

PROBLÉMATIQUE DES RÈGLES BUDGÉTAIRES DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO DANS LA STABILISATION CONJONCTURELLE

Par

Paul LUWANSANGU MUHETA

*Professeur Docteur, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Université de Kinshasa
Département des Sciences Economiques*

RÉSUMÉ

Le présent article examine les règles budgétaires en vigueur en République Démocratique du Congo pour déterminer si elles sont compatibles avec l'impératif de stabilisation de l'activité économique en cas de chute des prix des matières premières et assez rigoureuses pour favoriser une orientation budgétaire contra cyclique. Il procède par le rapprochement de ces règles avec les objectifs assignés à la politique budgétaire pour examiner leur adéquation selon l'approche du Fonds Monétaire international¹. Il procède également par la construction de l'indice de rigueur de ces règles selon le modèle de la Commission des Affaires Economiques de l'Union Européenne². Il en ressort que les règles congolaises ne sont pas adéquates à l'objectif de stabilisation conjoncturelles et assez rigoureuses pour imposer une orientation conytracyclique de la politique budgétaire nationale. D'où la nécessité de procéder à la réforme de ces règles.

Mots-clés : *Règles budgétaires, orientation budgétaire contracyclique, stabilisation conjoncturelle.*

ABSTRACT

This article examines the fiscal rules in force in the Democratic Republic of Congo to determine whether they are compatible with the imperative of stabilizing economic activity in the event of a fall in commodity prices and rigorous enough to favor a countercyclical fiscal orientation. It proceeds by comparing these rules with the objectives assigned to budgetary policy to examine their adequacy according to the approach of the International Monetary Fund (2009). It also proceeds by constructing the strictness index of these rules according to the model of the Commission for Economic Affairs of the European Union. It appears that the Congolese rules are not

¹ IMF (2009), « Fiscal rules, anchoring expectations for sustainable public finances », prepared by Fiscal Affairs Department, Washington (DC), n°1, 72 p.

² Schwengler, B., *Les règles budgétaires, un frein à l'endettement ?* Éd. De Boeck Supérieur, Bruxelles, 2014, 151 p.

adequate for the objective of cyclical stabilization and rigorous enough to impose a counter-cyclical orientation of the national budgetary policy. Hence the need to reform these rules.

Keywords: Fiscal rules, countercyclical fiscal stance, cyclical stabilization.

1. INTRODUCTION

Selon la littérature³, les pays tributaires des ressources naturelles enregistrent généralement des fluctuations de l'activité plus importantes que ceux qui en sont dépourvus⁴. Ces fluctuations alimentent des tensions inflationnistes ou déflationnistes selon que la production effective se situe au-dessus ou en deçà de la production potentielle⁵. Elles fluctuent sont liées à la volatilité des prix des matières premières et à l'orientation procyclique de la politique budgétaire dans ces pays, caractérisée par la propension à augmenter les dépenses publiques en période d'expansion économique et à les réduire en période de récession.

Pour contraindre ces pays à conduire des politiques budgétaires contra-cycliques ayant pour effet l'atténuation de l'impact de la volatilité des prix sur l'activité⁶, la Nouvelle Economie Politique et l'Ecole des Anticipations Rationnelles préconisent de lier les mains des autorités politiques par des règles budgétaires, c'est-à-dire, des cibles numériques à respecter sous forme de plafond, plancher ou équilibre sur certains agrégats des finances publiques tels que les dépenses, les recettes ou les soldes publics⁷.

Certains pays comme le Chili, le Botswana, la Norvège et l'Etat américain de l'Alaska ont réussi à conduire des politiques contracycliques après l'adoption des règles tandis qu'autres continuent à agir de manière procyclique⁸. C'est le cas de la République Démocratique du Congo (RDC)⁹

³ Talvi, E. et C. Végh, « Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries », in *Journal of Development Economics*, 78(1), 2005, pp. 156-190

⁴ Frankel, J-A. (2010), *Comment rendre la politique budgétaire et monétaire des pays producteurs de matières premières moins procycliques ?*, Séminaire sur les Ressources Naturelles, Finance et Développement, Institut du FMI et Banque d'Algérie, 4-5 Novembre 2010.

⁵ Jeanneney, S-G et Tapsoba, S-J. (2011), « Pro cyclicité de la politique budgétaire et surveillance multilatérale dans l'Union Economique et Monétaire Ouest africaine », *African Development Review*, Vol. 23(2) ; 172-189.

⁶ Cheikbossian, G. (2008), *La Nouvelle Economie Politique : une introduction*, <https://www.revue-idees-economiques-et-sociales-2008-1-pages-6-htm> ;

⁷ Schwengler, B. (2014), *op. cit.*, 151 p.

⁸ Gupta et al. (2014), « Cyclicité de la politique budgétaire : le rôle de la dette, des institutions et des contraintes budgétaires », In *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 74.

⁹ Luwansangu, P. (2022), « Défis de la politique budgétaire de la République Démocratique du Congo en matière de stabilité conjoncturelle », in *Revue Repères et Perspectives Economiques*, Vol. 6, n° 2, pp. 71-92.

dont la politique budgétaire est encadrée par des règles dans le cadre de la Loi n°011/11 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques et plus largement dans celui des programmes économiques sous régionaux ou avec le Fonds monétaire international¹⁰. Comment cela peut-il s'expliquer ?

Le présent article examine les règles budgétaires appliquées par la RDC en vue de déceler les facteurs à la base de leur incapacité à favoriser une orientation budgétaire contracyclique. Il postule que ces règles ne sont pas adéquates à l'impératif de stabilisation conjoncturelle.

Dans cette perspective, l'article aborde successivement la revue de littérature, la méthodologie d'analyse de l'efficacité des règles budgétaires, les règles budgétaires en vigueur en RDC et leurs limites ainsi que la discussion des résultats.

2. REVUE DE LITTÉRATURE SUR L'EFFICACITÉ DES RÈGLES BUDGÉTAIRES

La littérature relative aux règles budgétaires aborde deux aspects importants, à savoir l'objectif des règles et les conditions de leur efficacité.

S'agissant de l'objectif, Franckel (2010)¹¹ et Hermes (2008)¹² estiment que les gouvernements adoptent des contraintes numériques pour assurer la stabilisation conjoncturelle et la viabilité des finances publiques à long terme. Pour les pays riches en ressources naturelles, l'objectif privilégié est généralement la stabilisation conjoncturelle, en raison des fortes fluctuations économiques qu'ils connaissent, consécutivement à la volatilité des prix des matières premières. En tout état de cause, l'objectif ultime de toute règle budgétaire est d'assurer la discipline budgétaire.

Pour ce qui est de la capacité des règles budgétaires à atteindre lesdits objectifs, Inman (1996)¹³ et Kopits et Symansky (1998)¹⁴ renseignent qu'elle

¹⁰ Banque mondiale (2015), *République du Congo : Gestion macroéconomique et financière de la volatilité et de l'incertitude des ressources pétrolières au Congo*, Rapport n° : AUS11355ZR, 48 p.

¹¹ Frankel, J-A. (2010), *Comment rendre la politique budgétaire et monétaire des pays producteurs de matières premières moins procycliques ?*, Séminaire sur les Ressources Naturelles, Finance et Développement, Institut du FMI et Banque d'Algérie, 4-5 Novembre 2010.

¹² Hermes, J-P. (2008), « Quelles voies de réformes pour la discipline budgétaire au Luxembourg ? », Rapport de stage de Master II professionnel Macroéconomie, Finance Internationale et Politiques Economiques, in *Economie et statistiques*, Working papers du Statec, n°22, 71 p.

¹³ Inman, R.P. (1996), *Do Balanced Budget Rules Work? Us Experience and possible Lessons for the EMU*. NBER Working Paper n°5838. Cambridge, National Bureau of Economic Research ;

¹⁴ Kopits, G. et Symansky, S-A. (1998), *Fiscal Policy Rules*, Occasional Paper n°1998/011, IMF, 45 p.

dépend de leurs propriétés intrinsèques ainsi que l'environnement politique et institutionnel de leur mise en œuvre. Dans cette optique, pour être efficace, la règle doit être forte, c'est-à-dire qu'elle doit porter sur le budget au moment de son exécution. Elle ne doit pas être suspendue à une simple majorité au parlement. Elle doit être difficilement modifiée du fait de son ancrage constitutionnel. Enfin, la règle doit être claire dans sa définition, transparente, adéquate, cohérente, simple, flexible, exécutoire, et efficiente.

En outre, Inman (1996)¹⁵ note qu'il existe un consensus relativement large selon lequel l'efficacité de la règle suppose qu'elle porte sur l'exécution du budget. En revanche, Calmfors et Wren-Lewis (2011)¹⁶ considèrent qu'une règle ex post peut s'avérer trop rigide en cas de choc économique entraînant une hausse importante des déficits et de la dette. Ils soulignent qu'une règle ex ante permet de fixer les objectifs, tout en étant compatible avec l'évolution aléatoire de la dette induite par les chocs économiques¹⁷.

Dans une perspective quantitative, pour être efficace, Debrun et al. (2008)¹⁸ et Schwengler (2014)¹⁹ relèvent que la règle budgétaire doit être rigoureuse, contracyclique et disposer d'une large couverture. Se focalisant sur les aspects institutionnels et politiques pour expliquer l'efficacité des règles budgétaires, Wierts (2008)²⁰ associe les excédents budgétaires à une moindre fragmentation politique et à une forte stabilité politique.

La littérature révèle également les raisons de l'inefficacité des règles budgétaires dans la plupart des pays riches en ressources naturelles. Pour Agénor (2015)²¹ ; le FMI (2009)²² ; Mihalyi et Fernandez (2018)²³ ainsi que

¹⁵ Inman, R.P. (1996), *op. cit.*

¹⁶ Calmfors, L. et Wren-Lewis, S., *What should fiscal councils do ?* Oxford University, CESifo Working Paper Series, n°3382, 52 p.

¹⁷ Schwengler, B. (2014), *op. cit.*

¹⁸ Debrun, Xavier, Laurent Moulin, Alessandro Turrini, Joaquim Ayuso-i-Casals, and Manmohan Kumar (2008), « Tied to the Mast? The Role of National Fiscal Rules in the European Union », *Economic Policy* 54, 298-362.

¹⁹ Schwengler, B. (2014), *op. cit.*

²⁰ Wierts, P. (2008, forthcoming), *Manuscript for a thesis on Fiscal Rules and Fiscal Outcomes in EMU*, University of Reading

²¹ Agénor, P-R. (2015), « Règles budgétaires et soutenabilité des finances publiques », in *Policy Paper*, OCP Policy Center ; n°15/15, 32 p.

²² IMF (2009), « Fiscal rules, anchoring expectations for sustainable public finances », prepared by Fiscal Affairs Department, Washington (DC), n°1, 72 p.

²³ Mahalyi, D. et Fernandez, L. (2018), *Les règles budgétaires faces à la baisse du prix des matières premières*, Résumé analytique, National Resource Governance Institute, 4 p.

Darvas et al. (2018)²⁴, cette incapacité peut s'expliquer par des pratiques douteuses tendant à modifier ou à contourner les règles, une surveillance budgétaire limitée, voire inexistante, l'absence d'organe indépendant de contrôle d'application des règles ou par l'absence de débat public sur les questions budgétaires. L'inefficacité trouve aussi son origine dans la conception de ces contraintes. Les règles bien conçues et mises en œuvre de manière efficace accroissent la prévisibilité de la politique de finances publiques en contribuant à contenir des distorsions de déficit, réduire le décalage temporel des politiques budgétaires, renforcer la crédibilité de l'engagement du gouvernement à l'égard de la viabilité des finances publiques et à faciliter la gestion financière contracyclique.

En ce qui concerne la République Démocratique du Congo, les études existantes (Banque mondiale, 2015²⁵ ; Luwansangu, 2022²⁶ ; FMI, 2023²⁷) soulignent l'orientation procyclique de la politique budgétaire, préconisent l'adoption des règles budgétaires comme solution à ce problème mais ne démontrent pas les limites des règles existantes. La présente contribution vise à pallier cette insuffisance.

En définitive, il ressort de cette revue de littérature que pour assurer l'efficacité des règles budgétaires, il importe que ces règles soient : (i) respectées ; (ii) compatibles avec l'objectif leur assigné et (iii) rigoureuses.

3. METHODOLOGIE D'ANALYSE DE L'EFFICACITE DES REGLES BUDGETAIRES

En référence à la littérature sus évoquée, cet article procède en trois étapes suivantes :

- (1) Pour examiner le respect des règles congolaises, un rapprochement sera fait entre les cibles fixées et les réalisations budgétaires. Ces règles sont tirées de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, en ses articles 14 ; 15 et 16. Les données utilisées sont tirées des lois de finances des années 2000 à 2022 et des rapports annuels de la Banque Centrale du Congo ;

²⁴ Darvas, Z. et al « Réformer les règles budgétaires européennes : simplification, stabilisation et soutenabilité », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 47, 12 p.

²⁵ Banque mondiale (2015), *République du Congo : Gestion macroéconomique et financière de la volatilité et de l'incertitude des ressources pétroliers au Congo*, Rapport n° : AUS11355ZR, 48 p.

²⁶ Luwansangu, P. (2022), *art. cit.*, pp. 71-92

²⁷ Fonds Monétaire International (2023), « République Démocratique du Congo : Rapport d'assistance technique, Evaluation de la gestion des investissements publics-PIMA et PIMA changement climatique », Rapport du FMI n°23/58, 85 p.

- (2) Pour analyser l'adéquation des règles congolaises à l'objectif de stabilisation de l'activité économique en cas de choc, un rapprochement sera fait entre ces règles et la nomenclature des règles selon leurs effets sur les objectifs budgétaires telle établie par le Fonds Monétaire International²⁸.

Ces effets varient selon les types des règles et l'objectif budgétaire considéré. Celui-ci peut être la soutenabilité de la dette, la stabilisation macroéconomique ou de la taille de l'Etat. Il en a conclu que de par leurs caractéristiques, les règles exercent un effet positif, négatif ou nul selon l'objectif poursuivi, tel que renseigné dans le tableau 1.

Tableau 1. Effets attendus des règles budgétaires selon le FMI

Règle	Objectifs		
	Soutenabilité de la dette	Stabilisation macroéconomique	Taille de l'Etat
Equilibre global	++	-	0
Equilibre primaire	+	-	0
Equilibre d'ajustement cyclique	++	++	0
Equilibre budgétaire sur longue période	++	+++	0
Ratio dette/PIB	+++	-	-
Dépenses	+	++	++
Recettes			
<i>Plafonds de recettes</i>	-	-	++
<i>Planchers de recettes</i>	+	+	-
<i>Limites sur les recettes</i>	+	++	++

Note : (+) signifie un effet positif, (-) un effet négatif, et (0) un effet nul

Source : FMI, 2009 ; Farvaque, 2014

- (3) Pour assurer la soutenabilité de la dette publique, il convient de retenir comme contrainte numérique principalement sur le ratio dette/PIB et en second lieu, l'équilibre global, d'équilibre ajusté du cycle, voire l'équilibre sur une longue période.

En revanche, pour assurer la stabilisation macroéconomique en cas de choc exogène, il sied de s'appuyer principalement sur la règle d'équilibre sur une longue période, suivi de celle d'équilibre ajusté du cycle et de limite des recettes. De même, lorsque l'on vise la taille de l'Etat, l'on doit mettre à profit la règle sur les dépenses et celles sur le plafond et les limites des recettes.

²⁸ IMF, « Fiscal rules, anchoring expectations for sustainable public finances », prepared by Fiscal Affairs Department, Washington (DC), n°1, 2009, 72 p.

L'application de cette approche sur la RDC se fait en référence aux règles budgétaires définies dans la loi n°11/011 du 13 juillet 2011²⁹ relative aux finances publiques, en ses articles 14, 15 et 16.

- (4) Pour déterminer le degré de rigueur des règles congolaises, un indice de rigueur de ces règles sera établi suivant le modèle de la Direction générale des affaires économiques et financières de l'Union Européenne³⁰.

Cet indice se base sur cinq critères, à savoir : (i) le support juridique de la règle ; (ii) la nature de l'organe chargé de veiller au respect de la règle ; (iii) la nature de l'organe chargé de la mise en œuvre de la règle ; (iv) le mécanisme de mise en œuvre de la règle ; et (v) le degré de visibilité de la règle dans le média.

Chaque critère se décompose en plusieurs modalités dont chacune est affectée d'un score plus ou moins élevé en fonction de ses effets supposés sur la discipline budgétaire. D'après cet indice, la règle est efficace lorsqu'elle est rigoureuse. Elle est rigoureuse lorsqu'elle obtient le score le plus élevé. Une telle règle a des caractéristiques ci-après : elle est inscrite dans la constitution. Les organes chargés de veiller à son respect et à sa mise en œuvre sont indépendants du pouvoir politique³¹. Sa mise en œuvre repose sur des mécanismes de correction et de sanctions automatiques en cas de non-respect. Elle bénéficie d'une forte visibilité dans les médias et l'absence de respect de la règle est susceptible d'entraîner un débat public.

4. REGLES BUDGETAIRES EN VIGUEUR EN RDC ET LEURS LIMITES

Depuis plusieurs décennies, la politique budgétaire congolaise est encadrée par un certain nombre de règles numériques dans le cadre de la coopération sous régionale sous forme de critères de convergence macroéconomique ou dans le cadre des programmes économiques appuyés par le Fonds Monétaire International³². D'autres règles sont mises en œuvre dans le cadre législatif national, portée par la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances

²⁹ Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques, Journal officiel, numéro spécial du 25 juillet 2011.

³⁰ Schwengler, B., *op. cit.*, 151 p.

³¹ En ce qui concerne les organes ou les institutions indépendantes, Meenselet Dury (2008) estiment qu'elles peuvent disposer des compétences positives ou normatives. Les institutions telles que celles qui fournissent des prévisions macroéconomiques, par exemple, appartiennent à la première catégorie, tandis que la seconde est composée d'institutions qui émettent des recommandations sur la politique budgétaire à suivre et, le cas échéant, évaluent les développements budgétaires.

³² Dans le cadre de critères (règle budgétaire) de convergence de second rang de la CEEAC et du COMESA, dans chaque Etat membre dont la RDC, les investissements publics en capital doivent représenter au moins 20% de recettes fiscales. Cette norme est de 30% au moins pour la SADC.

publiques dont les dispositions des articles 14, 15 et 16. Il s'agit de quatre contraintes numériques, à savoir : l'équilibre global, l'équilibre entre les dépenses courantes et les recettes courantes, l'emprunt pour les investissements et le non recours au financement monétaire.

Les règles congolaises sont-elles respectées ? Sont-elles compatibles avec l'impératif de stabilisation macroéconomique et assez rigoureuses pour imposer une orientation budgétaire contracyclique ?

4.1. Du respect des règles budgétaires en vigueur

4.1.1. De l'équilibre global : peu d'attention sur les exécutions budgétaires

La loi relative aux finances publiques en son article 14 dispose que : « *le budget du pouvoir central, de la province ou de l'entité territoriale décentralisé est présenté en équilibre* ». Il s'agit donc d'un équilibre global correspondant à l'égalité comptable entre prévisions des recettes et celles des dépenses publiques dans le budget de l'Etat.

Dans la pratique cela signifie que non seulement le gouvernement central présente au Parlement un projet de la loi de finances en équilibre, mais aussi l'Assemblée nationale et le sénat l'adoptent en équilibre et le Président de la République le promulgue.

Cette contrainte est strictement respectée par les autorités budgétaires, les prévisions des dépenses étant adoptées en équilibre avec les recettes correspondantes (Cf. tableau 1) ; toutes, l'exécution budgétaire qui n'est pas encadrée par une règle, se soldent généralement pas des déficits. Une telle la configuration de la règle basée sur les prévisions renvoie au débat entre le caractère ex ante ou ex post de la règle budgétaire.

Quoiqu'il en soit, l'écart persistant entre les prévisions et les exécutions budgétaires (équilibre budgétaire prévu contre déficit budgétaire réalisé) en République Démocratique du Congo traduit le manque de crédibilité dont souffrent le budget et la politique budgétaire de l'Etat. Il trouve son origine dans la faible qualité de prévisions (cadre macroéconomique, prévision des recettes et des dépenses) et de l'exécution budgétaire (recours abusif à la procédure d'urgence).

Pour Nguenang et al. (2016)³³, cette crédibilité peu satisfaisante du budget de l'Etat compromet son efficacité à court terme et partant son ancrage à moyen terme dans la conduite des politiques publiques. Le budget de l'Etat en RDC

³³ Nguenang, J-P., Snoek, H., Benbrik, A. et Daniel Tommasi (2006), *République Démocratique du Congo : renforcer la crédibilité du Budget*, Département des Finances Publiques, Fonds Monétaire International, Washington DC.

joue un rôle économique de premier plan à travers l'allocation des ressources publiques pour la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires de sécurité, de défense nationale, de santé, de l'éducation, de l'agriculture, et des infrastructures de base indispensables au développement des activités productives. Un budget de l'Etat comprenant des plans d'investissement peu crédibles ne rassure pas le secteur privé, affecte la confiance en l'Etat des populations et du secteur privé, ralentit la croissance, et freine le développement économique. De plus, un budget peu crédible affaiblit la fonction du Parlement, en tant qu'organe d'autorisation et de contrôle des finances publiques.

**Tableau 1. Evolution du solde budgétaire global de la RDC
(en milliards de FC, prévision et en exécution)**

Budget de l'Etat	Prévision			Exécution		
	Recettes	Dépenses	Solde	Recettes	Dépenses	Solde
2005	806	806	0	495	524	- 29
2006*	1.089	1.089	0	669	703	- 34
2007	1.370	1.370	0	793	849	- 56
2008	1.781	1.781	0	1.271	1.287	- 16
2009	2.922	2.922	0	2.104	2.059	45
2010	5.607	5.607	0	2.293	2.141	152
2011	6.746	6.746	0	2.799	2.996	- 197
2012	6.609	6.609	0	3.762	3.371	391
2013	7.259	7.259	0	4.121	4.171	- 50
2014	8.273	8.273	0	4.362	4.448	- 86
2015	8.496	8.493	0	4.438	4.622	- 184
2016*	8.496	8.496	0	3.656	4.087	- 431
2017	11.524	11.524	0	5.336	5.329	7
2018	10.353	10.353	0	7.937	8.076	-139
2019	10.352	10.352	0	7.382	7.097	285
2020	17.225	17.225	0	7.024	7.233	-209
2021	13.555	13.555	0	14.551	15.157	-606
2022	20.408	20.408	0	21.164	20.646	+518

* Le collectif budgétaire a ramené les prévisions à 1 039 milliards de FC en 2006 et à 6 694 milliards de FC en 2016

Source : Journal Officiel de la RDC, Rapports annuels de la BCC, Auteur

4.1.2. De l'équilibre dépenses courantes-recettes internes : faible marge pour les investissements sur ressources propres

La loi relative aux finances publiques³⁴ en son article 15, alinéa 1 dispose que : « le pouvoir central, la province et l'entité territoriale prévoient et exécutent leurs budgets en équilibrant leurs charges courantes par des ressources courantes internes, à l'exclusion des dons et legs intérieurs projet, du remboursement des prêts et avances³⁵, et, le cas échéant, des subventions affectées à des projets ou activités spécifiques, mais y compris les ressources extérieures de dons et legs courants ».

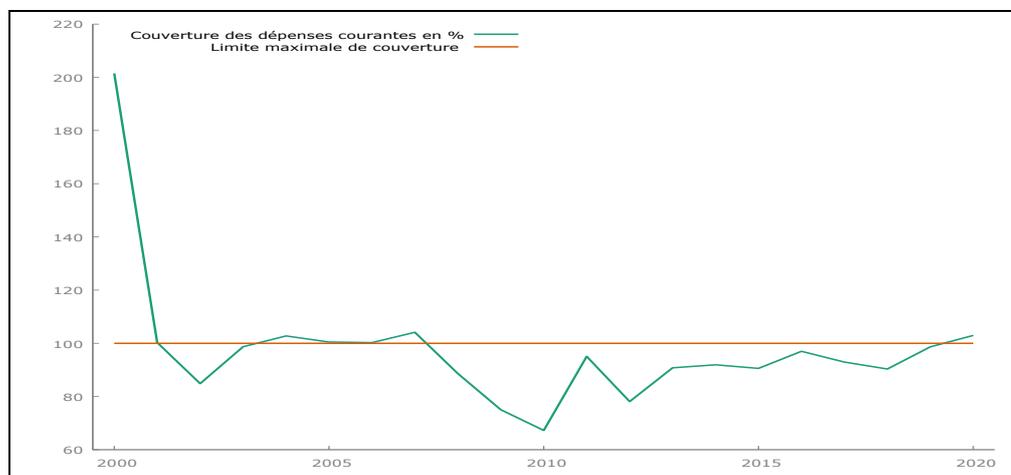
Cette règle exige du pouvoir central, de la province et de l'entité territoriale décentralisée d'équilibrer en prévision et en exécution ses charges courantes avec les recettes pérennes. La lecture de cet article, qui se veut globale pour une meilleure compréhension du niveau et du contenu des contraintes numériques imposées aux gestionnaires des finances publiques en RDC, fait ressortir en premier lieu l'exigence d'un équilibre au niveau des dépenses de fonctionnement. Cela sous-entend entre autres :

- La séparation du budget de fonctionnement dont l'horizon est annuel et du budget d'investissement qui peut avoir un horizon temporel de moyen terme ;
- Qu'en raison de leur caractère permanent, les dépenses de fonctionnement c'est-à-dire celles de rémunération et de fonctionnement courant (biens et services et transferts) doivent être financées par les recettes internes de même nature, c'est-à-dire par les recettes récurrentes ;
- Le recours à l'emprunt limité aux besoins d'investissement public. Cependant, il sied de relever avec Dafflon (1994) dans le cadre du théorème de l'équilibre budgétaire, que ce principe devrait également exiger, en complément ou en substitution à l'emprunt, de préserver une marge nette d'autofinancement fondée sur le résultat du seul budget de fonctionnement. Cette marge budgétaire peut être dégagée grâce à une meilleure mobilisation des recettes fiscales et une gestion parcimonieuse des dépenses de fonctionnement.

³⁴ Loi organique n° 13-027 du 30 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement du Conseil économique et social, Journal officiel - Numéro Spécial, Col.1, du 09 novembre 2013.

³⁵ Le remboursement des prêts et avances fait partie intégrante des recettes internes au titre de recettes exceptionnelles, les recettes internes comprenant les recettes courantes, les recettes en capital et les recettes exceptionnelles (Art. 34 de la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques).

Graphique 1. Evolution du ratio Dépenses courantes/Recettes courante de la RDC de 2000 à 2020 (en % du PIB)



Source : Auteur, sur la base des données de la BCC

Cependant, dans la pratique, cette épargne est quasi inexistante, même si une légère amélioration est enregistrée en 2010 dans un contexte caractérisé par la réduction du service de la dette extérieure consécutivement à l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Cf. graphique 1). Dans ces conditions, les dépenses sociales et d'investissements restent en majeure partie financées par les bailleurs de fonds. Celles financées sur le budget domestique souffrent de taux d'exécution faibles et sont les premières à subir les efforts de consolidation³⁶.

Globalement, les dépenses courantes consomment une grande partie des recettes courantes. Elles représentent en moyenne 97,7 % des recettes courantes sur la période 2020-2020.

En ce qui concerne les recettes extérieures au titre des dons courants, à prendre en compte dans le financement des dépenses courantes tel que requis par la loi relative aux finances publiques, dans la pratique, elles sont constituées essentiellement des charges de la coopération technique supportées par les gouvernements et autres organismes publics donateurs ainsi que les dons divers provenant du secteur privé étrangers. Il en est ainsi par exemple de l'assistance technique apportée par les Nations Unies, la Commission Européenne, la Banque mondiale, la BAD et autres (BCC, 2017)³⁷.

³⁶ Banque mondiale (2015), *République Démocratique du Congo, Revue de la Gestion des Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière : Accroître l'efficacité et l'efficience du secteur public pour promouvoir la croissance et le développement, Volume I, Rapport No. 96172-ZR, 182 p.*

³⁷ Banque Centrale du Congo (2017), *Rapport annuel.*

Ces dons extérieurs améliorent sur le plan comptable l'épargne budgétaire pour le financement des dépenses en capital, sans impact sur la trésorerie de l'Etat.

Cela voudrait dire qu'en l'absence de dons comme avec des dons pré-affectés, les autorités congolaises disposent généralement d'une très faible marge de manœuvre budgétaire pour assurer, sur la base des ressources fiscales, le financement des dépenses en capital.

4.1.3. De l'emprunt pour investissements : pas de financement non monétaire disponible

La loi relative aux finances publiques, en son article 15, alinéas 2 et 3 dispose qu' : « Ils ne peuvent emprunter, chaque année, une somme supérieure au montant de leurs investissements. Ils ne peuvent emprunter qu'auprès des institutions nationales financières non bancaires ».

Selon la littérature³⁸, cette règle se fonde sur le consensus selon lequel les périodes de restriction budgétaire se traduisent généralement par une diminution plus forte des dépenses d'investissement que des dépenses de fonctionnement. Dans ces conditions, il convient de mettre en place une règle d'or, c'est-à-dire une règle qui impose des contraintes budgétaires aux seules dépenses de fonctionnement et qui ne concerne pas les budgets d'investissement, et qui permet de financer les investissements par l'emprunt.

Néanmoins, la règle congolaise de limitation de l'emprunt aux investissements appelle quelques observations. Il s'agit notamment de :

- i. L'absence de limites en termes de plafonds fixés pour les emprunts. Cela est d'autant préoccupant que d'une part, cette règle a été adoptée une année après que la République Démocratique du Congo soit sortie de la longue période de surendettement, et ce, après un laborieux processus PPTE, et d'autre part, il n'est pas exclu que le pays plonge à nouveau dans une situation de surendettement à l'image de certains pays post-PPTE (...);
- ii. Le faible développement du marché financier national. La règle limite l'emprunt aux institutions nationales financières non bancaires alors qu'elles sont moins nombreuses et ne sont pas toujours en capacité de satisfaire le besoin important du pays en termes de financement de développement.

En tout état de cause, dans la pratique, en raison de la quasi-absence de marge budgétaire en République Démocratique du Congo, de l'absence de marché financier national ainsi que des difficultés d'accès au marché financier

³⁸ Schwengler, B., *op. cit.*

international, les investissements publics sont financés pour l'essentiel par l'emprunt contractés auprès des institutions financières multilatérales et autres organismes publics étrangers.

Il en a été ainsi notamment depuis les annulations de la dette dont le pays a bénéficié en 2010 dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et de l'initiative pour la dette multilatérale.

4.1.4. Du non-recours au financement monétaire : Alternatives contreproductives

En son article 16, la loi relative aux finances publiques dispose : « Le recours aux avances de la Banque Centrale du Congo est prohibé tant pour le pouvoir central que pour la province et l'entité territoriale décentralisée ».

Cette règle, qui trouve son fondement dans les préconisations monétaristes, s'explique aussi par un passé hautement inflationniste que le pays a connu. Durant la décennie 1990, la RDC a été confrontée à une hyperinflation, avec un taux avoisinant 10.000% en 1994, causée essentiellement par la monétisation des déficits budgétaires. Cela a pour conséquence la désarticulation de l'économie nationale, le développement sur secteur informel, l'érosion du pouvoir d'achat de la population, la dollarisation et l'effondrement du système bancaire nationale.

Pour faire face à cette situation délétère, au début des années 2000, les autorités budgétaires congolaises se sont inscrites dans la logique d'éviter au maximum le recours au financement monétaire, contrainte imposée dans le cadre des programmes conclus avec les institutions de Bretton Woods. Les efforts fournis ont permis de rompre progressivement avec la dominance budgétaire.

Toutefois, quelques cas de recours par le trésor aux avances de la Banque Centrale du Congo pour financer certaines dépenses publiques ont été enregistrés notamment au cours du second semestre 2016, dans un contexte caractérisé par la baisse des recettes budgétaires consécutive à la chute des cours des principaux produits d'exportation du pays.

Quoiqu'il en soit, la règle de non-recours au financement monétaire s'est accompagnée des pratiques tout aussi dévastatrices sur l'économie nationale, en l'occurrence l'accumulation des arriérés des paiements intérieurs ou l'ajustement à la baisse des dépenses d'investissement en cas de chocs négatifs sur les recettes.

Les arriérés représentent des engagements financiers pris par l'Etat mais non tenus à date. Dans le cadre budgétaire congolais, ils correspondent aux dépenses publiques régulièrement engagées et liquidées mais non payées au terme de l'exercice budgétaire.

Ces arriérés budgétaires constituent la principale source d'alimentation de la dette publique intérieure de la RDC. A fin décembre 2021, la dette publique intérieure de la RDC s'est élevée à 2.517,04 millions de dollars US, soit 5,08% du PIB. Elle est constituée à plus de 92,75 % par les arriérés budgétaires. Ceux-ci sont regroupés en six catégories, à savoir la dette financière, la dette sociale, la dette issue des marchés de travaux et de génie civil, les dettes nées des marchés de fournitures, les dettes issues des condamnations judiciaires de l'Etat et indemnités diverses ainsi que les dettes provenant des baux à loyer et autres services.

Pour Baklacheet Purfield (2019)³⁹, les arriérés des paiements constituent une forme de financement forcé très répandu dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Ces arriérés nuisent à l'activité du secteur privé et à la fourniture des services sociaux, tout en accroissant la vulnérabilité du secteur bancaire et en sapant la confiance des citoyens dans l'Etat. Les arriérés affaiblissent aussi la capacité de la politique budgétaire à soutenir la croissance, le bien-fondé d'un recours au financement par les arriérés pour éviter les compressions de dépenses étant mis en doute.

4.2. De la compatibilité des règles congolaises avec l'objectif de stabilisation conjoncturelle

En référence aux effets attendus des règles examinées par le FMI (2009), les contraintes imposées aux gestionnaires des finances publiques en RDC dans le cadre de la loi relative aux finances publiques de 2011 ne sont pas compatibles avec l'impératif de stabilisation de l'activité économique en cas de choc.

Comme renseigné dans le tableau 2, l'équilibre budgétaire global et le financement des dépenses des dépenses d'investissement par les emprunts ont un effet négatif sur la stabilisation. Au contraire, le financement des dépenses courantes par les recettes courantes devait impacter positivement l'activité. Néanmoins, cet impact devrait être annihilé par l'absence de marge de manœuvre budgétaire sus-évoquée pour le soutien à l'activité sur la base des ressources propres, les dépenses courantes absorbant la totalité des recettes fiscales⁴⁰. Il ressort de ce tableau que globalement, ce qui suit :

- Contrairement à la règle de l'équilibre global utilisée par la RDC, les autres pays recourent généralement à la règle du solde structurel, c'est-à-dire extirpé des effets du cycle ;

³⁹ Baklache, S. et Purfield, C. (2019), « Arriérés intérieurs en Afrique Subsaharienne : causes, symptômes et solutions », Perspectives Economiques Régionales : Afrique subsaharienne, Fmi, Washington (DC), n°6, pp.45-63.

⁴⁰ D'autres règles peuvent agir favorablement sur l'activité. Il en est ainsi de la règle de l'équilibre sur une longue période.

- Des limites quantitatives sont fixées aux dépenses publiques dans les autres pays tributaires des ressources naturelles alors qu'en RDC, la seule limite est celle liée au financement des dépenses courantes par les recettes courantes. En sorte que, toute augmentation des recettes courantes conduit généralement à une augmentation proportionnelle ou plus que proportionnelle des dépenses courantes, ce qui ne permet pas de dégager une marge budgétaire pour le financement des dépenses en capital sur la base des ressources propres ;
- Les pays tributaires des ressources naturelles réservent généralement une quotité des recettes issues de ce secteur des matières premières pour le financement du fonds de stabilisation macroéconomique ou du fonds pour les générations futures, tandis que la RDC ne dispose d'aucune règle en cette matière⁴¹.

Tableau 2. Effets attendus des règles budgétaires de la RDC

Règle (FMI, 2009)	Objectifs			Règle budgétaire de la RDC (2011)
	Soutenabilité de la dette	Stabilisation macroéconomique	Taille de l'Etat	
Equilibre global	++	-	0	Equilibre global
Equilibre primaire	+	-	0	
Equilibre d'ajustement cyclique	++	++	0	
Equilibre budgétaire sur longue période	++	+++	0	
Ratio dette/PIB	+++	-	-	Emprunt pour les investissements
Dépenses	+	++	++	Dépenses courantes financées par les recettes courantes
Recettes				
<i>Plafonds de recettes</i>	-	-	++	
<i>Planchers de recettes</i>	+	+	-	
<i>Limites sur les recettes</i>	+	++	++	

Note : (+) signifie un effet positif, (-) un effet négatif, et (0) un effet nul

Source : FMI, 2009 ; Farvaque, 2014 ; Auteur

⁴¹ Il convient de préciser, que c'est dans le cadre du code minier révisé en 2019 qu'une quotité des recettes minières est réservée au fonds pour les générations futures, c'est-à-dire au-delà de notre période d'étude.

4.3. Manque de rigueur des règles congolaises

Selon la littérature, la règle budgétaire impose la discipline budgétaire lorsqu'elle est rigoureuse, obligeant les autorités budgétaires de ne pas céder à la tentation d'augmenter les dépenses (ou baisser les impôts) en période d'expansion économique et de les baisser (ou augmenter les impôts) en période de récession.

Comme indiqué précédemment, l'analyse de l'efficacité des règles nationales de la RDC se base sur l'indice de rigueur mis au point par la Direction Générale des Affaires Economiques et Financières de l'Union Européenne, et ce, en passant en revue successivement les cinq critères ci-haut renseignés. Il s'agit :

- Du critère se rapportant au support juridique. Il est subdivisé en deux composantes : le support juridique et la marge de manœuvre pour fixer ou modifier la cible. Le score attribué à la première composante varie de 1 à 4 tandis que celui de la seconde composante évolue de 1 à 3 ;
- Du critère portant sur la nature juridique de l'organe en charge du respect de la règle est assorti d'un score variant entre 1 et 3. Il en est de même pour celui axé sur la nature de l'organe chargé de la mise en œuvre de la règle ;
- Du critère relatif au mécanisme de mise en œuvre de la règle assorti d'un score allant de 1 à 4, alors que celui se rapportant au degré de visibilité de la règle dans le média est crédité d'un score qui varie de 1 à 3.

Il en ressort qu'une règle budgétaire rigoureuse doit être assortie du score le plus élevé pour chaque critère.

4.3.1. Du support juridique des règles budgétaires de la RDC

Selon la littérature, pour être efficace, la règle doit être inscrite dans la constitution ou la loi fondamentale et ne doit pas laisser de marge de manœuvre aux autorités politiques pour en réviser la cible⁴².

⁴² Bohn et Inman (1996) estiment qu'une règle ancrée sur une loi ordinaire peut être abrogée par une majorité parlementaire simple. Une même Assemblée parlementaire pourrait, par conséquent, voter un budget en déficit et abroger la règle d'équilibre qui s'y oppose. Une telle opération serait plus difficile avec une règle constitutionnelle dont la modification impose une majorité de deux tiers ou l'organisation du référendum.

Tableau 3 : Critère 1a relatif au support juridique des règles budgétaires de la RDC

Norme		Règle budgétaire de la RDC		
Support	Score	Support	Score	Observation
Constitution	4			Il s'agit de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, en ses articles 14, 15 et 16
Loi ordinaire	3	Loi ordinaire	3	
Accord de gouvernement	2			
Engagement	1			

Source : Auteur

Une telle règle doit être créditée d'un score de 4 sur une échelle allant de 1 à 4 en ce qui concerne son support juridique et de 3 sur une échelle allant de 1 à 3 pour ce qui est de la marge de manœuvre pour la modification de sa cible.

Tableau 4. Critère 1b : Marge de manœuvre pour fixer ou réviser les cibles numériques des règles budgétaires de la RDC.

Norme		Règle budgétaire de la RDC		
Marge	Score	Marge	Score	Observation
Absence	3			Seule la règle relative à la présentation d'un projet de budget équilibré requiert le quitus du Parlement, à travers une loi de finances rectificative qui établit le nouveau niveau d'équilibre. Mais l'équilibre entre les dépenses courantes et les recettes courantes relève davantage d'un exercice technique qui se fait au niveau du Ministère du Budget lors de la préparation du budget, et ne se fait pas généralement pas suivre d'un débat de fond. Il n'y a pas de cible explicite pour l'emprunt. En ce qui concerne le non-recours au financement monétaire, cette règle est généralement respectée sauf par exemple en 2016.
Marge restreinte	2			
Liberté totale	1	Liberté totale quasiment	1	

Source : Auteur

Sur cette base, les tableaux 3 et 4 donnent le score des règles budgétaires de la RDC, respectivement par rapport au support juridique et par rapport à la marge de manœuvre dont disposent les autorités pour pouvoir en modifier les cibles.

Il ressort de ces deux tableaux que les règles de la politique budgétaire adoptées en République Démocratique du Congo relèvent sur le plan juridique d'une loi ordinaire et non d'une loi fondamentale tandis que les autorités budgétaires semblent disposer d'une large marge de manœuvre pour en modifier les cibles.

Dans ces conditions, ces règles reçoivent le score de 4 sur 7 ou 57,1% en moyenne, soit 3 sur 4 en ce qui concerne leur support juridique et 1 sur 3 pour ce qui est de la marge de manœuvre dont disposent les autorités pour en modifier les cibles.

4.3.2. De la nature de l'organe chargé de veiller aux règles budgétaires de la RDC

Selon la littérature, la règle budgétaire est efficace si les organes chargés de veiller à son respect sont indépendants du pouvoir politique. Il s'agit généralement des Comités Budgétaires⁴³ qui n'ont pas de pouvoir décisionnel en matière budgétaire, mais interviennent en tant que conseil.

Tableau 5. Critère 2 : Nature de l'organe chargé de veiller aux règles budgétaires de la RDC

Norme		Règle budgétaire de la RDC		
Organe	Score	Organe	Score	Observation
Organe indépendant du Gouvernement ou Parlement	3			En RDC, il n'existe pas de Comité Budgétaire comme tel. Par contre, il y a des organes en charge du contrôle des finances publiques. Mais ces organes ne sont pas indépendants du pouvoir politique et ne font des analyses macroéconomiques ou budgétaires. Leur contrôle est axé généralement sur le respect des procédures budgétaires et comptables. Ils sont moins attachés à veiller au respect des contraintes numériques. Il s'agit notamment de la Cour des Comptes qui relève du Parlement, de l'Inspection Générale des Finances (IGF) qui est rattachée à la Présidence de la République et le Conseil Economique et Social (CES).
Ministre des Finances ou autre corps gouvernemental	2			
Absence de procédure spécifique concernant le respect de la règle	1	Cour des comptes, IGF et autres ⁴⁴	1	

Source : Auteur

⁴³ Calmoforts et Wren-Lewis (2011) utilisent l'expression « Comité Budgétaire » pour désigner les institutions qui correspondent aux traits caractéristiques suivantes :

- Des institutions qui exercent une fonction de contrôle budgétaire et qui ne sont pas seulement des organismes de recherche ou des institutions de prévision ;
- Des institutions qui ont des compétences macroéconomiques, ce qui a pour effet d'exclure les institutions qui se limitent à des activités d'audit, même si celles-ci exercent une fonction de contrôle budgétaire ;
- Des institutions ayant un haut degré d'indépendance par rapport au pouvoir politique, ce qui revient à exclure les organismes travaillant sous le contrôle du pouvoir politique.

⁴⁴ IGF = Inspection Générale des Finances. Les autres organes de contrôle des finances publiques sont les Commissions Economiques et financières de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

Ils ont pour mission de procéder à l'analyse de la politique budgétaire suivie par rapport à l'objectif de respect des règles budgétaires visant la stabilisation économique ou la soutenabilité des finances publiques, l'analyse de la transparence budgétaire voire de l'impact budgétaire des politiques publiques. Ces Comités peuvent également effectuer des prévisions macroéconomiques en vue de contrer la tendance des décideurs politiques à établir des budgets à partir des prévisions macroéconomiques trop optimistes (Larch et salto, 2005 ; Jonung et Larch, 2006 ; European Commission, 2006 ; Schwenger, B., 2014).

Il s'en suit qu'une telle règle doit obtenir le score 3 sur une échelle allant de 1 à 3 tel que renseigné dans le tableau 6.

Il en ressort que pour la RDC, les principaux organes en charge de contrôle de la gestion des finances publiques, en l'occurrence la Cour des Comptes⁴⁵, l'Inspection Générale des Finances⁴⁶, voire même la Commission Economique et Financière du Sénat ou la Commission Economique, Financière et Contrôle Budgétaire de l'Assemblée Nationale⁴⁷ sont rattachées au pouvoir politique.

En outre, leur mission se focalise davantage sur le respect des règles procédurales plutôt que sur les règles numériques. Par conséquent, sur ce point, les règles budgétaires de la RDC obtiennent le score de 1 sur 3.

4.3.3. De la nature de l'organe chargé de la mise en œuvre des règles budgétaires de la RDC

Selon la littérature, la règle budgétaire est efficace si les organes chargés de la mise en œuvre sont indépendants au pouvoir politique. Une telle règle reçoit le score de 3 sur une échelle allant de 1 à 3 comme indiqué dans le tableau 6.

⁴⁵ La Cour des comptes est régie par les dispositions de la Loi n°18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la cour des comptes. Sur pied de l'article 3, alinéa 3 de ladite loi, elle révèle de l'Assemblée nationale. Ses missions portent notamment sur le contrôle de l'exécution budget de l'Etat.

⁴⁶ L'IGF est régie par les dispositions du décret n°034-B/2003 modifiant et complétant l'Ordonnance n°87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection Générale des finances, en abrégé « IGF ». Conformément à l'article 4 de ce décret, l'IGF est placée sous l'autorité directe du Président de la République. Elle est un service d'audit supérieur du Gouvernement et peut procéder à toute mission de contre-vérification, au second degré, de toutes les situations douanières, fiscales ou parafiscales des contribuables ou redevables.

⁴⁷ Il s'agit des Commissions techniques permanentes ayant pour mission d'examiner les questions spécifiques leur soumises par la plénière ou par le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat en vue d'éventuelles délibération et adoption par l'ensemble des élus.

Tableau 6. Critère 3 : Nature de l'organe chargé de mise en œuvre des règles budgétaires de la RDC

Norme		Règle budgétaire de la RDC		
Organe	Score	Organe	Score	Observation
Organe indépendant du Gouvernement ou Parlement	3			D'une manière générale, la mise en œuvre des objectifs budgétaires est assurée par le Ministre du Budget, celui des Finances et le Gouverneur de la Banque Centrale du Congo. Elle se fait à travers les cibles et les politiques publiques reflétées dans le Plan de Trésorerie de l'Etat (trésor et BCC) et le Plan d'Engagement Budgétaire (PEB). C'est dans ce cadre que selon les dispositions finales de différentes lois de finances de l'année, il est fait obligation au Ministre des Finances de transmettre journallement à son collègue du Budget, la situation du Compte Générale du Trésor (produite par la BCC), en vue d'une meilleure appréciation du Plan de trésorerie et du PEB.
Ministre des Finances ou autre corps gouvernemental	2	Troïka politique	2	
Absence d'organe chargé de la mise en œuvre de la règle	1			

Source : Auteur

Il en ressort qu'en RDC, la mise en œuvre des contraintes numériques, ou plus généralement la mise en œuvre de la Loi de finances de l'année dans laquelle l'on retrouve ces contraintes, est assurée conjointement par les autorités intervenant dans la chaîne de la dépense publique, hormis les autres gestionnaires des crédits budgétaires. Il s'agit des Ministres ayant le Budget et les Finances dans leurs attributions ainsi que du Gouverneur de la Banque Centrale du Congo. Ils interagissent au moyen des outils de régulation des crédits et de la trésorerie que sont le Plan d'Engagement Budgétaire (PEB) et le Plan de Trésorerie de l'Etat (PTR). Il s'agit là des instances gouvernementales, c'est-à-dire des organes rattachés au pouvoir politique. Dans ces conditions, le critère relatif à la nature de l'organe en charge de la mise en œuvre de la règle budgétaire en République Démocratique du Congo reçoit un score de 2 sur 3.

4.3.4. Du mécanisme de mise en œuvre des règles budgétaires de la RDC

Selon la littérature, une règle budgétaire efficace doit reposer sur une procédure spécifique de mise en œuvre. Celle-ci comprend des mécanismes de correction et de sanctions automatiques en cas de non-respect de la cible. Dans la mise en œuvre de la règle, lorsqu'une déviation par rapport à la cible est constatée, il doit exister des dispositions visant le retour à la cible fixée initiale, voire la révisitation de celle-ci. De même, des sanctions formelles, suffisamment fortes et dissuasives doivent être prévues pour réprimer le non-respect de la règle (Inman, 1996⁴⁸, Schwengler, 2014)⁴⁹.

⁴⁸ Inman, R.P. (1996), *op. cit.*

⁴⁹ Schwengler, B. (1994), *op. cit.*

Tableau 7. Critère 4 : Mécanisme de mise en œuvre des règles budgétaires de la RDC

Norme		Règle budgétaire de la RDC		
Mécanisme	Score	Mécanisme	Score	Observation
Mécanisme de correction et sanction automatiques en cas de non-respect	4			La Troïka politique, cadre de concertation regroupant le Ministre des Finances, celui du Budget et le Gouverneur de la Banque Centrale ⁵⁰ du Congo examine l'état de la conjoncture économique et la situation des finances publiques et de la monnaie. Elle formule les recommandations visant la consolidation ou la restauration de la stabilité macroéconomique. Mais elle n'impose pas de sanction en cas de non- respect des engagements y afférents.
Mécanisme de correction automatiques et possibilité de sanction	3			
Autorité responsable obligée de prendre des mesures correctrices ou de présenter des mesures correctrices au Parlement	2	Troïka politique	2	
Absence d'actions prédéfinies en cas de non- respect	1			

Source : Auteur

Pour les pays riches en ressources naturelles, Mihalya et Fernandez (2018)⁵¹ estiment que les organes de surveillance peuvent avoir recours à des sanctions plus lourdes pour les infractions plus sérieuses, par exemple les tentatives de contournement des aspects de procédures de la règle : emprunts non autorisés, dépenses extrabudgétaires ou manipulation statistiques des cibles chiffrées. Ils estiment aussi que des sanctions dites légères exigeants des audiences publiques ou l'établissement de rapports supplémentaires en cas de violation des règles peuvent être utiles pour encourager l'application de ces dernières.

Par conséquent, une telle règle doit obtenir le score de 4, sur une échelle allant de 1 à 4.

Dans le cas congolais, un mécanisme de correction existe tandis que celui de sanction automatique n'existe pas comme tel. Comme renseigné dans le tableau 7, l'examen de l'exécution des opérations financières de l'Etat se fait généralement dans le cadre de la Troïka politique, espace d'échange et de coordination de la politique budgétaire et de la politique monétaire qui regroupe le Ministre des Finances, le Ministre du Budget et le Gouverneur de la Banque Centrale, accompagné chacun de ses experts.

Les réunions de la Troïka se tiennent hebdomadairement, voire bi-hebdomadairement. Elles portent généralement sur l'examen de l'évolution de

⁵⁰ Elle est parfois organisée autour du Premier ministre sous l'appellation de Troïka stratégique

⁵¹ Mahalyi, D. et Fernandez, L. (2018), *Les règles budgétaires faces à la baisse du prix des matières premières*, Résumé analytique, National Resource Governance Institute, 4 p.

la conjoncture économique internationale, de la situation économique nationale à travers les quatre secteurs (secteur réel, secteur des finances publiques, secteur extérieur et secteur monétaire), sur les réformes et autres questions ad hoc.

Sur le plan budgétaire, les réunions de la Troïka débouchent généralement sur des recommandations sous forme de mesures et actions visant à corriger d'éventuelles déviations entre les cibles fixées sur certains agrégats des finances publiques dans le Plan de Trésorerie de l'Etat (recettes réalisées par rapport aux recettes programmées, dépenses réalisées par rapport aux dépenses programmées, soldes réalisés par rapport aux soldes programmés, financement réalisé par rapport au financement programmé).

Toutefois, la Troïka politique ne prévoit pas de sanctions formelles comme telles en cas de non-respect de cibles budgétaires fixées dans le Plan de Trésorerie de l'Etat, et n'en a pas vocation.

Par ailleurs, lorsque des écarts importants sont constatés ou projetés par rapport aux cibles prévues dans la loi de finances de l'année (Budget du pouvoir central), au regard de l'évolution de la conjoncture économiques ou de la survenance de tout autre événement (guerre, calamités naturelles, pandémie,...), le Ministre du Budget propose au Gouvernement la modification des cibles budgétaires initiales dans le cadre d'un projet de loi de Finances rectificatives à soumettre au Parlement⁵². Il en est de même si des écarts ou dépassements importants sont enregistrés au niveau de certaines natures de dépenses publiques.

Comme pour le cas de la Troïka politique, l'examen et l'adoption de la loi de finances rectificative au parlement, sont souvent assortis de recommandations, mais ne donnent généralement pas lieu aux sanctions formelles, explicites contre les responsables du non-respect de cibles fixées de suite de leurs actions discrétionnaires. Dans ces conditions, le critère relatif au mécanisme de mise en œuvre et de sanctions automatiques reçoit, pour le cas de la RDC, le score de 2 sur 4 (tableau 7).

4.3.5. De la visibilité des règles budgétaires de la RDC

Selon la littérature, une règle budgétaire rigoureuse, et donc efficace, doit bénéficier d'une bonne visibilité dans les médias et l'absence de respect de la règle est susceptible d'entraîner un débat public. Cette conception repose sur

⁵² Il en est ainsi de la loi de finances rectificative de 2006 adoptée suite à la baisse des recettes extérieures d'appui budgétaire consécutivement à la rupture du programme formel avec le FMI, et de la loi de finances rectificative de 2016 en raison de la baisse des recettes fiscales sur fond de la chute des cours du cuivre et du pétrole sur le marché international.

l'idée selon laquelle la capacité d'une règle à atteindre l'objectif lui assigné dépend de son environnement politique, c'est-à-dire du soutien dont elle bénéficie dans l'opinion publique, et par conséquent de son degré de visibilité (Schwengler, 2014)⁵³. Pour y parvenir, Mihalyiet Fernandez (2018)⁵⁴ recommandent aux pays riches en ressources naturelles, une forte sensibilisation et une surveillance étroite des règles budgétaires de la part du public qui s'intéresse aux politiques publiques.

Tableau 8. Critère 5 : Degré de visibilité des règles budgétaires de la RDC dans les médias

Norme		Règle budgétaire de la RDC		
Visibilité	Score	Visibilité	Score	Observation
Respect de la règle surveillé et non-respect susceptible de provoquer un débat public	3			Ce sont à peine quelques organes de presses écrites, site internet et émissions télévisées qui s'intéressent à la situation des finances publiques en générale. Il s'agit notamment du Journal « Le potentiel », de l'émission télévisée « Economie et développement ». Les analyses de presse ne donnent généralement pas lieu à des débats, outre mesure.
Intérêt des médias pour le respect de la règle. Mais faible probabilité d'un débat public en cas de non-respect	2			
Faible intérêt ou absence d'intérêt des médias	1	Quels organes de presses écrites, site internet et émissions télévisées	1	

Source : Auteur

Par conséquent, pour la Direction Générale des Affaires Economiques et Financières de l'Union Européenne une telle règle doit obtenir le score de 3, sur une échelle allant de 1 à 3.

En ce qui concerne la République Démocratique du Congo, la contrainte budgétaire à laquelle les médias font généralement allusion reste l'équilibre budgétaire lors de la présentation de la Loi de finances, et dans une moindre mesure le financement monétaire qui a resurgi en 2016 et 2017. Les autres règles telles que l'équilibre des dépenses courantes par les recettes courantes et

⁵³ Schwengler, B. (2014), *op. cit.*

⁵⁴ *Idem*

l'emprunt pour le financement des investissements, ne font généralement pas échos dans les médias.

En tout état de cause, le non-respect de ces règles ne suscite pas outre mesure de débat dans le public. Par conséquent, un score de 1 sur 3 peut mieux refléter ce manque de visibilité des règles budgétaires dans les médias en République Démocratique du Congo tel que renseigné dans le tableau 8.

En définitive, les règles budgétaires nationales de la RDC reçoivent en score moyen de 2 sur 4, ce qui permet de conclure que ces règles ne sont pas assez rigoureuses pour contraindre les autorités politiques à réduire les dépenses (ou augmenter les impôts) en période d'expansion économique ou à augmenter les dépenses (ou réduire les impôts) en période de récession.

5. DISCUSSION DES RESULTATS

Les résultats du présent article tels que résumés dans le tableau 1 montre notamment que la règle d'équilibre budgétaire est respectée en termes de prévision, mais systématiquement bafoué dans l'exécution caractérisée par des déficits. Cet écart qui alimente la perte de crédibilité budgétaire, conforme la position de Inman (1996) selon laquelle la règle budgétaire devrait porter plutôt sur l'exécution.

Par ailleurs, les tableaux 2 et 3 à 8 montrent que les règles budgétaires en vigueur en RDC souffrent de mauvaise formulation et de manque de rigueur, ce qui limite leur capacité à imprimer une orientation budgétaire contracyclique. Ces résultats sont conformes à la prédiction du Fonds Monétaire International (2009, 2011), selon laquelle les règles budgétaires bien conçues renforcent la discipline budgétaire et l'effet stabilisateur de la politique budgétaire. Les règles doivent être compatibles avec l'objectif budgétaire poursuivi.

6. CONCLUSION

La RDC applique des règles budgétaires nationales dans le cadre de la Loi relative aux finances publiques de 2011. Ces règles présentent certaines faiblesses en ce qui concerne leur formulation, faiblesses qui affectent leur efficacité. La règle d'équilibre budgétaire, qui met l'accent sur les prévisions, a toujours été respectée. Par contre, l'exécution budgétaire, qui n'est pas encadrée par des contraintes numériques, se solde globalement par des déficits. La règle visant l'équilibre entre les dépenses courantes et les recettes courantes, ignore la nécessité de préserver une marge budgétaire devant permettre le financement des investissements publics par une quotité des recettes fiscales.

La règle consistant à ne pas recourir au financement monétaire est respectée, au prix de l'ajustement notamment des dépenses d'investissement ou de l'accumulation des arriérés de paiement intérieur.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'efficacité des règles nationales par rapport à l'objectif de stabilisation macroéconomique, il est apparu clairement que la configuration de ces règles ne cadre pas avec cet impératif. C'est le cas de l'équilibre global qui a un effet positif sur la viabilité de la dette mais un effet négatif sur la fonction de stabilisation macroéconomique. Il en est de même de la règle sur les dépenses qui ne fixe aucune cible précise.

Les règles congolaises ne sont pas rigoureuses au sens de la Direction Générale des Affaires Economiques et Financières de l'Union européenne. Elles ne sont pas inscrites dans la constitution, les organes chargés de veiller à leur respect et à leur mise en œuvre ne sont pas indépendants au pouvoir politique. Leur mise en œuvre de ces contraintes numériques repose sur des mécanismes de correction mais ne sont pas assorties de sanctions automatiques en cas de non-respect. Ces règles ne bénéficient pas d'une forte visibilité dans les médias, de sorte que le non-respect de règles ne suscite aucun un débat public. Il n'existe pas d'institution indépendante à l'échelle nationale pour évaluer la mise en œuvre des règles.

Dans ces conditions, il importe de reformuler les règles congolaises pour en faire un vrai levier de stabilisation contracyclique en cas de choc des prix des ressources naturelles.

BIBLIOGRAPHIE

1. Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques, Journal officiel, Numéro Spécial – 25 juillet 2011 ;
2. Loi organique n°18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes de la République Démocratique du Congo ;
3. Loi organique n° 13-027 du 30 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement du Conseil économique et social, Journal officiel - Numéro Spécial, Col.1, du 09 novembre 2013 ;
4. Décret n°034-B/2003 du 18 mars 2003 modifiant et complétant L'Ordonnance n°87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection Générale des Finances, en abrégé « IGF » ;
5. Agénor, P-R. (2015), « Règles budgétaires et soutenabilité des finances publiques », in *Policy Paper*, OCP Policy Center ; n°15/15, 32 p. ;
6. Ayusi-i-Casals, J., Hernandez, D.C., Moulin, L., Turrini, A. (2007), « Beyond the SGP: Features and Effets of EU national-level Fiscal Rules », in the Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outsomes, European Commission, *Economic Paper* ;
7. Baklache, S. et Purfield, C. (2019), « Arriérés intérieurs en Afrique Subsaharienne : causes, symptômes et solutions », Perspectives Economiques Régionales : Afrique subsaharienne, Fmi, Washington (DC), n°6, pp.45-63 ;
8. Banque Centrale du Congo (1969, 1973,1976, 1980, 1986, 1990, 1994, 1998, 2001,2005, 2009, 2011, 2016, 2020), Rapport annuel ;
9. Banque mondiale (2015), *République Démocratique du Congo, Revue de la Gestion des Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière : Accroître l'efficacité et l'efficience du secteur public pour promouvoir la croissance et le développement, Volume I*, Rapport No.96172-ZR, 182 p. ;
10. Banque mondiale (2015), *République du Congo : Gestion macroéconomique et financière de la volatilité et de l'incertitude des ressources pétroliers au Congo*, Rapport n° : AUS11355ZR, 48 p. ;
11. Banque mondiale (2016), *Choc Exogène, Stabilité Macroéconomique et Développement : Options de Politique Economique*, Rapport de suivi de la situation économique et financière 2016, RDC, 48 p. ;
12. Bohn, H. et Inman, R.P. (1996), « Balanced-budget Rules and Public Deficit: Evidence from the States », Carnegie-Rochester Conférence Series on Public Policy in *Elisevier*, Vol.45, pp. 13-46 ;
13. Calmfors, L. et Wren-Lewis, S., *What should fiscal councils do ?*, Oxford University, CESifo Working Paper Series, n°3382, 52 p. ;

14. Cheikbossian, G. (2008), *La Nouvelle Economie Politique : une introduction*, <https://www.revue-idees-economiques-et-sociales-2008-1-pages-6-htm> ;
15. Darvas, Z. et al « Réformer les règles budgétaires européennes : simplification, stabilisation et soutenabilité », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 47, 12 p. ;
16. Direction Générale de la Dette Publique (2022) : *Rapport annuel de gestion de la dette publique 2021*, 48 p. ;
17. Frankel, J. (2011). Une solution à la procyclicité budgétaire : les institutions budgétaires structurelles lancées par Chili. Document de travail NBER 1694. Bureau national de recherche économique. Cambridge. Massachusetts ;
18. Frankel, J-A. (2010), *Comment rendre la politique budgétaire et monétaire des pays producteurs de matières premières moins procycliques ?*, Séminaire sur les Ressources Naturelles, Finance et Développement, Institut du FMI et Banque d'Algérie, 4-5 Novembre 2010 ;
19. Gupta et al. (2014), « Cyclicité de la politique budgétaire : le rôle de la dette, des institutions et des contraintes budgétaires », In *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 74 ;
20. Hermes, J-P (2008), « Quelles voies de réformes pour la discipline budgétaire au Luxembourg ? », Rapport de stage de Master II professionnel Macroéconomie, Finance Internationale et Politiques Economiques, in *Economie et statistiques*, Working papers du Statec, n°22, 71 p. ;
21. IMF (2009), « Fiscal rules, anchoring expectations for sustainable public finances », prepared by Fiscal Affairs Department, Washington (DC), n°1, 72 p. ;
22. Inman, R.P. (1996), *Do Balanced Budget Rules Work ? Us Experienceans possible Lessons for the EMU*. NBER Working Paper n°5838. Cambridge, National Bureau of Economic Research ;
23. Jeanneney, S-G et Tapsoba, S-J. (2011), « Pro cyclicité de la politique budgétaire et surveillance multilatérale dans l'Union Economique et Monétaire Ouest africaine », *African Development Review*, Vol. 23(2) ; 172-189 ;
24. Kopits, G. et Symansky, S-A. (1998), *Fiscal Policy Rules*, Occasional Paper n°1998/011, IMF, 45 p. ;
25. Luwansangu, P. (2022), « Défis de la politique budgétaire de la République Démocratique du Congo en matière de stabilité conjoncturelle », in *Revue Repères et Perspectives Economiques*, Vol. 6, n° 2, pp. 71-92 ;
26. Mahalyi, D. et Fernandez, L. (2018), *Les règles budgétaires faces à la baisse du prix des matières premières*, Résumé analytique, National Resource Governance Institute, 4 p. ;

27. Nguenang, J-P., Snoek, H., Benbrik, A. et Daniel Tommasi (2006), *République Démocratique du Congo : renforcer la crédibilité du Budget*, Département des Finances Publiques, Fonds Monétaire International, Washington DC ;
28. Schwengler, B. (2014), *Les règles budgétaires, un frein à l'endettement ?* éd. De Boeck Supérieur, Bruxelles, 151 p. ;
29. Talvi, E. et C. Végh (2005), « Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries », In *Journal of Development Economics*, 78(1), pp. 156-190.