M.E.S., Numéro 137, Vol. 2, novembre – décembre 2024
https://www.mesrids.org
Dépôt légal : MR 3.02103.57117
N°ISSN (en ligne) : 2790-3109
N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Revue Internationale des Dynamiques Sociales
Mouvements et Enjeux Sociaux
Kinshasa, novembre - décembre 2024

ANALYSE DE LA COHERENCE ET DE L'EFFICACITE DES DEPENSES PUBLIQUES EN RD CONGO ENTRE 2019 ET 2023 :

Etude basée sur les liens entre le Budget de l'Etat et le Plan National Stratégique de développement

par

Yves PHUATI NDELE

Assistant-Chercheur et Doctorant, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion,

Université de Kinshasa

Résumé

La planification stratégique, étant un moyen essentiel de réalisation par un pays de ses objectifs de développement ou de sa vision du développement, demeure un impératif pour les pays du tiers-monde. A l'instar d'autres pays en développement, la RDC a pris l'option d'élaborer le Plan National Stratégique de Développement (PNSD 2019-2023) qui constitue le cadre de référence devant structurer les interventions en matière de développement, et dont les priorités doivent être reflétées dans le Budget de l'Etat. Partant de ce constat, la présente étude s'est proposée d'analyser, d'une part, la cohérence (aussi bien des objectifs que de financement) entre ce document de planification quinquennale (PNSD), et les Budgets de la période 2019-2023 ; et d'autre part, l'efficacité des dépenses publiques exécutées au cours de cette période, en recourant à la fois à une démarche qualitative et quantitative.

Mots-clés : *Plan national stratégique de développement, Budget, cohérence, efficacité, dépenses publiques, piliers stratégiques.*

Abstract

The strategic planning process, being an essential means for a country to achieve its development objectives or vision, remains imperative for third-world countries. Following the example of other developing nations, the Democratic Republic of Congo (DRC) has opted to formulate the National Strategic Development Plan (PNSD 2019-2023) as a reference framework to structure development interventions, with priorities reflected in the State Budget. Recognizing this, the present study aimed to analyze, on one hand, the coherence (both in terms of objectives and financing) between this five-year planning document (PNSD) and the budgets for the period 2019-2023, and on the other hand, the effectiveness of public expenditures executed during this period, utilizing both qualitative and quantitative approaches.

Keywords : *National Strategic Development Plan, Budget, coherence, effectiveness, public expenditures, strategic pillars.*

INTRODUCTION

La planification stratégique du développement est un processus important dans la gouvernance d'un Etat ou d'une organisation. Elle constitue un levier incontournable dans le cheminement vers le développement durable et favorise une utilisation rationnelle des ressources, la prise en compte des valeurs, ainsi qu'un regard porté vers le futur. Au niveau global du système social, la planification s'apparente à un outil de gouvernement (Peaucelle, I.,2004).

Le Plan permet à cet effet, d'orienter l'intervention de l'Etat dans la définition des objectifs à atteindre et dans l'encadrement des actions des Institutions, Ministères, Services et Etablissements publics, ainsi que les entreprises privées en constituant un dispositif de contrôle de la conformité des comportements de ces unités économiques et sociales au regard de la vision de développement édictée par l'autorité suprême du Pays.

Ainsi, la République Démocratique du Congo, confrontée à d'importants défis pour se placer sur le chemin du développement, s'est dotée d'un Plan National Stratégique de Développement assis sur 5 piliers, à savoir : (i) la valorisation du capital humain, le développement social et culturel ; (ii) le renforcement de la bonne gouvernance, la restauration de l'autorité de l'Etat et la consolidation de la paix ; (iii) la consolidation de la croissance économique, la diversification et la transformation de l'économie ; (iv) l'aménagement du territoire, la reconstruction et la modernisation des infrastructures ; et (v) la protection de l'environnement, la lutte contre le changement climatique, le développement durable et équilibré.

Ce plan se veut un véritable cadre fédérateur, exprimant clairement les ambitions du pays, les orientations à donner à l'action publique en vue d'un engagement ferme pour atteindre les objectifs retenus et concrétiser, à terme, la vision de développement partagée. A ce titre, il reste « *le guide que même les changements politiques ne devraient pas remettre en cause, et ses priorités doivent être reflétées dans le Budget de l'Etat et respectées par tous les acteurs de développement*[1] ».

I. CONTEXTE DE L'ETUDE

Préparé par le gouvernement sur base de son programme d'action économique et sociale, et voté par le parlement, le budget reçoit le nom de « **loi de finances** »[2]. Cette loi détermine, dans le respect de l'équilibre budgétaire et financier, la nature, le montant et l'affectation desdites ressources et charges. A ce titre, le budget est la traduction financière annuelle du programme d'action du Gouvernement de la République[3].

L'ensemble de ces comptes de ressources et charges forme un tableau qui comporte les besoins publics prioritaires et les services de financement des dépenses y relatives pour une période donnée. Cela suppose que, face à la multitude des besoins exprimés par les entités publiques, l'Etat est amené à effectuer des choix et des priorités.

Cette priorisation des dépenses publiques est consécutive aux options de politique générale définie par l'Etat au regard de ses objectifs de développement. *Par voie de conséquence, la performance de l'appareil étatique devient fonction de l'efficacité des dépenses publiques, c'est-à-dire la capacité d'utiliser les fonds publics pour atteindre les résultats espérés dans le programme d'actions du Gouvernement qui est une émanation du plan de développement*.

Cependant, *malgré la nécessité d'un lien étroit entre la planification et le budget, on est amené à constater en pratique que cette liaison est souvent mal assurée*[4]. Il est observé des cas où la planification supplante le budget, où l'on s'efforce d'exécuter des plans trop ambitieux en négligeant les problèmes financiers ; et des situations où, au contraire, c'est le budget qui ignore le plan, et ne fait aucun effort pour sa réalisation ; entre ces situations extrêmes, les divergences sont fréquentes (par exemple dans l'évaluation et l'affectation des ressources à court et moyen termes)[5].

Voilà pourquoi, en cette année où l'horizon temporel du Plan National Stratégique de Développement de la RDC est dépassé, notre étude s'avère opportune pour analyser d'une part, la cohérence entre la programmation budgétaire de la période 2019-2023, et ce document de planification quinquennale ; et d'autre part, l'efficacité des dépenses qui s'en sont suivies.

Ce double objectif susmentionné nous conduit à formuler nos préoccupations scientifiques de la manière suivante : premièrement, la composition des dépenses publiques (en prévisions et en exécutions) tient-elle compte des priorités de financement des piliers du PNSD? ; deuxièmement, est-ce que les dépenses publiques exécutées en conséquence ont produit les résultats espérés dans les secteurs de santé, éducation, infrastructures et en termes de croissance économique ?

II. DEMARCHE METHODOLOGIQUE

Pour répondre à nos préoccupations de recherche, deux approches méthodologiques sont sollicitées dans ce travail :

- l'approche qualitative ou descriptive qui recourt aux tableaux statistiques et graphiques (élaborés grâce au logiciel Excel) pour répondre à la première préoccupation : nous allons donc (i) présenter les piliers stratégiques selon l'ordre des priorités de leur financement et leurs coûts respectifs de réalisation ; (ii) Décliner la composition des dépenses publiques suivant la classification budgétaire par fonction et sous-fonction, tirées des lois de finances

1 MINISTERE DU PLAN, Plan National Stratégique de Développement 2019-2023, Kinshasa, p.94

2 BOFOYA,B., Les finances publiques approfondies ,Kinshasa, GALIMAGE.,2021, p.20.

3JOURNAL OFFICIEL de la République Démocratique du Congo, *Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances publiques*, 52ème année, numéro spécial,25 juillet 2011, p.12

4 INSTITUT AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET DE PLANIFICATION, op.cit, p.1

5 *Idem*, p.2

de la période 2019-2023; (iii) comparer pour chaque secteur la correspondance des crédits alloués et leur pondération par rapport au total de l'enveloppe ; et (iv) Conclure quant à l'adéquation entre la priorisation des dépenses faites dans les lois de finances et celle définie préalablement dans le PNSD pour ce quinquennat.

- l'approche quantitative ou économétrique qui consiste à estimer un modèle à frontières d'efficiences (grâce aux logiciels Eviews 10 et Stata 15.1) pour répondre à la deuxième préoccupation : nous allons procéder au (i) choix et calcul d'indices sectoriels en effectuant l'analyse en composante principale (ACP) des variables, (ii) à la construction d'un indicateur unidimensionnel de résultats des dépenses publiques en calculant la moyenne géométrique pondérée des indices sectoriels, (iii) à la mesure de l'efficience des dépenses publiques basée sur l'approche à frontières stochastiques ou frontières d'efficience (Rota-Graziosi et al., 2021).

III. REVUE DE LITTERATURE

3.1 Considérations théoriques

Waterston définit la planification comme « *une tentative organisée, consciente et continue de choix des meilleures options disponibles pour atteindre des objectifs précis* » (Waterston, 1969). Alors que Todaro la considère comme « *une tentative délibérée des pouvoirs publics de coordonner la prise de décisions économiques à long terme et d'influer sur le niveau de croissance des principales variables socioéconomiques d'une nation, afin de réaliser un ensemble d'objectifs de développement déterminés à l'avance* » (Todaro et Smith, 2006).

Pour d'autres spécialistes, le plan de développement facilite l'identification, l'articulation, la hiérarchisation et la satisfaction des aspirations et des besoins socioéconomiques d'un pays à l'intérieur d'une enveloppe donnée (souvent limitée) de ressources (CEA, 2015).

L'expérience de l'Asie de l'Est et ce que l'on appelle le « miracle de l'Asie de l'Est » montrent que la planification du développement peut aboutir à des résultats pratiques si elle est accompagnée d'une mise en œuvre et d'un suivi appropriés. De même, les expériences africaines en matière de planification du développement révèlent que, durant la période de planification qui a fait suite à l'indépendance, de 1960 à 1973, le continent a enregistré une croissance plus rapide qu'à l'époque des programmes d'ajustement structurel (1980-2000), quand la planification avait été partout abandonnée. Les estimations de la CEA (2011) font ressortir que, durant la période 1960-1973, 42 des 52 pays africains avaient enregistré des taux annuels de croissance non négatifs du produit intérieur brut (PIB) réel par habitant, tandis que seuls 10 avaient enregistré des taux annuels de croissance négatifs. Vingt-deux pays avaient enregistré des taux de croissance de 2,3 % ou plus, ce qui représentait des taux de croissance relativement élevés, même au regard des normes mondiales. Effectivement, durant cette période, 40,7 % de la population africaine vivait dans des pays enregistrant un taux de croissance annuelle du PIB réel de 2,3 % ou plus, tandis que 47,7 % de cette population vivait dans des pays enregistrant des performances de croissance positives (quoiqu'avec des taux annuels inférieurs à 2,3 %), et que seuls 11,6 % de la population africaine vivait dans des pays ayant enregistré des taux de croissance négatifs par habitant.

Des données disponibles révèlent la croissance relativement forte des pays africains durant la période de la planification 1960-1973, et que ces performances étaient supérieures à celles enregistrées à l'époque des programmes d'ajustement structurel des années 1980-2000 (CEA, 2015). Cela constitue une justification majeure du retour des pays africains à une planification mettant en exergue l'importance du renforcement des capacités en vue d'une mise en œuvre efficace reposant sur des politiques économiques volontaires, cohérentes et coordonnées.

3.2 Articulations entre le Budget de l'Etat et le Plan national de développement

Kibuey M.F (1989) considère le budget comme l'acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes annuelles de l'Etat en vue de réaliser l'allocation optimale des ressources et

des dépenses, et de poursuivre les objectifs économiques, financiers, politiques, socioculturels, déterminés à partir des options fondamentales initialement levées par l'Etat[6].

Vu sous cet angle, le plan se présente comme *l'outil qui permet l'intervention de l'Etat dans la définition des objectifs à atteindre, et dans l'encadrement de l'action des entreprises et des institutions d'intérêt public en constituant un dispositif de contrôle de la conformité des comportements de ces unités économiques et sociales au regard de ce que le gouvernement démocratique attend d'eux* (Peaucelle, I., 2005).Ainsi, dans le processus de planification, *le budget de l'Etat intervient lorsqu'arrive l'étape du financement du plan.* Il est ainsi compris comme une traduction chiffrée des objectifs du plan (Kumakete, B., 2022).

En retour, au moyen de la planification, les ressources financières d'un pays sont allouées de façon appropriée pour la satisfaction des besoins identifiés[7]. A cet effet, « l*a planification facilite la coordination, la hiérarchisation dans l'utilisation des maigres ressources de développement et l'établissement d'un lien entre celles-ci et le budget ainsi que des cadres de dépenses connexes » (CEA, 2015)*. Ceci vaut son pesant d'or particulièrement dans les pays en reconstruction après des crises et dans un contexte de capacités insuffisantes, d'institutions fragiles et de dysfonctionnements omniprésents du marché.

Le budget est la passerelle qui, du point de vue opérationnel, établit un lien entre le plan de développement et les organismes chargés de la mise en œuvre (CEA, 2015). Dans la mesure où le Ministère des finances (Ministère du budget[8], pour ce qui concerne la RDC) contrôle le budget, c'est lui qui détermine en vérité la mesure dans laquelle le budget sera en adéquation avec le plan national de développement. Sans l'appui de l'échelon le plus élevé des autorités, l'organisme central de planification se trouve facilement éclipsé par le Ministère des finances. En pareils cas, les plans de développement n'existent que sur le papier.

En effet, selon la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (2011), *l'inadéquation entre les ressources et le plan résulte de relations de pouvoir asymétrique entre l'organisme central de planification et le Ministère des finances*[9].

3.3 Efficacité ou efficience de la dépense publique

La littérature consacre également une analyse importante sur l'efficacité ou l'efficience des dépenses publiques ; *l'efficacité étant l'atteinte des résultats fixés, tandis que l'efficience correspond à une optimisation basée sur le rapport entre les résultats obtenus et les ressources utilisées pour les obtenir*. A la lumière des travaux de Rota-Graziosi (2021), *l'efficacité des dépenses publiques se mesure ici par la réalisation des résultats en santé, éducation ou infrastructures que les dépenses publiques sont censées financées*.

Le secteur de l'éducation contribue à la formation du capital humain et indirectement à la croissance économique, et permet à cet effet de soutenir le développement économique. Le capital humain est à la base de la majorité des modèles de croissance endogène (Barro, 1991) et sa non-prise en compte peut biaiser les résultats lorsqu'on veut cerner les différences de croissance entre les pays (Mankiw et al., 1992).

Avec les dépenses d'éducation, les dépenses de santé constituent un investissement dans le facteur travail. Les dépenses destinées au secteur de la santé peuvent contribuer à une augmentation de l'offre de travail à travers un effet positif sur la quantité de la main d'œuvre disponible. En sus, l'amélioration de la santé induit un gain de productivité du travail en réduisant par exemple le nombre d'arrêts maladie. Aussi, une amélioration de l'état de santé de la population diminue le risque qui accompagne les investissements dans le secteur de l'éducation (Grigoriou and Rota-Graziosi, 2008), tout en réduisant le taux de dépréciation de l'investissement (Mushkin, 1962). Elle accroit donc le rendement de l'investissement en éducation. En outre, l*es travaux de Knight et al. (1993)*

6 KIBUEY, M.F (1989) cité par BOFOYA,B., Les finances publiques approfondies ,Kinshasa, GALIMAGE.,2021, p.19.

7 Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, *la planification au service du développement de l'Afrique - Enseignements, indications et messages à tirer des expériences passées et présentes*, Addis Abeba, 2015, p.5.

8 Selon l'Ordonnance n°22/003 du 07 janvier 2022 fixant les attributions des ministères, l'élaboration, le suivi et le contrôle de l'exécution du Budget en RDC est de la responsabilité du Ministère du Budget

9 Pour le cas de la RDC, il s'agit d'une part, du Ministère du Plan, et d'autre part, de ceux du Budget et des finances.

ont trouvé un effet positif et significatif des investissements publics en infrastructures sur la croissance économique sur base d'un échantillon de pays en développement au cours des années 1980. Easterly et Rebelo (1993) ont mené une étude sur l'investissement public dans les transports et les communications et ont abouti à la même conclusion pour les Pays en développement (PED) et les pays les moins avancés (PMA).

IV. ANALYSE ET INTERPRETATION DES RESULTATS

4.1 Priorités de financement du PNSD et composition des dépenses publiques

4.1.1 Vérification de la cohérence des prévisions budgétaires

Dans un premier temps, nous vérifions la cohérence des prévisions budgétaires d'avec les coûts de financement prévisionnels des différents piliers du PNSD au cours de la période allant de 2019 à 2023. Le tableau ci-dessous en présente la quintessence.

Tableau I. Cohérence entre les prévisions budgétaires de la Loi de Finances et la structure de coûts prévisionnels par pilier du PNSD (en %)

PILIERS DU PNSD	Structure de financement du PNSD 2019-2023 (en %)	Structure du budget 2019 (en %)	Structure du budget 2020 (en %)	Structure du budget 2021 (en %)	Structure du budget 2022 (en %)	Structure du budget 2023 (en %)	Moyenne budget 2019 – 2023 (en %)
Pilier 1 : Valorisation du capital humain, développement social et culturel	29,2	32,29	38,14	34,87	30,98	29,64	33,18
Pilier 2 : Renforcement de la gouvernance, restauration de l'Autorité de l'Etat et consolidation de la paix	17,2	49,69	45,99	46,69	45,54	45,59	46,70
Pilier 3 : Consolidation de la croissance économique, diversification et transformation de l'économie	9,4	6,88	5,31	8,20	8,27	10,78	7,89
Pilier 4 : Aménagement du territoire, reconstruction et modernisation d'infrastructures	40,8	8,50	9,08	7,46	11,35	9,98	9,27
Pilier 5 : Protection de l'environnement, lutte contre les changements climatiques, développement durable et équilibré	3,4	2,64	1,49	2,78	3,85	4,01	2,96
TOTAL EN %	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Source : PHUATI, Yves., sur base des éléments tirés du PNSD et des Lois de finances des exercices 2019 à 2023

A la lecture du tableau 1 ci-dessus, il ressort x que la moyenne des prévisions budgétaires de la période sous-étude est en inadéquation avec la structure des coûts prévisionnels de financement des piliers du PNSD.

4.1.2 Vérification de la cohérence des réalisations budgétaires

Dans un second temps, nous vérifions la cohérence des réalisations budgétaires d'avec les coûts de financement prévisionnels des différents piliers du PNSD au cours de la période allant de 2019 à septembre 2023[10]. Cela est ainsi décrit dans le tableau ci-contre.

Tableau II. Cohérence entre les réalisations budgétaires de la Loi de Finances et la structure de coûts prévisionnels par pilier du PNSD (en %)

PILIERS DU PNSD	Structure du PNSD (en %)*	Structure du budget 2019 (en %)	Structure du budget 2020 (en %)	Structure du budget 2021 (en %)	Structure du budget 2022 (en %)	Structure du budget à fin septembre 2023 (en %)	Moyenne budget 2019 - Sept 2023

10 Les dernières données disponibles sur l'exécution des dépenses publiques par fonctions et sous-fonctions budgétaires pour l'exercice 2023 sont contenues dans les Etats de Suivi Budgétaires publiés sur le site officiel du Ministère du Budget de la RDC (https : //www.budget.gouv.cd) et datent de fin Septembre 2023.

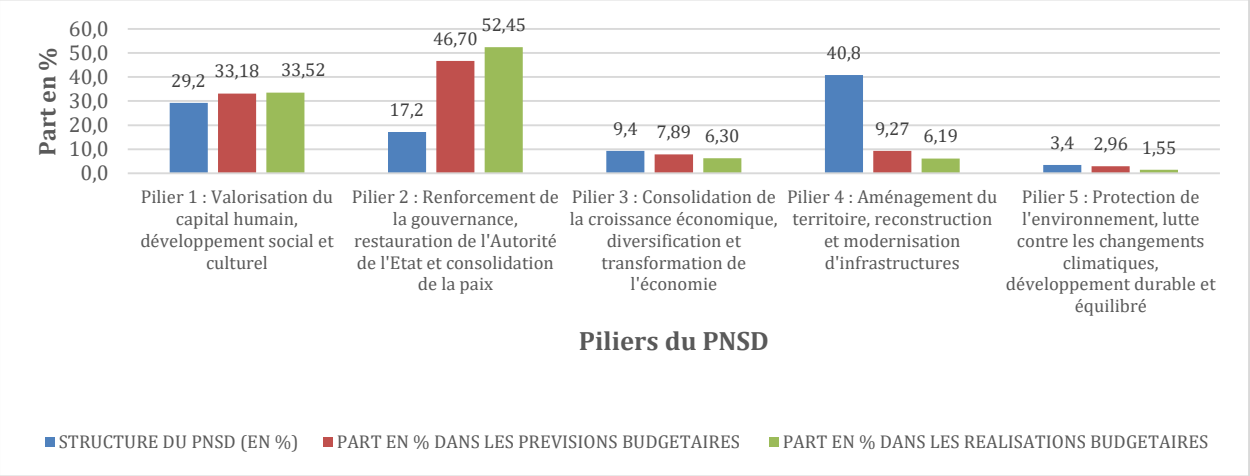
Pilier 1 : Valorisation du capital humain, développement social et culturel	28,49	29,39	42,03	33,81	27,50	34,85	33,52
Pilier 2 : Renforcement de la gouvernance, restauration de l'Autorité de l'Etat et consolidation de la paix	17,12	53,65	45,48	52,07	55,17	55,89	52,45
Pilier 3 : Consolidation de la croissance économique, diversification et transformation de l'économie	9,33	7,98	4,99	5,91	8,88	3,74	6,30
Pilier 4 : Aménagement du territoire, reconstruction et modernisation d'infrastructures	41,66	8,02	5,89	6,67	6,12	4,24	6,19
Pilier 5 : Protection de l'environnement, lutte contre les changements climatiques, développement durable et équilibré	3,40	0,97	1,61	1,54	2,32	1,29	1,55
TOTAL EN %	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Source : PHUATI, Yves., sur base des éléments tirés du PNSD, des Lois portant reddition des comptes pour les exercices 2019 à 2022, ainsi que des Etats de Suivi Budgétaires de l'exercice 2023 publiés par le Ministère du Budget.

(*) Structure des dépenses calculées jusqu'à fin septembre 2023.

Le tableau 2 ci-contre nous révèle que *la structure des exécutions budgétaires de 2019 à 2023 est incohérente avec les priorités de financement des piliers du PNSD*.

Figure 1 : Part de financement de chaque pilier stratégique selon le PNSD et le Budget



La figure 1 ci-dessus permet de résumer notre étude de la cohérence des dépenses exécutées dans le cadre des Lois de finances des exercices 2019 à 2023 par rapport à la priorisation établie dans le PNSD pour ce quinquennat. A la lecture, il sied de remarquer que les choix opérés en termes de management public dans le financement des piliers stratégiques de développement au cours de la période concernée (2019-2023) permettent de dégager deux tendances. D'une part, l'augmentation dans chaque étape programmatique (planification stratégique, élaboration du budget, exécution du budget) des proportions de ressources allouées aux piliers 1 et 2. Et d'autre part, la diminution progressive des pourcentages des ressources attribuées aux piliers 3, 4 et 5. En outre, pour les piliers 1, 3 et 5, les écarts en pourcentage entre leurs différentes parts à chacune des étapes successives sont faibles ou réduits. Alors que ces écarts sont très significatifs, voire même excessifs pour les piliers 2 et 4.

4.2 Mesure des résultats des dépenses publiques

4.2.1 Calcul des indices sectoriels

A travers l'ACP, le calcul de l'indice sectoriel « Santé » s'est fait à partir des variables « *Taux de mortalité infantile, Espérance de vie à la naissance, Incidence du paludisme, Ratio de décès maternel* » ; celui du secteur « Education » a reposé sur les variables « *Taux d'alphabétisation total des adultes, Durée moyenne de scolarisation, Nombre d'années de scolarisation escomptées, Inscriptions à l'école primaire* » ; le secteur « Infrastructures » reprend les variables « *Accès à l'électricité, Population utilisant au moins les services d'eau potable de base, Indice de connectivité du transport maritime régulier, Lignes ferroviaires,*

Personnes utilisant des services d'assainissement gérés en toute sécurité, Individus utilisant internet » ; et l'indice « Croissance » est calculé sur base de la variable PIB par habitant, en utilisant spécifiquement l'algorithme du Z-score.

Tableau III. Statistiques descriptives des scores des Indices sectoriels et de l'Indicateur unidimensionnel des résultats des dépenses publiques

Indices sectoriels	Moyenne	Ecart-type	Médiane	Minimum	Maximum	Observations
Indice Santé	0,98	0,06	0,999	0,00	1,00	48
Indice Education	0,99	0,02	0,998	0,00	1,00	48
Indice Infrastructures	0,98	0,05	0,992	0,00	1,00	48
Indice Croissance	0,28	0,29	0,188	0,00	1,00	48
Indicateur unidimensionnel des résultats	0,62	0,24	0,66	0,00	1,00	48

Le tableau 3 ci-dessus résume les statistiques descriptives des scores des Indices sectoriels et dégage celle de l'indicateur unidimensionnel qui se situe à 0,62 pour toute la période sous-étude.

4.2.2 Analyse de l'efficience des dépenses publiques

Après avoir calculé l'indicateur unidimensionnel des résultats (qui constitue la variable dépendante du modèle à frontières d'efficiences), nous allons procéder au choix des variables indépendantes pour déterminer le niveau d'efficacité et d'efficience des dépenses publiques.

4.2.2.1 Choix des inputs ou variables de dépenses publiques

Les variables de dépenses publiques servant d'inputs dans l'estimation de la frontière d'efficience sont les suivantes :

- *Dépenses publiques en % du PIB* : cette variable permet de mesurer l'efficience globale des dépenses publiques, et plus particulièrement à capter l'effet taille de l'Etat. Elle influence donc l'Indice unidimensionnel des résultats à travers l'indice sectoriel « Croissance » ;
- *Dépenses de Santé en % des Dépenses publiques totales* : cette variable permet de mesurer l'efficience des dépenses publiques dans le secteur de la santé. Et son influence sur l'Indice unidimensionnel des résultats se fait à travers l'indice sectoriel « Santé » ;
- *Dépenses d'Education en % des Dépenses publiques totales* : cette variable permet de mesurer l'efficience des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation. Et son influence sur l'Indice unidimensionnel des résultats se fait à travers l'indice sectoriel « Education » ;
- *Dépenses d'Infrastructures en % des Dépenses publiques totales* : cette variable permet de mesurer l'efficience des dépenses publiques dans le secteur des infrastructures. Et son influence sur l'Indice unidimensionnel des résultats se fait à travers l'indice sectoriel « Infrastructures ».

Le tableau ci-dessous fournit quelques statistiques descriptives de l'indicateur unidimensionnel des résultats et des variables de dépenses publiques.

Tableau IV. Statistiques descriptives de l'output et des inputs dans l'estimation des scores d'efficience des dépenses publiques

Indices sectoriels	Moyenne	Ecart-type	Médiane	Minimum	Maximum	Observations
Indicateur unidimensionnel des résultats	0,62	0,24	0,66	0,00	1,00	48
Dépenses publiques en % du PIB	12,66	1,32	12,76	11,05	14,23	48
Dépenses de Santé en % des Dépenses publiques totales	11,11	3,17	10,69	4,05	15,83	48
Dépenses d'Education en % des Dépenses publiques totales	18,04	3,37	18,23	11,46	22,75	48
Dépenses d'Infrastructures en % des Dépenses publiques totales	1,63	0,81	1,56	0,63	4,21	48

Source : PHUATI, Yves., calculs effectués sur Excel

Le tableau supra donne une idée, entre autres, sur la valeur moyenne de l'Indicateur unidimensionnel des résultats (0,62), des Dépenses publiques en % du PIB (12,66%), des Dépenses de Santé en % des Dépenses publiques totales (11,11%), des Dépenses d'Education en % des Dépenses publiques totales (18,04%) et des Dépenses d'Infrastructures en % des Dépenses publiques totales (1,63%).

4.2.2.2 Résultats de l'estimation de l'efficience des dépenses publiques

Les résultats de l'estimation du modèle d'efficience des dépenses publiques sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau V. Résultats de l'estimation de l'efficience des dépenses publiques

```
Stoc. frontier normal/half-normal model          Number of obs     =         48
                                                 Wald chi2(4)      =   26968.23
Log likelihood =  81.902802                      Prob > chi2       =     0.0000
```

IUR	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
IUR						
DPPIB	.3942711	.1472199	2.68	0.007	.1057253	.6828169
DSDP	-.3388491	.8395712	-0.40	0.687	-1.984378	1.30668
DEDP	-.5762653	.4275151	-1.35	0.178	-1.414179	.2616489
DIDP	-.1589434	.4283501	-0.37	0.711	-.9984941	.6806073
_cons	.8553373	.4419108	1.94	0.053	-.0107919	1.721466
lnsig2v						
_cons	-11.14854	2.070676	-5.38	0.000	-15.20699	-7.090093
lnsig2u						
DPPIB	8.593024	12.65327	0.68	0.497	-16.20692	33.39297
DSDP	48.02311	84.58443	0.57	0.570	-117.7593	213.8055
DEDP	-3.571981	48.029	-0.07	0.941	-97.7071	90.56314
DIDP	43.86633	41.87798	1.05	0.295	-38.213	125.9456
_cons	-49.03676	42.92507	-1.14	0.253	-133.1683	35.09483
sigma_v	.0037942	.0039283			.0004987	.0288673

Le tableau 5 ci-dessus renseigne sur les coefficients d'impact ou coefficients d'élasticité des variables de dépenses publiques (variables indépendantes), et donc quant à leur impact sur l'indicateur unidimensionnel des résultats (variable dépendante). En effet, la variable Dépenses publiques en % du PIB (DPPIB) ainsi que la constante ont un impact positif et significatif sur l'indicateur unidimensionnel des résultats, respectivement de 0,39 et de 0,86. Alors que les variables Dépenses de santé en % des dépenses publiques (DSDP), Dépenses d'éducation en % des dépenses publiques (DEDP) et Dépenses d'infrastructures en % des dépenses publiques (DIDP) ont un impact négatif sur l'indicateur unidimensionnel des résultats dont les chiffres respectifs sont de – 0,34 ; – 0,58 et – 0,16. Toutefois, seul l'impact négatif des Dépenses d'éducation en % des dépenses publiques est significatif au seuil de significativité retenu (5%) ; l'impact négatif des deux autres variables n'étant pas significatif.

Au niveau des paramètres de la fonction des dépenses publiques, les élasticités des variables de dépenses publiques indiquent que, si l'on accroit les DPPIB de 1%, toutes choses restant égales par ailleurs, l'Indicateur unidimensionnel des résultats augmentera de 0,39%. De même, si l'on accroit de 1% la constante (représentant toutes les autres variables ayant un impact sur l'Indicateur unidimensionnel des résultats, mais non reprises dans l'étude), toutes choses restant égales par ailleurs, l'Indicateur unidimensionnel des résultats augmentera de 0,86%. Par contre, si l'on accroit les DEDP de 1%, toutes choses restant égales par ailleurs, l'Indicateur unidimensionnel des résultats diminuera de 0,58%.

Ainsi, la fonction des dépenses publiques estimée dans la présente étude peut s'écrire comme suit :

$$\begin{array}{ccccccc} IUR = & 0{,}86 & + & 0{,}39\ DPPIB & - & 0{,}34\ DSDP - & 0{,}58\ DEDP - 0{,}16\ DIDP \\ & (0{,}4419) & & (0{,}1472) & & (0{,}8396) & (0{,}4275) \quad (0{,}4284) \end{array}$$

Par ailleurs, le tableau renseigne également sur la contribution des différentes variables de dépenses publiques à l'explication du niveau d'inefficience de la fonction de dépenses publiques.

Ainsi, les variables DSDP, DIDP et DPPIB expliquent le plus l'inefficience des dépenses publiques (étant donné que leurs coefficients d'inefficience sont positifs et élevés, et donc respectivement de 48,02 ; 43,87 et 8,59). Toutefois, seul le coefficient d'inefficience des dépenses d'infrastructures est statistiquement significatif. Cela veut dire que les dépenses se rapportant au secteur des infrastructures s'opèrent largement en deçà de la frontière d'efficience, et sont donc sujettes à du gaspillage.

Néanmoins, la variable DEDP contribue à l'explication de l'efficience des dépenses publiques (avec un coefficient d'inefficience négatif de l'ordre de – 3,57), quoique sa contribution n'étant pas significative au seuil de signification retenue par l'étude (5%). En outre, il y a lieu de souligner que les différents résultats mis en exergue par le modèle sont étayés par les travaux antérieurs présentés dans la revue de la littérature. En effet, le fait que les dépenses publiques totales en % du PIB influencent positivement et significativement l'indicateur unidimensionnel des résultats (variable proxy des secteurs prioritaires du développement définis dans le PNSD), est corroboré par Diamond (1989), Ouattara (2007) et Marattin et Salotti (2014).

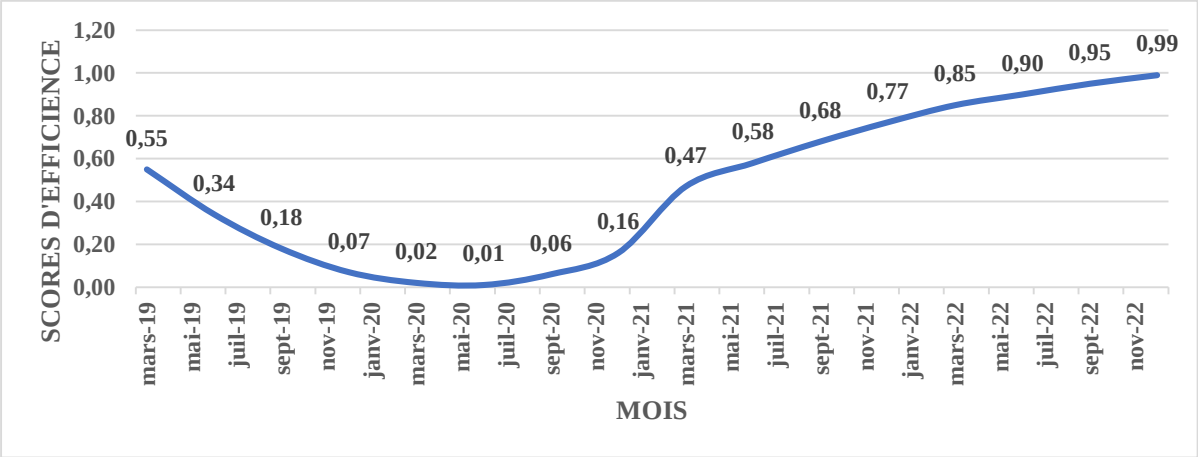
Parallèlement, l'impact négatif des dépenses d'éducation sur l'indicateur unidimensionnel des résultats (secteurs prioritaires de développement) est corroboré par Ojo et Oshikoya (1995), Ghura et Hadjimichael (1996) et Yovo (2017a). L'explication économique cohérente en rapport avec ce résultat repose sur les externalités négatives des dépenses d'éducation sur les résultats globaux de développement. Toutefois, la portée de ces résultats reste limitée en raison de la période d'étude considérée (soit 5 ans), dans la mesure où les effets des dépenses publiques se manifestent sur une période relativement longue.

4.2.2.3 Evolution du score global d'efficience des dépenses publiques

L'utilisation des modèles à frontières stochastiques impose une frontière d'efficience des dépenses publiques idéale ne pouvant pas être dépassée. Et elle a pour valeur maximale 1. Etant donné que le score d'efficience des dépenses publiques varie entre 0 et 1, un score d'efficience limite supérieur d'une valeur de 1 signifie que les dépenses publiques sont totalement efficientes ; ce qui est souvent contraire à la réalité. Toutefois, la littérature en vigueur considère que les dépenses publiques sont efficientes lorsque le score d'efficience se rapproche de 1. Et inversement, les dépenses publiques ne sont pas efficientes lorsque le score d'efficience est proche de 0.

La figure suivante retrace l'évolution mensuelle du score global d'efficience des dépenses publiques de 2019 à 2022. Toutefois, pour des raisons de lisibilité de la figure, les résultats sont affichés par fréquence trimestrielle.

Figure 2 : Courbe d'efficience des dépenses publiques



La figure 2 ci-dessus illustre le fait que l'évolution du score global d'efficience des dépenses publiques n'a pas été stable durant toute la période d'analyse. Ainsi, de mars 2019 à juin 2020, l'efficience des dépenses publiques a fortement diminué (passant d'un score de 0,55 à un score de 0,01). Cela caractérise le degré d'allocation inefficiente, et donc défaillante des ressources publiques

durant cette période. Toutefois, le score global d'efficience des dépenses publiques s'est progressivement relevé de juin 2020 à mars 2021 (passant d'une valeur de 0,01 à 0,47), puis de mars 2021 à décembre 2022 (passant d'une valeur de 0,47 à 0,99). Cette évolution traduit une amélioration progressive de l'efficience dans l'allocation des dépenses publiques.

4.2.2.4 Score moyen d'efficience des dépenses publiques

Le score moyen d'efficience des dépenses publiques caractérise le degré d'efficience avec lequel les ressources publiques ont été allouées (ou encore le degré d'efficience avec lequel les dépenses publiques ont été effectuées), en moyenne, durant la période d'étude. Il est ainsi présenté dans le tableau 6 ci-dessous.

Tableau VI. Résumé des scores d'efficience

Indices sectoriels	Moyenne	Ecart-type	Médiane	Minimum	Maximum	Observations
Score d'efficience	0,47	0,34	0,49	0,01	0,99	48

La lecture du tableau 6 révèle que le score moyen d'efficience des dépenses publiques durant la période d'étude est de 0,47. Cela traduit, en effet, que seules 47% des dépenses publiques effectuées durant cette période se sont avérées efficientes. Et, par ricochet, il en découle que 53% des dépenses publiques réalisées au cours de cette même période n'ont pas été efficientes. Et l'inefficience dont il est question peut traduire à la fois une inefficience d'input tout comme une inefficience d'output. De manière concrète, cela signifie que globalement, les résultats en matière de santé, d'éducation, d'infrastructures et de croissance économique (amélioration du niveau de vie de la population) ont été atteints avec un niveau des dépenses publiques supérieur au niveau optimal des dépenses publiques. Ou encore, pour un niveau donné des dépenses publiques, les résultats en matière de santé, d'éducation, d'infrastructures et de croissance économique ont été faibles.

CONCLUSION

En cette période où le Plan National Stratégique de Développement (2019-2023) de la RDC est arrivé à son terme, il nous a paru opportun de rédiger le présent article dans le but d'évaluer la contribution du Budget de l'Etat dans l'atteinte des objectifs de développement définis dans ce plan quinquennal. Cette ambition a soulevé deux préoccupations spécifiques qui ont fait l'objet de nos recherches tout au long de ce parcours scientifique.

La première préoccupation a concerné la vérification de la cohérence entre la composition des dépenses publiques et les priorités de financement des piliers du PNSD. Cela a fait recours à la méthode descriptive appuyée sur les statistiques tirées dans les lois portant reddition de comptes de 2019 à 2022, et les Etats de suivi budgétaires (ESB à fin septembre 2023) publiés par le Ministère du Budget. L'observation faite à la suite de cette vérification révèle que la composition des dépenses budgétaires (aussi bien en prévision qu'en exécution) n'est pas conforme aux priorités de financement des piliers stratégiques du PNSD.

La deuxième préoccupation s'est focalisée sur l'analyse de l'impact des dépenses publiques sur les secteurs prioritaires de développement définis dans le PNSD. Cette dernière a trouvé sa réponse grâce au concours de l'*approche à frontières stochastiques.* En effet, les résultats de l'estimation du modèle révèlent, tout d'abord, que les dépenses publiques prises globalement (dépenses publiques totales en % du PIB) ont impacté positivement et significativement, soit de 39%, les secteurs prioritaires de développement définis dans le PNSD. Par contre, les dépenses publiques sectorielles (Santé, éducation et infrastructures) ont eu un impact négatif sur les secteurs prioritaires de développement. Toutefois, seul l'impact des dépenses d'éducation s'est révélé significatif (soit de -58%).

Par ailleurs, l'estimation du modèle a également permis de dégager que le score moyen d'efficience des dépenses publiques durant la période d'étude est situé à 0,47. Ce chiffre signifie donc que seules 47% des dépenses publiques effectuées durant cette période se sont avérées

efficientes. Et, par ricochet, il en découle que 53% des dépenses publiques réalisées au cours de cette même période n'ont pas été efficientes.

De manière concrète, cela veut dire globalement que les résultats en matière de santé, d'éducation, d'infrastructures et de croissance économique (amélioration du niveau de vie de la population) ont été atteints avec un niveau des dépenses publiques supérieur au niveau optimal des dépenses publiques. Ou encore, pour un niveau donné des dépenses publiques, les résultats en matière de santé, d'éducation, d'infrastructures et de croissance économique ont été faibles. Aussi, il y a lieu de noter que l'inefficience de la fonction de dépenses publiques est surtout expliquée par les dépenses d'infrastructures.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BOFOYA, K.B. (2021). *Les finances publiques approfondies*, Galimage, Kinshasa.
- CLICHE, P. (2009). *Gestion budgétaire et dépenses publiques : Description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaires du Québec*, Presses de l'Université du Québec, Québec.
- HUART, F. (2016). *Économie des finances publiques,* 2ème édition, Dunod, Paris. https://www.cairn.info/economie-des-finances-publiques--9782100745920.htm.
- KIBUEY, M.F. (1989). *Le budget de l'Etat : Règle et techniques de gestion*, éd. ECA-IRES, Kinshasa.
- MUELLER, D. (2010). *Choix publics : Analyse économique des décisions publiques*, De boeck, Bruxelles.
- PEACOCK, A.T. and WISEMAN, J. (1967). *The growth of public expenditure in the United Kingdom, 1890-1955*, George Allen & Unwin, London.
- TODARO, M. and SMITH, S. (2006). *Economic development, 9th edition*", Pearson – Addison Wesley, United States.
- AFONSO, A. and FURCERI, D. (2010). Government Size, Composition, Volatility and Economic Growth. *European Journal of Political Economy*, Vol. 26, No. 4, pp. 517–532, Available at SSRN:https://ssrn.com/abstract=1699715
- BARRO, R. J. (1991). Economic growth in a cross section of countries. *The Quaterly Journal of Economics*, Vol. 106, No. 2, pp. 407-443.
- BASLE, M. (2012). « *III. Des choix politiques de dépenses publiques* », 7e éd.:43-60. Repères. Paris: La Découverte, Disponible sur https://www.cairn.info/le-budget-de-l-etat--9782707174376-p-43.htm.
- BAUMOL, W. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth : The anatomy of urban crisis. *The American Economic Review*, Vol. 57, No. 3, pp. 415-426.
- BROBROUHNS, G. (1977). « Dépenses publiques et évolution de l'affectation du P.N.B. 1953-1975 ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* 753, no 7: 1-22.https://doi.org/10.3917/cris.753.0001.
- Commission économique pour l'Afrique (2011). *Gérer le développement : le rôle de l'Etat dans la transformation économique*. Rapport économique sur l'Afrique 2011. Addis Abeba.
- Commission économique pour l'Afrique (2015). *La planification au service du développement de l'Afrique : Enseignements, indications et messages à tirer des expériences passées et présentes*. Addis Abeba.
- ROTA-GRAZIOSI, G. et Al. (2021). La qualité de la dépense publique dans les pays en développement : mesure et déterminants. *Études et Documents,* n°6, CERDI.
- Banque Centrale du Congo (2022). Rapport annuel 2021, Kinshasa.
- J-O de la RDC (2022). Loi de Finances n°22/071 du 28 décembre 2022 pour l'exercice 2023, Kinshasa, 2022.