

ANALYSE CRITIQUE DU BUDGET DE L'ÉTAT 2021 EN RD CONGO UN INTERVENTIONNISME ÉTATIQUE DÉFAVORABLE AU DÉVELOPPEMENT

Introduction

Jean-Paul KUMAKETE BUNDJEMBO,
Enseignant à
l'Institut Supérieur de
Développement Rural
(ISDR) de Mbeo/Idiofa
/ RD Congo.
Doctorant en
Économie et
Développement à
L'Université
Catholique du Congo
(UCC).
jpkb14@gmail.com

Il nous paraît important de rappeler d'entrée de jeu que la République démocratique du Congo (RD Congo) est une économie essentiellement budgétaire. Les grands investissements sont l'œuvre de l'État. Pour preuve, le pays ne compte pas d'investisseurs nationaux privés, capables de financer les investissements budgétivores et dont la réalisation requiert des années d'effort. En plus, les investisseurs étrangers se butent au fléau de la corruption à grande échelle qui gangrène depuis plusieurs années l'économie du pays, s'ils n'en sont pas eux-mêmes commanditaires et/ou bénéficiaires.

Par ailleurs, les investissements privés disponibles sont réalisés dans un but commercial et lucratif. L'accès aux services qu'ils offrent n'est à ce point de vue pas à la portée de la grande majorité des Congolais. Par exemple, les écoles (primaires, secondaires, universitaires) et les structures de santé (centres, hôpitaux, pharmacies) privées dispensent le plus souvent des services d'une qualité plus ou moins supérieure à ce qu'on trouve dans des institutions publiques, mais à un coût tout aussi prohibitif pour les gagne-petit.

C'est pourquoi le budget de l'État est un élément important de la planification du développement dans les « pays pauvres », comme nous l'avons mis en exergue dans notre précédent article¹. Inscrit dans le domaine multivarié des finances publiques, le budget de l'État est une somme de montages socio-économiques complexes loin d'être compris facilement par le commun des mortels. Il traduit pourtant, sous une forme chiffrée, sur une période

¹ Cf. Jean-Paul KUMAKETE BUNDJEMBO, « Budget de l'État et planification du développement socio-économique en Républiques démocratique du Congo », in *Congo-Afrique* (Octobre 2022), n°568, pp. 1049-1064.

donnée (généralement une année), les désirs des gouvernants, les besoins des populations et les objectifs élevés de développement d'un pays. La compréhension d'un tel assemblage requiert méthode et logique.

Le budget de l'État 2021 a été élaboré et exécuté dans un contexte particulier de la vie nationale, lié au Covid-19. Face aux chocs de l'offre et de la demande imposés à l'économie mondiale par ce dernier, la plupart des États du monde ont pris des mesures essentiellement budgétaires pour essayer de surmonter les dégâts de la pandémie. Ces mesures ont été et sont encore expansionnistes, et donc de relance. Elles ont pour vocation d'entraîner une augmentation des dépenses publiques, dans le but de redémarrer et de soutenir la croissance et le développement humain.

Dans cette étude, nous tentons de répondre à la question suivante : le budget de l'État 2021 en RD Congo a-t-il été favorable à la croissance et au développement du pays ? Nous nous proposons d'analyser les chiffres de ce budget tels que prévus et réalisés par le Gouvernement congolais, en vue d'identifier les grandes tendances prioritaires de l'action gouvernementale et de découvrir l'orientation du budget concerné en matière de développement du pays. Dans ce sens, nous allons un peu plus nous baser sur l'exécution des dépenses publiques.

Nous partons de l'hypothèse que le budget de l'État 2021 n'a pas favorisé le développement du pays, à cause de la mauvaise gouvernance qui a caractérisé sa gestion et sa faible concentration sur les investissements.

Pour une bonne structure de l'analyse, nous avons choisi d'articuler notre analyse autour de deux points principaux : le débat millénaire entre classiques et keynésiens sur l'interventionnisme étatique est brièvement présenté au premier point ; le second se consacre à l'analyse budgétaire proprement dite.

1. Budget de l'État comme expression interventionniste

1.1. Du concept de budget de l'État

De plusieurs définitions du concept de budget de l'État, nous ne retenons que deux : la définition étymologique et la définition légale. Selon Trotabas et Cotteret, le mot budget dérive du vieux français bougette qui se traduit par « petit sac » ; il prit en Angleterre son sens financier pour désigner « le sac du Roi et le trésor royal qu'il contient »².

La loi quant à elle définit le budget de l'État comme « un document contenant les prévisions des recettes et des dépenses du pouvoir central consolidées avec celles des provinces »³. Il se distingue ainsi du budget de la province⁴ et du budget provincial⁵.

2 Louis TROTABAS et Jean Marie COTTERET cités par Beaujolais BOFOYA KOMBA, *Finances publiques approfondies*, Kinshasa, GALIMAGE, 2011, p. 31.

3 Article 3 point 4 de la Loi N° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques telle que modifiée à ce jour par la Loi N° 18/010 du 9 juillet 2018 (LOFIP) .

4 Il contient « Les prévisions des recettes et des dépenses de la province. » (cf. article 3 point 6 de la LOFIP).

5 Il contient « les prévisions des recettes et des dépenses des entités territoriales intégrées dans celles

Le budget que nous analysons dans cet article couvre uniquement les recettes et les dépenses du pouvoir central de l'année civile 2021 (du 1er janvier au 31 décembre). La consolidation avec les budgets des provinces n'ayant jamais été faite, nous entendons ici par budget de l'État celui du pouvoir central.

I.2. Bref rappel de la littérature sur le budget et les finances publiques

Les finances publiques ont pour objet de permettre à un État de remplir ses missions qui peuvent être régaliennes, entrepreneuriales ou promotionnelles. C'est pourquoi un budget est voté chaque année sous forme d'une *loi de finances*.

Les modalités de mobilisation de recettes et de financement des dépenses peuvent varier d'un pays à un autre, d'une région à une autre, d'une époque à une autre, d'un régime politique à un autre. La présentation tabulaire du budget en recettes et dépenses publiques, que ce soit au niveau central (l'État) ou au niveau provincial (provinces et entités territoriales décentralisées), respecte une certaine structure, conformément à la nomenclature budgétaire en vigueur dans un État. Ce dernier peut recourir aux dépenses publiques pour réaliser certains objectifs économiques et sociaux : c'est sa politique budgétaire, qui constitue l'une des expressions de l'interventionnisme étatique⁶. Cette notion est très abondamment et diversement débattue entre économistes. Phu Nguyen-Van et Thi Kim Cuong Pham parlent de « débat idéologique »⁷. Au-delà de cette dernière considération, nous retenons que ce débat permet d'éclairer certaines décisions prises par les hommes politiques dans leur mode de gestion, bien qu'en pratique, on n'est pas totalement libéral ou keynésien. Les décisions à prendre en faveur ou non de l'interventionnisme peuvent dépendre dans une large mesure des circonstances. C'est peut-être à ce niveau que le débat paraît un peu plus idéologique !

La conception libérale classique⁸ date du XVIII^e siècle jusqu'au début du XIX^e siècle, avec les théories libérales classiques d'Adam Smith, David Ricardo, Jean-Baptiste Say, qui limitaient « l'activité de l'État aux tâches traditionnelles ou à ce que l'on appelle les fonctions régaliennes de l'État »⁹. Les libéraux estiment que le meilleur moyen d'assurer la croissance est de laisser la liberté à l'initiative privée et à la concurrence. Dans cette optique, l'État-gendarme doit s'abstenir de toute activité économique propre et jouer ainsi un rôle mineur dans l'économie, au profit du marché.

de la province. » (cf. article 3 point 5 de la LOFIP).

6 Un constat remarquable est que l'intervention de l'État dans la vie économique contraste, depuis la crise de 1929, avec l'histoire des crises économiques majeures.

7 Voir leur article « Croissance économique et taille du secteur public », in *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe* (Juillet 2017), vol. 36, [pp. 21-24] p. 21. En ligne sur https://opee.unistra.fr/IMG/pdf/bulletinopee_36_finale-article4.pdf, page consultée le 20/06/2019 à 03h54'.

8 Nous pensons aux écoles autrichienne-libertarienne, de Public Choice, des anticipations rationnelles et les Nouveaux classiques.

9 Paul OMANDJI, *Manuel de finances publiques*, Kinshasa, PUC, 2016, p. 25.

La conception keynésienne¹⁰ s'inscrit aux antipodes des idées libérales classiques. John Maynard Keynes, célèbre auteur de la *Théorie générale*¹¹, observant la crise de 1929, notamment, et ses effets, conclut à l'incapacité de l'économie du marché à s'autoréguler. En plus, Emmanuel Combe rappelle que Keynes apporte une véritable révolution dans la pensée économique, en opérant une « triple rupture méthodologique avec la pensée classique »¹². Désormais, avec Keynes, le raisonnement économique est global (macroéconomie, différente de la microéconomie classique), de court terme (différent du long terme classique) et se fonde sur l'hypothèse d'incertitude (différente d'univers certain classique). L'incapacité d'autorégulation du marché, la prise en compte de l'économie dans sa globalité, l'incertitude, etc. justifient les interventions de l'État dans l'économie et le social. L'État-providence joue un rôle stabilisateur et régulateur dans la conception moderne des finances publiques (Adolphe Wagner et John Maynard Keynes). Il soutient la demande ; il peut aussi entreprendre et investir.

Les hypothèses keynésiennes sont remises en question dans les années 1970-1980 par les monétaristes et les nouveaux classiques, suite à l'échec de l'État-providence ; ce qui marqua le retour des politiques libérales. Les monétaristes redoutaient l'effet d'éviction des dépenses publiques et l'illusion monétaire des agents économiques. Selon eux, une intervention conjoncturelle de l'État peut momentanément relancer l'activité économique, en réduisant par exemple le chômage, sans pour autant maîtriser les variations futures du pouvoir d'achat de la monnaie. Les nouveaux classiques quant à eux considèrent l'interventionnisme budgétaire comme inefficace. Ils pensent, d'une part, que les pouvoirs publics utilisent le budget de l'État à des fins propagandistes et électoralistes ; ce qui ne sert pas à réguler l'économie. D'autre part, les déficits budgétaires préconisés par Keynes nuisent à la production suite à la hausse du taux d'intérêt et à la baisse de la demande privée.

Néanmoins, cette remise en question des hypothèses keynésiennes n'a pas tardé à produire des effets inattendus. Plusieurs crises du capitalisme économique libéral se sont succédé à la fin du XX^e siècle et au début du XXI^e siècle¹³. Les réponses à ces crises ont souvent consisté, pour les institutions de Bretton Woods, à imposer des mesures d'austérité aux gouvernements concernés, mais sans résultat probant.

10 Nous pensons notamment aux écoles de la synthèse et du déséquilibre, aux Postkeynésiens, aux Nouveaux keynésiens, etc. qui se retrouvent dans le keynésianisme, bien que certaines nuances soient fréquentes dans leurs points de vue.

11 John Maynard KEYNES, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Trad. Jean DE LARGENTAYE, Paris, Payot, 1963 (1936 pour l'édition originale anglaise).

12 Emmanuel COMBE, *Précis d'économie*, 14^e édition mise à jour, Paris, PUF, 2017, pp. 102-108.

13 Il s'agit notamment de l'effritement du pouvoir d'achat du dollar, de l'amplification des crises de l'endettement des pays en développement et des émergents, de la crise des subprimes, de la crise des dettes souveraines en Italie, au Portugal, en Grèce et en Espagne. On peut aussi inscrire dans ce registre la crise du Covid-19.

C'est ainsi que les différents plans de relance mis en place en Amérique et en Europe ont de nouveau eu recours à l'instrument budgétaire et aux hypothèses keynésiennes, mais de façon plus rationnelle. L'État a besoin de finances publiques saines qui relancent réellement l'économie et qui épargnent les générations futures de l'héritage de la dette, par une maîtrise des dépenses publiques notamment. L'interventionnisme devient réformateur. Une certaine souplesse est exigée dans la gestion des deniers publics. Les réformes voulues couvrent aussi bien l'économique, le social que l'institutionnel.

Cette réémergence du keynésianisme met l'État face à de nouveaux défis liés à l'orthodoxie budgétaire, à la maîtrise des dépenses publiques, à la soutenabilité de la dette, à la transparence, etc.¹⁴

La RD Congo, consciente de ces défis, s'est engagée depuis plus d'une décennie sur la voie des réformes en vue d'assainir ses finances et d'améliorer la qualité de ses dépenses. Certes, beaucoup de choses restent à faire dans ce domaine. Mais, il est juste de reconnaître que la Loi N° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques telle que modifiée à ce jour par la Loi N° 18/010 du 9 juillet 2018 (LOFIP)¹⁵ est une réforme très importante. Cette loi « introduit dans la gestion des finances publiques congolaises un choc culturel important (...) qui porte sur la nouvelle manière de formuler les politiques publiques et la nouvelle manière de gérer les deniers publics »¹⁶.

Le budget de l'État 2021 marque la première décennie de la LOFIP. Examinons son apport dans les lignes qui suivent.

2. Budget de l'État 2021

2.1. Sources et structure des données

Les matériaux qui font l'objet de cette analyse proviennent de sources suivantes : Loi de Finances N° 20/020 du 28 décembre 2020 pour l'exercice 2021 ; Loi de finances n° 21/029 du 31 décembre 2021 pour l'exercice 2022 ; Projet de loi de finances pour l'exercice 2021, octobre 2020 ; Projet de loi de finances pour l'exercice 2022, septembre 2021.

En ce qui concerne la structure des données, nous rappelons que les chiffres issus du budget de l'État obéissent à une certaine nomenclature définie par la loi¹⁷. Il y a d'une part les recettes et de l'autre les dépenses telles que définies respectivement par les articles 34 et 37 de la LOFIP.

14 Grégoire BAKANDEJA wa MPUNGU et al., *Les finances publiques en République démocratique du Congo. La longue croisade pour une gouvernance financière débarrassée des démons de la corruption et du détournement des deniers publics*, Bruxelles, Bruylant, 2020, passim.

15 Les résultats des réformes engagées avant la LOFIP étaient souvent décevants. Le cas de celles de novembre 1963 et de juin 1967, longuement commentées par H. LECLERCQ, « L'évolution des finances publiques de 1966 à 1969 », in *Cahiers Economiques et Sociaux* (1969), n° 2 & 3, pp. 147 – 195.

16 VICE-PRIMATURE, MINISTERE DU BUDGET / RDC, *Dix questions pour comprendre les aspects budgétaires de la loi relative aux Finances Publiques*, p. v.

17 Voir MINISTERE DU BUDGET / RD CONGO, *Nomenclature budgétaire de la RDC. Edition 2015*, (2 tomes) Tome I – Recettes et Tome II – Dépenses, Kinshasa, Octobre 2015.

L'article 37 affiche une classification économique des dépenses publiques très intéressante pour les analyses. Par ailleurs, la classification administrative des dépenses publiques est aussi intéressante. Par elle, nous pouvons facilement distinguer la part budgétaire de chaque administration, de la Présidence de la République jusqu'au Parlement, en passant par les différents Ministères.

2.2. Méthodologie

Essentiellement statistique, la méthodologie de cette étude nous permet d'identifier les grandes structures des dépenses et des recettes publiques. Concernant les recettes publiques, l'élément important à rechercher est la capacité de mobilisation interne des recettes par l'État congolais et ses régies financières en vue du développement du pays. L'apport extérieur en appui et/ou en prêt budgétaire est aussi observé en vue de déceler la capacité de l'État congolais à mobiliser les ressources externes. Quant aux dépenses publiques, le premier exercice consiste à rassembler les dépenses d'investissement d'une part et celles de consommation de l'autre, en prévisions et en réalisations. En deuxième lieu, un tableau général réparti en trois branches affiche les taux de réalisation de différentes dépenses publiques pour comprendre la manière dont les finances de l'État ont été affectées durant l'année 2021.

Les mesures sur lesquelles nous nous basons sont la taille et le taux d'exécution des recettes et des dépenses publiques. La taille concerne les chiffres tels que définis dans le budget. Le taux d'exécution s'obtient en comparant les réalisations aux prévisions. Sont bien gérées, les dépenses publiques dont les taux de réalisation s'approchent de 100 % sans dépassement. Nous avons choisi de présenter les outputs sous forme de graphiques à bâtons, en vue de faciliter la comparaison et la lecture.

L'analyse de la concentration par l'indice de Gini et la courbe de Lorenz complète ce tableau en affichant la répartition, égalitaire ou non, des fonds publics entre administrations.

Quelques ratios significatifs sont aussi calculés en vue de rendre compte du volume de l'activité économique de l'État : les « ratios de santé financière » et ceux de « l'emprise sur l'économie »¹⁸. Leur calcul porte sur quelques lignes des dépenses spécifiques rapportées au PIB, sauf le ratio d'autonomie financière qui ne fait pas intervenir ce dernier.

- ◆ Les **ratios financiers** permettent une analyse plus fine des actifs et passifs de l'État ainsi que des dettes publiques :

→ Le **ratio d'autonomie financière** =
$$\frac{\text{Ressources (hors emprunt, dons et legs)}}{\text{Dépenses totales}}$$

18 P. KIBUEY MULAMBU, *Les finances publiques. Emploi, drainage, circulation des fonds publics*, Kinshasa, Editions « Académie U », 2017, pp. 293-296 ; Patrick MAKALA NZENGU, *Questions approfondies des finances publiques*, Kinshasa, CRIGED, pp. 182-202.

→ Le **ratio d'endettement** = $\frac{\text{Dette publique}}{\text{PIB}}$, dégage les possibilités futures d'endettement.

♦ Les **ratios de l'emprise sur l'économie** permettent de mesurer l'intrusion des finances publiques dans l'économie publique ou dans l'économie nationale :

→ Le **ratio de pénétration** = $\frac{\text{Dépenses publiques}}{\text{PIB}}$, indique le degré de l'emprise des finances publiques dans l'économie ;

→ Le **ratio de prélèvements publics totaux** = $\frac{\text{Prélèvements publics totaux}}{\text{PIB}}$,

mesure la charge financière brute ou la pression financière globale supportée par l'économie nationale au cours d'un exercice fiscal.

En plus de ces ratios, peut être estimé un indice de performance global des dépenses publiques¹⁹. L'une des composantes importantes de cet indice global, c'est l'indice partiel qui rapporte les dépenses en capital aux dépenses courantes en vue d'évaluer l'équivalence arithmétique de ces deux groupes de dépenses. Nous pouvons ainsi savoir, à partir d'un budget voté et exécuté, la frontière possible qu'aurait atteinte ou dépassée un franc congolais affecté aux dépenses en capital par rapport aux dépenses courantes. Placer les dépenses en capital au numérateur implique l'importance qu'un pays en développement doit accorder à ce type de dépenses, tout en retenant que les dépenses courantes sont aussi nécessaires pour la vie nationale. Plus performantes sont les dépenses publiques d'un pays, lorsque cet indice gravite autour de 1.

Il va sans dire que cet indice vient en quelque sorte compléter et corriger le critère de jugement basé sur les taux de réalisation des dépenses publiques, en introduisant une note de la qualité desdites dépenses.

2.3. Résultats obtenus

2.3.1. Mobilisation des recettes publiques

En 2021, le budget général de la RD Congo est voté initialement en équilibre des recettes et des dépenses publiques à 14 620,52 milliards des francs congolais (soit 6,9 milliards USD), avant d'être revues à la hausse à 16 621,58 milliards des francs congolais (soit 8,3 milliards USD) par une loi de finances rectificative. La figure suivante nous montre l'état général des prévisions et des réalisations en pourcentage des recettes publiques au cours de l'année en exergue.

¹⁹ Nous précisons ici que cet indice est en construction dans notre thèse en cours d'élaboration. Toute la théorie qui s'y rapporte est exposée en bonne place dans ladite thèse.

Figure 1 : Les recettes publiques de la RD Congo en 2021



Source : Élaborée par nous, sur base des données récoltées (cf. supra).

Les prévisions budgétaires votées représentent les 100 % de l'enveloppe budgétaire. Elles sont réalisées à hauteur de 94,63 %. Ces réalisations comportent plus de 80 % des recettes internes.

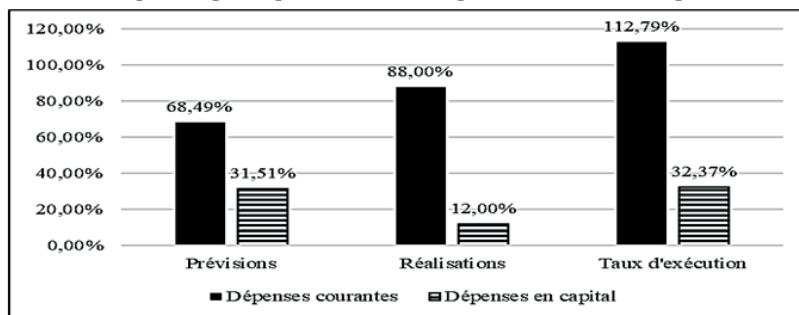
2.3.2. Exécution des dépenses publiques

À parts égales dans les prévisions, les dépenses publiques sont exécutées à des degrés très divers. Nous notons les dépenses non ou faiblement exécutées, celles exécutées plus ou moins dans le respect des crédits et celles exécutées au-delà des crédits alloués.

Globalement, l'exercice budgétaire 2021 s'est soldé sur un déficit qui varierait entre 162,84 et 255,76 milliards des francs congolais enregistré à la quatrième semaine du mois de décembre de ladite année²⁰.

La figure suivante nous offre une lecture des prévisions, réalisations et taux d'exécution des dépenses courantes et des dépenses en capital.

Figure 2 : Les dépenses publiques en 2021 – dépenses courantes, dépenses en capital



Source : Idem.

Nous lisons dans ce graphique qu'en 2021, aussi bien en prévisions qu'en réalisations, les dépenses courantes viennent toujours de loin devant les dépenses en capital, à tel point que le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement a atteint 112,79 % contre seulement 32,37 % des dépenses d'investissement, déjà faiblement représentées dans les prévisions.

L'analyse de la composition des dépenses publiques par administration apporte plus de lumière sur les réalisations de l'année. Trois tranches sont

²⁰ Situation provisoire présentée par le MINISTÈRE DES FINANCES / RD CONGO cité par CONGO CHALLENGE, *Évolution de la situation économique et politique en République démocratique du Congo, Le mensuel* (Décembre 2021), n° 56, p. 33 ; *Bulletin économique quadrimestriel* (Décembre 2021), n° 8, p. 45.

présentées ci-dessous : la tranche des dépenses exécutées à plus de 100 % des prévisions, celle des dépenses exécutées entre 50 et 99 % et celle des dépenses exécutées à moins de 50 %. Elles sont suivies de l'analyse des proportions budgétaires de quelques administrations.

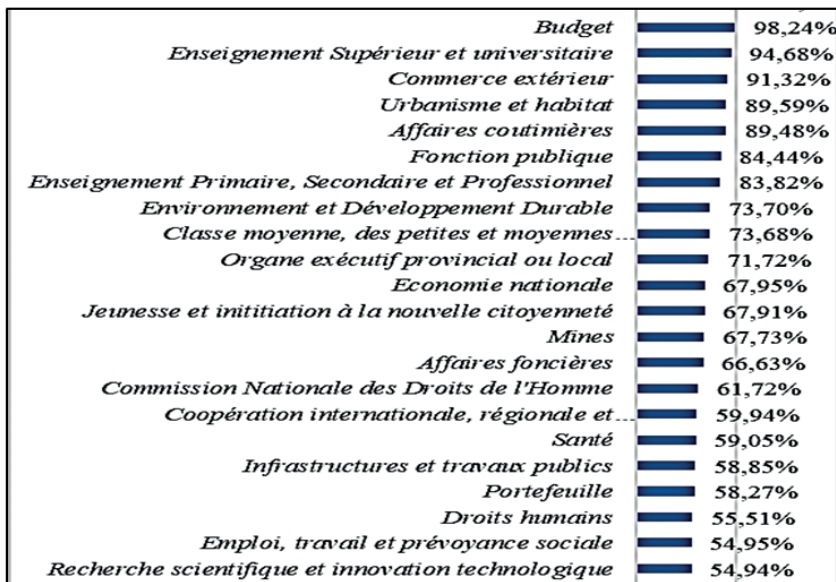
Figure 3 : Exécution des dépenses publiques par administration en 2021 ($\geq 100\%$)



Source : Idem.

En 2021, 22 administrations ont dépassé leurs prévisions budgétaires. Les sports et loisirs représentent les plus importants dépassements de l'année en question, suivis de la justice, de la Présidence de la République, des affaires étrangères. On retrouve aussi dans cette catégorie l'Assemblée Nationale, le Sénat, la Primature et la Cour des comptes ; bref, la plupart des administrations faîtières du pays (Présidence de la République, Assemblée Nationale, Sénat, Primature notamment) ont dépassé les crédits qui leur ont été alloués au cours de l'année 2021, les unes légèrement, les autres très gravement.

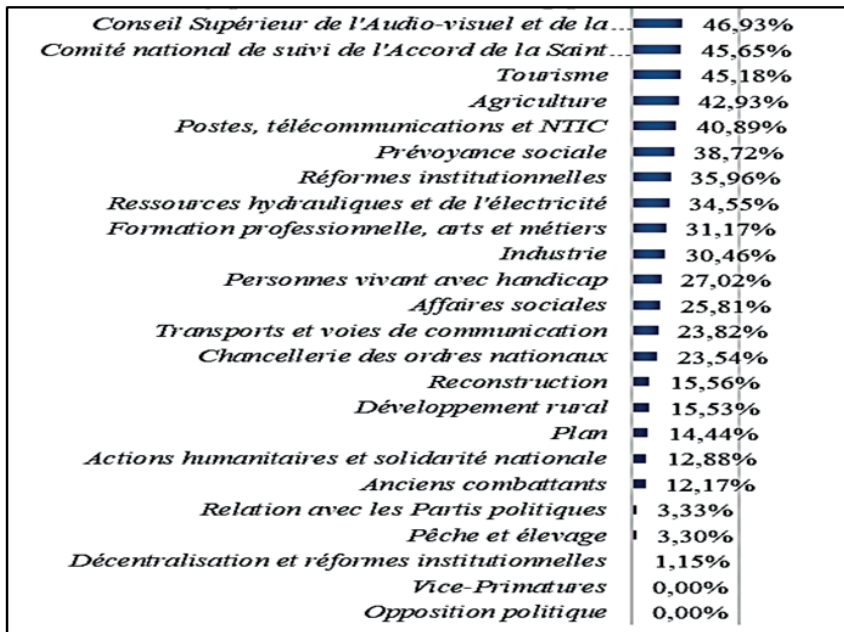
Figure 4 : Exécution des dépenses publiques par administration en 2021 (50-9 %)



Source : Idem.

Comme les précédentes, 22 administrations ont consommé leurs crédits budgétaires entre 50 et 99 %. On retrouve dans cette catégorie certaines lignes d'investissement de long terme comme l'éducation et la santé.

Figure 5 : Exécution des dépenses publiques par administration en 2021 (< 50)

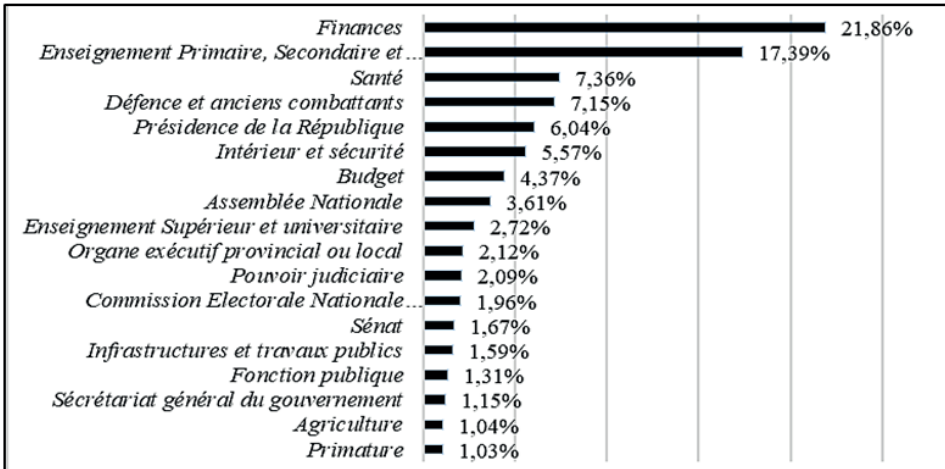


Source : Idem.

Cette dernière catégorie reprend les 24 administrations dont les dépenses ont été exécutées en-dessous de la moitié. On y retrouve la plupart des dépenses d'investissement de long terme, ayant un impact réel sur l'amélioration des conditions de vie des populations.

Pour compléter ce tableau, voyons à présent les parts budgétaires de quelques administrations publiques ayant atteint au moins 1% du budget exécuté.

Figure 6 : Parts budgétaires de quelques administrations



Source : Idem.

Certaines administrations ayant dépassé très largement leurs crédits initiaux ne se retrouvent pas ici, leurs parts budgétaires étant faiblement représentatives de l'enveloppe budgétaire globale exécutée. C'est le cas, par exemple, des sports et loisirs, exécutés à 482,83% mais représentant seulement 0,58% du budget total, tout comme l'aménagement du territoire exécuté à 107,93% pour seulement 0,05% du budget total. D'autres administrations, par contre, à l'instar des institutions faïtières du pays, sont bel et bien présentes ici et là.

Le calcul de l'indice de Gini sur la répartition de l'enveloppe budgétaire totale nous donne 79,33% ; ce qui signifie que les ressources sont très inégalement réparties entre administrations. Ainsi, la courbe de Lorenz indique que seulement 26% de ces administrations consomment 90% du budget total.

2.3.3. Calcul de quelques ratios significatifs

Avant de calculer les différents ratios, il nous paraît important de présenter succinctement la cadre macroéconomique dans lequel le budget 2021 a été voté et exécuté.

Tableau 1 : Cadre macroéconomique de la RD Congo en 2020 et 2021

Libellé	2020	2021	Δ
PIB nominal (milliards de FC)	90 181,05	106 311,82	15,17
PIB réel (milliards de FC)	12 883,01	15 407,51	16,38
Taux de croissance (%)	1,70	4,90	65,31
Déflateur du PIB	7,00	6,90	-1,45
Taux d'inflation moyen (%)	10,20	10,90	6,42
Taux d'inflation fin période (%)	15,76	6,00	-162,67
Taux de change moyen (FC/USD)	1 851,50	2 006,70	7,73
Taux de change fin période (FC/USD)	1 971,80	2 041,60	3,42

NB : Les chiffres en italique ont été calculés par nous sur base des données disponibles.

Légende : PIB = Produit Intérieur Brut ; FC = Francs Congolais ; USD = Dollars américains ; % = pourcentage ; $\Delta\%$ = taux d'évolution.

Source : CPC/MINISTÈRE DU BUDGET / RD CONGO, *Exposé général du projet de loi de finances de l'exercice 2022*, Document 2, Kinshasa, septembre 2021, Annexes ; MINISTÈRE DU PLAN / RD CONGO, juin 2022, cité par MINISTÈRE DU BUDGET / RD CONGO, *Cadre Budgétaire à Moyen Terme 2023-2025*, Draft, Kinshasa, juin 2022, p. 18.

À partir de la connaissance du PIB, notamment, nous pouvons calculer les différents ratios pour l'année 2021.

- ♦ En ce qui concerne les **ratios financiers**, nous avons obtenu le ratio d'autonomie financière de 0,820 et celui d'endettement de 0,144 ;
- ♦ En ce qui concerne les **ratios de l'emprise sur l'économie**, nous avons trouvé le ratio de pénétration à 0,142 et celui de prélèvements publics totaux à 0,121.

2.3.4. Calcul de l'indice partiel de performance des dépenses publiques

En 2021, cet indice est de 0,130. Ce qui signifie que les dépenses courantes dépassent de 87 % les dépenses en capital.

2.4. Discussion

2.4.1. Lecture des résultats

L'analyse du budget de l'État 2021 de la RD Congo nous permet de tirer plusieurs leçons de la gestion des deniers publics dans ce pays potentiellement riche, mais réellement pauvre. Nous discutons les résultats en suivant trois pistes : tout d'abord la mobilisation des recettes publiques, ensuite l'affectation des ressources publiques, enfin l'emprise des finances publiques congolaises sur l'économie.

La mobilisation effective des recettes publiques en 2021 est faite à hauteur de 94,63 % par rapport aux prévisions, avec plus de 80 % des recettes internes. C'est une performance qu'il convient de saluer. L'État congolais déploie de plus en plus d'efforts en matière de mobilisation des recettes internes. Mais, lorsque nous essayons de pousser l'analyse plus loin, nous constatons que cette performance s'annule pour des raisons que nous avons évoquées dans un article précédent²¹. Ces recettes sont faibles comparativement aux besoins de développement du pays. Dans une petite économie ouverte dont la pression fiscale est faible, l'assiette fiscale est réduite. Avec un système d'imposition déclaratif et autoliquidatif, il est évident que la voie soit ouverte à plusieurs fraudes, la tendance pour les agents économiques ayant souvent été égoïste.

L'État congolais souffre encore d'un manque de maîtrise de sa fiscalité, à tel point qu'il augmente le nombre d'impôts et taxes sans trop chercher à rationaliser ceux qui peuvent être très rentables à l'instar de la TVA (taxe sur la valeur ajoutée). Le fait que cette taxe à la consommation ne soit pas contrôlée en temps réel par l'administration fiscale, le système n'étant pas informatisé de bout en bout, fait perdre au pays des entrées importantes.

Dans le même ordre d'idées, nous notons les multiples exonérations et exemptions dont sont bénéficiaires les investisseurs étrangers majoritairement. Ces mesures fiscales privent l'État d'une partie de ses moyens pendant un certain temps. Elles se justifieraient si les investisseurs arrivaient à soutenir efficacement la demande locale, par exemple en intervenant dans des secteurs à forte capacité d'absorption de main-d'œuvre et en fournissant des biens et services de qualité à des prix abordables. Pour justifier leur inefficacité, il n'est pas rare d'entendre ces investisseurs évoquer la morosité du climat des affaires congolais et les péripéties de l'environnement économique international.

Les apports extérieurs sous forme d'aides et de prêts sont tout aussi faibles. Pourtant, le pays en a énormément besoin pour ses grands investissements. Avec un ratio d'endettement de 14 % en 2021, la RD Congo est un pays faiblement endetté. Il va sans dire que les possibilités d'endettement de la RD Congo sont très larges, dans les conditions actuelles. Mais, il faut éviter que les mains sales s'y mêlent, au risque d'endetter le pays sans cause et de laisser ainsi un fardeau de dette inutile aux générations futures. La RD Congo a déjà connu une douloureuse expérience de la prédation de sa classe politique. Des ouvrages documentés existent à ce sujet.

Concernant les dépenses publiques, nous avons souligné dans notre article du mois d'octobre 2022²² qu'elles sont inégalement réparties entre

21 Jean-Paul KUMAKETE BUNDJEMBO, « Budget de l'Etat et planification du développement socio-économique en République démocratique du Congo », in *Congo-Afrique* n°568 (octobre 2022), pp. 1049-1064.

22 Jean-Paul KUMAKETE BUNDJEMBO, *Op. cit.*

les besoins de fonctionnement et ceux d'investissement, aussi bien en prévisions qu'en réalisations. L'examen du budget de l'État 2021 confirme bien cette tendance. Deux problèmes peuvent cependant être distingués à ce propos. Le premier est relatif à la taille des dépenses publiques et le second à la structure de ces dernières. La taille des dépenses publiques se conforme à la mobilisation des recettes. Nous rappelons que le budget de l'État en RD Congo est voté en équilibre des recettes et des dépenses publiques. La structure quant à elle concerne l'affectation des recettes dans différents besoins du pays. Ici, la RD Congo éprouve d'énormes difficultés.

Certains analystes estiment qu'« il est communément admis qu'une bonne affectation des ressources de l'État dans le secteur productif augmente le niveau de l'activité économique et par conséquent accroît le volume de la matière imposable »²³. Ils ajoutent que « ce n'est pas le volume des dépenses qui est la cause de la détérioration de l'économie, mais plutôt sa composition »²⁴. Nous comprenons que le budget de l'État, quelle que soit sa taille, peut donner de bons résultats en termes de développement humain s'il est bien structuré, bien réparti et bien géré. Qui plus est, les affectations des fonds publics bien pensées ouvrent de nouvelles perspectives des recettes publiques. Malheureusement, pour le cas de la RD Congo, en 2021, les recettes publiques n'ont pas été bien affectées.

Les dépenses courantes sont de loin supérieures aux dépenses en capital. L'indice partiel de performance des dépenses publiques est estimé à 0,130 (exécution) ; ce qui signifie un écart très significatif de 87 % entre les dépenses courantes et les dépenses en capital au profit des premières. Celles-ci ne sont pas seulement trop élevées dans la répartition du budget, elles connaissent aussi des dépassements très importants dans leur exécution (cf. figure 3 supra), contrairement aux dépenses en capital (cf. figures 4 et 5 supra). Le budget de l'État 2021 n'a pas dérogé à la tradition.

L'exercice a été clôturé sur un déficit budgétaire très important, consécutif à la diminution des recettes publiques concomitamment à une augmentation des dépenses publiques, dans le non-respect total du pacte de stabilité signé par le pays.

La question des dépassements budgétaires ouvre le débat de la gouvernance publique. Un dépassement constitue-t-il ou non un signe de mauvaise gestion ? La réponse à cette question peut paraître ambiguë. La LOFIP définit les crédits évaluatifs, provisionnels et limitatifs²⁵. Les crédits évaluatifs ne sont pas plafonnés et peuvent être dépassés sans autorisation préalable du législateur : le cas des dépenses de la dette. Les crédits provisionnels sont liés aux événements imprévus et aux cas de force majeure : dépenses relatives aux catastrophes naturelles, à la réception

23 Patrick MAKALA NZENGU, *Op. cit.*, p. 124.

24 KALONJI NTALAJA cité par Patrick MAKALA NZENGU, *Op.cit.*, p. 125.

25 Articles 3 points 14, 15 et 16 et articles 38 à 41 de la LOFIP.

des personnalités étrangères, aux élections ou à l'entretien des prisonniers. Les crédits limitatifs sont plafonnés et ne peuvent être dépassés au cours de l'année : dépenses du personnel ou de fonctionnement.

En règle générale, les crédits budgétaires, quels qu'ils soient, sont par nature limitatifs. Les cas des crédits provisionnels et évaluatifs sont des exceptions. Mais, il s'avère que là où le mode de gestion est orienté vers le détournement des deniers publics à des fins occultes, les exceptions supplantent la règle. La plupart des dépenses qui ont connu des dépassements notables en 2021 ne se retrouvent pas dans le cadre des crédits évaluatifs. Quand bien même il en aurait été le cas, il est de bonne moralité que le Gouvernement mette le peuple au courant de nouveaux besoins des dépenses par l'entremise de ses représentants. Somme toute, le dépassement budgétaire est une faute de gestion, source des déséquilibres financiers et comptables.

Lorsque nous essayons de nous intéresser à la répartition des fonds entre les différentes administrations publiques, nous constatons une forte concentration des crédits (90%) dans un petit nombre de celles-ci (26%). Certaines d'entre ces administrations surconsommant les crédits budgétaires au point de vider les caisses de l'État sans trop penser aux autres. Ceci démontre un manque d'équité et de justice sociale. C'est aussi un signe manifeste d'une mauvaise gestion des deniers publics. Tout se passe comme si le contrôle et la sanction n'existent pas.

Pourtant, le législateur a prévu trois niveaux de contrôle des finances publiques²⁶. Le contrôle administratif est effectué par le contrôleur budgétaire, l'ordonnateur, le comptable public et l'Inspection Générale des Finances (IGF). Le contrôle juridictionnel est l'apanage de la Cour des comptes. Le contrôle parlementaire est un contrôle politique exercé par le Parlement. La loi prévoit aussi des sanctions disciplinaires, civiles et/ou pénales pour des cas de malversations dans la gestion des fonds publics.

Le travail de contrôle est facilité par le législateur lui-même, qui prévoit plusieurs étapes (engagement, liquidation, ordonnancement et paiement) d'exécution des dépenses publiques. Les traces sont ainsi gardées à plusieurs niveaux. Malheureusement, les instances habilitées à contrôler l'exécution du budget de l'État n'arrivent pas à le faire correctement, étant donné qu'elles en sont elles-mêmes grands bénéficiaires. En plus, il faut reconnaître que les différents niveaux de contrôle ne s'intègrent pas et la coopération entre les instances de contrôle et celles de sanction est quasi inexistante. Tout cela rend le travail de contrôle inefficace.

Les alertes d'une mauvaise gestion des finances publiques ne manquent pas. À un moment donné, un Conseiller spécial du Chef de l'État avait estimé que le pays perdait annuellement plus ou moins 15 milliards de dollars américains, alors qu'il a toujours eu du mal à atteindre la barre de

²⁶ Voir articles 111 à 127 de la LOFIP (Loi relative aux finances publiques).

10 milliards de dollars américains de budget²⁷. Le même Conseiller spécial a déposé en son temps une liste des détourneurs au Parquet sans qu'aucune action ne soit menée à leur rencontre, jusqu'à ce jour. Ainsi, tout est fait pour que, même dans l'hypothèse d'une mobilisation suffisante des recettes publiques, les efforts s'annulent ou presque. Les recettes mobilisées sont soit mal affectées, soit simplement détournées. Les efforts des régies financières et les aides et prêts financiers éventuels n'auront dans ce cas servi à rien.

Une autre difficulté majeure se trouve au niveau de la comptabilité nationale, qui n'est pas unifiée, à telle enseigne que les structures qui interviennent dans la chaîne de la dépense fournissent souvent des chiffres différents sur les objets identiques. Depuis plusieurs années, la Direction Générale des Politiques et Programmation Budgétaire (DGPPB) du Ministère du Budget rappelle « aux acteurs de la chaîne de la dépense que la Banque Centrale du Congo (BCC) ne renvoie plus les avis de débit depuis janvier 2019 alors qu'elle est censée les rendre disponibles dans la chaîne »²⁸.

La somme de ces inefficacités ne permet pas aux finances publiques congolaises d'avoir une emprise sérieuse sur l'économie. Le ratio de pénétration n'était que de 0,142 en 2021, et celui de prélèvements publics totaux se situait à 0,121. Dans un pays où les valeurs nominales et réelles du PIB et des dépenses publiques sont faibles, ces ratios sont insignifiants pour permettre à l'État d'avoir la possibilité d'intervenir efficacement dans l'économie. Aucun observateur averti ne peut s'étonner de voir qu'en RD Congo les structures socio-économiques de base sont quasiment toutes mal développées, voire détruites.

L'argent public qui aurait dû servir à la construction des écoles, des hôpitaux et centres de santé, des routes, des édifices et bâtiments publics, des habitats sociaux, etc. est investi ailleurs, dans des lignes budgétaires faciles à justifier, le fonctionnement des bureaux et institutions multiples dont l'efficacité et l'importance pour la vie de la nation restent à justifier. Par conséquent, il n'y a pas de développement possible.

Les résultats de l'analyse du budget de l'État 2021 renforcent les multiples conclusions de ceux qui ont pensé depuis longtemps que la gestion des deniers publics en RD Congo est une gestion prédatrice qui ne se fonde sur aucun repère sérieux. Ceux qui ont la gestion des affaires publiques agissent selon leur bon gré, sans contrainte, même si la loi impose une discipline stricte sur toute la ligne.

Nous ne pouvons pas en rester là. La RD Congo éprouve d'énormes besoins de développement. Son budget doit lui permettre de les couvrir. Mais, pour y arriver, il faut changer de façon de gérer les deniers publics.

27 Le budget de l'État 2023 est voté à hauteur de 16 milliards de dollars américains. Les premières analyses sont divisées quant aux motivations réelles d'une telle explosion spectaculaire d'une année à l'autre : développementistes ou politiciennes ? L'avenir nous le dira !

28 Cf. différents *Commentaires sur les États de suivi budgétaire (situation provisoire)* qui accompagnent l'exécution mensuelle du budget de l'État.

2.4.2. Propositions

Nous réitérons les propositions faites dans notre précédent article²⁹ que complète l'actuel, à savoir : l'inscription de la gestion budgétaire dans une vision de long terme, le renversement de la tendance de prévision et d'exécution des dépenses publiques, la création d'un poste budgétaire pour répondre des imprévus et des aléas. Ces propositions sont nécessaires, mais pas suffisantes, pour essayer de corriger la gestion budgétaire de la RD Congo.

À ces premières propositions, nous ajoutons l'obligation de résultats comme mode de gestion des finances publiques. Il s'agit là simplement d'une application stricte de la loi sur les finances publiques et sur les marchés publics en RD Congo. La réforme est là, mais personne ne veut l'appliquer. Parce qu'il n'y a aucune contrainte qui pèse sur les acteurs.

En plus, les dépassements budgétaires sans autorisations préalables du Parlement ou sans justification valable doivent être érigés en crime économique et donc punissables par la loi. La RD Congo est un État à très fort besoin de financement. L'argent du peuple doit répondre des besoins de son développement, au lieu d'enrichir sans cause les acteurs publics véreux.

La RD Congo doit explorer aussi toutes les voies innovantes de financement de son développement. Les systèmes d'évaluation et de mobilisation des recettes qui ont montré leurs limites doivent être abandonnés, tout comme les modalités d'affectation de l'argent public qui ne prêtent aucune attention à l'intérêt général.

Conclusion

Dans une économie essentiellement budgétaire à l'instar de la RD Congo, il s'entend que bien réparties, les recettes et les dépenses publiques se nourrissent mutuellement. Lorsque les recettes de l'État sont affectées dans des projets d'investissement productifs, elles créent des recettes futures tout en étant dépensées. Ces projets participent ainsi à l'amélioration du niveau et des conditions de vie des populations. Malheureusement, l'examen du budget de l'État 2021 a montré tout le contraire.

Grâce à cette étude, nous avons identifié de façon plus précise les grandes tendances prioritaires de l'action gouvernementale, orientées vers le fonctionnement au détriment de l'investissement. Les faits ont démontré que la gestion des finances publiques de la RD Congo est marquée par une mauvaise gouvernance caractéristique. L'insuffisance des recettes publiques suite à une évaluation discutable, leur mauvaise répartition entre les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement, les dépassements budgétaires notables pour les dépenses courantes, etc. constituent des fautes de gestion qu'il va falloir considérer comme telles. Cela ne peut

²⁹ Jean-Paul KUMAKETE BUNDJEMBO, Op. cit.

favoriser ni la croissance ni le développement du pays. Notre hypothèse de travail est ainsi confirmée.

La gestion budgétaire est pourtant encadrée par la loi. Mais, il apparaît dans la pratique que celle-ci souffre d'une certaine mollesse, étant donné que les infractions financières sont rarement punies en RD Congo. Le travail de l'IGF ces dernières années est très louable, voire celui de la Cour des comptes. Cependant, tout cela constitue simplement des dénonciations qui ne sont pas suivies de procédures judiciaires appropriées à l'encontre des présumés détournateurs des deniers publics, lesquelles procédures devraient aboutir aux sanctions appropriées une fois les infractions établies.

Nous notons à la fin de cette réflexion que l'analyse budgétaire est un exercice complexe, voire très complexe. Cette étude n'aborde malheureusement pas toute cette complexité. Elle ne prend pas en compte les corrélations entre les dépenses publiques et la croissance ou l'indice de développement humain du pays. Une telle entreprise apporterait des justifications plus précises de l'importance ou non de chaque ligne de dépense inscrite dans le budget de l'État. L'importance de ce dernier n'est plus discutable, mais les lignes de ses dépenses sont justifiables. Cette recherche serait encore plus informative si elle procédait par une comparaison approfondie de plusieurs exercices budgétaires, sur une série chronologique plus ou moins longue. Tout cela peut faire l'objet d'autres papiers dans le futur. Pour l'instant, nous voulons que le budget de notre pays ait un sens, c'est-à-dire qu'il doit financer en toute efficacité et en toute efficience le développement humain. Les voies pour y parvenir ne manquent pas, seule la volonté des acteurs manque !■

