

QUALITÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO : *Défis à relever et solutions à envisager*

Par

Dieudonné NTUMBA KASONGA

*Assistant à l'enseignement à la Faculté des Sciences Économiques et de Gestion de
l'Université de Kinshasa
Master in International Finance and Investments (Beijing-China)
Diplômé de l'École Nationale des Finances Publiques (Paris-France)
Inspecteur des Finances*

RÉSUMÉ

Cette étude a pour principal objectif de contribuer au débat sur la problématique de la « qualité des dépenses publiques » en RDC à la fois d'un point de vue théorique et empirique sur la période 2011-2020. De l'analyse descriptive et en composantes principales qui a été effectuée, il ressort une forte progression des dépenses publiques dans les secteurs clés, sur la dernière décennie. Cependant, la progression de ces dépenses s'est accompagnée de la dégradation des résultats dans ces secteurs, compte tenu de l'importance de la corruption et des détournements qui gangrènent notamment les secteurs de l'éducation, de la santé, des affaires économiques et des services généraux d'administration. Les résultats économétriques suggèrent que la relation entre les dépenses publiques et leurs résultats est négative alors que la composition de dépenses publiques congolaises demeure elle-même aléatoire conduisant ainsi à la mauvaise qualité des dépenses. La revue permanente des dépenses publiques, l'amélioration du processus budgétaire actuel, la gestion responsable des effectifs et de la masse salariale, la gestion judicieuse des investissements, la modification de la ventilation actuelle des dépenses publiques, le renforcement du contrôle de l'Inspection Générale des Finances et du contrôle budgétaire ainsi que la lutte contre la corruption sont, entre autres, des solutions proposées pour améliorer la qualité des dépenses publiques congolaises.

Mots-clés : *Qualité, dépenses publiques, Analyse en Composantes Principales, panel dynamique.*

ABSTRACT

This study analyzes the "quality of public expenditure" in Democratic Republic of Congo (DRC) during 2011-2020. Principal Component Analysis (PCA) and random effects model are employed to establish the relationship between the public expenditure and results indicators. The key findings of this two-stage analysis reveal that the increase of public expenditures didn't improve the sectors results due mainly to the corruption which undermine the quality of public expenditure. Many sectors of the economy are rife with corruption and poses huge risks to investments. We explore how various factors contribute to the nation's bad quality of expenditure. The econometric results suggest also that the relationship between sector results and expenditures in

these sectors is negative, while the composition of Congolese public spending remains uncertain, leading to poor quality of expenditures. Strengthening the control and the review of public expenditure, improving the budgetary process, strengthening the institutional capacity of organs charged with combating corruption such as Inspection Générale des Finances should strongly be considered in order to curb bad quality of public expenditure and thus promote development in the DRC.

Keywords: *Quality, public expenditures, principal component analysis, dynamic panel data.*

INTRODUCTION

0.1. Problématique et objectifs de l'étude

La République Démocratique du Congo est riche en ressources naturelles tandis que sa population est extrêmement pauvre. Aussi, le pays figure parmi les plus pauvres de la planète et peine à atteindre des objectifs durables pour son développement (ODD)¹, à cause notamment d'une mauvaise gouvernance. Lors de la troisième Conférence internationale des Nations Unies sur le financement du développement, à Addis-Abeba, du 13 au 16 juillet 2015, la mobilisation des recettes publiques intérieures a été présentée comme la principale source de financement du développement dans un contexte où l'Aide Publique au Développement (APD) stagne et où les capacités d'endettement sont limitées.

Si la mobilisation des ressources domestiques suscite un fort engouement, l'amélioration de la qualité des dépenses publiques dans les pays en développement (PED) en général et en République Démocratique du Congo en particulier est tout autant essentielle au développement économique puisqu'elle participe à son financement en dégageant un espace budgétaire. Par ailleurs, elle est encore susceptible d'améliorer le civisme fiscal, renforçant encore la capacité à collecter des ressources, créant un cercle vertueux entre efficacité de la dépense, redevabilité et mobilisation des recettes.

L'absence de la rationalisation dans la gestion des finances publiques laisse très peu de marge budgétaire, à telle enseigne que les dépenses en capital sont réduites à un niveau incongru ; les dépenses d'investissement ne constituant plus, dans ces conditions, qu'une variable de bouclage du budget de l'Etat.

Une saine gestion suppose donc que les recettes soient perçues et utilisées de manière appropriée et durable. Ce faisant, elle touche aux instances et aux procédures qui doivent garantir l'efficacité des dépenses publiques. Ainsi, dans un contexte d'augmentation substantielle des recettes, l'analyse de la qualité de la dépense publique congolaise devient une priorité dans la sphère publique.

¹ Banque Mondiale, « République Démocratique du Congo : Priorités de politiques pour réduire la pauvreté et promouvoir la prospérité partagée dans un pays fragile sortant d'un conflit », Washington, DC, 2018, p. 1.

L'action publique congolaise se résume depuis un certain temps, à créer de nouvelles dépenses, sans se soucier d'évaluer leur qualité ainsi que celle des dépenses précédentes.

Le niveau de la dépense publique congolaise n'est plus compatible avec la qualité des biens et des services publics qu'il permet de produire et ne contribue pas à la performance de l'économie et au bien-être de la population.

Il est vain aujourd'hui d'espérer que la seule hausse des recettes publiques permette l'efficacité de la dépense publique encore moins l'assainissement de nos comptes nationaux. L'augmentation actuelle des recettes fiscales ne changerait rien à la mauvaise qualité des dépenses publiques, racine de tous les maux. Leur remise en cause s'impose donc avec acuité.

L'évaluation PEFA 2019 a révélé une détérioration globale des indicateurs de la Gestion des Finances Publiques par rapport aux conclusions de l'année 2012. En résumé, les politiques publiques appliquées n'ont pas permis d'atteindre les principaux objectifs financiers et budgétaires, à savoir : la discipline budgétaire globale, l'allocation stratégique des ressources et l'efficacité des services rendus. Il apparaît donc de manière apodictique que la dépense publique n'est pas de bonne qualité.

L'analyse de la qualité des dépenses publiques permet de comprendre et d'apprécier le rôle de l'Etat dans l'économie. Elle demeure un sujet peu étudié aussi bien par le monde académique que professionnel. En effet, si une littérature relativement abondante existe sur les effets de la taille et de la composition des dépenses publiques, très peu d'articles scientifiques étudiant explicitement la qualité de la dépense publique ont été produits² et la méthodologie préconisée parfois peu adaptée³. Cette rareté des études sur la qualité des dépenses publiques est due principalement à la difficulté de définir la notion même de qualité de la dépense, objet de la présente étude. La définition de la qualité de la dépense publique varie selon les objectifs poursuivis se rapportant au rôle de l'Etat dans l'économie et pouvant être associés à la notion d'efficacité, d'efficience ou d'équité.

La dépense publique peut donc s'apprécier selon qu'elle participe à la croissance économique, à la stabilisation macroéconomique ou au développement durable. Elle peut également viser la lutte contre la pauvreté ou la réduction des inégalités.

² A titre d'illustration, une simple recherche sur google scholar des articles ou documents de recherches portant sur « quality of public expenditure(s) » ou « quality of public spending » révèle respectivement 603, 258 et 786 documents, alors que la même recherche portant sur « composition of public expenditure(s) » ou « composition of public spending » donnent 701 000, 804 000 et 444 000 documents.

³ En particulier, un grand nombre de ces études sont basées sur des modèles non-paramétriques dont les résultats sont sensibles aux variations de l'échantillon et à la présence de points aberrants.

Dès lors, la problématique ne consistera plus à savoir si la politique budgétaire est utile à l'activité économique, mais plutôt à répondre aux questions suivantes :

- Comment les différentes composantes de dépenses publiques doivent-elles être réparties ? Autrement dit, quelles sont les catégories des dépenses de l'État (santé, éducation, défense, protection sociale, affaires économiques, services généraux de l'administration, etc.) « Porteuses de croissance » qui ne devraient pas être réduites en période d'austérité ou de croissance ?
- La qualité de la dépense publique congolaise est-elle finalement bonne ou mauvaise ?
- Si la qualité de la dépense publique est mauvaise, quels peuvent être les défis à relever et les solutions envisageables ?

Par la présente étude, nous poursuivons donc trois objectifs majeurs :

- Le premier objectif est celui d'informer les décideurs publics sur les effets des différentes politiques publiques menées depuis dix ans. Analyser l'impact des dépenses publiques engagées dans les différents secteurs de la vie nationale pourrait générer des informations précieuses permettant aux décideurs d'encourager, de décourager ou de modifier la composition actuelle des dépenses publiques ;
- Le deuxième objectif vise à enrichir la littérature quasi inexistante en RDC et à contribuer à l'amélioration des méthodes de mesure de qualité des dépenses publiques ;
- Le troisième objectif est d'identifier les défis auxquels est confronté l'Etat Congolais pour améliorer la qualité de la dépense publique et proposer des solutions idoines devant conduire à sa rationalisation.

Le présent papier est subdivisé, en trois (3) parties bien distinctes :

- La première partie traite de la théorie sur les dépenses publiques ;
- La deuxième partie porte sur la méthodologie utilisée pour mesurer la qualité ;
- Les défis à relever et les solutions idoines pour l'amélioration de la qualité des dépenses sont discutées dans la dernière partie.

I. FONDEMENTS THEORIQUES DU ROLE DES DEPENSES PUBLIQUES DANS L'ECONOMIE, DEFINITION DES CONCEPTS ET COMPOSITION DES DEPENSES

Les dépenses publiques ont longtemps été perçues comme un instrument de l'État pour la conduite des politiques de stabilisation à court terme. *John Maynard Keynes*⁴ fait figure de pionnier de cette approche qu'il a développé dans son célèbre ouvrage intitulé "*Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*", publié en 1936. Il démontre que les dépenses publiques, en tant que

⁴ J-M. Keynes, *Théorie Générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Editions Payot, Paris, 1942, 373 p.

composantes de la demande globale de l'économie, ont un effet multiplicateur sur le niveau du revenu national. Publiques

La théorie keynésienne et les développements ultérieurs des économistes postkeynésiens constituent le fondement des politiques économiques menées après la seconde guerre mondiale par plusieurs pays et ont conduit à une croissance très forte de leur PIB.

Les détracteurs de la théorie keynésienne par contre, notamment les néoclassiques, contestent l'effet vertueux des dépenses publiques et affirment que la politique budgétaire expansionniste n'a pas d'effets favorables sur l'activité économique.

Pour *David Ricardo* (1817), les prélèvements de l'Etat sont forcément préjudiciables à l'économie, car ils nuisent à l'investissement lorsqu'ils taxent le capital, et à l'épargne lorsqu'ils taxent le revenu⁵. En outre, la politique budgétaire peut s'avérer inefficace en raison des anticipations rationnelles effectuées par les agents économiques. L'augmentation des revenus, induite par la politique budgétaire, ne peut se traduire en surplus de demande que si les agents économiques font preuve d'une certaine confiance dans l'avenir. Sans cela, le surplus de revenu est épargné par les ménages pour faire face à une future hausse des impôts, et les décisions d'investissement des entreprises sont retardées. C'est le principe d'Equivalence Ricardienne.

Avec l'avènement des nouvelles théories sur le développement, dans les années 1940-1950, il va être attribué à l'Etat un rôle central dans la promotion de la croissance économique. Les partisans de l'interventionnisme étatique de cette époque vont étendre la contribution de l'Etat à l'économie au-delà des politiques de stabilisation à court terme.

Dans les années 1980, le rôle de l'investissement public dans la croissance économique à long terme est relayé par les tenants de la théorie de la croissance endogène. Cette théorie met particulièrement l'accent sur les externalités positives qu'engendrent certains aménagements publics d'infrastructure et, a le mérite de regrouper certains néokeynésiens et néolibéraux. En effet, les économistes s'accordent sur le fait que l'Etat doit assurer la fourniture des biens et services non rentables pour le privé, mais qui peuvent s'avérer utiles d'un point de vue socioéconomique. Il s'agit des biens publics ou collectifs qui n'obéissent pas aux principes d'exclusions et de rivalités (infrastructures routières, systèmes d'adduction, éducation, sécurité nationale, santé, aéroports, etc.). Ainsi, *Paul Romer* affirme que le moteur de la croissance provient essentiellement de l'accumulation de connaissances et du capital

⁵ D. Ricardo, *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, trad. Française 1847 à partir de la 3^{ème} édition anglaise de 1821, Editions les classiques des sciences sociales, Paris, 1847, p. 321.

technologique due à l'innovation et à la recherche-développement⁶. Robert Lucas privilégie l'accumulation de capital humain⁷.

1.1. De la qualité de la dépense publique

De façon générale, la norme ISO 9000 définit la qualité comme « l'aptitude des caractéristiques intrinsèques d'un produit, d'un processus ou d'un système à satisfaire les exigences des clients et autres parties intéressées ». En d'autres termes, la qualité peut être considérée comme l'aptitude à l'utilisation ou la conformité aux exigences fixées par l'utilisateur, puisque c'est l'utilisateur qui détermine si la qualité d'un produit ou d'un service correspond à ses attentes.

Appliquée à la dépense publique, la définition du concept impose la prise en compte de trois dimensions technique, économique et humaine selon le type de dépense.

On peut ainsi envisager la construction des indicateurs de résultats sectoriels qui tiennent compte de la satisfaction des bénéficiaires de chaque catégorie de dépenses publiques.

Une autre approche est adoptée par la Commission de l'union Européenne (2002) qui, dans son rapport relatif aux finances publiques dans l'Union Economique et Monétaire, publié en mai 2002, s'est attachée à développer un indicateur synthétique permettant d'apprécier la qualité de la dépense publique en affirmant que « les dépenses publiques de qualité sont celles qui, par leur nature, sont susceptibles de soutenir la *croissance et l'emploi* ».

La Commission de l'UE a réparti les dépenses publiques en quatre (4) catégories, définies par référence à leur contribution à la croissance et à l'emploi :

- Le paiement des intérêts sur la dette est jugé être une dépense sans intérêt économique ;
- Les dépenses de retraite et les dépenses de fonctionnement des administrations publiques ont un impact positif sur l'activité, tant qu'elles restent modérées ; leur impact devient négatif si elles atteignent un niveau trop élevé ;
- Les dépenses d'éducation, de santé, de recherche, et d'investissements, et les dépenses réalisées dans le cadre de politiques actives du marché du travail, sont considérées comme ayant toujours un impact positif sur la croissance et l'emploi. En théorie, ces dépenses devraient devenir inefficaces au-delà d'un certain seuil, mais, la Commission de l'UE estime que ce seuil est supérieur aux niveaux de dépenses effectivement observés dans les États membres de l'Union européenne.

⁶ P. M. Romer, "Endogenous Technological Change", in *Journal of Political Economy*, n°5, vol.98, Chicago, 1990, p. 85.

⁷ R. E. Lucas Jr, « On the mechanics of economic development », in *Journal of monetary economics*, n°01, volume 22, Chicago, 1988, p. 21.

Il est à noter que la démarche de la Commission de l'Union Européenne a l'avantage d'avoir retenu deux (2) variables clés de la politique économique, à savoir : le taux de croissance économique et l'emploi, étant donné que « les dépenses publiques jugées de qualité sont celles qui ont un impact sur ces deux variables ».

Pour ce qui est de notre cas spécifique, cette étude sur la « productivité des dépenses publiques » a retenu les critères suivants pour définir la productivité des dépenses ou dépenses de qualité, à savoir :

- Des dépenses publiques qui peuvent être effectuées à moindre coût ;
- Des dépenses publiques dont le coût marginal doit être égal au bénéfice social ;
- Bref, les dépenses publiques engagées doivent permettre l'amélioration des indicateurs de résultats des grandes fonctions de l'Etat.

La plupart de ces définitions s'appuient sur les théories de la croissance endogène qui soulignent que l'efficacité des dépenses publiques doit être appréciée selon leur impact.

En République Démocratique du Congo, aucune méthodologie spécifique n'est préconisée pour analyser la qualité des dépenses publiques. Cette étude se base sur la combinaison de l'approche européenne et la norme ISO 9000 pour construire une approche spécifique.

1.2. Dépenses productives versus non productives

L'analyse de la composition des dépenses publiques - dont Aschauer (1989) constitue l'un des pionniers - oppose les dépenses dites productives aux dépenses de consommation ou dépenses courantes⁸. Toutefois, la seule distinction entre les dépenses courantes et celles en capital ne suffit pas à comprendre la qualité des dépenses publiques⁹. Plusieurs auteurs ont également identifié les dépenses d'éducation, de santé, de recherche et développement comme contribuant à favoriser la croissance économique (Barro, 1990 ; Lucas Jr, 1988 ; Mushkin, 1962 ; Romer, 1990).

La principale limite de cette approche opposant deux catégories de dépenses publiques est l'absence de prise en compte de l'existence d'une complémentarité entre celles-ci. Les dépenses non-productives peuvent être indispensables aux dépenses productives. Elles peuvent avoir un rôle d'accompagnement (investissement en éducation et augmentation du nombre d'enseignements) ou un effet amplificateur. Comme le souligne Devarajan et al, la proportion initiale des dépenses publiques influence l'effet de la

⁸ Aschauer, D. A. Is public expenditure productive? *Journal of monetary economics* 23(2), 1989, 177-200.

⁹ Zagler, M. and G. Durnecker. Fiscal Policy and Economic Growth. *Journal of Economic Surveys* 17(3), 2003, p. 405.

composition de ces dépenses sur l'activité économique¹⁰. Les dépenses d'éducation, de santé, des affaires économiques et de protection sociale sont considérées dans cette étude comme les biens et services publics les plus productifs. Les dépenses d'éducation incluent l'ensemble des dépenses allouées à l'éducation : dépenses courantes, en capital et transferts. Les dépenses de santé sont constituées des dépenses courantes et en capital émanant du budget général du Pouvoir Central, des emprunts ou des dons à destination du secteur de la santé.

1.3. Classification des dépenses publiques

La classification des dépenses publiques est très importante dans la formulation et l'identification de l'allocation des ressources entre les secteurs, pour davantage de transparence, impliquant une analyse stratégique de la qualité de la dépense, et une administration du budget au jour le jour. Ainsi, le système de classification fournit un cadre normatif en faveur des décisions politiques et de la transparence des administrations publiques¹¹.

En RDC, les dépenses de l'État sont classées suivant la classification fonctionnelle, administrative, par nature économique, programmatique, ou la ventilation via le lieu géographique¹².

II. METHODOLOGIE DE LA MESURE DE LA QUALITE DES DEPENSES PUBLIQUES ET DISCUSSION DES RESULTATS

La première section sera consacrée à la méthodologie générale de construction des indices de résultats des fonctions de l'État retenus pour l'étude. Ensuite, nous créerons des indices composites par secteur. Dans la troisième section, nous comparons les résultats atteints par ces fonctions avec leurs dépenses. Enfin, la dernière section présentera et analysera les résultats économétriques obtenus ainsi que les interprétations.

La période d'étude choisie est de dix (10) ans, soit de 2011 à 2020 afin de mieux analyser l'évolution de différentes variables dans le temps. Cette étude a porté sur le budget général du pouvoir central de la République Démocratique du Congo. Les données proviennent des sources secondaires précisément des lois portant reddition des comptes et de la Banque mondiale (world Development Indicators).

2.1. Méthodologie générale de la construction des indices de résultats sectoriels et indicateur global de résultats

Cette partie décrit la méthodologie adoptée pour la construction des indicateurs de résultats des dépenses publiques. Ces indicateurs de résultats

¹⁰ Devarajan, S., V. Swaroop, and H.-f. Zou. The composition of public expenditure and economic growth. *Journal of Monetary Economics* 37(2), 1996, pp. 313-344.

¹¹ Allen R., Tommasi D., *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD: SIGMA, 2001, 504 p.

¹² Nomenclature budgétaire (2015).

sont utilisés dans l'estimation de la qualité de ces dépenses. L'indicateur global de résultats est calculé à partir d'une moyenne géométrique pondérée¹³ - dont la pondération pourra être modifiée - d'indices par secteur. Les principes édictés dans les guidelines de l'OCDE dans la construction de l'indicateur composite et de manière générale dans le choix des critères de qualité ont été respectés (voir OECD, 2008, pour plus de détails). Concrètement, la sélection des variables repose avant tout sur la théorie économique et le choix final d'inclusion dans l'analyse dépend de la disponibilité de données.

Chaque indice sectoriel - Education, Santé, affaires économiques, administration publique, protection sociale est calculé à partir d'une analyse en Composantes Principales (ACP) qui permet de regrouper des variables colinéaires en vue de former un indicateur composite qui contient le maximum d'information commune aux différentes variables. L'allocation des poids permet alors d'introduire des correctifs pour le chevauchement d'information entre les variables corrélées. De plus, l'apport de chaque variable dans l'indice sectoriel est déterminé statistiquement, en vue de garantir l'objectivité de l'analyse.

Avant d'effectuer l'ACP, le test de KMO et le test de Bartlett sont calculés pour chaque indice sectoriel afin d'apprécier la significativité de ces variables et la qualité de l'ACP. En plus de ces trois indices, un indice global est calculé.

Les indicateurs de résultats sont obtenus sur base des indicateurs sectoriels suivants : Les services généraux d'administration publique, les Affaires économiques, la Santé, l'Education et la Protection sociale. Plus d'un indicateur de résultats sont retenus par secteur en vue de capter le plus d'informations possible.

2.2. Création des indices sectoriels et de l'indice global

En effet, les indices de résultats sectoriels ou indices de résultats des grandes fonctions budgétaires sont des variables composites créées à l'aide de l'analyse en composantes principales (ACP), laquelle consiste à résumer un nombre de variables à des facteurs réduits. Sur base du traitement effectué dans le logiciel SPSS, les résultats de l'Analyse en Composantes Principales contenus dans le tableau n°1 ci-dessous révèlent que les cinq (5) secteurs ont enregistré en moyenne des faibles scores traduisant de faibles résultats. Aucun des secteurs n'a atteint le seuil de 50% en termes des résultats. En outre, il y a lieu de noter que ces résultats sectoriels se dégradent d'année en année depuis 2011. En dépit, de l'évolution croissante des dépenses publiques dans ces secteurs, les résultats y afférents se détériorent au fur et à mesure.

¹³ La méthode de calcul utilisée est similaire à celle de l'Indice de Développement Humain (IDH), nous calculons des indices par secteurs que nous agrégeons ensuite

L'indice global représentant la moyenne géométrique des indices composites sectoriels est calculé par la formule : $I_r = \sqrt[\sum p_s]{\prod i_s^{p_s}}$ I_s représente les indices des secteurs et P_s les poids alloués aux secteurs.

L'indice global de résultat (I_r) s'est situé à 0,13 soit 13%. La RDC réalise donc l'un des indicateurs globaux de résultats les plus faibles de toutes les catégories des pays. En effet, G. Graziosi et al. ont réalisé une étude en 2021 sur l'indicateur de résultats des dépenses publiques en intégrant la quasi-totalité des pays du monde sur la période 1990-2015. La RDC a été classée au bas de l'échelle dans cette étude avec un score de 30% et juste devant la République Centrafricaine, le Tchad, le Niger, le Sierra Leone et la Papouasie Nouvelle Guinée¹⁴. Avec 13% de score réalisé sur la période 2011-2020 dans la présente étude, il en découle une dégradation générale de l'indicateur global de résultats de dépenses publiques et par voie de conséquence une exacerbation de la mauvaise qualité de la dépense publique congolaise.

Tableau 1 : Évolution des indices des résultats sectoriels (en proportion)

Année	Adm. Pub	Aff. Eco	Santé	Éducation	Protection sociale	Indice global
2011	0,0190	1,7501	1,5790	1,4411	0,0210	0,2756
2012	0,0130	0,9199	1,1794	1,2995	0,0088	0,1744
2013	0,5361	0,7304	0,8100	0,8089	0,0140	0,3244
2014	0,2457	0,5805	0,4567	0,4772	0,0019	0,1426
2015	1,5109	0,1288	0,1079	0,0250	0,0199	0,1009
2016	0,1470	0,0280	0,0220	0,1453	0,0150	0,0456
2017	0,0200	0,0490	0,0560	0,0480	0,0200	0,0350
2018	0,5597	0,0810	0,0840	0,0910	0,0240	0,0964
2019	0,0600	0,0100	0,0110	0,0110	0,0230	0,0176
2020	0,4200	0,0140	0,0137	0,0138	0,2600	0,0492
Moyenne	0,3531	0,4292	0,4320	0,4361	0,0408	0,1262

Source : Nous-même, sur base des données de la Banque mondiale et des résultats de l'ACP (SPSS).

2.3. Analyse de la qualité des dépenses publiques

2.3.1. Dépenses publiques sectorielles et leurs indicateurs de résultats

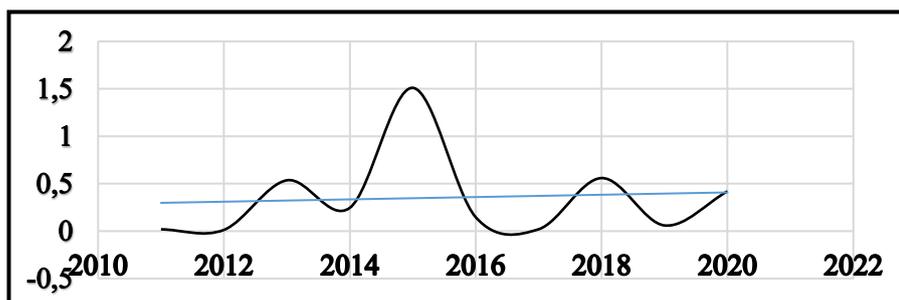
2.3.1.1. Des dépenses des services généraux d'administration publique et son indicateur composite de résultat

La lecture combinées des graphiques n°1 et n°2 indique que l'indice composite de résultat a enregistré une moyenne de 0.4 sur la période 2011-2020

¹⁴ Caldeira E., Dama AA., Djoufelkit H., Ehrhart H., Rota-Graziosi G. "La qualité de la dépense publique dans les pays en développement : mesure et déterminants.", Études et Documents, CERDI, n°6, 2021, p. 23.

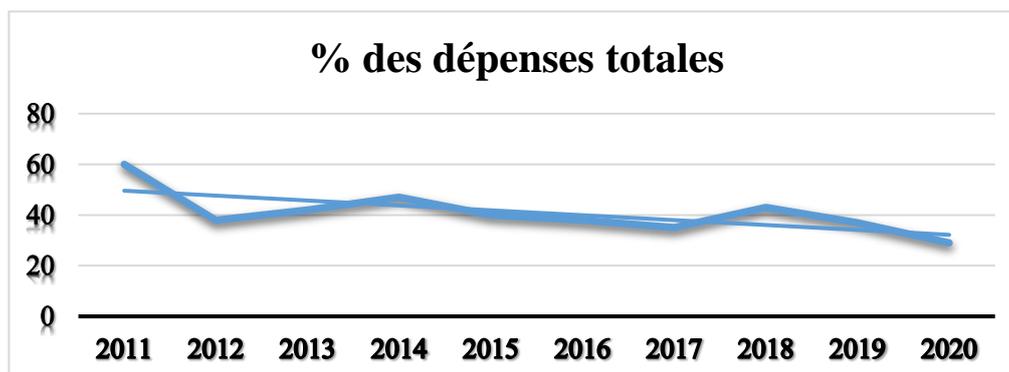
avec une courbe qui oscille tout au long de la période. La faiblesse de cet indice révèle les résultats assez faibles réalisés par le gouvernement congolais dans ce secteur et ce, en dépit des moyens ostentatoires qui y sont investis. Nonobstant le pic atteint en 2015, le niveau général de résultat atteint n'est pas à la hauteur des dépenses effectuées dans cette fonction budgétaire. En effet, les dépenses d'administration sont restées anormalement élevées pour des résultats maigres.

Graphique 1 : Évolution des résultats de la fonction administration



Source : nous-même, sur base des données de la Banque mondiale des résultats de l'ACP

Graphique 2 : Evolution des dépenses d'administration



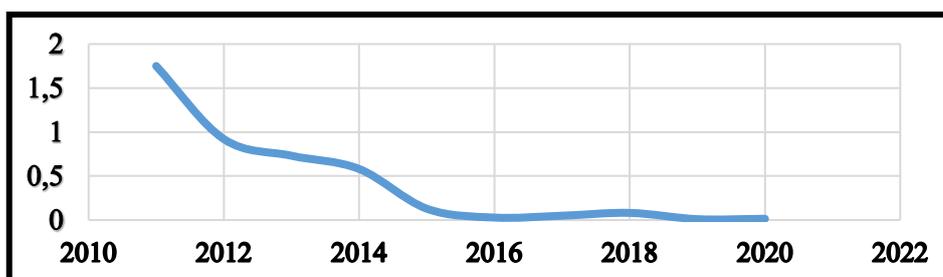
Source : Nous-même, sur base de la reddition des comptes

2.3.1.2. Des dépenses des affaires économiques et son indicateur composite de résultat

Il ressort des graphiques n°3 et n°4 ci-après que l'indice composite de résultat des affaires économiques qui se situait à près de 2 en 2011 s'est retrouvé à zéro (0) au cours de l'année 2020. L'accès de plus en plus difficile à l'électricité et à l'eau potable est à la base de la courbe descendante de cet indicateur de résultat. Aussi convient-il d'épingler que cette tendance à la baisse coïncide avec la baisse des dépenses publiques (% des dépenses totales) investies dans

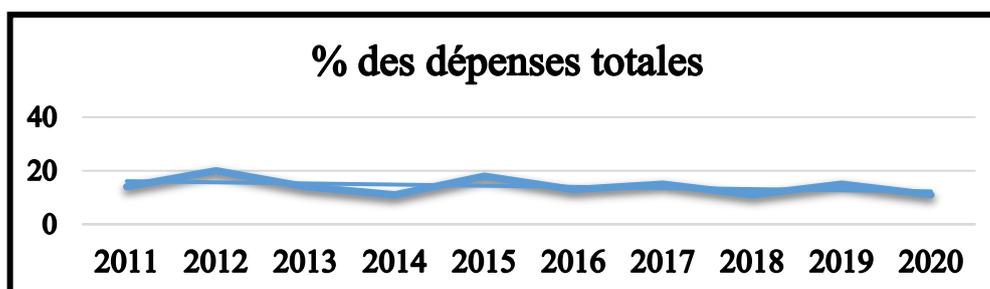
cette fonction budgétaire. Au regard du niveau des dépenses réalisées dans ce secteur et des résultats atteints, il convient de conclure à une inefficacité de ces dépenses sectorielles car la baisse des dépenses est moins prononcée par rapport la baisse de résultats.

Graphique 3 : Evolution de l'indice de résultat des affaires économiques



Source : Nous-même, sur base des données de la Banque mondiale et des résultats de l'ACP

Graphique 4 : Evolution des dépenses des affaires économiques



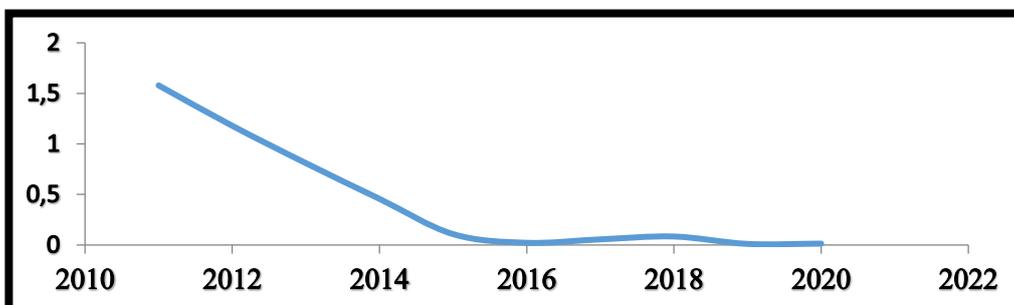
Source : Nous-même, sur base de la reddition des comptes

2.3.1.3. Des dépenses de santé et son indicateur composite de résultat

En outre, les graphiques n°5 et n°6 révèlent l'évolution contraire des courbes de l'indice composite de résultat de santé et des dépenses de santé. C'est ici le lieu de rappeler que les dépenses de santé font partie des dépenses dites « productives », tel que relevé dans la première partie. Les résultats réalisés dans ce secteur diminuent d'année en année et ce, de manière significative. Cette faiblesse des résultats contraste avec la tendance de la courbe des dépenses publiques dans ce secteur et sur la même période. Il va donc sans dire que la seule hausse des dépenses de santé non accompagnées de mécanismes de bonne gouvernance, de redevabilité des acteurs ne fera que plomber davantage les résultats dans ce secteur. Ces constats sont renforcés par le contrôle de gestion réalisé par l'IGF sur la gestion de fonds alloués à la lutte contre la pandémie de COVID-19 dont les observations ont mis en évidence les malversations financières, la corruption, le non-respect des procédures de passation de marchés publics, le faux et l'usage de faux dans le chef des autorités politiques.

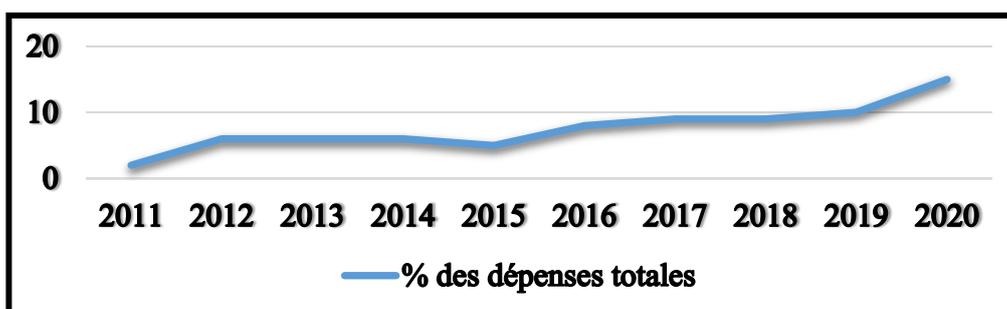
La mauvaise qualité de la dépense engendre généralement des résultats médiocres et l'évolution opposée des courbes des dépenses de santé et de résultats de santé en constitue la démonstration.

Graphique 5 : Évolution de l'indice de résultat de santé



Source : Nous-même, sur base des résultats de l'ACP

Graphique 6 : Évolution des dépenses de santé

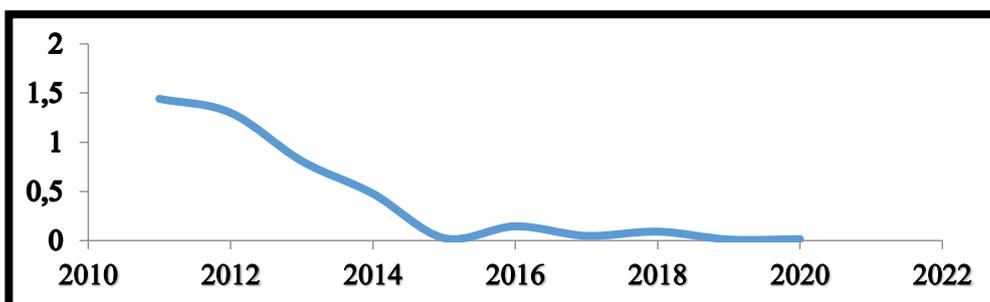


Source : Nous-même, sur base de la reddition des comptes

2.3.1.4. Des dépenses d'éducation et son indicateur composite de résultat

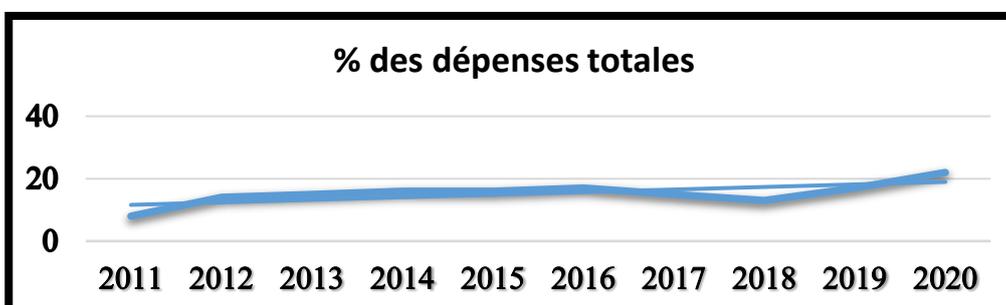
L'éducation constitue avec la santé l'une des fonctions budgétaires ayant un impact certain sur l'activité économique. Au regard des graphiques n°7 et n°8 ci-dessous, il appert que les résultats en matière d'éducation sont insignifiants atteignant même zéro (0) au cours de l'année 2020. Ceci est d'autant plus surprenant au regard de la hausse systématique des dépenses de l'enseignement depuis 2011. Comme pour la santé, les deux courbes (dépenses et résultats) évoluent de manière contraire mettant ainsi en exergue la mauvaise qualité des dépenses publiques dans ce secteur. Une fois de plus, ces résultats viennent appuyer les conclusions de diverses missions de l'IGF en ce qui concerne notamment la corruption, les détournements des fonds et des procédures bref une gabegie financière orchestrée de manière systématique dans ce secteur de l'enseignement. La progression des dépenses d'éducation n'améliorera, donc, pas les résultats dans ce secteur tant que les ressources mises à disposition ne sont pas utilisées au profit du secteur. Il ne suffit donc pas d'injecter beaucoup de fonds dans ce secteur, encore faut-il s'assurer de leur destination finale.

Graphique 7 : Évolution de l'indice d'éducation de 2011 à 2020



Source : Nous-même, sur base des données de la Banque mondiale et des résultats de l'ACP

Graphique 8 : Évolution des dépenses d'éducation

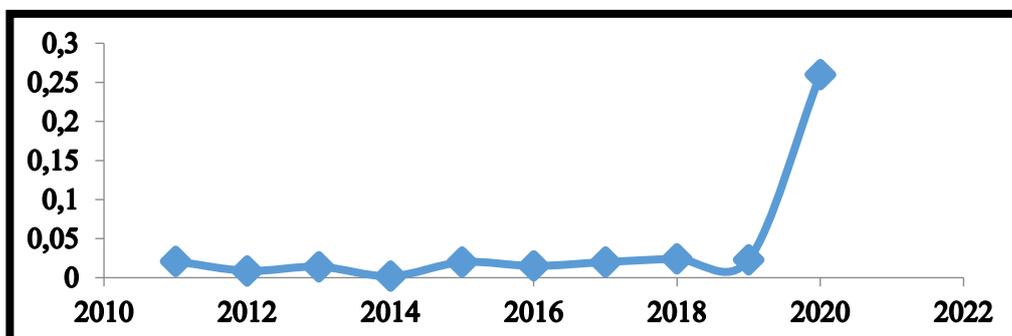


Source : Nous-même, sur base de la reddition des comptes

2.3.1.5. Des dépenses de protection sociale et son indicateur composite de résultat

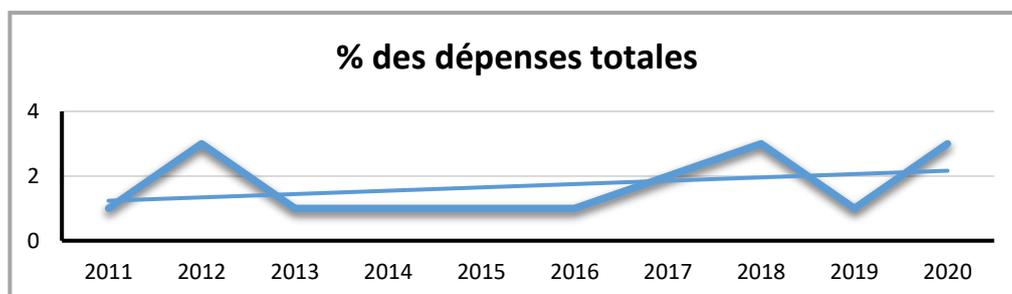
La fonction protection sociale est l'une des fonctions budgétaires les plus importantes dans un pays. Les graphiques n°9 et n°10 révèlent une tendance à la hausse de résultats au cours de la période 2011-2020 et ce, malgré la modicité des ressources du secteur. Il s'observe en même temps que la courbe des dépenses de protection sociale accuse une pente ascendante mettant ainsi en relief une corrélation positive entre le niveau de dépenses du secteur et les résultats atteints. Il ressort que les dépenses semblent être efficaces dans ce secteur. Une modification de la composition des dépenses permettrait, toutes choses restant égales par ailleurs, d'améliorer cet indicateur de résultat sectoriel. Une augmentation des dépenses de protection sociale pourrait augmenter davantage la courbe des résultats de ce secteur.

Graphique 9 : Evolution de l'indice composite de protection sociale



Source : Nous-même, sur base des résultats de l'ACP

Graphique 10 : Évolution des dépenses de protection sociale



Source : Nous-même, sur base de la reddition des comptes

2.4. Analyse des données en panel dynamique

2.4.1. Evidence empirique de la qualité des dépenses publiques

À la seule lecture des chiffres sur l'évolution de l'indicateur des résultats et des dépenses publiques, nous ne sommes pas en mesure de dégager avec précision la relation qui existe entre ces agrégats.

2.4.1.1. Choix et spécification du modèle

Il est question ici de spécifier le modèle et les variables avant de procéder à l'estimation.

2.4.1.2. Présentation du modèle et des variables

L'économétrie des données de panel prend en compte à la fois les données individuelles et temporelles, ce qui permet de mieux appréhender les différents facteurs susceptibles d'expliquer la qualité de la dépense publique et de tenir compte des spécificités individuelles ou sectorielles. Nous utiliserons donc un modèle de panel et plus précisément un panel dynamique (les finances publiques sont des faits dynamiques) auquel nous appliquerons la méthode

des moments généralisés (GMM), car elle permet de contrôler les effets spécifiques individuels et temporels, mais aussi de pallier le biais de simultanéité, de causalité inverse et de variables omises.

Tout d'abord, afin d'avoir une bonne spécification du modèle, nous allons nous pencher sur les questions de stationnarité des variables en effectuant des tests de racine unitaire puis nous effectuerons un test d'autocorrélation des résidus puisque la méthode des moments généralisés suppose la quasi-stationnarité des variables de l'équation en niveau et l'absence d'autocorrélation des résidus. Les résultats obtenus indiqueront si des tests complémentaires doivent être menés afin d'explicitier le sens de la relation que nous cherchons à étudier. Comme variables de notre modèle, on a :

- La variable à expliquer constituée par les indices sectoriels (résultats sectoriels) et la variable explicative, les dépenses publiques.

Ainsi, le modèle à estimer s'écrit sous la forme suivante :

- *Résultats sectoriels* $it = \alpha + \beta \text{dépenses_publiqueit} + \varepsilon it$

Avec α l'effet spécifique de 5 secteurs, β l'effet spécifique temporel et ε le terme d'erreur ; et t l'indice temporel.

Le résumé des variables choisies, les définitions et les signes attendus sont présentés dans le tableau n° 2 suivant :

Tableau 2 : Description des variables, signes attendus du modèle.

Variables	Définitions	Signes attendus
Dépenses publiques	Ce sont les dépenses de chaque fonction budgétaire	+
Indices sectoriels	C'est une variable composite obtenue sur base des indicateurs de résultats sectoriels (correspondants aux fonctions)	

Source : Construit par nous-même, se basant sur la théorie économique

2.4.1.3. Procédure d'estimation

Après avoir présenté le modèle et ses variables, il est question dans la présente partie de présenter la procédure générale d'estimation en données de panel. En effet, les tests de stationnarité, de normalité des résidus, de spécification, de Fischer, d'Hausmann, d'endogénéité, d'autocorrélation des erreurs et d'hétéroscédasticité ont été réalisés pour assurer la qualité de l'estimation.

2.4.2. Résultats et interprétations

Nous présentons ici, les résultats des différents tests, les résultats de l'estimation du modèle retenu. L'interprétation va concerner les résultats des tests préliminaires et les résultats des estimations.

2.4.2.1. Résultats des tests préliminaires

Il s'agit principalement des tests de spécification, notamment le test de Fisher, le test Breusch Pagan, le test Hausman, le test d'endogénéité et d'autocorrélation, de corrélation inter individuel et d'hétéroscédasticité.

Tableau 3 : Résultat des tests de spécification

Test	P-value
Test de Fisher	0,000
Le test de Breusch and Pagan	0,000
Test de Hausman	0,08.
Test d'Hétéroscédasticité	0,000
Test de corrélation inter individuel	0,001
Test d'autocorrélation des erreurs	0,02.
Test d'endogénéité	0,000

Source : Nous-même, sur des résultats des tests réalisés dans le logiciel STATA

Si la p-value du χ^2 est inférieure à 10 %, nous pouvons conclure à l'existence d'effet individuel dans le modèle. En outre, si la p-value est inférieure à 10 %, nous pouvons conclure à un modèle aléatoire. Le test de Hausman nous permet de discriminer entre les deux modèles validés. La probabilité du test de Hausman étant supérieure à 5 %, le modèle à effet aléatoire est donc préférable au modèle à effet fixe. Nous allons donc utiliser le modèle de panel à effet aléatoire.

Pour le Test de corrélation inter individuel la valeur du p-value est nulle ; de plus la valeur calculée du χ^2 est supérieure à la valeur critique du χ^2 . Nous pouvons donc conclure que les erreurs sont corrélées de manière contemporaine. Pour le *Test d'autocorrélation des erreurs*, la p-value associée au test vaut 0,001, inférieure à 1 % ; pas d'acceptation d'autocorrélation.

2.4.2.2. Résultats de la régression et interprétations

Le tableau ci-dessous présente les résultats de la régression du modèle à effets aléatoires selon la spécification retenue précédemment.

Tableau 4 : Résultats de l'estimation du modèle

Variable	Coefficient	Std. Error t-Statistic	Prob.
Dépenses publique	-0,463	0.17992 -2,634 42	0,012
C	-15,3 52	10.00137 -1,776 17	0,03 345
R-squared	0.720385	Mean dependent var	0.029
Adjusted R-squared	0.766120	S.D. dépendent var	0,002
S.E. of regression	1.397692	Akaike info criterion	4.524025
Sum squared resid	44.898506	Schwarz criterion	4.972104

Variable	Coefficient	Std. Error t-Statistic	Prob.
Log likelihood	-35.240250	Hannan-Quinn criter.	4.611494
F-statistic	9,433 373	H- Durbin-Watson	3,113 018
Prob (F-statistic)	0.000542		

Source : Construis par nous-même à partir de l'observation des résultats sur le logiciel STATA 17.0

Les tests de significativité individuelle effectués sur les coefficients de la variable explicative du modèle montrent que son coefficient est statistiquement différent de zéro.

Concernant les signes attendus des coefficients estimés des variables explicatives, le tableau ci-dessous confronte les signes attendus des variables eu égard à la théorie économique aux signes obtenus suite à l'estimation des paramètres de notre modèle.

Tableau 5 : Signes attendus et signes obtenus des variables explicatives du modèle dynamique

Variabes	Signes attendus	Signes obtenus
Dépenses publiques	+	-

Source : Construis par nous-même à partir de l'observation des résultats sur le logiciel STATA 17.0

En République Démocratique du Congo, la mauvaise maîtrise des dépenses publiques, la mauvaise composition des dépenses entre les fonctions budgétaires ou encore le manque des bons mécanismes de répartition des dépenses sectorielles réduit la qualité des dépenses publiques, c'est-à-dire qu'une augmentation d'un point de la dépense publique entraîne une diminution de 46 % des résultats liés à cette dépense. Cette absence manifeste d'atteinte des résultats rend inefficace la dépense publique congolaise.

Au regard de ces résultats, nous comprenons que comme il n'y a aucun mécanisme de répartition équitable et objectif de dépenses publiques, la situation va de mal en pis. Ces résultats suggèrent également que l'allocation des enveloppes budgétaires dans les différentes fonctions se fait de manière arbitraire, aléatoire ou encore est dictée par des impératifs politiques et non par des impératifs de qualité ou d'efficacité.

Aussi convient-il de relever que le signe négatif montre une relation inverse qui existe entre les dépenses publiques et leurs résultats. Les dépenses publiques congolaises ont, en effet, un effet négatif sur les indicateurs clés de l'économie.

III. DEFIS A RELEVER ET SOLUTIONS A ENVISAGER

La première section est dédiée aux multiples défis à surmonter pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques et ce, au regard de l'analyse réalisée dans la deuxième partie. Enfin, nous proposerons, dans la seconde section, des solutions idoines susceptibles de juguler la mauvaise qualité des dépenses publiques congolaises.

3.1. Défis à relever

3.1.1. *Les difficultés politiques*

Une dépense publique peut constituer un investissement électoral en ce sens qu'elle permet parfois d'acheter des votes en offrant à une catégorie particulière (agriculteurs, étudiants, fonctionnaires) des avantages immédiatement perceptibles, alors que le coût de ces avantages est supporté par tous les contribuables congolais.

Donc, inversement, toute réduction d'une dépense peut engendrer une réaction des corporatismes qui peut coûter des voix au gouvernement en place, alors que ceux qui en bénéficient (tout le monde) ressentent moins intensément leur gain.

Aussi convient-il de préciser que l'intervention des ministres des finances et du budget dans la chaîne de la dépense amplifie la mauvaise qualité des dépenses car les objectifs politiques l'emportent souvent sur les objectifs stratégiques de développement.

En conséquence, le mobile politique tentera toujours de maintenir certaines dépenses quand bien même elles sont de mauvaise qualité.

3.1.2. *Les difficultés institutionnelles*

A chaque niveau de la dépense publique, les institutions sont organisées de manière à compliquer toute tentative de rationalisation de dépenses. C'est le cas notamment de la réduction du train de vie des institutions qui a du mal à se concrétiser, alors que toutes les institutions congolaises semblent en avoir perçu l'urgence.

Au niveau des parlementaires, les députés ou les sénateurs essaient de maintenir et accroître leurs propres dépenses et ce, quelle qu'en soit leur qualité.

Au niveau des administrations dépensières du Pouvoir Central, restreindre les dépenses semble être complexe. En effet, les ministères ont l'obligation des moyens et non de résultats. Aucun lien n'est mis en exergue entre les moyens mis à la disposition de ministères et les résultats sectoriels à atteindre.

Cela entraîne de nombreux gaspillages, car des dépenses inutiles sont régulièrement engagées chaque année.

L'absence de la revue des dépenses publiques renforce cette tendance à reconduire non seulement des dépenses mais aussi à en créer d'autres sans en évaluer l'efficacité.

3.1.3. *Les difficultés techniques*

Parfois le contrôle budgétaire est moins efficace et le contrôle comptable inexistant. Au lieu de se concentrer sur les dépenses les moins productives, le contrôle des dépenses a tendance à s'exercer à l'aveugle et à être dispersé entre les services publics.

En plus, les dépenses qui connaissent une forte progression et dont la qualité est médiocre sont celles des institutions sur lesquelles le contrôle est le plus difficile. La patrouille financière insufflée par l'Inspection Générale des Finances pour mitiger ces risques se heurte à la montée des dépenses dites hors chaîne, rendant ainsi le contrôle de ces dépenses difficile voire impossible.

3.1.4. Une gestion lacunaire des investissements

Malgré un redémarrage dans les années 2000, les niveaux d'investissement public en RDC sont demeurés bien en-deçà des moyennes des pays de même catégorie. L'investissement des administrations publiques financé en partie sur ressources extérieures, a oscillé autour de 4 % du PIB depuis 2003, demeurant inférieur de près de moitié aux moyennes de pays d'Afrique subsaharienne et de pays à faibles revenus. Cela a permis de reconstituer une part du stock de capital public (46 % du PIB en 2019), mais le stock de capital par tête demeure parmi les plus faibles au monde (\approx 200 dollars en 2019).

L'accès et la qualité des infrastructures résultant de ces investissements sont très faibles, avec des risques importants de détérioration. En dépit de gains sur l'accès à l'éducation, l'accès par tête à l'électricité, aux services de santé, ou à l'eau potable s'est réduit depuis la fin des années 1990. Quant à la perception de la qualité des infrastructures par le secteur privé, elle s'est aussi légèrement dégradée sur la dernière décennie. Le risque d'une poursuite de cette détérioration est élevé, car la pandémie de COVID-19 et la guerre à l'est du pays ont freiné l'investissement, le développement des infrastructures peine à suivre la croissance démographique, et faute d'efforts d'entretien réguliers, les réseaux d'électricité ou d'eau souffrent de pertes en ligne.

Il ne s'agit pas d'investir davantage mais plutôt d'investir mieux, grâce à une meilleure gestion des investissements publics. Il est essentiel d'améliorer l'efficacité de l'investissement : pour chaque franc congolais dépensé, on devra produire de meilleurs résultats possibles en termes d'amélioration de l'accès et de la qualité des services publics. Cela doit passer par un renforcement des pratiques de gestion des investissements publics.

La gestion des investissements publics en RDC souffre de faiblesses tout au long du cycle des projets, tant dans la conception technique que dans la mise en œuvre. Bien que la RDC dispose de textes juridiques évolués en matière de procédures budgétaires (loi relative aux finances publiques notamment), de gestion des marchés publics et de comptabilité publique, elle manque des textes clairs en matière d'évaluation, de sélection et de suivi des projets d'investissement. Quant à l'effectivité de bonnes pratiques, elle est faible particulièrement aux étapes de budgétisation et d'exécution. Les faiblesses les plus notables sont : le manque d'information sur les besoins en investissement dans les stratégies nationales et sectorielles, l'absence de méthodologies standard d'évaluation des projets, le caractère partiel de l'information sur les investissements dans la documentation budgétaire, l'absence de critères clairs

de sélection des projets, le manque de crédibilité des plafonds d'engagement communiqués aux ministères en gestion et la rareté des rapports de suivi physico-financier des projets.

3.1.5. Un accroissement problématique des dépenses publiques

La RDC connaît, chaque année, un déficit de ses comptes publics. Et même en cas d'excédent, celui-ci est le fruit d'un gel des dépenses déjà ordonnancées mais non payées. Le niveau actuel des dépenses exécutées au niveau de certaines fonctions budgétaires n'est donc pas le fruit d'une succession de crises conjoncturelles, mais bien le résultat d'un décalage permanent entre niveau des dépenses et des recettes, qui traduit une gestion insuffisamment rigoureuse de la plupart des acteurs et partant une mauvaise qualité de la dépense publique.

Les faibles taux d'exécution des dépenses en capital sont, entre autres, à l'origine du manque de crédibilité du budget et partant de l'inefficacité des dépenses publiques. Tandis que des dépenses courantes comme les dépenses en biens et matériels et les dépenses de prestations ont été exécutées au-delà du montant des dotations initiales.

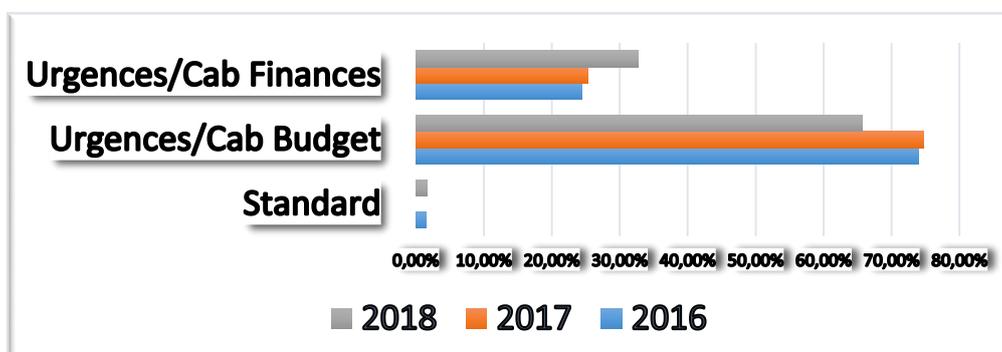
En outre, il convient de souligner que la tendance d'une augmentation des dépenses publiques s'est confirmée au cours de l'année 2022 rattrapant ainsi la hausse des recettes. La dépense congolaise est en effet pro-cyclique, et se trouve ainsi commandée par la croissance économique au lieu d'être un des instruments de politique pour l'influencer. Les dépenses domestiques ont augmenté de 29,6% par an en moyenne au cours de la période 2004-2013, alors que le PIB nominal s'est accru de 22% en moyenne au cours de la même période¹⁵. Le FMI a indiqué que l'élasticité de la dépense domestique au PIB est de 1,35, à savoir qu'un accroissement du PIB de 1% s'est traduit par un accroissement de la dépense domestique de 1,35% sur la période 2004-2013. Ainsi, une accélération de la croissance se traduit par une accélération de la dépense et inversement. Cela dénote une pro-cyclicité qui montre que la politique budgétaire n'est pas utilisée pour pallier les ralentissements ou les surchauffes conjoncturelles, traduisant ainsi une élasticité négative. Cela montre également que la dépense est déconnectée d'un programme à moyen terme, reflétant la moindre corrélation existant entre la dépense et les fluctuations du PIB.

3.1.6. Des dépenses exécutées en procédure d'urgence en constante hausse

L'importance des dépenses en urgence peut également expliquer l'inefficacité et la mauvaise qualité de la dépense publique.

¹⁵ Banque Mondiale (2018), *Op.cit.* p. 5.

Graphique 11 : Dépenses effectuées par type de procédure 2016 à 2018 (en milliards de FC)



Source : Direction du Contrôle Budgétaire (DCB)

Ce graphique fait ressortir que les dépenses urgentes passant par le Cabinet du Budget représentaient 65,7% des dépenses en 2018 et que celles passant par le Cabinet du ministère des Finances représentaient 32,7% du total des dépenses. Les dépenses passant par la procédure d'urgence représentaient donc au total 98,4% du total des dépenses. Il convient toutefois de noter que ces dépenses d'urgence sont aussi exécutées en faveur des services et ministères autres que ceux du budget et/ou finances.

Il est important de faire remarquer que les dépenses exécutées en procédure d'urgence ne subissent pas de manière approfondie les nécessaires contrôles préalables à leur paiement. Cet état des choses entame sérieusement leur efficacité. Un dernier cas en date est celui des dépenses effectuées dans le cadre du programme des 100 jours du Président de la République. La mauvaise qualité des dépenses exécutées dans le cadre de ce programme peut trouver ses causes dans le type des procédures utilisées pour leurs paiements.

3.1.7. Des effectifs non maîtrisés et des dépenses de personnel qui continuent d'augmenter

La hausse des dépenses publiques est principalement portée par l'accélération des dépenses de fonctionnement, des frais financiers, des dépenses de prestation et le dynamisme des dépenses de personnel, tandis que les autres natures de dépenses se sont stabilisées ou contractées. En conséquence, les normes de dépenses n'ont été que partiellement respectées car les crédits de personnel, pourtant limitatifs, sont souvent dépassés.

Un reclassement des dépenses de fonctionnement révèle que des dépenses de personnel y sont cachées. Des primes sont accordées aux agents et cadres de l'administration publique sous cette nature pourtant exclusivement réservée aux biens et matériels. Ceci a pour conséquence d'entraîner encore plus l'augmentation du dépassement du titre 3 relatif aux dépenses de personnel.

La progression de la masse salariale est ainsi importante d'année en année. Elle est principalement due à des admissions sous statut sans l'avis des ministres ayant le Budget et les Finances dans leurs attributions et à des créations de services publics manifestement inutiles. Elle s'explique également par l'absence d'arrimage de la réforme administrative à la réforme budgétaire. Les effets sont dévastateurs sur l'équilibre des finances publiques et partant sur la qualité des dépenses. Cette progression de la masse salariale doit être maîtrisée afin de permettre une hausse de la productivité du capital humain et dégager des économies susceptibles d'abonder les autres titres à travers le mécanisme de la fongibilité asymétrique prévue à l'article 3 de la LOFIP.

3.1.8. Une Fonction comptable totalement abandonnée

La tenue partielle de la comptabilité complexifie la bonne gestion des finances publiques. La comptabilité budgétaire tenue par les comptables publics principaux, en attendant la tenue de la comptabilité générale, n'enregistre que très peu d'informations budgétaires.

L'organisation du circuit de l'exécution budgétaire actuelle pose problème en ce sens que le comptable public ne capte que les dépenses dont le paiement s'effectue en espèces, ramenant ainsi les comptables publics principaux assignataires des dépenses à un mode de paiement. Et pourtant, les grosses dépenses passent par les virements ou transferts bancaires. A cause des difficultés liées à l'accès aux pièces comptables (avis de crédit, avis de débit, etc.), le comptable public ne peut comptabiliser cette catégorie des dépenses. Cette situation biaise la reddition générale des comptes car ce sont des statistiques collectées auprès de différents services qui sont finalement intégrées dans la loi portant reddition des comptes en lieu et place des comptes régulièrement tenus.

L'absence de l'exhaustivité des données comptables et le biais introduit dans la reddition des comptes qui s'ensuit participent à l'inefficacité et à la mauvaise qualité des dépenses publiques. En effet, une comptabilité sincère et régulière de l'exercice N permet d'améliorer non seulement les prévisions budgétaires des exercices à venir mais aussi et surtout l'efficacité des dépenses de ces exercices.

3.2. Solutions à envisager

En vue d'améliorer la qualité de la dépense publique en RDC, les solutions ci-après peuvent être préconisées.

3.2.1. Une révision permanente des dépenses publiques

La révision des dépenses est de plus en plus utilisée par plusieurs pays depuis la crise financière de 2008, afin de rompre avec l'approche incrémentale traditionnellement employée pour élaborer le budget de dépenses. Les expériences internationales démontrent que l'instauration d'une culture

structurée de contrôle des dépenses est nécessaire pour assurer un changement durable.

Cette démarche est reconnue sur le plan international comme un instrument fondamental pour classer correctement les dépenses publiques par ordre de priorité et plus précisément pour agrandir, dans un contexte de stricte limitation des dépenses globales, l'espace budgétaire disponible pour de nouvelles initiatives.

Ce classement par ordre de priorité permet en effet d'éviter de reconduire systématiquement les dépenses répondant le moins aux besoins des citoyens, et d'identifier des actions précises pour dégager des fonds susceptibles d'être réalloués à des services plus prioritaires.

L'état actuel des finances publiques nous oblige à nous réinventer, à nous remettre en question, pas uniquement dans une perspective à court terme, mais également avec une vision porteuse pour les générations futures. L'approche à retenir par le gouvernement pour réaliser cet objectif d'efficacité et de qualité dans la dépense publique peut reposer sur la création d'une Commission de révision permanente des dépenses, qui constituera l'organe central du dispositif de révision des dépenses et/ou des programmes.

3.2.2. Une amélioration du processus budgétaire actuel et cran d'arrêt

Nous recommandons au gouvernement à imposer un cran d'arrêt aux dépenses publiques. Dorénavant, toute nouvelle initiative et toute majoration apportée aux dépenses existantes devront être autofinancées de façon claire et explicite.

Pour que de telles initiatives ou majorations soient autorisées, les ministères devront préciser quelles mesures permettront de dégager les sommes nécessaires à leur financement. Des mesures de réduction de dépenses devront être privilégiées.

Les processus d'autorisation budgétaire devront être révisés pour s'assurer du respect rigoureux du cran d'arrêt. Un mécanisme sera également mis en place afin de faciliter les arbitrages entre les différents portefeuilles ainsi que les ajustements budgétaires importants qui pourraient être requis en cours d'année, par exemple pour répondre à des événements imprévus ou à des priorités gouvernementales.

Une planification des dépenses sur trois ans, contenue déjà dans le cadre des dépenses sectorielles à moyen terme (CDS-MT) contribuera à renforcer l'examen par les ministères de l'évolution des leurs dépenses et à faciliter la mise en œuvre des réformes ou révisions nécessaires pour respecter leurs objectifs budgétaires, lesquels tiendront notamment compte de la capacité financière réelle.

3.2.3. Une gestion responsable des effectifs et de la rémunération à impulser

Les dépenses de rémunération et de fonctionnement représentaient, en Février 2020, 77.9 % du total des dépenses¹⁶. Elles doivent donc inévitablement faire partie de la stratégie gouvernementale de gestion des dépenses et, par conséquent, être rationalisées.

En contrepartie, la rémunération doit permettre à l'État, en tant qu'employeur, d'offrir des conditions de travail concurrentielles si l'on souhaite préserver ou améliorer la qualité des services publics.

En outre, le gouvernement devra accorder une grande importance au niveau et à l'allocation des effectifs dans l'ensemble de l'appareil administratif. Ainsi, le gouvernement pourra miser notamment sur les départs à la retraite afin de répondre à des besoins jugés prioritaires tout en freinant la croissance de l'effectif de la fonction publique.

À cet effet, le Gouvernement devra adopter une nouvelle approche relative au contrôle du niveau d'effectif. Dans cet ordre d'idées, il devra veiller à ce que la réforme administrative déjà entamée permette à l'Etat d'être plus efficient (ce qui n'est pas le cas jusqu'ici) et, par conséquent, de libérer une marge de manœuvre budgétaire dont pourraient éventuellement bénéficier les secteurs à forts effets multiplicateurs.

3.2.4. Une gestion judicieuse des investissements publics

Au cours des prochaines années, le gouvernement sera confronté à une série de choix. Parmi ces choix, une gestion judicieuse des investissements publics en infrastructures s'impose compte tenu du poids que ceux-ci peuvent faire subir aux dépenses publiques.

Le gouvernement devra réajuster à la hausse ses dépenses d'investissements. Il y va de l'efficacité de la dépense publique. L'application des mesures précédentes peuvent garantir des marges de manœuvre suffisantes susceptibles de financer les projets structurants d'investissements.

3.2.5. Mieux dépenser en privilégiant les dépenses productives et de lutte contre la pauvreté

La notion de maîtrise de la dépense publique ne peut se résumer à sa meilleure prévision, même en cas de nécessité. Maîtriser la dépense publique c'est aussi mieux dépenser. Régis LANNEAU (2013) établit une relation entre la notion de mieux dépensé avec l'équilibre budgétaire¹⁷, le PIB ou la recherche de l'efficacité ou de l'efficience de la dépense publique. Pour lui, la notion de maîtrise de la dépense peut se traduire par dépenser ce que l'on possède. Cela renvoie à l'équilibre budgétaire sauf que, l'Etat ne peut être considéré comme

¹⁶ Ministère des Finances, Direction du Trésor et des Moyens de Financement

¹⁷ Régis Lanneau, *Introduction aux grandes théories économiques*, Éditions Archétype 82, Collection Montesquieu, 2013, 348 p.

un individu (vision de court terme). Les keynésiens estiment que l'équilibre recherché est un équilibre dans le temps, ainsi la maîtrise de la dépense peut être vue dans le sens d'avoir un niveau qui reste soutenable (vision de moyen terme). Ainsi si l'évolution des dépenses en % du PIB est inférieure à l'augmentation du PIB, on peut parler de dépenses maîtrisées. Indépendamment de son niveau par rapport au PIB, la dépense n'est sous contrôle que si elle présente un bon rapport coûts/avantages, en d'autres termes efficiente ou productive. Le gouvernement devra veiller à ce rapport coûts/avantages et aux résultats atteints par ces dépenses.

Une réduction des dépenses publiques combinée avec une modification de la composition des dépenses s'avère plus qu'indispensable dans la quête de la qualité de la dépense publique.

3.2.6. Les budgets annexes : de forts enjeux financiers, une rationalisation à entamer

Les budgets annexes, qui retracent les opérations des centaines de services de l'État non dotés de la personnalité juridique (art. 56 de la LOFIP), représentaient en 2018 une dépense assez importante.

Les budgets annexes constituent un aménagement des principes d'unité et d'universalité budgétaires. Ils suivent des règles de présentation et de fonctionnement pour partie spécifiques. Les budgets annexes constituent un enjeu financier de premier plan. Bien que de nature différente, ces moyens budgétaires (704 milliards de CDF en 2018) sont à mettre en regard des dépenses de certaines fonctions du budget général.

Le cas des budgets annexes est d'autant plus critique qu'il génère des dépenses de transfert du budget général vers les budgets annexes alors même que ces derniers étaient censés s'autofinancer. Compte tenu de leur nombre anormalement élevé, nous recommandons le recentrage, la fusion ou la suppression de budgets annexes dès lors que la nature des dépenses ne nécessite pas de dérogation aux règles budgétaires et comptables de droit commun. La France, par exemple, ne dispose que de deux budgets annexes alors que la RDC en compte plus d'un millier.

3.2.7 L'indispensable mise en œuvre de la réforme budgétaire et comptable induite par la LOFIP

L'efficacité et la qualité de la dépense publique passeront nécessairement par la mise en œuvre effective de toutes les dispositions de la LOFIP. Cette loi, nonobstant quelques faiblesses, a induit deux grandes réformes d'envergure : la réforme budgétaire et la réforme comptable.

Avec la mise en œuvre du budget programme, les lois de finances devront connaître une évolution majeure avec l'entrée en vigueur intégrale de la LOFIP, par l'introduction de la notion de performance dans la gestion publique.

La réforme comptable permettra notamment au pays de connaître son patrimoine à travers la tenue de la comptabilité générale dans un réseau national des comptables publics. Elle permettra également de réhabiliter la fonction comptable, dernier verrou avant le paiement de la dépense.

3.2.8 La lutte contre la corruption

Dans les pays du monde et particulièrement en RDC, la corruption freine la capacité d'action de l'Etat par l'intermédiaire de plusieurs mécanismes : elle réduit l'efficacité et automatiquement la qualité des dépenses, entraîne des distorsions dans leur répartition entre les différentes fonctions budgétaires et entrave l'équilibre budgétaire.

Pour un poste budgétaire donné, les dépenses publiques sont moins efficaces dans les pays qui connaissent une forte corruption : des fonctionnaires et politiques corrompus vont favoriser les projets d'investissement les plus générateurs de pots-de-vin et non nécessairement les plus efficaces ou les plus productifs.

La corruption est l'une des causes des dépenses improductives pour les raisons suivantes :

- elle réduit l'impact des dépenses publiques d'éducation et de santé sur les performances sociales (taux d'alphabétisation ou taux d'illettrisme, taux de mortalité ou espérance de vie) et amoindrit la qualité des services fournis ;
- la corruption affecte la structure de l'investissement public en faveur des dépenses d'infrastructures, de défense aux dépens de l'éducation et de la protection sociale ;
- la corruption au niveau budgétaire peut ainsi influencer non seulement le montant total des dépenses publiques mais aussi leur allocation vers des secteurs plus favorables à la corruption comme c'est le cas en RDC où l'on assiste à une allocation importante de la dépense dans le fonctionnement.

3.2.9. Le renforcement de la patrouille financière assurée par l'Inspection Générale des Finances

L'analyse de la qualité des dépenses dans la présente étude a révélé que les dépenses d'éducation, de santé, des affaires économiques et celles des services généraux d'administration publique sont de mauvaise qualité. L'IGF devra donc intensifier le contrôle concomitant dans ces secteurs pour améliorer la qualité des dépenses qui y sont investis.

CONCLUSION

Tout au long de la présente étude, nous nous sommes évertués à analyser la qualité de la dépense publique en République Démocratique en vue de faire avancer les réflexions autour de cette problématique si importante au regard des enjeux socio-économiques et des défis majeurs auxquels devront faire face les politiques et programmes de développement, notamment le programme de 145 territoires, dont l'objectif primordial est d'assurer l'amélioration des conditions de vie de la population congolaise.

De l'analyse des faits stylisés, il ressort pour notre pays la RDC une progression relative des dépenses de santé et d'éducation de 2011 à 2020 bien que les niveaux de ces dépenses demeurent bien en-deçà des autres pays africains, une stabilité en pourcentage des dépenses liées à la protection sociale au cours de la période examinée nonobstant leur modicité ainsi qu'une régression en termes relatifs des dépenses de la fonction affaires économiques. Cependant, la progression des dépenses de santé et d'éducation contraste avec une forte chute des résultats de ces deux secteurs. L'évolution contraire des courbes des dépenses et celles des résultats sectoriels indique clairement les mauvais résultats induits par les niveaux respectifs des dépenses publiques. Les résultats afférents aux grandes fonctions de l'Etat ont reflété, en effet, la mauvaise qualité de ces dépenses sectorielles. Un début d'amélioration des résultats liés à la protection sociale a été observé à partir de 2019 et ce, malgré la modicité des dépenses dans ce secteur. Une augmentation de ces dépenses pourrait, toutes choses restant égales par ailleurs, conduire à une hausse substantielle de résultats dans ce secteur relativement important pour le bien-être des congolais. Le niveau élevé des dépenses d'administration n'a pas non plus conduit à l'amélioration de ce secteur, traduisant à suffisance la mauvaise qualité de la dépense publique réalisée dans ce secteur. La baisse relative observée des dépenses des affaires économiques au cours de la période sous étude s'est accompagnée d'une baisse plus prononcée de l'indice de résultat du secteur.

Notre étude a permis également de constater qu'il existe, en RDC, une relation économétrique négative entre les résultats sectoriels et les niveaux des dépenses publiques. Plus le niveau des dépenses augmente, plus leur qualité se détériore. Ceci est particulièrement vrai pour les dépenses de santé, d'éducation et d'administration. La hausse des dépenses publiques s'est traduite par une régression sensible des résultats sectoriels mesurés par les indices sectoriels. Les solutions proposées dans cette étude s'avèrent indispensables pour améliorer la qualité de la dépense congolaise.

BIBLIOGRAPHIE

1. Allen R., Tommasi D. (2001), *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD: SIGMA, 504 p.
2. André C., Délorme R., Tyrne G. (1973), « Les dépenses publiques depuis un siècle », *Économie et Statistique*, Vol. 43, No 43, pp. 3-14.
3. Banque Mondiale (2018), *République Démocratique du Congo : Priorités de politiques pour réduire la pauvreté et promouvoir la prospérité partagée dans un pays fragile sortant d'un conflit*. Washington, DC.
4. Barro R-J. (1989), « The Ricardian Approach to Budget Deficits », *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3, No 2, pp. 37-54.
5. Barro R-J. (1990), « Government Spending in a Simple Model of Endogeneous Growth », *The Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, pp. 103-125.
6. Caldeira E., Dama AA., Djoufelkit H., Ehrhart H., Rota-Graziosi G. "La qualité de la dépense publique dans les pays en développement : mesure et déterminants. ", *Études et Documents, CERDI*, n°6, 2021, p.23.
7. Been-Lon C (2006), « Economic Growth with an Optimal Public Spending Composition », *Oxford Economic Papers*, Vol. 58, No. 1, pp. 123-136.
8. Commission de l'Union Européenne. (2002) "Public finances in EMU", *European Economy, Reports and Studies*, n° 3;
9. Décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant règlement Général sur la Comptabilité Publique.
10. Décret n°13/054 du 11 novembre 2013 portant règlement d'administration applicable aux comptables publics.
11. Devarajan, S., V. Swaroop, and H.-f. Zou (1996, April). The composition of public expenditure and economic growth. *Journal of Monetary Economics* 37(2), 313-344.
12. Keynes J-M., (1942). *Théorie Générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Editions Payot, Paris, 373p.
13. Lanneau, R. *Introduction aux grandes théories économiques : 2013-2014*, Éditions Archétype 82, 2013, Collection Montesquieu, 348 p.
14. Lucas Jr, R. E, (1988) "On the mechanics of economic development" in *Journal of monetary economics*, volume 22, issue 1, North-Holland. Jr. University of Chicago, Chicago, pp.3-42.
15. Loi portant reddition des comptes de 2011 à 2020.
16. Loi relative aux Finances Publiques (2011).
17. Musgrave R-A. (1945), « Alternative Budgets for Full Employment », *American Economic Review*, Vol. 35, No. 3, pp. 387-400.
18. Mushkin, S. J. (1962, October). Health as an Investment. *Journal of Political Economy* 70(5, Part 2), 129-157.
19. Nomenclature budgétaire (2015).
20. OCDE. (2011), *Études économiques de l'OCDE : Russie 2011*, Éditions OCDE.
21. Plan Stratégique des Finances Publiques (2021).

22. Rapport PEFA (2012).
23. Rapport PEFA (2019).
24. Ricardo D., *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, Edition des classiques des sciences sociales, paris, 584p.
25. Romer, P. M. (1990). "Endogenous Technological Change", in *Journal of Political Economy*, n°05, volume 98, Part 2, Chicago.
26. Zagler, M. and G. Durnecker (2003, July). Fiscal Policy and Economic Growth. *Journal of Economic Surveys* 17(3), 397-418.