

INSTABILITÉ DU BUDGET PUBLIC ET SON IMPACT SUR LA MASSE SALARIALE DES AGENTS ET FONCTIONNAIRES DE L'ETAT EN RD CONGO

I. Revue de la littérature théorique et empirique

**KAZADI MBUYAMBA
Kevin**

Docteur en Economie
et Développement
de l'Université
Catholique du Congo/
UCC, Agrégé de
l'Enseignement
Secondaire du degré
supérieur.
Chercheur dans
le domaine de
finances, et économie
quantitative.
kevinkmrz@gmail.com

Nous voulons aborder l'approche théorique et empirique de la notion du budget. L'accent est mis sur sa définition et sur l'étude de corrélation entre le budget de la RDC sur la masse salariale des agents et fonctionnaires de l'Etat pour la période de 2008 à 2018.

I.1. Les origines du budget public

D'où provient l'expression « budget de l'Etat » ? Le mot budget provient du gaulois (langue parlée par les ancêtres français) « bouge » puis de l'ancien français « bougette ¹ », qui désignait une petite bourse accrochée à la ceinture de l'habit d'une personne, contenant de la menue monnaie lui permettant de faire face aux dépenses prévisibles de la journée. Ensuite, il a été exporté en Angleterre, au Moyen-âge, où il désignait le sac du chancelier à l'Échiquier dans lequel il présentait au Parlement les comptes et les autres pièces justificatives. Ce terme a pris progressivement le sens actuel de « budget ». Signalons que ce vocable avait disparu de la langue française durant plusieurs siècles et il y était revenu au XVIII^e siècle, par le canal de la langue anglaise, revêtu d'un nouveau sens.

I.2. Budget de l'Etat : définitions

Plusieurs auteurs ont défini la notion de budget de l'Etat. Nous allons nous atteler sur la définition de Maurice Duverger, de Gaston Jeze et celle proposée par les dictionnaires Larousse et des sciences économiques et sociales.

Selon Gaston Jeze, le budget de l'Etat désigne l'acte descriptif des ressources et des charges. La Loi

1 M. DUVERGER, *Institutions Financières*, Paris, PUF, 1960, p. 22.

organique relative aux lois de finances en donne la définition suivante : « le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat »². Selon le dictionnaire Larousse, le budget est un ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et les charges de l'Etat, des autres collectivités publiques et des établissements publics. Il est également compris comme l'ensemble des recettes et des dépenses³. Pour le dictionnaire d'économie et de sciences sociales, le budget de l'Etat est un document retraçant l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat pour une année civile⁴. Pour Maurice Duverger, le budget de l'Etat reprend l'équilibre entre les recettes et les dépenses d'un Etat⁵.

Comme nous le remarquons, malgré diverses définitions proposées par ces auteurs, trois concepts reviennent en récurrence. Il s'agit des recettes, des dépenses et de l'équilibre. Nous soutenons la définition proposée dans le dictionnaire des sciences économiques qui semble toucher à la fois ces trois concepts.

Ainsi, l'instabilité budgétaire en RDC est liée aux déséquilibres macroéconomiques expliqués par les agrégats tels que le taux de change et celui de l'inflation qui, d'une part, affectent la réalisation d'un budget stable et, d'autre part, pèsent sur les coûts sociaux de la vie des agents et fonctionnaires de l'Etat. Le budget en RDC est rarement en équilibre ; il est très souvent déficitaire suite à la faible mobilisation des recettes et de déséquilibre macroéconomique constaté.

À titre d'illustration : un budget de 5000\$ exécuté en 2016 au taux de 1900 CDF/1\$ n'est pas égal à celui de 5000\$ exécuté en 2020 au taux de 2000/1\$. Cet exemple justifie au mieux l'instabilité budgétaire en RDC, qui est lié au déséquilibre macroéconomique très souvent dû à l'inflation et au taux de change ; son exécution avec la variation du taux de change et l'inflation réduit la masse salariale des agents et fonctionnaire de l'Etat et affecte leur pouvoir d'achat.

1.3. Masse salariale

Selon l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE), une masse salariale se définit comme l'addition des rémunérations brutes versées par les entités, les entreprises ainsi que d'autres structures ou organismes à ses salariés au cours d'un exercice donné. Cette donnée est utilisée en interne pour piloter l'entreprise et plus exactement pour connaître le poids de son effectif sur son chiffre d'affaire. La masse salariale est aussi calculée pour l'acquittement de certaines taxes ou pour effectuer des statistiques sectorielles.

2 G. JEZE, *Utilité de la dépense publique, L'élaboration d'une théorie générale des dépenses publiques*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2013, p. 33.

3 LAROUSSE 2012, p.125.

4 J. Y. CAPUL, *Dictionnaire d'Economie et des sciences sociales*, Paris, Hatier, 2013, p. 26.

5 M. DUVERGER, *Finances Publiques*, Paris, PUF, 1984, p. 30.

I.4. Étude de corrélation entre le budget de la RDC et la masse salariale des agents et fonctionnaires de l'État

Cette étude est menée dans le but de vérifier s'il existe une liaison positive ou négative entre le budget de l'Etat et la masse salariale des agents et fonctionnaires de l'Etat, également de savoir l'impact que peut engendrer un engagement supplémentaire d'une unité dans la fonction publique.

I.4.1. Choix des variables

La variable endogène (Y) est le budget de l'Etat qui regroupe l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat. Cette variable est expliquée ici par la masse salariale (X), l'ensemble des rémunérations brutes que verse l'Etat pour le compte ses fonctionnaires au cours d'un même exercice civil. Ces rémunération brutes formant la masse salariale d'un exercice ne prennent donc pas en compte les avantages en nature, ni les cotisations patronales. Cependant, les primes versées au cours de l'exercice sont bien incluses. Dans le même ordre d'idée, un fonctionnaire est une personne employée dans une administration publique et qui y exerce une fonction permanente.

I.4.2. Résultats de l'étude et interprétation

Le coefficient de corrélation varie entre -1 et 1 :

- Proche de 1 , les variables sont corrélées positivement ;
- Proche de -1 , les variables sont corrélées négativement ;
- Proche de 0 , les variables ne sont pas corrélées.

Tableau 1 : Résultats sur le test de corrélation entre le budget et la masse salariale

	BUD	MAS
BUD	1	0.9999913293763955
MAS	0.9999913293763955	1

Source : Eviews 9.0

Au regard des résultats obtenus, il existe une corrélation positive entre le budget et la masse salariale en RDC. De notre point de vue, cette positivité n'est pas vérifiée par le fait que l'augmentation du budget entraîne l'augmentation de la masse salariale, mais celle-ci n'est pas réelle. L'augmentation de la masse salariale ne tient pas compte des effets inflationnistes. Analysons dans les lignes qui suivent la droite prévisionnelle.

I.4.3. Droite prévisionnelle du budget de la RDC de 2008 à 2018

La droite prévisionnelle ou encore droite d'ajustement permet de déterminer les précisions budgétaires de l'Etat sur une période donnée⁶. Elle est représentée par $\hat{y}$. $\hat{Y}=ax+b$; dans le cadre de notre analyse, $b=\hat{y}-ax=308\,115,84$. D'où, la droite prévisionnelle se présente de la manière suivante : $\hat{Y}=2,08x+308\,115,84$

Partant de cette droite du budget de l'Etat, si le gouvernement congolais se décidait d'embaucher 100 nouvelles unités supplémentaires, cela va entraîner une variation budgétaire. Par conséquent, une augmentation de 100 unités des agents et fonctionnaires de l'Etat entraîne une augmentation de 10% du budget de l'Etat, soit une moyenne de 308 323, 70 CDF sous période examinée.

II. Impacts de l'instabilité du budget de l'Etat sur la masse salariale des agents et fonctionnaires de l'Etat en RDC

Les impacts sont analysés sur le plan social, économique, financier et géographique de l'instabilité du budget sur la masse salariale des agents et fonctionnaires de l'Etat en RDC. Outre les effets néfastes de l'instabilité du budget sur la masse salariale des agents et fonctionnaires, cette instabilité présente des conséquences fâcheuses sur l'économie de la RDC. Sur le plan socio-économique, prenons l'exemple de Monsieur Cristin qui est fonctionnaire de l'Etat, avec un salaire de 450.000CDF depuis 2008, au taux de 1500 CDF pour 1\$. Voici sa structure des dépenses du ménage :

X_1 : Dépenses de loyer 150.000CDF (soit 100\$ au taux de 1500)

X_2 : Dépenses de consommation 150.000CDF (soit 100\$ au taux de 1500)

X_3 : Autres dépenses et épargnes 150.000 CDF (soit 100\$ au taux de 1500)

Sa droite de budget se présente de la manière suivante :

$$X1P1+X2P2+X3P3=R \text{ (450.000 CDF ou 300\$)}$$

En 2020, Monsieur Cristin conserve toujours son salaire et voit le taux passer de 1500 à 2000 pour 1\$. Ce qui modifie sa droite du budget qui se présente de la manière suivante :

$X1P1+X2P2+X3P3>R$ (450.000 CDF ou 225\$ en 2020). Nous remarquons que Monsieur Cristin a perdu 25% de son salaire suite au changement de taux ; cette situation est représentée de la manière suivante :

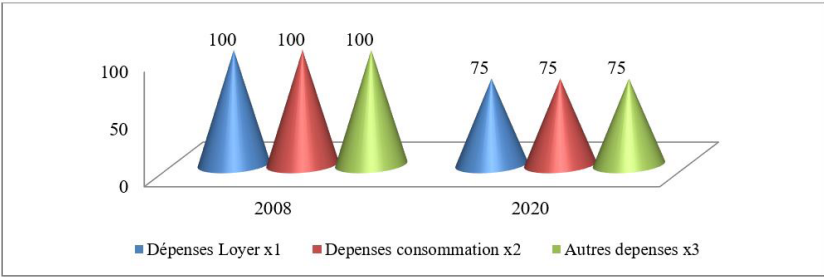
6 D. KABANGA M., *Statistiques descriptives*, notes de cours, inédit, UCC, G1 FED, 2008-2009.

Tableau 2 : Exemple de répartition salariale d'un fonctionnaire

Année	Dépenses Loyer x1 \$	Dépenses consommation x2\$	Autres dépenses
2008	100	100	100
2020	75	75	75

Source : *Elaboré sur base de l'exemple ci-dessus*

Graphique 1 : Représentation de l'exemple de répartition salariale d'un fonctionnaire



Comme nous le remarquons à travers cet exemple, l'instabilité du budget de l'Etat engendre des conséquences négatives sur la masse salariale des agents et fonctionnaires. Plusieurs conséquences l'expliquent. Au-delà même de ces impacts négatifs sur la masse salariale des agents et fonctionnaires de l'Etat, l'instabilité budgétaire pose d'énormes problèmes sur le plan économique en RDC.

II.1. La perte du pouvoir d'achat des agents et fonctionnaires de l'Etat en RDC

Il y a baisse de pouvoir d'achat lorsque les revenus évoluent moins vite que les prix des biens et services à acquérir sur le marché. En RDC, l'instabilité budgétaire exerce des conséquences fâcheuses sur le pouvoir d'achat des agents et fonctionnaires de l'Etat. Cette perte de pouvoir d'achat entraîne la baisse de la consommation.

II.2. La baisse de consommation des ménages des agents et fonctionnaires de l'Etat en RDC

La consommation baisse lorsque le pouvoir d'achat devient faible. En RDC, l'instabilité du budget de l'Etat a un impact négatif sur la consommation des ménages des agents et fonctionnaires de l'Etat. Cette diminution de la consommation entraîne une baisse de la production nationale.

II.3. La baisse de la production

La diminution de consommation des ménages des agents et fonctionnaires de l'Etat pousse les producteurs à diminuer leur volume de vente. Car, ils

produisent pour vendre. La RDC ayant déjà un appareil productif fragile, l'instabilité budgétaire, qui diminue la masse salariale des agents, pèse également sur le plan économique. Cette baisse de production entraîne l'augmentation du chômage chez les producteurs et diminue le taux d'épargne et d'investissement chez les agents et fonctionnaires de l'Etat.

II.4. La baisse du taux d'épargne et d'investissement des agents et fonctionnaires de l'Etat

L'épargne constitue la partie disponible d'un agent et fonctionnaire de l'Etat. Lorsque celui-ci subit l'instabilité budgétaire, il ne sera pas en mesure de dégager une partie disponible pour les investissements futurs ou consommation. L'épargne détermine le taux de croissance de la productivité et du revenu. Sur le plan interne, un taux d'épargne approprié en RDC est considéré comme essentiel afin d'atteindre une croissance économique durable et inclusive.

II.5. Impact géographique et Financier de l'instabilité budgétaire sur la masse salariale des agents et fonctionnaires de l'Etat en RDC

Sur le plan financier, cette instabilité se caractérise par l'absence des produits financiers de qualité pour les agents qui habitent à l'intérieur du pays. Certains sont même obligés de parcourir de longues distances, voire de passer des jours de marche, pour toucher ce salaire, avec tous les risques imaginables (accidents, cambriolages, coupeurs de route, etc.). Par contre, sur le plan géographique, cet impact se constate dans la circulation de biens d'équipements et non sur la consommation.

III. D'où provient l'instabilité du budget de l'Etat en RDC ?

III.1. Critères ou conditions de la stabilité du budget de l'Etat en RDC

En posant le diagnostic sur la provenance de l'instabilité budgétaire en RDC, nous pouvons relever plusieurs raisons. En effet, l'instabilité budgétaire en RDC est expliquée par l'instabilité du cadre macro-économique, la non convertibilité de la masse salariale des agents et fonctionnaires au taux réel de change, la problématique de l'hyper-dollarisation de l'économie congolaise, la faible mobilisation des recettes fiscales, l'instabilité et qualité des institutions politico-administratives.

III.1.1. L'instabilité du cadre macro-économique

La stabilité du cadre macroéconomique demeure la pierre angulaire d'une stabilité de variation de la masse salariale des agents et des fonctionnaires de l'Etat. Nous mettons l'accent beaucoup plus sur la maîtrise du taux d'inflation, gage de la stabilité du taux de change sur le marché. Plusieurs travaux ont démontré la place qu'occupe la stabilité du cadre macro-économique sur le bien-être.

Nous sommes satisfaits des travaux présentés par Turovsky qui juge utile d'avoir une politique monétaire stable pour avoir une bonne performance économique caractérisée par une inflation faible et une croissance soutenable⁷. Turovsky va appuyer empiriquement la conclusion selon laquelle, l'instabilité de la politique monétaire engendre une détérioration des performances économiques. En RDC, la stabilité du taux de change permettrait aux agents et fonctionnaires de l'Etat d'engager librement leurs dépenses sans crainte de subir des fluctuations monétaires.

III.1.2. La convertibilité de la masse salariale au taux réel de change

La non convertibilité de la masse salariale des agents et fonctionnaires de l'Etat a engendré la perte de pouvoir d'achat, la baisse de pouvoir de consommation des ménages, et d'autres effets néfastes évoqués précédemment. La convertibilité de la masse salariale en RDC permet aux agents et fonctionnaires de l'Etat d'effectuer librement leurs dépenses sans contraintes.

III.1.3. La problématique de l'hyper-dollarisation de l'économie

Depuis le début des années 1990, la République Démocratique du Congo (RDC) connaît une instabilité socio-politique qui a abouti à une désintégration graduelle de son économie, attestée par une contraction cumulée du produit intérieur de plus de 50 % en treize ans (1990-2003)⁸. La dollarisation de l'économie congolaise trouve ses racines immédiates dans l'inflation et la dépréciation de la monnaie domestique. L'analyse économétrique conforte d'ailleurs cette affirmation. Cependant, sans pour autant s'attaquer à ses racines, les autorités politiques ont livré, à certains moments, une bataille sans merci contre la dollarisation au motif de combattre ses effets nocifs sur l'économie⁹. De notre point de vue, la dollarisation en RDC accroît la fragilité du système financier et affecte le pouvoir d'achat des agents et fonctionnaires dans la mesure où ils sont payés au taux voté par le parlement lorsque l'inflation accroît.

III.1.4. La faible mobilisation des recettes fiscales

La mobilisation des recettes fiscales est un moyen efficace pour financer la politique du développement d'un pays. En RDC, cette mobilisation est faible et souvent entachée de corruption, de coulages des recettes, etc. Nous constatons que l'augmentation du nombre de contribuables ne suit pas celle des recettes fiscales. En principe, la faiblesse des recettes ne permet pas à l'Etat d'embaucher des unités supplémentaires.

7 Z. FTITI, « Stabilité, croissance et performance économique : quelle relation selon une revue de la littérature ? » dans *Groupe d'analyse et de théorie économique de Lyon*, n°14, Lyon, 2010, p.14.

8 SALAMA, P., *La Dollarisation*, Paris, La Découverte, 1988, p. 8.

9 KOLA LENDELE et alii, *Nature et spécificité de la dollarisation de l'économie congolaise (RDC)*, Bruxelles, De Boeck Supérieur, 2005, p. 41-42.

III.1.5. Instabilité et qualité des institutions

La qualité et la stabilité des institutions jouent un rôle primordial sur l'amélioration des conditions de vie des agents et fonctionnaires de l'Etat en RDC. Pendant les périodes d'instabilité gouvernementale, les agents et fonctionnaires de l'Etat souffrent d'un problème de retard de paiement, sans parler de l'Etat qui recourt au bon du trésor pour honorer ses engagements.

Conclusions Générales et Recommandations

Notre article a porté sur l'impact de l'instabilité budgétaire sur la masse salariale des agents et fonctionnaires de l'Etat en RDC. Trois parties ont structuré notre analyse. La première a abordé la revue de littérature théorique et empirique ; la deuxième s'est attelée sur l'analyse des impacts ; et la dernière s'est intéressée aux causes de l'instabilité budgétaire en RDC et aux mécanismes de correction.

S'agissant de la convertibilité de la masse salariale, nous recommandons à l'Etat d'établir la masse salariale en tenant compte du taux réel du marché et non de celui voté par le budget. En plus, l'Etat doit procéder aux prévisions inflationnistes en élaborant cette masse. Au cas où cette instabilité macro-économique liée à l'inflation persisterait, nous recommandons que cette masse soit déterminée en fonction de la monnaie forte en cours d'exécution.

Sur le plan de l'hyper-dollarisation de l'économie, nous estimons que la dé-dollarisation passe par une stabilité du cadre macro-économique à long terme capable de juguler ce phénomène, grâce à la réduction de la taille informelle des agents qui détiennent la monnaie, ou à l'organisation du secteur des changeurs de monnaie en RDC. Enfin, la disponibilité et le contrôle par la Banque Centrale d'une grande partie des devises en circulation dans l'économie informelle seraient un atout non négligeable.

Sur le plan de la mobilisation des recettes fiscales, nous recommandons l'élargissement de l'assiette fiscale, la lutte contre les coulages de recettes à travers l'informatisation des contribuables. En outre, une étude devrait être menée pour déterminer la capacité réelle contributive de chaque régie financière.

Sur le plan de la qualité et de la stabilité des institutions, depuis son accession à l'indépendance, la RDC est sujette à une instabilité politique et administrative qui ne favorise pas son développement. Cette situation engendre de conséquences sur la prise en charge des agents et fonctionnaires de l'Etat. Il faudrait donc privilégier la stabilité des gouvernements pour que les politiques publiques soient menées à bon port par leurs initiateurs. ■