

BUDGET DE L'ÉTAT ET PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Introduction

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

Avec les différentes crises du capitalisme, dont celles des subprimes de la fin des années 2000 et sanitaire de 2020, l'intervention de l'État dans les domaines économique et social ne pose plus de problème. D'aucuns parlent même de la résurrection de Keynes. En effet, le budget est redevenu un instrument incontournable de la politique de l'État. Par ses dépenses, l'État influence d'une manière ou d'une autre la vie économique et sociale, la croissance et le bien-être des populations.

Ainsi considéré, le budget de l'État intéresse au plus haut point l'analyse socio-économique. Comme tout domaine de savoir, cette dernière est une construction cohérente et ordonnée des idées, dont la finalité est de saisir l'impact d'une ou de plusieurs variables socio-économiques sur la vie des populations, leur bien-être.

Partant de l'exemple de la RD Congo, cet article se propose d'analyser théoriquement le budget de l'État en l'insérant dans le processus de développement. Il est structuré en quatre points. Le premier point tente de clarifier les concepts clés de la réflexion, à savoir planification et budget de l'État. Le point suivant donne un bref aperçu de la planification de développement en RD Congo, depuis les années 1980. Le troisième point analyse la place du budget de l'État dans la planification de développement. Le dernier point jette quelques bases pour une gestion budgétaire favorable au bien-être des populations.

Clarifications conceptuelles : planification et budget de l'État

Planification du développement

Le développement d'un pays se planifie. Même les pays les plus libéraux disposent toujours d'une

stratégie de développement, quoique leurs dénominations fassent fi du vocable « plan » qu'ils associent souvent au concept d'économie planifiée ou dirigée, voire au communisme. Il n'en est rien en réalité. Lorsqu'on entreprend d'effectuer un voyage, on s'assure d'avoir la connaissance parfaite de la destination et du chemin à parcourir, avec tous ses points chauds. C'est le plan du voyage. On s'assure aussi de la disponibilité et de l'état du moyen de transport à utiliser pour atteindre la destination. Appelons cela la planification du voyage. C'est de la même manière qu'on devrait, en principe, planifier le développement d'un pays. Les décideurs non seulement définissent en collaboration (directe ou indirecte) avec les différentes parties prenantes – gouvernement, administrations, mouvements associatifs, ménages, entreprises, populations – les objectifs, les activités, les résultats, les moyens nécessaires mais aussi analysent les contraintes diverses et fixent les indicateurs vérifiables ainsi que les délais.

Il s'entend donc que *planifier*, c'est « prendre une suite de décisions systématiques pour atteindre le plus efficacement possible un ensemble d'objectifs pendant une période déterminée »¹. Il est évident que « le processus de planification est subordonné à la poursuite d'un objectif ou d'un ensemble d'objectifs réalisables. Ces objectifs peuvent comprendre [...] le plein emploi et une stabilité relative des prix, ou, de façon plus générale, le développement économique et social souhaitable d'une nation »².

De ce qui précède, nous pouvons déduire que le plan de développement d'un pays est un outil de gestion publique dont le but est la réalisation du développement économique et social dans un délai plus ou moins long.

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.

Budget de l'Etat

Plusieurs définitions existent sur le budget de l'Etat, selon qu'il est – à l'instar des finances publiques – au carrefour de plusieurs disciplines, allant des sciences juridiques jusqu'aux sciences politiques, en passant par les sciences économiques et sociales.

Louis Trotabas et Jean-Marie Cotteret écrivent que « le budget dérive du vieux français bougette, qui signifie petit sac, et ce mot nous est venu d'Angleterre où il a pris son sens financier, en évoquant le sac du Roi et le trésor royal qu'il contient. »³ Dans le cadre de cette étude, notons qu'au-delà du fait de traduire en chiffres les objectifs de la planification du développement, le budget de l'Etat est un ensemble des comptes qui

1 Rudolf REZSOHAZY, *Le développement des communautés. Participer, programmer, innover*, Louvain-la-neuve, CIACO Editeur, 1985, p. 82.

2 Ira SOHN, « Planification économique », dans Douglas GREENWALD (éditeur), *Encyclopédie économique*, Paris, Economica, 1984, p. 698.

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

présentent et décrivent les charges et les ressources de l'Etat sur une période d'au moins une année civile. Entre sa préparation et sa mise en œuvre après promulgation par le Chef de l'Etat sous forme de Loi de finances de l'année, le budget de l'Etat suit plusieurs étapes intermédiaires. L'une des plus importantes de ces étapes reste l'autorisation de sa mise en application par le Parlement de la République, l'autorité budgétaire, suivant des règles strictes d'équilibre politique, économique, social, juridique, etc. dans l'optique du développement national. La mise en place correcte d'une telle insertion du budget de l'Etat dans le cadre programmatique global de développement du pays requiert une collaboration parfaite entre la stratégie nationale de référence et le programme du gouvernement.

Bref aperçu de la planification du développement en RD Congo, depuis le 1^{er} Plan Quinquennal

Les années 1980 ont connu une certaine expérience de la planification du développement, avec notamment le 1^{er} Plan Quinquennal⁴. Ce plan visait les objectifs de réhabilitation des infrastructures et des outils de production, de la promotion des activités sociales et l'amélioration de la gestion publique.

La longue période de transition des années 1990, jusqu'au tout début des années 2000, n'était pas propice à la planification du développement, à cause notamment de la situation politico-sécuritaire exceptionnellement difficile qu'a connue le pays. Rappelons, sans trop insister, que ladite situation a eu un impact réel sur la sphère socio-économique, affectant même l'image extérieure de la RD Congo.

Soulignons par ailleurs que dans le cadre des Institutions de Breton Woods, au soir de la deuxième décennie des Nations-Unies pour le développement de l'Afrique (1970-1980) et de son échec, le Plan de Lagos (PAL) pour la période de 1980 à 2000 fut mis en place à l'issue du Colloque de Monrovia de 1979. Non chiffré, le PAL échouera. Il sera remplacé en 1985 par le Programme prioritaire de redressement économique pour l'Afrique, présenté aux Nations-Unies par le Président en exercice de l'Organisation de l'Unité Africaine de l'époque, Monsieur Abdou Diouf, alors président du Sénégal. Mais, l'histoire retient qu'en 1986, naîtront les fameux Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) qui, malheureusement, n'ont pas réussi à améliorer les conditions de vie dans les milieux pauvres. Ceux-ci se sont davantage endettés, sans améliorer les services de santé et d'éducation par exemple. Dix ans plus tard, la plupart des pays étaient sortis des PAS, mais les séquelles sur les plans économique et social sont restées durables. La RD Congo en a aussi fait la dure l'expérience.

Depuis la reprise de la coopération bi et multilatérale au début des années 2000 et l'avènement de la troisième république en 2006, la RD

⁴ DEPARTEMENT DU PLAN / REPUBLIQUE DU ZAIRE, *1^{er} Plan quinquennal de développement économique et social 1986 – 1990*, Kinshasa, 1986.

Congo a renoué petit-à-petit avec la planification du développement. Un certain nombre de plans/programmes ont été ainsi mis en place. Des documents de stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté (DSRP-I⁵, DSCR 1⁶ et DSCR 2⁷) ont été élaborés suivant une approche participative impliquant toutes les couches de la population et les différents partenaires au développement nationaux et étrangers. Le contexte de l'époque était de répondre aux orientations de l'Initiative Pays Pauvres et Très Endettés (I-PPTE)⁸ dont le leitmotiv consistait à diminuer le fardeau de la dette extérieure et à mettre en œuvre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), notamment celui de réduire de moitié la pauvreté à l'horizon 2015.

La différence entre les PAS et les DSCR réside sur le plan méthodologique essentiellement : les premiers étaient des montages faits par les « experts » et imposés aux « pays économiquement faillis » ; les seconds, bien qu'imposés à ces derniers ont adopté une pédagogie participative.

Le DSRP intérimaire (DSRP-I) a couvert la période de 2002 à 2005. Ce document a jeté les bases stratégiques complétées par le DSCR 1 entre 2006 et 2010 et le DSCR 2 entre 2011 et 2016. Libellés en piliers, axes, activités et programmes, ces documents stratégiques constituaient la base sur laquelle le gouvernement de la République posait ses programmes d'actions considérés comme des cadres de mise en œuvre des DSCR. Ainsi, pour la période de 2006 à 2010, un Programme d'Action Prioritaire (PAP) et un Plan d'Investissement Prioritaire (PIP) seront mis en place en vue d'opérationnaliser les principaux axes stratégiques du DSCR 1.

La période 2012-2016 sera couverte par un Programme d'Action du Gouvernement (PAG)⁹, qui reprenait les objectifs, les stratégies, les actions, les grandes lignes prévisionnelles des moyens de financement, les mécanismes de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation. Le PAG matérialisait la stratégie nationale définie dans le DSCR 2 en six axes principaux : poursuivre et finaliser les réformes institutionnelles en vue de renforcer l'efficacité de l'Etat ; consolider la stabilité macroéconomique et accélérer la croissance et la création des emplois ; poursuivre la construction et la modernisation des infrastructures de base ; améliorer le cadre de vie et les conditions sociales de la population ; renforcer le capital humain et l'éducation à la citoyenneté ; renforcer la diplomatie et la coopération au développement.

5 MINISTERE DU PLAN / RDC, *Document de stratégie de réduction de la Pauvreté (version intérimaire)*, Kinshasa, février 2004, 102 pages.

6 ID., *Document de la stratégie de croissance et de réduction de la Pauvreté*, Kinshasa, Juillet 2006, 119 pages.

7 ID., *Document de la stratégie de croissance et de réduction de la Pauvreté*, Kinshasa, Octobre 2011, 114 pages+Annexes.

8 Cette thérapeutique intervient après celle des années 1980 concentrée sur les PAS (Programmes d'Ajustement Structurel) imposés au monde sous-développé endetté par le Fonds Monétaire International (FMI) en vue de s'attaquer, soi-disant, aux racines des déséquilibres structurels dans les pays bénéficiaires.

9 GOUVERNEMENT DE LA RDC, *Programme d'Action du Gouvernement 2012 – 2016*, Kinshasa, Mai 2012.

Au cours de la même période (2012-2016), une stratégie budgétaire¹⁰ fut mise en place, répondant à une double interpellation : d'abord, celle résultant de la vision à long terme du Chef de l'Etat et sa transcription dans le Programme d'Action du Gouvernement ; ensuite, celle résultant de la mise en œuvre de la Loi relative aux finances publiques (LOFIP, Loi N° 11/011 du 13 juillet 2011).

En septembre 2014, le Gouvernement de la République publia une version actualisée du PBAG qui « présentait les perspectives macroéconomiques, tout en insistant sur les développements récents et les différentes productions qui influent sur la croissance. Elle abordait aussi la programmation budgétaire des actions du Gouvernement, en mettant un accent particulier sur le lien DSCR – PAG – Budget et une meilleure détermination des cibles par objectifs et des parts relatives s'y rapportant»¹¹. Ces deux documents, le PAG et le PBAG, exprimaient la même réalité. Le premier fixait les grandes options de la mandature ; le second en précisait les stratégies, avec quelques détails par axe d'intervention.

A partir de 2017, le cadre de référence de la planification du développement de la RD Congo est le Plan national stratégique de développement (PNSD). Au moment de son élaboration, le PNSD contient trois volumes : si la vision stratégique du développement du pays est développée dans le livre 1 à l'horizon 2050¹², le livre 2 couvre la mise en œuvre de la vision à travers les stratégies globales et sectorielles¹³ tandis que le livre 3, analyse le premier plan quinquennal et décline les actions concrètes à mener pour la matérialisation de la vision¹⁴.

Les objectifs du PNSD se regroupent en trois étapes suivantes : RD Congo, pays à revenu intermédiaire en 2021 ; pays émergent en 2030 et pays développé en 2050. Les différentes étapes sont caractérisées comme suit :

- (1) **Pays à revenu intermédiaire** : PIB/hab.¹⁵ égal à 1.050 USD ; transformation de l'agriculture ; accroissement de la productivité et du rendement de l'agriculture ; développement des parcs agro-industriels (PAI) et des Centres de développement intégrés (CDI) en vue d'attirer les capitaux dans le secteur agricole) ;
- (2) **Pays émergent** : PIB/hab. de 4.000 USD ; industrialisation intensive du pays ; création de la valeur ajoutée localement par le développement des relations verticales et horizontales ; implantation des parcs industriels (PI) dans le pays ; développement des infrastructures ; attraction des IDE ;

10 GOUVERNEMENT DE LA RDC, *Programme Budgétaire des Actions du Gouvernement – Stratégie budgétaire 2012 - 2016*, Kinshasa, Octobre 2012.

11 GOUVERNEMENT DE LA RDC, *Programme Budgétaire des Actions du Gouvernement 2015 - 2017*, septembre 2014.

12 RD CONGO, *Plan national stratégique de développement. Vision de la RDC à l'horizon 2050. Livre 1*, Kinshasa, 2016.

13 RD CONGO, *Plan national stratégique de développement. Stratégies et outils de planification. Livre 2*, Kinshasa, 2016.

14 RD CONGO, *Plan national stratégique de développement. Plan quinquennal 2017 - 2021. Livre 3*, Kinshasa, 2016.

15 PIB = Produit intérieur brut ; PIB/hab. = Produit intérieur brut par habitant.

(3) **Pays développé** : PIB/hab. de 12.000 USD ; érection d'une société du savoir ou des connaissances ; investissement dans l'accumulation du capital humain et dans la recherche et développement ; construction d'un ensemble des parcs scientifiques et technologiques (PST).

Selon les experts de la Présidence de la République, la mise en œuvre du PNSD nécessite « l'assainissement du cadre fiscal et de la gestion budgétaire [sans oublier] le développement du marché financier national et le recours aux sources innovantes de financement »¹⁶. Une triple révolution est envisagée dans ce cadre : la révolution bleue, la révolution verte et la révolution jaune. La première induirait l'industrialisation des secteurs de base avec un développement quantitatif de la main d'œuvre et du volume du marché national. La deuxième viserait la mise en valeur du potentiel agricole du pays. La troisième engloberait l'amélioration de la productivité et la promotion de l'industrie minière¹⁷. Il n'est pas hasardeux de constater aujourd'hui que cette triple révolution reste à observer.

Les élections de 2018 ont porté à la magistrature suprême un opposant face à une large majorité de l'ancien régime au niveau des Parlements aussi bien national que provinciaux. Pour gouverner, une coalition a été mise en place. Dans la mesure où, selon la Constitution congolaise, le Premier ministre, Chef du Gouvernement, est issu de la majorité parlementaire, une telle coalition – dans son meilleur fonctionnement – éviterait au pays des crises à répétition entre les institutions Président de la République, Parlement et Gouvernement qui en est l'émanation. C'est ce que l'on a appelé la « coalition FCC – CACH »¹⁸. Une telle combinaison des forces politiques que certains spécialistes des sciences politiques ont même qualifiée de contre-nature, n'est pas allée loin. Les suspicions de blocage étaient monnaie courante pendant la coalition FCC – CACH pour des raisons qui restent à élucider et sur lesquelles les spécialistes des sciences politiques pourraient bien se pencher. C'est ainsi que le Président de la République initiera ses consultations des forces vives du pays ayant débuté le 2 novembre pour une durée de trois semaines. A l'issue desdites consultations, le Président s'est adressé à la Nation le 6 décembre 2020 et a annoncé, entre autres, les mesures ci-après : la création de l'Union Sacrée de la Nation (USN) dont l'objectif est de se rassembler autour des valeurs et actions au service de la population, la fin de la coalition FCC – CACH qualifiée de paralysante pour l'action du Gouvernement. Comme conséquence de cette prise de position, les choses ont également changé au Parlement et au Gouvernement. La majorité parlementaire s'est requalifiée autour de l'USN et un nouveau Gouvernement est mis en place, après d'âpres négociations.

¹⁶ CABINET DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE / RD CONGO, *Document-cadre pour l'élaboration du Plan National Stratégique de Développement de la RD Congo*, Kinshasa, Décembre 2016, p. 2.

¹⁷ *Idem*, p. 2.

¹⁸ FCC = Front commun pour le Congo, regroupant le PPRD (Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie) et alliés ; CACH = Cap pour le changement, regroupant l'UDPS (Union pour la démocratie et le progrès social) et alliés.

Sur le plan politique, le nouveau Gouvernement arrive avec son programme en quinze piliers, plus ou moins identique au programme de l'équipe précédente, et que le Parlement a approuvé à une large majorité. Sur le plan de développement socio-économique du pays, les orientations sont indiquées dans le PNSD 2019-2023, une finalisation du PNSD initial de 2017 et dont les cinq piliers couvrent (1) la valorisation du capital humain, le développement social et culturel, (2) le renforcement de la bonne gouvernance, la restauration de l'autorité de l'Etat et la consolidation de la paix, (3) la consolidation de la croissance économique, la diversification et la transformation de l'économie, (4) l'aménagement du territoire, la reconstruction et la modernisation d'infrastructures, (5) la protection de l'environnement, la lutte contre le changement climatique, le développement durable et équilibré.

Quel peut bien être la place du budget de l'Etat dans la planification ?

Place du budget de l'Etat dans la planification du développement

La place qu'occupe le budget de l'Etat dans le cadre programmatique global du développement national relève du lien stratégique existant entre les DSCR, les PAG/PBAG/PNSD et le budget lui-même. Le budget est une traduction chiffrée et concrète de ce cadre.

La RD Congo est une économie essentiellement budgétaire. Les grands investissements sont l'œuvre de l'Etat. Cette situation s'explique essentiellement par le fait que, d'une part, le pays ne compte pas d'investisseurs nationaux privés, capables de financer ces investissements budgétivores et dont la réalisation requiert des années d'effort.¹⁹ D'autre part, les IDE (investissements directs étrangers) sont, en plus de représenter un faible pourcentage du PIB²⁰, butés par le fléau de la corruption à grande échelle qui gangrène depuis plusieurs années l'économie du pays, dans tous les sens.

De quelle manière alors le budget de l'Etat se comporte-t-il face aux attentes de développement du pays ? Cela nous amène à observer la structure de financement de quelques programmes, notamment le PAG et le PNSD à travers la structure des dépenses publiques.

Dépenses publiques et financement de la planification du développement

Sans être suffisamment détaillé sur son mode de financement, le PAG énonce que le Gouvernement aura recours aux ressources internes (budget ordinaire de l'Etat) ; aux ressources additionnelles (initiatives PPTE et ADM – Allègement de Dette Multilatérale) ; aux ressources issues des

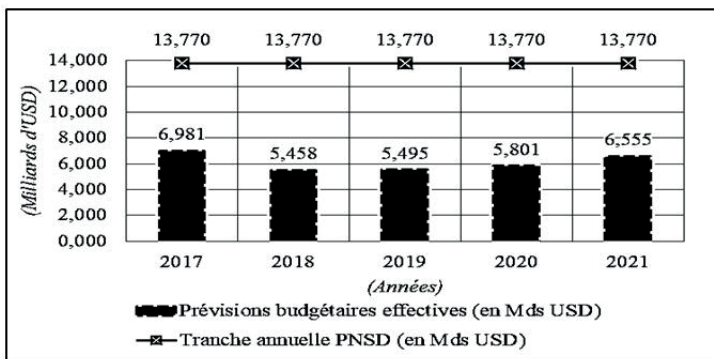
19 Une enquête récente de l'Institut National de la Statistique (INS) indique que 99,3% des entreprises congolaises sont informelles et que ces dernières ont un chiffre d'affaires de moins de 5.000 \$US à 72% (cf. INS, *Recensement général des entreprises 2019. Rapport global*, Kinshasa, Janvier 2022, p. 38 et 58.

20 Selon les statistiques de la Banque mondiale, 2019, les IDE représentaient 2,68% du PIB de la RD Congo.

partenariats publics/privés sous forme de concession ou de Build-Operate-Transfert (BOT) ; aux contrats de construction d'infrastructures contre échange des ressources naturelles (cf. *Convention de collaboration entre la RD Congo et le Groupement d'entreprises chinoises* du 17 septembre 2007 et 22 avril 2008, commue sous le nom de « Contrats Chinois ») ; aux ressources provenant des partenariats avec les institutions multilatérales (FMI, BM, BAD, etc.).

En ce qui concerne le PNSD, qu'il s'agisse de la première version 2017 du document (tranche 1, de 2017 à 2021) ou de la version revue en 2019, les informations sur le volume de financement sont précises, comme on peut bien le voir dans les graphiques ci-après. L'information exploitable consiste à comparer les tranches annuelles du PNSD aux différents budgets votés sur la même période couverte par le programme. Ainsi, il peut être constaté si les différents budgets ont couvert ou non les besoins de financement.

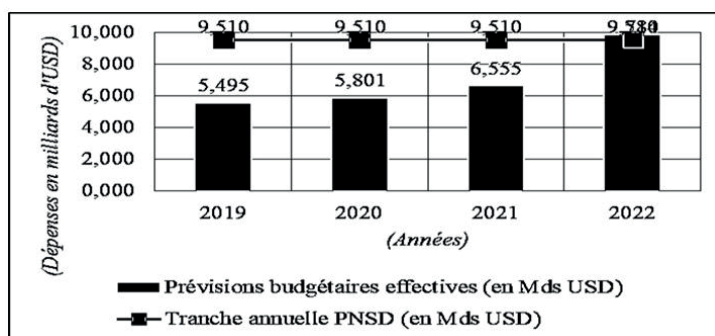
Graphique 1 : Financement du PNSD vs prévisions budgétaires, de 2017 à 2021



Source : Elaboré par nous, sur base de : RD CONGO, PNSD. *Plan quinquennal 2017 – 2021*, p. 45 ; *Lois de Finances* (N° 17/005 du 23 juin 2017 pour l'exercice 2017 ; N° 17/014 du 24 décembre 2017 pour l'exercice 2018 ; N° 18/025 du 13 décembre 2018 pour l'exercice 2019 ; N° 19/005 du 31 décembre 2019 pour l'exercice 2020 ; N° 20/020 du 28 décembre 2020 pour l'exercice 2021).

Le PNSD, version 2017 – 2021, était évalué à 68,851 milliards de dollars américains, avec une moyenne annuelle de 13,770 milliards de dollars américains. Cette moyenne annuelle correspond au budget annuel que le Gouvernement devrait consacrer au PNSD. Mais, comme cela est repris dans le graphique n° 1 ci-dessus, tous les budgets votés au cours de la période concernée ont été inférieurs aux moyens attendus. Il se fait donc que pour une moyenne annuelle de 13,770 milliards de dollars américains attendus, l'Etat n'a prévu que 6,058 milliards de dollars américains, avec un gap moyen annuel de 7,712 milliards de dollars américains.

Graphique 2 : Financement du PNSD vs prévisions budgétaires, de 2019 à 2022



Source : Elaboré par nous, sur base de : RD CONGO, *PNSD. 2019-2023*, p. 3 ; *Lois de Finances* (N° 18/025 du 13 décembre 2018 pour l'exercice 2019 ; N° 19/005 du 31 décembre 2019 pour l'exercice 2020 ; N° 20/020 du 28 décembre 2020 pour l'exercice 2021 ; N° 21/029 du 31 décembre 2021 pour l'exercice 2022).

La version 2019 – 2023 du PNSD prévoit, quant à elle, un financement global de 47,550 milliards de dollars américains, avec une enveloppe moyenne annuelle de 9,510 milliards de dollars américains. Les prévisions budgétaires annuelles sur les trois premières années couvertes par ce plan indiquent un déficit moyen de 3,559 milliards de dollars américains. La quatrième année par contre montre un bonus prévisionnel de 0,274 milliards de dollars américains. Mais, sur l'ensemble de quatre premières années du plan, la moyenne des prévisions budgétaires annuelles est de 6,909 milliards de dollars américains, accusant un déficit moyen de 2,601 milliards de dollars américains.

Il va sans dire que ces chiffres concernent l'ensemble des dépenses publiques prévues ; ce qui peut biaiser l'analyse, si l'on en reste là. Il serait judicieux d'observer entre 2017 et 2022, période jusque-là couverte par le PNSD dans ses versions initiale et actualisée, la répartition des dépenses publiques entre le fonctionnement et l'investissement, sans négliger le taux de réalisation du budget sur la même période, exceptée l'année 2022 qui est en cours.

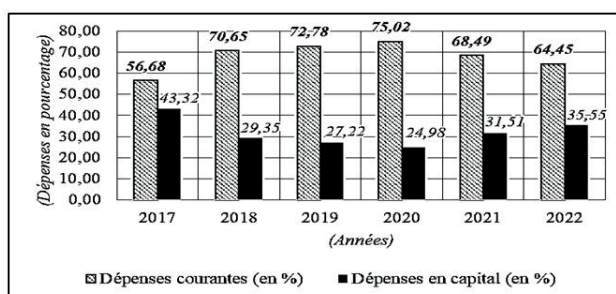
L'Article 37 de la LOFIP définit trois groupements des dépenses. **Les dépenses courantes** comprennent six titres ou grandes natures suivantes : dette publique en capital ; frais financiers ; dépenses de personnel ; biens et matériels ; dépenses de prestations ; transferts et interventions. **Les dépenses en capital** sont, quant à elles, groupées sous deux titres ou grandes natures suivantes : équipements ; construction, réfection, réhabilitation, addition d'ouvrage et édifice, acquisition immobilière. Il y a aussi les **dépenses des prêts et avances** qui forment un seul titre

ou grande nature dénommé prêts et avances.²¹ Ces regroupements des dépenses publiques tiennent compte des types des charges budgétaires des administrations publiques en harmonie avec le Plan comptable de l'Etat et le Manuel de Statistique des Finances publiques du FMI.

Suivant la nomenclature des dépenses en vigueur en RD Congo, le regroupement de l'article 37 de la LOFIP est une classification par nature économique des dépenses publiques. Celle-ci offre des possibilités d'analyse macroéconomiques très intéressantes ; dans la mesure où sont séparées les dépenses de fonctionnement (dépenses courantes) et les dépenses d'investissement (dépenses en capital).

La structure tracée par les deux types de dépenses publiques suggère l'orientation générale de l'action du Gouvernement, selon qu'il vise le fonctionnement et le maintien du train de vie des institutions (donc, plus de dépenses courantes) ou le développement à long terme des infrastructures socio-économiques du pays (donc, plus de dépenses en capital). Voyons ce que présente le graphique ci-dessous.

Graphique 3 : Prévisions en pourcentage des dépenses courantes et des dépenses en capital, de 2017 à 2022

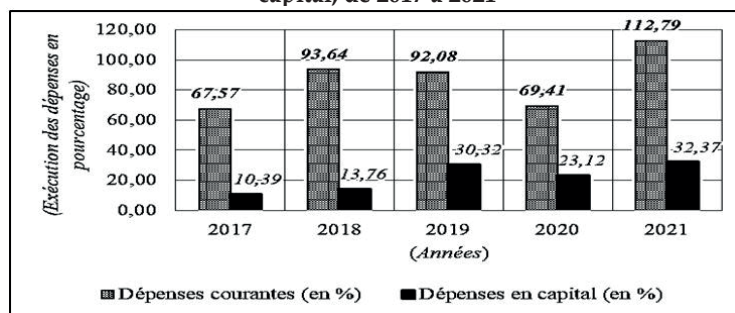


Source : Elaboré par nous, sur base de : *Lois de Finances (N° 17/005 du 23 juin 2017 pour l'exercice 2017 ; N° 17/014 du 24 décembre 2017 pour l'exercice 2018 ; N° 18/025 du 13 décembre 2018 pour l'exercice 2019 ; N° 19/005 du 31 décembre 2019 pour l'exercice 2020 ; N° 20/020 du 28 décembre 2020 pour l'exercice 2021 ; N° 21/029 du 31 décembre 2021 pour l'exercice 2022).*

Entre 2017 et 2022, la répartition des dépenses publiques consacre une part plus importante aux dépenses courantes par rapport aux dépenses en capital, avec respectivement des moyennes annuelles de 68 % contre 32%. Ce qui dénote une faible volonté politique de financement du développement national.

Il est important d'observer aussi le financement réel de différentes dépenses, suivant la même répartition ci-dessus adoptée.

²¹ Dans la pratique budgétaire courante, le titre des prêts et avances n'apparaît pas comme tel dans le budget de l'Etat.

Graphique 4 : Exécution en pourcentage des dépenses courantes et des dépenses en capital, de 2017 à 2021

Source : Elaboré par nous, sur base de : DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES ET PROGRAMMATION BUDGETAIRE / SG / MINISTERE DU BUDGET, *Commentaires sur les états de suivi budgétaire à fin décembre 2017* (19 janvier 2018) ; *fin décembre 2018* (10 janvier 2019) ; *fin décembre 2019* (23 janvier 2020) ; *fin décembre 2020* (26 février 2021) et *fin décembre 2021* (08 janvier 2022) – Situations provisoires.

Comme en ce qui concerne les prévisions budgétaires, les dépenses courantes exécutées sont toujours supérieures aux dépenses en capital. Non seulement ces dernières sont faiblement représentées dans le budget de l'Etat, mais aussi et surtout, elles sont très faiblement exécutées. Ce qui traduit un niveau de financement effectif très bas du développement national.

Ceci montre que les recettes publiques mobilisées par les structures étatiques attitrées sont prioritairement orientées vers les dépenses de fonctionnement des institutions. L'année 2021 affiche même une réalisation des dépenses courantes à plus de 100 % alors que les dépenses en capital n'étaient réalisées qu'à 32,37 %. C'est de cette façon que le Gouvernement n'arrive pas à construire des écoles, des centres de santé et hôpitaux, des routes, etc. et à financer efficacement d'autres investissements productifs nécessaires au bien-être des populations.²²

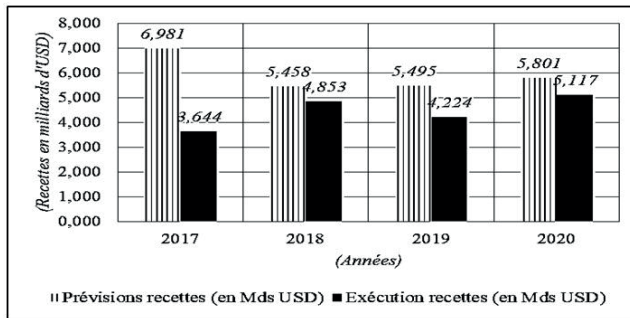
Structure des recettes publiques

L'article 34 de la LOFIP offre une nomenclature intéressante des recettes publiques. Celle-ci identifie d'une part les ressources internes ou ressources propres, composées des recettes courantes, des recettes en capital et des recettes exceptionnelles et, d'autre part, les ressources extérieures constituées des dons, legs, tirages et emprunts extérieurs.

²² Nous allons développer la nuance entre la réalisation des performances financières au niveau des régies ad hoc dans un autre article qui proposera notamment une analyse un peu plus approfondie de l'exécution de la Loi de finances de l'exercice 2021.

L'étude de la structure des recettes publiques est importante dans la mesure où l'on peut y mesurer la volonté politique et la capacité d'un Etat à mobiliser les ressources disponibles à l'interne pour financer son développement. Ainsi, sont observées ci-dessous les prévisions et les réalisations des recettes publiques entre 2017 et 2020.

Graphique 5 : Structure des prévisions et réalisations des recettes publiques, de 2017 à 2020

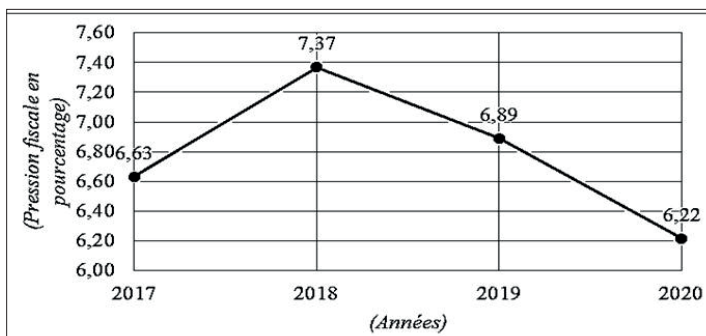


Source : Elaboré par nous, sur base de : DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES ET PROGRAMMATION BUDGETAIRE / SG / MINISTERE DU BUDGET, *Commentaires sur les états de suivi budgétaire à fin décembre 2017* (19 janvier 2018) ; *fin décembre 2018* (10 janvier 2019) ; *fin décembre 2019* (23 janvier 2020) et *fin décembre 2020* (26 février 2021) – Situations provisoires ; BCC, Rapport annuel 2020, Kinshasa, p. 118.

La structure des prévisions des recettes publiques entre 2017 et 2020 est identique à celle des prévisions des dépenses publiques sur la même période (cf. graphique 1 supra), étant donné que le budget est présenté en équilibre des recettes et des dépenses. Les réalisations quant à elles représentent en moyenne annuelle un montant de 4,459 milliards de dollars américains, soit 76,54% de la moyenne des prévisions.

Les recettes internes représentent en moyenne 88,28% des recettes totales mobilisées, contre 11,72% des recettes extérieures. Malgré cette disproportion en faveur des recettes internes, la mobilisation des recettes publiques reste faible en RD Congo. Il suffit pour cela d'observer la pression fiscale sur la même période de 2017 à 2020 dans le graphique suivant.

Graphique 6 : Evolution de la pression fiscale, de 2017 à 2020



Source : Elaboré et calculé par nous, sur base de : BCC, *Rapport annuel 2020*, Kinshasa, p. 103 (PIB) et 118 (recettes fiscales).

La pression fiscale est très faible (une moyenne de 6,78%), par rapport à la moyenne observée en Afrique Subsaharienne qui était de 17,6% en 2017, considérant que dans la plupart des économies, la tendance était progressivement à la hausse.²³ En RD Congo, de 2018 à 2020, la courbe est même descendante... Pierre Jacquemot et Marc Raffinot, citant Boogaard et al., classent la RD Congo parmi les pays fragiles pour lesquels la mobilisation de recettes s'avère particulièrement difficile, « car leurs institutions sont déficientes et parce qu'ils doivent faire face à une situation précaire, sinon délabrée, en matière de sécurité et de gouvernance. »²⁴

La fiscalité constitue, pour la plupart des États du monde, une source non négligeable des recettes nécessaires au développement socio-économique. La RD Congo peut autant compter sur sa fiscalité. Mais cela nécessite que l'État soit en mesure de rendre son système fiscal optimal, car, à son état actuel, la fiscalité congolaise est gangrenée par plusieurs tares. Parmi celles-ci, nous pouvons citer son caractère déclaratif conjugué avec l'impossibilité, voire l'incapacité, des centrales fiscales à suivre en temps réel la situation des contribuables d'une part ; ce qui reste tout de même aussi difficile pour le cas des pays très avancés, et d'autre part l'étroitesse de l'assiette.

Avec un système fiscal déclaratif, la RD Congo ne peut pas attendre grand-chose de sa fiscalité. Premièrement, les contribuables ont tendance à déclarer moins que ce qu'ils devaient en réalité, en recourant notamment aux falsifications documentaires. Deuxièmement, les agents du fisc eux-mêmes, « mal payés » et conscients de l'impunité, procèdent aux « (ré) ajustements » avec « leurs clients » sans le moindre souci de l'intérêt général. Enfin, le système n'étant pas informatisé entre le contribuable et le fisc, il y a lieu de redouter des évasions massives des fonds qui reviendraient utilement à l'État si tout avait été bien organisé. La fraude, petite et/ou grande, est monnaie courante dans ce secteur.

L'assiette fiscale est très réduite. La RD Congo compte un petit nombre de contribuables, constitué du « petit peuple ». Ceux qui sont censés payer impôts et taxes à l'État ne le font pas, grâce à leurs positions politiques et sociales, ou tout simplement par fraude. Dans une économie informelle à outrance, l'État ne peut pas s'attendre à un quelconque élargissement de ladite assiette. Toutefois, l'Inspection Générale des Finances (IGF) donne des signaux positifs dans le sens de l'amélioration des services de recettes publiques, même si cela reste encore théorique à l'heure actuelle.

Que faut-il retenir de tout cela ?

Le financement du développement national par le budget de l'État en RD Congo est une nécessité. Mais, la pratique se bute à plusieurs difficultés dont l'origine se trouve être la mauvaise gouvernance des deniers publics.

23 Voir Pierre JACQUEMOT et Marc RAFFINOT, « La mobilisation fiscale en Afrique », in *Revue d'économie financière* (2018/3), n° 131, [pp. 243 à 263], p. 245.

24 Pierre JACQUEMOT et Marc RAFFINOT, art. cit., pp. 244-245.

Dans le domaine des finances publiques, la RD Congo fait face à plusieurs goulots d'étranglement, pas du tout insurmontables, heureusement, là où un Gouvernement responsable se veut déterminant. Nous pouvons citer, entre autres :

- ◆ la faible mobilisation des recettes ;
- ◆ la répartition plus que déséquilibrée des recettes mobilisées entre les dépenses courantes et les dépenses en capital, au profit des premières ;
- ◆ la faible exécution des dépenses en capital ;
- ◆ l'inadéquation entre les besoins de développement national et le volume de financement nécessaire ;
- ◆ l'insuffisance des réformes dans le secteur des finances publiques, par rapport aux réalités locales et aux besoins des populations.

Tout converge sur un faible niveau de développement national. Pour s'en rendre compte, il suffit d'observer l'indice de développement humain (IDH), un indice synthétique mis en place en 1990 par le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), afin de mesurer le niveau de développement des Etats. L'IDH de la RD Congo est faible, depuis toujours, c'est-à-dire qu'il est situé entre 0,000 et 0,550. Entre 2017 et 2019, il est en moyenne de 0,478. Il est faible. Les tendances prévisionnelles des dépenses publiques et leur exécution ne suggèrent nullement à ce jour une amélioration de la situation du financement public du développement ; les mêmes causes produisant les mêmes effets.

Perspectives pour une gestion budgétaire favorable au développement de la RD Congo : quelques pistes

Ce dernier point de l'étude propose la manière dont le budget de l'Etat congolais devrait être monté et réalisé pour répondre favorablement au développement du pays. La logique de base est que le budget de l'Etat soit toujours pensé dans un cadre programmatique global, celui du développement du pays. Il faut pour cela :

Inscrire la gestion budgétaire dans une vision de long terme

Le développement d'une nation est une œuvre de longue haleine, qui doit commencer quelque part, à un moment donné, avec des actions précises et durables. Cela relève d'une vision, d'un leadership qui, pour des raisons variées, peut recueillir ou non l'approbation populaire. Cette vision est tout le contraire de la pratique politique politicienne populiste, dont le résultat est, dans la plupart des cas, la mise sur pied de petites actions mal planifiées, parce que montées à la hâte. Ces dernières entraînent souvent l'engagement des dépenses publiques en procédures d'urgence, mais sans réel impact sur la vie des populations. C'est malheureusement à ce point que la vision politique se démarque d'une vision de développement, la première

se cantonne sur un mandat (5 à 7 ans, selon les cas) et la deuxième se vit sur au moins une décennie.

La LOFIP, avec l'introduction de la notion de budget pluriannuel, ouvre bien la voie à cette inscription de la population budgétaire dans le long terme. Mais, il reste des choses à faire dans la mise en œuvre effective de la volonté du législateur, pour le développement du pays.

Inverser la tendance dans la prévision et l'exécution des dépenses publiques

La répartition des dépenses publiques doit se baser sur la vision de développement qui, comme nous l'avons déjà dit, s'inscrit dans le long terme. Lors de la préparation du budget, tout comme lors de son exécution, à défaut d'un renversement de la tendance actuelle de telle sorte que les dépenses en capital supplantent celles courantes, doivent être observées scrupuleusement les notions de suffisance, d'efficacité et d'efficience des dépenses publiques. Sont suffisantes, les dépenses publiques nécessaires à la couverture de tous les projets sélectionnés par le Gouvernement sur une période donnée (plus d'une année). Sont efficaces, les dépenses publiques qui génèrent les résultats escomptés. Sont efficaces, celles qui le génèrent au moindre coût pour un rendement égal ou supérieur aux prévisions initiales.

Ceci implique un changement de méthodes et de pratiques dans la gestion des finances publiques. Encore ici, une brèche pour des réformes ciblées et bien pensées pour le développement du pays.

Créer un poste budgétaire pour répondre des imprévus et des aléas

Dans la pratique prévisionnelle des entreprises et des porteurs des projets de développement, le budget comporte un poste dit « imprévus », évalué généralement à 10 % du budget prévisionnel total. Ce poste a pour but de financer tout ce que le projet ne prévoit pas au premier coup, mais qui comporte un certain impact sur la réussite de l'intervention. La chose est bien différente lorsqu'il s'agit du budget de l'État. Ici, les dépenses imprévues n'existent pas !

Un tel poste doit être créé. Il sera pluriannuel, dans ce sens que les fonds y alloués sont des réserves de long terme auxquelles le Gouvernement ne mettra la main que pour des raisons d'intérêt général strict, et cela, par une loi d'habilitation votée en bonne et due forme par le Parlement de la République. Ces réserves devront aussi être portées à la connaissance du peuple périodiquement par voie de communiqué de l'autorité publique (gouvernementale ou monétaire) compétente.

Ce poste pourrait financer les cas de force majeure et d'autres événements imprévus. Il peut s'agir de catastrophes naturelles, de crises environnementales et sanitaires, d'appuis aux élections, d'octrois des bourses aux chercheurs distingués et jeunes chercheurs innovants, d'appuis

aux investissements de tout genre, etc. Il va sans dire que certains postes repris ici comme pouvant être financés par cette rubrique peuvent déjà faire l'objet d'une allocation dans le budget, aux articles et chapitres ad hoc. Dans la mesure où les réalisations s'écartent souvent des prévisions, et de manière désavantageuse, lorsqu'il s'agit des investissements notamment, ces postes peuvent logiquement être financés par les imprévus.

Conclusion

La place de l'Etat et son rôle dans la vie socio-économique ont toujours fait débat entre économistes, certains soutenant l'intervention de l'Etat et d'autres l'excluant purement et simplement au profit du marché dit « autorégulateur ». Par ailleurs, les faits sociaux et économiques vécus confirment l'importance de l'intervention de l'Etat lorsqu'il s'agit de plus hauts objectifs d'intérêt général auxquels ne peut répondre le marché. Et pour répondre efficacement à cette sollicitation toujours grandissante, l'Etat se fonde sur ses finances, son budget.

N'étant pas une fin en soi, le budget de l'Etat trouve toute son importance lorsqu'il permet de réaliser les objectifs de développement national de manière suffisante, efficace et efficiente. Cela suppose que les recettes publiques soient mobilisées de manière optimale et que les dépenses publiques soient réparties de manière équitable entre les besoins de fonctionnement et ceux d'investissement. Dans un contexte de besoins toujours supérieurs aux moyens, le Gouvernement soucieux du bien-être de son peuple fait des choix judicieux de types de projets à mettre en œuvre pour le bien de tous, évitant ainsi tout gaspillage des économies.

La RD Congo a tout à gagner d'inscrire son budget dans une vision de long terme et de parachever les réformes introduites par la LOFIP depuis plus d'une décennie, tout en instaurant d'autres réformes nécessaires. Dans une autre recherche, sera analysée l'exécution des dépenses publiques dans le cadre du budget de 2021, en vue d'identifier les grandes tendances prioritaires de l'action du Gouvernement de l'époque et essayer de proposer les voies de sortie qui s'imposeront. Pour avoir un sens, le budget de l'Etat doit financer le développement.■