

Part de « cinq chantiers » dans l'exécution des budgets de la Province Orientale de 2007 à 2011

Dieudonné BARUTI Limengo et Jean-Faustin SIMBA Akokola *

Introduction

La question budgétaire est d'une grande sensibilité dans la conduite des affaires de l'Etat et des provinces. En effet, la gestion des ressources publiques suscite beaucoup d'intérêt en même temps qu'elle peut amener à beaucoup de faits répréhensibles.

La problématique de l'exécution du budget a déjà fait l'objet de préoccupations des chercheurs en sciences sociales. Deux des études menées sur la question ont retenu notre particulière attention.

L'étude de Pandatimu Big Wa Ganga¹ avait pour préoccupation d'examiner l'application du principe de la sincérité budgétaire à travers l'analyse de prévisions de dépenses d'investissements en matière de construction d'ouvrages et édifices en Province Orientale et à identifier les conséquences de l'inapplication de ce principe sur les dépenses. Les conclusions de l'étude montrent que : l'inachèvement de certaines constructions d'ouvrages et édifices, notamment l'hôtel du futur gouvernement provincial de la Tshopo, du bureau administratif du Territoire de Djugu, du bâtiment administratif de Rungu au Haut-Uélé, font voir clairement que les prévisions de dépenses des édits budgétaires n'ont pas été sincères, et qu'elles ont été sous-estimées suite à la méconnaissance du contrôle juridictionnel a priori. Les prévisions allouées par le budget de la Province aux dépenses de construction d'ouvrages et édifices sont insignifiantes. Cette modicité de moyens alloués aux travaux transparaît dans l'inachèvement de certaines constructions susmentionnées et l'inexécution des ouvrages prévus, notamment la construction des bureaux des Assemblées provinciales pour les 4 futures provinces, les bâtiments destinés à abriter les 10 ressorts de la Direction des Recettes de la Province Orientale. Cette discordance n'a pas permis à la Province d'obtenir les résultats attendus de ses planifications. L'état de réalisation des projets dans le domaine d'investissement en Province Orientale montre que le niveau d'exécution financière et physique des ouvrages et édifices est faible.

Bakandeja wa Mpungu² a cherché à savoir comment atteindre une gouvernance économique et financière favorable au développement, au regard de la persistance des pratiques de mauvaise gestion (détournements de deniers publics, corruption, concussion, etc.). Sur base des données financières examinées par l'auteur, lesquelles sont marquées par la gabegie financière, la corruption et les détournements des deniers publics, il s'avère que les pouvoirs publics congolais ne sont pas engagés, dès 2001, à mettre de l'ordre dans la gestion des finances publiques, étapes nécessaires et condition sine qua non pour renouer le dialogue avec les institutions multilatérales de financement du développement. Il a préconisé des préalables au niveau du cadre juridique et institutionnel en vue de satisfaire les exigences d'une gestion rationnelle, une programmation et une gestion budgétaire saines.

Après les élections de 2006 qui ont conduit à la mise en place des institutions politiques, le Président de la République, Joseph Kabila, a lancé un vaste programme du développement et de la

* BARUTI Limengo Dieudonné et SIMBA Akokola Jean-Faustin sont respectivement Assistant et Chef de Travaux à l'Université de Kisangani.

¹ Pandatimu Big Wa Ganga, *Principe de sincérité et contrôle juridictionnel a priori des dépenses publiques d'investissements dans les finances publiques congolaises. Etude menée dans la province orientale de 2007 à 2010*, Mémoire de D.E.S en Droit Economique et Social, Faculté de Droit, UNIKIS, 2011-2012.

² Bakandela Wa Mpungu G., *Les finances publiques. Pour une meilleure gouvernance économique et financière en République Démocratique du Congo*, Bruxelles, éditions Larcier, , 2006, p. 288.

modernisation du pays, dénommé « **Cinq Chantiers de la République** ». Ces derniers couvrent les infrastructures, la création d'emploi, l'éducation, l'eau et l'électricité ainsi que la santé. L'analyse de ce programme constitue une préoccupation qui se démarque des analyses des auteurs précédents qui évaluaient uniquement le secteur d'infrastructure (pour le premier) et celui de la gestion des finances publiques (pour le second).

Le Gouvernement provincial, a été investi par l'Assemblée provinciale sur base d'un programme. Celui-ci repose sur deux objectifs fondamentaux qui vont dans le sens de la reconstruction de la République Démocratique du Congo en général et de la Province Orientale en particulier, à savoir :

- matérialiser au niveau provincial la vision du Chef de l'Etat, celle de rebâtir au cœur de l'Afrique un pays uni, fort et prospère à travers la réalisation de cinq chantiers prioritaires: les infrastructures, la création d'emploi, l'éducation, l'eau et l'électricité et la santé;
- répondre, dans la mesure du possible, aux attentes des habitants de la Province Orientale au regard des problèmes spécifiques auxquels ils sont confrontés notamment dans les domaines ci-dessus³.

Pour faire face à ses diverses dépenses, le Gouvernement Provincial est appelé à mobiliser les ressources à caractère provincial et miser sur les rétrocessions et autres fonds du Gouvernement central qui rendront possible la réalisation de son programme.

En Province Orientale, la part des dépenses affectées à l'exécution de « cinq chantiers » par le Gouvernement Provincial est cependant faible. Nous avons constaté que dans les discours politiques, les cinq chantiers constituent la principale priorité, mais sur le terrain ces discours contrastent avec la réalité. Dans le secteur des infrastructures (la dégradation des routes tant urbaines que provinciales) ; de la santé (la résurgence des épidémies Ebola et cholera) ; de l'éducation (la persistance de prise en charge des enseignants par les parents alors que la gratuité de l'enseignement est garantie par la loi). Au niveau de l'eau et l'électricité, le délestage est renforcé et les ruptures dans la distribution de l'eau et la hausse de facture. Dans le chantier emploi, nous constatons un taux élevé de chômage malgré les quelques emplois au sein de la Direction des Recettes de la Province Orientale et de la Régie des Travaux de la Province Orientale, deux institutions créées par la province.

Ces constats amers suscitent en nous le questionnement suivant : quelle est la part de « cinq chantiers » dans l'exécution du budget du Gouvernement Provincial de 2007 à 2011 ? Comment le budget prévu pour la réalisation de ce programme a-t-il été exécuté et quels sont les problèmes de la mise en œuvre du dit programme?

La lecture attentive de la réalisation des travaux de « cinq chantiers » laisse voir les efforts remarquables fournis par le gouvernement aussi bien national que provincial en termes de propagande politique autour de ce programme qui, cependant, ne rime pas avec les réalités du terrain. Il y aurait à notre avis un faible financement alloué à la réalisation des travaux retenus dans le programme de cinq chantiers par rapport aux prévisions budgétaires déclarées. En plus, les obstacles de plusieurs natures seraient à la base des faiblesses constatées dans l'exécution des activités des cinq chantiers parmi lesquels: la mauvaise gouvernance, l'absence d'une volonté politique, la faible mobilisation des recettes budgétaires et l'inefficacité des contrôles parlementaires.

Cette étude voudrait vérifier si le programme de « cinq chantiers » inscrit dans le budget du Gouvernement provincial a mérité dans son exécution l'attention particulière des gouvernants de la Province Orientale ; et identifier les écueils possibles qui minent la réalisation efficace de ce programme.

³ Ministère de l'intérieur, décentralisation et sécurité ; Programme du Gouvernement Provincial, Province Orientale, Mai 2007, p. 1.

Pour atteindre cet objectif, l'analyse fonctionnelle de Robert King Merton⁴ a servi de méthode. En application de cette méthode : les « cinq chantiers » sont considérés comme un programme du gouvernement et contribuent au développement socio-économique de la République Démocratique du Congo. En dehors du désenclavement par la construction et la réhabilitation des infrastructures socio-économiques, la création d'emploi, il est donné de constater que la matérialisation de ce programme poursuit également des mobiles politiques manifestés par des discours propagandistes. Le manque d'un chronogramme, le faible financement, le manque de volonté politique, la mauvaise gouvernance sont des facteurs qui démontrent le dysfonctionnement du programme. Les débats parlementaires et les réactions du public sur l'exécution du programme constituent des substituts fonctionnels susceptibles d'aider à améliorer sa gestion.

La technique documentaire et l'observation indirecte ont été utilisées pour récolter les données qui ont été traitées et analysées sur base des techniques d'analyse de contenu et des procédés statistiques. L'analyse de contenu a consisté à convertir les matériaux bruts en données pouvant être traitées scientifiquement⁵. Ces techniques nous ont permis de rassembler et de classer les dépenses des cinq chantiers et d'effectuer le calcul de pourcentage ainsi que la moyenne.

Outre l'introduction et la conclusion, le contenu de l'analyse porte sur les axes prioritaires de « cinq chantiers » en Province Orientale (I), le niveau de son exécution à travers le budget provincial (II) et les obstacles à sa bonne réalisation ainsi que les conséquences y afférentes (III).

1. Les axes prioritaires de « cinq chantiers » en Province Orientale

Dans ce point, sont présentés les axes prioritaires dans chaque domaine tel que définis par le gouvernement provincial⁶.

1.1. Dans le domaine des infrastructures

Depuis les crises politiques et économiques consécutives à la transition, les pillages et les guerres, toutes les routes de la Province Orientale se sont dégradées à telle enseigne qu'elles ne sont plus praticables pour la circulation des personnes, la commercialisation des produits agricoles et les échanges commerciaux⁷. La plupart des infrastructures socio-économiques léguées par la colonisation sont devenues vétustes ou dépassées.

Pour pallier cette situation, le Gouvernement Provincial, dans son programme, a résolu de mener plusieurs actions : (I) Réhabiliter les services des Travaux publics en vue de les rendre opérationnels ; (ii) Réhabiliter certains ouvrages d'intérêts communs avec le concours des divisions concernées ; Construire de nouveaux bâtiments pour le Gouvernorat, l'Assemblée Provinciale et le Gouvernement provincial ; (iii) Exercer les prérogatives de lotissement, sous réserve des textes légaux régissant le régime général des biens, le régime foncier, immobilier et le régime des sûretés ; (iv) Construire et entretenir des routes secondaires ainsi que des ouvrages annexes de drainages des eaux de pluie ; (v) Passer des marchés de travaux financés par les Entités Administratives Décentralisées, le suivi et le contrôle de ceux-ci au cours de l'exécution ; (vi) Construire et entretenir des ouvrages de lutte anti-érosive, des ports et berges ainsi qu'assurer leur maintenance ; (vii) Réhabilitation des voiries urbaines des futures villes : Bunia, Isiro, Buta et Kisangani (178 Km); (viii) Planifier le balisage des aéroports de Buta et d'Isiro et faire entretenir des aéroports privés dans différents territoires ; (ix) Veiller à un bon état des infrastructures du trafic fluvial et lacustre ; (x) Relancer et entreprendre le projet de reconstruction des ports de Mahagi et Kasenyi ; (xi) Construire et entretenir des marchés locaux ; (xii) Construire 50 logements par an dans les chefs-lieux de futures provinces ; (xiii) Réhabiliter et créer les

⁴ Otemikongo Mandefu Yahisule J., *Initiation à la recherche scientifique*, cours dispensé en G2 Droit, F.D, UNIKIS, 2012-2013.

⁵ Grawitz M., *Méthode des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 10^{ème} éd., 1996, p. 551.

⁶ Ministère provincial de l'intérieur, décentralisation et sécurité, *op. cit.*, pp. 25-42.

⁷ Province Orientale, Document de Stratégie de Croissance et de la Réduction de la Pauvreté, Août 2005, p. 26.

nouveaux sites touristiques ; (xiv) Récupérer et réhabiliter des infrastructures étatiques ; (xv) Créer, réhabiliter les lieux (salles) des spectacles dans chaque chef-lieu de District, Territoire et Cité ; (xvi) Construire un musée public en Province ; (xvii) Réhabiliter et construire des centres et ateliers techniques de promotion sociale (foyers sociaux par District) ainsi que leur équipement ; (xviii) Construire et réhabiliter les infrastructures abritant les services de la Condition féminine en Province, Districts et Territoires ainsi que les Centres de promotion de la femme ; (xix) Construire un pont sur le fleuve Congo en reliant les 2 rives (communes Lubunga et Makiso) ; (xx) Construire les routes de desserte agricole sur les tronçons Bunia-Gety-Boga-Zunguluka (site touristique de Mont Hoyo) ; Wamba-Yamo-Bafwabaka-Ibambi ; Komanda-Lowa-Mambasa ; Aru-Berunda-Makofi-Mungwalu ; (xxi) Réhabiliter tous les ports de la Province Orientale ; (xxii) Réhabiliter les infrastructures aéro-portuaires, aérodromes et la construction de nouveaux aéroports ; (xxiii) Construire un aéroport international à Bunia (Irumu) et enfin (xxiv) Réhabiliter l'aéroport de Bangboka dans son statut d'aéroport international.

Comme on peut le constater sans verser dans le pessimisme, il y a lieu de faire remarquer que le programme est très ambitieux et nous paraît difficilement réalisable. L'expérience montre qu'en République Démocratique du Congo, les intentions ne sont pas généralement traduites en actes. Le discours prend toujours le dessus sur les réalisations. Par exemple, peut-on se demander quelle est la pertinence socio-économique du projet consistant à relier les deux rives du fleuve Congo lors que la voie routière Kisangani-Kinshasa n'est pas réhabilitée ? Avec quelles ressources réhabiliter et construire des nouvelles infrastructures aéro-portuaires, ferroviaires et autres ?

1.2. Dans le domaine de la Santé

La population de la Province Orientale accède difficilement aux soins et aux services de la santé surtout dans le milieu rural. Les infrastructures sanitaires sont délabrées. Les produits pharmaceutiques sont rares. L'approvisionnement en produits pharmaceutiques et en matériel et autres intrants médicaux est difficile. Le personnel médical est rare. Certaines Zones de Santé et Territoires sont sans médecins. Le personnel soignant de qualité est insuffisant. Il y a résurgence des maladies jadis éradiquées, persistance de la fièvre hémorragique de Marburg, recours aux tradipraticiens et à l'automédication. La fréquentation des services de santé de la reproduction par la population est faible. La santé des mères et des enfants dans la Province Orientale s'est détériorée considérablement comme l'attestent les informations parcellaires disponibles.⁸

Dans son programme, le Gouvernement provincial tend à développer les zones de santé de la Province Orientale dans les approches ci-dessous :

- Renforcer les capacités institutionnelles à tous les niveaux par : (i) la réhabilitation, la construction et l'équipement des infrastructures sanitaires; (ii) la réhabilitation et l'équipement des infrastructures (à moyen terme) ; (iii) la construction à long terme ; (iv) l'approvisionnement en médicaments, fournitures et outils de gestion (à court terme).
- Lutter contre les endémies et les épidémies. A ce titre, le Gouvernement provincial a recouru aux approches ci-dessous : (i) Intégrer des programmes à tous les niveaux de la pyramide sanitaire : Province, District et Zone de santé (PEV, PNLP, PNSR, PNTS, PNLS, PNT, PNL, PNLO,...) (à court terme) ; (ii) Promouvoir la prévention comme meilleur moyen de lutte contre les maladies (la vaccination, la nutrition, la supplémentation en Vitamine A et autres minéraux, le déparasitage périodique, l'approvisionnement en eau potable en quantité suffisante,...) (à court terme).

En plus de ces approches, le gouvernement provincial envisage la création des écoles infirmières ; faire un état des lieux des infrastructures sanitaires existantes et des centres de santé abandonnés ; appuyer les structures sanitaires existantes ; réhabiliter les hôpitaux et construire des

⁸ Province Orientale, *op. cit.*, p. 28.

centres de santé ; intervenir de manière ponctuelle auprès des formations médicales par la dotation en équipements et en intrants ainsi que l'approvisionnement en produits pharmaceutiques et enfin, faire vulgariser la médecine préventive à l'égard des personnes bien portantes, surtout en ce qui est du VIH/SIDA, de la Tuberculose, du Paludisme.

Le secteur de la Santé accuse des faiblesses de trois ordres dans : (i) la disponibilité et l'utilisation des services de santé de qualité, (ii) l'organisation et la répartition spatiale des services de santé, (iii) les conditions de travail des professionnels de ce secteur. Selon le Rapport de l'Etat Santé et Pauvreté (RESP) en RDC, le taux moyen d'utilisation des services de santé est d'environ 0,15 consultation par habitant et par an. En ce qui concerne l'utilisation des services hospitaliers, le nombre d'enregistrements hospitaliers qui était de 35 pour mille habitants au cours de la décennie 80 est tombé à 15 pour mille en 2001. Dans ce secteur sanitaire, on peut reconnaître que le gouvernement provincial peut compter sur l'appui de plusieurs partenaires et bailleurs de fonds (OMS, BAD, Médecins sans frontières,...).

1.3. Dans le domaine de l'Education

Les enfants de la Province Orientale accèdent difficilement à l'éducation de base. Le taux de scolarisation en général est faible, la déperdition scolaire est élevée et le taux de scolarisation de la jeune fille en particulier est très bas. En effet, les infrastructures scolaires sont délabrées, insuffisantes et sous équipées. Certains villages n'ont aucune école surtout dans les zones forestières et à conflits et les enfants doivent parcourir plusieurs Kilomètres pour rejoindre l'école la plus proche⁹.

L'éducation reste l'un des grands déterminants de la pauvreté dans le monde. La situation de la RDC dans ce domaine est déplorable. Le taux brut de scolarisation au primaire est passé de 92% en 1972 à 64% en 2002. Le niveau de scolarisation au secondaire est faible avec un taux de 29% seulement. L'adéquation entre la formation et l'emploi constitue un enjeu majeur à court terme. A tous les niveaux (primaire, secondaire et supérieur), la qualité de l'enseignement a baissé de sorte que les produits formés ne répondent plus aux besoins et exigences du développement du pays.

Ainsi, dans le cadre du programme de gouvernement, des actions sont préconisées pour réduire les effets qui affectent la qualité de l'enseignement à tous les niveaux.

A. Enseignement primaire, secondaire et professionnelle

A ce niveau, l'exécutif provincial envisage de : i) planifier et réorganiser la carte scolaire de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel ; (ii) promouvoir le partenariat éducatif sur base des contrats programmes ; (iii) renforcer les capacités pédagogiques et techniques des formateurs et des apprenants ; (iv) redynamiser les institutions de formation, de recyclage des cadres de l'enseignement maternel, primaire, secondaire (Sernafor, IFCEPS, CRPM et CSPI) ; (v) promouvoir l'autofinancement des écoles et impliquer les parents dans le suivi de leur gestion ; (vi) mobiliser les communautés locales à la construction des écoles à moindre coût ; (vii) faire agréer par le Ministère national de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, toutes les écoles viables créées pendant la rébellion et leur prise en charge par le Gouvernement central ; (viii) promouvoir la médecine scolaire ; (ix) lutter contre les violences sexuelles dans les milieux scolaires ; (x) promouvoir les activités parascolaires ; (xi) mobiliser les entités décentralisées à créer des écoles à gérer par elles-mêmes ; (xii) promouvoir la scolarisation des filles et appuyer la scolarité des enfants pygmées ; (xiii) contribuer à la mise en jour de la législation scolaire nationale.

B. Enseignement Supérieur et Universitaire

Le gouvernement provincial n'a pas la maîtrise de ce secteur. Néanmoins, étant implantés en Province Orientale, les établissements d'enseignement supérieur et universitaire collaborent avec l'exécutif provincial. En effet, ce dernier a prévu dans son programme les actions qui visent à : (i)

⁹ Province Orientale, *op. cit.*, p. 29.

réorganiser et planifier la carte universitaire provinciale en fonction des nécessités économiques et socio-culturelles ; (ii) faire de l'Université et de l'enseignement supérieur un véritable levier de développement de la Province ; (iii) promouvoir l'autofinancement de l'enseignement supérieur et universitaire ; (iv) créer des ISP, et organiser des ISP/soir en vue du renforcement des capacités des enseignants sous-qualifiés de l'enseignement secondaire et des enseignants du primaire qui souhaitent améliorer leur qualification ; (v) conclure des contrats de performance avec les comités de gestion des universités et de l'enseignement supérieur.

1.4. Dans le domaine de l'eau et de l'électricité

Dans les villages et même certains quartiers urbains, les latrines sont rudimentaires, non couvertes et situées dans la cour. Les ménages de la province éprouvent beaucoup des difficultés en approvisionnement en eau. Seulement 46 % de la population accèdent à une eau potable et selon le milieu de résidence : 96 % sont urbains et 37 % ruraux. Dans la foulée, la ville de Kisangani accuse un déficit de près de 40 % en desserte en eau potable. Non seulement le nombre des ménages desservis est faible, mais également les fournitures sont irrégulières principalement à cause de la vétusté des réseaux et de l'irrégularité dans la fourniture de l'énergie électrique¹⁰.

La production et la desserte en eau potable sont assurées officiellement par la REGIDESO, une entreprise publique ayant le monopole de traitement et de distribution d'eau potable en RDC. Son implantation est de 24% avec 94 centres d'exploitation répartis sur l'ensemble du territoire national dont 32 sont en arrêt (18 détruits à l'Est du pays pendant la guerre) et 62 en activité. En milieu rural, 60% d'ouvrages d'eau existants ne sont plus opérationnels.

La RDC possède un potentiel hydroélectrique estimé à 100.000 MW soit 13% du potentiel mondial. Actuellement, la puissance totale installée n'est que de 2516 MW soit 2,5% du potentiel. Sur une production moyenne possible de 14.500 GWh, la production effective n'atteint pas 7000 GWh, soit moins de la moitié. Le barrage d'Inga, la principale source de production de l'électricité en RDC avec 1775 MW, ne produit que 40% de sa capacité installée. Une bonne partie de cette production est exportée laissant ainsi la demande locale insatisfaite. Le taux d'accès des populations à l'électricité est de 1% en milieu rural, 30% dans les villes, soit 6% sur le plan national contre une moyenne de 24,6% en Afrique subsaharienne.

En ce qui concerne l'eau, le gouvernement provincial a prévu beaucoup d'activités à réaliser dans les centres de distribution d'eau à Kisangani, Isiro, Bunia, Ubundu et Wamba. Ces actions concernent ; (i) l'acquisition des matériels et équipements ; (ii) la réhabilitation des réseaux de desserte en eau ; (iii) l'approvisionnement régulier des centres de distribution en intrants ; et la construction des ouvrages hydraulique pour eau potable (châteaux d'eau, bornes fontaines,...). En fait, l'exécutif provincial préconise d'accroître la couverture (qualitative et quantitative) de la desserte en eau dans la ville de Kisangani et à l'intérieur de la Province. Les activités des centres d'Aketi, de Buta, de Watsa, d'Irumu et d'Opala étant complètement arrêtées, le programme prévoit l'implantation des nouveaux centres à raison d'au moins 1 par territoire.

Quant à l'électricité, le gouvernement provincial compte :

- Améliorer la production et la distribution continue du courant électrique sur les réseaux existants et adapter les factures à la consommation et au revenu moyen de la population aussi bien dans la ville de Kisangani qu'à l'intérieur de la Province ;
- Procéder à la prospection des sites et amorcer les chantiers de construction de nouveaux barrages hydroélectriques ;
- Réaliser des micro-centrales électriques aux endroits appropriés et recourir à d'autres types de production électrique (énergie solaire) ;

¹⁰ Province Orientale, *op. cit.*, p. 32.

- Promouvoir une politique dans la formation des cadres et techniciens chevronnés.

Le programme vise à exploiter le potentiel hydroélectrique de chaque district de la Province pour construire des barrages dans des endroits préalablement identifiés.

1.5. Dans le domaine de l'Emploi

L'insuffisance de l'intégration des pygmées et de la scolarisation des personnes vivant avec handicap et des filles, le non paiement régulier des personnes et agents de l'Etat, le chômage des personnes à l'âge de travailler ont enfermé la Province Orientale dans une pauvreté infernale¹¹.

Le chômage est un véritable fléau de la société congolaise. Ce problème est particulièrement aigu en raison de l'accroissement rapide de la population en âge de travailler face à la pénurie d'emplois. Sur une population active estimée à 27.360.000 personnes, soit 48% de la population congolaise, la main-d'œuvre salariée ne représente qu'une proportion d'environ 4%. Pour valoriser ce secteur, le gouvernement provincial pense :

- Recenser tous les Fonctionnaires et Agents de l'Etat en vue de la maîtrise des effectifs ;
- Renforcer la capacité des Agents et Cadres de l'administration publique ;
- Moderniser la gestion des services publics afin d'accroître leur capacité opérationnelle ;
- Rajeunir la fonction publique par le recrutement de nouveaux cadres ;
- Préparer la mise en retraite des agents et fonctionnaires de l'Etat ;
- Améliorer les conditions sociales des Agents et Fonctionnaires de l'Etat ;
- Mettre en place une politique provinciale de l'emploi en privilégiant les jeunes avec un bon système de sécurité ;
- Soutenir l'Office National de l'Emploi, en sigle « ONEM » dans l'exercice de ses fonctions en vue de lutter contre l'importation des cadres et de réduire le chômage local ;
- Recruter de nouveaux agents dans plusieurs services.

L'observation qui découle des ambitions exprimées par le gouvernement provincial dans ses efforts pour la matérialisation du programme de cinq chantiers laisse voir que ce chapelet d'actions envisagées ne constitue que de bonnes intentions, du reste irréalistes et irréalisables dans un proche avenir. L'absence d'une planification qui permettrait d'évaluer le niveau de réalisation des actions retenues dans le programme des « cinq chantiers » fait croire à la propagande du pouvoir visant à amadouer les électeurs et électrices.

2. Les « cinq chantiers » dans l'exécution du budget provincial

Dans ce troisième point, il est question de présenter les prévisions budgétaires de « cinq chantiers » dans le premier point. Le deuxième point présente les dépenses allouées aux actions de « cinq chantiers » dans les budgets de la Province Orientale. Le troisième point identifie les causes de la faible exécution de dépenses effectivement engagées dans le cadre de ce programme. Le quatrième et dernier point analyse les conséquences de la faible exécution des actions prévues par le programme au niveau provincial.

2.1. Les prévisions budgétaires des cinq chantiers

Le tableau ci-dessous présente les prévisions budgétaires du programme au niveau de la Province Orientale.

Tableau 1 : Prévisions budgétaires de « cinq chantiers » dans la Province Orientale

¹¹ Province Orientale, *op. cit.*, p. 15.

EX.	Infrastructures		Eau et électricité		santé		Education		Total
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	
2007	3.881.482.900	97.03	7.241.419	0.18	58.324.955	1.46	53.137.500	1.33	4.000.192.774
2008	3.655.543.028	57.92	404.707.182	6.41	342.000.000	5.42	1.909.556.800	30.25	6.311.807.010
2009	12.572.479.218	86.5	110.000.000	0.76	68.000.000	0.47	528.000.000	3.63	14.534.079.218
2010	39.540.423.377	94.45	10.512.714	0.03	530.000.000	1.27	1.783.600.000	4.26	41.864.536.091
2011	62.740.015.124	86.11	22.334.149	0.03	5.000.000.000	6.86	5.100.000.000	7	72.862.349.366
Tot.	122.389.943.647	87.69	554.801.464	0.4	5.998.324.955	4.3	9.374.294.300	6.72	139.572.964.366

Source : Edits portant le budget de la Province orientale pour les exercices 2007-2011.

En analysant ce tableau, le montant total de la prévision des dépenses pendant la période sous examen est de l'ordre de 139.572.964.366FC. La prévision des dépenses pour les infrastructures est de 122.389.943.647FC soit 87,69% tandis que la prévision des dépenses affectées en eau potable et électricité représente 554.801.464FC soit 0,4%. Le montant prévu pour l'éducation est de l'ordre de 9.374.294.300 soit 6,72%. En effet, pendant la période de transition politique (2003-2006), le pays était moins préoccupé par les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) que par la recherche de la sortie de crise et la préparation de la configuration politique de la 3^{ème} République. Cependant, quelques stratégies ont été, en même temps, timidement définies afin de permettre à la République Démocratique du Congo de s'engager, bien qu'en retard, dans le programme de l'EPT, notamment dans les volets retenus par les OMD. Au nombre de ces stratégies figurent la préparation d'un plan de développement du secteur de l'éducation, intégré dans le premier Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR 2006-2008), l'élaboration des projets d'appui au redressement du système éducatif dont le financement est assuré notamment par la Banque Africaine de Développement et la Banque Mondiale. Au-delà de la transition politique, outre le fait que la nouvelle Constitution, promulguée le 18 février 2006, préconise l'organisation d'un enseignement primaire à la fois gratuit et obligatoire (article 43) et érige la lutte contre l'analphabétisme en un devoir national (article 44), le gouvernement issu des premières élections libres et démocratiques a retenu l'éducation comme l'un des cinq chantiers prioritaires de la reconstruction du pays¹². Les dépenses prévues pour la santé sont de 5.998.324.955FC soit 4,3%.

Tableau 2 : Part des dépenses de « cinq chantiers » dans les prévisions budgétaires.

Exercices	Prévisions « cinq chantiers »		Prévisions dépenses de la Province Orientale
	Montant	%	
2007	4.000.192.774	43,71	9.149.592.795
2008	6.311.807.010	13,10	48.161.957.997
2009	14.534.079.218	23,95	60.670.863.174
2010	41.864.536.091	37,81	110.722.737.729
2011	72.862.349.366	54,60	133.428.154.928
Total	139.572.964.366	38,54	362.133.306.623

¹²Mokonzi Bambanota G., *Diagnostic et perspectives de l'éducation pour tous en République Démocratique du Congo*: Communication présentée au colloque international organisé à Tlemcen (Algérie) du 11 au 12 octobre 2009 sur le thème « *Regards croisés sur les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) pauvreté, éducation, santé, gestion des ressources naturelles* ».

Source : Edits portant le budget de la Province orientale pour les exercices 2007-2011

La lecture de ce tableau montre que les dépenses prévues pour les « cinq chantiers » en Province Orientale pendant la période sous examen s'élèvent à 362.133.306.623FC. Le budget prévu pour les dépenses du programme est de 139.572.964.366FC soit 38,54%. En 2011, les montants alloués aux « cinq chantiers » connaissent une augmentation considérable avec 54,60%. En 2007, la prévision budgétaire est de 4.000.192.774FC soit 43,71% tandis qu'en 2008 celle des activités de « cinq chantiers » est faible avec un montant de 6.311.807.010FC soit 13,10% par rapport au budget général, alors qu'en 2009 il a été observé une légère augmentation avec un montant de 14.534.079.218FC, soit 23,95%.

2.2. Dépenses allouées aux actions de cinq chantiers

Ce point présente les dépenses effectivement engagées par le Gouvernement provincial dans les différents secteurs retenus par le programme de « cinq chantiers ».

Tableau 3 : Présentation des dépenses de cinq chantiers dans l'exécution du budget de la Province Orientale

Exercices	Dépenses de cinq chantiers		Total dépenses de la Province orientale
	Montant	%	
2007	203.429.603	4,18	4.858.629.349
2008	1.496.438.818	9,00	16.611.064.191
2009	3.573.361.070	9,68	36.890.782.540
2010	43.389.514.185	46,76	92.773.865.036
2011	51.312.379.350	50,07	102.476.248.740
Total	99.975.123.026	39,42	253.610.589.856
<i>Moyenne</i>	<i>19.995.024.605</i>	<i>39,42</i>	<i>50.722.117.971,2</i>

Source : Ministère de l'intérieur, décentralisation et sécurité, Rapport sur l'exécution du budget de la Province orientale pour les exercices 2007-2011.

La lecture de ce tableau montre que les dépenses engagées par le Gouvernement Provincial pendant la période d'étude s'élèvent à 253.610.589.856FC soit une moyenne annuelle de 50.722.117.971,2FC. La part affectée dans l'exécution de cinq chantiers est de 99.975.123.026FC soit une moyenne de 19.995.024.605FC par année budgétaire et qui ne représente que 39,42% par rapport au total. Pendant les trois premières années, le taux des dépenses dans l'exécution du budget est trop faible et n'a même pas atteint 10% du budget. C'est à partir des exercices 2010 et 2011 qu'il a été noté une augmentation considérable. L'évolution des dépenses dans l'exécution du budget est croissant tel que nous le témoigne le tableau : en 2007 : 4,18 % ; en 2008 : 9,00% ; en 2009 : 9,68% ; en 2010 : 46,76% ; en 2011 : 50,07 %. Les dépenses des « cinq chantiers » ont connu une augmentation considérable surtout à partir de 2010 suite à la création de la Régie des recettes de la Province Orientale qui a permis de doter le Gouvernement provincial des moyens financiers.

Le graphique 1 ci-dessous présente la tendance de l'évolution des dépenses de cinq chantiers et le tableau 4 analyse les prévisions et réalisations des montants affectés aux « cinq chantiers ».

Tableau 4 : Les dépenses de « cinq chantiers » en Province Orientale par secteur

Exercices	infrastructures	Eau et électricité	santé	Education	TOTAL
2007	89.014.272	2.952.876	58.324.955	53.137.500	203.429.603
2008	1.058.537.440	1.234.714	276.666.664	160.000.000	1.496.438.818
2009	3.482.843.270	24.000.000	66.240.000	277.800	3.573.361.070
2010	42.478.632.288	3.681.897	474.200.000	433.000.000	43.389.514.185
2011	50.289.727.350	4.872.000	502.780.000	515.000.000	51.312.379.350
Total	97.398.754.620	36.742.287	1.378.211.619	1.161.414.500	99.975.123.026

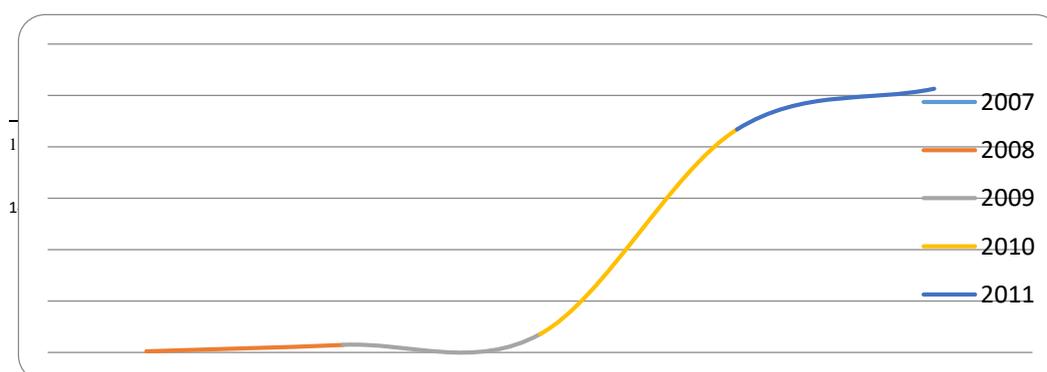
Source : Ministère de l'intérieur, décentralisation et sécurité, Rapport sur l'exécution du budget de la Province Orientale pour les exercices 2007-2011.

Il ressort du tableau 4 ci-dessus que les dépenses engagées pendant la période sous examen sont de l'ordre de 99.975.123.026FC. Le montant affecté aux infrastructures est de 97.398.754.620FC soit 97,42% tandis que les dépenses allouées à l'eau et électricité sont dérisoires, ridicules avec un montant de 36.742.287FC, soit 0,04%. La santé et l'éducation occupent la troisième position avec respectivement 1.378.211.619FC, soit 1,38% et 1.161.414.500FC, soit 1,16%.

La santé est l'un des chantiers du gouvernement issu des élections de 2006. L'article 47 de la Constitution de la RDC la consacre d'ailleurs comme l'un des droits fondamentaux du peuple congolais¹³. A ce titre, ce secteur a un besoin impérieux de financement massif pour assurer une couverture universelle aux soins de santé.

La faiblesse de la couverture sanitaire est une conséquence directe du désengagement du Gouvernement vis-à-vis de ce secteur dans les années 1990, de la vétusté de ses infrastructures et de la destruction d'une bonne partie de celles-ci lors des conflits armés. Les résultats de l'évaluation des districts sanitaires ont montré une couverture sanitaire de 26% en termes de la proportion de la population, habitant à moins de 5 Km ou à moins d'une heure de marche d'un Centre de santé. Cependant, trois principaux problèmes persistent en matière de financement de la santé en RDC. Il s'agit de : (i) la hauteur du financement de la santé par tête d'habitant qui est encore faible, (ii) l'affectation des budgets qui ne tient pas compte des priorités du secteur et, (iii) la fragmentation, voire l'atomisation, des prestations dues aux modes de financement qui privilégient quelques maladies.

Au total, les dépenses affectées aux infrastructures, à l'eau et l'électricité, à l'éducation et à la santé sont faible avec un montant de 99.975.123.026FC soit 39,42% des dépenses engagées par le Gouvernement provincial. Raymond Collard¹⁴ affirme à ce sujet que le programme du gouvernement se trouve dans la déclaration gouvernementale. C'est dans celle-ci que seront tracées les grandes lignes politiques, les priorités dont conviendra de déduire les objectifs stratégiques propres à chaque service public. Ce sont les objectifs stratégiques, les actions à entreprendre pour les réaliser et leur coût ainsi que la mesure de taux de réalisation pour une information pertinente du Parlement.



édéral Belge :

Graphique 1 : Tendances de l'évolution des dépenses des cinq chantiers.

En analysant le tableau 4 et le graphique 1, il se dégage la constatation selon laquelle le rythme des dépenses engagées par le gouvernement provincial est croissant. Le volume des dépenses a augmenté chaque année au cours de la période d'étude. C'est à partir de l'exercice 2010 que les dépenses de cinq chantiers ont augmenté sensiblement.

3. Les problèmes et conséquences de la mise en œuvre du programme

La faible exécution des budgets alloués aux « cinq chantiers » à des causes liées à la mobilisation des ressources, à leur allocation, au problème relatif au respect du chronogramme et au déficit de la gouvernance locale ; elle aussi une incidence socio-politique.

1.1. Problèmes de la mise en œuvre de « cinq chantiers »

a. Faible mobilisation des ressources

Il est connu que la RDC est un pays potentiellement riche et demeure un scandale géologique. Cette description de la RDC contraste fort malheureusement avec les réalités vécues par sa population et les prestations fournies par ses services publics. En matière de mobilisation des ressources, les réalités du pays s'observent également au niveau des provinces. La faible capacité extractive du gouvernement transparaît dans le volume du budget national.

Au niveau de la Province Orientale, il se pose également le problème de mobilisation des ressources. Les services générateurs de recettes n'alimentent pas de manière significative la caisse de l'Etat suite aux pratiques illicites souvent décriées : fraudes fiscales, contrebande douanière, détournement des deniers publics, concussion, ... Ces pratiques amenuisent les recettes publiques et ne permettent pas à l'exécutif provincial de matérialiser avec efficacité le programme de « cinq chantiers ».

b. Allocation irréaliste des revenus

L'allocation des revenus générés par le gouvernement provincial à la réalisation des activités retenues dans le cadre de « cinq chantiers » doit être à la hauteur de l'action envisagée. Trop souvent, les fonds destinés à la réalisation de certaines activités ne reflète pas la réalité. Soit les montants sont surestimés dans le but de procéder par la suite aux différentes combines (opérations retour), soit le Gouvernement provincial les sous-estime, car « il faut faire avec les moyens de bord ». Ces éventualités engendrent plusieurs conséquences : réalisation des travaux qui sont interminables (Exemple, construction de l'Hôtel du gouvernement provincial), des ouvrages de mauvaise qualité, des actions amorcées mais abandonnées, ... La modicité de la prévision budgétaire pendant la période sous examen n'a pas permis de financer les grands travaux. Sur un coût total de 139.572.964.366 FC prévus, 99.975.123.026 FC furent affectés à ces travaux, soit un écart de - 39.597.841.340 FC tel que nous montre le tableau 5.

Tableau 5 : Prévisions et réalisations des montants affectés aux « cinq chantiers »

EXERCICES	PREVISIONS	REALISATIONS	ECARTS	%
2007	4.000.192.774	203.429.603	-3.796.763.171	5,09
2008	6.311.807.010	1.496.438.818	-4.815.368.192	23,71
2009	14.534.079.218	3.573.361.070	-10.960.718.148	24,59
2010	41.864.536.091	43.389.514.185	1.524.978.094	103,64
2011	72.862.349.366	51.312.379.350	-21.549.970.016	70,42
Total	139.572.964.366	99.975.123.026	-39.597.841.340	71,64

Source : Tableau dressé par nous-mêmes à partir des tableaux 1 et 3.

Il ressort du tableau 5 que pendant la période sous examen, le Gouvernement provincial n'a pas affecté tous les montants prévus aux « cinq chantiers » de la République. Au total, il y a un écart de -39.597.841.340 FC, soit 71,64%. Mais en 2010, il y a eu dépassement de 1.524.978.094 FC, soit 103,64%. Les écarts sont aussi constatés en 2011 avec -21.549.970.016FC, soit 70,42%. De 2007 à 2009, il a été observé un faible financement avant la création de la Direction des Recettes de la Province Orientale respectivement de -3.796.763.171FC, soit 5,09% en 2007, en 2008 -4.815.368.192FC, soit 23,71%, en 2009 -10.960.718.148FC, soit 24,59%. En 2010 et 2011, il y a la mise en œuvre de « cinq chantiers » en vue de fidéliser les électeurs dans la perspective des élections présidentielle et législatives du 28 novembre 2011.

c. Manque de chronogramme

Les programmes de « cinq chantiers » n'ont pas de chronogramme d'exécution préalablement établi et de manière réaliste afin de permettre leur suivi et les évaluations à mi-parcours et ex-post.

d. Déficit de la gouvernance locale

Beaucoup d'analystes s'accordent du fait que la République Démocratique du Congo connaît un sérieux problème de gouvernance. La décentralisation déjà amorcée sur le plan institutionnel ne produit pas les effets dans la pratique. Le gouvernement central ne rétrocède pas à la Province les recettes générées par celle-ci selon les proportions de 40% telles que dispose la Constitution et la loi sur la décentralisation. Cette réticence du Gouvernement central se répercute également au niveau de la Province qui ne rétrocède pas non plus la part reconnue aux entités territoriales décentralisées.

Au niveau de la gestion des recettes, il se pose de problèmes à tous les échelons où il s'effectue de ponction de fonds, le détournement. Cette manière de gérer ne permet pas une bonne réalisation des objectifs du gouvernement dans le cadre des actions envisagées pour les « cinq chantiers ».

3.2. Conséquences de la faible exécution de programme de « cinq chantiers » sur la politique du gouvernement

a. Contraste entre prévisions et exécutions de l'exécution du programme pendant le premier quinquennat

Dans ce premier quinquennat, le Gouvernement provincial n'a pas exécuté convenablement la politique de « cinq chantiers » comme prévu dans son programme. D'un coté, quelques actions sont entreprises en matière d'infrastructures, de l'autre on note la dégradation des infrastructures routières, sanitaires, scolaires. Aussi bien dans les milieux ruraux qu'urbains, rares sont les Congolais qui ont accès à l'eau potable. Il s'observe le délestage régulier dans la fourniture du courant électrique dans les quartiers urbains, le délabrement des ponts sur les différentes routes d'intérêt provincial et national.

b. Malaises au sein du Gouvernement provincial¹⁵

Les motions de défiance et les questions orales initiées par les députés provinciaux sur la gestion des infrastructures, des matériels, du programme du gouvernement provincial, le détournement de fonds de rétrocessions, la gestion des marchés publics, la réhabilitation des routes des dessertes agricoles, des écoles et centres de santé ont déstabilisé le Gouvernement provincial. A titre illustratif, le 15/5/2009, sur initiative de l'Honorable Eburne Magadi Ismaël, il a été demandé au Vice-gouverneur de Province de fournir des explications sur les travaux de réhabilitation du tronçon routier RN4 Niania-Isiro et des achats des engins destinés aux travaux de remise en état des infrastructures routières de la Province Orientale. Cette initiative fut transformée en Interpellation dont l'objet est adopté par la plénière du 7/10/2009 puis en Motion de défiance du 21/10/2009 (session extraordinaire). Cette action a conduit à la démission volontaire du Vice-gouverneur le 22/10/2009 avant le vote de la Motion. Le 9/2/2010, les députés provinciaux ont déposé la Motion de défiance contre le Gouverneur de la Province Orientale lui reprochant le fait qu'aucun budget de la Province Orientale n'a été exécuté au profit de la population conformément à la vision du Chef de l'Etat traduite dans les « Cinq chantiers » de la République. Les résultats de ces moyens de contrôle de l'Assemblée provinciale ont entraîné comme conséquences la crise de confiance vis-à-vis des gouvernants, l'effritement de l'autorité du Gouverneur et son humiliation à la suite des tentatives de corruption des députés provinciaux pour s'en sortir, la désaffectation de la population vis-à-vis de l'action des gouvernants, ...

Conclusion

La préoccupation majeure de cette étude consistait à vérifier la part occupée par les « cinq chantiers » dans l'exécution du budget du Gouvernement provincial de la Province Orientale pendant la période allant de 2007 à 2011.

L'étude a mis en évidence les résultats ci- après :

1. la part de « cinq chantiers » dans l'exécution du budget représente 39,42%. Pour l'année 2011, le taux de réalisation est de 50,07% ; en 2010, il est de 46,76%. En 2009, le taux de réalisation est de 9,68% ; en 2008, 9,00% et 4,18% en 2007.
2. Les problèmes de la mise en œuvre du dit programme sont entre autres la faibles mobilisation des ressources, l'allocation irréaliste des revenus, le manque de chronogramme, le déficit de la gouvernance locale.
3. La faible exécution de programme de « cinq chantiers » sur la politique du gouvernement a occasionné comme conséquences : le contraste entre prévisions et de l'exécution du programme pendant le premier quinquennat, les malaises au sein du Gouvernement provincial allant jusqu' à la démission volontaire du Vice- Gouverneur.

Nous devons cependant reconnaître qu'il est difficile d'évaluer l'exécution d'un programme qui ne s'est pas fixé les objectifs en termes de délais de réalisation. Cette étude nous paraît être une évaluation à la fin de législature qui appelle dans les jours à venir des études plus globales sur l'exécution de ce programme ambitieux que constituent les « cinq chantiers ».

¹⁵Lire à ce sujet le Registre de moyens d'informations/Contrôle Parlementaire de l'Assemblée
de la Province Orientale exercices 2007 à 2011.