans un contexte des dépenses totales du secteur

A. Estimations des coûts totaux pour le financement du secteur

32. La majorité des services de santé sont financés par d'autres sources que l'État: bailleurs de fonds, ONGs internationales et leurs partenaires locaux (comprenant en particulier les églises); les patients (sous forme de frais médicaux), les entreprises (par les subventions et les services d'approvisionnement). L'agrégat de données sur le financement du secteur est dès lors difficile à établir³⁰.

²⁹ La répartition reflète des faiblesses dans la classification des dépenses, ainsi que dans l'exécution des crédits.

³⁰ En dépit de la création d'une unité, au sein du Ministère de la santé, chargé de la compatibilité de la santé nationale, l'insuffisance des moyens techniques et financiers ne permet pas la production d'une base statistique.

33. Cependant, les besoins de financement totaux du secteur de la santé peuvent être estimés sur la base des coûts unitaires. Une tentative dans le *Plan Directeur* estimait les coûts de financement pour le secteur à \$3,5 milliards pour 10 ans, soit \$350 millions par an. Ceci est sans doute une sur-estimation, surtout en matière de salaires (\$63 millions/par an comparés aux \$8-9 millions par an dans le budget courant). Les coûts unitaires estimés pour le projet d'investissement multi-sectoriel ont donc été ajustés afin d'estimer les besoins de financement total du secteur (voir Tableau 2.2).

Tableau 2.2 Prévisions des besoins de financement

US\$ 000	Coûts unitaires			Total		Ecart (à financer)			
	A	B	C	D	E	F	G	H	I
	Inv. (3 ans)	Fonc. (1 an)	x No. ZS	Inv. (3 ans)	Fonc. (1 an)	# unités à financer	Inv. (3 ans)	Fonc. (1 an)	
Zones de Santé									
Bureau Central	64	26	450	28,935	11,475	200	12,860	5,200	
Hôpital	241	48	450	108,247	21,600	200	48,110	9,600	
Centre de Santé	14	4	9,000	126,450	33,327	4,000	56,200	16,000	
ITMs	88	41	244	21,350	10,065	49	4,288	2,009	
Niveau District	45	27	48	2,136	1,308	35	1,558	945	
Centraux d'Achat	1,248	100	30	37,446	3,000	21	26,212	2,100	
Niveau Province	68	109	11	750	1,199	0	0	0	
Niveau National	45	82	43	1,935	3,526	17	765	1,394	
Total				327,249	85,500		149,992	37,248	

Source: coûts unitaires fournis par la D.E.P.

34. Si ces coûts unitaires (investissements et fonctionnement) sont rapportés aux 450 zones de santé proposées, le financement requis total obtenu s'élève à \$327 millions d'investissement plus \$85 millions de coûts de fonctionnement, ou, \$194,5 millions par année.³¹

La contribution des bailleurs des fonds

35. La plus grande contribution apportée à ces coûts provient des bailleurs de fonds qui financent le système soit dans des projets, soit au niveau national via «l'appui global» (qui est une assistance structurelle) à des zones de santé particulières. Pour 2002 on estime en écart de financement annuel de \$87,2 millions.³² Si l'on compare ces chiffres aux \$194,5 millions par an, et considérant une contribution presque nulle de l'état, on obtient une assistance des donateurs, dans le cadre de l'*appui global*, de plus ou moins \$107,3 millions par année.

36. Le *Portefeuille des aides extérieures*,³³ qui estime le flux des aides au secteur de la santé à plus ou moins \$125 millions/par an pour les années 2001 et 2002 (voir Annexe 2.8-2.13) confirme ces chiffres. Cependant, deux éléments réduisent ces estimations: d'abord, le Ministère de la Santé ne coordonne pas toutes les assistances, et ce n'est donc qu'une partie

³¹ En supposant que le capital ait une vie opérationnelle de 3 ans, le financement requis pour un an serait de: (Colonne E/3) + Colonne F = (\$327.2/3) + \$85.5 = \$194.5 millions/année.

³² Le produit du nombre des zones/unités sans partenaire financier et les coûts unitaires produirait en 2002, un écart de financement annuel de: (Colonne H/3) + Colonne I = (\$149.9/3) + \$37.2 = \$87.2 millions/par année.

³³ Préparé par la Banque mondiale en décembre 2001

qui est allouée aux zones de santé dans le cadre de l'*appui global*. Ainsi, une bonne partie des financements disponibles ne peut pas être considérée dans les calculs des coûts de financement de ce système d'appuis particulier. De plus, plusieurs donateurs doivent faire face à des restrictions sur le type de services auxquels ils peuvent apporter des fonds: la plupart ne sont pas autorisés à payer les coûts salariaux, les organisations d'aide humanitaire d'urgence ne se permettent pas de financer les investissements non-urgents.

37. Deuxièmement, **une large proportion de l'enveloppe est consommée par le niveau central et les frais administratifs des bailleurs**, probablement une moyenne de 15–25%, dans certains cas jusque 50–70% des fonds alloués.³⁴ Ces chiffres élevés reflètent le morcellement considérable des activités des donateurs dans le secteur et aussi les difficultés rencontrées lors de l'exécution des projets: le problème des transports, les assurances et l'absence des intermédiaires financiers. Par ailleurs, **les coûts excessifs de gestion des projets financés par des fonds extérieurs occasionnent des grandes pertes** qui se chiffrent à des dizaines de millions de dollars par an, soit la valeur du budget du secteur santé.

Augmentation des ressources liées à l'initiative PPTE

38. L'estimation des ressources provenant des donateurs doit aussi tenir compte de la possible éligibilité de la RDC à l'initiative PPTE (allègement des dettes) en 2003. Les fonds libérés pourraient s'élever à FC 100 milliards/an d'ici 2005, un montant qui doit être considéré comme un «appui budgétaire» pour la lutte contre la pauvreté (voir chapitre 1 pour une explication du mécanisme de «fonds virtuel de pauvreté»). On peut prévoir qu'à peu près 15% de cette augmentation serait attribuée au secteur de la santé, suivant l'objectif du DSRP d'allouer à la santé 15% du budget ordinaire. Partant de ces hypothèses – qui doivent être discutées de manière participative (voir Chapitre 5) l'augmentation des ressources allouées à la santé pourrait s'accroître de US\$7 millions en 2002, et de US\$45 millions en 2005, soit l'équivalent de 0,5% de PIB (voir tableau 2.3).

39. Ainsi l'augmentation consécutive de l'enveloppe allouée à la santé pourrait être utilisée pour :

- (a) des transferts aux zones de santé prioritaires (selon le modèle de l'*appui global*);
- (b) un renforcement du financement des services centraux et intermédiaires du Ministère, y compris les programmes d'urgences et de lutte contre les maladies spécifiques au niveau national ou régional (par exemple les maladies infectieuses, la santé de la mère et de l'enfant, la nutrition/alimentation).

40. Il est conseillé de cibler autant que possible une répartition des fonds additionnels afin de favoriser la périphérie de Kinshasa. En supposant que les coûts de fonctionnements des services provinciaux du Ministère de la Santé soient pris en charge par la remise en vigueur des crédits délégués en faveur de ces services, ceci nécessiterait un effort spécifique de transferts de fonds aux niveaux des services locaux.

41. Ces mesures devraient s'accompagner d'une amélioration graduelle de **la capacité de l'Etat à faire face à ses obligations salariales, ainsi qu'un effort en gestion financière au niveau des zones de santé**. Par la suite, un accroissement de l'enveloppe PPTE pourrait alors être accordé pour financer des transferts de plus en plus importants vers les zones de santé

³⁴ Ce sont des estimations informelles: les données sur les taux de dépenses administratives des bailleurs n'ont pas été collectées

auxquelles seront imposées quelques normes de répartition des fonds (par exemple un pourcentage alloué au personnel, aux médicaments, aux investissements, etc.). Ceci dépendrait cependant de la mise en place des procédures de suivi et audits réguliers.

Tableau 2.3 Prédiction de l'augmentation des dépenses suivant le Point de Décision PPTE

FC (Milliards)	2001	2002	2003	2004	2005	% du PIB	2001	2002	2003	2004	2005
PIB	1,556	1,976	2,270	2,556	2,893	PIB	100	100	100	100	100
Dépenses Totales	103.0	217.0	411.5	539.9	527.5	Dépenses Totales	6.6	11.0	18.1	21.1	18.2
<i>dont augmentation des dépenses pro-pauvres</i>			15.8	45.3	103.4	<i>dont augmentation des dépenses pro-pauvres</i>	0.0	0.0	0.7	1.8	3.6
<i>dont augm. santé</i>			2.4	6.8	15.5	<i>dont augm. santé</i>	0.0	0.0	0.1	0.3	0.5

(Suivant l'hypothèse que le "Point de Décision" sera atteint en 2003, et que le secteur santé bénéficiera d'à peu près 15% du montant disponible. Ces hypothèses sont présentées à titre d'exemple et de prévision et ne forment pas des recommandations.)

Source : estimations de l'impact additionnel du point de décision, voir Chapitre 1

En résumé

Les dépenses publiques dans le domaine de la santé sont dépassées par les dépenses des donateurs, qui semblent avoir repris le rôle joué dans les années 1970 et 1980 par les sociétés du secteur privé et les entreprises publiques. La contribution des donateurs a en particulier augmenté pour répondre aux crises humanitaires, et cette tendance va probablement se poursuivre à la suite du déblocage des arriérés, la réunification du territoire national et l'éligibilité pour participer à l'initiative PPTE prévue pour 2003. Elle représente au moins 10 fois la contribution publique totale sans tenir compte des faibles taux d'exécution du budget.

Néanmoins, les fonds des donateurs ne suffisent pas – même à leur niveau le plus élevé – à couvrir les besoins de financement du secteur. Les données fournies par le Ministère de la Santé suggèrent un écart de \$90 millions/an. Ce chiffre serait bien plus élevé si l'on tenait compte des frais administratifs qui viennent en déduction de l'apport des donateurs. Il y a très peu d'informations sur la contribution des donateurs et plusieurs semblent financer des services d'urgence au-delà des zones de santé.

Il existe deux réponses possibles à cet écart de financement

- **Renforcer les enveloppes.** Ceci sera partiellement atteint pendant le moyen terme si la RDC bénéficie de l'assistance PPTE. Toutefois, une augmentation nécessitera un investissement significatif dans la mobilisation des fonds, ce qui à son tour va nécessiter des améliorations dans la transparence financière et le suivi des dépenses, particulièrement dans le cas recommandé où le modèle de «l'appui global» est poursuivi et les fonds sont gérés au niveau local. L'enveloppe peut aussi être renforcée, en réduisant les frais fixes liés à la gestion des projets, en renforçant le cadre politique, en créant une coordination des donateurs au niveau de l'état et aussi, par la rationalisation des structures administratives du Ministère et en conséquence des dépenses publiques;

- **Cibler les ressources sur des zones de santé prioritaires.** Définir des cibles est clairement nécessaire en RDC dans les conditions de financement actuelles. Et ces cibles ne doivent pas seulement être basées sur les besoins de la santé, mais aussi sur l'impact marginal (en terme de santé) de chaque intervention. La définition des cibles jusqu'à ce jour a été auto-réglée par les donateurs et cette cible n'est pas toujours très rationnelle. Ceci à terme nécessitera des dispositions nouvelles pour la gestion des données.

VI. Incidence des bénéfiques estimés des dépenses courantes

42. L'incidence des bénéfiques des dépenses actuels est également difficile à déterminer, cependant des calculs approximatifs peuvent être faits au niveau provincial. Les estimations sur les dépenses et sur la population sont sujettes à une large marge d'erreur mais, les calculs peuvent indiquer la position relative de chaque province.

A. Dépenses Publiques

43. On a pu constater qu'une portion très faible des crédits d'investissements publics est exécutée (Tableau 2.1). En ce qui concerne les allocations aux dépenses courantes, 97% semblent être consommées au niveau du Cabinet du Ministre. En définitive, les seules dépenses publiques qui arrivent en province directement sont: (i) les salaires de l'état, et (ii) la partie des transferts (budgets annexes) et interventions qui sont exécutées. La répartition de ces crédits – sans prendre en compte les taux d'exécution – est illustrée dans le tableau 2.4 et dans la figure 2.3 (a), avec une comparaison des dépenses équivalentes à l'éducation. Il est évident que les dépenses en salaires sont lourdement orientées vers la province de Kinshasa, qui est la seule à approcher \$1/par habitant. Les autres provinces bénéficient de bien moins, de l'ordre de 10-20 cents par personne. Aucune dépense n'était prévue dans le budget 2002 pour les provinces occupées du nord ouest (la province Orientale, le Nord Kivu, le Sud Kivu et le Maniema).

Tableau 2.4 Dépenses publiques pour la Santé, par province

(salaires et budgets annexes, millions de francs congolais sauf indication contraire)

Province	Budg. Ord. (Rém)	Bud. Annx. (Rém.)	Bud. Annx. (Fonc)	Dép. Tot. de l'Etat	FC per capita *	US\$ per capita
Kinshasa	1,758.5	136.3	336.3	2,231.2	302	0.89
Bas-Congo	100.3	1.1	15.0	116.4	32	0.09
Bandundu	187.6	0	1.5	189.1	28	0.08
Equateur	187.9	7.9	15.0	210.9	34	0.10
Kasai Oriental	211.0	0	1.5	212.6	39	0.11
Kasai Occidental	117.8	18.5	15.1	151.5	34	0.10
Katanga	200.1	0	51.5	251.6	58	0.17
Total	2,763.5	163.9	436.0	3,363.5	88	0.26

Source: Tableaux du Budget, 2002 (Min. Finances, Décembre 2001)

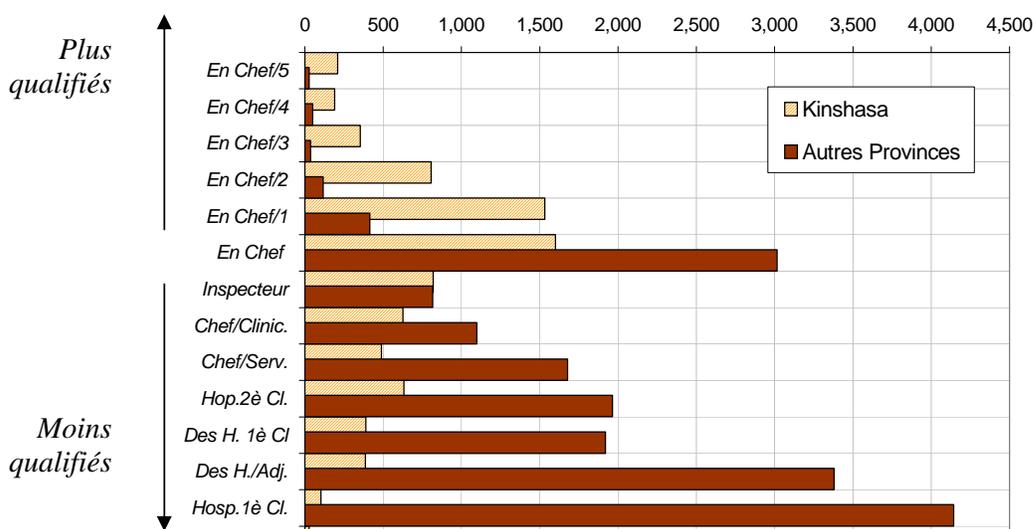
* Sur la base de crédits budgétaires; le taux (inférieur à 100%) devrait être pris en compte.

44. Une autre façon d'estimer l'incidence des bénéfiques consiste en l'analyse de la distribution du personnel de service de santé et de l'infrastructure médicale. La répartition est présentée dans la figure 2.3 (c) et (d). **La distribution montre une concentration en faveur de Kinshasa et dans une certaine mesure des provinces du Sud-ouest.** Deux provinces ont moins d'un lit d'hôpital pour chaque 1,000 habitants, le Nord Kivu et le Kasai Oriental ; par contre trois provinces présentent un ratio de moins de 30,000 habitants par médecin qualifié, Kinshasa, le Bas-Congo et le Katanga.

45. Un autre problème évident est la distribution du personnel de santé: le personnel qualifié a tendance à se regrouper à Kinshasa où l'effectif de médecins «en chef» (c'est à dire, des cinq catégories supérieures) est cinq fois celui de l'ensemble des autres provinces (Figure 2.2) . Ceci concerne plus principalement les médecins et les pharmaciens (le coefficient de

variation est respectivement de 51% et de 83%) et dans une moindre mesure, les infirmières (32%) dont la répartition est plus équilibrée à travers tout le pays. Cette comparaison suggère que le problème de répartition du personnel pourrait être résolu par une solution basée sur la formation et le développement des aptitudes parmi le jeune personnel et puis conduire à un projet d'encouragements de déplacement qui devra être radical pour modifier la tendance du personnel le plus expérimenté à se regrouper à Kinshasa.

Graphique 2.3 Répartition du Personnel entre Kinshasa et les Provinces



Source : Etat des Lieux, OMS 1998

B. Répartition des fonds externes

46. **La répartition des ressources externes semble homogène dans toutes les provinces du pays à l'exception du Sud Kivu, qui atteint moins que la moyenne de 60 cents par habitant.** Il n'existe pas de données plus détaillées sur la composition de cette dépense par catégorie. Cependant, la majorité serait dépensée dans l'achat des médicaments et d'autres coûts courants.

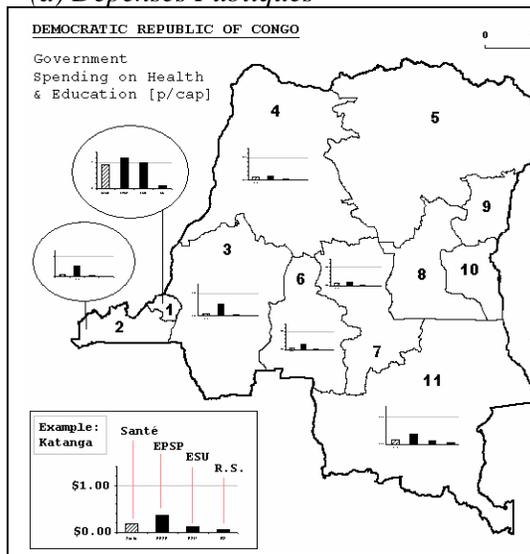
En résumé

Les dépenses publiques à la santé sont largement utilisées à Kinshasa qui comprend 10-15% de la population mais qui reçoit 60% des dépenses salariales (total rémunérations, 2,9 milliards FC) et qui dispose de 45-50% des médecins les mieux formés du pays. Cependant, il est possible de justifier le développement des programmes d'investissements à Kinshasa par les problèmes de logistique pour atteindre les provinces éloignées et la nécessité de maximiser l'impact de chaque dollar dépensé. Toutefois, il sera nécessaire de revoir le déséquilibre des montants alloués aux ressources humaines. On pourrait par exemple geler le recrutement du personnel à Kinshasa, et insister sur la formation continue des infirmières et du personnel des centres de santé dans la périphérie.

La répartition des infrastructures présente le même déséquilibre, défavorisant le Kasai (à l'est et l'ouest), le Maniema et les deux provinces du Kivu. La répartition du personnel moins qualifié (des infirmières) est plus égale, ainsi que la répartition des aides externes. Il y a toutefois des zones où la couverture est plus basse ou plus élevée. En outre, il existe de grandes disparités à l'intérieur des provinces mais il n'a pas été possible de reprendre systématiquement ces données.

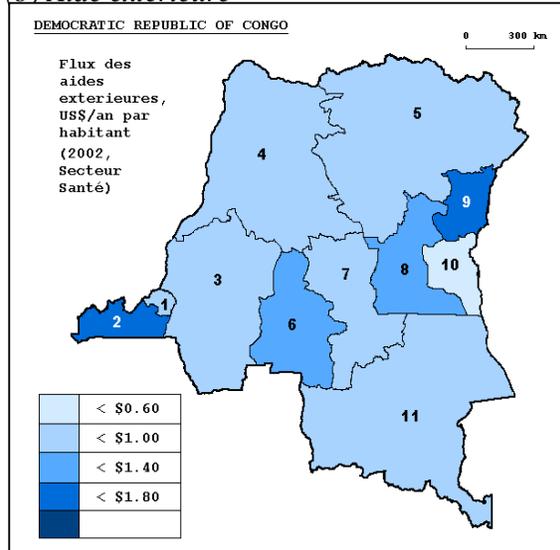
Graphiques 2.4 Incidence des Bénéfices des dépenses publiques

(a) Dépenses Publiques



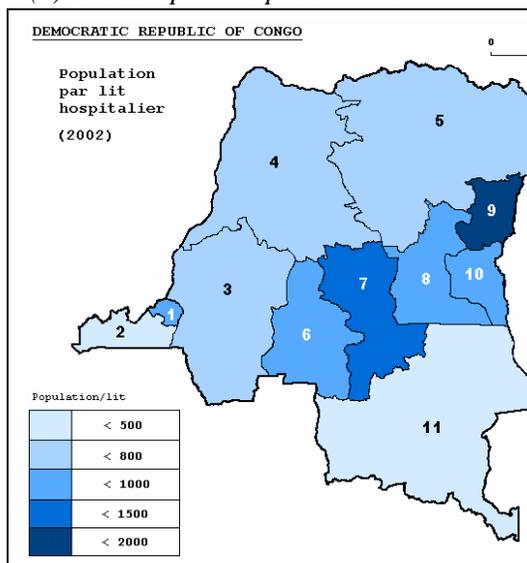
Source: Tableaux du Budget 2002

(b) Aide extérieure



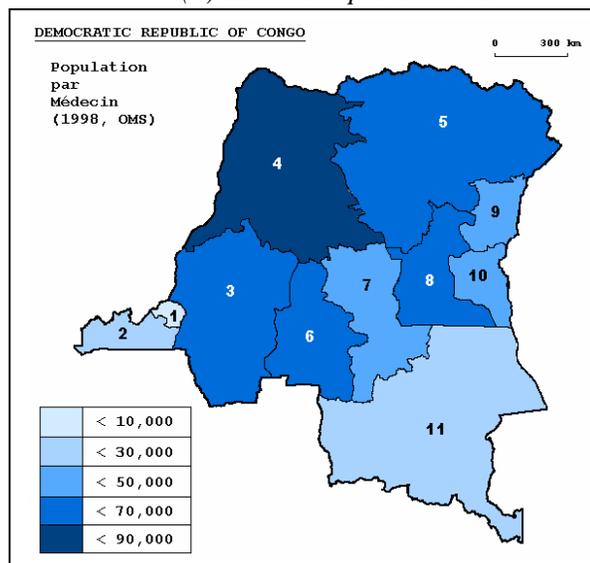
Source : D.E.P.

(c) Lits Hospitalier par habitant



Source: D.E.P.

(d) Habitants par médecin



Source : Etat des Lieux, WHO 1998

Légende

- | | | | | |
|---------------|------------------|-------------|--------------|--------------|
| 1. Kinshasa | 2. Bas-Congo | 3. Bandundu | 4. Equateur | 5. Orientale |
| 6. Kasai Occ. | 7. Kasai Orient. | 8. Maniema | 9. Kivu Nord | 10. Kivu Sud |
| | 11. Katanga | | | |

VII. Recommandations

47. L'analyse précédente a constaté que malgré une crise profonde, la capacité du secteur santé est bien meilleure qu'on aurait pu le penser dans ce contexte, et en comparaison avec les autres secteurs sociaux en RDC. Une stratégie détaillée et pertinente a été préparée, et des structures de gestion sont en places, autour desquelles une revitalisation du secteur pourrait être réalisée. **Toutefois, la stratégie sectorielle – le *Plan Directeur* – s'applique au secteur entier, et il serait utile de préciser le rôle spécifique attendu du secteur public vis-à-vis du secteur privé; ceci pourrait être achevé dans le cadre de la préparation du DSRP complet.**

48. De manière générale, il faudrait que les tâches-clés du Ministère soit conçues selon trois grands principes: (i) stratégie, direction et garantie de qualité incluant la définition de la politique sectorielle et coordination des activités des bailleurs de fonds et du secteur privé ; (ii) promotion des biens publics et soutien à la demande et (iii) amélioration de l'accès aux soins.

49. En particulier, la stratégie actuelle pourrait être renforcée par une liaison plus directe avec les Objectifs de Développement du Millénaire (*ODMs*) et par la réanimation du secteur a travers la mise en place d'une série de mesures de réorganisation et fonctionnement du Ministère, de l'amélioration de la politique et de la répartition des dépenses, telle que décrites ci-dessus de façon résumée et présentée en détail dans l'annexe 2.2.

50. Organisation et fonctionnement du Ministère - L'examen des dépenses publiques dans le secteur a relevé *qu'il existe à Kinshasa une prolifération des directions, agences, offices, bureaux, programmes spécialisées et autres sous-entités administratives* dont le statut est souvent peu connu et les activités peu efficaces. Le résultat est une *imbrication complète de la gestion* ainsi qu'une dilution des ressources qui sont déjà excessivement contraintes. Ces circonstances, qui en RDC ne sont pas uniques à la santé, expliquent aussi pourquoi les bailleurs de fonds ont préféré les structures quasi-autonomes qu'ils pensaient être éloignés des difficultés des structures étatiques. Le résultat en a été *l'enclavement de certains services*.

51. Toutefois, la profusion des structures (et la croissance des effectifs) témoigne de *l'absence historique d'une voie coordinatrice* en tête du secteur; ceci suggère que la revitalisation du secteur pourrait être accompagnée par une rationalisation et consolidation des structures administratives – tout en évitant la création de nouvelles structures bureaucratiques.

52. La politique des dépenses - Un problème majeur relevé dans ce chapitre est le *désintérêt général des services en ce qui concerne le budget de l'état*. La non-exécution des dépenses d'une façon systématique a amené les services d'abord à une ignorance des crédits prévus dans le budget et ensuite à un scepticisme envers le processus budgétaire, qui a été renforcé par la possibilité de se financer en dehors du système des finances publiques (c.-à-d., un financement externe pour les activités). Dans ces conditions les services ne connaissent pas les crédits qui leur sont alloués, n'essaient pas de poursuivre leur exécution et ne se sont pas intéressés à la préparation des prévisions budgétaires d'une année sur l'autre. Cette situation mène à une *fragmentation des efforts du secteur et encourage la pratique de non-exécution*.

53. Dans le court terme, et au niveau du Ministère, l'option plus simple serait de préparer chaque année, une synthèse de l'ensemble des allocations budgétaires destinées à la santé (personnel, fonctionnement, transferts, interventions économiques et investissements), avec

une explication très simple des activités et objectifs sanitaires liés à chaque catégorie de crédits.

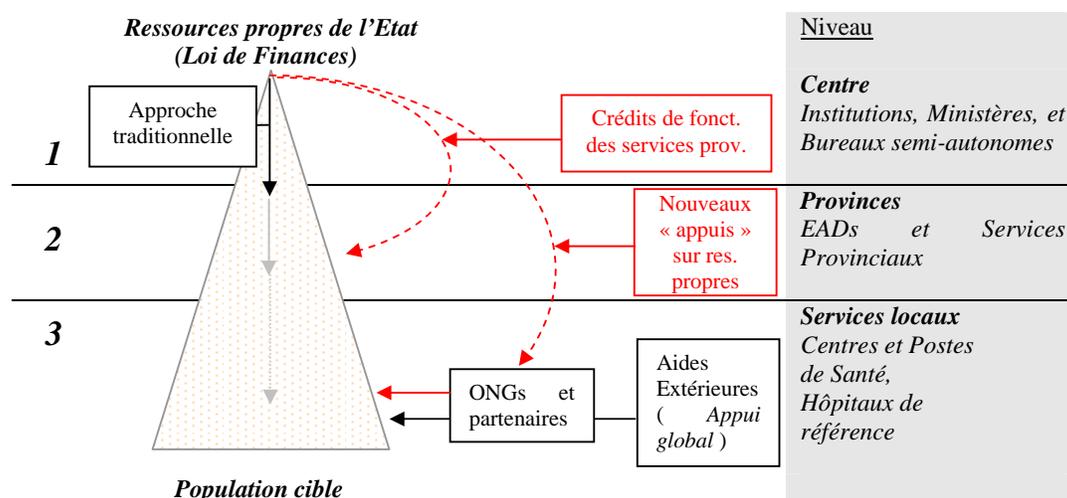
54. Répartition des crédits – la politique d’allocation des crédits pourrait s’articuler autour de quatre grands axes, dont les trois premiers se relieraient aux trois niveaux de services (centraux, intermédiaires et locaux) et le dernier porterait sur la politique salariale.

55. Au *niveau central*, l’objectif doit être d’assurer un minimum de financement pour les services clés et la rationalisation des structures bureaucratiques. Ceci nécessite **une clé de répartition systématique des crédits entre les différentes directions et les autres niveaux du système sanitaire.**

56. Au *niveau intermédiaire*, il est urgent de remettre en vigueur les crédits de fonctionnement des « services provinciaux » et de les distinguer de la rétrocession faite au profit des Entités Administratives Décentralisées. Le Ministère devrait assurer que la reprise des crédits de fonctionnement soit accompagnée par **une réduction ou suppression des frais imposés par les structures provinciales sur les services locaux** (telles que les taxes d’inspection des zones de santé). L’objectif majeur devrait être d’assurer le financement du niveau intermédiaire par le niveau central. A l’heure actuelle, **il peut exister des transferts négatifs de la périphérie jusqu’aux services provinciaux, ce qui augmente la pression financière sur les malades (et leurs ménages) et mène à une diminution générale de la demande des soins.**

57. Au niveau des *services locaux*, l’objectif devrait être d’adopter et de renforcer le mécanisme de financement qui existe déjà et qui a montré des résultats : la modalité de « l’appui global » aux zones de santé est, celle qui a été utilisée pour le déboursement des fonds externes. Cette approche a pu répondre aux besoins des bailleurs en termes de gestion et d’efficacité et pourrait également répondre à ceux de l’état. Cette modalité a l’avantage de nécessiter ni (i) la mise en place de nouvelles structures, ni (ii) l’allocation des ressources par des biais de paiement peu fiables. Comme le montre la figure ci-dessous, **le transfert des ressources aux services locaux par le biais des services intermédiaires ne peut pas être garanti, alors que le transfert des ressources par le biais des ONGs/organisations/partenaires a déjà été éprouvée.**

Graphique 2.5 Utilisation des ressources propres sous forme d’appui global aux Zones



58. Dans le moyen terme, l'objectif devrait être **de renforcer la capacité de gestion des finances des services eux-mêmes, afin de réduire graduellement la dépendance de l'Etat sur les organisations adjointes et d'assurer le bon suivi des dépenses**. Ce renforcement nécessiterait d'abord d'un état de lieu des zones de santé et autres structures et d'identifier leurs besoins en termes de capacité gestionnaire (formation et équipement). Dans le court terme, cependant, le système décrit permettrait à l'état d'obtenir un impact maximal de ses dépenses limitées.

59. En ce qui concerne les *dépenses de personnel*: l'état devrait continuer de verser sa contribution aux salaires, qui peut être considérée comme une **subvention partielle, mais presque universelle, des services de soins**. La politique des salaires va sans doute suivre la politique salariale de la fonction publique : à ce stade, il reste à noter qu'une augmentation des salaires sur base **d'un taux forfaitaire** serait plus « progressive » qu'une augmentation sur la base d'un taux de multiplication appliqué à tout le barème. De plus, **un taux forfaitaire aurait un impact positif sur la répartition géographique des dépenses**, étant donnée la forte centralisation des cadres sanitaires dans les grades et échelons les plus élevés.

VIII. L'initiative PPTTE

60. L'objectif de l'initiative n'est pas de mettre à la disposition des autorités un paquet de ressources à distribuer entre les différents secteurs. En revanche, il serait beaucoup plus logique de considérer les fonds PPTTE comme un « appui budgétaire » destiné aux secteurs sociaux. Ceci permettrait le financement sur ressources propres de toutes sortes d'activités prévues par le Ministère (non seulement les investissements en capital) et garantirait un impact *additionnel* de nouvelles ressources.

61. La méthode de suivi proposée est celle de l'identification très claire au niveau du budget des dépenses de lutte contre la pauvreté qui regrouperait l'ensemble des dépenses pro-pauvres qui existent déjà dans le budget de l'état plus les « nouvelles » ressources. *L'augmentation* de l'ensemble des ces dépenses entre 2002 et 2003 (avant et après l'entrée du pays à l'initiative), doit correspondre à la valeur nominale de l'assistance mobilisée au point de décision (voir chapitre 1).

62. Le Ministère des Finances devrait ensuite préparer « un état de suivi budgétaire du fonds virtuel de pauvreté », pour vérifier que le montant alloué aux secteurs pro-pauvres a été réellement déboursé. Un comité de suivi serait mise en place, y compris des représentants du Ministère de la Santé, pour passer en revue plusieurs fois par an ce document de suivi. De son côté, le Ministère de la Santé devrait fournir au comité un rapport synthétique des activités, pour expliquer aux autres membres du comité comment les ressources en question ont été utilisées – et quel serait leur impact sur le terrain.

63. Le principe d'un tel **contrat de performance** (augmentation des ressources accompagnée par des rapports réguliers sur les objectifs et l'impact des dépenses effectuées) devrait être également appliqué aux budgets annexes. Les institutions bénéficiant actuellement de ces transferts/subventions ne sont, pour la plupart, pas en mesure de fournir ni un rapport d'activités, ni un bilan financier, ce qui permet le financement actuel de plusieurs organisations ou bureaux fictifs (sinon fictifs, peu efficaces). Dans le contexte des contraintes financières sévères, ce gaspillage des ressources n'est pas acceptable.

Résumé des recommandations

Dans le court terme, le Ministère devrait :

- Adopter une vision plus précise du **rôle régulateur de l'Etat** dans le secteur;
- **Rationaliser et simplifier les structures bureaucratiques**, y compris celles des bureaux quasi-autonomes ;
- Poursuivre l'option des augmentations de salaires sur la base **d'un taux forfaitaire** plutôt que d'une multiplication de tous les niveaux du barème ;
- Augmenter le financement à tous les niveaux, en expérimentant **le transfert des ressources propres de l'état selon le modèle de « l'appui global » aux zones de santé** ;
- Développer le partenariat avec le secteur privé basé sur les contrats de performance avec les prestataires des services.

Dans le moyen terme, il serait également important de :

- Renforcer la capacité des niveaux inférieurs (services provinciaux et zones de santé) en termes **de gestion financière**, (formation, équipement, etc.) ;
- Réduire éventuellement la dépendance de l'état (actuellement très importante) sur les partenaires pour l'exécution et suivi des dépenses.
- Rapprocher les efforts de gestion des **aides extérieures** (responsabilité actuelle de la D.E.P.) et du **budget de l'état** (responsabilité actuelle du Cabinet du Ministre et du Secrétaire Général) dans le cadre d'un effort commun de gestion du secteur ; renforcer la coordination.

Annexes au chapitre 2 (situées en fin de document)

Annexe 2.1	Financement des services du Ministère de la Santé Publique
Annexe 2.2	Mesures pour améliorer la stratégie du secteur
Annexe 2.3	Les objectifs sectoriels de la santé contenus dans le plan directeur
Annexe 2.4	Objectifs globaux en matière de Santé (DSRP-Intérimaire)
Annexe 2.5	Tableau des objectifs du millénaire (Secteur Santé)
Annexe 2.6	Mesures à prendre pour réaliser l'Objectif #5 du Plan directeur
Annexe 2.7	Coûts unitaires estimés par niveau de service
Annexe 2.8	Flux total des aides externes destinées à la santé
Annexe 2.9	Répartition des aides extérieures destinées aux zones de santé
Annexe 2.10	Proportion des zones de santé avec un appui externe, FY 2000
Annexe 2.11	Flux des aides destinées au secteur de la Santé (Intégrées)
Annexe 2.12	Flux des aides externes par bailleur et niveau de service
Annexe 2.13	Flux des aides externes par province et niveau de service
Annexe 2.14	Services de santé livrés par les églises et entreprises publiques (1996)
Annexe 2.15	Prévisions démographiques (Ministère de la Santé)

Chapitre III. Secteur de l'Éducation: Etat des Lieux

Table des matières

I.	Synthèse des conclusions et des recommandations.....	52
II.	Introduction et contexte.....	54
III.	La performance du système.....	56
	A. Couverture par niveau et couverture géographique	56
	B. Structure des scolarisations dans les différents types d'école.....	58
	C. La qualité de l'éducation reçue	59
IV.	Analyse des dépenses publiques.....	59
	A. Évolution des ressources publiques par niveau	59
	B. Analyse des dépenses de l'année 2001	61
	C. Les frais scolaires et d'autres dépenses imposées aux ménages	62
	D. Analyse de l'équité dans l'allocation des ressources	63
	E. Gestion Budgétaire	64
	F. Prochaines étapes et prévisions des besoins de financement	64
V.	Conclusions et recommandations	64

I. Synthèse des conclusions et des recommandations

1. Ce chapitre offre une vue d'ensemble des dépenses dans le secteur. Les principales conclusions sont les suivantes:

- *Le secteur de l'éducation est en régression.* Les taux de scolarisation paraissent faibles- le taux brut moyen au niveau du primaire est de 64% et celui du secondaire de 23%³⁵. Le taux d'achèvement est bas, seulement un élève sur quatre parvient à achever le primaire, et les taux d'abandon et de redoublement sont élevés et en augmentation. D'autres indicateurs de qualité sont tous aussi décourageants.
- *A présent, les ménages financent la majorité des dépenses pour l'école primaire.* La demande en éducation est forte, mais le taux d'inscription est en diminution depuis que la pratique évolue vers un financement presque entièrement privé des participants, une pratique qui ne pousse pas à promouvoir une éducation de qualité.
- *La contribution de l'Etat à ce secteur est faible.* Lors de ces dernières décennies, l'Etat a contribué pour moins de 1 percent de ses dépenses. Bien que ce chiffre ait atteint 5% en 2001, il reste loin derrière les objectifs annoncés du DSRP de 10%. En termes de PIB, la contribution de la RDC est de 0.6% du PIB. Ce taux est l'un des plus bas d'Afrique³⁶.
- *Les dépenses actuelles de l'Etat se concentrent presque exclusivement sur les salaires.* Bien qu'essentielle, cette pratique ne permet pas le financement d'investissements, de formations, et de matériel scolaire. En conséquence, ces dépenses sont répercutées sur les frais de scolarité.
- *La contribution des donateurs dans ce secteur est faible.* Le montant annuel des financements extérieurs est estimé à \$10-\$12 millions par an, loin derrière les montants reçus par d'autres secteurs et notamment le secteur de la santé. Ceci reflète en partie l'incapacité de l'Etat à projeter une vision d'ensemble des besoins par secteur, et de coordonner et mobiliser le soutien des donateurs.

2. Les auteurs de ce chapitre recommandent que le Gouvernement prenne des mesures pour produire une note de stratégie sectorielle définissant clairement le rôle de l'Etat vis à vis des autres instances qui pourvoient au domaine de l'éducation.

3. Cette note devrait souligner les responsabilités dans quatre domaines clés (i) définir et améliorer l'environnement dans lequel les services éducatifs sont délivrés en RDC; (ii) gérer et financer les interventions ciblées pour aborder les échecs du marché; (iii) collecter des données et suivre la performance; et (iv) mobiliser les ressources externes de financement (et suivre leur utilisation et leur impact). Spécifiquement, ces responsabilités devraient être liées à des mesures et politiques d'interventions des deux côtés de l'offre et de la demande:

- a) *Apporter des mesures supplémentaires pour améliorer l'accès:* (i) les dépenses récurrentes en éducation devraient doubler, et passer d'environ 4-5% du total des dépenses en 2002, à 8-10% en 2005; (ii) le Gouvernement doit s'assurer que ses financements parviennent aux provinces et aux régions dans les meilleurs délais; (iii)

³⁵ Couvre la période 2001-02, Banque Mondiale, Rapport d'Etat du Système Educatif de la République Démocratique du Congo, 2004.

³⁶ La moyenne de l'Afrique est de 4%.

il doit développer un protocole pour une possibilité de financement par les donateurs avec transferts directs aux écoles et autres institutions éducatives (voir chapitre 1).

- b) Influencer les acteurs du système pour accroître les inscriptions scolaires et décroître le taux des abandons: (i) puisque la principale raison pour laquelle les enfants ne vont pas à l'école primaire est l'incapacité des parents de payer les frais scolaires, il faudrait réduire les coûts privés de l'éducation afin d'augmenter le taux d'inscription. Pour réduire le taux d'abandon et de redoublement, il faudrait corriger le problème du manque de motivation de la part des enseignants, du manque de formation et non renouvellement du matériel de l'éducation; (ii) éliminer les transferts négatifs des périphéries vers le centre; (iii) mettre en place des mesures pour améliorer la qualité.*

II. Introduction et contexte

4. Les dépenses en éducation constituent l'investissement le plus important pour définir l'avenir d'un peuple et sa société. La RDC fait face à une situation de crise prolongée économique, sociale et politique imputable à une décennie d'instabilité. Le taux brut de scolarisation congolais se situe à 64 pour cent au primaire et à 23 pour cent au secondaire. Le taux d'analphabétisme congolais est de 33 pour cent, par rapport à 38 pour cent pour le niveau régional et les pays les plus pauvres.³⁷ Ceci représente un déclin net comparativement aux performances du passé, quand la RDC se trouvait à l'avant garde des Etats africains dans ce domaine.

5. La proportion de la population âgée de 0-14 ans est de 48 pour cent, et la population en âge de scolarisation pré universitaire représente 25 pour cent de la population totale. Les effectifs scolarisés, primaires et secondaires, sont près de 7 millions. Sur une population scolarisable au niveau du primaire et du secondaire qui s'élève à environ 16 millions de personnes, la moitié ne fréquente pas l'école, d'où la nécessité d'entreprendre des réformes. Enfin, le taux d'achèvement bas indique que les dépenses en éducation n'atteignent pas leur objectif; à savoir, une population capable de lire et de calculer.

6. A ce manque à gagner au niveau de la population générale il faudrait ajouter les enfants qui devaient à leur âge être dans les classes mais sont utilisés comme soldats; ils manquent du minimum d'éducation de base, et sont maintenant trop âgés pour fréquenter l'école primaire. Leur intégration dans la société est essentielle pour une paix durable.

7. Bien que *la demande reste assez importante dans le domaine de l'éducation, (où le TBS qui est de 64 pour cent au primaire, est supérieur au TNS qui est de 52 pour cent)*, la pauvreté constitue la contrainte majeure : beaucoup de familles ne peuvent pas envoyer leurs enfants à l'école faute de moyens financiers. Les frais de scolarité très élevés font que les parents choisissent de n'envoyer que certains enfants à l'école. Les filles sont le plus souvent défavorisées. Par contre, les taux élevés d'abandon et de redoublement résultant d'une détérioration dans la qualité de l'enseignement ont eu un impact négatif majeur sur la volonté des ménages à envoyer leurs enfants à l'école: le niveau d'encadrement des enseignants reste faible; les bâtiments scolaires se trouvent dans un état de délabrement avancé ; et il existe un manque généralisé de livres et de matériaux didactiques. Ces conditions font que les familles, affectent les enfants à des tâches rapportant un revenu aux ménages.

8. De l'autre côté, la capacité *d'offre des services* d'éducation est également insuffisante. Depuis l'indépendance, l'État a participé dans un partenariat public-privé-civil dans lequel il soutenait les fournisseurs des services éducationnels. Cependant, l'État n'a plus investi dans ce secteur depuis de nombreuses années (en infrastructure, mais surtout dans l'amélioration de la qualité de fonctionnement de ses services qui figure dans le budget courant), et a abandonné son rôle dans le partenariat État-église-civil-privé qui est unique en Afrique et reste un des points forts de la prestation des services sociaux. Avec la cessation presque complète des subventions publiques, cette prestation, qui devrait conserver son statut de «bien publique», a été confiée complètement aux marchés privés. Les églises et les organisations à but non-lucratif, comme les écoles publiques, sont obligées d'imposer des frais de scolarisation très importants.

³⁷ Le secteur de l'Education étant financé correctement dans le passé, la partie supérieure de la pyramide des âges est éduquée, cela explique que les taux soient supérieurs aux taux observés dans la région.

9. Quant au budget de l'État en 2001, la partie du budget consacrée à l'éducation est presque entièrement consacrée à payer les salaires des administrateurs et un peu plus du tiers (39 pour cent) des rémunérations totales des enseignants (les salaires publics sont complétés par des frais additionnels payés par les familles des étudiants: les «frais de motivation»). Dans les cas des familles les plus pauvres, les parents ne parviennent pas à supporter ces frais et l'enfant, souvent la fille, n'a pas accès à une éducation primaire. Les écoles publiques qui représentent moins de 10 pour cent du total, ne sont pas réhabilitées et se trouvent dans un état de dégradation avancé. Les intrants pédagogiques ne sont plus fournis et d'autres infrastructures comme les sanitaires sont dans un état déplorable. Seules certaines écoles gérées par les églises, qui reçoivent des fonds de l'extérieur, ou le secteur privé échappent à cette situation.

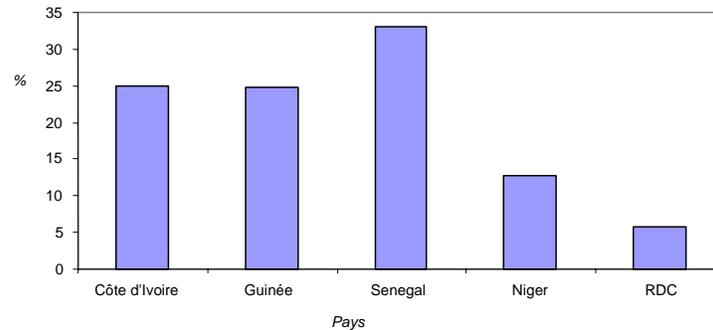
10. Cette situation globale est aggravée par la mauvaise distribution régionale des services de l'éducation qui favorise les populations de Kinshasa et les autres grandes villes. Le système d'administration est très centralisé et en dehors du système de distribution des salaires, il n'existe pas de mécanismes caractéristiques pour le transfert direct des ressources aux écoles³⁸. En RDC, le transfert direct reste encore plus compliqué à cause du manque de routes et de mécanismes de communication.

11. La qualité des systèmes d'information, de suivi et les modifications des programmes, ne permettent pas aux décideurs de la politique économique de cerner l'importance relative du secteur de l'éducation dans l'allocation budgétaire. La reconstruction du pays entraîne des priorités dans tous les secteurs avec pour conséquence une compétition accrue pour l'allocation des ressources de l'État entre tous les secteurs de la vie socio-économique. De plus le système de mise en œuvre et de suivi n'est pas efficace. En effet, les dépenses quotidiennes sont effectuées au niveau des ménages alors que les décisions qui influencent la politique financière sont prises par le niveau central qui n'a ni une maîtrise des données ni un processus d'acheminement des ressources vers les populations, encore moins des indications sur les priorités internes au secteur ou entre les différents secteurs dans le cadre de la reconstruction et de la relance du pays.

12. Actuellement, l'objectif déclaré dans le DSRP est d'arriver à consacrer 10 pour cent du budget à l'éducation (voir encadré, annexe 3.1). En 2001, le volume global des dépenses publiques d'éducation représentait 0,6 pour cent du PIB (comparé avec la moyenne en Afrique d'environ 4 pour cent du PIB). Ces taux sont parmi les plus bas au monde (graphique 3.1) et bien plus faibles que l'allocation de 20 pour cent des dépenses récurrentes globales au secteur de l'éducation recommandés pour l'Education Universelle.

³⁸ L'analyse est basée sur les dépenses des dernières années et donc ne tient pas compte des régions actuellement hors du régime fiscal du pouvoir central. Le minimum d'informations sur le comportement du système éducatif dans ces zones n'est pas disponible. C'est pourquoi l'essentiel de l'analyse qui suivra est, pour la plupart, faite sans considérer les provinces de Maniema, Orientale, Nord Kivu, Sud Kivu et les districts d'autres provinces qui ne sont pas sous le contrôle du gouvernement en 2001.

Graphique 3.1 Pourcentage du budget de l'État consacré à l'éducation



13. Pour 2002, la répartition intra-sectorielle des dépenses d'éducation fait apparaître une tendance à favoriser les sous secteurs du primaire, 45%, et du secondaire, 35% (Tableau 3.3)³⁹. Il convient de noter que ces dépenses sont essentiellement salariales.

14. En résumé, le système de financement éducatif est de plus en plus remplacé par un système d'autofinancement où les frais scolaires sont payés presque entièrement par les parents d'élèves. Malgré dix années de perturbation, l'Etat n'a jamais abandonné son rôle de parrain de l'école, bien qu'ayant à faire face à d'autres contraintes liées à un pays en guerre⁴⁰. Comme la pauvreté touche tous les niveaux de la société (le PIB/par habitant était de US \$109 en 2001), l'éducation, comme tous les services, est devenue un luxe pour une grande proportion de la population.

15. Toutefois, la solution ne peut constituer simplement en un programme de réhabilitation et de construction des salles de classe. Le gouvernement doit élaborer une politique sectorielle de développement soutenable de l'éducation, en prenant en compte tous les besoins, en matière de personnel et de fonctionnement ainsi que de construction, en même temps que sa capacité à financer ces activités. En d'autres termes, les autorités doivent considérer la question du financement alternatif et devraient dans les meilleurs délais s'appliquer à la mobilisation des ressources externes ou non-publiques. Par conséquent, la politique du secteur devrait préciser un rôle pour l'Etat, plausible et convaincant, comme coordonnateur et régulateur du secteur et comme fournisseur important des services.

III. La performance du système

A. Couverture par niveau et couverture géographique

16. Le *Taux Net de Scolarisation* en RDC est faible. Pour le pays total, le taux moyen au niveau du primaire est de 51.7 pour cent. Le taux brut de scolarisation est plus élevé, 64 pour

³⁹ L'allocation de 35 pour cent au secondaire représente une amélioration par rapport à la situation à 1987, où seulement 26 pour cent des dépenses totales ont été allouées au secondaire. Le primaire reste le même à 45 pour cent en 1987 et en 2002.

⁴⁰ Pendant cette période, les salaires d'enseignements ont toujours été payé d'après une échelle de salaires réduites.

cent pour le primaire, à cause du fait qu'il mesure le nombre total d'enfants fréquentant l'école primaire par rapport au nombre d'enfants entre l'âge de 6-11 ans. En ce qui concerne la scolarisation au niveau du primaire, il y a des grandes disparités entre les provinces, de 34.3 pour cent pour le taux net de scolarisation au Nord-Kivu à presque environ 76 pour cent pour Kinshasa. La scolarisation présente aussi de fortes disparités au niveau de l'accès et de la qualité des apprentissages.⁴¹ D'un côté, la province de Kinshasa, qui obtient les meilleurs résultats en terme de scolarisation, de l'autre côté, le reste du pays. Les taux de réussite (y compris pour les filles) y sont les plus élevés. De même, les taux de redoublement y sont les moins élevés avec une moyenne de 10 pour cent, comparé au 25 pour cent du Bas Congo.

17. Seulement un élève sur quatre parvient à terminer le primaire. L'UNICEF donne des indicateurs sur la qualité de l'enseignement en montrant le pourcentage d'enfants qui entrent en première année et qui atteignent la 5^{ème} année. Comme le montre le tableau 3.1, 56.9% d'enfants de la première année atteignent la 2^{ème} année et ce taux s'accroît d'année en année pour atteindre 78.6% d'enfants de quatrième année qui atteignent la 5^{ème} année. C'est à dire, pour le pays en total, seulement 24.8% pour cent d'enfants entrant en 1^{ère} année atteignent la 5^{ème}. En d'autres termes, sur un effectif de 100 élèves inscrits en première année, 25 seulement atteindront la classe de cinquième année. Les raisons évoquées par rapport à ce résultat médiocre résident dans le manque de motivation de la part des enseignants, le manque de formation et non renouvellement du matériel de l'éducation. Il en résulte que le système éducatif congolais fonctionne comme un véritable tamis, tel que seuls les brillants élèves y sont retenus. A cet égard, il y a peu de différence entre les sexes. En examinant les résultats par province, 41.1% d'enfants à Kinshasa qui entrent en 1^{ère} année atteignent la 5^{ème} tandis qu'au Nord-Kivu ou seulement 5.3% d'enfants entrant en 1^{ère} année atteignent la 5^{ème}. Cela dénote une inefficacité interne et un gaspillage de ressources.⁴²

⁴¹ Il n'existe pas d'enquête de ménage pouvant permettre d'apprécier l'équité en fonction de la position économique des groupes mais une analyse sur les taux d'accès, de rétention et de réussite sera faite en distinguant les différentes provinces du pays et le milieu urbain et le milieu rural. Les disparités dans la couverture seront mises en exergue.

⁴² En effet, il est communément admis que l'investissement au niveau du primaire n'est rentable que si l'élève parvient à achever le cycle. Pour optimiser les ressources, un effort important doit être fait pour maintenir les enfants à l'école en éliminant les facteurs qui causent les abandons.

Tableau 3.1: Pourcentage d'enfants entrant en 1ère année d'enseignement primaire et qui atteignent la 5ème année selon certaines caractéristiques socio-démographiques					
Caractéristiques	% de la 1ère à la 2ème	% de la 2ème à la 3ème	% de la 3ème à la 4ème	% de la 4ème à la 5ème	% de ceux de la 1ère année qui atteignent la 5ème
Milieu de résidence					
Urbain	67.5	77.0	79.0	81.9	33.6
Rural	52.4	70.7	74.0	75.9	20.8
Province					
Kinshasa	73.3	83.8	81.7	82.0	41.1
Bas-Congo	59.2	74.6	70.4	81.1	25.2
Bandundu	63.2	86.6	84.8	87.9	40.7
Equateur	48.4	66.5	62.7	76.3	15.4
Orientale	51.9	68.9	77.5	69.3	19.2
Nord-Kivu	39.6	42.3	55.3	57.7	5.3
Sud-Kivu	62.2	61.5	66.9	71.4	18.3
Maniema	55.1	74.0	78.6	84.0	26.9
Katanga	49.7	66.3	72.7	76.1	18.2
Kasai Oriental	59.1	78.6	82.0	83.7	31.9
Kasai Occidental	64.4	82.1	85.7	84.3	38.2
Niveau de pauvreté					
Plus pauvres	47.2	67.7	72.3	77.5	17.9
Pauvres	51.9	63.6	74.4	78.9	19.4
Moyens	55.6	69.4	75.7	72.7	21.2
Riches	58.0	74.6	74.6	79.5	25.7
Plus riches	72.4	85.7	80.3	81.6	40.7
Sexe					
Masculin	57.8	72.9	76.2	79.2	25.5
Feminin	55.9	72.8	75.8	77.8	24.0
Ensemble du pays	56.9	72.9	76.0	78.6	24.8

Source: UNICEF, MICS2/2001

18. Le *taux moyen de redoublement* pour le pays est de 16 pour cent ce qui n'est pas bien loin de la norme maximale qui est de 20 pour cent. Les redoublements comme les abandons constituent des sources d'inefficacité et de gaspillage des ressources.

B. Structure des scolarisations dans les différents types d'école

19. L'éducation est offerte par des écoles publiques et des écoles privées en RDC. Pour les écoles publiques, il existe des écoles qui sont construites et gérées par l'État (non-conventionnées), et des écoles religieuses construites et gérées par les églises (conventionnées Catholiques, Protestantes, Kimbanguistes, Islamiques). Le secteur privé comprend des écoles qui sont entièrement gérées par des agences privées. Dans les sept provinces pour lesquelles des données sont disponibles, deux tiers des enfants du primaire se font éduquer dans des écoles gérées par les églises. Parmi ceux-ci, pour les sept provinces, l'église Catholique est majoritaire en instruisant 73.5 pour cent des élèves des écoles confessionnelles. Les Eglises Protestantes suivent ensuite avec 22.1 pour cent des élèves, les Kimbanguistes avec 3.9 pour cent, et les Islamistes avec 0.5 pour cent. Par province, la même tendance se dégage. Des exceptions se manifestent en Équateur où les Catholiques et les Protestantes se partagent l'enseignement primaire. Au Bas Congo, les Kimbanguistes instruisent 11.1 pour cent des élèves primaires.

C. La qualité de l'éducation reçue

20. Des informations du Ministère de l'Éducation met en relief les compétences des élèves dans les différentes matières pour les quatre provinces du Kinshasa, du Bas Congo, du Kasaï Occidental et du Katanga (voir annexe 3.2, tableau 11). Les résultats montrent la faiblesse des enfants en Orthographe. A Kinshasa et dans le Bas Congo, plus de 90% des filles de quatrième année de l'école primaire ont des notes *insuffisantes* en Orthographe. On note en compréhension de texte, de faibles résultats particulièrement au Kasaï Oriental où 93% des filles et 94% des garçons ont reçu des notes insuffisantes. Les notes en Calcul sont légèrement meilleures et se situent entre 44% pour les garçons de Kinshasa et 68% pour les filles du Kasaï Oriental. Les notes en Connaissances Générales sont les meilleures avec en moyenne 30% d'élèves ayant eu des notes insuffisantes. Ces résultats mettent en relief la médiocrité du système de l'éducation primaire en République Démocratique du Congo.

21. Pour toutes les écoles publiques y compris les écoles confessionnelles, au primaire l'État paie le même montant de salaires (environ \$10 US par mois). Mais les contributions payées par les parents (frais de motivation) viennent compléter les émoluments des enseignants. Ils se situent par exemple d'un montant élevé de \$80 par mois à Kinshasa pour certaines écoles Catholiques riches, mais dans d'autres régions la rémunération totale peut être aussi minime que \$15-\$20 par mois. De plus, les salaires sont à un niveau tellement bas, que aucune augmentation des salaires des enseignants n'impliquera pas nécessairement une baisse majeure des frais motivation exigés des parents.

IV. Analyse des dépenses publiques

22. La contribution de l'État au financement de l'éducation en RDC est marginale. Le présent chapitre va essayer d'analyser les dépenses d'éducation en examinant l'évolution des ressources d'éducation, la contribution des différents bailleurs de l'éducation, l'appréciation de la contribution publique et des coûts unitaires et celle des ménages.

A. Évolution des ressources publiques par niveau

23. Les dépenses totales d'éducation se composent de la contribution de chacune des sources de financement public à l'effort d'éducation. On distingue les dépenses de fonctionnement récurrentes (salaires du personnel enseignant et non enseignant, intrants pédagogiques, frais d'examen, entretien des locaux) et les dépenses en capital (réalisation d'infrastructures éducatives et de mobiliers scolaires).

24. Le système éducatif de la RDC a connu en 1960 un financement public très satisfaisant avec environ 30 pour cent du budget de l'État destiné à l'éducation. La crise a commencé le début des années 1980 quand l'État a progressivement réduit ses dépenses dans le secteur, jusqu'aux années 1990 où l'État a entraîné un désengagement presque total de l'État dans le financement du système éducatif. En 1992, la RDC consacrait 1 pour cent de son budget à l'Éducation. La baisse drastique des dépenses publiques dans l'éducation depuis plus de dix ans a forcé les familles à prendre le relais de l'État et à s'organiser autour des églises qui ont pris en charge la gestion des écoles. En 2001, l'effort public d'éducation a repris et l'État a consacré au secteur de l'éducation environ 5,8 pour cent de son budget; toutefois, les chiffres préliminaires de l'exercice 2002 sont moins satisfaisants, avec un montant total (EPSP, ESU et Recherche scientifique) d'à peu près FC 2,1 bn dans les premiers six mois de l'année—l'équivalent de FC 4,2 bn comme base annuelle, soit une réduction nominale prévue d'environ 20%.

Tableau 3.2 Distribution et évolution des dépenses publiques d'éducation

(millions de FC)		
	2000	2001
Dépenses courantes	2,524	5,290
Préscolaire et Primaire	1,213	2,352
Secondaire	792	1,837
Formation des maîtres	-	-
Enseignement Supérieur et Recherche	330	915
Administration	189	187
Depenses en capital		200
Sources nationales		200
Financement extérieur		0
Financement extérieur récurrent	1,415	2,445

Source: SECOPE, Fonction Publique, Service de la Paie

Note : Le tableau présente le budget exécuté en termes nominaux. En 2001, le Franc Congolais, FC, a été dévalué de 50 FC a 312 FC par dollar ce qui a contribué en partie, à l'augmentation nominale des montants exécutés des dépenses entre l'année 2000 et l'année 2001.

25. Les dépenses publiques peuvent être considérées dans le contexte des dépenses totales du secteur (c'est à dire, toutes sources de financement confondues) mais aussi selon chaque niveau du secteur. Pour le financement de l'enseignement primaire, la contribution de l'Etat en 2001 était de 2% des dépenses totales: l'Etat congolais cessaient de payer les enseignants une salaire suffisante, ne fournit pas les intrants pédagogiques et n'assure pas la formation continue ou initiale des enseignants. Or, ce type de dépenses constitue un facteur majeur de la durabilité du système puisque la qualité de l'enseignement en dépend.

26. Durant les 10 dernières années, les investissements sur ressources propres dans le secteur de l'éducation ont été négligeables, voir nuls, pendant que l'aide extérieure est restée très faible. Parmi les bailleurs de fonds, la Coopération belge et l'UNICEF ont été depuis des années les seuls intervenants importants du secteur. A la fin décembre 2001, la totalité des allocations des donateurs égalait \$57 millions, dont \$40 millions non déboursés. Le montant annuel disponible est de \$10-20 millions environ pour la période 2002-2005. Les ressources des donateurs sont considérablement plus faibles pour le secteur de l'éducation que pour les autres secteurs, ce qui reflète partiellement le déficit du Ministère de l'Education dans son rôle de coordination générale.(voir Annexe 3.3 sur le portefeuille des Aides Extérieures).

27. Dans ce contexte, le financement des écoles a été confié presque entièrement aux ménages, dont la contribution s'élève à 97 pour cent des dépenses totales.⁴³ Les ménages financent l'essentiel du traitement des maîtres et toutes les autres dépenses courantes du système. Les églises et ONGs contribuent par leur capacité de gestion, coordination et de suivi.⁴⁴ Ces structures dont le rôle organisationnel dans le secteur est primordial ne sont pas en mesure en général d'apporter aux services des ressources financières.

⁴³ Des études menées plus tard suggèrent que la contribution des parents s'élève entre 80-85 pour cent. (Rapport d'Etat du Système Educatif de la République Démocratique du Congo, Banque Mondiale, 2004).

⁴⁴ En terme de financement, la contribution ONG est minimale. Même les écoles gérées par les églises dépendent sur la contribution financière des parents.

Tableau 3.3 Evolution et Part des Dépenses d'Education et par Niveau

Année Niveau	2000	2001
	Salaires et Hors Pers.	Salaires et Hors Pers.
Primaire	48.0%	44.5%
Secondaire	31.4%	34.7%
Enseignement Supérieur et Recherche	13.1%	17.3%
Administration	7.5%	3.5%
Dépenses Totales éducation	100.0%	100.0%

Source: SECOPE, Ministère de l'Education et Fonction Publique, Service de la Paie

B. Analyse des dépenses de l'année 2001

28. Composition du budget public. En 2001, comme le montre le tableau 3.3, du total des dépenses courantes pour le secteur de l'éducation, 44,5 pour cent ont été consacrés à l'enseignement primaire contre 48 pour cent en 2000. L'enseignement secondaire représente 34,7 pour cent des dépenses alors que l'allocation au niveau supérieur ne représente que 17,3 pour cent des ressources de l'année. Ces dépenses sont essentiellement consacrées aux provinces et territoires sous contrôle gouvernemental.⁴⁵

29. Comme nous l'avons indiqué, les dépenses publiques d'éducation sont constituées essentiellement de salaires. Les autres dépenses hors personnel servent presque exclusivement à la organisation des examens terminales pour le secondaire, et pour assurer le fonctionnement des administrations centrales, notamment le cabinet du Ministère de l'Éducation Nationale. Les dépenses destinées à améliorer de la qualité des apprentissages sont inexistantes.

30. Le salaire moyen public de l'enseignant au niveau du primaire et du secondaire est d'environ 35,900 Francs congolais par année, représentant un peu plus que le PIB par habitant estimé (en 2001, \$US 109). Ce qui fait de la RDC l'un des pays qui assure l'un des plus faibles revenus publics pour ses enseignants. Au niveau du supérieur, la rémunération des enseignants est autour de 44,100 francs congolais soit environ 1,2 fois le PIB par habitant. Avec la contribution des parents sous forme de frais de motivation, le traitement des enseignants au niveau du primaire et du secondaire arrive à environ 4,1 fois le PIB par tête. La moyenne en Afrique Subsaharienne est de 5,6 fois le PIB par tête. La question du traitement salarial public des enseignants doit être examinée avec la plus grande attention.

⁴⁵ Ces proportions des dépenses par niveau s'appliquent aux provinces et territoires sous contrôle gouvernemental en 2000-2001.

Tableau 3.4 Comparaison Internationale du salaire des Maîtres

PAYS	Salaires Moyen des Maîtres du Primaires Multiple du Revenu par Tête	Salaires Moyen des Maîtres du Secondaire Multiple du Revenu par Tête
Afrique centrale		
RCA	9.5	6.7
Tchad	6.5	13
Gabon	2.3	5.3
RDC (sans sursalaires versé par les parents)	1.1	1.3
RDC (avec sursalaire)	4.4	4.6
Afrique de l'Ouest		
Burkina Faso	9.1	9.5
Ghana	1.8	2.9
Mali	9.4	3.5
Togo	4.9	8.9
Cote d'Ivoire	7.7	9.5
Afrique de l'Est		
Burundi	7.0	7.9
Ethiopie	10.8	15.7
Afrique Australe		
Afrique du Sud	3.7	4.4
Botswana	2.0	3.4
Océan Indien		
Comores	2.6	7.0
Madagascar	1.4	4.0
Iles Maurice	1.6	1.2
Afrique Subsaharienne	5.6	8.0

Source: Données mondiales de l'éducation 4eme édition Banque Mondiale

C. Les frais scolaires et d'autres dépenses imposées aux ménages

31. Depuis les années 1990, en dehors des salaires de base payées par la fonction publique, le système éducatif congolais est un système public déconcentré financé par les ménages. Les ménages sont supposés financer le coût d'administration du système éducatif, la formation continue des maîtres, les rémunérations des enseignants, le coût des examens et d'autres charges. Les contributions des ménages comprennent le minerval, les frais de motivation, les frais de fonctionnement, les frais d'intervention ponctuelle, l'imprimerie, et le TENAFEP (examen terminal du primaire):

- Le Minerval qui est une taxe pour l'éducation versée au Trésor Public à raison de 100FC par an et par élève. Une part de 20 pour cent est reversée à l'école d'origine de l'élève. Les 80 pour cent restants sont prélevés par les services du Trésor et les structures provinciales. Les ménages ont contribué au Minerval qui était la seule taxe obligatoire avant l'éclatement du système éducatif;

- Les frais de motivation versés par les parents aux écoles pour assurer une prise en charge du complément de salaire des enseignants du secteur public⁴⁶. Ce montant varie en fonction du type d'école et des capacités économiques de la communauté. Ils peuvent varier de 500 francs à 24,000 francs congolais par trimestre.⁴⁷ Cette contribution ou frais de scolarité permet de prendre en charge plus de 80 pour cent du traitement salarial des enseignants du secteur public;
- Les frais de fonctionnement sont aussi perçus en même temps que les frais de motivation. Ils servent à assurer le fonctionnement courant de l'école, les charges administratives des réseaux, et l'inspection. Comme les frais de motivation, ils sont prélevés par trimestre et varient par province; et
- D'autres frais comme la contribution pour la promotion scolaire, les frais de participation aux examens (TENAFEP), la prime d'assurance et les frais d'interventions ponctuelles sont aussi à la charge des parents d'élèves.

32. Il n'existe presque pas de système réel d'école publique financées par l'Etat mais des structures privées décentralisées financées par les parents. En effet, si le système fonctionnait, les parents devraient normalement contribuer à ce financement en ne payant que le Minerval. Or, ce n'est pas le cas. Etant donné que les enseignants refusent d'exercer leur activité due à l'insuffisance des salaires versés par l'Etat, de ce fait les parents sont contraints de payer le supplément du salaire que les enseignants devraient percevoir, contribution que l'Etat refuse de prendre en charge. En définitive, les parents supportent ce fardeau injuste qui aurait dû être le rôle de l'Etat.

D. Analyse de l'équité dans l'allocation des ressources

33. L'allocation des ressources comme pour la scolarisation est nettement en faveur de la province de Kinshasa et de Bandundu. Les ressources publiques par élève hors fonctionnement courant reçues à Kinshasa durant l'année 2001 sont de 12 FC contre 10 FC à Bandundu, 2 FC dans les deux provinces du Kasai et seulement de 1 FC dans la province de l'Équateur.

34. Les statistiques ministérielles (SECOPE) attribuent un salaire à chaque enseignant. Cependant, au niveau du versement des salaires par la fonction publique de disparités existent dans la pratique à cause d'un nouveau barème mise en place en mai 2001. Ce qui fait que dans la province de Kinshasa, les enseignants reçoivent en 2002 leurs salaires selon le nouveau barème mais les autres provinces paient leurs enseignants toujours selon l'ancien barème (ce qui représente 70 pour cent du traitement officiel)⁴⁸. En ce qui concerne les dépenses hors personnel, toutes les ressources sont absorbées par le niveau central et principalement les administrations du Ministère de l'Éducation.

⁴⁶ L'Etat n'a jamais abandonné son rôle comme fournisseur des services éducatif; mais le salaire reçoit par les enseignants ne suffise pas pour assurer la continuation de services. Dans ce domaine, les frais de motivations, versé aux enseignants par les parents, ont pris forme.

⁴⁷ Il y a une forte variation en terme de frais de motivation. Un montant de 24,000 est très élevé et se trouve uniquement dans les écoles riches à Kinshasa. Des enquêtes menées dans le processus du Rapport d'Etat du Système Educatif de la République Démocratique du Congo suggère une moyenne de 3,200 FC par an, avec une gamme de 90-32,000 FC par an.

⁴⁸ A Kinshasa, les enseignants reçoivent une « transportation allowance », ce qui n'est pas payé aux enseignants aux autres provinces. Alors, à Kinshasa, les enseignants sont payés d'après le nouveau barème.

E. Gestion Budgétaire

35. Le système des dépenses éducatives congolais est très centralisé malgré l'étendue du territoire et la déconcentration du système d'enseignement proprement dit. Il n'existe pas un système pouvant permettre un aperçu global sur les coûts, une appréciation de la contribution réelle de chacune des sources de financement à l'effort d'éducation, une coordination entre les principaux fournisseurs de service (conventionnés ou privés), une budgétisation optimale et une mobilisation efficace des ressources. Cette absence de clé de répartition conduit à un accaparement des ressources hors personnel par le niveau central qui s'attribue la quasi-totalité du budget de fonctionnement de l'éducation laissant les écoles dans un dénuement total et sous la seule responsabilité des parents d'élèves.

36. La planification aussi constitue un des maillons faibles du système éducatif. Il n'existe pas une carte scolaire permettant d'apprécier les efforts faits et ceux restant à faire et intégrant tous les indicateurs pertinents pour un bon développement sectoriel. Cette difficulté dans la planification est sûrement due à la conjonction du manque de ressources financières, de ressources humaines qualifiées et à l'absence d'un système de suivi et de contrôle.

F. Prochaines étapes et prévisions des besoins de financement

37. *Il existe un écart de financement important dans le domaine de l'éducation. La première mesure pour entamer la réduction de cet écart serait d'articuler dans les meilleurs délais une stratégie de définition du rôle de l'état basée sur une estimation réaliste mais détaillée.*

38. Sans sous-évaluer le besoin urgent des ressources nouvelles liées au secteur éducatif, il est souhaitable que le gouvernement, en développant sa stratégie sectorielle, commence par rompre le déclin continu du secteur, et va dans le sens d'un programme de stabilisation incluant une planification plus détaillée et plus décentralisée de l'éducation primaire universelle. Un tel plan inclurait l'établissement d'une carte scolaire, un recensement complet des enfants, une conception des services éducatifs alternatifs pour les différents groupes cibles, et la prise en charge des changements administratifs nécessaires pour donner les pouvoirs aux autorités provinciales. Une estimation des ressources nécessaires et des coûts de réhabilitation seraient prématurés sans un tel plan.

39. Toutefois, en préparant les ressources éventuelles que le Congo va recevoir pour développer ses secteurs, et assurer que le secteur éducatif ait la capacité d'absorption nécessaire pour garantir un bon emploi – et impact – de ces fonds. Il serait important alors de garder pour l'état un rôle très clairement défini de *coordonnateur du secteur*, chargé de la définition de la politique d'éducation, la régulation des pratiques et des standards, la collecte des données ainsi que la mobilisation et le suivi des fonds extérieurs. Bien évidemment, il n'est pas nécessaire que l'Etat soit responsable de la totalité du service effectué sur le terrain mais il doit au minimum prendre en charge, les objectifs, politiques et normes de ce secteur.

V. Conclusions et recommandations

40. Les observations principales de ce chapitre peuvent être présentées ainsi:

- Le système d'éducation en RDC est en crise: le taux brut de scolarisation est non seulement faible mais en décroissance. Ainsi le taux brut moyen au niveau du primaire est de 64% et de 23% au niveau du secondaire. Seulement un élève sur quatre parvient

à terminer le cycle primaire et les taux d'abandon et de redoublement élevés sont en augmentation. Ces tendances reflètent une crise du système à deux niveaux:

- i. **Du côté de l'offre**, il y a un financement insuffisant pour les investissements de base, formation et matériel, et les subventions de l'Etat dans le secteur de l'éducation sont pratiquement inexistantes. Enfin, il faut noter que la question de la rémunération est incontestablement l'obstacle majeur dans le processus de ré-institutionnalisation de l'enseignement supérieur.
- ii. **Du côté de la demande**, les parents sont obligés de prendre en charge le financement des services. Cependant, cette participation à travers les frais d'inscription, trop bas pour financer un service éducatif de qualité, sont suffisamment élevés pour décourager la participation. De plus, en l'absence de financement gouvernemental aux niveaux intermédiaires (services pour les régions et les provinces), cet apport des ménages fait l'objet de prélèvements par le niveau intermédiaire de la hiérarchie afin de subventionner les services régionaux et nationaux tels que les inspections et les examens. Ces transferts négatifs constituent une taxe informelle sur l'éducation.

• **Par ailleurs, les contributions des donateurs extérieurs ont été négligeables dans ce secteur.** Le montant des aides extérieures pour l'éducation est estimé à \$10-20 millions par an environ, alors qu'en comparaison, quelque \$130 millions par an sont consacrés au service de la santé. La faible contribution des donateurs est la conséquence de l'absence de structures de coordination au niveau de l'Etat. Ainsi, Le Ministère de l'éducation, lui-même sous-financé, n'a pas la capacité de produire une vue d'ensemble des besoins de ce secteur, ni d'aider les donateurs à identifier les opportunités pour une intervention financière.

41. Ces observations donnent lieu à une série de recommandations :

A. Le rôle de l'Etat dans le secteur de l'éducation

- De manière générale, l'Etat devrait concentrer ses ressources sur des priorités et responsabilités bien définies afin de maximiser l'efficacité et assurer un soutien efficace à tous les pourvoyeurs de services éducatifs, et non pas seulement les nombreux Ministères liés à l'éducation. Les responsabilités de l'Etat devraient se concentrer sur des activités pour lesquelles il existe une justification précise de l'implication du secteur public: tels que la définition de la stratégie, la distribution des ressources vers les zones les plus défavorisées. Ces responsabilités devraient être clairement définies dans une note stratégique sectorielle. A l'intérieur du cadre établi par cette note conceptuelle (qui devrait clairement définir le rôle et les limites de l'Etat et devrait reconnaître le rôle limité du Gouvernement dans la pratique du service de l'éducation), les interventions à court terme suivantes devraient être adressées afin de pallier aux insuffisances courantes du système.

B. Mesures parallèles pour augmenter l'accès à l'éducation

- **Les dépenses récurrentes de l'éducation devraient doubler** d'environ 4-5% en 2002 à 8-10% du total du budget de l'état en 2005. Sur le montant alloué, pas moins de 75% devrait être réservé à l'éducation primaire et secondaire groupées et un minimum de 50% à l'éducation primaire seule. Compte tenu de la fragilité des autres mécanismes de transfert des ressources aux écoles et institutions éducatives, les augmentations devraient se concentrer sur le réseau de salaire qui est beaucoup plus fiable (taux de fuites plus faible) que sur les autres formes de transfert. Les dépenses d'investissement

devraient être assurées à travers: (i) le projet multi-secteur, multi-donateurs (PMURR), et (ii) à travers la fenêtre de financement telle que décrite ci-dessous.

- **Le paiement partiel des salaires des enseignants devrait être considéré comme une subvention à l'éducation** et en conséquence, il devrait aller aux écoles qui en ont le plus besoin. En particulier, les écoles qui sont dans l'incapacité de limiter les contributions parentales à un montant fixe-standardisé par les autorités de la province, voir ci-dessous – ne devraient plus être éligibles pour les paiements des salaires par l'Etat. Ceci éviterait l'allocation des ressources de l'Etat à des écoles où les contributions des parents sont déjà élevées.
- **Rétablir le financement budgétaire pour les services éducatifs régionaux aux niveaux intermédiaires** (voir chapitre 1 et ci-dessous, élimination des transferts négatifs/renversés). Développer un protocole de financement pour les donateurs qui leur permettrait d'effectuer des transferts directs aux écoles et autres institutions éducatives (voir chapitre 1). Cette fenêtre devrait mettre un montant raisonnable à la disposition des écoles ou aux collectivités locales /groupe d'écoles, comme appui général à dépenser selon des règles pré-déterminées (par exemple: 30% investissement de capital et maintenance des infrastructures, 25% pour l'équipement des classes et le matériel, 25% pour les primes de performance (i.e. soutien de salaire), 20% formation). Les modalités précises de cette fenêtre de financement devraient être développées en collaboration avec le Ministère des Finances, du Plan et de l'Intérieur entre maintenant et la fin de l'exercice 2002. Ce plan devrait présenter des accords détaillés pour la gestion et suivi transparent des dépenses, et devrait suivre en principe le protocole déjà en place au Ministère de la Santé.

C. mesures de demandes parallèles afin d'accroître le taux d'inscriptions et décroître les abandons

- **Réduire le coût de l'éducation à la charge des ménages afin d'augmenter le taux d'inscription et réduire les abandons et les redoublements.** A court terme, ceci pourrait être accompli avec des mesures de politiques simples telles que: (a) suspension provisoire de l'uniforme obligatoire, et (b) élimination du *Minerval et autres coûts* pour le paiement des services centraux et régionaux (tels que les taxes d'inspections et d'examens). A moyen terme, les autorités provinciales devraient établir (et contrôler) une limite locale réaliste pour les frais d'inscription qui devraient être largement publiés et clairement affichés dans toutes les écoles et les institutions. En même temps, une fenêtre d'offre parallèle devrait être établie afin de transférer les ressources directement aux écoles qui (a) sont localisées dans les endroits avec un taux de pauvreté élevé et un taux d'inscription faible et (b) qui ont un historique de (i) bonne méthode d'enseignement et de rétention des élèves, (ii) gestion financière et reporting fiables.
- **Éliminer les transferts négatifs de la périphérie vers le centre.** Le Ministère de l'Éducation devrait exercer une forte pression pour un retour au système budgétaire dans lequel les transferts sont fait indépendamment aux services provinciaux (i.e. les représentants régionaux des Ministères de l'éducation). Cependant, la restitution de ces opérations de crédit devraient faire partie d'un contrat clair dans lequel les services provinciaux acceptent de cesser de prélever une part des frais collectés par les écoles.
- **Mettre en place des mesures pour accroître la qualité.** Ces mesures devraient se concentrer sur (a) la mobilisation des sources de financement ou d'investissement pour les formations, les équipements et la réhabilitation des locaux; (b) la définition de

normes au niveau national et provincial, comprenant la publication et le développement du curriculum et d'examens/tests nationaux normalisés.

Annexes au chapitre 3 (situées en fin de document)

Annexe 3.1	La politique récente d'éducation
Annexe 3.2	La performance du système
Annexe 3.3	Portefeuille des aides extérieurs

Chapitre IV. Secteur des Transports et des Travaux Publics : Etat des Lieux

Table des matières

I.	Synthèse et recommandations	69
II.	Introduction et Contexte	71
	A. Organisation institutionnelle	71
	B. Situation du secteur	72
	C. Orientations et objectifs stratégiques	73
III.	Situation actuelle des dépenses publiques dans le secteur	74
	A. Secteur des transports	74
	B. Secteur des travaux publics	76
IV.	Recommandations	78
	A. Secteur des transports	79
	B. Secteur des travaux publics	79
	C. Le financement de l'entretien routier	81

I. Synthèse et recommandations

1. Ce chapitre offre une vue d'ensemble des dépenses dans le secteur des transports, l'accent étant mis sur la reconstruction et l'entretien du réseau routier national. Voici les principales conclusions :

- La responsabilité de la gestion du secteur et du réseau routier est dispersée au travers de plusieurs ministères et organismes gouvernementaux et quasi-gouvernementaux.
- Le gouvernement, représenté par les ministères *du Transport, des Travaux Publics, de l'Agriculture et de la Pêche* joue **un rôle très limité dans le financement du** secteur transport: moins de 3 millions de dollars US ont été affectés à ces ministères dans le budget 2002, alors qu'on estimait à environ 2,7 millions de dollars US les revenus fiscaux de ce secteur: les transferts nets sont donc minimes.
- Le secteur des transports se caractérise par une *présence très importante du secteur public dans l'exploitation des services de transport*. La majorité de l'activité est réalisée par **les entreprises publiques** dont le chiffre d'affaires en 2001 a été estimé à environ 217 millions de dollars. Néanmoins, la situation pléthorique des entreprises, leur inefficacité et leur endettement ont provoqué des déficits dont le cumul est estimé à environ 43 millions de dollars US, soit 1% du PNB (2002).
- Ces dernières années, le système n'a pas été en mesure d'entretenir ne serait-ce qu'**un réseau limité** de routes prioritaires, voies ferrées et canaux. Pour exemple : les dépenses totales pour l'entretien des routes en 2001, y compris l'aide extérieure de l'Union européenne, se sont élevées à 27,4 millions de dollars US, alors que les coûts d'entretien sont estimés à environ 145 millions de dollars US par an.
- D'ailleurs, le secteur transport **est désavantagé plutôt que soutenu** par le secteur public et ce, de deux manières: tout d'abord, en tant que principal client des entreprises de transport, l'Etat continue à engager des frais qu'il ne paie pas, contribuant de ce fait à grossir la dette; ensuite, l'Etat a institué et maintient un impôt défavorable et un régime de normalisation. Ces effets ne sont pas contrebalancés par les subventions minimales et les transferts effectués dans le budget annuel.
- En conclusion, **une stratégie du secteur** été développée entre 2001-02, soulignant l'importance (i) de l'investissement à grande échelle (ii) d'une association avec le secteur privé, (iii) d'une libéralisation des prix, (iv) de la restructuration des entreprises publiques et (v) d'une meilleure gouvernance. La mise en place future de cette stratégie aura un impact significatif sur le budget, mais cet impact n'a pas été encore calculé.

2. En fonction de ces observations, un certain nombre de recommandations sont présentées ci-dessous.

a. Dans le secteur transport

(i) *Adoption d'une nouvelle stratégie pour contrôler les entreprises publiques dans le secteur transport* (définir en détail une stratégie pour les entreprises). Le gouvernement doit revoir sa politique sur les entreprises de transport : la façon dont elles devraient fonctionner, être financées, et la façon de développer leur rôle pour garantir un financement qui corresponde aux besoins d'entretien et aux investissements à moyen et long terme. La nouvelle politique devrait également prendre des dispositions pour (a) identifier et régler aux compagnies de transport la totalité de la dette accumulée qui leur est due par l'Etat, (b) réduire le nombre d'employés par l'application d'un plan de retraite anticipée et (c) financer le recours à des services sociaux actuellement fournis par les entreprises de transport.

(ii) *Une évaluation précise des passifs exigibles encourus par l'Etat et ses filiales, y compris Gécamines*, en échange de services fournis par les entreprises de transport.

(iii) *Une évaluation du régime fiscal actuel et de son impact sur chacun des sous-secteurs transport* ainsi qu'une évaluation de l'adéquation (et de la rentabilité) des pratiques en vigueur pour le rétablissement du budget et la perception des revenus.

b. Dans le secteur des travaux publics/routes :

b.1 à court et à moyen terme :

(iv) Restructuration de l'Office des Routes (ODR), incluant un plan de retraite anticipée pour s'assurer que toutes les réductions de personnel s'effectuent sans heurts et sans répercussions sociales négatives. L'ODR restructuré devrait être responsable de la planification et de l'entretien des routes, des études, de l'inspection et du suivi des travaux courants. On propose un budget moyen [voir tableau 3]- ce budget tenant compte des dépenses pour l'entretien des routes - qui, de 5 millions de dollars par an en 2003 passerait à 30 millions par an en 2006. Ce budget devrait être accompagné d'augmentations proportionnelles à tous les travaux routiers effectués par les entrepreneurs privés pour que, d'ici 2006, environ 25 millions de dollars US sur les 30 proposés dans le budget soient exécutés par les entreprises privées. Le potentiel actuel de la régie compte tenu de l'état de son parc permet la génération d'un total annuel d'environ 6 millions US\$ (référence paragraphe 30.)

b.2 à moyen et à long terme :

(v) *Développer un « Fonds Routier » qui pourrait être mis en place d'ici à 2006*. La conception d'un tel fonds (i) devra tenir en compte l'hétérogénéité du réseau et les difficultés de communications, aussi bien des personnes que des informations, dont une *décentralisation de gestion s'avère nécessaire* pour rapprocher au maximum les centres de décision de ceux de l'exécution et (ii) mettre l'accent sur *indépendance du Fonds* de l'organisme de mise en oeuvre des programmes qu'il finance (le fonds routier est un mécanisme de financement et non une agence d'exécution ; son rôle est limité à canaliser des fonds et devra être géré par un Conseil d'Administration indépendant). Une

proposition de fonds routier est exposée dans l'annexe a ce chapitre et devrait faire l'objet d'une étude spécifique, à réaliser a partir de 2004.

II. Introduction et Contexte

A. Organisation institutionnelle

3. La planification et l'exécution des budgets d'investissement et de la gestion du secteur des transports et travaux publics est compliquée par une organisation institutionnelle avec responsabilité dispersée au travers trois ministères et plusieurs organismes gouvernementaux et quasi-gouvernementaux. Ainsi la gestion du secteur de transports et travaux publics incombe à trois Ministères :

- Le Ministère des *Transports et des Télécommunications* au travers d'un certain nombre de ses démembrements ou d'entreprises publiques ;
- Le Ministère des *Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire* au travers de l'Office des Routes et de l'Office des Voiries et Drainage;
- Le Ministère de *l'Agriculture, de la Pêche et de l'Elevage* au travers de la Direction des Voies de Desserte Agricole.

4. La gestion du réseau routier est confiée à trois organismes gouvernementaux. Ils devraient gérer l'ensemble du réseau routier recensé à l'indépendance et qui était de 145.000 km tous réseaux confondus (routes revêtues + routes en terre) :

- *L'Office des Routes (OdR)* gère les routes nationales et les routes provinciales. Ce réseau a une longueur de 58000 km. Compte-tenu de l'insuffisance des ressources, l'OdR avait pris en charge un réseau identifié de 23000 km mais, depuis 1998 se concentre sur un réseau prioritaire formant le ring national long de 29402 km.⁴⁹

- *L'Office des Voiries et Drainage (OVD)* gère le réseau des voiries urbaines dont la longueur est de 7.000 km.

- *La Direction des Voies de Desserte Agricole (DVDA)* gère les routes d'intérêt local qui forment un réseau de 87.000 km. Un réseau prioritaire d'environ 56.000 km avait été identifié en 1998 par les commissions routières provinciales.

5. Il résulte de ce partage de gestion et des divers changements de prise en charge des divers réseaux un hiatus de 21.688 km (hors mis les sections momentanément abandonnées par l'OdR compte tenu du conflit) soit environ 15% du réseau initialement recensé.

6. Le secteur des transports se caractérise par une *présence très importante du secteur public dans l'exploitation des services de transport* : plus que une douzaine les démembrements et les entreprises publiques du secteur des transports (voir encadré ci-dessus) :

⁴⁹ A partir de 1998 l'OdR s'est consacrée au réseau contrôlé par le Gouvernement soit 19947 km.

Encadré 4.1 Démembrements et entreprises publiques du secteur et leurs mandats

- Régie des Voies Maritimes (RVM) en charge de la gestion du bief maritime donnant l'accès au port de Matadi et de la mer territoriale de la RDC ;
- Régie des Voies Fluviales (RVF) en charge de l'entretien des voies de navigation intérieures dites de 1ère, 2ème et 3ème catégories ;
- La Compagnie Maritime du Congo (CMDC), la compagnie maritime nationale ;
- L'Organisation pour l'Equipeement Banana-Kinshasa (OEBK) est chargé du développement du projet de port en eau profonde à Banana, du projet de chemin de fer Banana-Matadi et de l'entretien du pont de Matadi ;
- L'Office de Gestion du Fret Maritime (OGEFREM) chargé du suivi des accords sur la répartition du fret maritime ;
- La DVDA chargé de l'aménagement et l'entretien des cours d'eau de desserte agricole dits de 4ème catégorie (environ 4.000 km) ;
- L'Office National des Transports (ONATRA) chargé de l'exploitation des ports de Kinshasa et Matadi, de l'exploitation du chemin de fer entre Kinshasa et Matadi et de services de transports urbains ferroviaires dans Kinshasa ;
- La Société Nationale des Chemins de Fer du Congo (SNCC) en charge de l'exploitation d'un réseau de chemin de fer dans le Sud du Congo et de quelques ports fluviaux ou lacustres ;
- La Régie des Voies Aériennes (RVA) chargé de la construction, aménagement, l'entretien et l'exploitation des aéroports du Congo ;
- Les Lignes Aériennes Congolaises (LAC), la compagnie aérienne nationale ;
- City Train, entreprise publique qui exploite les services de transports urbains dans Kinshasa et une ligne de transport interurbain ;
- La Direction de l'Aéronautique Civile (DAC) est chargée de l'exploitation des pistes appartenant à l'État et personnes morales privées ;
- Groupe d'Etudes des Transports (GET) .

B. Situation du secteur

7. L'infrastructure de transport s'est fortement détériorée ce qui pénalise les échanges et par conséquent le fonctionnement de l'économie congolaise toute entière⁵⁰. La situation dégradée de l'infrastructure résulte tant d'une insuffisance d'investissement et d'entretien que de l'inefficacité dans l'utilisation des ressources. Les quelques interventions réalisées ont été de deux types : des *interventions d'urgence sur financement local* visant à rétablir la passabilité d'un axe suite à une coupure ou des *travaux de réhabilitation* comme sur la route Kinshasa-Matadi mais dont le volume limité ne permet pas de compenser la dégradation continue et de rattraper les retards d'entretien sur l'ensemble du réseau.

⁵⁰ Pour le réseau routier, il est estimé que ¼ du réseau de routes en terre et ½ du réseau des routes revêtues est dans un état praticable. Le réseau de voies ferrées a subi une même évolution ce qui conduit à des déraillements, retards et manque de sécurité dans l'exploitation. Le réseau fluvial et des voies maritimes n'a pas été pas bien entretenu suivant les normes requises (insuffisance de balisage et de dragage). Les pistes des aéroports et aérodromes qui, en absence de voies terrestres, représentent parfois pour une région le seul mode de communication avec le reste du pays, se sont fortement dégradées ce qui limite les possibilités d'exploitation des services de transport aérien.

8. La présence très importante du secteur public dans l'exploitation des services de transport pèse sur l'efficacité du secteur du fait de la faible performance de ces entreprises. Un audit opérationnel réalisé en 2001/02 a constaté que toutes les entreprises étaient déficitaires sur la base des données disponibles de 1999 ou 2000. Le déficit cumulé a été estimé à 43 millions de dollars en 2000 soit, l'équivalent de 6,5 pour cent du budget de l'Etat 2002 ou un pour cent du PIB. Le déficit, estimé à 16 millions de dollars en 2001 (voir budget des entreprises en annexes), est dû à des produits insuffisants et à des charges excessives. L'insuffisance des produits résulte du manque de capacité offerte (manque de matériel, mauvais état des infrastructures), du contexte macro-économique défavorable (production stagnante, occupation d'une partie du pays), d'une réglementation inadaptée, notamment du fait du blocage des tarifs, et d'une incapacité à s'adapter à des conditions de concurrence (avec les pays de l'Afrique australe, avec la route entre Kinshasa et Matadi, ou avec les transporteurs privés pour le transport fluvial). Les charges excessives proviennent des variations de change, d'un personnel pléthorique et de fonctions sociales non rémunératrices (centres de santé et écoles).

C. Orientations et objectifs stratégiques

9. En 2001, le Gouvernement a entamé une réflexion pour la définition d'un cadre de politique des transports et la préparation d'un plan d'action ; cette réflexion s'est concrétisée par la production et adoption d'un document de cadre de politique des transports lors d'un atelier en juillet 2002⁵¹ suivi par l'élaboration d'un plan d'action qui définit les actions et les décisions pour le court terme, les études nécessaires pour préparer le moyen et le long terme, et enfin certaines actions pour le moyen et le long terme.

10. Le plan d'action couvre l'ensemble du secteur des transports et des travaux publics et sa mise en oeuvre aura un impact budgétaire évident. La préparation de la mise en oeuvre du plan d'action n'est toutefois pas suffisamment avancée pour que cet impact budgétaire puisse pour le moment être estimé. Cette estimation commencera pendant l'année 2003 avec les fonds du PMURR et du budget de l'État dans le cadre du programme PPTE. Certaines mesures, notamment d'ordre réglementaire, pourront aussi commencer à être mises en oeuvre en 2003 et leur impact budgétaire pourra donc commencer à se faire sentir en 2004. Les réformes plus profondes commenceront vraisemblablement en 2004 et auront quant à elles un impact budgétaire à partir de 2005.

11. Ci-dessus les orientations stratégiques définies pendant l'atelier :

- Investissement massif en infrastructures et matériels, notamment grâce au partenariat public-privé : L'objectif est de redonner au secteur la capacité nécessaire pour répondre à la demande de transport.
- Compensation des obligations de service public par l'Etat : L'objectif est de rendre plus transparent le fonctionnement du secteur et d'assurer la pérennité des

⁵¹ En juillet 2002 le document cadre de politique de transport a été adopté lors d'un atelier ayant vu la participation de l'ensemble des acteurs publics et privés du secteur de transport et de la vie économique du DRC. Cet atelier a fait suite à deux autres ateliers organisés en octobre 2001 et mars 2002 qui avaient été l'occasion d'identifier les problèmes du secteur et de partager les expériences d'autres pays, notamment en matière de partenariat public-privé.

opérations de transport en évitant de pénaliser celles qui sont rentables en leur faisant subventionner celles qui sont déficitaires.

- Déperéquation des tarifs de transport : L'objectif est similaire à l'objectif précédent.
- Recentrage des entreprises publiques sur leur métier de base et cession des activités connexes et annexes afin de mettre en place un cadre qui permette au secteur de se professionnaliser et de se moderniser sans avoir à supporter des missions qui ne relèvent pas de sa compétence.
- Amélioration de la gouvernance dans le secteur au niveau de la responsabilité des gestionnaires face à leurs résultats et au niveau des méthodes de gestion : L'objectif est de réduire les interventions de l'Etat et d'améliorer la transparence dans la gestion des opérations du secteur.

12. Avec la mise en oeuvre du plan d'action ont estime avoir comme impact budgétaire : (i) réduction attendue des déficits des entreprises publiques du secteur et donc du besoin de subventions qu'elles soient d'exploitation ou d'équipement ; (ii) génération de recettes fiscales provenant d'une exploitation bénéficiaire des services de transport ; (iii) besoin de financement pour la remise en état et l'entretien des infrastructures en intégrant la part qui pourrait être financée par les investisseurs privés dans le cadre des partenariats public-privé ; et (iv) besoin de financement pour le coût social des mesures et l'apurement des dettes.

III. Situation actuelle des dépenses publiques dans le secteur

A. Secteur des transports

13. La part du **secteur des transports dans le budget de l'Etat est actuellement très modeste**. Le budget prévisionnel du secteur des transports pour l'exercice 2002 s'élève à un milliard de FC pour huit catégories des dépenses : rémunérations, fonctionnement courant, services provinciaux, dépenses communes, dette intérieure due à City Train, dépenses en capital, programme d'urgence d'autosuffisance alimentaire et budgets annexes (tableau 1, Annexe 4.1). Ce budget représente 0,7 pour cent du budget total de l'Etat pour 2002 hors aide extérieure. Les dépenses en capital représentent 41 pour cent du budget du secteur des transports et elles financent 14 projets entre 600000 FC et 60 millions de FC. Ces projets consistent en l'acquisition d'équipement et de matériels et en travaux d'entretien et de réhabilitation pour le compte des entreprises publiques du secteur et des démembrements du Ministère. L'effectif rémunéré au titre du secrétariat général est de 892 agents en 2002 (851 en 2001). L'effectif rémunéré au titre du budget annexe est de 577 agents pour quatre départements ministériels (GET, OEBK, CNPR et METTELSAT⁵²).

14. **La revue des dépenses publiques doit par contre prendre en compte le poids des entreprises publiques dans le secteur**, qui si pour le moment n'est pas réellement traduit dans le budget, pourrait avoir dans le futur un impact financier très important. La revue a identifié les besoins budgétaires qui pourraient résulter de la mise en oeuvre de la stratégie de restructuration du secteur (des besoins existeraient tout autant si la stratégie

⁵² METTELSAT – Météorologie

n'était pas mise en oeuvre, notamment pour compenser les obligations créées par l'État auprès de ces entreprises). La comparaison avec les données budgétaires des entreprises publiques montre la modestie du budget du Ministère par rapport aux données financières du secteur. Les ressources inscrites en 2001 dans les comptes des entreprises publiques s'élèvent à 217 millions de dollars soit environ 70 fois le budget du Ministère. Le personnel employé par les entreprises publiques du secteur s'élève à 37.100 agents contre 1.470 dans le Ministère et ses démembrements (GET, OEBK, CNPR, METTELSAT).

15. La lecture des budgets qu'ils soient du Ministère ou des entreprises publiques montre au-delà des chiffres, qu'il existe une **relation technique entre l'Etat et les entreprises publiques en transports qui a un impact budgétaire**. Par exemple, le blocage des tarifs de transport par le Gouvernement alors que les prix des intrants et notamment des hydrocarbures avait augmenté, a conduit la SNCC à demander une subvention d'exploitation de cinq millions de dollars dans son budget 2001. Même si cette subvention n'a pas été accordée pour des raisons de contrainte budgétaire, la perte de recettes due au blocage des tarifs a pour résultat une détérioration accrue des équipements et des infrastructures et donc une perte du capital investi. De même, l'Etat oblige la SNCC à transporter pour le compte de la GECAMINES qui ne paie pas ces prestations. L'État ne compensant pas non plus le coût de ces obligations, il en résulte à nouveau une détérioration accrue des actifs de la SNCC. Les exemples ci-dessus pourraient être répétés pour les autres entreprises publiques du secteur.

16. La relation budgétaire entre l'État et les entreprises publiques n'est pas gérée d'une manière efficace et transparente. Le budget 2002 montre que l'État prévoit financer des dépenses d'entretien ou d'investissement qui devraient être assumées par les entreprises. Il n'est pas efficace économiquement que l'État impose des obligations aux entreprises ayant pour résultat des pertes de recettes et donc des difficultés à investir et d'un autre côté finance certains investissements pour le compte des entreprises publiques.

17. L'analyse du budget du secteur des transports amène aussi à s'interroger sur le processus de décision qui amène à inscrire les dépenses de capital proposées dans le budget. La décision ne doit pas être seulement fondée sur une justification économique des investissements mais aussi sur une analyse financière de la capacité des entreprises à réaliser ou non ces investissements sur fonds propres. Compte-tenu de la faible performance opérationnelle et financière des entreprises publiques, il semble aussi que le budget d'investissement soit utilisé comme un palliatif à ces problèmes plutôt que d'aborder de front leur résolution.

18. Le secteur des transports génère un certain montant de **recettes fiscales** estimé à environ 900 millions de FC dans le budget 2002 (la parafiscalité figure dans la discussion para. 219 et suite) Six postes représentent environ 85 pour cent des recettes : autorisation de transport des personnes et des biens (133 millions), licences d'exploitation des services aériens de transport public (127 millions), permis de naviguer (71 millions), droits fixes de police maritime (202 millions), frais de surveillance des véhicules fluviaux (95 millions) et amendes (147 millions). Ces recettes sont collectées par un nombre

important de services centraux et décentralisés. La revue n'a toutefois pas été en mesure d'évaluer l'efficacité de cette collecte et son coût pas rapport aux recettes générées.

B. Secteur des travaux publics

19. La gestion et l'entretien du réseau routier le plus significatif sont ceux confiés à l'Office des Routes (OdR) dont le budget dans le secteur est le plus conséquent compte tenu des caractéristiques du réseau et de son importance économique et sociale (squelette structurant et primordial pour tous les échanges nécessaires aux populations et l'économie, lien entre les populations, les centres de production et les centres administratifs, de santé et d'éducation). Le budget consacré et le potentiel d'intervention est loin de pouvoir répondre aux nécessités d'entretien et d'exploitation du réseau.

20. La lecture des projets de budget et budgets réellement exécutés de l'OdR ne donne pas l'information sur l'origine des **mécanismes de financements** à travers les subventions de l'État qui l'alimente (parafiscalité sur les carburants ...etc.). Il s'agit essentiellement de taxe sur les carburants, la taxe spéciale sur la circulation routière (reversée à l'OVD), la vignette automobile et des péages routiers comme pour le Pont de Matadi (reversé à l'OEBK), les passages sur bacs (encaissés par l'OdR) ou informels, ne revenant pas dans les comptes de l'OdR (en exemple le péage sur route à grande circulation récolté par le Gouvernorat de Province de Lubumbashi). Enfin, l'OdR par la facturation de prestations de sa régie ou du laboratoire enregistre également quelques recettes. Pour ces deux postes, les encaissements enregistrés en 2001 représentaient 20 millions de FC sur un total de 1,373 milliards de FC. Des réflexions sont en cours, sur l'initiative des opérateurs économiques, pour l'instauration d'un "péage" sur la route Matadi – Kinshasa (en voie de réhabilitation sous financement UE et IDA) afin d'en assurer l'entretien permanent.

21. Les budgets établis ou tout du moins réalisés sont l'image du système de financement incertain et irrégulier comme l'illustre la répartition de la parafiscalité sur les hydrocarbures à deux périodes significatives.

Tableau 4.1 Répartition des taxes fiscales et parafiscales sur les produits pétroliers

Année :	1990	1992	
Trésor public	34,70%	50,00%	
Office des Routes	45,00%	15,00%	
Office des Voiries et Drainage	9,60%	10,00%	
Service national des routes de desserte ag.	4,50%	10,00%	
Régie des Voies Fluviales	3,10%	8,00%	
Comité national de l'Energie	1,40%	1,00%	Commission de l'Energie
Office de contrôle	0,40%	1,00%	Direction des Projets pétroliers
Cellule d'Etude et Planification Industrielle	0,90%	1,00%	
Office des Douanes et Accises	0,30%	1,50%	
Commission de suivi des prix des produits pétroliers	0,09%	1,50%	Comité de suivi de la structure des prix
	0,00%	1,00%	Direction des études macroéconomiques (Plan et Reconstruction)
Total	100,00%		

22. En 2001, la parafiscalité sur les hydrocarbures a représenté en recette effective: l'OdR, 216.662. 686 de FC (15%) et l'OVD, 144.411.792 de FC (10%). Le budget prévisionnel des routes pour l'exercice 2002 s'élève à 452.028.935 de FC⁵³ pour le budget de fonctionnement, réparti en (i) intervention économique, (ii) investissement, (iii) rémunération et fonctionnement. Les 391. 511.174 de FC d'investissement sont essentiellement consacrés à l'entretien routier. La rémunération des salaires des 2.098 agents et le fonctionnement représentent 43,5 pour cent du total, 46,4 pour cent sont orienté vers l'entretien routier et 10 pour cent pour des interventions économiques.

23. L'importance des travaux en régie devrait refléter la part importante consacrée en salaires puisque la grande part des personnels (81%) sont théoriquement consacrés à cette activité (932 agents d'exécution, et 763 agents de maîtrise). Le résultat n'est pas à la hauteur, et donc l'efficacité d'exécution du budget est compromise, pour plusieurs raisons dont principalement :

- le mauvais état du parc à matériel. Pour les zones dont les informations sont disponibles au gouvernement, 50% du parc est identifié comme étant à réformer et, compte tenu de l'état médiocre du matériel restant, le taux de mise à disposition n'est que de 26%.

- La gestion du personnel et notamment celui d'encadrement (cadres et maîtrise) a marqué une interruption, notamment dans le domaine du recrutement et de la formation de base depuis les années 90 entraînant une baisse de la compétence globale des équipes de gestion et de régie. Le dernier plan de formation date de la période 1985-90. A partir de 1991 (dernières interventions de la BAD) et 1993 (dernière intervention de la BM) compte tenu de la baisse d'activité, conséquence des arrêts de financements extérieurs, le cycle de recrutement de nouveaux cadres a été interrompu.

- Le manque de moyens de fonctionnement (voitures de liaison, personnel compétent et disponible ...etc.) pour l'organisation, la surveillance et la gestion des opérations de programmation, d'exécution et de surveillance.

24. Les mauvaises conditions des modalités de choix des interventions sont aggravés par le phénomène de la totale inadéquation qu'il y a entre les exigences de la maintenance du réseau routier et les moyens mis à disposition cette dernière décennie (y compris les investissements extérieurs). En 2001, les interventions toutes dépenses confondues (budget de l'État, budget annexe, et financement U.E) sur la route RN1 se sont soldées à 27,4 millions de US\$ alors que les exigences d'un entretien normal du réseau géré par l'OdR est évalué annuellement à 145,7 millions US\$ (y compris ouvrage d'art et bacs). (Note : pour les \$145 M voire tableau avec méthode de calcul du budget d'entretien).

25. La structure de l'OdR, édiflée en période de très grande activité et basée sur une totale séparation des tâches et des responsabilités n'est pas adaptée aux exigences d'une efficacité et utilisation rationnelle des besoins limités qui sont aujourd'hui son lot

⁵³ En novembre 2002, l'OdR a fait une correction sur le montant total : 843.540.109 FC mais n'a pas fourni la ventilation de ces montantes entre les catégories des dépenses.

quotidien. C'est une structure faite pour fonctionner avec de gros moyens et d'une façon très centralisée (le personnel cadre de la Direction générale représente plus de 34% du personnel d'encadrement total). Toute intervention sur le terrain (même quelques travaux d'entretien courant au point à temps) nécessitera l'intervention dans la chaîne de décision d'un nombre trop important de cellules indépendantes. La conséquence en est une dilution des responsabilités, une perte des objectifs définis et des résultats loin de l'optimum espéré.

26. Depuis les années 90 même si toutes les activités attachées directement au personnel (renouvellement, formation) sont restées en sommeil, l'organisation de fonctionnement de la structure, les méthodes de travail, les outils et les circuits d'étude, d'analyse et de décision sont restés ceux des années de pleine activité. Il en résulte une activité totalement inadaptée aux besoins et nécessités de la situation actuelle (encadrement non utilisé à la hauteur de ses potentialités, personnel de régie en surnombre en rapport de la mise à disposition du matériel, contrôle interne surdimensionné compte tenu des activités ...etc.). La masse salariale et le fonctionnement ont représenté en 2001 plus de 50% de la dépense totale de l'Office des Routes. L'encadrement représentant au minimum 50 % de cette dernière (24% du personnel) la "maîtrise d'œuvre" et la "maîtrise d'ouvrage déléguée" sur l'ensemble des opérations (y compris la régie) ont représentées au minimum 36 % de la valeur totale des opérations.

IV. Recommandations

A. Secteur des transports

27. La recommandation essentielle est de stabiliser les finances du secteur transport, et au même temps revoir la politique du Gouvernement vis-à-vis le transport et les travaux publics associés. La politique actuelle n'est pas neutre, au contraire, c'est plutôt une détérioration continue et croissante des infrastructures. Cette politique peut amener, à terme, à la perte du capital investi, dont l'État rembourse encore actuellement la dette résultant des emprunts effectués, et au besoin ensuite de reconstruire ou de renouveler ce capital à un coût beaucoup plus élevé que celui qui serait actuellement nécessaire pour les entretenir, alors que les ressources ne sont pas disponibles.

28. A court terme, le *Gouvernement devrait budgétiser le paiement des services de transport* qu'il requiert auprès des entreprises. Cela permet une gestion transparente des ressources plutôt que d'accorder des subventions d'exploitation ou d'équipement. Cette décision devrait aussi concerner les services de transport utilisés par la Gécamines. La revue n'a pas été en mesure d'estimer ces coûts mais a demandé que le Gouvernement entreprenne cette estimation et la fasse parvenir à la Banque.

29. *La révision de la politique sectorielle* pourrait se faire sur la base des éléments de stratégie résultant du processus de réflexion mené pendant la période 2001-2002. Le Gouvernement devrait d'une part *confirmer les principes de politique du secteur* soutenant cette stratégie. Ensuite, il devrait *estimer les enveloppes budgétaires nécessaires pour mettre en oeuvre la stratégie*, et décider des actions à entreprendre en

proposant un calendrier en fonction de sa capacité de mobilisation de ces ressources budgétaires, notamment auprès des bailleurs de fonds. Ces enveloppes devraient couvrir les coûts des plans sociaux, l'apurement de la dette croisée avec les entreprises, et les investissements nécessaires pour rendre viable et durable les activités de transport après la restructuration du secteur. Une première tâche qu'il serait possible de réaliser immédiatement serait d'estimer les coûts de la mise à la retraite des personnels éligibles et d'examiner les possibilités budgétaires dans les entreprises ou dans le budget de l'Etat pour supporter ces départs. La seconde tâche serait d'évaluer le niveau de la dette des entreprises, notamment des dettes croisées et de proposer un plan d'apurement.

30. La revue recommande aussi une *évaluation de la pression fiscale dans les différents sous-secteurs des transports*. Cette étude permettrait d'évaluer l'impact de la réglementation fiscale sur les conditions de concurrence entre modes. Les conclusions de cette étude seraient particulièrement importantes dans la perspective de développement de partenariats public-privé dans le secteur. Cette revue devrait aussi évaluer les conditions et les performances en matière de collecte des recettes administratives et fiscales dans le secteur, le rapport entre les recettes et les coûts de cette collecte, et proposer les mesures adéquates.

B. Secteur des travaux publics

31. La situation dans laquelle se trouve ce secteur et en particulier celui des transports routiers, est incompatible avec le rétablissement du réseau routier à un niveau de service acceptable et de le maintenir à ce niveau acceptable. Une remise à niveau s'impose (réhabilitation et quelquefois reconstruction) et les interventions du PMURR (536 millions US\$ identifiés) devraient permettre le rétablissement de la circulation en continu sur environ 6000 km d'axes principaux (Ring 1). Au fur et à mesure des réhabilitations les moyens doivent être mis en place pour effectuer l'entretien de ces sections et en assurer la pérennité. Cette mise en place doit se faire progressivement sur une période s'échelonnant jusqu'en 2006 (cf. projet de budget ci après). Cet objectif nécessite la mobilisation d'un financement très important et il y a lieu de revoir les modalités des mécanismes de collecte et ceux de leur gestion (organismes et collectivités gestionnaires).

	toutes catégories confondues (en US \$)																								
	O d R			O V D			D V D A																		
entretien minimum	4	6	7	9	0	6	3	9	3	5	8	1	2	5	1	4	0	3	7	1	8	8			
entretien courant	3	0	8	4	2	4	5	0	7	5	3	3	5	0	8	9	3	8	0	0					
entretien périodique	1	1	0	1	8	6	3	5	5	2	4	7	9	6	7	0	0	7	1	3	8	0	0		
	1	4	5	7	0	7	8	6	8	3	4	9	0	8	1	7	5	1	5	6	4	4	7	8	8
										T o t a l			1 9 6 2 6 0 8 3 0												

Source : Tableau 7 en annexe 4.7

32. La prise en charge de l'entretien périodique (représentant la grosse part des dépenses d'entretien) est habituellement assurée par l'**autofinancement** (par le biais du budget de l'État ou d'un budget autonome financé directement par des recettes d'usage). Les **financements extérieurs** (aides bilatérales ou crédits internationaux) sont traditionnellement consacrés à de nouveaux investissements productifs dont les

structures en découlant sont à leur tour prises en charge par les financements locaux. L'état du réseau routier de la RDC et les possibilités d'autofinancement conduisent à prévoir (i) la remise en état du réseau principal par le biais de financements externes (ii) d'assurer progressivement l'entretien courant des structures réhabilitées et l'entretien minimum sur les autres axes. C'est dans cet objectif que le budget de l'OdR peut graduellement (objectif 2006) être porté à un potentiel de financement de 30 millions de US \$. Le potentiel actuel de la régie compte tenu de l'état de son parc permet la mise sur pied d'environ 10 brigades pouvant générer chacune environ 50.000US \$ de travaux mensuels soit un total annuel d'environ 6 millions US\$.

33. Les budgets progressifs pour 2003, 2004, 2005, et 2006 (Tableau 4.3 ci-dessous) qui doivent être transitoires entre la situation de délabrement actuelle et une situation plus normalisée devront (i) utiliser le potentiel régie existant encore pour assurer la relance, (ii) graduellement impliquer de nouveau les PME dans le processus de l'entretien routier; (iii) progressivement mobiliser les ressources pour revenir à une situation normale. Pour assurer ces prestations et consolider le processus de reprise une remise à niveau partielle du parc est envisagée (financement UE). Cette restauration permettra d'assurer les prestations nécessaires en accompagnement progressif de la montée en puissance du budget et permettre la réactivation progressive des PME du secteur. Par la suite ce matériel sera l'outil de réalisation de l'entretien minimum qui est difficilement programmable. Il servira aussi de régulation aux prix pratiqués par les PME.

Tableau 4.3 Prévisions du budget de l'Office de Routes

Année	Affectation budget en millions US \$		
	Régie	PME	Total
2003	4,5	0,5	5,0
2004	5,0	5,0	10,0
2005	7,5	12,5	20,0
2006	5,0	25,0	30,0

34. Les cartes⁵⁴ (i) démographique; (ii) des centres agricoles et industriels; (iii) et du réseau prioritaire font apparaître la concordance entre la réalité économique et le schéma routier national. Les choix proposés dans le PMURR et qui sont à conserver sont en adéquation avec l'urgence des besoins affichés. Remise en état de l'axe principal Matadi – Kinshasa - Kikwit – Tshikapa – Kananga –Lubumbashi et les 1800 km de routes d'intégration, antennes vers les centres de production et les centres de consommation principaux des différentes provinces. Les efforts de l'OdR porteront essentiellement, au fur et à mesure de sa réhabilitation, sur la maintenance du réseau traité dans le cadre du programme des investissements prioritaires, sur le maintien de la circulation des sections non financées (entretien minimum) de continuité des axes.

35. L'assurance d'une circulation permanente sur ces axes combinées au transport par le fleuve et les 6000 km de cours d'eau gérés par la DVDA et les lignes de chemin de fer Ilebo – Kananga – Kamina – Lumbubashi; Kindu – Kongolo – Kamina; Isiro – Bumba et

⁵⁴ Origine étude restructuration OdR 1990

Matadi – Kinshasa (peu utilisée) permet d'envisager la desserte de l'ensemble du territoire et des zones principales de production et d'habitation. Quelques points d'intermodalité particuliers nécessiteront une intervention prioritaire. L'ensemble des échanges sur la zone drainée par les voies de chemin de fer Ilebo – Kamina - Lubumbashi et Kindu – Kongolo – Kamina ne trouvent pas la continuité routière en direction de Kinshasa. Le programme des investissements a projeté d'assurer la continuité de cette liaison, notamment en construisant le pont sur la rivière Loange (qui restait le seul verrou sur cet axe) et en traitant les sections de routes nécessaires. Si la continuité sera rapidement assurée de Kinshasa jusqu'à Tshikapa, la section Tshikapa jusqu'à la rivière Lulua (peu avant Kananga) n'a pas de "bailleur de fonds" identifié. Cette section d'environ 230 km de route en terre nécessitera pour sa réhabilitation environ 20 millions d'US \$ et sera une des priorités dans les prochaines interventions.

36. Il a été analysé dans le cadre des recommandations pour les interventions du service de l'OdR les priorités pour les interventions, y compris celles de réhabilitation des chaussées. Cette logique correspond à celle définie dans le programme du gouvernement et les financements prioritaires à prendre en compte au fur et à mesure des potentialités sont rappelées dans le tableau 12 (en annexe 4.12) en donnant la priorité au tronçon Tsikapa – Pont Lulua qui assurera définitivement vers Kinshasa la liaison avec les voies de chemin de fer Ilebo – Kamina - Lubumbashi et Kindu – Kongolo – Kamina.

C. Le financement de l'entretien routier

37. Le financement de l'entretien routier comme il fonctionne aujourd'hui ne répond pas aux nécessités et aux exigences d'un système transparent, fiable et performant. La source principale de financement, qui devrait provenir de l'affectation d'un pourcentage de la *parafiscalité sur les produits pétroliers n'est pas régulière et transparente*.

38. L'entretien routier du réseau, géré par l'OdR, qui représente l'ossature principale des échanges sociaux et commerciaux du pays doit être consolidé et être indépendant des errements actuels d'une gestion globale, étatique et administrative. La création d'un fonds d'entretien routier doit répondre à cette demande. Sa mise en place devra faire l'objet d'une étude spécifique au contexte local en prenant en compte les échelles de grandeur et la disparité du territoire national. Compte tenu de l'hétérogénéité du réseau et les difficultés de communications, aussi bien des personnes que des informations, une décentralisation de gestion s'avère nécessaire pour rapprocher au maximum les centres de décision de ceux de l'exécution. La note et les propositions de termes de référence données en annexe situent la problématique du processus à initier.

39. La gestion du Fonds d'Entretien Routier (FER) doit être indépendante de l'organisme de mise en œuvre de ses programmes. La période d'élaboration du premier devra être mise à profit pour restructurer les services de gestion des réseaux routiers et notamment l'OdR.

40. Les ressources propres pour un fonds d'entretien routier doivent provenir d'une redevance d'usage (utilisateur–payeur). La redevance sur les hydrocarbures routiers peut

être la première des sources. Le rapprochement des consommations connues par le Gouvernement d'hydrocarbures routiers en 2002 et de la structure des prix du carburant font apparaître la potentialité de ce financement. Au taux de la parafiscalité actuelle, les seules recettes engendrées pour une année, par la parafiscalité sur les hydrocarbures routiers dans la zone sous contrôle gouvernemental est évaluée à 24,3 millions d'US \$. Celles liées à la fiscalité à 15,8 millions US \$ (tableaux 9. et 10. en annexe 4.9 et 4.10). Cependant, cette seule recette sur la parafiscalité ne peut couvrir l'ensemble des besoins que si elle est transformée en redevance d'usage équivalente et affectée en totalité à l'entretien du réseau d'intérêt général géré par l'OdR.

41. L'ensemble des ressources potentielles pour financer l'entretien routier (fiscalité et parafiscalité sur les produits pétroliers, taxes de voirie, vignettes automobiles, péages routiers, contributions communautaires) devront faire l'objet d'un inventaire complet et détaillé. Les dispositions de collecte, d'affectation redéfinies dans des circuits financiers facilement identifiables et contrôlables. Leur attribution et leur utilisation contrôlés par des organismes indépendants (FER) et évalués pour assurer une utilisation optimale.

42. La réorganisation de l'OdR est nécessaire pour que cette structure se prépare à et s'adapte au nouvel environnement de travail correspondant aux objectifs qui lui sont assignés. Cette restructuration doit passer inévitablement par la mise en place d'un plan social. L'annexe 4.2 présente un schéma de réorganisation.

Tableau 4.4 Récapitulation des dispositions à prendre

Réforme à mettre en place	Dates de réalisation	Modalités	Financement
Assurer le financement de l'entretien routier (d'urgence et courant) en augmentant progressivement le budget.	2003 à 2006	2003 : 5 millions US\$	Budgets de l'État et OdR
		2004 : 10 millions US\$	
		2005 : 20 millions US\$	
		2006 : 30 millions US\$	
Privatiser progressivement l'entretien routier	2003 à 2006	Redonner confiance aux PME Augmenter progressivement le financement consacrés à cette activité	Budgets de l'État et OdR
Interventions prioritaires de l'entretien routier sur les axes réhabilités dans le cadre du programme d'investissement et les routes d'intégration adjacents.	A partir de 2003	Programmation annuelle	Budgets de l'État et OdR
Inventaire des diverses sources de financement de l'entretien routier	Échéance 2006	Dans le cadre de l'étude de la mise en place d'un FER	Réformes institutionnelles (bailleurs de fonds)
Mise en place d'un FER	Échéance 2006	Etude par consultant	
Réorganisation de l'OdR	2003	Proposition par l'OdR assistée d'un consultant (AT permanent ou consultant)	Réformes institutionnelles (bailleurs de fonds)
Plan social de l'OdR			
Plan de formation			
Décentraliser la gestion des voiries urbaines (OVD)	--	Municipalisation ? : A définir dans une étude à initialiser	--
Décentraliser la gestion des voies agricoles	--	Régionalisation ? : A définir dans une étude à initialiser	--

Annexes au chapitre 4 (situées en fin de document)

- Annexe 4.1 Données Ministère des Transports et des Télécommunications
- Annexe 4.2 Données Ministère des Transports et des Télécommunications
- Annexe 4.4 Données Ministère des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire
- Annexe 4.5. Données Ministère des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire
- Annexe 4.6 Récapitulatif du Budget d'Investissement et d'Exploitation 2000-2002
- Annexe 4.7 Méthode de calcul du budget d'entretien du réseau routier/ en USD
- Annexe 4.8 Sections de routes prioritaires avec l'axe Matadi – Kinshasa – Lubumbashi.
- Annexe 4.10 Recettes sur les produits pétroliers : fiscalité et parafiscalité
- Annexe 4.11 Structure carburants routiers (US\$)
- Annexe 4.12 Infrastructures prioritaires

Chapitre V. Gestion des Finances Publiques

Evaluation de la capacité à suivre l'exécution des dépenses et Plan d'Action

Table des matières

I.	Introduction	85
II.	Résumé	85
III.	Evaluation des capacités de suivi	87
	A. Implication des différents niveaux de gouvernement	87
	B. Préparation du Budget	89
	C. Exécution budgétaire	92
	D. Rapports d'exécution budgétaire et audit	94
	E. Recommandations spécifiques pour l'Initiative PPTE.....	96

I. Introduction

1. La communauté internationale, y compris les Conseils d'Administration du Fonds Monétaire International et de la Banque mondiale ont souligné l'importance, pour la réussite de l'initiative PPTE, de renforcer la capacité de suivi des dépenses en faveur de la réduction de la pauvreté. A cette fin, des appréciations préliminaires des systèmes de gestion des finances publiques ont été préparées dans l'ensemble des 25 pays visés par l'initiative PPTE.

2. Ces travaux débouchent sur une évaluation de la capacité actuelle de chaque pays à suivre de façon précise toutes les dépenses en faveur de la réduction de la pauvreté (soit sous financement PPTE, soit sous d'autres modalités de financement, interne ou externe). Ces évaluations doivent faire l'objet d'un consensus entre les autorités du pays et les institutions de Bretton Woods.

3. Les évaluations avaient deux objectifs :

- Identifier les réformes en cours (soit internes soit appuyées par des partenaires) qui ciblent le renforcement de la gestion des finances publiques, et en particulier celles qui ciblent les dépenses en faveur de la réduction de la pauvreté;
- Identifier un plan d'action pour le pays, avec des repères bien précis, pour le renforcement du suivi budgétaire au cours des trois prochaines années, en prenant en compte: (i) les réformes déjà en cours ; et (ii) une évaluation réaliste de la capacité d'absorption de l'administration.

4. Il a été proposé d'effectuer une telle évaluation en RDC dans le cadre de l'examen des dépenses publiques, en préparation à l'introduction d'un programme de suivi des fonds PPTE, à partir de 2003. Les conclusions principales de cet exercice sont présentées ci-après.

II. Résumé

5. L'évaluation des méthodes de gestion financière en RDC aboutit à deux conclusions : en premier lieu, les systèmes en place sont très faibles. En second lieu, un programme ambitieux de réforme est en cours. La première observation reflète l'impact de plusieurs années de négligence, à savoir qu'en date de juillet 2002, pratiquement aucun des 15 "points de référence " discutés dans l'exercice du cheminement PPTE n'ont pu, en fait, être considérés comme atteints. La deuxième observation relève les efforts significatifs de la nouvelle administration vers un retour aux procédures normales de gestion : en matière de gestion financière du secteur public, efforts qui ont débouché sur de sensibles progrès au cours des 18 derniers mois. Les principales réformes incluent jusqu'ici :

- Un retour à la norme au niveau du mode et du calendrier de préparation du budget ;
- Un retour à une discipline budgétaire qui a permis de mettre fin l'hyper-inflation, (arrêt du financement monétaire de la dépense publique) ;
- Adhésion à un plan prévisionnel de trésorerie et à une préparation de rapports réguliers sur l'état de suivi des dépenses ;

- Réforme et simplification de la nomenclature du budget ;
- Mise en place de procédures régulières pour la réconciliation des données budgétaires et monétaires.

6. Ces actions peuvent être considérées comme la première étape des réformes et reflètent l'application de bonnes pratiques en matière de gestion budgétaire et financière qui s'étaient nettement détériorée ces dernières années. Le gouvernement propose maintenant d'aborder la deuxième étape des réformes qui consiste à :

- Continuer à renforcer *la discipline budgétaire et financière* (en réintégrant l'ensemble des dépenses dans le circuit régulier d'exécution de la dépense publique et en mettant en œuvre les procédures de gestion et de circulation de l'information),
- Continuer à améliorer le suivi de la *composition des dépenses* – en particulier, en réduisant le niveau des crédits extrabudgétaires et en présentant des rapports réguliers sur *l'exécution des crédits du budget* (comme sur celle du plan de trésorerie),
- Améliorer *la transparence* avec l'accès public aux données sur l'exécution du budget.
- *Mise en place de principes fondamentaux et de méthodes claires dans les groupes de travail* tels que pour la préparation et l'élaboration du budget, le cadrage macroéconomique, etc...

7. Néanmoins, la situation en RDC demeure fragile et il est important d'envoyer un message clair de soutien aux réformes qui ont déjà été mises en place – et au programme à court et à moyen terme proposé par les autorités (voir ci-dessous). Il convient de noter que, en date de mars 2002, pour chaque point de référence répertorié dans l'état de suivi des PPTE, un minimum de 25% (et jusqu'à 90%) des pays de l'initiative PPTE ont nécessité une amélioration substantielle de leur système budgétaire afin de répondre aux normes internationales, tout en bénéficiant déjà d'une réduction intérimaire de la dette. La conformité totale à tous les critères de référence n'est donc pas considérée comme condition préalable à l'entrée dans l'initiative PPTE et ne devrait pas être imposée à la RDC comme exigible immédiatement. Les critères de référence devraient être au contraire utilisés à la fois pour identifier les principales faiblesses et pour garantir qu'un plan d'action approprié soit bien mis en place afin de permettre à la RDC d'atteindre, à moyen et long termes, des normes financières requises.

8. Des rapports réguliers devraient accompagner ce plan d'action, pour montrer que les problèmes identifiés sont en train d'être traités et les systèmes de gestion de budget améliorés. Dans cette optique, on devrait inclure dans l'exécution du suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté les considérations suivantes :

- Éviter des lourdeurs administratives supplémentaires,
- Intégrer le suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté (y compris les dépenses PPTE) au suivi de l'ensemble du budget annuel.
- Améliorer la répartition des dépenses de lutte contre la pauvreté sur l'ensemble du territoire.
- Mettre en œuvre la mise à disposition auprès du public des dépenses exécutées dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

9. Le respect de ces principes implique un calendrier ambitieux à court terme (pour le deuxième semestre 2002) et une action soutenue à moyen terme du plan de renforcement de la gestion des finances publiques. Les détails de ce plan et ceux des étapes importantes sont traités à la fin de ce chapitre.

III. Evaluation des capacités de suivi

A. Implication des différents niveaux de gouvernement

10. **Evaluation globale.** La majorité de la population pauvre vit en dehors de la capitale. Un renforcement substantiel de la capacité de gestion au niveau local sera nécessaire avant de verser une partie importante des fonds PPTE aux entités décentralisées.

11. Les deux premières questions visent à décrire le rôle des EADs, et des services de l'administration centrale localisés dans le territoire dans la lutte contre la pauvreté, en particulier en ce qui concerne leur rôle budgétaire. Il semble que les procédures de gestion financière au niveau des provinces soient encore moins développées que celles de l'administration centrale ; avant de mettre les ressources PPTE à la disposition des administrations provinciales et régionales il faudrait renforcer leur capacité d'effectuer, de suivre et évaluer leurs dépenses.

12. Cette question soulève des problèmes. D'abord, les données sur l'activité budgétaire des EADs et des services de l'administration centrale en province ne sont pas transmises de manière régulière. Le budget comporte une ligne pour le "fonctionnement des services provinciaux". Cependant dans l'exécution, seules les rétrocessions aux Provinces sont effectivement versées, ce qui suppose qu'elles servent aussi au fonctionnement des services de l'administration centrale localisés dans le territoire. La ventilation des dépenses en province n'est pas connue.

13. Même si le Ministère des Finances ne dispose pas de ces données, les EADs préparent et utilisent leur propre budget, sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur. Une première analyse de ces données effectuées suggère que les prévisions budgétaires des EADs en 2002, en dehors de la ville de Kinshasa, s'élèvent à un montant total d'environ FC 29 milliards, dont les dépenses en capital s'élèvent à 9 milliards de FC; cependant, il n'existe pas d'informations détaillées sur les taux d'exécution de ces prévisions.

14. En ce qui concerne les dépenses en faveur de la lutte contre la pauvreté, il n'existe pas de définition – ni de politique adoptée pour la répartition des ressources entre les différents niveaux du gouvernement ou entre les différents secteurs. Le Document Intérimaire de Réduction de la Pauvreté offre une vision stratégique, mais il n'y a pas eu de traduction de cette vision en termes budgétaires ni une allocation des responsabilités pour sa réalisation – bien qu'un accent ait été mis sur la décentralisation. Cela signifie que, jusqu'à aujourd'hui, il n'a pas été possible de quantifier l'importance des services de l'administration centrale en province dans la lutte contre la pauvreté.

15. Sans politique de répartition des fonds, il est également impossible d'estimer le rôle éventuel des EADs dans l'utilisation des fonds PPTE. Néanmoins, il y a trois constats immédiats mais contraires:

1. Les EADs et les services provinciaux devront jouer un rôle important dans la lutte contre la pauvreté (les provinces hors Kinshasa représentent au moins 80% de la population générale et vraisemblablement une partie même plus importante de la population pauvre, ciblée par l'initiative PPTE);

2. Les rétrocessions pour le fonctionnement des services provinciaux ne représentent que 2-3% des dépenses totales de l'Etat, et les modalités d'utilisation de ces fonds ne sont pas bien connues au niveau central;

3. Hormis en ce qui concerne les salaires, l'exécution des crédits budgétaires des services provinciaux est faible; de plus, la répartition des fonds entre les EADs et les services déconcentrés est également peu connue malgré l'importance de ces services pour la survie des populations. Il est probable que ces services fonctionnent plutôt par les contributions imposées aux utilisateurs. (« transferts négatifs » voir chapitres 2 et 3).

16. L'ensemble de ces observations suggère qu'il ne sera pas possible, dans le très proche avenir, de bien suivre les dépenses effectuées par les EADs, mais, en même temps, qu'une forte centralisation des dépenses PPTE ne serait pas souhaitable. Il sera prioritaire alors de mettre en place des mécanismes de suivi et de compte rendu au niveau régional, afin de permettre à moyen terme une augmentation progressive des transferts aux Provinces. A court terme, il s'agit de trouver des procédures de financement qui permettraient la réalisation des dépenses sous financement PPTE au niveau provincial et local, avec un suivi de l'utilisation des fonds.

Recommandations sur l'implication des différents niveaux du gouvernement

A court terme:

- Définir une stratégie pour l'utilisation des fonds PPTE, en précisant la répartition des ressources entre les différents secteurs et niveaux du gouvernement.
- Mener une enquête auprès des services provinciaux/EADs afin d'évaluer leurs capacités de gestion et suivi financier, et d'identifier la structure de leurs dépenses et financements.

A moyen terme:

- Utiliser les résultats de cette enquête pour concevoir un projet de renforcement des capacités des administrations régionales, dont l'objectif serait d'assurer un suivi fiable des dépenses effectuées et par conséquent, de permettre une augmentation progressive des transferts financiers aux régions.

B. Préparation du Budget

(i) Exhaustivité

17. **Evaluation globale.** Des modifications sont nécessaires pour améliorer le niveau du détail du budget et pour s'assurer de la disparition des dépenses extra-budgétaires.

18. Champ du budget. En ce qui concerne le champ du budget, il y a des différences entre la définition actuelle, reflétée dans la Loi de Finances 2002, et la définition GFS, selon laquelle le secteur des administrations publiques doit comprendre toutes agences/unités et organisations à but non-lucratif hors du marché qui sont, soit gérées, soit financées par l'Etat.⁵⁵ Il est probable qu'une partie des budgets annexes ne devrait pas figurer dans le secteur des administrations publiques, et la façon de présenter leurs crédits (rémunérations dans le budget ordinaire, fonctionnement dans l'annexe) n'est pas facile à saisir. En outre, la consolidation de toutes les entités locales et régionales dans le budget n'est pas effective (seulement les transferts pour ces entités); de plus, les activités de la INSS ne sont pas décrites dans le budget. En général le champ du budget, qui reprend l'administration centrale et ses services régionaux, recouvre d'une façon limitée la classification GFS; c'est à dire, le champ du budget actuel ne correspond pas parfaitement à la définition internationale du secteur des administrations publiques, mais pourrait être considéré acceptable après de légères modifications.

19. Fonds extra-budgétaires. L'exécution du plan de trésorerie⁵⁶ au cours des premiers 6 mois de l'exercice courant (2002) montre qu'à peu près 10- 20% des dépenses totales suivent des procédures extra-budgétaires ou extra-comptables. Toutefois, il semble que la proportion des dépenses extra-budgétaires a diminué depuis l'exercice 2001, quand le total s'élevait plutôt à 30% des dépenses. En particulier, on assiste à une amélioration à partir du deuxième trimestre de 2002 avec la réintégration des contributions des entreprises publiques et des pétroliers producteurs.

20. Recettes non-fiscales. Les autorités estiment qu'une grande proportion des recettes non-incluses dans le budget sont mises à la disposition des institutions concernées et les administrations de tutelle. Ces recettes comprennent le « minerval » (frais de scolarité) et les autres participations des parents, les frais de consultation dans les hôpitaux, les recettes de la mise en quarantaine et les cotisations sociales.

21. Composition et exécution du budget. Vue l'expérience récente, les différences entre le projet de budget et le budget voté par le Parlement ne sont pas importantes. En revanche, il y a des différences considérables entre le budget voté et celui exécuté, qui reflètent : (i) des faiblesses au niveau de la préparation du budget (les crédits sont souvent mal estimés) et (ii) le fait que les procédures du contrôle budgétaire ne sont pas respectées (voir chapitre 1 pour la composition des dépenses, en termes des crédits

⁵⁵ "The general government sector consists of all government units and all non market NPIs that are controlled and mainly financed by government units." *Government Finance Statistics*, p.10

⁵⁶ Un plan de trésorerie a été mis en place en RDC en 2001. Il décrit sur base mensuelle les prévisions de recettes et de décaissements d'une part, leur réalisation d'autre part.

ouverts et d'exécution). Depuis janvier 2001, le plan de trésorerie a été assez bien respecté, mais la composition des dépenses exécutées n'est pas conforme au budget voté. En outre, quelques différences importantes en matière de présentation entre le plan de trésorerie et le budget de l'Etat ont rendu difficile le suivi de l'exécution des crédits budgétaires.

22. Les aides extérieures. Une partie des aides extérieures a été prise en compte dans le processus de préparation du budget en 2002, équivalent aux environs de 50 milliards de FC, soit \$150 millions.⁵⁷ En principe, le montant inclus dans le budget devrait représenter la partie des flux totaux des aides (estimés à \$720 millions par an) pour laquelle le Ministère des Finances est responsable. Ceci peut être le cas à l'heure actuelle, mais en générale le principe de l'intégration des aides extérieures dans le budget a posé des problèmes, selon les autorités responsables du budget, et la prévision de ces dépenses devrait être mieux assurée. De plus, l'exécution de ces dépenses n'a pas été pris en compte dans le suivi des activités budgétaires de l'État ; dans le cas des fonds gérés par le Bureau Central de Coordination (BCECO), les statistiques nécessaires existent et pourraient être assez facilement consolidées par les services responsables du suivi budgétaire.

(ii) Classification

23. **Evaluation globale.** Des améliorations substantielles ont été préparées, mais devenir opérationnelles d'ici la fin d'année.

24. La nomenclature. Une nouvelle nomenclature a été préparée et devrait être mise en place pour le budget 2003. Les opérations budgétaires pourront être classées selon leur nature administrative, économique et fonctionnelle. La classification par programme est prévue, mais non encore définie. Cette nouvelle nomenclature sera beaucoup plus transparente que l'ancienne. Il conviendra de veiller à son utilisation effective dans le suivi de l'exécution.

25. Classification des dépenses PPTE. Un système de classification pourrait se mettre en place soit sous forme d'un fond réel (par exemple, un sous-compte du Trésor) soit sous forme d'une classification spécifique des dépenses du budget de l'État (fonds virtuel). La nouvelle nomenclature permettrait, théoriquement, une classification spécifique, soit en remplaçant les chiffres programmes qu'on ne compte pas utiliser dans le proche avenir, soit en utilisant – tout simplement – la classification fonctionnelle. Ces approches représenteraient un fonds de pauvreté « virtuel » et permettraient l'intégration du suivi des projets PPTE dans le suivi du budget général.

26. Suivi PPTE. Aucune décision n'a été prise à ce stade en ce qui concerne l'organisation du suivi et de la comptabilisation des dépenses liées à l'initiative PPTE. Pour les mécanismes de suivi participatif, un "comité de suivi" peut être envisagé, mais à

⁵⁷ Selon le portefeuille des aides extérieures préparé en décembre 2001: \$567 millions en multilatéral et \$153 millions en bilatéral soit un total de \$720 millions (source Banque Mondiale)

condition que les structures restent légères et transparentes. En principe, il s'agit seulement de l'élaboration régulière de rapports sur les dotations et sur l'exécution des dépenses (voir ci-après) et leur mise à la disposition du public.

(iii) Prévisions pluriannuelles

27. Evaluation globale. Des efforts sont en cours.

28. Actuellement la Direction de la Préparation et Suivi du Budget ne dispose pas de prévisions pluriannuelles, à part celles qui sont fournies par le Fonds Monétaire International. Les recettes et dépenses sont donc projetées sur une base annuelle compte tenu du manque de fiabilité des statistiques, de l'instabilité du cadre macroéconomique et de la mise en veilleuse du Programme d'Investissement Public, et elles dépendent encore trop sur les extrapolations des prévisions des derniers exercices. Pourtant, un effort est maintenant en cours pour améliorer les prévisions dans le cadre de la préparation du DSRP, et de fonder la préparation du budget 2003 sur les consommations réelles des exercices 2001 et 2002. Des experts du cadrage ont été mis à contribution pour préparer un cadre macroéconomique, des contacts avec le PNUD ont été établis pour relancer cette pratique et pour l'intégrer dans le processus de la préparation du budget.

Recommandations pour la préparation du budget

A court terme:

Champ du budget

- Intégrer dans le budget 2003 les prévisions des recettes et dépenses "extra-comptables" (intégrées depuis 2002 dans le Plan de Trésorerie) ;
- Définir une règle pour l'inclusion dans le budget des projets financés par dons et prêts, et intégrer dans les rapports d'exécution budgétaire (voir ci-après) les rapports d'exécution des projets en question. (Cette règle pourrait recommander la prise en compte de toutes les activités sous financement externe pour lesquelles le Ministre des Finances resterait l'ordonnateur, y compris celles gérées par le BCECO) ;
- Effectuer une réconciliation des données sur les aides extérieures entre la BCC, le Ministère de la Coopération Internationale, le BCECO et la Direction de Préparation et Suivi du Budget ;
- Rationaliser les budgets annexes. Préciser le statut et les conditions d'éligibilité, afin d'en réduire le nombre dès le budget 2003. (soit par réintégration dans le budget, soit par suppression pure et simple).

Classification des dépenses

- Préparer le budget 2003 selon la nouvelle nomenclature et préciser la méthode retenue pour l'identification et la classification des dépenses sous financement PPTE; intégrer cette méthode de classification dans la comptabilisation des dépenses (prêt à partir de 2003)
- Préparer une table de passage pour chaque rubrique budgétaire (administrative et par nature) permettant de décrire la fonction
- Utiliser effectivement la nouvelle nomenclature budgétaire dans le suivi de l'exécution des dépenses.

Prévisions

- Estimer les allocations budgétaires 2003 sur la base des consommations réelles de 2001/2002 (voir chapitre 1) ; il s'avère important que les consommations en volume et en valeur soient vérifiées et complétées avant le fin d'année 2002.,

A moyen terme:

Champ du budget

- Joindre au projet de budget des annexes détaillés expliquant les activités budgétaires des organismes émergeant aux budgets annexes, des EAD et des services de l'Etat localisés en province.
- Renforcer la capacité des Ministères à préparer leurs prévisions de besoins budgétaires

Classification

- Formaliser la collecte des données sur l'utilisation des ressources PPTTE et les intégrer dans les rapports d'exécution du budget

Prévisions

- Développer des prévisions simples des agrégats macroéconomiques à moyen terme, pour améliorer la préparation des budgets annuels
- Vers 2005/2006, initier le développement des cadres des dépenses à moyen terme pour les secteurs sociaux, pour accompagner la mise en œuvre du DSRP.

C. Exécution budgétaire

(i) Contrôle interne.

29. **Évaluation globale.** Des améliorations substantielles sont nécessaires.

30. **Remarques explicatives.** En théorie, le contrôle interne consiste essentiellement en un contrôle a priori. Ce système s'applique au niveau des engagements, de l'ordonnancement et des paiements. Il y a donc contrôle du solde des ressources budgétaires disponibles au moment de l'engagement, de l'ordonnancement et du paiement de la dépense. À l'étape de l'engagement, le contrôle peut même porter sur la légalité et l'opportunité de la dépense envisagée.

31. Les sous-gestionnaires de crédit dans les différents ministères techniques lancent le processus de la dépense en initiant une demande d'engagement. Pour le moment, avant de pouvoir éventuellement se matérialiser, toutes les requêtes d'engagement requièrent successivement le visa du vérificateur, l'approbation du contrôleur, la signature du directeur du contrôle budgétaire, de même que l'aval du Ministre des Finances. On compte actuellement environ une cinquantaine de requêtes d'engagement par mois.

32. Les ordonnancements de la dépense font également l'objet d'une procédure complexe qui fait intervenir une multitude de contrôles. Le paiement de la dépense fait intervenir la Banque Centrale en tant que caissier de l'Etat.

33. En réalité, malgré les procédures en place et les efforts engagés depuis quelques mois, la plupart des dépenses échappent encore à la procédure normale d'exécution et de contrôle du budget.

34. Rappelons que le Ministère des Finances a entrepris depuis la fin d'année 2001 une réforme en profondeur des procédures et des mécanismes d'exécution et de contrôle de la dépense. De fait, au vu de la situation qui perdurait depuis quelques années, le Ministère des Finances a entrepris d'instaurer un système de contrôle et de suivi des dépenses publiques. C'est ainsi que le Ministère des Finances procède actuellement, avec l'appui du FMI, à l'installation d'une nouvelle chaîne de la dépense publique. On prévoit que le système sera opérationnel pour la mise en place du budget 2003.

35. Les arriérés de paiement des salaires sont dus en grande partie au manque de liquidités et à des difficultés logistiques d'acheminement des fonds vers les provinces. En ce qui concerne la dépense de matériel, les fournisseurs exigent d'être payés avant de fournir les biens et services que l'État leur demande. Il en résulte que les bons de commande et les marchés publics ne donnent pas lieu à des arriérés de paiement. Cependant, les paiements de dépenses par abonnement (eau, électricité...) ont généré des arriérés. Parallèlement, la situation des arriérés de paiement des impôts de ces mêmes fournisseurs n'est pas bien connue. De fait, il n'y a eu que peu de paiements effectués au titre des consommations courantes d'eau, d'électricité et de loyers au cours des deux ou trois dernières années.

36. La fonction de contrôle a posteriori, sous la forme d'audit interne, est placée sous l'autorité du Ministre des Finances, et est exercée par une Inspection Générale des Finances, qui comprend une centaine de personnes. Toutefois, il ne semble pas y avoir pour le moment de programme de travail structuré et détaillé faisant état d'un calendrier de vérification ou d'audit à réaliser. De fait, l'IGF exécute des missions ponctuelles suite à des demandes exprimées par le Ministre des Finances. Les autorités congolaises reconnaissent elles-mêmes que la fonction d'audit interne ne joue pas à l'heure actuelle le rôle qui devrait être le sien et que, dès lors, une révision des mandats et méthodes de travail de l'IGF s'impose.

37. En dehors de ces exercices de contrôle interne budgétaire effectués par l'administration, il n'existe aucun autre mécanisme, régulier ou ponctuel, d'enquête auprès des usagers portant sur la réalité et l'utilité des dépenses publiques.

(ii) Comptabilisation des dépenses.

38. **Évaluation globale.** Des améliorations substantielles sont nécessaires.

39. **Remarques explicatives.** Actuellement, une réconciliation des opérations de l'État auprès de la Banque Centrale est effectuée toutes les semaines, conjointement par les services du Trésor et ceux de la Banque Centrale. Mais il arrive parfois, comme en mai 2002, que les parties soient en désaccord sur le résultat définitif des comptes.

Cependant, des efforts sont en cours en vue d'aplanir toutes les difficultés qui sont à l'origine de cet état de fait.

Recommandations sur l'exécution budgétaire

A court terme :

- Effectuer la rationalisation et l'automatisation de la chaîne des dépenses et minimiser la proportion des dépenses qui échappe à la procédure complète d'exécution et de contrôle du budget;
- Éviter l'accumulation des arriérés sur les salaires et autres paiements;
- Etablir un budget réaliste pour la consommation annuelle des charges communes et une politique pour le contrôle de ces consommations (par exemple, pré-paiement des consommations pour les dépenses de télécommunications, mettre en place un protocole de responsabilisation des administrations consommatrices– voir chapitre 1)
- Améliorer la méthodologie de réconciliation des comptes entre la BCC et le Trésor ; harmoniser la présentation des données entre le Budget, la BCC et le Trésor

A moyen terme :

- Consolider la rationalisation et l'automatisation de la chaîne des dépenses (et de la gestion des recettes).
- Eliminer les dépenses qui échappent au circuit régulier d'exécution et de contrôle de la dépense
- Commencer à examiner l'impact des dépenses exécutées (initier une série des enquêtes de suivi des dépenses jusqu'à leur destination)
- Identifier les différents types de "contrôle a posteriori" en place et définir leurs responsabilités ; clarifier en particulier le rôle de l'Inspection Générale; proposer un volume de vérifications et d'audits à réaliser.

D. Rapports d'exécution budgétaire et audit

(i) Régularité et justesse des rapports.

40. **Évaluation globale.** Des améliorations substantielles sont nécessaires.

41. **Remarques explicatives.** Il n'existe actuellement qu'un seul rapport relatif à l'exécution budgétaire. Il s'agit d'un document publié mensuellement par la direction du trésor et de l'ordonnancement et intitulé « *Statistiques diverses des opérations financières de l'État* ».

42. Il n'existe pas de rapport publié de suivi de l'exécution du budget, ni dans les ministères techniques, ni dans les services chargés du suivi et du contrôle du budget. Cette situation, que déplorent les autorités congolaises, s'explique en grande partie par le quasi arrêt des activités dans les services concernés, en raison du manque de moyens élémentaires de fonctionnement qu'ils ont subi pendant quelques années.

43. Quelques moyens leur ayant été accordés, les autorités de tutelle ont demandé aux services concernés de produire dans les meilleurs délais des rapports de suivi budgétaire, notamment sur la situation des engagements, des ordonnancements et des paiements, et ce pour les principales rubriques et catégories de dépenses du budget.

44. Il convient aussi de souligner que la nomenclature budgétaire actuelle est mal adaptée aux besoins, et qu'elle est peu et mal utilisée. Avec l'appui d'une assistance technique fournie par le FMI, les autorités congolaises ont préparé une nouvelle nomenclature budgétaire qui devra entrer en vigueur pour le budget de l'exercice 2003. (voir ci-dessus).

(ii) Audit des comptes

45. **Évaluation globale.** Des améliorations substantielles sont nécessaires.

46. **Remarques explicatives.** La dernière Loi de Règlement présentée au Parlement date de 1996 et elle concernait l'exercice budgétaire 1994. Depuis lors, il est produit un état sommaire des comptes de l'État en recettes et en dépenses. Par ailleurs, la Direction de Préparation et de Suivi du Budget présente certaines données sur l'exécution du budget de l'exercice auparavant au moment de la présentation au Parlement du projet de budget pour l'exercice suivant (par exemple, l'exécution du budget 2001 devra être présentée avec le projet de budget 2003).

47. Cependant, toutes ces situations ne sont pas exhaustives et, de surcroît elles ne font pas l'objet d'un audit externe et ne sont pas publiées. Il est donc nécessaire d'envisager dès maintenant toutes les mesures qui s'imposent afin de faire en sorte que les recettes et les dépenses de l'État au titre de l'exercice fiscal 2002 soient préparées et publiées..

Recommandations sur les rapports d'exécution budgétaire et audit

A court terme :

- Initier le système des rapports réguliers sur l'exécution des crédits budgétaires (l'état de suivi) aux différents étapes de l'exécution des dépenses en faisant référence directement aux crédits de la loi budgétaire. Une fois mis en place, la périodicité de l'état de suivi doit être mensuelle et une publication des rapports de suivi, à l'extérieur du Ministère des Finances, doit être présentée au moins quatre fois par an.
- Présenter les données conformément à la nomenclature budgétaire
- Mettre en place avant la fin de l'exercice courant, une structure de suivi des dépenses publiques liées à la lutte contre la pauvreté, afin de commencer dans les meilleurs délais le suivi des dépenses en faveur de la réduction de la pauvreté

A moyen terme :

- Présenter au Parlement l'arrêté de l'exécution du budget 2002
- Réaliser un audit de l'exécution du budget 2002 par la Cour des comptes
- Publier l'exécution budgétaire auditée de 2002 avant la fin 2003
- Préparer un cadre comptable de l'Etat pour une mise en place au 1^{er} janvier 2004.

E. Recommandations spécifiques pour l'Initiative PPTE

48. Les recommandations de ce texte s'appliquent au budget dans son ensemble et non pas seulement au suivi des dépenses de l'Initiative PPTE. Cependant, certaines mesures spécifiques devront être prises pour garantir que tout sera prêt pour le point de décision PPTE, et pour s'assurer de la conformité générale aux points de référence de l'Initiative PPTE.

49. Quelques suggestions sur la façon d'identifier et d'allouer les ressources PPTE sont proposées au chapitre 1. Ce chapitre traite de la façon d'établir le suivi de leur utilisation et suggère que l'objectif principal **devrait être d'assurer la préparation, l'exécution et le suivi de toute dépense pro-pauvre selon les procédures budgétaires normales**. Toutefois, dans le court terme des mesures additionnelles ("bridging mechanisms") seront requises, vu les faiblesses actuelles dans la gestion des finances publiques.

Approche générale

50. En générale, l'approche d'un "fonds virtuel de pauvreté" est recommandé, afin d'intégrer le suivi de l'ensemble des dépenses pro-pauvres et de garantir l'impact additionnel de l'initiative PPTE. La mise en place d'un tel fonds demande dans les meilleurs délais:

- La discussion et l'**adoption d'une définition des «dépenses de lutte contre la pauvreté»**, identifiant clairement les lignes budgétaires qui pourraient être incluses dans un «fonds virtuel de pauvreté (FVP)». En particulier, la définition adoptée devrait refléter les priorités énoncées dans le Document Intérimaire de Stratégie de la Réduction de la Pauvreté.
- La préparation de l'**évolution prévisionnelle** des dépenses de lutte contre la pauvreté, montrant de façon claire l'augmentation due à l'arrivée du pays à la phase « Point de Décision ».
- La création, avant la fin de l'année, **d'un comité de suivi de l'exécution des dépenses de lutte contre la pauvreté**. Le comité pourrait comprendre des représentants du gouvernement (en dehors du Ministère des Finances) et de la société civile. Ce comité devrait se réunir régulièrement pendant l'année pour prendre connaissance de la publication trimestrielle de l'état de suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté.

51. Avant le point de décision, le comité pourrait commencer à passer en revue l'exécution de ces dépenses. Après le point de décision, il continuerait à recevoir et à étudier l'état du suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté dans son intégralité. Ceci en application de la méthode recommandée par l'initiative, dans l'objectif de s'assurer que les fonds PPTE interviennent en supplément au budget (et qu'il ne s'agit pas de déplacer d'autres attributions dudit budget).

52. On devrait développer la pratique de soumettre au comité de suivi non seulement le résumé de l'exécution des dépenses de lutte contre la pauvreté, mais également un

synthèse des actions de chacune des entités gestionnaires et leur réalisation (par exemple, au ministère de la Santé ou de l'Education, des zones de santé désignées ou – dans le cas du secteur transport - des entreprises publiques). En temps opportun, l'ensemble de ces rapports pourrait être remplacé par un système de comptabilité par projet, amenant à une classification des dépenses de plus en plus détaillée au cours de la période 2003-2005. Un sommaire des recommandations spécifiques concernant le processus de suivi est donné en annexe 1, tableau 5.

Mesures additionnelles dans le court terme

53. Dans le très court terme, il est proposé de renforcer le mécanisme du « fonds virtuel » avec des mesures de suivi et contrôle particulier pour les ressources libérées par l'Initiative PPTE. Ces mesures pourraient se baser sur:

1. la création d'un **compte spécial à la Banque Central du Congo** pour les ressources libérés par l'initiative PPTE, au moins pour le premier année; l'utilisation des ressources de ce compte sera limitée à financer que des dépenses de lutte contre la pauvreté accordées ;
2. le compte spécial à la BCC, sera objet des audits indépendants dont les résultats seront publiés ;
3. l'intégration du **suivi régulier des ressources PPTE** dans le suivi global des dépenses pro-pauvres (y compris celles effectué contre le compte général du Trésor) par **un comité participatif**.

54. Ces mesures permettront de rassurer les créanciers quant à la transparence des opérations. Cependant, le rôle du BCECO dans la gestion des ressources de l'Etat devrait être temporaire et une revue de ces arrangements doit être prévu avant la fin de l'exercice 2003. A condition que les réformes des systèmes budgétaires soient suffisamment avancé à ce stade, le rôle de BCECO devrait être progressivement repris par l'Etat – qui devrait être en mesure de satisfaire un standard minimums de gestion des finances avant d'arriver au point d'achèvement.

55. Finalement, il convient de noter que les dépenses gérées par le BCECO **ne sont pas limités aux investissements**. Le financement des coûts de fonctionnement de certaines activités bien définies peuvent également être attribués au sous-compte PPTE.

Annexes au chapitre V (situées en fin de document)

- Annexe 5.1 Matrice des mesures (Plan d'Action)
- Annexe 5.2 Comparaison aux repères internationaux
- Annexe 5.3 Appuis en cours

ANNEXE I
ANNEXES AU CHAPITRE I

Annexe 1.1 Objectifs vis-à-vis la structure du budget (DSRP et FRPC)

Encadré 1

Document Intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, DRSP-I

« *The main objective of the program is to stem the macroeconomic deterioration by curbing inflation, returning to normal budget procedures and liberalizing the economy. ... [The government proposes specific measures to] Improve allocation and transparent handling of budget resources, which entails observing all classic phases of budget execution.* »

[Interim PRSP §113]

Allocations Budgétaires (Dep. Totales)

Education 10%
Santé 15%

Contrôle et Evaluation

Regarding macroeconomic performance:
Development of and respect for the macro framework
Development of and respect for budgetary procedures

“*The rehabilitation and reconstruction of basic infrastructure is a long term process. The government must make it a priority in the short, medium and long term.*” (§ 122)

Development of macroeconomic performance indicators including ... budget expenditure allocated to education, health, protection of the environment and vulnerable groups (§ 172).

Encadré 2

Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance - Programme avec le FMI (FRPC)

“Starting in 2002, the composition of expenditure will be changed consistent with our strategy to reduce poverty.... the change in the composition of public expenditure will be reinforced in the 2003 budget.”

[Lettre d'Intention d'avril 2002]

Discipline fiscale

Composition des dépenses (% du PIB)

"Domestic primary balance"
(base caisse): + 0.9%
Solde générale consolidé (y/c. la
solde des opérations de la BCC): - 0.4 %
Recettes totales (hors dons): 7.3 %
Dépenses totales (sur base des
engagements): * 11.0 %

Dépenses totales 11%
Dépenses courantes 7.7 %
dont frais de mission 2bn FC
(y/c dialogue inter-Congolaise)
Masse salariale 2.2 %
(43 bn Francs)
Dépenses en capital 2.9%

* *ceci reflète la relance des investissements sur ressources externes et la service de la dette.*

Allocations spécifiques

Dépenses sociales 1.2 %
(15 % of primary dom.)
Transport/routes 1 %

Pourcentages du P.I.B. pour l'exercice 2002, sauf indication contraire.

Annexe 1.2 Evolution des dépenses par grande catégorie, 2001-2002

Figure 1. Structure du budget (valeur nominale)

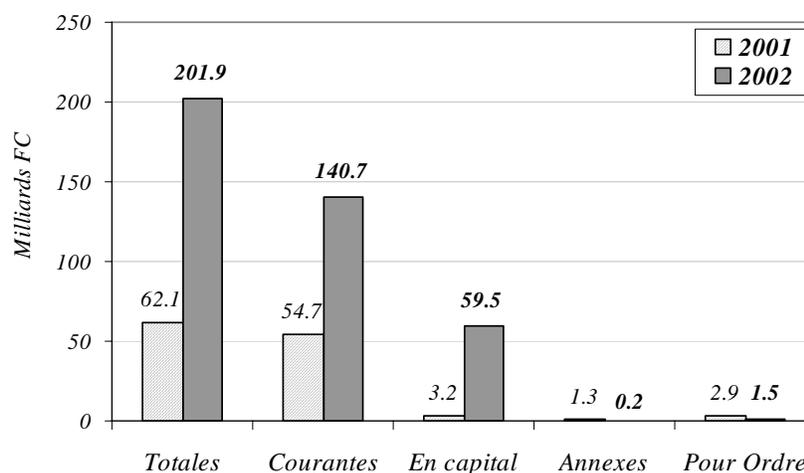


Figure 2. Structure of budgeted primary expenditure (nominal terms)

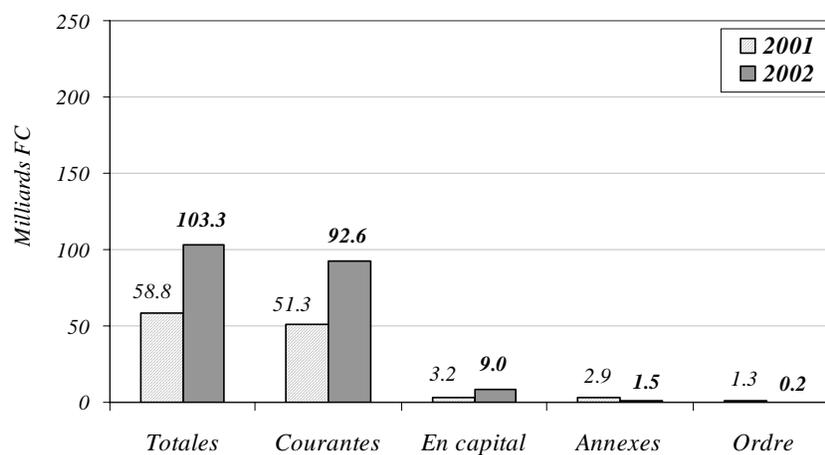
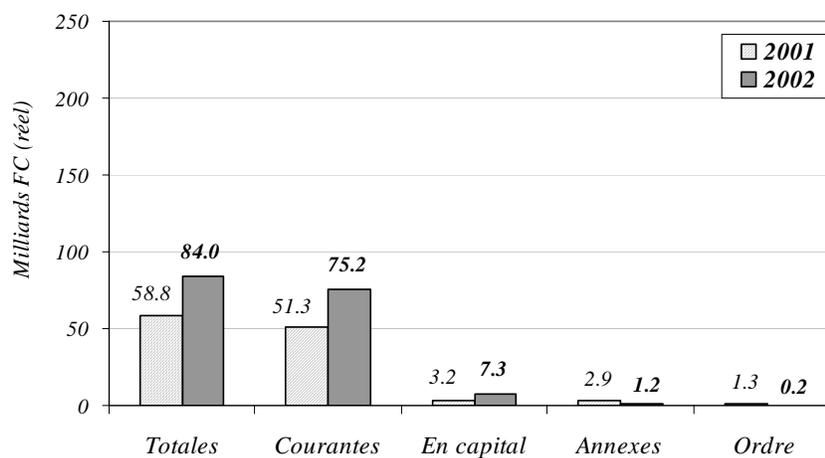


Figure 3. Structure of budgeted primary expenditure (real terms)



Annexe 1.3 Présentation du budget 2002 et comparaison avec le plan de trésorerie		
<i>et la nomenclature actualisée</i>		
Loi de Finances	Plan de Trésorerie	Nomenclature Actualisée
Dépenses courantes	Dépenses courantes	
Rémunérations Générales	Salaires	3. Dépenses en Personnel
Fonctionnement	Autres dépenses courantes	4. Biens et Matériels
Institutions	Institutions	5. Dépenses de Prestations
Ministères	Ministères	
Services provinciaux	Provinces	
<i>Frais financiers /1</i>		2. Frais Financiers
Dépenses communes	Paiements centralisés	
	<i>Autres</i>	
	Subventions	6. Transferts et Interventions de l'Etat
Interventions économiques, soc. & culturels	<i>Budgets annexes et autres interventions</i>	
Régies financières	Rétrocessions aux régies financières	
Dette Publique	Intérêts sur la dette (payés) /2	1. Dette Publique en Capital
Dépenses en capital	Dépenses en capital	7. Equipements
Investissements (ressources propres)	Investissements (ressources propres)	8. Construction, réfection, réhabilitation, addition d'ouvrage et édifice, acquisition immobilière
<i>Appui à l'économie /3</i>		
Programme d'urgence	Programme d'urgence	
Budgets Annexes /4		
Dépenses Pour Ordre /4		
Budget ... 151.5 bn	Plan ... 116.8 bn	
Investissements (ressources externes)	Investissements (ressources externes).....33.8 bn	
Budget ... 201.9 bn	Plan ... 150.6 bn	
	<i>Non budgétisées/5:.....18.4 bn</i>	
	<i>Dépenses hors-budget</i>	
	<i>Prêts et avances nets</i>	
	<i>Autres opérations</i>	
	<i>Dépenses non allouées</i>	
	<i>Fonds de réserve</i>	
	<i>Re-paiement des arriérés</i>	
	<i>Déficit de très. de la BCC</i>	
	Plan ... 169.0 bn	

Notes: 1/Les frais financiers n'entrent pas dans la catégorie des paiements de la dette du budget.. 2/ Comprend frais financiers. 3/ Une autre forme de subvention, pas considérée séparément dans le plan de trésorerie.. 4/ Ces catégories séparées (dans le budget) ont été largement réduites entre 2001 et 2002 et ne font plus partie des entrées principales de dépenses. 5/ Ces lignes de dépenses dans le rapport du trésor étaient "non-budgétisées" en 2002, pour des raisons exposées dans le texte.

Annexe 1.4 Réalisation du Plan de Trésorerie, 2001 – 2002 (six mois)

		Over-plan	Under-Plan
2001	Recettes	Revenus et dons	55.3 %
		Fonds spéciaux	940 %
		Recettes hors-budget	757 %
		Autres	363 %
		Recettes administratives et domaniales (DGRAD)	179 %
		Contributions directes et indirectes (DGC)	107 %
		Total des recettes fiscales et non fiscales	55 %
	Dépenses	Douanes et accises (OFIDA)	25 %
		Dépenses Totales	40.7 %
		Autres (y/c fonds spéciaux)	1029 %
		Dépenses hors-budget	501 %
		Institutions	102 %
		Provinces	100 %
		Autres dépenses courantes	91 %
2002 (six mois)	Recettes	Ministères	48 %
		Dépenses courantes	43 %
		Salaires	9 %
		Subventions	6 %
		Total des revenus et dons	2.9 %
		Production (royalties)	191 %
		Recettes pétrolières	71 %
	Dépenses	Total des recettes fiscales et non fiscales	8 %
		Recettes administratives et domaniales (DGRAD)	13 %
		Contributions directes et indirectes (DGC)	-8 %
		Douanes et accises (OFIDA)	-13 %
		Fonds spéciaux	-36 %
		Autres	-50 %
		Distribution (parafiscalité)	-51 %
2002 (six mois)	Recettes	MIBA	-68 %
		Autres	-68 %
		Contribution spéciale (portefeuille)	-72 %
		GECAMINES	-100 %
		Total des dons	-100 %
		Dépenses Totales	0.1 %
		Prêts et avances nets	c. 1000
	Dépenses	Institutions	91 %
		Intérêts sur la dette (payés)	54 %
		Rétrocessions aux régies financières	6 %
		Dépenses courantes	5 %
		Provinces	-14 %
		Salaires	-23 %
		Subventions	-29 %
2002 (six mois)	Recettes	Autres opérations	-29 %
		Paiements centralisés	-57 %
		Budgets annexes et autres interventions	-90 %
		Dépenses en capital	-94 %
		Autres	-95 %
		Dette extérieure	-100 %
		Investissement sur ressource extérieure	-100 %
	Dépenses	Programme d'urgence	-100 %
		Remboursements de Cohydro	-100 %
		Dépenses non allouées en faveur de la lutte contre la pauvreté	-100 %
		Fonds de réserve	-100 %

Annexe 1.5 Budgets Annexes (voir aussi chapitre 5)

1. Les *budgets annexes*, qui servent à diriger les subventions vers les entités indépendantes ou semi-indépendantes, ne représentent pas une part importante du budget. Les subventions arrivent sous deux formes, un transfert pour les dépenses courantes, budgétisées dans une ligne séparée et les paiements de salaires, inclus dans le budget ordinaire des rémunérations. En 2001, le poste transferts courants représentait 2,2 % du budget total des dépenses primaires, rétrogradant à 1,5 % en 2002, soit au chiffre absolu de 1,5 milliard FC. Les données de trésorerie indiquent, d'ailleurs, pour les six premiers mois de l'année 2002 un taux d'exécution de moins de 10 % par rapport à ce crédit.

2. D'autre part, le poste des salaires dans les *budgets annexes* a été exécuté: en 2002, les budgets annexes représentent 3,8 % des dépenses intérieures de base budgétisées. Il représente à lui seul entre 11 et 12 % des dépenses en personnel gérées par la *direction de la paie* alors que les institutions en question ne représentent que 6 % de la main d'œuvre correspondante.⁵⁸ Ce qui prouve – et explique en partie l'origine des annexes – qu'il est admis que les salaires alloués à ces institutions s'écartent de l'échelle normale des salaires de la fonction publique. Le salaire moyen mensuel du personnel dans les annexes est d'environ \$24,69, presque 90 % de plus que la moyenne du budget ordinaire (\$12,99 /mois).

3. En ce qui concerne la répartition des budget annexes, leur distribution favorise nettement une fois plus l'administration centrale et la ville de Kinshasa, qui bénéficient à elles deux de 83 % des crédits courants (à faible taux d'exécution) et de 99 % des crédits salariaux (taux d'exécution élevé). En ce qui concerne la répartition administrative, un cinquième des dépenses est attribué au ministère des finances, en particulier à l'*Ecole nationale des finances* et aux *régies financières* (DGC, OFIDA, DGRAD); environ 15 % vont aux travaux publics, principalement à l'office des routes et à l'office des voiries et drainage (voir chapitre 4); 14 % vont à la santé, principalement aux hôpitaux de province et 10 % à l'Education supérieure et universitaire (ESU), à d'autres établissements d'enseignement supérieur situés pour la plupart dans la capitale.

4. Ces catégories contiennent de façon nette des institutions importantes bien qu'il arrive que des crédits figurent toujours dans les budgets annexes pour des projets ou des institutions qui n'y sont plus. Les raisons qui prévalent aux attributions spécifiques à des organisations individuelles, à des agences ou à des instituts ne sont pas expliquées clairement, aucun rapport circonstancié n'est exigé ni d'obligation de résultats non plus. En général, le lien entre les institutions soutenues et leur ministère de tutelle est ténu et nous n'avons aucun moyen d'évaluer l'impact ou l'efficacité des transferts effectués dans cette portion budgétaire.

⁵⁸ Les annexes représentent 6 % des dépenses totales en personnel, mais par manque d'information sur le personnel géré par le Cabinet, nous ne pouvons évaluer la proportion qu'il représente dans la fonction publique.

Annexe 1.6 Répartition des budgets annexes, 2002

<i>Institution</i>	<i>Remun.</i>	<i>%</i>	<i>Fonct.</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Total (FC mn)	2,710	100%	1,450	100%	4,160	100%
<i>Economie, Finances et Budget</i>	873	32%	62	4%	935	22%
<i>Travaux publics</i>	576	21%	38	3%	614	15%
<i>Sante publique</i>	164	6%	436.5	30%	600.5	14%
<i>Education/ESU</i>	0	0%	402	28%	402	10%
<i>Affaires sociales</i>	239	9%	91	6%	330	8%
<i>Information et presse</i>	235	9%	50	3%	285	7%
<i>Agriculture et developpement rural</i>	142	5%	66	5%	208	5%
<i>Presidence</i>	119	4%	35	2%	154	4%
<i>Affaires foncieres, env, peche et forets</i>	93	3%	47	3%	140	3%
<i>Culture et arts</i>	63	2%	30	2%	93	2%
<i>Plan et Reconstruction</i>	60	2%	17	1%	77	2%
<i>Transports et communications</i>	51	2%	17	1%	68	2%
<i>Travail et Prevoyance Sociale</i>	42	2%	17	1%	59	1%
<i>Education/Recherche Scientifique</i>	1	0%	52	4%	53	1%
<i>Portefeuille</i>	24	1%	20	1%	44	1%
<i>Commerce et Industrie</i>	21	1%	14	1%	35	1%
<i>Jeunesse, sports et loisirs</i>	2	0%	33	2%	35	1%
<i>Justice et Garde des Sceaux</i>	2	0%	22	2%	24	1%
<i>PTT</i>	2	0%		0%	2	0%
<i>Education/EPSP</i>	1	0%		0%	1	0%
<i>Ville de Kinshasa/Administration</i>	2,682	99%	1,205	83%	3,887	93%
<i>Provinces (Sante, Edu. Sup/Univ.)</i>	28	1%	244.5	17%	272.5	7%

En résumé

5. Les *budgets annexes* constituent une petite anomalie fiscale que la RDC peut difficilement soutenir dans la situation actuelle. Un ensemble de mesures rationnelles pour réformer les *budgets annexes* en 2003 pourrait comprendre:

- Le retrait des institutions /projets (principalement ceux basés à Kinshasa) qui ne sont pas en mesure de fournir de rapport financier récent, ni de rapport d'activités récapitulatif ni de liste des objectifs futurs;
- L'intégration dans les budgets de secteur ou ministériels correspondants des institutions/projets qui remplissent les critères ci-dessus;
- Aucune création d'embauche ni d'augmentation dans l'échelle des salaires pour les anciennes institutions annexes pour permettre d'aligner le salaire moyen mensuel sur les salaires normaux de la fonction publique, à mesure que ceux-ci seront augmentés progressivement.

Annexe 1.7 TdR 1 Synthèse des Opérations Financières de l'Etat, 1996-2000
--

TABLEAU 1. Synthèse des Opérations Financières de l'Etat, 1996-2000

Source: estimations du FMI sur base des données fournies par les autorités congolaises.

	1996 1/	1997 1/	1998	1999	2000 2/
	<i>(in millions of CGF)</i>				
Revenue 3/	156.9	403.7	591.0	2,328.6	15,091.3
Income and profit taxes	27.0	100.9	176.7	407.9	1,897.0
Taxes on goods and services	32.7	89.9	157.1	520.3	2,078.9
Taxes on international trade	38.6	93.8	147.8	394.6	2,794.4
Import duties	34.1	87.5	138.7	371.6	2,718.7
Export duties	4.5	6.3	9.1	23.0	75.7
Other revenue	58.5	119.1	109.3	1,005.7	8,321.0
Expenditure	279.1	869.1	1,205.8	4,934.2	32,996.1
Wages and salaries	19.1	309.5	527.9	2,079.0	7,312.0
Goods and services	122.3	313.7	285.5	1,115.0	12,058.0
Transfers and other subsidies	1.5	2.9	8.6	15.0	1,868.6
Investment	13.2	38.7	8.5	554.0	1,062.2
Interest on domestic debt	0.2	0.0	27.8	0.0	458.0
Interest on external debt 4/	86.7	204.4	347.5	1,116.2	5,723.4
Other expenditure 5/	36.1	0.0	0.0	55.0	4,513.9
Overall balance (commitment)	-122.2	-465.4	-614.8	-2,605.6	-17,904.8
Primary balance (commitment)	-35.3	-261.0	-239.5	-1,489.4	-11,723.4
Change in arrears	76.7	192.4	347.5	820.2	5,723.4
Overall balance (cash)	-45.5	-273.0	-267.3	-1,785.4	-12,181.4
Financing	36.5	266.0	309.0	3,017.0	11,774.1
Domestic bank financing (net)	36.5	266.0	309.0	3,017.0	11,774.1
External financing	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Discrepancy 6/	-9.0	-7.0	41.7	1,231.6	-407.3
Memorandum items:	<i>(in percent)</i>				
Revenue / total expenditure	56.2	46.4	49.0	47.2	45.7
Wage bill / revenue	12.1	76.7	89.3	89.3	48.5

Sources: Data provided by the Congolese authorities; and staff estimates.

1/ For 1996 and 1997, the reliability of existing detailed data on expenditure is particularly weak.

2/ For 2000, revenue split is tentative and other revenue include CGF 3996 millions off-budget revenue.

3/ Until 2000, include GECAMINES revenues classified in the appropriate category.

4/ Interest paid on external debt until 1999 and scheduled for 2000, excluding interest on arrears.

5/ Including net lending and, from 2000 onward, off-budget expenditure.

6/ For 1998 and 1999, the discrepancy is likely to stem from unrecorded off-budget expenditure.

Annexe 1.8 TdR2 Structure du Budget de l'État 2001/2002

TABLEAU 2. Structure du Budget de l'État 2001/2002

(millions de FC)	Dépenses totales de l'Etat (FC mn)		Pourcentage du Budget (%)		Pourcentage du P.I.B. (%)		Dép. prim. 1/ (FC mn)		Pourcentage des dép. prim. (%)		Composition du l (Dépenses totales, %)
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	
Dépenses totales (1-4)	62,149	201,905	100	100	5.5	10.2	58,776	103,273	100	100	<i>Exercice 2001</i>
1 Dépenses courantes	54,706	140,742	88.0	69.7	4.8	7.1	51,333	92,551	87.3	89.6	
1.1 Rémunérations Générales	20,885	42,868	33.6	21.2	1.9	2.2	20,885	42,868	35.5	41.5	
1.2 Fonctionnement	31,061	63,651	50.0	31.5	2.8	3.2	30,448	49,682	51.8	48.1	
1.2.1 Institutions	5,292	8,579	8.5	4.2	0.5	0.4	5,292	8,579	9.0	8.3	
1.2.2 Ministères	10,127	20,083	16.3	9.9	0.9	1.0	10,127	20,083	17.2	19.4	
1.2.2.1 Fonctionnement courant	5,905	11,215	9.5	5.6	0.5	0.6	5,905	11,215	10.0	10.9	
1.2.2.2 Repatriement des diplomates	0	1,111	0.0	0.6	0.0	0.1	0	1,111	0.0	1.1	
1.2.2.3 Fonct. Ambassades et Consuls	184	2,754	0.3	1.4	0.0	0.1	184	2,754	0.3	2.7	
1.2.2.4 Contributions aux organ. internat.	158	1,279	0.3	0.6	0.0	0.1	158	1,279	0.3	1.2	
1.2.2.5 Mise à la retraite	0	870	0.0	0.4	0.0	0.0	0	870	0.0	0.8	
1.2.2.6 Fonds de garantie	3,880	0	6.2	0.0	0.3	0.0	3,880	0	6.6	0.0	
1.2.2.7 Impression cartes d'identité	0	1,855	0.0	0.9	0.0	0.1	0	1,855	0.0	1.8	
1.2.2.8 Sinistres et calamités	0	1,000	0.0	0.5	0.0	0.1	0	1,000	0.0	1.0	
1.2.3 Services provinciaux	2,144	4,466	3.4	2.2	0.2	0.2	2,144	4,466	3.6	4.3	
1.2.4 Frais financiers	613	13,969	1.0	6.9	0.1	0.7	-	-	-	-	
1.2.5 Dépenses communes	6,248	8,206	10.1	4.1	0.6	0.4	6,248	8,206	10.6	7.9	
1.2.6 Interventions écon., soc. & cult.	4,696	1,823	7.6	0.9	0.4	0.1	4,696	1,823	8.0	1.8	
1.2.7 Régies financières	1,941	6,526	3.1	3.2	0.2	0.3	1,941	6,526	3.3	6.3	
1.3 Dette Publique	2,760	34,223	4.4	16.9	0.2	1.7	-	-	-	-	
1.3.1 Intérieure	2,760	1,970	4.4	1.0	0.2	0.1	-	-	-	-	
1.3.2 Extérieure	0	32,252	0.0	16.0	0.0	1.6	-	-	-	-	
2 Dépenses en capital	3,227	59,463	5.2	29.5	0.3	3.0	3,227	9,022	5.5	8.7	
2.1 Investissements Publics	2,113	58,463	3.4	29.0	0.2	3.0	2,113	8,022	3.6	7.8	
2.1.1 Ressources propres	2,113	8,022	3.4	4.0	0.2	0.4	-	8,022	-	7.8	
2.1.2 Aides extérieures	-	50,441	-	25.0	-	2.6	-	-	-	-	
2.2 Appui à l'économie	294	0	0.5	0.0	0.0	0.0	294	0	0.5	0.0	
2.3 Program d'urgence autosuff. alimentaire	820	1,000	1.3	0.5	0.1	0.1	820	1,000	1.4	1.0	
3 Budgets Annexes	1,320	1,500	2.1	0.7	0.1	0.1	1,320	1,500	2.2	1.5	
3.1 Fonctionnement	1,320	1,500	2.1	0.7	0.1	0.1	1,320	1,500	2.2	1.5	
4 Dépenses pour ordre	2,896	200	4.7	0.1	0.3	0.0	2,896	200	4.9	0.2	
Pour mémoire											
Produit Intérieur Brut (milliards de FC) 2/	1,128	1,976									

1/ Dépenses primaires sur ressources propres ("domestic primary expenditure") = dépenses totales - (dépenses sous financement externe) - (service de la dette, y compris frais financiers)

2/ Chiffres programmés en début d'année

Annexe 1.9 TdR 3 Prévisions du budget, 2003-2005

TABLEAU 3. Prévisions du budget, 2003-2005 (millions de FC)	2001	2002	2003		2004		2005	
	Budget	Budget	Cadrage	Budget	Cadrage	Budget	Cadrage	Budget
Depenses totales (suivant cadrage existant)	62,149	201,905	411,538		539,944		527,486	
<i>Sous-total (1-4)</i>				<i>405,580</i>		<i>522,264</i>		<i>462,981</i>
<i>dont augmentation marginale PPTE 1/</i>				<i>9,880</i>		<i>27,588</i>		<i>68,851</i>
<i>dont imprévus/fonds de reserve 2/</i>				<i>2,058</i>		<i>2,700</i>		<i>2,637</i>
<i>Transferts directes à l'appui des services locaux</i>				<i>5,958</i>		<i>17,680</i>		<i>34,505</i>
<i>Autres projets spéciaux/initiation d'un fonds routier</i>				<i>0</i>		<i>0</i>		<i>30,000</i>
1 Dépenses courantes 2/	54,706	140,742	218,321	228,234	259,471	285,382	272,597	309,083
1.1 Rémunérations Générales	20,885	42,868	59,343	57,989	66,135	67,427	75,750	75,414
1.2 Fonctionnement 3/	31,061	63,651	59,607	76,056	66,874	96,674	76,042	113,257
1.2.1 Institutions	5,292	8,579		12,000		14,000		16,000
1.2.2 Ministères	10,127	20,083		25,251		31,032		31,493
1.2.2.1 Fonctionnement courant	5,905	11,215		15,000		20,000		25,000
1.2.2.2 Repatriement des diplomates	0	1,111		1,000		1,200		1,300
1.2.2.3 Fonct. Ambassades et Consulats	184	2,754		1,500		1,650		1,800
1.2.2.4 Contributions aux organ. internat.	158	1,279		1,000		1,000		1,000
1.2.2.5 Mise à la retraite	0	870		0		0		0
1.2.2.6 Fonds de garantie	3,880	0	6,251	6,251	6,682	6,682	1,893	1,893
1.2.2.7 Impression cartes d'identité	0	1,855		0		0		0
1.2.2.8 Sinistres et calamités	0	1,000		500		500		500
1.2.3 Dépenses en provinces	2,144	4,466		8,720		14,342		20,646
1.2.3.1 Fonct. des services provinciaux	2,144	4,466		3,197		7,629		12,249
1.2.3.2 Retrocessions aux EADs 4/				5,523		6,713		8,397
1.2.4 Frais financiers 5/	613	13,969						
1.2.5 Dépenses communes	6,248	8,206	10,778	20,000	12,356	25,000	13,728	30,000
1.2.6 Interventions écon., soc. & cult.	4,696	1,823	1,973	1,973	2,123	2,123	2,123	2,123
1.2.7 Régies financières	1,941	6,526	8,112	8,112	10,177	10,177	12,995	12,995
1.3 Dette Publique	2,760	34,223	94,189	94,189	121,280	121,280	120,412	120,412
1.3.1 Intérieure	2,760	1,970	2,484	2,484	1,140	1,140	1,120	1,120
1.3.2 Extérieure	0	32,252	91,705	91,705	120,140	120,140	119,292	119,292
2 Dépenses en capital	3,227	59,463	176,310	174,288	233,705	233,683	150,032	151,010
2.1 Investissements Publics	2,113	58,463	176,310	174,288	233,705	233,683	150,032	151,010
2.1.1 Ressources propres	2,113	8,022	8,022	6,000	8,022	8,000	8,022	9,000
2.1.2 Aides extérieures	0	50,441	168,288	168,288	225,683	225,683	142,010	142,010
2.2 Appui à l'économie	294	0		0		0		0
2.3 Program d'urgence autosuff. alimentaire	820	1,000		0		0		0
3 Budgets Annexes	1,320	1,500	1,500	1,000	1,500	500	1,500	250
3.1 Fonctionnement	1,320	1,500	1,500	1,000	1,500	500	1,500	250
4 Budget pour ordre	2,896	200		0		0		0
5 Imprévus/fonds de reserve				2,058		2,700		2,637
Memorandum								
Contingent HIPC-related resources			15,838	15,838	45,268	45,268	103,356	103,356

1/ Augmentation des dépenses ordinaires en faveur de la réduction de la pauvreté (la somme de cette ligne et celles des transferts/projets/autres dépenses pro-pauvres est égal au valeur nominal de l'assistance mo

2/ Imprévus/fonds de réserve, estimé à 0.5% des dépenses totales

3/ Dépenses courantes dans la colonne 'cadrage' excluent les budgets annexes et ajoutent le fonds de garantie

4/ Dépenses de fonctionnement dans la colonne 'cadrage' incluent les transferts/interventions

5/ Supposant que les deux tranches de dix pourcent sont appliquées aux recettes des régions en provinces, et que ces recettes reflètent 20% du total des trois régions

6/ Pour les frais financiers, voir sous la rubrique de la dette intérieure

A noter: les chiffres proviennent de l'état, en vue du fait que supposant qu'il y aura par c

Annexe 1.10 TdR4 Identification et cadrage des dépenses pro-pauvre, 2001-2002

TABLEAU 4. Identification et cadrage des dépenses pro-pauvre, 2001-2002

	2001 Source:				2001 Source:		2002 Source				2002 Source	
	Salaires/ pensions/ retraite	Fonct. courant	Depenses en capital	Autres	Exec. FC	Exec. %	Salaires/ pensions/ retraite	Fonct. courant	Depenses en capital	Autres	Exec. (6 mois) FC	Hyp A: 50% de plus
Ministère/Institution (avec classification actualisée) 1/	27.605	36.159	1.694	26.340	91.797	100.0	16.957	18.889	2.373	18.102	56.321	84.481
A <u>Santé et Protection Sociale</u>	982.0	793.2	0.0	0.0	1.775.2	1.9	946.0	459.6	48.2	1.9	1.453.8	2.180.6
37 Santé Publique	890.3	98.8			989.1	1.1	770.6	62.3	23.0		855.9	1.284
63 Prevoyance Sociale					0.0	0.0	2.5	2.0			4.4	7
64 Affaires sociales	58.6	25.9			84.5	0.1	116.9	33.0	25.2		175.1	263
59 Jeunesse	3.9				3.9	0.0	13.8	0.0			13.8	21
65 Famille	0.0	0.0			0.0	0.0	14.6	0.0			14.6	22
60 Sports et loisirs	29.3	668.5			697.8	0.8	27.7	362.2			389.9	585
B <u>Education</u>	4.729.8	272.5	0.0	0.0	5.002.3	5.4	1.995.7	207.1	12.1	5.4	2.214.9	3.322.3
38 Enseignement primaire, secondaire et professionnel	3.090.1	156.2			3.246.3	3.5	1.122.3	147.6			1,269.9	1,905
40 Enseignement Supérieur et Universitaire	1,441.1	90.2			1,531.3	1.7	688.7	14.3	12.1		715.1	1,073
41 Recherche Scientifique	175.5	1.6			177.1	0.2	147.3	0.0			147.3	221
58 Culture et arts	23.0	24.5			47.5	0.1	37.5	45.2			82.7	124
C <u>Transport/Communications</u>	136.5	514.0	931.1	0.0	1,581.6	1.7	292.1	93.1	2,158.8	1.7	2,543.9	3,815.9
42 Travaux Publics	88.3	490.1	931.1		1,509.5	1.6	233.6	71.7	2,151.3		2,456.6	3,685
51 Transport et Communications	36.3	8.5			44.8	0.0	45.2	7.1	7.5		59.8	90
52 Postes, Téléphones et Communications	11.9	15.4			27.3	0.0	13.3	14.2			27.5	41
D <u>Agriculture et Environnement</u>	357.2	161.4	53.3	0.0	571.9	0.6	408.4	273.2	100.2	0.6	781.8	1,172.7
43 Urbanisme et Habitat					0.0	0.0	10.9	0.0			10.9	16
45 Développement Rural	96.1	0.0			96.1	0.1	173.6	0.0			173.6	260
44 Agriculture, Elevage, Pêche	182.5	135.1	53.3	0.0	370.9	0.4	102.2	67.1	100.2	0.0	269.4	404
55 Affaires Foncières	35.3	13.1			48.4	0.1	34.4	201.8			236.2	354
56 Environnement	43.3	13.2			56.5	0.1	87.4	4.3			91.8	138
E <u>Industrie/Création d'emploi</u>	48.2	75.3	5.0	0.0	128.5	0.1	88.0	87.3	0.0	0.1	175.2	262.8
62 Travail	12.1	38.8	5.0		55.9	0.1	14.7	63.6			78.3	117
46 Industrie/Petit et Moyens Entreprises	26.5	36.5			63.0	0.1	1.9	10.4			12.3	18
46 Industrie/Petit et Moyens Entreprises	9.6	0.0			9.6	0.0	33.6	0.0			33.6	50
47 Commerce					0.0	0.0	19.8	13.2			33.1	50
57 Tourisme	0.0	0.0			0.0	0.0	18.0	0.0			18.0	27
F <u>Demobilisation</u>	40.9	2.1	0.0	0.0	43.0	0.0	7.9	0.2	0.0	0.0	8.1	12.1
67 Commissariat Général à la réinsertion	11.2	2.1			13.3	0.0	2.2	0.0			2.2	3
28 Ancien Combattants	29.7	0.0			29.7	0.0	5.7	0.2			5.9	9
G <u>Institutions de Justice</u>	199.5	812.7	0.0	0.0	1,012.3	1.1	129.7	158.1	0.0	1.1	287.8	431.7
20 Pouvoir Judiciaire	77.0	34.9			111.9	0.1	58.9	21.1			80.0	120
34 Justice et Garde des Sceaux	113.8	631.3			745.1	0.8	64.4	117.1			181.5	272
- Cour des Comptes (non-inclus, nomencl. actual.)		0.0			0.0	0.0					0.0	0
54 Droits Humains	8.7	146.6			155.3	0.2	6.4	19.9			26.3	39
H <u>Depenses en province</u>	0	0	0	0.0	4296.8	4.7	0	0	0	0.0	2018.6	3027.9
Services provinciaux					0						0	0
Retrocessions aux EADs					4296.8						2018.6	3,028
I <u>Autres opérations investissements/subventions/transferts 2/</u>												
Transferts directs aux prestataires des services												
Capitalisation initiale d'un fonds routier												
J Total des activités identifiées	6,494.2	2,631.2	989.4	0.0	14,411.6	15.7	3,867.8	1,278.4	2,319.3	11.0	9,484.1	14,226.1
<i>En pourcentage du total des dépenses totales</i>	23.5	7.3	58.4	0.0	15.7		22.8	6.8	97.7	0.1	16.8	16.8
<i>En pourcentage des dépenses totales (hors projets spéciaux)</i>												
<i>En pourcentage du P.I.B.(total des activités)</i>					0.9						0.5	0.7

1/ Dépenses totales en 2001 et 2002; dépenses primaires sur ressources propres en 2003 et après.

2/ Ces dépenses, une fois programmées, devraient être intégrées sous les rubriques des secteurs concernés; elles sont relevées ici dans une ligne particulière comme elles représentent de nouvelles idées et politiques à discuter

Annexe 1.11 TdR5 Cadre Macroéconomique du FMI

TABLEAU 5. Cadre Macroéconomique du FMI

(selon FMI, version 05/02)

(millions de Francs Congolais, % du P.I.B.)

	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	Est.	%	Prog.	Est.	%	Prog.	%	Proj.	%	Proj.	%	
Macroéconomie												
A. Produit Intérieur Brut (milliards de CGF)	335	100	1,128	1,556	100	1,976	100	2,270	100	2,556	100	2,893
Opérations Financières de l'Etat												
B. Total revenue and grants	15,091	4.5	58,915	91,470	5.9	167,624	8.5	297,064	13.1	409,418	16.0	469,174
Total revenue	15,091	4.5	58,915	91,470	5.9	143,946	7.3	189,901	8.4	246,191	9.6	319,914
Total grants	0	0.0	0	0	0.0	23,678	1.2	107,163	4.7	163,227	6.4	149,260
Of which: HIPC debt relief /1	...	...	...	...	...	...	...	15,838	0.7	45,268	1.8	103,356
C. Total expenditure	32,988	9.8	80,393	103,341	6.6	217,954	11.0	411,538	18.1	539,944	21.1	527,486
Current expenditure	27,803	8.3	67,990	84,040	5.4	152,732	7.7	213,139	9.4	254,289	9.9	272,204
Wages	7,312	2.2	20,885	23,540	1.5	42,868	2.2	59,343	2.6	66,135	2.6	75,750
Interest due	6,173	1.8	21,617	19,532	1.3	60,460	3.1	94,189	4.1	121,280	4.7	120,412
Transfers and subsidies	2,260	0.7	6,637	4,984	0.3	9,544	0.5	11,585	0.5	13,800	0.5	16,617
Other current expenditure	12,058	3.6	18,851	35,983	2.3	39,859	2.0	48,022	2.1	53,074	2.1	59,425
Of which: centralized payments	1,663	0.5	6,248	1,692	0.1	8,206	0.4	10,778	0.5	12,356	0.5	13,728
Capital expenditure	1,062	0.3	3,227	1,694	0.1	42,061	2.1	176,310	7.8	233,705	9.1	150,032
Foreign-financed	0	0.0	0	0	0.0	33,787	1.7	168,288	7.4	225,683	8.8	142,010
Domestic-financed	1,062	0.3	3,227	1,694	0.1	8,274	0.4	8,022	0.4	8,022	0.3	8,022
Other operations	0	0.0	0	203	0.0	200	0.0	0	0.0	0	0.0	0
Guarantee and Contingency Fund	0	0.0	6,280	0	0.0	1,000	0.1	6,251	0.3	6,682	0.3	1,893
Net lending	287	0.1	0	0	0.0	5,744	0.3	0	0.0	0	0.0	0
Off-budget expenditure	3,835	1.1	2,896	17,404	1.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0
Unallocated poverty-related expenditure /1	0	0.0	0	0	0.0	16,218	0.8	0	0.0	0	0.0	0
HIPC-related spending	...	...	...	...	...	...	...	15,838	0.7	45,268	1.8	103,356
D. Overall balance (commitment basis)	-17,897	-5.3	-21,479	-11,871	-0.8	-50,331	-2.5	-114,474	-5.0	-130,526	-5.1	-58,312
Domestic primary balance (commitment basis) /2	-11,723	-3.5	139	7,661	0.5	20,238	1.0	56,678	2.5	98,478	3.9	158,206
Primary balance (commitment basis)	-11,723	-3.5	139	7,661	0.5	10,129	0.5	-20,285	-0.9	-9,246	-0.4	62,100
Change in arrears /3	5,715	1.7	18,245	19,787	1.3	-1,970	-0.1	-2,000	-0.1	-2,000	-0.1	-2,000
E. Overall balance	-12,181	-3.6	-3,234	7,916	0.5	-52,301	-2.6	-116,474	-5.1	-132,526	-5.2	-60,312
Domestic primary balance (cash basis) /2	-11,723	-3.5	-2,621	8,461	0.5	18,268	0.9	54,678	2.4	96,478	3.8	156,206
Central Bank operational result /4	...	...	...	...	...	-3,713	-0.2	-947	0.0	0	0.0	0
F. Overall consolidated balance	...	...	...	...	...	-56,014	-2.8	-117,421	-5.2	-132,526	-5.2	-60,312
G. Total financing	11,774	3.5	3,234	-6,420	-0.4	56,014	2.8	117,421	5.2	132,526	5.2	60,312
Domestic financing	11,774	3.5	3,234	533	0.0	-7,450	-0.4	0	0.0	1,000	0.0	3,000
Foreign financing (including debt relief)	0	0.0	0	-6,953	-0.4	63,463	3.2	117,421	5.2	131,526	5.1	57,312
Discrepancy /5	-407	-0.1	0	1,496	0.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0

Sources: Congolese authorities and IMF

1/ HIPC debt relief and contingent expenditure: see text for discussion.

2/ The domestic primary balance is defined as revenue (excluding grants) less expenditure (excluding interest on debt and foreign-financed expenditure).

3/ Internal and external arrears. External arrears accruing in the first months of 2002 before the debt relief operations are not shown as they are treated during the same year. (IMF note) Arrears on charges communes are also not included here.

4/ Central Bank operational net losses amounted to CGF 15.7 billions in 2001 (1 percent of GI

5/ Discrepancy between monetary and fiscal data.

Annexe 1.12 TdR6 Plan de Trésorerie 2001

TABLEAU 6: Plan de Trésorerie 2001
(en millions de FC)

	Janvier		Février		Mars		Avril		Mai		Juin		Juillet		Août		Sept	
	Plan	Real.	Plan	Real.	Plan	Real.	Plan	Real.	Plan	Real.	Plan	Real.	Plan	Real.	Plan	Real.	Plan	
Revenus et dons	1,871	1,392	2,061	1,513	2,942	2,569	3,946	4,368	4,146	4,530	4,122	9,001	5,407	9,350	6,294	9,886	6,435	
Total des recettes fiscales et non fiscales	1,871	1,392	2,061	1,513	2,942	2,569	3,946	4,368	4,146	4,530	4,122	9,001	5,407	9,350	6,294	9,886	6,435	
Douanes et accises (OFIDA)	424	424	533	533	1,176	1,176	1,903	1,903	2,069	2,168	2,274	2,410	2,365	3,708	2,570	3,884	2,526	
Contributions directes et indirectes (DGC)	647	647	508	508	777	777	1,127	1,127	868	1,258	880	1,855	892	1,902	930	2,364	922	
Recettes administratives et domaniales (DGRAD)	76	76	91	91	232	232	148	148	144	278	144	788	144	397	144	429	144	
GECAMINES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	68	322	193	0	457	0	364	
MIBA	0	0	0	0	0	0	5	5	0	95	106	1,022	341	233	369	0	402	
Recettes pétrolières	45	45	201	201	106	217	151	151	154	107	560	129	1,292	285	1,633	362	1,873	
Production (royalties)	45	45	201	201	106	217	151	151	154	107	400	1	650	0	838	0	911	
Distribution (parafiscalité)											160	128	642	285	795	362	962	
Autres	3	3	113	99	205	93	182	1	182	38	91	231	181	509	192	80	204	
<i>contribution spéciale (portefeuille)</i>	1	1		95	90	90	182	0	182	32	91	0	181	447	192	70	204	
<i>fonds spéciaux</i>	2	2	4	4	2	3		1		6	0	7	0	14	0	10	0	
<i>autres</i>	0	0	109	0	113	0		0		0	224	0	49	0	0	0	0	
Recettes hors-budget	675	197	616	82	446	74	431	1,034	729	586	0	2,244	0	2,315	0	2,767	0	
Total des dons	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Dépenses Totales	2,422	1,924	3,753	3,223	5,249	5,047	4,981	4,081	6,170	4,345	4,092	8,627	5,372	9,998	5,802	7,091	5,894	
Dépenses courantes	1,624	1,649	3,043	3,049	4,588	4,593	4,236	2,800	4,270	3,593	2,660	6,661	3,694	7,878	4,035	5,617	4,049	
Salaires	696	708	1,308	1,308	1,288	1,288	1,324	687	2,033	1,835	2,033	2,368	2,033	2,631	2,034	1,763	2,034	
Intérêts sur la dette (payés) 1/	3	3	45	45	4	4	10	10	69	25	69	2	69	6	69	83	69	
Autres dépenses courantes	471	484	1,532	1,538	2,488	2,493	2,101	1,962	1,368	1,323	478	4,015	1,193	4,935	1,532	3,439	1,747	
Institutions	25	25	345	345	701	701	700	560	500	219	89	1,020	89	181	89	155	89	
Ministères	299	309	534	534	995	995	831	831	650	288	100	1,304	250	869	400	762	448	
Paiements centralisés	22	22	102	102	46	46	95	95	100	28	210	315	692	232	845	45	1,012	
Provinces	80	80	138	138	372	372	148	148	100	383	70	222	140	530	176	597	176	
Autres 2/	45	49	412	418	375	380	328	329	18	405	10	1,154	22	3,123	22	1,881	22	
Subventions	455	455	158	158	808	808	800	141	800	410	80	277	400	307	400	332	199	
Fonds pétrolier de garantie	...	...	...	...	...	...	...	...	400	0	650	0	838	0	911	0	992
Dépenses hors-budget 3/	675	152	616	79	446	239	431	966	729	569	0	1,837	0	2,047	0	1,363	0	
Dépenses en capital	122	122	95	95	216	216	315	315	310	43	310	124	310	61	310	99	310	
Investissement	122	122	0	0	216	216												
Microcrédit		0	95	95	0	0												
Programme d'urgence		0	0	0	0	0												
Prêts et avances nets 4/		0	0	0	0	0					0	0	0	0	0	0	0	
Autres opérations 5/	...	...	...	...	...	...	...	...	161	141	172	5	230	12	246	13	243
Fonds de réserve	0	0	0	0	0	0	0	0	300	0	300	0	300	0	300	0	300	
Variation des arriérés	-100
Equilibre mensuel de trésorerie (caisse)	-551	-531	-1,693	-1,710	-2,308	-2,478	-1,035	288	-2,024	184	30	374	35	-648	492	2,795	441	
Cumul depuis le 1er janvier	-551	-531	-2,244	-2,241	-4,551	-4,720	-5,586	-4,432	-7,610	-4,248	-7,580	-3,874	-7,545	-4,522	-7,053	-1,727	-6,611	
Financement bancaire total	551	123	1,693	1,764	2,308	2,084	1,035	1,150	2,024	-1,234	-30	341	-35	113	-492	-2,495	-441	
Ecart	...	-408	...	54	...	-394	...	1438	...	-1050	...	715	...	-535	...	299		

1/ Y compris les frais financiers dans les documents du Trésor

2/ Y compris: rapatriement des diplomates, représentations diplomatiques, participation aux organismes internationaux, la mise à la retraite, et les dépenses fonds spéciaux

3/ Y compris: Gécamines (capital), pétroliers producteurs (avances Cohydro), pétroliers distributeurs (compensation), contributions spéciales des entreprises du Portefeuille, et frais financiers associés.

4/ Dans les documents du Trésor, les "prêts nets" sont à 1,941, les "autres opérations" à 2,400 et les "fonds de réserve" à 0 -- ce qui semble être une faute de présentation.

5/ Rétrocessions aux régies financières (5% pour OFIDA et DGC, 10% for DGRAD)

Source : Statistiques diverses du Trésor (Février 2002), Tableaux 60 (Plan) et 72 (Exécution, situation intégrée). Présentation suivant celle du FMI.

Annexe 1.13 TdR7 Plan de Trésorerie 2002

TABLEAU 7. Plan de Trésorerie 2002
(en millions de FC)

	Janvier		Février		Mars		Avril		Mai		Juin		Juillet
	Plan.	Réal.	Plan.	Réal.	Plan.	Réal.	Plan.	Réal.	Plan.	Réal.	Plan.	Réal.	Plan.
Total des revenus et dons	8,339	9,750 0	9,275	8,238 0	10,825	13,152	10,909	11,228 0	11,587	11,635 0	15,233	14,071 0	15,755
Total des recettes fiscales et non fiscales	8,339	9,750 0	9,275	8,238 0	10,825	13,152	10,909	11,228 0	11,587	11,635 0	11,851	14,071 0	12,372
Douanes et accises (OFIDA)	3,872	3,932	3,473	3,474	4,263	4,172	4,987	4,473	5,030	3,661	5,073	3,485	4,872
Contributions directes et indirectes (DGC)	2,496	3,668	2,670	1,963	3,247	2,366	2,690	2,793	3,115	2,690	3,248	2,659	3,486
Recettes administratives et domaniales (DGRAD)	600	462	600	995	680	1,101	900	1,047	1,000	709	1,100	1,198	1,100
GECAMINES	98	0	98	0	98	0	0	0	98	0	98	0	98
MIBA	256	0	256	0	356	121	300	320	356	0	356	224	356
Recettes pétrolières	600	349 0	1,760	904 0	1,864	4,214	1,713	1,582 0	1,670	2,613 0	1,658	6,142 0	2,143
Production (royalties)	0	125	957	773	966	3,647	974	1,012	874	2,253	881	5,713	1,333
Distribution (parafiscalité)	600	225	804	132	898	567	739	570	796	360	777	429	810
Autres	318	325 0	318	23 0	318	161	318	45 0	318	12 0	318	37 0	318
Contribution spéciale (portefeuille)	281	258	281	18	281	144	281	33	281	0	281	24	281
Fonds spéciaux	17	7	17	5	17	15	17	11	17	12	17	13	17
Autres	21	60	21	0	21	1	21	1	21	0	21	0	21
Recettes hors-budget 1/	0	1,014	0	878	0	1,017	0	968	0	1,950	0	326	0
Total des dons	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,383	0	3,383
Total des dépenses 2/	8,304	11,328 0	8,573	8,644 0	9,025	12,623	8,763	10,126 0	9,874	11,083 0	17,488	8,263 0	16,836
Dépenses courantes	7,167	5,526 0	7,560	7,340 0	7,932	10,150	8,290	10,018 0	8,677	11,104 0	9,278	7,440 0	8,877
Salaires	3,238	2,135	3,238	476	3,238	3,188	4,238	3,376	3,516	4,117	3,798	3,034	3,798
Militaires, police													
Civils													
Intérêts sur la dette (payés)	988	106 0	868	1,853 0	792	2,205	499	1,506 0	699	1,602 0	1,492	973 0	1,492
Dette extérieure (paiement après reechelonnement)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	993	0	993
Dette intérieure	988	106	868	1,853	792	2,205	499	1,506	699	1,602	499	973	499
Autres dépenses courantes	2,221	1,886 0	2,843	3,738 0	3,303	3,320	2,833	3,457 0	3,711	2,979 0	3,204	2,508 0	2,784
Institutions	622	673	691	2,248	625	1,084	552	1,823	1,004	1,110	692	1,055	623
Ministères	676	970	1,127	1,104	1,318	1,230	1,034	955	1,342	1,431	1,171	959	1,054
Paiements centralisés	375	193	416	128	652	242	534	297	682	294	670	265	603
Provinces	299	50	332	258	361	765	291	368	371	109	364	182	328
Autres	250	0	277	0	347	0	422	14	312	35	307	47	176
Subventions	721	385 0	612	396 0	601	420	720	712 0	751	456 0	784	599 0	803
Budgets annexes et autres interventions	233	0	233	0	233	0	277	150	277	0	277	0	277
Retraitements aux régies financières	487	385	378	396	367	420	443	562	474	456	507	599	526
Dépenses hors-budget 1/	0	1,014	0	878	0	1,017	0	968	0	1,950	0	326	0
Dépenses en capital	620	54 0	622	0 0	701	0	423	103 0	798	41 0	5,691	297 0	5,556
Investissement sur ressource extérieure	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4,827	0	4,827
Investissement sur ressource propre	537	54	538	0	618	0	340	103	715	41	781	297	646
Programme d'urgence	83	0	83	0	83	0	83	0	83	0	83	0	83
Prêts et avances nets 3/	0	5,136 0	0	1,600 0	0	1,251	-300	0 0	-300	0 0	-300	0 0	-300
Avances à la Cohydro		5,136		1,600		1,251							
Remboursements de Cohydro		0		0			-300		-300	0	-300	0	-300
Autres prêts et avances (nets)													
Autres opérations	17	5	17	16	17	11	17	16	17	13	17	10	17
Dépenses non allouées en faveur de la lutte contre la pauvreté 4/	0	0	0	0	0	0	0	0	300	0	2,274	0	2,274
Fonds de réserve	353	0	157	0	117	0	88	0	142	0	100	0	88
Repalement des arriérés intérieurs 5/	164	0	164	0	164	1,468	50	0	0	0	0	452	0
Deficit de trésorerie de la BCC	-17	608	54	-311	94	-256	195	-11	240	-75	428	64	325
Solde primaire consolidé (base caisse)	1,023	-1,472 0	1,569	1,446 0	2,591	2,734	2,645	2,607 0	2,412	2,154 0	-762	6,781 0	411
Equilibre mensuel de trésorerie (base caisse)	18	-971 0	755	-717 0	1,894	273	2,341	1,090 0	1,953	477 0	-1,826	5,872 0	-756
Solde consolidé (base caisse)	35	-1,578 0	701	-406 0	1,800	529	2,146	1,102 0	1,713	552 0	-2,254	5,808 0	-1,081
Cumul depuis le 1er janvier (base caisse)	35	-1,587	736	-2,106	2,536	-1,606	-1,251	-1,148	462	-1,148	-1,792	-1,148	-2,874
Financement total	-35	1,578 0	-701	406 0	-1,800	-529	-2,146	-1,102 0	-1,713	-552 0	2,254	-5,808 0	1,081

Sources : Données fournies par les autorités congolaises; estimations et projections des services du FMI.

1/ Inclut le repaiement des arriérés intérieurs et le solde des opérations de la BCC (pour ce dernier un - correspond à un excédent).

2/ recettes et dépenses extrabudgétaires comprennent les opérations de compensation relatives aux pétroliers distributeurs, et celles relatives à la Gecamines.

3/ Prêts à Cohydro financés par des retraits sur le compte du gouvernement auprès de la RmB (banque étrangère non résidente) qui avait bénéficié du dépôt des recettes pétrolières producteurs en 2001.

Annexe 1.14 TdR8 Dépenses Totales par chapitre administratif

TABLEAU 8. Dépenses Totales par chapitre administrative

Sources: Statistiques diverses du Trésor, 2001/2

Millions de FC

		Exécution des crédits							Edu	
		Tableau 73A Situation Integree (2001)							4,954.7	0.0539747
Nomenclature 2003 /1	Catégorie	Remunerations, pensions et mise à la retraite	Fonct. courant	Arriérés	Prêts	Paiements centralisés & compensat.	Interv. Ec. & Extra-Budg	Interets et charges financières & Extra-Budg	Dépenses en capital	Exec. Total
		27,605.0	36,158.6	0.0	3,304.9	13,369.2	8,400.8	1,265.1	1,693.6	91,797.2
9 Dépenses Communes	A	1.1	313.3							314.3
9 Dépenses Communes	A	4.7	0.0			1,691.9		1,265.1		2,961.7
10 Présidence de la République	IP	1,237.0	13,423.7			4,448.8			340.5	19,450.0
12 Service National	IP									
13 Ministère délégué à la Présidence	IP	15.6	556.1							571.7
14 Portefeuille	FP	50.7	14.8							65.5
15 Chancellerie des Ordres Nationaux	ADM		0.0							0.0
16 Comité de Pouvoir Populaire	IP	168.8	49.1							217.9
17 Services de Sécurité	DS	2,402.1	349.8							2,751.9
18 Assemblée Constituante et Législative	IP	332.7	286.5							619.2
19 Administration du Parlement	ADM		0.0							0.0
20 Pouvoir Judiciaire	IP	77.0	34.9							111.9
21 Primature/Secrétariat du gouvernement	IP									0.0
22 Affaires étrangères	S	227.5	668.8						12.1	908.4
23 Coopération internationale	S	6.4	7.9							14.3
24 Sécurité nationale et ordre public	DS	4.1	699.8							703.9
25 Intérieure	S	402.3	2,936.1						156.7	3,495.1
26 Relations avec les parties politiques	ADM		0.0							0.0
27 Défense	DS	6839.2	5,503.2			7,228.5				19,570.9
28 Ancien Combattants	SS	29.7	0.0							29.7
29 Economie	FP	27.9	4.8							32.7
30 Finances	FP	512.5	4,513.0							5,025.5
31 Budget	FP	101.0	156.0						94.5	351.5
32 Plan	FP	91.3	142.5						100.4	334.2
33 Reconstruction	FP		0.0							0.0
34 Justice et Garde des Sceaux	S	113.8	631.3							745.1
35 Réformes institutionnelles	ADM	2.0	1.9							3.9
36 Relations avec le Parlement	ADM	3.4	12.7							16.1
37 Santé Publique	SS	890.3	98.8							989.1
38 Enseignement primaire, secondaire et professionnel	SS	3,090.1	156.2							3,246.3
39 Education Nationale/Comm. Nat. pour l'UNESCO	IP									0.0
40 Enseignement Supérieur et Universitaire	SS	1,441.1	90.2							1,531.3
41 Recherche Scientifique	SS	175.5	1.6							177.1
42 Travaux Publics	SP	88.3	490.1						931.1	1,509.5
43 Urbanisme et Habitat	SS									0.0
43 Urbanisme et Habitat	SS									0.0
44 Agriculture, Elevage, Peche	SP	182.5	135.1						53.3	370.9
44 Agriculture, Elevage, Peche	SP									0.0
44 Agriculture, Elevage, Peche	SP									0.0
45 Développement Rural	SS	96.1	0.0							96.1
46 Industrie/PME	SP	26.5	36.5							63.0
46 Industrie/PME	SP									0.0
46 Industrie/PME	SP	9.6	0.0							9.6
47 Commerce	SP									0.0
48 Mines	SP	28.4	25.4		3,304.9		8,400.8			11,759.5
49 Hydrocarbures	SP									0.0
50 Energie	SP	15.4	39.5							54.9
51 Transport et Communications	SP	36.3	8.5							44.8
52 Postes, Téléphones et Communications	SP	11.9	15.4							27.3
53 Communication et Presse	ADM	35.9	243.1							279.0
54 Droits Humains	SS	8.7	146.6							155.3
55 Affaires Foncières	SP	35.3	13.1							48.4
56 Environnement	SP	43.3	13.2							56.5
57 Tourisme	SP	0.0	0.0							0.0
58 Culture et arts	SS	23.0	24.5							47.5
59 Jeunesse	SS	3.9								3.9
60 Sports et loisirs	SS	29.3	668.5							697.8
61 Fonction publique	ADM	2,538.0	45.0							2,583.0
61 Fonction publique	ADM		0.0							0.0
62 Travail	SS	12.1	38.8						5.0	55.9
62 Travail	SS									0.0
63 Prévoyance Sociale	SS									0.0
64 Affaires sociales	SS	58.6	25.9							84.5
65 Famille	SS	0.0	0.0							0.0
66 Commissariat Général à la Francophonie	ADM		0.0							0.0

Annexe 1.15 TdR9 Structure et répartition des crédits de personnel

TABLEAU 9. Structure et repartition des credits de personnel, Lois de Finances 2001 et 2002

Source: Direction de la Paie, Cabinet du Ministre des Finances

<i>Structure administrative</i>					<i>Repartition geographique</i>				
	2001	%	2002	%		2001	%	2002	%
Institutions	1,801	8.6%	3,924	9.2%	Kinshasa	16,142	85.7%	31,907	79.4%
Presidence	604	2.9%	1,239	2.9%	Kinshasa/Institutions	1,762	9.4%	3,839	9.6%
Assemblee	229	1.1%	1,080	2.5%	Kinshasa/Ministeres	14,379	76.3%	28,068	69.9%
Gouvernement	450	2.2%	991	2.3%	<i>dont Defense</i>	4,217	22.4%	12,348	30.7%
Pouvoir Judiciaire (Cours et Tribunaux)	258	1.2%	523	1.2%	Territoire consolide	2,698	14.3%	8,272	20.6%
Service National	156	0.7%	85	0.2%	Bas Congo	383	2.0%	1,157	2.9%
Cabinets des Membres Permanents des CPP	3	0.0%	7	0.0%	Bandundu	492	2.6%	1,942	4.8%
Indemnites de sortie	101	0.5%			Equateur	406	2.2%	932	2.3%
Fonction Publique	17,334	83.0%	36,255	84.6%	Kasai Orientale	510	2.7%	1,207	3.0%
Administration	11,289	54.1%	20,193	47.1%	Kasai Occidentale	387	2.1%	1,004	2.5%
Armee	4,139	19.8%	11,929	27.8%	Katanga	520	2.8%	2,030	5.1%
Police	1,906	9.1%	4,133	9.6%	Territoire a integrer	-	0.0%	-	0.0%
					Kivu Sud				
					Kivu Nord				
					Maniema				
					Orientale				
Budgets Annexes	1,750	8.4%	2,689	6.3%	Total (hors B. Annexes)	18,839	100%	40,179	100%
Total	20,885	100%	42,868	100%					

Annexe 1.16 TdR10 Dépenses de personnel 2002

TABLEAU 10. Dépenses de personnel 2002

Source: Direction de la Paie, Cabinet du Ministre des Finances

	Jan	Fev	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Aout	Sept	Oct	Nov
A. Direction de la Paie	1,760.1	1,766.8	1,767.4	1,768.1	1,768.0	1,767.8	1,767.8	1,767.8	1,767.8	1,767.8	1,767.8
<u>Budget Ordinaire</u>	<u>1,554.4</u>	<u>1,561.5</u>	<u>1,563.7</u>	<u>1,563.1</u>	<u>1,561.9</u>	<u>1,561.7</u>	<u>1,561.7</u>	<u>1,561.7</u>	<u>1,561.7</u>	<u>1,561.7</u>	<u>1,561.7</u>
Institutions	39.6	39.5	39.5	39.5	39.5	39.5	39.5	39.5	39.5	39.5	39.5
<i>Magist. & Cour</i>	19.1	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0
<i>D.G.M.</i>	20.5	20.5	20.5	20.5	20.5	20.5	20.5	20.5	20.5	20.5	20.5
Fonction Publique	583.4	584.2	586.8	585.5	585.1	584.8	584.8	584.8	584.8	584.8	584.8
<i>Actifs</i>	446.8	447.9	450.5	449.2	448.8	448.5	448.5	448.5	448.5	448.5	448.5
<i>Retraites</i>	136.6	136.3	136.3	136.3	136.3	136.3	136.3	136.3	136.3	136.3	136.3
EPSP/Enseignants	483.3	483.3	483.3	483.3	483.3	483.3	483.3	483.3	483.3	483.3	483.3
ESU	175.8	175.3	175.4	176.2	176.2	176.1	176.1	176.1	176.1	176.1	176.1
Recherche Scientifique	25.8	25.8	25.8	25.8	25.8	25.8	25.8	25.8	25.8	25.8	25.8
Professionels	246.5	253.4	252.9	252.8	252.0	252.2	252.2	252.2	252.2	252.2	252.2
<i>Sante</i>	193.6	200.8	200.9	201.0	200.1	200.1	200.1	200.1	200.1	200.1	200.1
<i>Agriculture</i>	52.9	52.6	52	51.8	51.9	52.1	52.1	52.1	52.1	52.1	52.1
<u>Budgets Annexes & Mandat.</u>	<u>205.7</u>	<u>205.3</u>	<u>203.7</u>	<u>205.0</u>	<u>206.1</u>	206.1	206.1	206.1	206.1	206.1	206.1
<u>Provinces/territoires integres</u>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
B. Cabinet du Ministre	1,546.9	1,546.9	1,604.5	1,623.1	1,723.6	1,736.2	1,737.4	1,737.4	1,737.4	1,737.4	1,737.4
<u>Institutions et Gouvernement</u>	<u>219.7</u>	<u>219.7</u>	<u>277.2</u>	<u>295.6</u>	<u>295.9</u>	<u>309.7</u>	<u>309.7</u>	<u>309.7</u>	<u>309.7</u>	<u>309.7</u>	<u>309.7</u>
<u>Defense et securite</u>	<u>1,324.7</u>	<u>1,324.7</u>	<u>1,324.7</u>	<u>1,324.7</u>	<u>1,424.9</u>	<u>1,423.7</u>	<u>1,424.9</u>	<u>1,424.9</u>	<u>1,424.9</u>	<u>1,424.9</u>	<u>1,424.9</u>
<u>Autres categories</u>	<u>2.5</u>	<u>2.5</u>	<u>2.5</u>	<u>2.8</u>	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8
C. Depenses Totales (A + B)	3,307.0	3,313.7	3,371.9	3,391.2	3,491.5	3,504.0	3,505.1	3,505.1	3,505.1	3,505.1	3,505.1

1/ Augmentation du *taux mensuel* de janvier à juillet 2002

Source: statistiques fournis par la Direction de la Paie et par le Cabinet du Ministre des Finances

Annexe 1.17 TdR11 Dépenses de Personnel 2002 - 2005

TABLEAU 11.
Dépenses de Personnel
2002-2005

Hypothèses de croissance du salaire moyen			
	2003	2004	2005
Paie	20%	15%	10%
Cabinet	20%	15%	10%

Equivalent "taux forfaitaire"			
	2003	2004	2005
	908	772	583

	2002					Croiss. Effectif	Effectifs			Salaire Moyen (Mensuel, FC)			Salaire Moy (Mensuel, US)	
	Effectifs	Masse (mn)	Moyen	Mens. FC	Mens. \$		2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004
A. Direction de la Paie	389,350	21,204.8	54,462	4,538	13.75		471,509	477,934	486,423	61,760	69,970	76,279	177.98	199.34
<u>Budget Ordinaire</u>	364,101	18,736.3	51,459	4,288	12.99		364,101	364,101	364,101	5,146	5,918	6,510	14.83	16.86
Institutions	5,419	473.9	87,443	7,287	22.08		5,419	5,419	5,419	8,744	10,056	11,062	25.20	28.65
Magist. & Cour	2,192	227.8	103,905	8,659	26.24		2,192	2,192	2,192	10,391	11,949	13,144	29.94	34.04
D.G.M.	3,227	246.1	76,262	6,355	19.26		3,227	3,227	3,227	7,626	8,770	9,647	21.98	24.99
Fonction Publique	173,968	7,018.6	40,344	3,362	10.19		173,968	173,968	173,968	4,034	4,640	5,104	11.63	13.22
Actifs	93,112	5,382.7	57,809	4,817	14.60		93,112	93,112	93,112	5,781	6,648	7,313	16.66	18.94
Retraites	80,856	1,635.9	20,232	1,686	5.11		80,856	80,856	80,856	2,023	2,327	2,559	5.83	6.63
EPSP/Enseignants	119,619	5,799.6	48,484	4,040	12.24		119,619	119,619	119,619	4,848	5,576	6,133	13.97	15.89
ESU	17,866	2,111.6	118,191	9,849	29.85		17,866	17,866	17,866	11,819	13,592	14,951	34.06	38.72
Recherche Scientifique	2,981	309.6	103,858	8,655	26.23		2,981	2,981	2,981	10,386	11,944	13,138	29.93	34.03
Professionnels	44,248	3,023.0	68,319	5,693	17.25		44,248	44,248	44,248	6,832	7,857	8,642	19.69	22.38
Santé	37,100	2,397.1	64,612	5,384	16.32		37,100	37,100	37,100	6,461	7,430	8,173	18.62	21.17
Agriculture	7,148	625.9	87,563	7,297	22.11		7,148	7,148	7,148	8,756	10,070	11,077	25.23	28.69
<u>Budgets annexes & Mandataires publics /2</u>	25,249	2,468.5	97,766	8,147	24.69	-20%	20,199	16,159	12,927	8,147	8,147	8,147	23.48	23.21
0				0	0.00									
<u>Provinces/territoires à intégrer /3</u>	87,209	0					87,209	97,674	109,395	4,455	5,123	5,636	12.84	14.60
Actifs	12,505	0	57,809	4,817	14.60	12%	12,505	14,006	15,686	5,781	6,648	7,313	16.66	18.94
Retraites et rentiers (civ. et mil.)	21,653	0	20,232	1,686	5.11	12%	21,653	24,251	27,162	2,023	2,327	2,559	5.83	6.63
Professionnels de Santé	9,434	0	64,612	5,384	16.32	12%	9,434	10,566	11,834	6,461	7,430	8,173	18.62	21.17
Enseignants/EPSP	43,617	0	48,484	4,040	12.24	12%	43,617	48,851	54,713	4,848	5,576	6,133	13.97	15.89
B. Cabinet du Ministre	-	20,205	-	-	-		-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Institutions et Gouvernement</u>	-	3,476	-	-	-		-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Défense et sécurité</u>	-	16,697	-	-	-		-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Autres catégories</u>	-	32	-	-	-		-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Provinces/territoires à intégrer /4</u>														
C. Dépenses Totales de Personnel		41,410												
<i>dont coûts d'intégration des territoires occupés</i>														
Memorandum Items														
Taux d'échange, selon FMI:					330								347	351
Dépenses totales, selon cadrage FMI														
Budget global, selon FMI														
Personnel/Dépenses totales, selon FMI														
Personnel/Dépenses totales, selon modèle ci-dessus														

1/ Effectif de fin juin, 2002

2/ Politique spéciale: 20% réduction des effectifs, aucune augmentation du salaire moyen. Voir texte.

3/ Hypothèse suivant FMI d'intégration en 2003 et après. (84.96,108)

4/ Hypothèse: application de la ratio (dépenses pour les territoires intégrés par rapport aux dépenses totales) utilisé pour la Direction de la Paie au montant total payé par le Cabinet

Annexe 1.18 TdR12 Données sociales, économiques et budgétaires sur les provinces

TABLEAU 12. Données sociales, économiques et budgétaires sur les provinces

	<i>KIN</i>	<i>B/C</i>	<i>BAN</i>	<i>EQUA</i>	<i>KAT</i>	<i>K/OR</i>	<i>K/OC</i>	<i>N/K</i>	<i>S/K</i>
<i>Territoire et population</i>									
<i>Superficie (milliers de kilomètres carrés)</i>	10.0	53.9	295.7	403.3	496.9	170.3	154.8	59.5	65.1
<i>Population en 2002 (en milliers)</i>	6,263	3,685	6,509	5,849	7,862	4,874	4,196	4,357	3,773
<i>Densité de population (ha/km carré)</i>	628	68	22	15	16	29	27	73	58
<i>Indicateurs sociaux-économiques</i>									
<i>Calories par jour en 1997</i>	1989	1765	1942	1816	2008	1827	1816	1741	1561
<i>IPH-1</i>	24.7	35.4	43.1	43.6	46.1	41.1	42.8	30.2	46.6
<i>PIB par habitant en 1997 (en \$ US)</i>	322	137	32	25	138	82	82	110	67
<i>Fonction publique</i>									
<i>Fonctionnaires de la RDC en province</i>	39,281	6,030	11,256	7,187	5,427	13,590	9,159		
<i>Retraités de la RDC en province</i>	27,212	6,792	4,707	7,410	16,016	13,650	5,074		
<i>Fonctionnaires provinciaux</i>									
<i>Dépenses provinciales (2002 - millions FC)</i>									
<i>Dépenses prévues au budget provincial</i>	5,470	9,793	2,679	881	7,648	6,300	1,822	60	60
<i>Dépenses effectives (estimé 2002)</i>	2,000	6,500	1,000	300	5,000	3,500	900	60	60
<i>Dépenses provinciales per capita (en FC)</i>									
<i>Dépenses prévues par habitant (en FC)</i>	873	2,658	412	151	973	1,293	434	14	16
<i>Dépenses réelles par habitant (en FC)</i>	319	1,764	154	51	636	718	214	14	16
<i>Part (%) des droits constatés OFIDA en 2001</i>									
	30.7	51.0			14.5	3.4	0.4		

Annexe 1.19 TdR13 Crédits de fonctionnement des services provinciaux

TABLEAU 13. Crédits de fonctionnement des services provinciaux

A	KIN	B/C	BAN	EQUA	KAT	K/OR	K/OC	N/K	S/K	MAN
<i>Dotations budgétaires (en milliers de FC courants)</i>										
2001	231.6	259.4	214.4	154.4	195.1	186.4	165.2	154.4	182.2	246.6
2002	482.3	540.4	446.6	321.6	406.4	388.2	344.2	321.6	379.6	513.6
2003										
<i>Versements effectifs (en milliers de FC courants)</i>										
2001										
2002										
2003										
<i>Population (en milliers d'habitants)</i>										
2001	6,028	3,546	6,338	5,690	7,581	4,709	4,057	4,213	3,649	1,470
2002	6,263	3,685	6,509	5,849	7,862	4,874	4,196	4,357	3,773	1,521
2003	6,455	3,829	6,724	6,013	8,153	5,045	4,339	4,505	3,901	1,572
<i>Fonctionnaires actifs (unités)</i>										
2001	39,281	6,030	11,256	7,187	5,427	13,590	9,159			
2002	39,281	6,030	11,256	7,187	5,427	13,590	9,159			
2003	39,281	6,030	11,256	7,187	5,427	13,590	9,159			
<i>Dotations budgétaires par fonctionnaire (en FC courants)</i>										
2001	5,895	43,022	19,048	21,479	35,951	13,714	18,042			
2002	12,279	89,616	39,676	44,741	74,885	28,566	37,582			
2003										
<i>Dotations budgétaires par habitant (en FC courants)</i>										
2001	38.4	73.2	33.8	27.1	25.7	39.6	40.7	36.6	49.9	167.7
2002	77.0	146.6	68.6	55.0	51.7	79.6	82.0	73.8	100.6	337.7
2003										

Tableau 13. Crédits de fonctionnement des services provinciaux

B	KIN	B/C	BAN	EQUA	KAT	K/OR	K/OC	N/K	S/K	MAN

Annexe 1.20 TdR14 Sommes versées aux provinces en 2001

Tableau 14. Sommes versées aux provinces en 2001 au titre des rétrocessions des recettes des régies financières
(en millions de francs congolais)

A	Janv	Fév	Mars	Avril	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct	Nov
Rétrocession automatique	104.8	114.1	201.4	147.6	167.4	218.9	276.8	596.9	286.7	85.9	79.8
<i>Kinshasa</i>											
<i>Bas Congo</i>	45.6	53.2	88.2	95.8	73.5	74.8	162.2	389.8	132.4	63.5	9.4
<i>Bandundu</i>	0.2	8.2	0.2	0.7	0.5	2.9	3.0	1.0	38.8	0.2	
<i>Equateur</i>	1.0	0.1	0.3	0.4	0.4	0.2	0.9	0.9	0.7	0.0	0.0
<i>Katanga</i>	25.3	46.7	111.6	45.4	73.0	91.6	83.4	177.0	102.2	8.7	66.9
<i>Kasaï Occidental</i>	32.1	3.4	0.5	2.8	2.6	39.0	3.5	5.2	3.5	0.6	1.4
<i>Kasaï Oriental</i>	0.5	2.6	0.6	2.6	17.3	10.4	23.8	23.0	9.1	12.9	2.0
<i>Nord-Kivu</i>											
<i>Sud-Kivu</i>											
<i>Maniema</i>											
<i>Province Orientale</i>											
Rétrocession variable		59.1	250.5		285.5		253.4		25.0		
<i>Kinshasa</i>		35.0	80.0		70.0				25.0		
<i>Bas Congo</i>			56.2		46.0		57.3				
<i>Bandundu</i>			19.8		23.6						
<i>Equateur</i>		6.4	19.9		23.6		32.5				
<i>Katanga</i>			32.6		61.1		50.2				
<i>Kasaï Occidental</i>		17.7	22.3		30.3		73.0				
<i>Kasaï Oriental</i>			19.7		30.9		40.3				
<i>Nord-Kivu</i>											
<i>Sud-Kivu</i>											
<i>Maniema</i>											
<i>Province Orientale</i>											
Rétrocession totale	104.8	173.2	451.9	147.6	452.9	218.9	530.2	596.9	311.7	85.9	79.8
<i>Kinshasa</i>		35.0	80.0		70.0				25.0		
<i>Bas Congo</i>	45.6	53.2	144.4	95.8	119.5	74.8	219.5	389.8	132.4	63.5	9.4
<i>Bandundu</i>	0.2	8.2	20.1	0.7	24.1	2.9	3.0	1.0	38.8	0.2	
<i>Equateur</i>	1.0	6.5	20.2	0.4	24.0	0.2	33.4	0.9	0.7	0.0	0.0
<i>Katanga</i>	25.3	46.7	144.2	45.4	134.1	91.6	133.7	177.0	102.2	8.7	66.9
<i>Kasaï Occidental</i>	32.1	21.1	22.7	2.8	32.9	39.0	76.5	5.2	3.5	0.6	1.4
<i>Kasaï Oriental</i>	0.5	2.6	20.3	2.6	48.3	10.4	64.1	23.0	9.1	12.9	2.0
<i>Nord-Kivu</i>											
<i>Sud-Kivu</i>											
<i>Maniema</i>											
<i>Province Orientale</i>											
Manque à gagner (1) (2)	104.8	90.0	31.0	147.6	-48.1	218.9	23.4	596.9	286.7	85.9	79.8
(1)	Y excluant la Province/Ville de Kinshasa										
(2)	Défini comme l'écart entre la rétrocession automatique et la rétrocession variable, étant entendu que la seconde rétrocession devrait être égale à la première, les taux étant les mêmes.										

Tableau 14. Sommes versées aux provinces en 2001 au titre des rétrocessions des recettes des régies financières
(en millions de francs congolais)

Annexe 1.21 TdR15 Tableau synthèse du budget des provinces pour l'exercice 2001

Tableau 14. Sommes versées aux provinces en 2001 au titre des rétrocessions des recettes des régions financières
(en millions de francs congolais)

A	Janv	Fév	Mars	Avril	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct	Nov
Rétrocession automatique	104.8	114.1	201.4	147.6	167.4	218.9	276.8	596.9	286.7	85.9	79.8
<i>Kinshasa</i>											
<i>Bas Congo</i>	45.6	53.2	88.2	95.8	73.5	74.8	162.2	389.8	132.4	63.5	9.4
<i>Bandundu</i>	0.2	8.2	0.2	0.7	0.5	2.9	3.0	1.0	38.8	0.2	
<i>Equateur</i>	1.0	0.1	0.3	0.4	0.4	0.2	0.9	0.9	0.7	0.0	0.0
<i>Katanga</i>	25.3	46.7	111.6	45.4	73.0	91.6	83.4	177.0	102.2	8.7	66.9
<i>Kasaï Occidental</i>	32.1	3.4	0.5	2.8	2.6	39.0	3.5	5.2	3.5	0.6	1.4
<i>Kasaï Oriental</i>	0.5	2.6	0.6	2.6	17.3	10.4	23.8	23.0	9.1	12.9	2.0
<i>Nord-Kivu</i>											
<i>Sud-Kivu</i>											
<i>Maniema</i>											
<i>Province Orientale</i>											
Rétrocession variable		59.1	250.5		285.5		253.4		25.0		
<i>Kinshasa</i>		35.0	80.0		70.0				25.0		
<i>Bas Congo</i>			56.2		46.0		57.3				
<i>Bandundu</i>			19.8		23.6						
<i>Equateur</i>		6.4	19.9		23.6		32.5				
<i>Katanga</i>			32.6		61.1		50.2				
<i>Kasaï Occidental</i>		17.7	22.3		30.3		73.0				
<i>Kasaï Oriental</i>			19.7		30.9		40.3				
<i>Nord-Kivu</i>											
<i>Sud-Kivu</i>											
<i>Maniema</i>											
<i>Province Orientale</i>											
Rétrocession totale	104.8	173.2	451.9	147.6	452.9	218.9	530.2	596.9	311.7	85.9	79.8
<i>Kinshasa</i>		35.0	80.0		70.0				25.0		
<i>Bas Congo</i>	45.6	53.2	144.4	95.8	119.5	74.8	219.5	389.8	132.4	63.5	9.4
<i>Bandundu</i>	0.2	8.2	20.1	0.7	24.1	2.9	3.0	1.0	38.8	0.2	
<i>Equateur</i>	1.0	6.5	20.2	0.4	24.0	0.2	33.4	0.9	0.7	0.0	0.0
<i>Katanga</i>	25.3	46.7	144.2	45.4	134.1	91.6	133.7	177.0	102.2	8.7	66.9
<i>Kasaï Occidental</i>	32.1	21.1	22.7	2.8	32.9	39.0	76.5	5.2	3.5	0.6	1.4
<i>Kasaï Oriental</i>	0.5	2.6	20.3	2.6	48.3	10.4	64.1	23.0	9.1	12.9	2.0
<i>Nord-Kivu</i>											
<i>Sud-Kivu</i>											
<i>Maniema</i>											
<i>Province Orientale</i>											
Manque à gagner (1) (2)	104.8	90.0	31.0	147.6	-48.1	218.9	23.4	596.9	286.7	85.9	79.8
(1)	Y excluant la Province/Ville de Kinshasa										
(2)	Défini comme l'écart entre la rétrocession automatique et la rétrocession variable, étant entendu que la seconde rétrocession devrait être égale à la première, les taux étant les mêmes.										

Tableau 14. Sommes versées aux provinces en 2001 au titre des rétrocessions des recettes des régions financières
(en millions de francs congolais)

Annexe 1.22 TdR16 Estimation des consommations pour les charges communes

TABLEAU 16. Estimation des consommations pour les charges communes

Exercice budgétaire 2002

	Consommations en volume		Consommations en valeur (millions de francs congolais)		
	Unités	Volumes	Crédits 2002	Dépenses 2002	Budget 2003
A) Carburants	en mètres cubes	42,000	3,013	10,000	12,000
B) Électricité	en milliers de kWh	450,000	1,512	14,280	15,000
<i>Basse tension</i>	(0,04 \$ du kWh)	50,000		680	
<i>Haute tension</i>	(0,10 \$ du kWh)	400,000		13,600	
C) Eau	en milliers de mètres cubes (287 FC/mc)	32,000	265	9,200	10,000
D) Télécommunications	nombre de lignes téléphoniques		338	4,820	5,000
OCPT		1,600		2,350	
Comcell		250		170	
Starcel		572		1,700	
Renatelsat				600	
E) Entretien véhicules			234	234	250
F) Autres			2,846	2,846	3,000
TOTAL			8,208	41,380	45,250

Nota Bene Les arriérés sont arrêtés au 31 décembre 2001. Il s'agit d'arriérés certifiés par le Ministère des Finances.
Exprimés en dollars, les arriérés renvoient à une valeur en francs congolais constants (au taux d'environ 335 FC pour un dollar).

Dans le cas de l'eau, et de l'électricité surtout, le volume des consommations imputées à l'administration centrale comprennent probablement des sommes juridiquement imputables aux entités administratives décentralisées.

Sources Direction de l'Intendance et les fournisseurs (Régideso, SNEL, OCPT, Starcel et Comcell)

Annexe 1.23 TdR17 Estimation des consommations de carburants

TABLEAU 17. Estimation des consommations de carburants

Exercice budgétaire 2002

	Consommations 2002 en volume (en mètres cubes)					Consommations 2002 en valeur (en millions de francs congolais)			
	Essence	Gasoil	Jet A1	Lubrifiants	Total	Essence	Gasoil	Jet A1	Lubrifiants
A) <i>Présidence</i>	948	486	1,164	116	2,714	242.0	121.8	295.4	100.0
B) <i>Défense</i>	3,188	6,796	24,960	370	35,314	792.2	1,818.4	5,104.4	350.0
C) <i>Police nationale</i>	1,200	1,200		24	2,424	313.4	307.4		26.6
D) <i>Sécurité</i>	244	306		12	562	63.0	77.3		9.0
<i>ANR</i>	100	76		4	180	26.4	19.8		1.0
<i>Services de sécurité</i>	96	50			146	24.4	12.5		
<i>Sécurité nationale</i>	48	180		8	236	12.2	45.0		8.0
E) <i>Autres services</i>	588	430		42	1,060	150.0	107.5		45.8
TOTAL	6,168	9,218	26,124	564	42,074	1,560.6	2,432.4	5,399.8	531.4

Nota bene Les consommations pour toute l'année sont présumées être le double des consommations effectives du premier semestre (Janvier à juin 20). L'exercice se veut une exercice de valorisation des consommations effectives et non des paiements.

Sources Direction de l'Intendance générale et des Crédits centralisés, Ministère de l'Économie, Finances et Budget.

République Démocratique du Congo
Estimation des consommations de carburant (1)

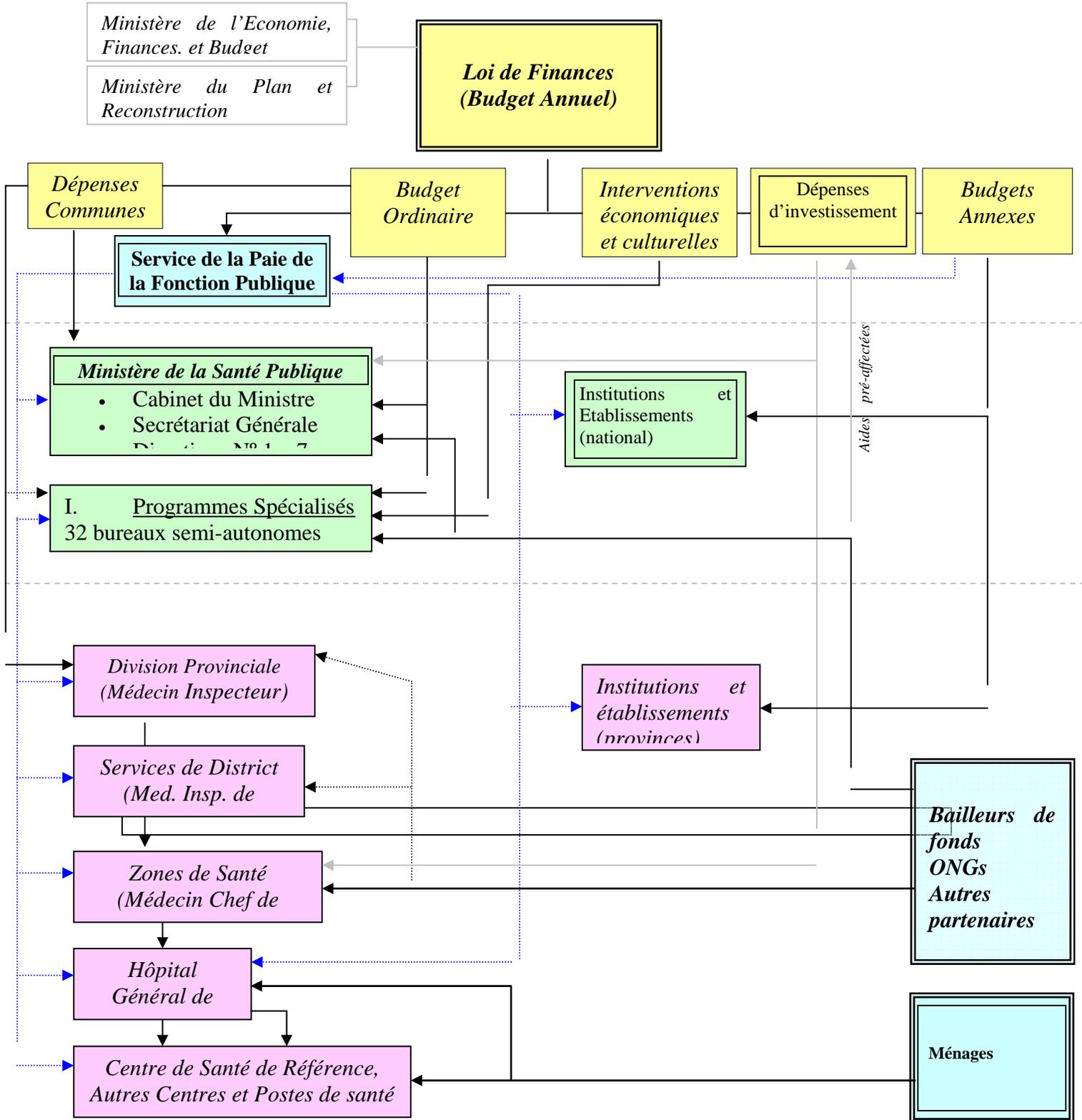
	<i>Consommations 2002 en volume (en mètres cubes)</i>					<i>Consommations 2002 en valeur (en millions de francs congolais)</i>			
	<i>Essence</i>	<i>Gasoil</i>	<i>Jet A1</i>	<i>Lubrifiants</i>	<i>Total</i>	<i>Essence</i>	<i>Gasoil</i>	<i>Jet A1</i>	<i>Lubrifiants</i>
A) <i>Présidence</i>	474	243	582	58	1,357	121.0	60.9	147.7	50.0
B) <i>Défense</i>	1,594	3,398	12,480	185	17,657	396.1	909.2	2,552.2	175.0
C) <i>Police nationale</i>	600	600		12	1,212	156.7	153.7		13.3
D) <i>Sécurité</i>	122	153		6	281	31.5	38.7		4.5
<i>ANR</i>	50	38		2	90	13.2	9.9		0.5
<i>Services de sécurité</i>	48	25			73	12.2	6.3		
<i>Sécurité nationale</i>	24	90		4	118	6.1	22.5		4.0
E) <i>Autres services</i>	294	215		21	530	75.0	53.8		22.9
TOTAL	3,084	4,609	13,062	282	21,037	780.3	1,216.2	2,699.9	265.7

(1) *Les consommations pour toute l'année sont présumées être le double des consommations effectives du premier semestre (Janvier à juin 20). L'exercice se veut une exercice de valorisation des consommations effectives et non des paiements effectués pendant l'année budgétaire.*

Sources Direction de l'Intendance générale et des Crédits centralisés, Ministère de l'Économie, Finances et Budget.

ANNEXE II
ANNEXES AU CHAPITRE II

Annexe 2.1 Financement des services du Ministère de la Santé Publique



Annexe 2.2 Mesures pour améliorer la stratégie du secteur
--

A. Orientation stratégique du Ministère

L'analyse précédente a constaté que malgré une crise profonde, la capacité du secteur santé est bien meilleure qu'on aurait pu le penser dans ce contexte, et en comparaison avec les autres secteurs sociaux en RDC. Une stratégie détaillée et pertinente a été préparée, et des structures de gestion sont en places, autour desquelles une revitalisation du secteur pourrait être réalisée. **Toutefois, la stratégie sectorielle – le *Plan Directeur* – s'applique au secteur entier, et il serait utile de préciser le rôle spécifique attendu du secteur public par rapport au secteur privé; ceci pourrait être achevé dans le cadre de la préparation du DSRP complet.**

De manière générale, il faudrait que les tâches-clés du Ministère soit conçues selon les principes suivants:

- A. Stratégie, direction et garantie de qualité**
 - Définition de la politique sectorielle
 - Coordination des services et des interventions des bailleurs
 - Régulation des services, du secteur privé, des médicaments
 - Maintien d'une banque de données sanitaires
- B. Promotion des biens publics et soutien à la demande**
 - Organisation des campagnes verticales contre les maladies infectieuses
 - Education sanitaire et diffusion d'information
 - Collaboration avec d'autres ministères : information et presse, transport et communications, éducation, prévoyance sociale
- C. Amélioration de l'accès aux soins de santé**
 - Formation des effectifs sanitaires, en particulier les infirmières
 - Paiement d'une partie des salaires (une subvention à l'offre de soins)
 - Contribution financière aux coûts de fonctionnement des services provinciaux et des zones de santé
 - Subventions ciblées à certains services ou médicaments

En particulier, la stratégie actuelle pourrait être renforcée par une liaison plus directe avec les Objectifs de Développement du Millénaire (ODMs) et par les mesures décrites ci-dessous. Ces mesures sont regroupées d'abord en termes d'organisation et de fonctionnement du Ministère, et deuxièmement en termes de politique et répartition des dépenses.

B. Organisation et fonctionnement du Ministère

L'examen des dépenses publiques dans le secteur de la santé a relevé **qu'il existe à Kinshasa une prolifération des directions, agences, offices, bureaux et autres sous-entités administratives dont le statut est souvent peu connu et les activités peu efficaces.** Par exemple, il y a 30 bureaux séparés chargés de la coordination des différentes « luttés » contre les maladies ; en outre, le Ministère lui-même se divise en six directions, chiffre récemment augmenté à sept (avec le changement du statut de la

Direction d'Etudes et Planification) ; même s'il a été proposé en 2002 d'ajouter trois directions.

Le résultat est une imbrication complète de la gestion ainsi qu'une dilution des ressources qui sont déjà excessivement contraintes. Ces circonstances, qui en RDC ne sont pas uniques à la santé, expliquent aussi pourquoi les bailleurs de fonds ont préféré les structures quasi-autonomes qu'ils pensaient éloignées des difficultés des structures étatiques. Le résultat en a été l'enclavement de certains services tels que la Direction (jusqu'à récemment le Bureau) des Etudes et Planification, qui est devenu responsable pour la coordination des aides extérieures. Les effectifs de la DEP sont maintenant surchargés, pendant que les services de certaines autres directions s'avèrent sous-employés.

Toutefois, la profusion des structures (et la croissance des effectifs) témoigne de l'absence historique d'une voie coordinatrice en tête du secteur; **ceci suggère que la revitalisation du secteur pourrait être accompagnée par une rationalisation et consolidation des structures administratives – tout en évitant la création de nouvelles structures bureaucratiques.** Une amélioration de l'impact et efficacité des dépenses publiques ne peut avoir lieu que si elle est précédée par de telles mesures.

C. La politique des dépenses

Un problème majeur relevé dans ce chapitre est le **désintérêt général des services en ce qui concerne le budget de l'état.** La non-exécution des dépenses au cours des dernières années les a amenés d'abord à une ignorance des crédits prévus dans le budget et ensuite à un scepticisme collectif envers le processus budgétaire. Ce scepticisme a été renforcé par la possibilité de se financer en dehors du système des finances publiques (c.-à-d., un financement externe pour les activités). Dans ces conditions les services ne connaissent pas les crédits qui leur sont alloués, n'essaient pas de poursuivre leur exécution et ne se sont pas intéressés à la préparation des prévisions budgétaires d'une année sur l'autre.

La situation actuelle mène à une fragmentation des efforts du secteur et encourage la continuation de la pratique de non-exécution. Avec la reprise de la coopération internationale, l'augmentation des recettes propres et l'allègement du service de la dette, des efforts de sensibilisation devraient être entrepris au sein du Ministère pour que les services prennent conscience de ce que le budget de l'état pourrait leur apporter ; ceci nécessiterait aussi l'adoption d'une politique claire et simple pour l'utilisation des ressources propres.

L'option la plus simple serait de préparer dans les délais – au niveau du Ministère – **une synthèse de l'ensemble des allocations budgétaires destinées à la santé chaque année** (personnel, fonctionnement, transferts, interventions économiques et investissements), avec **une explication très simple des activités et objectifs sanitaires liés à chaque catégorie de crédits.**

Répartition des crédits

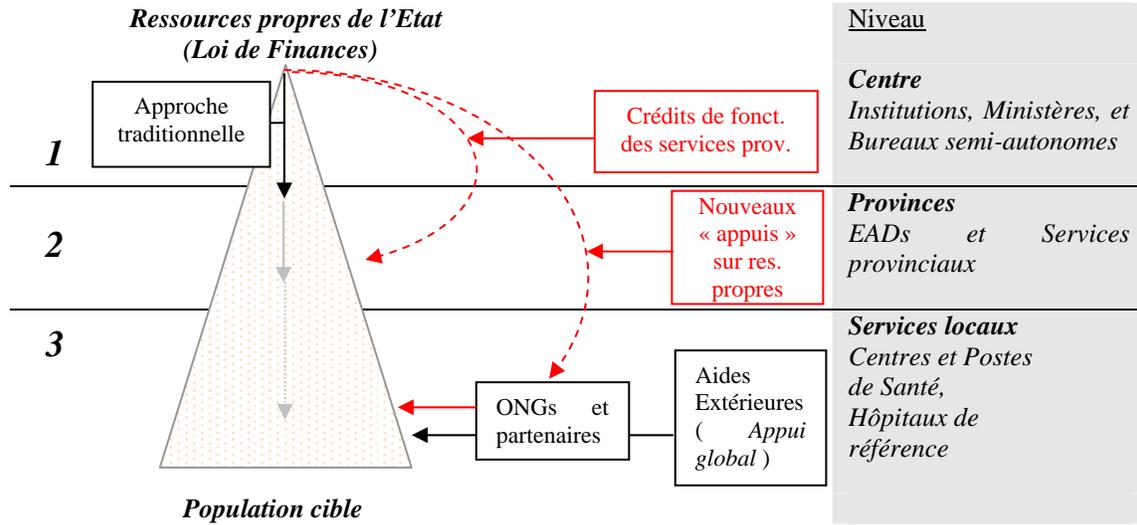
La politique d'allocation des crédits pourrait s'articuler autour de quatre grands axes, dont les trois premiers se relieraient aux trois niveaux de services (centraux, intermédiaires et locaux) et le dernier porterait sur la politique salariale.

Au *niveau central*, l'objectif doit être d'assurer un minimum de financement pour les services clés, selon les principes ci-dessous et suite à une rationalisation des structures bureaucratiques. Ceci nécessite **une clé de répartition systématique des crédits entre les différentes directions** qui pourrait être mise à jour (suivant les exécutions réalisées et les changements apportés au plan de trésor, si c'est le cas) et diffusée en fin de chaque trimestre, sinon mensuellement. A l'heure actuelle, les crédits sont souvent bloqués au niveau du Cabinet du Ministre qui les distribue selon la pratique de « mise à disposition des fonds » aux niveaux inférieurs, ce qui rend difficile la prévision des flux de crédits et impose sur le cabinet le rôle, peu désiré, d'arbitre financier entre les services.

Au *niveau intermédiaire*, il est urgent de remettre en vigueur les crédits de fonctionnement des « services provinciaux » et de les distinguer de la rétrocession faite au profit des Entités Administratives Décentralisées. Le Ministère devrait assurer que la reprise des crédits de fonctionnement soit accompagnée par **une réduction ou suppression des frais imposés par les structures provinciales sur les services locaux** (zones de santé), par exemple sous la rubrique des paiements pour les « inspections » et autres soi-disant services rendus. L'objectif majeur devrait être d'assurer le financement du niveau intermédiaire par le niveau central. A l'heure actuelle, **il peut exister des transferts négatifs de la périphérie jusqu'aux services provinciaux, ce qui augmente la pression financière sur les malades (et leurs ménages) et mène à une diminution générale de la demande des soins.**

Au niveau des *services locaux*, l'objectif devrait être d'adopter et de renforcer le mécanisme de financement qui existe déjà et qui s'est montré réalisable et efficace. Dans les derniers temps, la modalité de « l'appui global » aux zones de santé est celle qui a été utilisée pour le déboursement des fonds externes. Si cette approche a pu répondre aux besoins des bailleurs (en termes de gestion et d'efficacité) elle pourrait également répondre à ceux de l'état, avec pour avantage de ne nécessiter ni (i) la mise en place de nouvelles structures, ni (ii) l'allocation des ressources par des biais de paiement peu fiables. Comme le montre la figure ci-dessous, **le transfert des ressources aux services locaux par le biais des services intermédiaires ne peut pas être garanti, alors que le transfert des ressources par le biais des ONGs/organisations/ partenaires a déjà été éprouvée.**

Utilisation des ressources propres sous forme d'appui global aux Zones



Annexe 2.3 Les objectifs sectoriels de la santé contenus dans le plan directeur
--

Objectifs Globaux Sectoriels	Objectifs Spécifiques
1. Pourvoir le système sanitaire d'une législation et d'une organisation adaptées au contexte socio-politique du pays.	Elaborer une déclaration de politique sectorielle de la santé Promulguer un code sanitaire révisé Définir un cadre organique pour le secteur de santé Promulguer une loi-cadre pour la santé mis à jour
2. Doter toutes les structures sanitaires du pays des équipes de santé requises d'ici 5 ans	Réduire la pénurie professionnels de santé de certaines catégories Accroître les performances d'au moins 80% des prof. De santé oeuvrant dans les structures de base Déterminer les besoins en ressources humaines en R.D.C., ...
3. Rendre opérationnelles au moins 90% des zones de santé d'ici l'an 2009	Revitaliser tous les zones de santé d'ici l'an 2009 Rendre fonctionnels tous les organes de gestion de la zone de santé Rendre fonctionnelles toutes les structures des concertations et de participation communautaire ...
4. Rendre accessibles les soins de santé essentiels de qualité à au moins 90% de la population	Assurer un taux de disponibilité de 100% des ressources essentielles dans au moins 90% des zones de santé Accroître à 90% l'accessibilité géographique des populations dans 90% des Z.S., ...
5. Mobiliser suffisamment les ressources financières aussi bien publiques, privées et extérieures que celles de la Communauté	Planifier toutes les dépenses relatives aux programmes de santé Instaurer les mécanismes du mobilisations des ressources financières pour le développement sanitaire Allouer un financement de plus de 10% du budget à la santé et...
6. Développer un système d'approvisionnement en médicaments essentiels, en réactifs de laboratoire, en fourniture pour imagerie, en plantes et recettes médicinales.	Implanter dans le pays un système national performant d'approvisionnement en médicaments essentiels ex réactifs de laboratoire et fournitures en intrant et imagerie médicales Installer dans chaque province d'un réseau officiel des centres d'achats et de distribution des médicaments ect...
7. Promouvoir la santé de la mère et des enfants afin de réduire les taux de mortalité maternelle, infantile et infanto-juvenile.	Réduire le taux de mortalité infantile de 127 à 65% de l'an 2000 à 2009 Réduire le taux de mortalité maternelle de 1837 à au moins 900/100 000 naissance vivante Réduire de 4 à moins de 2% des femmes enceintes porteuses du VIH
8. Renforcer la lutte contre la maladie ainsi que les accidents de travail et les conséquences médico-sanitaires des catastrophes.	Instaurer un système opérationnel de surveillance, épidémie et de gestion des épidémies et couvrant toute l'étendue du pays d'ici 2009 Eradiquer la polio Eliminer la lèpre
9. Promouvoir des bonnes conditions alimentaires et nutritionnelles	Assurer la lutte contre les carences en micro-nutriments (fer, iode, VITA ...) Organiser la prise en charge des malnutris Contribuer à la sécurité alimentaire
10. Promouvoir l'environnement propice à la vie saine	Contribuer à l'accroissement de l'approvisionnement de la population en eau saine Revitaliser tous les services de salubrité publique d'ici 2009 ...
11. Développer les activités d'appui à la gestion des programmes de santé	Suivre, superviser l'exécution des activités des programmes de santé Effectuer des rencontres pour la résolution des problèmes que rencontre la réalisation des programmes de santé, ...
12. Promouvoir la protection sanitaire des groupes spécifiques	Intégrer des services de soins préventifs et promotionnels dans toutes les unités de santé des entreprises

ANNEXE II: ANNEXES AU CHAPITRE II

	<p>Implanter les activités de médecine scolaire dans au moins 60% d'établissements scolaires</p> <p>Assurer la sécurité du transport aérien et naval</p> <p>Intégrer les pratiques de médecine traditionnelle dans la résolution des problèmes de santé publique, ...</p>
13. Promouvoir la communication pour la santé	<p>Créer une structure de coordination et de production de matériel de communication pour la santé ,</p> <p>Elaborer et mettre en œuvre un plan de communication pour la santé et de mobilisation sociale à tous les niveaux ...</p>
14. Promouvoir la participation communautaire et le partenariat	<p>Renforcer les structures de participation communautaire</p> <p>Créer les mécanismes de concertation et de dialogue à tous les niveaux</p> <p>Impliquer les partenaires et la communauté dans tous les processus gestionnaires ...</p>

Annexe 2.4 Objectifs globaux en matière de Santé (DSRP-Intérimaire)

L'objectif global dans ce domaine est de permettre l'accès des pauvres aux soins de santé primaires. Le Gouvernement s'engage d'ici fin 2005, à accroître le taux d'accès aux soins de santé de qualité de 37 à 45% et à améliorer la qualité des soins.

Pour atteindre cet objectif , il entend entreprendre les actions ci- après :

- allocation d'au moins 15% du budget national au secteur ;
- réhabilitation des zones de santé, surtout en milieu rural ;
- renforcement des capacités nationales et locales pour la lutte contre les maladies ;
- renforcement du système de surveillance intégrée pour une meilleure gestion des épidémies ;
- approvisionnement régulier en médicaments essentiels et autres matériels nécessaires à la prise en charge de la maladie ;
- traitement préférentiel des médicaments essentiels, matériels et autres fournitures médicales pour la prise en charge des maladies citées ci-haut ;
- revalorisation de la carte d'ayant droits et des indigents ;
- appui à la recherche opérationnelle en matière de santé ;
- contrôle strict de l'importation et de la vente des produits pharmaceutiques.

En matière de lutte contre le VIH/ SIDA et autres infections sexuellement transmissibles , le Gouvernement envisage d'entreprendre les actions ci-après :

- amélioration de l'information de la population en général et des groupes les plus exposés en particulier sur l'épidémie du VIH/SIDA et autres IST pour une réponse élargie.
- sensibilisation des groupes à risque pour obtenir un comportement sexuel responsable ;
- implication des décideurs politiques , des leaders d'opinion , des chefs d'entreprises, des chefs traditionnels et religieux ainsi que de la communauté dans la mobilisation et la gestion des ressources locales pour le changement des comportements ;
- promotion du marketing social du préservatif ;
- renforcement du partenariat national et international ainsi que de la coordination des stratégies sectoriels de lutte contre le VIH/SIDA et la pauvreté ;
- approvisionnement des centres de santé et des hôpitaux généraux de référence en médicaments anti-rétroviraux, test VIH , préservatifs et autres intrants pour une meilleure prise en charge. Le recours aux médicaments génériques et à la thérapie sera particulièrement envisagé ;
- réhabilitation du Fonds National Médico-social (FONAMES) pour l'assistance aux malades et orphelins des maladies endémiques.

En matière de lutte contre la TUBERCULOSE , les actions suivantes seront entreprises :

- la sensibilisation de la population ;
- l'approvisionnement des centres de santé en tuberculo-statiques, en réactifs de laboratoire et autres matériels de diagnostic .

En matière de lutte contre le PALUDISME ,les actions suivantes seront entreprises :

- l'approvisionnement en médicaments antipaludiques(quinine Pharmakina) ;
- la promotion de l'utilisation des moustiquaires imprégnés ;
- le renforcement de la lutte anti-vectorielle ;
- l'intensification des campagnes de sensibilisation contre le paludisme.

En matière de Santé de Reproduction, le plan d'actions prévoit les actions suivantes :

- la création des centres pour la prise en charge des problèmes de SR de jeunes et adolescents ;
- l'amélioration de la qualité des soins de santé offerts aux pauvres, notamment les SSp et MSR/PF ;
- organisation obligatoire des CPN, CPON, CPS et vaccination pour les femmes enceintes, les femmes qui allaitent et les enfants de 0 à 5 ans ;
- revitalisations des Maternités, CS et UND en médicaments de gynéco-obstétrique et de pédiatrie ainsi qu'en produits de contraception ;
- revitalisation des Maternités de référence pour la prise en charge des urgences gynécologiques, obstétricales et néonatales ;
- appui aux activités de distribution des contraceptifs à base communautaire (DBC),
- Intensification des campagnes de sensibilisation sur la santé de la reproduction.

En matière de malnutrition, il est prévu de mener des actions allant dans le sens du renforcement des activités garantissant la sécurité alimentaire.

En matière de vaccinations, les actions suivantes sont prévues :

- Renforcement de Programme Elargi de Vaccination de routine ;
- Renforcement des Journées Nationales de Vaccination Synchronisées.

Annexe 2.5 Tableau des objectifs du millénaire (Secteur Santé)

Objectifs	Cibles	Indicateurs
1. Réduire la mortalité des enfants moins de 5 ans	<i>Réduire de deux tiers, entre 1990 ET 2015 le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans - Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans- Taux de mortalité infantile- Proportion d'enfants de 1 an vaccinés contre la rougeole</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans • Taux de mortalité infantile • Proportion d'enfants de 1 an vaccinés contre la rougeole
2. Améliorer la santé maternelle	<i>Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle - Taux de mortalité maternelle - Proportion d'accouchements assistés par du personnel de qualité</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de mortalité maternelle • Proportion d'accouchements assistés par du personnel de qualité
3. Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies	<i>D'ici à 2015, avoir stoppé la proportion du VIH/SIDA et commencé à inverser la tendance actuelle</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de prévalence du VIH parmi les femmes enceintes âgées de 15 à 24 ans • Taux d'utilisation de la contraception • Nombre d'enfants orphelins du SIDA
4. Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies	<i>D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies et avoir commencé à inverser la tendance actuelle</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de prévalence du paludisme et taux de mortalité lié à cette maladie • Proportion de la population vivante dans les zones à risque qui utilisent des moyens de protection et des traitements efficaces contre le paludisme • Taux de prévalence de la tuberculose détectés et soignés dans le cadre de traitements de brève durée sous surveillance directe.

Annexe 2.6 Mesures à prendre pour réaliser l'Objectif #5 du Plan directeur

RÉSULTATS ESCOMPTE		INTERVENTIONS	INDICATEURS ÉVALUATION	PÉRIODES		
				CT	MT	LT
8. Ressources financières aussi bien publiques, privées et extérieures que celles de la communauté mobilisées pour le développement sanitaire	8.1	Assurer l'identification, la mobilisation et le suivi des offres de financement extérieur en faveur de la santé ;	Existence d'un fichier actualisé des financements extérieurs	X	X	X
	8.2	Coordonner les appuis financiers des partenaires	Existence d'un fichier mis à jour de financement des partenaires	X	X	X
	8.3	Responsabiliser les entités décentralisées dans la prise en charge de certaines dépenses de santé ;	% dépenses de santé prises en charge par les entités décentralisées	X	X	X
	8.4	Assurer la cogestion financière avec les partenaires y compris la population ;	% services cogérés	X	X	X
9. 10 % du budget total de l'État alloués au secteur de la santé	9.1	Elaborer un plan de dépenses publiques de santé;	Existence d'un plan de dépenses publiques	X	X	X
	9.2	Obtenir l'affectation effective des ressources du Budget pour Ordre (BPO) en faveur de la santé ;	% BPO alloué/prévu	X	X	X
10. Système efficace et décentralisé de décaissement des fonds en faveur de la santé mis en place	10.1	Assurer la répartition des ressources financières entre les différentes entités ;	Existence d'une clé de répartition des ressources	X	X	X
	10.2	Assurer la décentralisation de l'exécution budgétaire à tous les niveaux du système de santé ;	Existence d'une clé de répartition du budget par niveaux	X		
	10.3	Contrôler l'utilisation des ressources financières de santé à tous les niveaux ;	% des services audités	X	X	X
11. Système de gestion rationnelle et transparente des ressources financières mis en place à tous les niveaux	11.1	Réadapter les outils de gestion financière existants et l'élaboration de ceux inexistantes pour les ZS ;	% ZS avec des outils de gestion	X	X	X
	11.2	Mettre en place un système d'information financière ;	Existence d'un système d'information financière ;	X		
	11.3	Adapter le plan comptable général congolais au secteur de la santé (PCGC) ;	% services de santé utilisant le PCGC	X		
	11.4	Assurer la tenue d'une comptabilité transparente pour les services de santé ;	% services de santé audités par l'extérieur	X	X	X
	11.5	Assurer la formation du personnel de santé en gestion comptable des institutions et établissements de santé ;	% couverture des besoins en formation dans la comptabilité	X	X	
	11.6	Développer un système de recouvrement des coûts des soins;	Niveau de recouvrement des coûts des soins ;	X		
	11.7	Définir une politique et une réglementation sur la tarification des soins de santé ;	Existence d'une réglementation tarifaire des soins	X	X	X
	11.8	Publier et vulgariser les procédures d'utilisation des ressources de l'Etat ;	% gestionnaires informés sur les procédures	X		
	11.9	Renforcer les organes de gestion administrative et financière avec un audit systématique interne ;	% services dotés d'un audit interne	X	X	X
	11.10	Veiller à l'application d'un régime disciplinaire pour toutes les déficiences dans la gestion des finances ;	% structures appliquant les régimes disciplinaires	X	X	X

ANNEXE II: ANNEXES AU CHAPITRE II

RÉSULTATS ESCOMPTE		INTERVENTIONS	INDICATEURS ÉVALUATION	PÉRIODES		
				CT	MT	LT
	11.11	Promouvoir la création d'un système d'assurance maladie, des mutuelles et coopératives pour la santé ;	Existence d'un système d'assurance maladie, des mutuelles et coopératives pour la santé	X		
	11.12	Promouvoir la ré dynamisation du système de sécurité sociale.	Existence d'un système de sécurité sociale	X		

Annexe 2.7 Coûts unitaires estimés par niveau de service

Niveau/Unité	Investissements		Fonctionnement	Total	
1. LANCEMENT D'1 ZONE DE SANTE	Sous-Total	585,849	Sous-Total	147,560	733,409
	Bureau Central	64,300	BCZS supervision, primes etc	25,500	
	Bâtiment:	22,500	HGR (4,000/mo prime/fonc)	48,000	
	Matériel de bureau	7,050	20 CS (\$250/mo prime/fonc par CS)	60,000	
	Phonie	3,500	Formation	14,060	
	Matériel audiovisuel	7,500			
	Véhicule	20,000			
	Moto	3,500			
	Vélo	250			
	HGR	240,549			
	Bâtiment:	109,749			
	Matériel de bureau	7,050			
	Equipement	3,500			
	Matériel médical	75,000			
	Véhicule	20,000			
	Médicaments	25,000			
	Vélo	250			
	Centre de Santé(x 20)	14,050			
	Bâtiment:	10,000			
	Matériel de bureau	800			
	Matériel médical	1,500			
	Médicaments	1,500			
	Vélo	250			
2. APPUI A 1 ITM	Sous-Total	87,500	Sous-Total	41,250	128,750
	Bâtiments	22,500	Formation enseignants	6,250	
	Bibliothèque	10,000	Imprimés & Fournitures de Bureau	5,000	
	Matériel médical	15,000	Primes	30,000	
	Equipement de bureau	7,500			
	Matériel didactique	32,500			
3. APPUI 1 NIVEAU DISTRICT	Sous-Total	44,500	Sous-Total	27,250	71,750
	Réhabilitation bâtiments	12,500	Formation	10,000	
	Equipement	12,000	entretien et consommables	5,250	
	Véhicule	20,000	Primes	12,000	
4. APPUI 1 NIVEAU PROVINCE:	Sous-Total	68,185	Sous-Total	109,000	177,185
	Réhabilitation bâtiments	25,000	Formation	40,000	
	Equipement	23,185	entretien et consommables	21,000	
	Véhicule	20,000	Primes	48,000	
5. LANCEMENT D'1 CENTRALE D'ACHATS DE MEDICAMENT	Sous-Total	123,185	Sous-Total	1,225,000	1,348,185
	Réhabilitation bâtiments	25,000	Formation	10,000	
	Equipement	23,185	loction, entretien et consommables	60,000	
	Véhicule (Camionnette + 4x4)	75,000	Primes	30,000	
			Fonds Roulement Médicaux (1,25 \$ par habitant pour 6 ZS de 150000 hab)	1,125,000	
6. APPUI A 1 DIRECTION/PROGRAMME CENTRALE	Sous-Total	45,000	Sous-Total	82,000	127,000
	Réhabilitation bâtiments	4,000	Formation +mission	24,000	
	Equipement	15,000	entretien et consommables	22,000	
	Véhicule (4x4)	20,000	Primes	36,000	

Source: D.E.P./World Bank Multi-sector Project

Annexe 2.8 Flux total des aides externes destinées à la santé

		Flux annuel de décaissement										
	Bailleur	Initial	Tirages	Solde	Avant	2000	2001	2002	2003	2004	Après	*
Sante	PNUD	7,558	7,558	0	7,369	189	0	0	0	0	0	
Aid Hum		614	614	0	327	286	0	0	0	0	0	50%
Sante	OMS	23,659	7,906	15,754	0	3,050	4,856	6,324	4,430	0	0	
Aid Hum		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50%
Sante	PAM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Aid Hum		25,521	22,190	3,331	2,443	11,242	8,505	0	0	0	0	50%
Sante	HCR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Aid Hum		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50%
Sante	FAO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Aid Hum		171	75	96	0	0	75	96	0	0	0	50%
Sante	UNICEF	20,425	13,550	6,875	0	6,675	6,875	6,875	0	0	0	
Aid Hum		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50%
Sante	FMI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Aid Hum		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50%
Sante	BIRD	78,000	4,000	74,000	0	0	4,000	7,500	24,500	24,500	14,000	
Aid Hum		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50%
Sante	UE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Aid Hum		37,000	19,000	18,000	0	0	19,000	18,000	0	0	0	50%
Sante	BAD	397	397	0	0	0	397	0	0	0	0	
Aid Hum		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50%
Sante	Allemagne	9,154	4,603	4,551	1,278	1,534	1,791	1,381	1,381	869	460	
Aid Hum		2,301	2,045	256	1,125	614	307	0	0	0	0	50%
Sante	Belgique	51,733	23,742	27,992	0	10,636	13,106	15,870	5,924	4,710	1,487	
Aid Hum		37,628	13,699	23,929	0	6,931	6,768	5,929	6,750	6,750	0	50%
Sante	France	1,000	0	1,000	0	0	0	300	350	350	0	
Aid Hum		3,500	900	2,600	500	200	200	500	250	250	0	50%
Sante	Italie	6,215	2,255	3,960	721	875	660	1,210	1,375	1,375	0	
Aid Hum		4,510	3,685	825	1,788	963	935	825	0	0	0	50%
Sante	USA	58,630	34,630	24,000	11,930	8,330	14,370	24,000	0	0	0	
Aid Hum		68,812	42,812	26,000	5,049	8,750	29,013	26,000	0	0	0	50%
Sante	Canada	9,704	4,684	5,020	0	2,429	2,255	370	1,000	1,000	2,650	
Aid Hum		500	500	0	0	250	250	0	0	0	0	50%
Sante	Suede	4,593	4,593	0	0	2,493	2,100	0	0	0	0	
Aid Hum		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50%
Sante	Espagne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Aid Hum		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50%
Sante	Pay Bas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Aid Hum		8,200	5,200	3,000	0	2,500	2,700	3,000	3,000	3,000	0	50%
Sante	G.Bretagn	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Aid Hum		16,500	11,000	5,500	0	5,500	5,500	5,500	0	0	0	50%
Sante	Chine	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Aid Hum		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50%
Sante	Japon	516	516	0	320	101	95	0	0	0	0	
Aid Hum		3,376	3,376	0	18	2,486	872	0	0	0	0	50%
TOTAL		480,218	233,530	246,688	32,867	76,033	124,629	123,679	48,960	42,804	18,598	

Source: DEP estimates at least 50% of donor Humanitarian Assistance for health-related activities

Annexe 2.9 Répartition des aides extérieures destinées aux zones de santé

Province	Coop. Belge	PATS/ USAID CE	PRÊT BM	GTZ	ECHO/ CE	Coop. Canada	ZS/ province	« sans appui »	Coverage	
Kinshasa	0	3	0	6	0	0	3	22	12	45%
Bas-Congo	15	3	10	9	0	0	0	27	0	100%
Bandundu	18	4	13	7	2	1	0	38	4	89%
Kasai-Oriental	1	2	15	0	0	4	0	27	3	89%
Kasai-Occ.	0	17	9	10	0	0	0	31	6	81%
Katanga	7	0	4	11	0	9	0	40	13	68%
Equateur	14	0	8	0	0	21	0	33	8	76%
Province Or.	5	0	7	0	0	10	0	47	11	77%
Maniema	0	0	1	0	0	7	0	8	0	100%
Nord-Kivu	5	19	5	0	0	19	0	19	0	100%
Sud-Kivu	3	0	8	0	0	11	0	14	1	93%
Total	68	48	80	43	2	82	1	306	58	81%

Source : Direction d'Etudes et Planification, Juin 2002

* Quelques Zone de Santé reçoivent support de plus qu'un bailleur

Annexe 2.10 Proportion des zones de santé avec un appui externe, FY 2000

Region	Zones in Region	Zones receiving support	Coverage
Kinshasa	22	19	86%
Bas-Congo	27	14	52%
Bandundu	38	19	50%
East Kasai	27	0	0%
West Kasai	31	1	3%
Katanga	40	12	30%
Equateur	33	18	55%
Oriental	47	5	11%
Maniema	8	3	38%
North-Kivu	19	5	26%
South-Kivu	14	3	21%
DRC Total	306	99	32%

Source : Data compiled by M. Prywes, 2000/2001

Annexe 2.11 Flux des aides destinées au secteur de la Santé (Intégrées)

Bailleur	Stock de crédits au 31/12/01			Flux annuel de décaissement						
	Initial	Tirages	Solde	Avant	2000	2001	2002	2003	2004	Après
PNUD	8,172	8,172	0	7,697	475	0	0	0	0	0
OMS	23,659	7,906	15,754	0	3,050	4,856	6,324	4,430	0	0
PAM	25,521	22,190	3,331	2,443	11,242	8,505	0	0	0	0
HCR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FAO	171	75	96	0	0	75	96	0	0	0
UNICEF	20,425	13,550	6,875	0	6,675	6,875	6,875	0	0	0
FMI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BIRD	78,000	4,000	74,000	0	0	4,000	7,500	24,500	24,500	14,000
UE	37,000	19,000	18,000	0	0	19,000	18,000	0	0	0
BAD	397	397	0	0	0	397	0	0	0	0
Allemagne	11,455	6,649	4,807	2,403	2,148	2,098	1,381	1,381	869	460
Belgique	89,362	37,441	51,921	0	17,567	19,874	21,799	12,674	11,460	1,487
France	4,500	900	3,600	500	200	200	800	600	600	0
Italie	10,725	5,940	4,785	2,508	1,837	1,595	2,035	1,375	1,375	0
USA	127,441	77,442	49,999	16,979	17,080	43,383	50,000	0	0	0
Canada	10,204	5,184	5,020	0	2,679	2,505	370	1,000	1,000	2,650
Suede	4,593	4,593	0	0	2,493	2,100	0	0	0	0
Espagne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pay Bas	8,200	5,200	3,000		2,500	2,700	3,000	3,000	3,000	0
G.Bretagne	16,500	11,000	5,500	0	5,500	5,500	5,500	0	0	0
Chine	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Japon	3,892	3,892	0	338	2,587	967	0	0	0	0
TOTAL	480,218	233,530	246,688	32,867	76,033	124,629	123,679	48,960	42,804	18,598

Annexe 2.12 Flux des aides externes par bailleur et niveau de service

Donor	Health Zone			Intermédiaire			Central			Totals		
	Acquis	Prévu	Total	Acquis	Prévu	Total	Acquis	Prévu	Total	Acquis	Prévu	Total
Allemagne: GTZ	358	0	358							358	0	358
Banque Mondiale	0	9,586	9,586	429	1,149	1,577	5,599	2,538	8,137	6,028	13,273	19,300
Belgique	6,092	661	6,753	3,066	327	3,393	7,978	2,794	10,772	17,136	3,782	20,918
Canada	0	637	637	0	0	0	0	0	0	0	637	637
France	0	0	0	225	0	225	682	0	682	907	0	907
Italie	0	0	0	650	0	650	500	0	500	1,150	0	1,150
FNUAP	0	0	0	0	0	0	16,000	0	16,000	16,000	0	16,000
OMS	0	0	0	727	0	727	3,286	210	3,495	4,013	210	4,222
UE (ECHO, PATS)	17,632	0	17,632	2,280	2,208	4,489	3,734	536	4,270	23,647	2,744	26,391
UNICEF	0	0	0	0	0	0	770	0	770	770	0	770
USAID	5,237	850	6,087	1,756	0	1,756	12,370	288	12,658	19,364	1,138	20,502
TOTAUX	28,961	11,734	40,694	9,134	3,684	12,817	50,919	6,366	57,285	89,013	21,783	110,796

Source: Direction d'Etudes et Planification

Annexe 2.13 Flux des aides externes par province et niveau de service

Region	Zone de Santé			Niveau Province/District			Totaux			Population	Par habitant
	Acquis	Prévu	Total	Acquis	Prévu	Total	Acquis	Prévu	Total		
BC	2,490	2,613	5,104	1,167	196	1,363	3,657	2,809	6,467	3,684,789	\$1.75
BD	2,796	1,635	4,431	1,065	282	1,346	3,861	1,917	5,777	6,509,139	\$0.89
EQ	4,696	0	4,696	651	153	804	5,347	153	5,500	5,849,113	\$0.94
KN	222	1,967	2,189	3,382	498	3,880	3,604	2,464	6,069	6,263,110	\$0.97
KOC	840	2,505	3,345	850	466	1,316	1,690	2,971	4,661	4,195,629	\$1.11
KOR	1,679	777	2,456	542	976	1,517	2,221	1,753	3,973	4,873,997	\$0.82
KT	2,845	2,237	5,081	378	714	1,093	3,223	2,951	6,174	7,861,891	\$0.79
MN	1,467	0	1,467	380	70	450	1,847	70	1,917	1,520,681	\$1.26
NK	6,232	0	6,232	111	87	198	6,343	87	6,430	4,356,674	\$1.48
PO	4,203	0	4,203	409	163	572	4,612	163	4,775	6,447,916	\$0.74
SK	1,849	0	1,849	198	80	278	2,047	80	2,127	3,772,712	\$0.56
Totals	29,319	11,734	41,052	9,134	3,684	12,817	38,452	15,417	53,870	55,335,652	\$0.97

Source: DEP

Annexe 2.14 Services de santé livrés par les églises et entreprises publiques (1996)

	Hopitaux	Centres de Santé a/	Zones de Santé appuyées
1996			
Catholic Church	112	806	NA
Protestant Churches (Eglise du Christ)	4	26	50
Kimbinguist Church	3	111	2
Salvation Army	1	28	3
Gecamines (mining)	11	32	--
SNCC (rail)	11	31	--
ONATRA (transport)	6	65	--
Regideso (water)	5	4	--
Total	153	1,103	NA

a/ Health centers, health posts, maternities, dental clinics, and foot clinics. b/ Does not include hospitals and clinics where the organization provides support. Source: Dr. S. Quoilin, *Informations Sanitaires Générales*, 1996.

Source : Prywes, 2001

Annexe 2.15 Prévisions démographiques (Ministère de la Santé)

Province	Accr.	Prop.	1996	2000	2002	2005	2008
KINSHASA	3.9	11%	4,978,480	5,801,749	6,263,110	7,024,844	7,879,222
BANDUNDU	3.3	12%	5,357,000	6,099,903	6,509,139	7,175,044	7,909,072
BAS-CONGO	3.9	6%	2,929,000	3,413,356	3,684,789	4,132,942	4,635,600
EQUATEUR	2.8	11%	4,956,000	5,534,823	5,849,113	6,354,324	6,903,172
ORIENTALE	2.1	13%	5,692,000	6,185,401	6,447,916	6,862,725	7,304,219
KASAI OCC.	3.4	8%	3,433,000	3,924,244	4,195,629	4,638,298	5,127,672
KASAI OR.	3.5	9%	3,965,000	4,549,929	4,873,997	5,403,888	5,991,387
KATANGA	3.7	14%	6,322,000	7,310,878	7,861,891	8,767,248	9,776,864
NORD-KIVU	3.4	8%	3,564,773	4,074,873	4,356,674	4,816,335	5,324,494
SUD-KIVU	3.4	7%	3,086,956	3,528,683	3,772,712	4,170,761	4,610,807
MANIEMA	3.4	3%	1,244,271	1,422,319	1,520,681	1,681,124	1,858,495
Total	3.3		45,528,480	51,846,157	55,335,652	61,027,533	67,321,004

ANNEXE III

ANNEXES AU CHAPITRE III

Synoptique de l'Annexe

- | | |
|-----|---|
| 3.1 | La politique récente de l'éducation |
| 3.2 | La performance du système <ol style="list-style-type: none"> 1. Couverture par niveau et en fonction des provinces 2. Structure des scolarisation dans les différents types d'école 3. La qualité de l'éducation reçue par rapport aux gérants |
| 3.3 | Portefeuille des Aides Extérieures |

Annexe 3.1 La politique récente d'éducation

En ce qui concerne la politique de financement de l'éducation, de 1992 à 1996, la RDC a consacré moins de 1 pour cent de son budget récurrent au secteur de l'éducation, par rapport à 30 pour cent en 1960. Cette baisse très marquée démontre que l'éducation ne bénéficie pas d'une attention considérable même si cette part dans les dépenses globales est remontée jusqu'à près de 6 pour cent en 2001. Le résultat de l'investissement médiocre se manifeste au taux brut d'inscription lequel était de 70 pour cent en 1960 et s'évalue le plus haut en Afrique Sub-Saharane.

Le système de financement public éducatif est de plus en plus remplacé par un système d'autofinancement où les frais scolaires sont payés par les communautés, les églises et principalement par les parents d'élèves. Après dix ans de négligence, l'État semble avoir démissionné de son rôle moteur dans l'amélioration quantitative et qualitative du réseau éducatif, laissant les parents face à des structures privées ou dites publiques mais en réalité privées. Alors, la RDC fait face à une situation où la pauvreté touche tous les niveaux de la société, et l'éducation est devenue un luxe pour une grande proportion de la population.

Avec la faible participation de l'Etat dans le secteur éducation dans les années 1990, le système éducatif naguère performant s'est atrophié. Malgré plusieurs tentatives dont une Table Ronde Nationale sur l'Éducation Pour Tous en 1991, des Tables Rondes Régionales en 1992 et des États Généraux de l'Éducation en 1996, ces discussions n'ont mené ni à la production d'une stratégie cohérente pour le secteur, ni à la mise en œuvre d'une politique concrète.

En 2002, la RDC a renouvelé ses relations avec la communauté internationale, commençant avec l'apurement des arriérés dus aux créanciers multilatéraux et éventuellement ouvrant l'accès à «l'apurement» des dettes à travers l'initiative PPTE 2002. Parallèlement, les autorités, en consultation avec les ONGs locales, la société civile et le secteur privé, ont préparé un DSRP-Intérimaire dans lequel ils ont souligné leur stratégie de développement pour les années à venir.

En ce qui concerne le secteur de l'éducation, la stratégie de réforme présentée dans le DSRP intérimaire de 2002 contient 5 éléments principaux :

- Consacrer 10 pour cent du budget à l'éducation;
- Généraliser la scolarisation de tous au niveau du primaire et en assurer la gratuité ;
- Réhabiliter les infrastructures et équipements scolaires et les Instituts du supérieur;
- Créer des écoles professionnelles; et
- Revaloriser la carrière enseignante.

En complément du DSRP-Intérimaire, un Plan-Cadre de reconstruction du système éducatif congolais et un programme triennal de développement ont été élaborés. Les objectifs ainsi que le plan et le programme élaborés dégagent une vision claire mais pas réaliste à cause de la maigre contribution de l'Etat envers le secteur. Ces stratégies, y compris le DSRP-Intérimaire, sont

principalement axées sur des investissements physiques pour l'extension ou la réhabilitation du réseau scolaire sans accorder une grande importance à une évaluation pertinente des charges récurrentes de fonctionnement qui doivent accompagner ces infrastructures. Les rares allusions à ce type de charge ne concernent que la question des salaires ou l'éventuelle future gratuité de la scolarisation. Ainsi, ces documents mentionnent des infrastructures à mettre en place sans évoquer leur fonctionnement et leurs objectifs en termes de résultats. C'est l'une des plus grandes lacunes actuellement du système éducatif.

En 2001, le volume global des dépenses publiques d'éducation représente 0,6 pour cent du PIB (comparé avec la moyenne en Afrique d'environ 4 pour cent du PIB). Ces taux sont parmi les plus bas au monde (voir graphique 3.1 dans le chapitre). Cependant, à l'intérieur de cette minime allocation, la répartition intra-sectorielle des dépenses de l'éducation fait apparaître une tendance à favoriser les autres sous secteurs, surtout le secondaire. Une étude menée par la Banque mondiale montre qu' en 1987, 26 pour cent⁵⁹ des dépenses totales ont été allouées au secondaire, et qu'en 2002, 35 pour cent ont été alloué au secondaire. Le primaire reste le même à 45 pour cent en 1987 et en 2002. Il convient de noter que ces dépenses sont essentiellement salariales.

Toutefois, la solution ne peut consister simplement en un programme de réhabilitation et de construction des salles de classe. Le gouvernement doit élaborer une politique sectorielle de développement de l'éducation, en prenant en compte tous les besoins, en matière de personnel et de fonctionnement ainsi que de construction, en même temps que sa capacité à financer ces activités. En d'autres termes, les autorités devraient considérer la question du financement alternatif, qui n'impliquera pas les parents et les communautés dans la mobilisation des fonds, et devraient aussi appliquer dans les meilleurs délais la mobilisation des ressources externes. Par conséquent, la politique du secteur devrait préciser un rôle pour l'Etat, plausible et convaincant, comme coordonnateur et régulateur du secteur plutôt que comme fournisseur important des services.

⁵⁹ Banque mondiale, Zaïre – Rapport sur le Secteur de l'Éducation Primaire et Secondaire, 1988, Washington, D.C.

Annexe 3.2 Le système et sa performance
--

Cette annexe est tirée principalement de l'UNICEF MICS2 et d'autres sources d'information disponibles à permettre de fournir des indicateurs différents du système de performance. La revue du MICS2 a été entreprise pendant une période de 18 mois à partir d'octobre 2000 à avril 2002. L'enquête a couvert plus de 8,000 ménages dans les 11 provinces de la RDC, y compris les territoires dits occupés.

1. Admission et Scolarisation en termes nettes et brutes

Le taux net d'admission en première année du cycle primaire est de l'ordre de 17 pour cent, ce qui est très faible (voir Tableau 1). Le taux pour les garçons (17,5 pour cent) est un pour cent plus élevé que pour les filles. Il y a beaucoup de variation entre les provinces (3,7 pour cent en Nord Kivu jusqu'à 41,9 pour cent à Kinshasa.) De manière générale, le taux est plus faible pour les pauvres que pour les riches (la fourchette est de 8,5 à 42,9 pour cent). Le taux net d'admission semble avoir décru de 23 pour cent à 17 pour cent entre 1995 et 2001, comme indiqué par les données UNICEF. Il y a une forte disparité rurale-urbaine (10 pour cent, 33 pour cent).

Tableau 1: Taux net d'admission (en %) en 1ère année d'enseignement				
Caractéristiques	Garçons	Filles	Total	Effectif d'enfants âgés de 6 ans
Milieu de résidence				
Urbain	35.9	30.3	33.0	531
Rural	9.8	10.2	10.0	1,214
Province				
Kinshasa	50.7	33.3	41.9	169
Bas-Congo	12.3	20.4	16.2	97
Bandundu	16.2	26.8	21.9	196
Equateur	9.1	2.9	6.0	177
Orientale	14.6	13.1	13.9	213
Nord-Kivu	4.9	2.8	3.7	160
Sud-Kivu	2.2	13.8	8.3	123
Maniema	7.0	20.0	11.1	58
Katanga	21.2	16.0	18.6	232
Kasai Oriental	18.9	25.4	22.0	145
Kasai Occidental	21.5	12.8	17.0	175
Niveau de pauvreté				
Plus pauvres	7.4	9.6	8.5	349
Pauvres	13.2	9.2	11.2	370
Moyens	8.4	9.9	9.2	344
Riches	14.1	18.2	16.1	367
Plus riches	48.3	37.7	42.9	315
Niveau d'instruction de la mère				
Sans instruction	6.6	7.5	7.1	587
Primaire	13.6	14.0	13.8	700
Secondaire ou plus	36.7	33.0	34.9	436
Ensemble du pays	17.5	16.6	17.0	1,745

Source: UNICEF, MICS2/2001

Naturellement, **le taux brut d'admission** est plus élevé à cause du fait que l'admission en première année se fait tardivement, par rapport à l'âge légal d'entrée (six ans). Le taux moyen national est 84,1 pour cent (voir Tableau 2), mais il varie beaucoup selon la province et l'entrée tardive à l'école est plus marquée en milieu rural. En réalité, sur 100 enfants inscrits en première année seulement 20 sont âgés de six ans.

Tableau 2: Taux brut d'admission en 1ere année d'enseignement primaire						
Caractéristiques	Garçons	Effectif des enfants	Filles	Effectif des enfants	Les 2 sexes	Effectif d'enfants âgés de 6 ans
Milieu de résidence						
Urbain	103.5	255	80.8	276	91.7	531
Rural	83.3	612	78.2	602	80.8	1,214
Province						
Kinshasa	112.0	83	86.0	86	98.8	169
Bas-Congo	56.0	50	87.2	47	71.1	97
Bandundu	114.4	90	91.5	106	102.0	196
Equateur	93.1	87	64.4	90	78.5	177
Orientale	76.8	112	93.0	100	84.4	212
Nord-Kivu	49.3	71	31.5	89	39.4	160
Sud-Kivu	108.5	59	90.8	65	99.2	123
Maniema	47.5	40	155.6	18	81.0	58
Katanga	80.7	114	69.7	119	75.1	233
Kasai Oriental	113.2	76	91.3	69	102.8	145
Kasai Occidental	103.5	85	77.8	90	90.3	175
Ensemble du pays	89.3	867	79.0	878	84.1	1,745

Source: UNICEF, MICS2/2001

Le Taux Net de Scolarisation. La scolarisation des enfants est mesurée annuellement par le Taux Net de Scolarisation (TNS) des enfants âgés de 6-11 ans, soit le rapport entre le nombre d'enfants de 6-11 ans fréquentant l'école primaire au moment de l'enquête MICS2 et le nombre total d'enfants de cette tranche d'âge. Les principales conclusions de cette enquête pour l'année 2001 sont (voir Tableau 3):

Le TNS est de 51,7 pour cent, avec un taux de 54,8 pour cent pour les garçons et 48,6 pour cent pour les filles.

- Il a une forte variation entre les provinces: le taux le plus élevé est pour Kinshasa (76,3 pour cent) et le taux le plus faible est pour le Nord Kivu (34,1 pour cent).
- En moyenne, le taux est de 71,6 pour cent en milieu urbain mais 43,3 pour cent en zone rurale.
- La pauvreté a un impact important sur la scolarité: le TNS varie de 39 pour cent pour les familles enquêtées les plus pauvres jusqu'à 81 pour cent pour les familles les plus riches.
- Le TNS progresse avec l'âge de l'enfant (23,8 pour cent pour les enfants de 6 ans, et 65,7 pour cent pour ceux de 11 ans). Les TNS sont systématiquement moins élevés pour les filles que pour les garçons.

D'après UNICEF, par rapport à 1995, le TNS a connu une baisse de 56 à 52 pour cent, ce qui indique la continuation de la détérioration dans la provision de l'éducation primaire.

Tableau 3: Taux net de scolarisation au primaire (6-11ans) selon certaines caractéristiques socio-démographiques						
Caractéristiques	Garçons		Filles		Les deux sexes	
	%	Effectif des enfants	%	Effectif des enfants	%	Effectif des enfants
Milieu de résidence						
Urbain	73.2	1,403	70.0	1,456	71.6	2,858
Rural	47.1	3,377	39.6	3,432	43.3	6,809
Province						
Kinshasa	76.8	467	75.7	429	76.3	896
Bas-Congo	60.7	292	60.5	295	60.6	587
Bandundu	59.7	538	54.9	549	57.3	1,087
Equateur	42.8	461	32.1	510	37.2	971
Orientale	51.2	641	47.7	616	49.5	1,257
Nord-Kivu	38.0	377	30.4	406	34.1	783
Sud-Kivu	44.6	341	38.1	388	41.1	729
Maniema	48.7	142	50.4	122	49.5	264
Katanga	50.4	659	44.1	682	47.2	1,341
Kasai Oriental	66.5	441	61.6	442	64.0	883
Kasai Occidental	58.4	420	46.5	449	52.2	869
Niveau de pauvreté						
Plus pauvres	43.2	943	35.2	947	39.2	1,890
Pauvres	42.2	958	35.5	1,022	38.7	1,980
Moyens	49.8	1,002	39.3	1,021	44.5	2,023
Riches	58.7	977	55.1	975	56.9	1,952
Plus riches	81.7	900	80.5	922	81.0	1,822
Age de l'élève						
6 ans	24.6	867	22.9	878	23.8	1,745
7 ans	45.1	840	45.0	881	45.0	1,721
8 ans	55.5	784	54.1	802	54.8	1,586
9 ans	67.2	757	52.2	776	59.6	1,534
10 ans	70.3	771	61.0	789	65.6	1,560
11 ans	71.0	760	60.4	761	65.7	1,521
Ensemble du pays	54.8	4,780	48.6	4,887	51.7	9,667

Source: UNICEF, MICS2/2001

Le taux brut de scolarisation (TBS) se mesure par le rapport entre le nombre total d'enfants fréquentant l'école primaire et le nombre d'enfants dont l'âge varie entre 6-11 ans. Comme aucune source de l'UNICEF n'indique le TBS, des études menées plus tard par la Banque mondiale, indiquent que le TBS au primaire est de l'ordre de 64 pour cent au primaire pour 2001-02 et de 23 pour cent au secondaire⁶⁰. Il est plus élevé que le TNS du fait qu'il y a bien des enfants âgés de plus de 11 ans, qui fréquentent toujours le primaire.

Une proportion importante d'enfants entre 6 et 14 ans n'a jamais fréquenté l'école (31 pour cent, voir Tableau 4). Comme le montre le tableau 4, la proportion est plus importante en milieu rural (39 pour cent). Elle est de 14 pour cent en zone urbaine. Elle n'est que de 9 pour cent à Kinshasa, mais atteint 47 pour cent dans le Nord Kivu. La non-fréquentation est plus importante chez les filles (35 pour cent) que chez les garçons (28 pour cent).

⁶⁰ Banque mondiale, Rapport d'Etat du Système Educatif de la République Démocratique du Congo, 2004.

Caractéristiques	Masculin		Féminin		Les deux sexes	
	%	Effectif des enfants	%	Effectif des enfants	%	Effectif des enfants
Mileu de résidence						
Urbain	12.9	2,068	14.7	2,186	13.8	4,254
Rural	34.0	4,947	43.5	5,019	38.8	9,966
Province						
Kinshasa	9.1	662	9.0	673	9.1	1,335
Bas-Congo	23.4	448	22.3	431	22.8	879
Bandundu	25.8	777	30.1	783	27.9	1,561
Equateur	36.6	689	50.1	746	43.6	1,434
Orientale	30.2	916	35.4	892	32.8	1,808
Nord-Kivu	42.0	539	52.0	575	47.1	1,113
Sud-Kivu	37.4	516	46.8	581	42.4	1,096
Maniema	28.5	210	23.5	192	26.1	402
Katanga	26.9	978	36.6	1,011	31.8	1,989
Kasai Oriental	22.4	635	28.1	675	25.3	1,310
Kasai Occidental	26.3	646	38.2	647	32.3	1,293
Niveau de d'instruction de la mère						
Sans instruction	41.5	2,329	55.5	2,380	48.5	4,709
Primaire	27.2	2,738	32.5	2,833	29.9	5,571
Secondaire ou plus	11.5	1,800	16.0	1,875	12.3	3,676
Prog. Non formel	18.2	86	13.3	75	15.9	162
Ensemble du pays	27.8	7,015	34.8	7,205	31.3	14,220

Source: UNICEF, MICS2/2001

Selon la législation en vigueur, le retard des élèves du niveau primaire se calcule par la proportion d'enfant âgés de plus de 14 ans fréquentant actuellement l'école primaire. En effet, partant de l'âge légal de 6 ans pour commencer les études primaires et la durée de celles-ci qui est de 6 ans, et en considérant les 3 années de redoublement autorisées, l'enfant qui a atteint l'âge de 14 ans devrait normalement avoir terminé l'école primaire. Comme le montre le tableau 5, 14 pour cent des enfants

Tableau 5: Pourcentage d'enfants inscrits à l'école primaire ayant dépassé l'âge de 14 ans selon la province et le milieu de résidence

Caractéristiques	Masculin		Féminin		Les deux sexes	
	%	Effectif des enfants	%	Effectif des enfants	%	Effectif des enfants
Milieu de résidence						
Urbain	10.8	1,688	7.9	1,626	9.4	3,314
Rural	19.1	3,274	14.0	2,581	16.9	5,855
Province						
Kinshasa	5.0	513	4.2	491	4.6	1,004
Bas-Congo	19.4	350	12.5	308	16.1	658
Bandundu	16.2	611	16.3	571	16.3	1,182
Equateur	24.0	458	17.9	337	21.4	795
Orientale	18.9	632	14.9	544	17.1	1,176
Nord-Kivu	14.9	264	8.9	210	12.3	474
Sud-Kivu	16.9	321	10.3	278	13.8	597
Maniema	20.6	156	9.5	116	15.9	272
Katanga	17.6	638	8.2	499	13.4	1,137
Kasai Oriental	12.4	514	9.8	470	11.1	985
Kasai Occidental	17.1	505	13.9	385	15.7	890
Ensemble du pays	16.3	4,962	11.7	4,207	14.2	9,169

Source: UNICEF, MICS2/2001

en voie de scolarisation primaire ont dépassé cet âge limite (12 pour cent chez les filles et 16 pour cent chez les garçons). Ce retard résulte bien entendu des entrées tardives mais aussi des redoublements incontrôlés. De même, le fait que les enfants congolais continuent à poursuivre une éducation primaire hors de leur cohorte d'âge signifie que les jeunes eux-mêmes reconnaissent l'importance du rôle de l'éducation dans leurs bien-être économique et sociale.

Tableau 6: Pourcentage d'enfants âgés de 6 à 14 ans ne fréquentant pas l'école selon certaines caractéristiques socio-démographiques

Caractéristiques	Sexe masculin		Sexe féminin		Les deux sexes	
	%	Effectif des enfants	%	Effectif des enfants	%	Effectif des enfants
Milieu de résidence						
Urbain	25.6	2,068	29.0	2,186	27.4	4,254
Rural	48.0	4,947	57.0	5,019	52.5	9,966
Province						
Kinshasa	25.8	662	26.5	673	26.1	1,335
Bas-Congo	37.0	448	37.1	431	37.1	879
Bandundu	36.0	777	40.2	783	38.1	1,561
Equateur	50.1	689	62.9	746	56.7	1,434
Orientale	45.4	916	48.0	892	46.7	1,808
Nord-Kivu	59.7	539	67.1	575	63.6	1,113
Sud-Kivu	48.7	516	59.3	581	54.3	1,096
Maniema	41.7	210	41.2	192	41.4	402
Katanga	47.3	978	56.4	1,011	52.0	1,989
Kasai Oriental	28.7	635	37.3	675	33.1	1,310
Kasai Occidental	34.1	646	48.2	647	41.2	1,293
Age de l'enfant						
6-9 ans	54.8	3,248	58.3	3,388	56.6	6,587
10-14 ans	29.8	3,766	40.0	3,867	35.0	7,633
Ensemble du pays	41.4	7,015	48.5	7,205	45.0	14,220

Source: UNICEF, MICS2/2001

Les caractéristiques socio-démographiques des enfants âgés de 6-14 ans ont été étudiées afin de mettre en relief les raisons de non-fréquentation de l'école. Au moment de l'étude, le taux de non-fréquentation était de 45 pour cent (41 pour cent pour les garçons et 49 pour cent pour les filles). Le phénomène était plus fréquent en milieu rural (53 pour cent) qu'en ville (27 pour cent). En outre, 57 pour cent des enfants de 6-9 ans ne fréquentaient pas l'école au moment de l'enquête par rapport à un taux de 35 pour cent pour les enfants entre 10 et 14 ans. **La raison principale (62 pour cent des cas) de non-fréquentation était le non-paiement des frais scolaires par les parents.** Soit les parents n'avaient pas les moyens de payer les frais financiers du tout, soit ils avaient effectué un paiement partiel moyennant quoi leurs enfants avaient le droit d'aller à l'école. Dans les zones rurales, un facteur important était aussi la distance des écoles (10 pour cent).

La principale raison pour laquelle les enfants ne vont pas à l'école primaire est l'incapacité des parents à payer les frais scolaires. Le tableau 7 présente les principales raisons pour lesquelles les enfants ne vont pas à l'école : (i) incapacité des parents à payer les frais scolaires (62,5 pour cent), (ii) pas d'écoles proches (9 pour cent), (iii) maladie prolongée (4 pour cent), (iv) changement de résidence (2,2 pour cent). Il est important de noter que 20,2 pour cent des personnes questionnées ont soulevé un problème mais n'ont pas donné la raison spécifique. Ce problème financier propre à tous les ménages, souligne l'écart urbain-rural: 72,8 pour cent contre 60,4 pour cent. Cela est aussi vrai pour tous les niveaux de revenus, aussi bien pour les pauvres que pour les riches.

Caractéristiques	Motif de non-fréquentation								Effectif des enfants
	Pas d'écoles proches	Frais scolaires	Echecs scolaires	Maladie prolongée	Changement de résidence	Grossesse	Travail	Autres	
Milieu de résidence									
Urbain	1.9	72.8	1.4	4.1	5.1	0.2	0.7	13.5	1025
Rural	10.5	60.4	1.0	4.0	1.6	0.1	0.9	21.5	5040
Province									
Kinshasa	2.5	72.8	0.9	2.3	4.1	0.0	0.2	16.9	271
Bas-Congo	8.6	51.3	1.3	5.0	4.2	0.0	0.9	28.8	303
Bandundu	10.9	57.2	1.8	3.1	2.4	0.4	1.2	23.0	543
Equateur	2.0	74.5	0.8	4.8	1.7	0.0	0.4	15.8	805
Orientale	15.6	56.4	1.6	7.2	3.9	0.1	0.7	14.4	814
Nord-Kivu	6.9	61.0	0.6	2.9	1.6	0.0	1.1	25.9	686
Sud-Kivu	3.4	68.1	0.2	2.4	0.8	0.2	1.5	23.3	585
Maniema	8.4	44.1	0.6	4.5	3.9	0.6	1.1	36.9	165
Katanga	12.1	68.1	1.2	2.5	0.3	0.1	0.7	15.1	977
Kasai Oriental	14.8	64.5	1.2	3.8	2.8	0.0	0.5	12.3	396
Kasai Occidental	10.6	49.6	1.2	5.4	2.8	0.0	1.4	28.9	520
Niveau de pauvreté									
Plus pauvres	9.6	58.2	0.9	4.6	2.3	0.1	0.9	23.3	1463
Pauvres	9.4	64.2	0.8	3.8	1.9	0.0	0.7	19.3	1633
Moyens	10.6	63.5	1.5	3.6	1.7	0.0	1.1	18.1	1464
Riches	8.8	63.1	1.2	4.4	1.6	0.2	1.0	19.6	1066
Plus riches	1.2	65.8	0.7	3.7	5.7	0.6	0.6	21.6	439
Niveau d'instruction de la mère									
Sans instruction	9.2	65.0	1.0	3.5	1.4	0.1	0.9	18.9	2916
Primaire	10.1	59.6	1.0	4.7	2.1	0.2	0.7	21.5	2362
Secondaire ou plus	4.8	61.9	1.2	4.0	5.7	0.0	1.3	21.1	747
Sexe									
Masculin	9.1	62.5	1.0	3.7	2.1	0.0	0.3	21.3	2731
Feminin	9.0	62.5	1.1	4.3	2.2	0.2	1.4	19.3	3335
Ensemble du pays	9.0	62.5	1.1	4.0	2.2	0.1	0.9	20.2	6066

Source: UNICEF, MICS2/2001

La question est de savoir si le système est assez performant pour retenir les élèves qui fréquentent l'école, et s'il leur permet de progresser. L'UNICEF donne des indicateurs sur la qualité de l'enseignement en montrant le pourcentage d'enfants qui entrent en première année et qui atteignent la 5^{ème} année. Comme le montre le tableau 8, 56,9 pour cent d'enfants de la première année atteignent la 2^{ème} année et ce taux s'accroît d'année en année pour atteindre 78,6 pour cent d'enfants de quatrième année qui atteignent la 5^{ème} année. C'est à dire, pour le pays en total, seulement 24,8 pour cent d'enfants entrant en 1^{ère} année atteignent la 5^{ème}. En d'autres termes, sur un effectif de 100 élèves inscrits en première année, 25 seulement atteindront la classe de cinquième année. Les raisons évoquées par rapport à ce résultat médiocre résident dans le manque de motivation de la part des enseignants, le manque de formation et le non-renouvellement, parfois, l'inexistence même du matériel éducatif. Il en résulte que le système

éducatif congolais fonctionne comme un véritable tamis, de sorte que seuls ceux qui ont le moyen de payer les frais scolaires, y sont retenus. A cet égard, il y a peu de différence entre les sexes. En examinant les résultats par province, 41,1 pour cent d'enfants à Kinshasa qui entrent en 1^{ère} atteignent la 5^{ème} tandis qu'au Nord-Kivu seulement 5,3 pour cent d'enfants entrant en 1^{ère} année atteignent la 5^{ème}, ce qui pourrait être associé au conflit.

Tableau 8: Pourcentage d'enfants entrant en 1ère année d'enseignement primaire et qui atteignent la 5ème année selon certaines caractéristiques socio-démographiques

Caractéristiques	% de la 1ère à la 2ème	% de la 2ème à la 3ème	% de la 3ème à la 4ème	% de la 4ème à la 5ème	% de ceux de la 1ère année qui atteignent la 5ème
Milieu de résidence					
Urbain	67.5	77.0	79.0	81.9	33.6
Rural	52.4	70.7	74.0	75.9	20.8
Province					
Kinshasa	73.3	83.8	81.7	82.0	41.1
Bas-Congo	59.2	74.6	70.4	81.1	25.2
Bandundu	63.2	86.6	84.8	87.9	40.7
Equateur	48.4	66.5	62.7	76.3	15.4
Orientale	51.9	68.9	77.5	69.3	19.2
Nord-Kivu	39.6	42.3	55.3	57.7	5.3
Sud-Kivu	62.2	61.5	66.9	71.4	18.3
Maniema	55.1	74.0	78.6	84.0	26.9
Katanga	49.7	66.3	72.7	76.1	18.2
Kasai Oriental	59.1	78.6	82.0	83.7	31.9
Kasai Occidental	64.4	82.1	85.7	84.3	38.2
Niveau de pauvreté					
Plus pauvres	47.2	67.7	72.3	77.5	17.9
Pauvres	51.9	63.6	74.4	78.9	19.4
Moyens	55.6	69.4	75.7	72.7	21.2
Riches	58.0	74.6	74.6	79.5	25.7
Plus riches	72.4	85.7	80.3	81.6	40.7
Sexe					
Masculin	57.8	72.9	76.2	79.2	25.5
Feminin	55.9	72.8	75.8	77.8	24.0
Ensemble du pays	56.9	72.9	76.0	78.6	24.8

Source: UNICEF, MICS2/2001

Pour faire ressortir ce procédé de «tamis», l'UNICEF donne des indicateurs sur la qualité de l'enseignement à travers des taux de promotion, de redoublement ou d'abandon de l'école. Comme le montre le tableau 9 et le graphique 1, le taux de promotion est de 57 pour cent en première année et s'accroît d'année en année pour atteindre 81,8 pour cent en cinquième année. On observe la même chose pour le taux de redoublement qui régresse de 29,9 pour cent en première année à 10,8 pour cent en cinquième année, et pour le taux d'abandon qui régresse de

Tableau 9: Taux de rendement interne du système scolaire

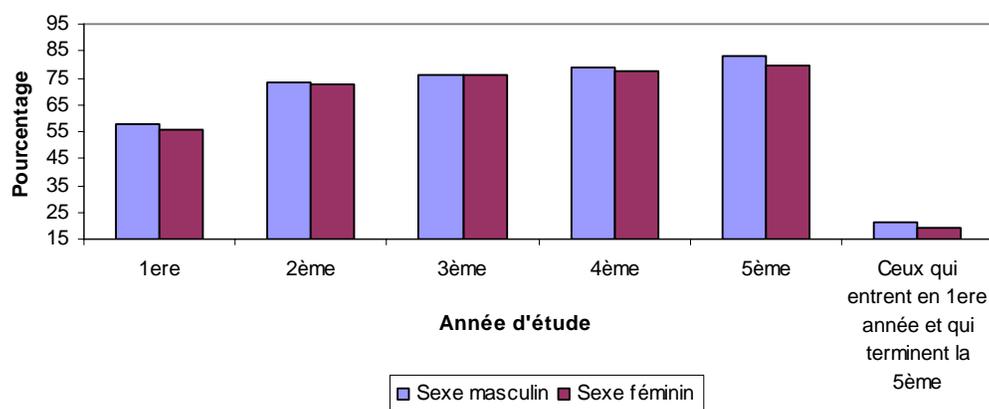
Année d'étude		Sexe masculin	Sexe féminin	Les deux sexes
1 ère	Taux de promotion	57.8	55.9	56.9
	Taux de redoublement	29.6	30.2	29.9
	Taux d'abandon	12.6	13.9	13.2
2 ème	Taux de promotion	72.9	73	72.9
	Taux de redoublement	16.1	13.5	14.9
	Taux d'abandon	10.9	13.7	12.2
3 ème	Taux de promotion	76.2	75.8	76.0
	Taux de redoublement	13.0	11.1	12.1
	Taux d'abandon	10.9	13.1	11.9
4 ème	Taux de promotion	79.2	77.8	78.6
	Taux de redoublement	11.5	12.5	11.9
	Taux d'abandon	9.3	9.7	9.5
5 ème	Taux de promotion	83.3	79.8	81.8
	Taux de redoublement	11.5	9.8	10.8
	Taux d'abandon	5.2	10.4	7.4
Taux moyens	Taux de promotion	73.9	72.4	73.2
	Taux de redoublement	16.3	15.4	15.9
	Taux d'abandon	9.8	12.2	10.8

Source: UNICEF, MICS2/2001

13,2 pour cent en première année à 7,4 pour cent en cinquième année. On constate que chaque année, le taux de promotion des filles ne varie pas beaucoup de celui des garçons, ce qui suggère que les filles réussissent aussi bien que les garçons dès qu'elles entrent à l'école.

La dernière colonne du graphique 1 résume le point clé: Bien que le taux de réussite marginal au primaire s'accroît, généralement, l'échec scolaire est important. Le tableau 9 et le graphique 1 le montrent clairement. La plus part des abandons s'observent en première année où rigoureusement la moitié de la classe n'est pas promue pour le passage en classe supérieure. Les années 2, 3, 4 et 5 montrent des taux marginaux de rétention assez élevés, mais en général si l'on considère une « promotion » de la première à la cinquième année, il est de 21 pour cent pour les garçons et 19 pour cent pour les filles ceci confirmant que le système primaire marche comme un tamis.

Graphique 1: Taux de promotion du système scolaire



Le tableau 10 présente les taux bruts de transition du primaire au secondaire. Les taux sont calculés en prenant le nombre total d'élèves inscrits en première année du secondaire par rapport au nombre total d'élèves inscrits en sixième année du primaire. Pour l'ensemble du pays, le taux brut de transition est de 81 pour cent. Il est un peu plus élevé en milieu urbain qu'en milieu rural respectivement 84,8 pour cent et 76,6 pour cent. Ces résultats assez élevés suggèrent que la plupart des élèves qui abandonnent l'école le font au primaire, et pour ce qui arrivent en sixième année le taux de passage est assez bon.

Milieu de résidence	Garçons		Filles		Les deux sexes	
	%	Effectif des enfants	%	Effectif des enfants	%	Effectif des enfants en 6ème primaire
	Urbain	85.4	174	84.2	171	84.8
Rural	77.8	180	74.5	109	76.6	289
Ensemble du pays	81.5	354	80.4	280	81.0	634

Source: UNICEF, MISC2/2001

Le tableau 11, construit avec les informations du Ministère de l'Éducation, met en relief les compétences des élèves dans les différentes matières.

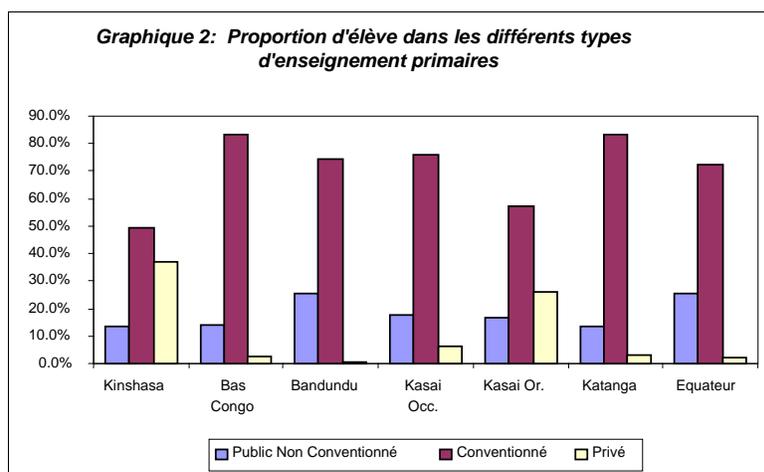
Matières	Kinshasa		Bas Congo		Kasai Orientale		Kasai Occidentale		Katanga	
	Garçons	Filles	Garçons	Filles	Garçons	Filles	Garçons	Filles	Garçons	Filles
Compréhension	69	86	78	75	93	94	60	58	76	76
Orthographe	83	90	90	92	87	87	64	64	83	88
Calcul	44	61	60	65	63	68	51	51	62	62
Connaissances générales	18	27	30	31	26	25	35	30	35	42

Source: Ministère de l'Education Nationale, DRC

Le tableau 11 donne les résultats de tests conduits en quatrième année du primaire, dans quatre matières pour les provinces du Kinshasa, du Bas Congo, du Kasaï Occidental et du Katanga (pas le TENAFEP). Les résultats montrent la faiblesse des enfants en Orthographe. A Kinshasa et dans le Bas Congo, plus de 90 pour cent des filles de quatrième année de l'école primaire ont des notes insuffisantes en Orthographe. On note en compréhension de texte, de faibles résultats particulièrement au Kasaï Oriental où 93 pour cent des filles et 94 pour cent des garçons ont reçu des notes insuffisantes. Les notes en Calcul sont légèrement meilleures et se situent entre 44 pour cent pour les garçons de Kinshasa et 68 pour cent pour les filles du Kasaï Oriental ayant reçu des notes insuffisantes. Les notes en Connaissances Générales sont les meilleures avec en moyenne 30 pour cent d'élèves ayant eu des notes insuffisantes.

Ces résultats mettent en relief la médiocrité du système de l'éducation primaire en République Démocratique du Congo. Un système qui fonctionne comme un tamis, retenant seulement ceux qui ont la capacité de payer les frais scolaires et envoyant au secondaire, moins de 25 pour cent des enfants entrant à l'école primaire. Même pour ces élèves retenus par le système, les résultats des tests montrent leur insuffisance dans la plupart des matières à l'exception des Connaissances Générales.

2. Structure des scolarisations dans les différents types d'école



Source: UNICEF, Annuaire Statistique 1998/1999 de la RDC

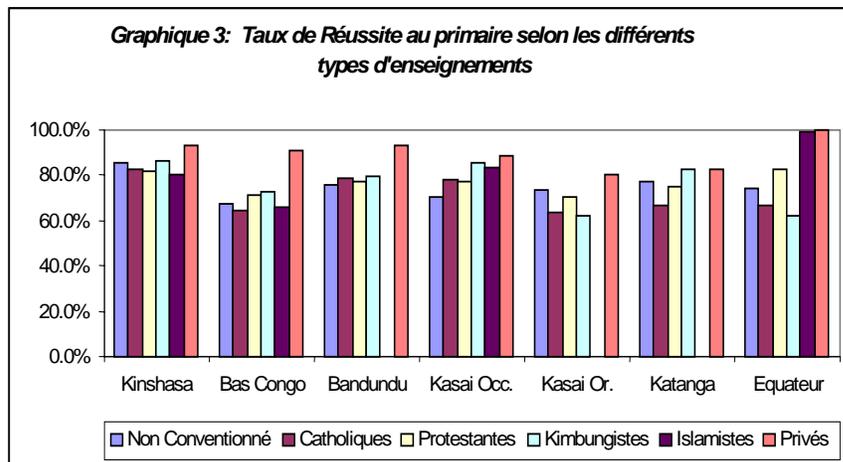
Il y a plusieurs fournisseurs de services éducatifs publics du secteur primaire en RDC. La section suivante va examiner qui fournit ces services et mettra en lumière la qualité de l'éducation selon chaque fournisseur.

L'éducation est offerte par des écoles publiques et des écoles privées en RDC. Pour les écoles publiques, il existe des écoles qui sont construites et gérées par l'État, et des écoles religieuses

construites et gérées par les églises (Catholiques, Protestantes, Kimbanguistes, Islamiques). Pour les écoles publiques, l'Etat a la responsabilité de payer les salaires des enseignants. Le secteur privé comprend des écoles qui sont entièrement gérées par des agences privées. Pour les sept provinces pour lesquelles des données ont été disponibles au moment du RDP, deux tiers des enfants du primaire se font éduquer dans des écoles gérées par les églises. Parmi ceux-ci, pour les sept provinces, l'église Catholique prend la majorité en instruisant 73,5 pour cent. Les Protestantes suivent ensuite avec 22,1 pour cent des élèves, les Kimbanguistes avec 3,9 pour cent, et les Islamistes avec 0,5 pour cent. Par province, la même tendance se dégage. Des exceptions se manifestent en Équateur où les Catholiques et les Protestantes se partagent l'enseignement primaire. Au Bas Congo, les Kimbanguistes instruisent 11,1 pour cent des élèves primaires.

3. La qualité de l'éducation reçue par rapport aux gérants des écoles

Selon les données disponibles, le taux de réussite au niveau primaire pour ceux qui se sont présentés aux examens est acceptable. Entre 70 pour cent et 85 pour cent des élèves qui se présentent réussissent. Les écoles privées sont légèrement plus performantes avec un taux moyen pour le pays de l'ordre de 90 pour cent. Parmi les écoles conventionnées, on constate très peu de différence entre les taux moyens de 76,5 pour cent pour les écoles Protestantes, 71,5 chez les Catholiques et 75,9 chez les Kimbanguistes; les différences sont pour l'essentiel dues aux variations par province. Parmi les filles présentées aux examens, le taux de réussite est tout aussi assez élevé. Entre 58 et 83 pour cent des filles réussissent l'école primaire en RDC. Le Kasai Orientale est la moins performante avec un taux moyen de 58 pour cent. Kinshasa est la plus performante avec un taux de 83 pour cent.



Source: UNICEF, *Annuaire Statistique 1998/1999 de la RDC*

Pour toutes les écoles publiques y compris les écoles religieuses, l'État paie le même montant en salaires (environ 10 USD par mois.) Mais les contributions payées par les parents (frais de motivation) viennent compléter les émoluments des enseignants. Ils se situent par exemple à environ \$80/mois à Kinshasa pour les écoles Catholiques, mais à travers le pays entier la rémunération totale peut être aussi minime que \$15-\$20 par mois. De plus, les salaires sont tellement bas, que l'enveloppe réservée à l'augmentation des salaires des enseignants, n'impliquera pas nécessairement une baisse de la motivation versée par les parents.

Annexe 3.3 Portefeuille des Aides Extérieures

Portefeuille des aides extérieures dans le secteur d'éducation (Stock de crédits au 31/12/01)										
(en milliers de dollars américains)										
	Initial	Tirages	Soldes	Avant	Flux annuel de décaissement					
					2000	2001	2002	2003	2004	2005
Donor										
HCR										
Education prim, secon	873	873	0		873					
Educ post-secondaire.	510	310	200		150	160	200			
Education universitaire	10	10	0		10					
OIT										
Intégration de la SR dans l'enseignement et la recherche universitaire	165	108	57		62	46	57			
PNUD										
Programme d'invest- éducation	1,043	1,043	0	988	54					
UNICEF										
Education de base	22,198	8,898	13,300		4638	42,6	3400	3300	3300	3300
Banque Mondiale										
Projet multisectoriel d'urgence au secteur d'éducation	15,000	0	15,000				1500	5250	6000	2250
Commission européenne										
Appui à l'éducation (Manuels scolaires)	881	0	881				881			
Royaume de Belgique										
Programme d'appui	12,202	1,218	10,984			1218	6837	2672	819	492
Aides indirectes aux ONGs (Politiques de l'éducation)	631	435	196		258	178	196			
Coop. universitaire	2,899	2,899	0		393	2505	2203	2203	2203	
USAID										
EDDI: Education des filles	445	245	200			245	200			
TOTAL	56,857	16,039	40,818	988	6,438	4,394	15,473	13,425	12,322	6,042
dont dons	41,857	16,039	25,818							
dont crédits	15,000	0	15,000							

Source: Portefeuilles des aides extérieures, G.

ANNEXE IV
ANNEXES AU CHAPITRE IV

Annexe 4.1 Données Ministère des Transports et des Télécommunications

Budget 2002 prévisions (en FC)			
Rémunérations Sec. Gen	83.983.656		
Fonctionnement courant	158.927.086		
Services provinciaux	Kinshasa	11.214.353	
	Bas Congo	13.190.061	
	Bandundu	14.842.805	
	Equateur	11.915.527	
	Katanga	9.155.345	
	Kasai Occidental	8.743.468	
	Kasai Oriental	<u>8.501.213</u>	
	Total	77.562.772	
Dépenses communes	88.418.056		
Dette intérieure due à City Train	143.308.049		
Dépenses en capital Secrétariat Général	Travaux de réfection du bâtiment du Sec Gen	12.835.722	
	Acquisition de 20 vedettes hors bord	2.421.261	
GET	Plan directeur de transport	11.864.699	
CNPR	Impression et vulgarisation Code de la Route	583.860	
	Panneaux de signalisation Kinshasa	8.035.396	
OEBK	Réhabilitation pont suspendu	21.551.888	
City Train	Réhabilitation parc automobile	39.378.810	
LAC	Acquisition matériel de handling	22.876.930	
RVF	Travaux de balisage	23.840.113	
RVM	Entretien du bief maritime	51.384.288	
RVA	Acquisition équipements télécommunication	18.118.072	
METTELSAT	Acquisition équipements télécommunication	4.355.610	
SNCC	Réhabilitation voie et ouvrages d'art	61.966.260	
	Acquisition et réhabilitation matériels roulants	<u>53.480.611</u>	
Total		439.827.814	
Programme d'Urgence d'Autosuffisance Alimentaire (PUAA)	7.050.000		
Budget annexe	Rémunération	Fonctionnement	Total
GET	7.451.692		7.451.692
OEBK	2.808.540		2.808.540
CNPR	14.966.052		14.966.052
METTELSAT	<u>25.375.134</u>	<u>17.432.432</u>	<u>42.807.566</u>
Total	50.601.418	17.432.432	68.033.850
Total budget 2002	1.067.111.283		

L'effectif rémunéré au titre du secrétariat général est de 892 agents en 2002 et 851 en 2001. L'effectif rémunéré au titre du budget annexe est de 577 agents.

Pour mémoire:

Total Budget 2002 = 201,905 mm FC

Aid Ext. = 50,441+1,000 = 51,441 mm FC

Total sans Aid Ext. = 150,464 mm FC

Taux de change moyenne = 311FC/\$1

Annexe 4.2 Données Ministère des Transports et des Télécommunications
--

Budget 2001 Prévisions (en FC)			
Rémunérations Sec. Gen	22.305.660		
Fonctionnement courant	38.000.000		
Services provinciaux	Kinshasa Bas Congo Bandundu Equateur Katanga Kasai Occidental Kasai Oriental Total	Les dépenses par Ministère ne sont pas différenciées mais regroupées sous la seule rubrique "Fonction publique" par province.	
Dépenses communes			
Intervention économique City Train (Budget pour ordre RVF (8% taxe pétrolière))	25.105.557 115.553.434		
Dépenses en capital			
Secrétariat Général	-		-
GET	Plan Directeur des Transports		6.115.991
CNPR	-		6
OEBK	-		6
City Train	Réhabilitation du parc automobile		82.678.496
LAC	Renouvellement de la flotte		205.799.547
RVF	-		6
RVM	Dragage du bief maritime et réhabilitation chantier naval		55.000.784
RVA			48.455.795
METTELSAT	Travaux anti-érosifs (aéroport de Mbuji-Mayi)		6.984.640
SNCC	Réhabilitation des locaux techniques		<u>10.000.000</u>
Total	Aménagement du parc à bois de Boma		415.035.271
Programme d'Urgence d'Autosuffisance Alimentaire			
Budget annexe	Rémunération	Fonctionnement	Total
GET	3.834.660	6.235.977	10.070.637
OEBK	970.448	6.160.058	7.130.507
CNPR	6.893.363	6.185.989	13.079.352
METTELSAT	17.770.593	9.017.977	26.788.570
CONADEP	-	<u>3.025.854</u>	<u>3.025.854</u>
Total	29.469.064	30.625.656	60.094.919
Total budget 2001	676.094.624		

Annexe 4.3 Données Ministère des Transports et des Télécommunications
--

Budget 2001 Réalisations (en FC)			
Rémunérations Sec. Gen	22.305.660		
Fonctionnement courant			
Services provinciaux	Kinshasa Bas Congo Bandundu Equateur Katanga Kasai Occidental Kasai Oriental Total		
Dépenses communes			
Dette intérieure City Train			
Dépenses en capital			
Secrétariat Général			
GET			
CNPR			
OEBK			
City Train			
LAC	(1)		
RVF			
RVM			
RVA			
METTELSAT			
SNCC			
Total			
Programme d'Urgence d'Autosuffisance Alimentaire			
Budget annexe	Rémunération	Fonctionnement	Total
GET	3.834.660		
OEBK	970.448	(1)	
CNPR	6.893.363		
METTELSAT	17.770.593		
Total			
Total budget 2002			

* *Intervention économique 2001 non réalisée*

* *Budget pour ordre 2001 non réalisé*

(1) : *Le budget 2001 publié en juillet 2001 est tombé en annulation au 31 décembre 2001.*

Le Gouvernement a fonctionné au cours de cet exercice budgétaire avec des crédits provisoires.

Annexe 4.4 Données Ministère des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire

Budget 2002 prévisions (en FC)			
Rémunérations Sec. Gen (1)	145 784 172		
Fonctionnement courant (1)	154 592 686		
Services provinciaux	Kinshasa Bas Congo Bandundu Equateur Katanga Kasai Occidental Kasai Oriental Total		
Dépenses communes			
Interventions économiques, sociales et culturelles	85.000.000		
Dépenses en capital			992.261.398
Secrétariat général			275 172 622
O.V.D			325 577 602
Office des Routes			391 511 174
Budget annexe	Rémunération	Fonctionnement	Total
B.E.A.U.	7 323 420	0	7 323 420
Palais du peuple	25 546 728	0	25 546 728
C.F.A.V	11 906 504	0	11 906 504
B.T.C.	3 407 664	0	3 407 664
O.V.D Office des Routes	152 087 520	17 432 432	169 519 952
Total	346 596 503	20.432.432	367 028 935
	546 868 339	37 864 864	584 733 203
Total budget 2002	1 962 371 459		

(1) : trois secretariats généraux – Travaux Publics, Aménagement du territoire, Urbanisme et Habitat
L'effectif de l'Office des Routes était de 2.192 agents au 31 décembre 2001 dont 1943 (88,6%) dans les directions régionales réparties comme suit :

- Bas Congo : 159
- Bandundu : 248
- Equateur : 263
- Province orientale : 271
- Sud Kivu : 134
- Katanga : 205
- Kasai Occidental : 139
- Kasai Oriental : 94
- Nord Kivu : 15
- Maniema : 100
- Kinshasa : 232
- CFP/Kasangulu : 16
- Déplacés de guerre : 67

Annexe 4.5 Données Ministère des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire

Budget 2001 prévisions (en FC)			
Rémunérations Sec. Gen	39 761 375		
Fonctionnement courant	51 265 000		
Services provinciaux	Kinshasa Bas Congo Bandundu Equateur Katanga Kasai Occidental Kasai Oriental Total		
Dépenses communes			
Interventions économiques, sociales et culturelles			
Dépenses en capital			233 799 546
O.V.D			102 899 773
Office des Routes			130 899 773
Budget annexe	Rémunération	Fonctionnement	Total
B.E.A.U.	3 500 550	4 246 655	7 747 205
Palais du peuple	9 632 925	10 366 582	19 999 507
C.F.A.V	5 745 128	6 093 992	11 839 120
B.T.C.	10 308 456	7 403 659	17 712 115
O.V.D	97 200 348	20 000 000	117 200 348
Office des Routes	275 606 723	40 766 493	316 373 216
Total	401 994 130	88 877 381	490 871 511
Total budget 2002			

Budget 2001 réalisations			
Rémunérations Sec. Gen			
Fonctionnement courant			
Services provinciaux	Kinshasa Bas Congo Bandundu Equateur Katanga Kasai Occidental Kasai Oriental Total		
Dépenses communes			
Interventions économiques, sociales et culturelles			
Dépenses en capital			
Budget annexe	Rémunération	Fonctionnement	Total
Office des Routes			
Total			
Total budget 2002			

Le budget des réalisations n'a pas pu être obtenu.

Annexe 4.6 Récapitulatif du Budget d'Investissement et d'Exploitation 2000-2002
--

Entreprises	Budget d'Investissement 2000					Budget d'exploitation 2000				
	Prévisions		réalisations		%	Prévisions		réalisations		%
	Autofin	Etat	Autofin	Etat		Autofin	Etat	Autofin	Etat	
1. ONATRA	30.901.801		5.883.596		18,9	71.967.837		59.615.142		83
2. SNCC										
3. RVM	2.130.278	600.000	77.880		2,85	8.582.434		10.654.146		
4. LAC			334.130					18.697.558		
5. DVDA		58.533.299					467.7176			
6. OVD		1.533.720.144		62.035.559	4,04		92.002.816		13.227.995	14
7. S-G		30.150.000					108.438.490			
8. OGEFREM	359.099		8.798			5.195.525		3.427.733		66
9. OdR		206.444.000		209.474.066	102		17.348.651		73.056.289	421

Entreprises	Budget d'Investissement 2001					Budget d'exploitation 2001				
	Prévisions		réalisations		%	Prévisions		réalisations		%
	Autofin	Etat	Autofin	Etat		Autofin	Etat	Autofin	Etat	
1. ONATRA	38.664.627		9.538.590		24,6	93.626.691		62.017.230		66
2. SNCC	17.850.315					*111.000.000	5.000.000	74.970.498		64
3. RVM	1.476.936	1.388.802	38.233		1,3	10.842.062		8.042.000		74
4. LAC	35.000	8.403.000	78.750		0,9	16.591496		15.534.695		94
5. DVDA		68.624.269								
6. OVD		102.899.773		54.098.494	52,5		117.200.342		49.739.399	42
7. S-G		13.100.631					120.400.370		3.962.206	
8. OGEFREM	331.069		282.077		85	5.396.806		3.843.820		71
9. OdR		130.899.773		160.677.478	123		380.373.216		184.249.089	49

Entreprises	Budget d'Investissement 2002					Budget d'exploitation 2002				
	Prévisions		réalisations		%	Prévisions		réalisations		%
	Autofin	Etat	Autofin	Etat		Autofin	Etat	Autofin	Etat	
1. ONATRA	89.161.338					89.161338				
2. SNCC	33.792.308					*104.000.000	9.182.893			
3. RVM	5.657.200					11.437.345	357.200			
4. LAC	35.000	6.271.000				21.528.142				
5. DVDA		654.098.812					10.750.000			
6. OVD		341.577.602					169.519.952			
7. S-G		61.648.436				5.053.305	310.944.592			
8. OGEFREM	1.249.163									
9. OdR		391.511.174					452.028.935			

*valeur approchée évaluée.

5; 6; 7; 9 : en Francs Congolais (FC)

1; 2; 3; 4; 8 : en USD

- Pour les budgets d'exploitation, les montants inventoriés ne concernent que les frais de fonctionnement sans les rémunérations qui sont payées par la Fonction Publique.

- Concernant le Secrétariat général, les montants comprennent les dépenses alloués au fonctionnement, à la rémunérations et aux investissements.

NB : la RVA, METTELSAT et CMDC se reporter aux tableaux individuels.

Annexe 4.7 Méthode de calcul du budget d'entretien du réseau routier/ en USD

Montant budget d'entretien en période de croisière

Répartition du réseau à entretenir (km)	OaR			OaD		total
	Ring 1	Ring 2	total	urbaine	DDVA desserte agricole	
routes revêtues	2 042	864	2 906	793	-	3 699
routes en terre	8 671	17 825	26 496	6 117	87 000	119 613
entretien normal			29 402	6 910	87 000	123 312
routes revêtues	2 042	864	2 906	793	-	3 699
routes en terre	8 671	4 456	13 127	-	-	13 127
entretien minimum						
routes en terre	-	13 369	13 369	6 117	87 000	106 486
Ponts (m)	prioritaires	autres				
	40 442	21 592	62 034	-	-5938	62 034
Bacs						
bacs moteurs	77					
bacs à traîlle	35					
bacs pirogues	4				-100	
	116					

prix unitaires de base entretien routier	entretien en US \$ / km / an			
	courant annuel	minimum annuel	périodique	
			annuel	périodicité
routes revêtues	1 900	-	2 880	10
routes en terre	1 400	350	3 600	5
routes revêtues urbaines	950	-	3 500	10
routes en terre urbaines	700	150	3 600	5
piéces rurales	450	150	1 200	5
voies d'eau				
Ponts (m) (tous types ouvrages)	100	-	100	10
Bacs à moteur	7 000	-	2 125	4
Bacs à traîlle	5 500	-	1 750	4
Bacs à pirogue	2 000	-	800	4

Montant du budget théorique en période de croisière

I		entretien périodique		Total			
a1	Routes						
	Coût/km/an - Routes revêtues	2 880			3 500	-	
	Coût/km/an - Routes en terre	3 600			3 600	1 200	
	Km/an						
	routes revêtues	2 042	864	2 906	793	-	
	routes en terre	8 671	17 825	26 496	6 117	87 000	
	coût/an						
	routes revêtues	5 880 960	2 488 320	8 369 280	2 775 500	-	
	routes en terre	31 215 600	64 170 000	95 385 600	22 021 200	104 400 000	
	Total routes			103 754 880	24 796 700	104 400 000	232 951 580
b1	Ponts						
	coût/mi/an	100				100	
	m/an	40 442	21 592	62 034		5 938	
	coût/an	4 044 200	2 159 200	6 203 400		593 800	
	Total ponts			6 203 400		593 800	6 797 200
c1	Bacs						
	coût/U/an - bacs à moteur	2 125					
	coût/U/an - bacs à traîlle	1 750				1 200	
	coût/U/an - bacs à pirogues	800					
	U/an						
	bacs à moteur	77				100	
	bacs à traîlle	35					
	bacs à pirogues	4					
	coût/an						
	bacs à moteur	163 625		163 625			
	bacs à traîlle	61 250		61 250			
	bacs à pirogues	3 200		3 200		120 000	
	Total bacs			228 075		120 000	
	Total entretien périodique			110 186 355	24 796 700	105 113 800	240 096 855
II		entretien courant					
a2	Routes						
	Coût/km/an - Routes revêtues	1 900			950		
	Coût/km/an - Routes en terre	1 400			700	450	
	Km/an						
	routes revêtues	2 042	864	2 906	793	-	
	routes en terre	8 671	4 456	13 127	-	-	
	coût/an			16 033	793	-	
	routes revêtues	3 879 800	1 641 600	5 521 400	753 350	-	
	routes en terre	12 139 400	6 238 750	18 378 150	-	-	
	Total routes			23 899 550	753 350	-	24 652 900
b2	Ponts						
	coût/mi/an	100				100	
	m/an	40 442	21 592	62 034		5 938	
	coût/an	4 044 200	2 159 200	6 203 400		593 800	
	Total ponts			6 203 400		593 800	6 797 200
c2	Bacs						
	coût/U/an - bacs à moteur	7 000					
	coût/U/an - bacs à traîlle	5 500				3 000	
	coût/U/an - bacs à pirogues	2 000					
	U/an						
	bacs à moteur	77				100	
	bacs à traîlle	35					
	bacs à pirogues	4					
	coût/an						
	bacs à moteur	539 000		539 000			
	bacs à traîlle	192 500		192 500		300 000	
	bacs à pirogues	8 000		8 000			
	Total bacs			739 500		300 000	1 039 500
	Total entretien courant			30 842 450	753 350	893 800	32 489 600
III		Entretien minimum					
a3	Routes						
	Coût/km/an - Routes en terre	350			150	150	
	km/an	-	13 369	13 369	6 117	87 000	
	coût/an	-	4 679 063	4 679 063	9 358 125	14 037 188	
	total routes			4 679 063	9 358 125	14 037 188	28 074 375
	Total entretien minimum			4 679 063	9 358 125	14 037 188	28 074 375
	Budget total entretien normal et périodique en période de croisière			145 707 868	34 908 175	120 044 788	300 660 830

Note au tableau 4.7 : L'estimation du budget nécessaire a été élaboré suivant divers critères :

Prise en compte des niveaux de prix pratiqués dans la situation actuelle du marché qui est très dépressif compte tenu de la situation prévalant dans le pays depuis les années 90 et dont les conséquences ont été rappelées ci-avant. Le rétablissement d'un marché régulier et normal des travaux publics doit être à même de rétablir la confiance des opérateurs privés et entraîner le réveil des PME qui devraient en quelques années se substituer en grande partie aux opérateurs publics (travaux en régie) et ramener le niveau des prix dans un contexte concurrentiel favorable à leur vraie valeur.

Prise en compte de l'ensemble du réseau avec des niveaux d'entretien différents suivant la classification des réseaux et leur importance.

Hypothèse de réhabilitation de l'ensemble du réseau principal avant application de la politique systématique. Pour arriver à cette situation il faut, pour les routes du réseau secondaire (en terre principalement), envisager d'utiliser les possibilités existant encore à l'OdR (matériel et personnel) qui après avoir servi à assurer la relance de l'entretien le temps de la réactivation des PME pourra en fin de potentiel du matériel et dans le cadre de plans sociaux qui seront nécessaires pour la restructuration de l'OdR se consacrer à cette réhabilitation.

Annexe 4.8 Sections de routes prioritaires avec l'axe Matadi – Kinshasa – Lubumbashi

PROVINCE	TRONCONS	TYPE	LONG. (km)
BAS - CONGO	Moanda - Socir	RR	12
	Matadi - Ango Ango	RR	4
	Kintata - Inga	RR	22
	Kimbangu - Tshela	RR	98
BANDUNDU	Mongata - Bandundu	RT	240
EQUATEUR	Mbandaka - Kalamba	RT	67
	Kalamba - Bikoro	RT	60
KATANGA	Nguba - Kolwezi	RT	118
	Lubumbashi - Kipushi	RR	30
	Lubumbashi - Kasomeno	RT	137
	Kasomeno - Kasenga	RT	70
KASAI - OCCIDENTAL	Bulungu - Luebo	RT	115
	Luebo - Mweka	RT	66
	Mweka - Ilebo	RT	159
	Ilebo - Bac Katembo	RT	103
	Bangu - Luiza	RT	140
	Luiza - Kabue	RT	190
KASAI ORIENTAL	Mbuji Mayi - Katanda	RT	163
	Katanda - Kabinda	RR	5
TOTAL			1 799

RR : route revêtue; RT route en terre.

Annexe 4.9 Consommation des carburants routiers premier trimestre année 2002

	super (m ³)	pétrole (m ³)	gasoil (m ³)	fomi (m ³) ¹	GPL (kg)	Total structure	routier	
							total	%
janvier	10 247,97	31,70	10 472,92	2 175,39	0,12	22 928,10	20 721,01	90,37%
février	9 162,35	46,30	9 950,69	3 118,02	0,46	22 277,82	19 113,50	85,80%
mars	10 363,03	79,91	11 082,76	2 563,15	- 0,10	24 088,75	21 445,69	89,03%
Total	29 773,35	157,91	31 506,37	7 856,56	0,48	69 294,67	61 280,20	88,43%

1 : fomi = fuel pour brûlage

Annexe 4.10 Recettes sur les produits pétroliers : fiscalité et parafiscalité

(évaluées sur 2002 – millions des US \$)

	Fiscalité	Parafiscalité
essence	7 502 884,20	12 796 585,83
gasoil	8 228 203,59	11 480 921,23
pétrole	41 239,78	57 542,40
fomi	--	--
gaz	363,16	367,20
	15 772 590,72	24 335 416,66

Source tableaux : données fournies par SEP

Annexe 4.11 Structure carburants routiers (US\$)

Structure carburants routiers USS (20 mai 2002)

	essence			gasoil			pétrole			FOMI	Gaz
	ouest	est	sud	ouest	est	sud	ouest	est	sud	ouest	ouest
1 P.M.F	213,28	349,51	349,51	206,24	336,25	336,25	220,78	380,00	380,00	200,68	425,00
2 Frais et services SOCIR	48,02	-	-	48,02	-	-	48,02	-	-	-	48,02
3 Rétrocession hydrocarbures	3,20	5,24	5,24	3,09	5,04	5,04	3,31	5,70	5,70	3,01	6,38
4 Charges d'exploitation S.E.P	128,36	91,68	91,68	128,36	91,68	91,68	128,36	91,68	91,68	42,41	170,00
5 Charges d'exploitation Sec. Com	108,00	65,00	65,00	83,80	60,00	60,00	53,90	60,00	60,00	40,00	1 300,50
6 Marge société commerciale	21,33	34,95	34,95	20,62	33,63	33,63	22,08	33,63	33,63	20,07	42,50
7 Total frais de distribution	308,90	196,87	196,87	283,89	190,35	190,35	255,67	190,35	190,35	105,49	1 567,39
8 Cohydro fournisseur	68,81	68,81	68,81	68,81	68,81	68,81	68,81	68,81	68,81	-	68,81
9 Stock de stabilisation	13,28	49,84	49,84	44,21	68,50	68,50	23,84	68,50	68,50	-	71,37
10 PMF fiscal (en \$/m ³)	195,36	195,36	195,36	202,44	202,44	202,44	210,14	202,44	202,44	134,26	425,00
11 Droits d'entrée	29,30	29,30	29,30	30,37	30,37	30,37	31,52	30,37	30,37	6,71	63,75
12 Droits d'accise	33,70	33,70	33,70	34,92	34,92	34,92	36,25	34,92	34,92	4,23	73,31
13 Prise en charge fiscalité	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10,94	-
14 Total fiscalité	63,00	63,00	63,00	65,29	65,29	65,29	67,77	65,29	65,29	-	137,06
15 Surtaxe de transport	107,45	107,45	107,45	91,10	91,10	91,10	31,52	91,10	91,10	-	191,25
16 Prise en charge parafiscalité	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17 Total parafiscalité	107,45	107,45	107,45	91,10	91,10	91,10	31,52	91,10	91,10	-	191,25
18 Prix de référence réel (en \$/m ³)	774,72	835,49	835,49	759,53	820,29	820,29	668,39	820,29	820,29	306,17	2 460,88
19 Prix de référence à appliquer (\$/litre)	0,77	0,84	0,84	0,76	0,82	0,82	0,67	0,82	0,82	0,31	2,46

Annexe 4.12 Infrastructures prioritaires

(Banana - Matadi - Kinshasa - Kikwit - Kananga - Mbuji Mayi - Lubumbashi - Sakania) (US\$ H.T.)

AXES ROUTIERS	TRONCONS	Ouvrages d'Art	TYPE	LONG.		COUT AUKM	COUT TOTAL
				général	IDA		
BANANA - MATADI	Banana - Moanda		RR	9		114 000	1 026 000
	Moanda - Boma		RT	106		65 000	6 890 000
	Kalamu (réhabilitation)		37	37 ml	37 ml		348 100
	Boma - Matadi		RR	135		114 000	15 390 000
MATADI - KINSHASA	Matadi - Mbanza Ngungu section2		RR	89		114 000	10 146 000
	Sona Bata - Kinseki 2		RR	11		0	0
	Kinseki 2 - Kinshasa (IPN)		RR	69		0	0
BOUCLE KINSHASA	Rte Matadi-Bld 30 Juin-Pds Lourds		RR	35		114 000	3 990 000
	Cité Verte-Echangeur Limete		RR	14		145 000	2 030 000
	Echangeur Limete - Nsele		RR	100		114 000	11 400 000
KINSHASA - RIVIERE LOANGE	Nsele - Mutiene		RR	56		145 000	8 120 000
			Lufini	33 ml			10 000
	Mutiene - Mampu (PK145)		RR	29		0	0
	Mampu - Kwango - Kenge		RR	130		225 000	29 250 000
	Kikwit - Batshamba		RR	98		145 000	14 210 000
RIVIERE LOANGE - KANANGA	Tshikapa - Pont Lulua		RT	231		84 746	19 576 271
MBUJI MAYI - Pt LUBILASHI	Mwene Ditu - Pont Lubilashi		RT	90		105 000	9 450 000
Pt LUBILASHI - LUBUMBASHI	Pont Lubilashi - Kamina		RT	244		75 000	18 300 000
	Kamina - Nguba		RT	433		75 000	32 475 000
LUBUMBASHI - SAKANIA	Lubumbashi - Kasumbalesa		RR	108		114 000	12 312 000
	Kasumbalesa - Sakania		RT	143		76 271	10 906 780

282 867 947

ANNEXE V
ANNEXES AU CHAPITRE V

Annexe 5.1 Matrice des mesures (Plan d'Action)

1. Implication des différents niveaux du gouvernement			
Année 2002	Année 2003	Année 2004	Année 2005
1. Mener une enquête auprès des services provinciaux/EADs afin d'évaluer leurs capacités de gestion et de suivi financier, et d'identifier la structure de leurs dépenses et financements.*	2. Développer et mettre en œuvre – suivant les résultats de l'enquête – un programme de renforcement de la gestion financière des entités administratives décentralisées, et du suivi de leurs activités de finances publiques	3. Augmenter de façon graduelle la proportion des ressources allouées aux services provinciaux/EADs.	

* (Si possible, associer à ce travail des partenaires qui pourraient éventuellement appuyer un programme de renforcement des capacités.)

2. Préparation du budget			
Année 2002	Année 2003	Année 2004	Année 2005
<p><u>Préparation du budget 2003</u></p> <p>1. Préparer le budget 2003 selon la nouvelle nomenclature, et sur base des consommations réelles 2001/2002</p> <p>2. Intégrer les prévisions des recettes et dépenses "extra-comptables"</p> <p>3. Consolider les estimations des aides extérieures attendues en 2003, et les décrire clairement dans le budget.</p> <p>4. Etablir un budget réaliste pour la consommation annuelle des charges communes</p> <p>5. Rationaliser les budgets annexes. Préciser le statut et les conditions d'éligibilité, afin d'en réduire le nombre dès le budget 2003. (soit par réintégration dans le budget, soit par suppression pure et simple).</p> <p>6. Mettre en œuvre un état descriptif de des dépenses aux différentes phases de leur exécution.</p> <p>7. Harmoniser les outils de prévision et d'exécution budgétaires</p>	<p>1. Préparation du budget 2004 selon calendrier précis</p> <p><u>Autres reformes</u></p> <p>2. Développer des prévisions à moyen terme des agrégats macroéconomiques, sur un modèle très simple (appui du PNUD)</p> <p>3. Renforcer la capacité des ministères sectoriels à préparer leur programme d'action dont résulteront leurs prévisions budgétaires</p> <p>4. Préparer une table de passage pour chaque rubrique budgétaire permettant de décrire chaque grande fonction d'État</p> <p>5. Mettre en œuvre un recensement complet de l'effectif global rémunéré par l'Etat congolais</p>	<p>1. Préparation des budgets annuels selon un calendrier précis et sans retard dans le processus</p> <p><u>Autres reformes</u></p> <p>2. Expliquer de façon détaillée les activités financières des Entités Administratives Décentralisées et les services déconcentrés.</p> <p>3. Vers 2005/2006, initier le développement des cadres des dépenses à moyen terme pour les secteurs sociaux, pour accompagner la mise en œuvre du DSRP-complet</p>	

3. Exécution du budget			
Année 2002	Année 2003	Année 2004	Année 2005
<p>1. Effectuer la rationalisation et automatiser la chaîne des dépenses avant le début 2003 y compris minimiser d'ici la fin d'année la proportion des dépenses qui échappe à la procédure complète d'exécution et de contrôle du budget.</p> <p>2. Définir une politique pour le contrôle et la maîtrise des consommations courantes sous la rubrique des charges communes (voir chapitre 1)</p> <p>3. Éviter l'accumulation des arriérés sur les salaires et autres paiements (non comprises les charges communes traitées au point précédent).</p> <p>4. Améliorer la méthodologie de réconciliation des comptes entre la BCC et le Trésor; harmoniser la présentation des données entre le Budget, la BCC et le Trésor</p>	<p>1. Consolider la rationalisation et automatiser la chaîne des dépenses (et de la gestion des recettes)</p> <p>2. Adopter une stratégie de résolution des arriérés dus (sur les charges communes) aux sociétés « fournisseur ».</p>		
	<p>2. Eliminer les dépenses qui échappent au circuit régulier d'exécution et de contrôle de la dépense.</p> <p>3. Identifier les différents types de "contrôle à posteriori" en place et définir leur responsabilité. Proposer un volume de vérifications et d'audits à réaliser.</p>	<p>4. Commencer à examiner l'impact des dépenses exécutées (initier une série des enquêtes de suivi des dépenses jusqu'à leur destination)</p> <p>5. Réaliser une enquête de suivi des dépenses sectorielles par année</p>	

4. Rapports d'exécution			
Année 2002	Année 2003	Année 2004	Année 2005
<p>1. Initier le système des rapports réguliers sur l'exécution des crédits budgétaires (<u>l'état de suivi budgétaire</u>), au plus tard avant la fin octobre 2002 et avec une périodicité mensuelle.</p> <p>2. Publier et diffuser à l'extérieur du Ministère des Finances, au moins quatre fois par année, la version officielle de l'état de suivi budgétaire.</p> <p>3. Présenter les données conformément à la nomenclature budgétaire.</p>	<p>1. Effectuer une réconciliation des données des aides extérieures et les intégrer dans les rapports d'exécution du budget</p> <p>2. Présenter au Parlement l'arrêté de l'exécution du budget 2002</p> <p>3. Réaliser un audit de l'exécution du budget 2002 par la Cour des comptes</p> <p>4. Publier l'exécution budgétaire auditée et voter la loi de règlement du budget 2002 avant la fin 2003</p> <p>5. Préparer un cadre comptable de l'Etat pour une mise en place au 1^{er} janvier 2004.</p>	<p>1. Continuer de publier, à l'intérieur du Ministère des Finances, l'état de suivi budgétaire <u>mensuel</u>, et à l'extérieur du Ministère l'état de suivi budgétaire <u>trimestriel</u>.</p> <p>2. Publier chaque année avant la fin de l'exercice les comptes audités de l'exercice précédent, et en même période, passer au niveau du Parlement une Loi de Règlement.</p>	

5. Actions spécifique pour l'Initiative PPTE			
Année 2002	Année 2003	Année 2004	Année 2005
<p>1. Initier les discussions autour de l'initiative PTPE : proposer les principes <u>d'identification, d'utilisation et de répartition</u> avec une politique commune et transparente – avant la fin de l'année 2002. (Voir chapitre 1)</p> <p>2. Mettre en place un mécanisme de <u>suivi participatif</u> de l'exécution des dépenses pro-pauvres, sans créer de nouvelles structures bureaucratiques (nommer des représentants de la société civile pour un "comité de suivi") – avant la fin d'année</p> <p>3. Mettre à la disposition de ce comité les premiers « états de suivi du fonds virtuel de pauvreté »</p>	<p>1. Adapter l'état de suivi budgétaire afin d'identifier les dépenses "sous financement PPTE" (voir chapitre 1)</p> <p>2. Formaliser (légitimer, légaliser ?) le rôle du comité de suivi et son droit de revoir l'état de suivi des dépenses pro-pauvres (fonds virtuel) avant 15 jours après la fin de chaque trimestre</p> <p>3. Développer un système de classification des dépenses PPTE à travers la chaîne des dépenses (marquage particulier tel que chiffre spécial dans la nomenclature, bons d'engagement colorés, etc)</p> <p>4. Préparer pour « le comité de suivi » des rapports trimestriel d'<u>activités</u> pour, au moins, les trois secteurs clés (santé, éducation, transport)</p>	<p>1. Mettre en œuvre la classification plus détaillée des dépenses sous financement PPTE, sans séparer la gestion et suivi de ces fonds de la gestion et suivi du budget global</p> <p>2. Réaliser avant le point d'achèvement une intégration complète de la gestion et du suivi des dépenses PPTE dans les systèmes budgétaire de base</p>	

Annexe 5.2 Comparaison aux repères internationaux
--

Les tableaux suivants offrent une synthèse de la performance de la RDC basée sur 15 repères internationaux, 7 dans la domaine de la préparation du budget, 4 dans celui de l'exécution budgétaire et 4 sur les rapports. Ces repères sont présentés sous la forme d'une réponse idéale aux 15 questions clés du questionnaire PPTE, rempli avec la coopération complète des autorités au mois de juillet 2002. Les tableaux montrent d'abord la question posée, la réponse attendue, et la réponse donnée par la RDC.

De manière générale, la RDC n'atteint pas les normes internationales en matière de préparation, d'exécution et de suivi du budget. Toutefois, et en dépit des circonstances de guerre et de manque de ressources, les autorités ont pu réaliser des progrès importants au cours des derniers 18 mois: une synthèse de ces progrès est présentée dans les colonnes de droite, ainsi qu'une indication de ce qui reste à faire pour atteindre les normes sollicitées.

(1) Préparation du Budget

A. Exhaustivité

Référence à quelle question?	Repère ("Benchmark")	Réponse attendue	Réponse De la RDC	Progrès vu	À faire
3	Proche de la définition du « gouvernement général » du GFS [“Close-fit or better” to GFS definition of general government]	A	A	<u>Substantiel</u> mise en place des budgets annuels 2001, 2002	Revoir le champs d'action du budget
	Dépenses extra-budgétaires ne sont pas substantielles [Extra (or off) budget expenditure is not substantial]	A	B ou C	<u>Moyen</u> Toute dépense prise en compte dans le plan de trésorerie, mais pas dans le budget	Intégration dans le budget, de cette catégorie de dépenses.
6	Le niveau et la composition de l'exécution des dépenses sont assez proche du budget original [Level and composition of outturn is “quite close” to budget]	B	C	<u>Faible</u> Faiblesse dans le réalisme de la préparation budgétaire et non respect des règles de contrôle budgétaire	Revoir le réalisme des prévisions budgétaires. Normaliser la chaîne des dépenses.
7	Les dépenses courantes et en capital sous financement extérieur sont inclus dans le budget [Capital and current donor funded expenditure included in budget]	A	B	<u>Moyen</u> Quelques projets ont été inclus dans le budget 2002	Intégrer dans le budget (et son suivi), et sous la responsabilité du gouvernement, la totalité des aides extérieures

B. Classification

Référence à quelle question?	Repère ("Benchmark")	Réponse attendue	Réponse en RDC	Progrès vu	À faire
------------------------------	----------------------	------------------	----------------	------------	---------

10	Une classification détaillée s'applique aux opérations budgétaires [Detailed functional and/or program information provided]	B	C	<u>Substantiel</u> La nomenclature a été actualisée, mais pas encore mise en oeuvre	Effectivité de la nouvelle nomenclature des dépenses.
12	Les ressources PPTE identifiées par le système de classification budgétaire (nomenclature/fonds virtuel) [Identified through use of classification system]	A	-	(Initiative PPTE n'a pas encore commencé)	(Il faudra définir une politique de gestion de ces ressources avant le point de décision)

C. Prévisions pluriannuelles

13	Les projections pluriannuelles sont intégrées dans le cycle de préparation du budget [Projections are integrated into budget preparation]	A	C	<u>Faible</u> Efforts en cours pour améliorer les prévisions annuelles	Etablissement de prévisions pluriannuelles
----	--	---	---	---	--

(2) Exécution Budgétaire

A. Contrôle Interne

Référence à quelle question?	Repère ("Benchmark")	Réponse attendu	Réponse en RDC	Progrès vu	À faire
17	Le stock d'arriérés sur les dépenses à la fin de l'année est très faible [Low-level of arrears accumulated]	A	C	<u>Moyen</u> Forte réduction d'arriérés sur salaires et biens/services ; un problème continu avec les arriérés sur charges communes	Programmation de la réduction des arriérés.
19	La fonction d'audit interne est efficace [Effective internal audit function]	A	B-C	<u>Moyen</u>	Rationalisation de la chaîne des dépenses pour 2003
20	Les enquêtes de suivi des dépenses publiques jusqu'à leur destination sont effectuées de façon régulière [PETS carried out on regular basis]	A	-	-	A créer

B. La comptabilisation des dépenses

Référence à quelle question?	Repère ("Benchmark")	Réponse attendu	Réponse en RDC	Progrès vu	À faire
23	Il y a réconciliation de tous les comptes bancaires du gouvernement avec les rapports comptables du gouvernement, de façon régulière et systématique [Reconciliation carried out on regular basis]	A	B	<u>Substantiel</u> Efforts soutenus de la BCC et la DTO au niveau des comtes et des procédures	Etablir un suivi périodique

(3) Rapports d'exécution budgétaire et audit

A. Régularité et justesse des rapports

Référence à quelle question?	Repère ("Benchmark")	Réponse attendu	Réponse en RDC	Progrès vu	À faire
21	Les rapports de suivi de l'exécution budgétaire sont reçus des ministères sectoriels et du Trésor entre 2 et 4 semaines après la fin de la période concernée [Monthly expenditure reports provided from ministries within 4 weeks]	B	B	<u>Substantiel</u> Rapports reçus du Trésor mais pas des ministères sectoriels	A généraliser aux ministères sectoriels
25	La classification fonctionnelle est reflétée dans le plan comptable [Timely functional classification derived from classification system]	A	C	<u>Faible</u> La classification fonctionnelle n'est pas en œuvre.	A mettre en œuvre.

B. Audit des comptes définitifs

Référence à quelle question?	Repère ("Benchmark")	Réponse attendu	Réponse en RDC	Progrès vu	À faire
27	Le délai maximal entre la fin de l'année budgétaire et l'établissement des comptes est moins de deux mois [Accounts closed within two months of year end]	A	A-B	<u>Substantiel</u> Le trésor présentent des statistiques dans les deux mois, mais la totalité des opérations est présentée lors de la session budgétaire (2001)	Modifications Substantielles (des comtes plus détaillés doivent être préparés en 2002/3) La présentation totale doit être accélérée.
29	Le délai entre la fin de l'année budgétaire et la présentation des comptes audités au public/au Parlement est moins d'un an [Audited accounts presented to legislature within one year]	B	C	<u>Peu de progrès</u>	Modifications Substantielles (audit des comtes attendu pour l'exercice 2002)

Annexe 5.3 Appuis en cours

Le FMI : Présentement, le Fond Monétaire fournit une assistance technique à la Banque Centrale, à l'administration des impôts et des douanes et à la gestion des dépenses publiques, grâce à des experts placés auprès de la BCC, de la DGC, de l'OFIDA et du Ministère des Finances. Un représentant du FMI est à Kinshasa depuis le mois de septembre 2002.

Système des Nations Unies : assistance technique pour le renforcement de la préparation du budget, cadrage macroéconomique, DEPs ; Comité de lutte contre la pauvreté, Secrétariat National de Renforcement des Capacités, ministères sectoriels.

La Coopération Belge : réforme de la fonction publique,

L'Union Européenne : réforme du secteur judiciaire, renforcement des capacités.

La Banque Mondiale : examen des dépenses publiques 2002,

La Banque Africaine de Développement : renforcement des capacités politiques macro-économiques et sectorielles, suivi de l'exécution des programmes d'investissement, de gestion de la dette, et cadre du secteur privé.

Tableau Synthétique des Appuis en cours

Partenaire	Description de l'assistance passée par grand projet		Description de l'assistance prévue par grand projet	
F.M.I.	L'année 2001	<ul style="list-style-type: none"> - Consultation technique à travers les visites et missions des experts du FMI au MEFB et à la BCC - Mise en chantier du tableau des opérations financières (TOFE) au MEFB 	Année 2003	<ul style="list-style-type: none"> - Appui à la mise en oeuvre et à l'harmonisation des outils de prévision et de suivi de l'exécution du budget de l'Etat (Plan d'engagement budgétaire, Plan de Trésorerie, état de suivi budgétaire et TOFE) - Rationalisation des procédures et circuits des dépenses publiques et des recettes fiscales et douanières - Appui au FRPC dans le cadre de la réduction de la dette à travers l'initiative PPTE
	L'année 2002	<ul style="list-style-type: none"> - Affectation des conseillers du FMI chargés des réformes, des procédures et circuits des dépenses publiques et des recettes fiscales et douanières - Appui au FRPC (Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance) 	Année 2004	Ibidem
			Année 2005	Ibidem
Banque mondiale	L'année 2001	<ul style="list-style-type: none"> - Stratégie d'aide transitoire au Gouvernement congolais (\$50 moi) : stabilisation de mai 2001 à début 2002 - Appui technique au processus de formulation du DRSP / I - Consultation technique à l'élaboration du PMURR (divers mission des experts de la BM ; assistance pour la formulation des stratégies des secteurs de développement ; études techniques et générales et expertises pour les différents secteurs ; assistance technique pour les agences sectorielles) 	Année 2003	<ul style="list-style-type: none"> - Appui technique au processus de formulation du DRSP / I - Accord de crédit de développement dans le cadre du PMURR (Programme sur 3 ans) - Examen des dépenses publiques - Appui à l'initiative PPTE - Appui au BCECO
	L'année 2002	<ul style="list-style-type: none"> - Accord de crédit de développement dans le cadre du PMURR - Examen des dépenses publiques - Appui à l'initiative PPTE dont le point de décision est fixé au mois de Janvier 2003 - Appui au BCECO (Bureau Central de Coordination) pour la gestion, le suivi et l'évaluation des projets et des programmes 	Année 2004	PMURR, PPTE, BCECO (suite)

ANNEXE V : ANNEXES AU CHAPITRE V

			Année 2005	PMURR, PPTE, BCECO
P.N.U.D.	L'année 2001	<ul style="list-style-type: none"> - Appui technique au processus de formulation du DRSP / I (avec la Banque Mondiale) - Appui à la préparation du Budget (saisi des fiches d'analyse budgétaire .../ Secrétariat Général du Budget 	Année 2003	<ul style="list-style-type: none"> - Appui à la préparation du budget (suite) - Procédures de mobilisation des aides extérieurs aux Ministères de la Coopération, du Plan et des Finances - Formulation et coordination technique des politiques et réformes au MINPLAN. - Renforcement du cycle de préparation budgétaire - Renforcement des cellules et directions d'études et planification dans tous les ministères - Amélioration des mécanismes de coordination de l'action du Gouvernement - Réhabilitation des systèmes et services de production statistique (l'INS, BCC, Trésor, Budget, OGEDEP) - <i>Appui technique au processus de formulation du DRSP / complet (avec la Banque Mondiale)</i>

	L'année 2002	<ul style="list-style-type: none"> - Procédures de mobilisation des aides extérieurs - Formulation et coordination technique des politiques et réformes au Ministère du Plan - Renforcement du cycle de préparation budgétaire (fonctions macro-économiques, statistiques financières, gestion automatisée des fiches d'analyse) au MEFB, à la BCC et à l'INS dans le cadre du programme national d'urgence de renforcement de capacités (PNURC) - Renforcement des cellules et directions d'études et planification dans tous les ministères - Amélioration des mécanismes de coordination de l'action du Gouvernement (Comité de suivi des réformes économiques, appui économique et financier au Gouvernement pour l'élaboration du PNURC) - Réhabilitation des systèmes et services de production statistique - Coordination des activités de donateurs 	Année 2004	A préciser
			Année 2005	A préciser
Banque Africaine de Développement	L'année 2001		Année 2003	<ul style="list-style-type: none"> - Programme de renforcement du cadre institutionnel de coordination des politiques économique et des réformes macro-économiques - Fonds en vue de réaliser les études complémentaires nécessaires à la finalisation du DRSP complet
	L'année 2002	<ul style="list-style-type: none"> - Programme de renforcement du cadre institutionnel de coordination des politiques économique et des réformes macro-économiques (appui à la BCC, renforcement de la gestion de la dette publique, de la gestion et du contrôle des ressources allouées aux secteurs sociaux et des infrastructures, de la coordination nationale de al gestion des programmes) - Fonds en vue de réaliser les études complémentaires nécessaires à la finalisation du DRSP complet 	Année 2004	A préciser
			Année 2005	A préciser

Partenaire	<i>Description de l'assistance passée par grand projet</i>		<i>Description de l'assistance prévue par grand projet</i>	
Union Européenne	L'année 2001		Année 2003	- Financement du PMURR - Appui aux secteurs économique et social
	L'année 2002	- Financement du PMURR - Appui aux secteurs économique et social	Année 2004	A préciser
			Année 2005	A préciser
Coopération Belge	L'année 2001		Année 2003	- Appui institutionnel au bureau d'études et planification du Ministère de Santé Publique - Financement du PMURR - Appui aux réformes et à l'ajustement de la Fonction Publique
	L'année 2002	- Appui institutionnel au bureau d'études et planification du Ministère de Santé Publique (maîtrise effectifs, masses salariales) - Financement du PMURR - Appui aux réformes et à l'ajustement de la Fonction Publique	Année 2004	A préciser
			Année 2005	A préciser
Coopération Française	L'année 2001		Année 2003	- Appui à l'Ecole Nationale des Finances pour le 1er et 2ème cycle
	L'année 2002	- Appui à l'Ecole Nationale des Finances pour le 1er et 2ème cycle	Année 2004	A préciser
			Année 2005	A préciser

wb90958
C:\Documents and Settings\wb90958\My Documents\brendan\DRC_PER_2002_Ex-Sum_Final (posted Dec 21, 06).doc
21/12/2006 16:11:00