

COMPOSITION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE ET GOUVERNANCE FINANCIÈRE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO : DESCRIPTION ET ANALYSE

Par

Etienne SHABANI MUKELE

*Apprenant en DEA à la Faculté des Sciences Économiques et de Gestion de l'Université
de Kinshasa*

RÉSUMÉ

Le présent article décrit et analyse la composition de la dépense publique et la gouvernance financière en République Démocratique du Congo. Cette étude souligne que les défaillances dans l'exécution des dépenses publiques portent atteinte à la crédibilité du budget de l'Etat. De façon générale, d'une année à l'autre, les dépenses exécutées n'avaient que très peu de rapport avec celles votées ou autorisées par le Parlement. Les dépenses représentant pour l'essentiel les dépenses de souveraineté ou des services généraux des administrations sont privilégiées au détriment des autres souvent pro-pauvres. Les dépenses d'investissement sont restées à la traîne des préoccupations des gestionnaires publics, représentant de taux d'exécution faibles dans les différents budgets successifs. Les efforts engagés dans les réformes sur la gestion des finances publiques sont souvent contredits par les actes de gestionnaires qui peinent à concilier leurs discours aux actes.

Cet article démontre aussi que l'inexistence de mécanisme obligeant les gestionnaires à rendre compte de leur agissement et le manque de volonté politique dans l'application des recommandations des corps de contrôles budgétaires favorisent la persistance de la mauvaise gouvernance dans l'exécution du budget de l'Etat.

Mots-clés : *Dépense publique, gouvernance, budget de l'Etat, contrôle budgétaire.*

ABSTRACT

This paper describes and analyzes the composition of public spending and financial governance in the Democratic Republic of Congo. The study highlights that shortcomings in the execution of public expenditures undermine the credibility of the state budget. In general, from one year to the next, the expenditures executed bore little relation to those voted or authorized by Parliament. Expenditures representing essentially sovereignty expenditures or general government services were favored to the detriment of others, often pro-poor. Investment expenditure has lagged behind the concerns of public managers, representing low implementation rates in the various successive budgets. Efforts to reform public financial management are often contradicted by the actions of managers who struggle to reconcile their words with their deeds.

This article also demonstrates that the lack of mechanisms to hold managers accountable for their actions and the lack of political will to implement the recommendations of budgetary control bodies contribute to the persistence of poor governance in the execution of the state budget.

Keywords: *Public expenditure, governance, state budget, budget control.*

INTRODUCTION

La gouvernance des finances publiques est aujourd'hui un sujet qui intéresse de plus en plus les citoyens dans la majorité des pays en voie de développement. Actuellement en RDC, les malversations financières publiques sont souvent révélées au grand public et font l'objet des débats à polémique dans les réseaux sociaux. L'intérêt sans cesse croissant accordé à la manière dont sont gérés les fonds publics est un indicateur qui révèle l'importance que revêtent les finances publiques dans la bonne marche d'un pays, particulièrement pour une nation qui se veut démocratique.

En effet, dans l'histoire de la pensée économique, l'attention était peu accordée à l'analyse des finances publiques. On trouve toutefois chez les classiques notamment A. Smith¹ la conception d'un Etat minimal et chez David Ricardo² une théorie de l'impôt qui porte sur sa répartition entre les contribuables. La doctrine classique limitait les dépenses publiques au strict nécessaire, c'est-à-dire assurer le fonctionnement de l'administration, la défense nationale, la justice et dans une certaine mesure, financer les biens collectifs, tandis que l'impôt devait être aussi léger que possible et neutre ; le marché était considéré comme l'unique mode pour organiser l'activité économique. Cependant, depuis la crise économique de 1929 et l'incapacité des mécanismes du marché à y remédier durablement, les missions et rôles de l'Etat se sont élargis. Par les moyens de sa politique, notamment la politique budgétaire, l'Etat intervient dans le cadre de l'amélioration du bien-être collectif mesuré actuellement à travers les objectifs du millénaire pour le développement durable (OMDD). Aujourd'hui, il est admis que les finances publiques jouent un rôle économique important dans le processus de développement.

La gestion des finances publiques dans la plupart des pays est une tâche dévolue au gouvernement, qui l'exerce à travers ses structures spécialisées et son administration, tandis que les parlements et les cours de compte s'occupent du contrôle budgétaire. En vue d'atteindre les objectifs voulus pour le bien des citoyens, la « bonne gouvernance » est une conditionnalité dans la mise en

¹ A. SMITH, *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des Nations*, 1776, Traduction française de Germain Garnier, 1881 à partir de l'édition revue par Adolphe Blanqui en 1843.

² D. RICARDO, *Des Principes de l'Economie politique et de l'impôt*, Traduit de l'Anglais par Francisco Solano Constancio et Alcide Fonteyraud, 1847 à partir de la 3^e édition anglaise de 1821.

œuvre du budget de l'Etat. Ce concept, bien qu'ancien, fait son apparition dans les affaires publiques vers les années 1980, lorsque les institutions financières internationales ont commencé à s'intéresser sur la manière dont sont gérées les finances publiques des pays partenaires. La bonne gouvernance se définit simplement comme une « gestion des affaires publiques essentiellement exempte de pratiques abusives et de corruption et qui respecte la primauté du droit³ ».

En République Démocratique du Congo, la gestion des finances publiques a connu des mutations depuis la signature de l'accord global et inclusif en 2002. Le pays post-conflit a entrepris un programme ambitieux des réformes dans plusieurs secteurs de la vie économique. Dans la foulée, la réforme des finances publiques a depuis 2003 concerné la modernisation du système fiscal, l'informatisation et l'opérationnalisation de la chaîne de la dépense publique⁴. A l'origine, ces réformes visaient notamment la mise en place d'un nouveau système budgétaire par l'introduction du budget pluriannuel, la rénovation de la comptabilité avec la mise en place d'une comptabilité publique à partie double, la réforme du dispositif de contrôle des finances publiques, la gestion de la trésorerie et la modernisation de la fiscalité avec l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en remplacement de l'impôt sur le chiffre d'affaire (ICA). En effet, la mise en œuvre de ces différentes réformes, marquée avec la promulgation de la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances Publiques (LOFIP), a rencontré des obstacles divers, tandis que d'autres trainent dans leurs implémentations. A la lumière de plusieurs diagnostics, souvent menés sous l'égide de partenaires bilatéraux et multilatéraux, il ressort que⁵ : (i) le budget s'écarte souvent des priorités de la stratégie du développement ; (ii) la crédibilité du budget est limitée par les écarts entre l'exécution et les autorisations budgétaires se traduisant par des dépassements des allocations budgétaires des institutions et ministères de souveraineté au détriment des dépenses pro-pauvre ; (iii) la transparence budgétaire est affectée par l'importance des dépenses hors budget tel le cas des comptes spéciaux et des budgets annexes ; (iv) l'absence de maîtrise des effectifs et de la masse salariale ; (v) l'importance des procédures exceptionnelles (hors circuit) dont souffre la chaîne de la dépense ; (vi) les contrôles des corps de contrôle sont faibles et peu suivis d'effet ; (vii) des défaillances dans le circuit de mobilisation des recettes.

Dans le présent article, l'analyse se focalise sur la composition de la dépense publique afin de ressortir les faiblesses constatées et qui portent sur la crédibilité du budget de l'Etat au sens des indicateurs PEFA (dépenses

³ M. Moindze, *Les standards internationaux de la bonne gouvernance des finances publiques*, mars 2010, p. 2.

⁴ Voir : RDC, *Plan stratégique de réforme des Finances Publiques*, inédit, mars 2010, pp. 12-13.

⁵ Voir différents rapports PEFA sur la RDC (PEFA RDC 2007, PEFA RDC 2012, PEFA RDC 2019).

publiques et responsabilité financière)⁶. La composition de la dépense publique étant celle qui renseigne sur les priorités du gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques, son analyse trouve en ce sens sa justification. A ce titre, nous trouvons pertinent, dans le cadre de ce papier, de s'appesantir sur les questions suivantes : (1) Quelles sont les causes à l'origine des insuffisances qui caractérisent la gestion des finances publiques RD Congolaise ? (2) quels mécanismes à mettre en place pour les réduire afin que les finances publiques contribuent réellement à la croissance économique ainsi qu'à la réduction de la pauvreté en RDC ?

De ce qui précède, le problème de gouvernance financière est le plus épinglé comme étant la cause des insuffisances constatées dans la gestion des finances publiques en RD Congo. La RDC est malade de ses hommes, sa classe politique contribue à la déliquescence morale de ses avantages naturels. En charge de la gestion des finances publiques, la loi définit les attributions et les contours des différentes structures qui sont pilotées par des personnalités publiques. Un renforcement des mesures relatives à la redevabilité des gestionnaires publics ferait partie des clés-solutions pour une amélioration de la gestion financière publique de ce géant qui peine à se redresser.

L'objectif poursuivi par la présente étude vise à décrire et analyser la gouvernance dans l'exécution des dépenses budgétaires et proposer les pistes dans le cadre d'amélioration afin que les finances publiques contribuent au progrès et à l'essor économique de la RDC. Pour y parvenir, nous avons structuré cet article autour de trois points suivants : (1) le processus budgétaire en RDC, (2) les composantes et niveau des dépenses publiques, (3) gouvernance des dépenses publiques et trajectoire économique en RDC (1980-2020) et enfin (4) conclusion.

I. LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE EN RDC

Le processus budgétaire en République Démocratique du Congo fait intervenir plusieurs organes publics. Les rôles dévolus à chaque intervenant tirent leurs fondements dans les lois et règlements du pays. La constitution congolaise consacre une section aux finances publiques (section 5), la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques organise, en un seul texte, les lois des finances, les budgets des provinces et des entités territoriales décentralisées en définissant les règles de gestion des finances publiques et d'encadrement de la politique budgétaire.

⁶ En Anglais : « Public Expenditure and Financial Accountability ». Le PEFA est un programme de partenariat entre plusieurs institutions, qui est parrainé par la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, la Commission européenne, le Département pour le Développement International du Royaume-Uni, le Ministère français des Affaires étrangères, le Ministère des Affaires étrangères du Royaume de Norvège, le Secrétariat d'Etat aux Affaires Economiques de la Suisse.

Tour à tour, dans la présente section, nous abordons le processus d'élaboration du budget, les intervenants clés et les rôles des administrations dans l'exécution du budget et afin du contrôle budgétaire.

1.1 De l'élaboration du budget

Le processus d'élaboration du budget de l'Etat en République Démocratique du Congo suit deux phases : la phase administrative ou gouvernementale, et la phase parlementaire. Le Ministère du Budget pilote la phase gouvernementale aux travers de ses structures et particulièrement par la Direction Générale des Politiques et Programmation Budgétaires (DGPPB). D'autres structures ou commissions interministérielles interviennent directement ou indirectement dans cette étape : le comité de cadrage macroéconomique sous la coordination du Ministère du Plan, le Comité d'élaboration du TOFE (tableau des opérations financières de l'Etat) coordonné par le Ministère des Finances, la Banque Centrale,... Différentes étapes sont suivies dans ce processus⁷.

L'opération de **cadrage macroéconomique** définit les équilibres entre les ressources et les emplois du marché des biens et services (PIB, consommation, investissement national brut, importations et exportations : secteur réel), la situation monétaire intégrée (secteur bancaire), la balance des paiements (importations, exportations, mouvement des capitaux ; etc. : secteur extérieur), les opérations financières de l'Etat (présentées dans le TOFE prévisionnel). Les perspectives déterminées permettent de définir la politique budgétaire pour l'année à venir, tant en recettes qu'en dépenses. Le Comité Permanent de Cadrage Macroéconomique (CPCM) a été institué en 2006 en République Démocratique du Congo. Il utilise l'instrument de cadrage appelé « Modèle de Cadrage Macroéconomique et Budgétaire pour la République Démocratique du Congo, MCMB_RDC »⁸.

Les mesures d'encadrement de la politique budgétaire sont contenues dans la **lettre d'orientation budgétaire (LOB)**. Signée par le Premier Ministre sur proposition du Ministère ayant le Budget dans ses attributions, cette lettre est mise à la disposition des institutions, ministères et services de l'Etat pour encadrer l'élaboration de leurs budgets respectifs, en tenant compte des mesures sous-tendant la mobilisation des recettes et d'encadrement des dépenses. Le **circulaire budgétaire**, un document préparé par le Ministère du Budget, présente quant à lui les instructions devant sous tendre les prévisions budgétaires pour l'année qui suit et contient les planchers (recettes) et les plafonds indicatifs (dépenses) des différents services.

⁷ Voir : Ministère du Budget, *Le budget citoyen 2022 : loi des finances 2022*, février 2022.

⁸ Pour les caractéristiques du MCMB_RDC, ses fonctionnalités et le cheminement de ses différents modules de projection, voir : République Démocratique du Congo, Ministère du Plan et Révolution de la Modernité/Comité Permanent de Cadrage Macroéconomique, *Guide de cadrage macroéconomique*, Décembre 2015.

L'actualisation et/ou l'arrimage des prévisions au **Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT)** s'effectue en tenant compte de l'évolution de l'ensemble des dépenses et des recettes, du solde qui s'en dégage et de l'endettement sur les trois prochaines années. Le CBMT dispose en annexe le CDMT (Cadre de Dépenses à Moyen Terme) central qui fixe les allocations budgétaires des secteurs (ministères et institutions) et la déclaration des risques budgétaires qui est définie comme un facteur pouvant entraîner une déviation entre les prévisions de recettes et/ou de dépenses et leur réalisation effective en fin d'exercice budgétaire. L'organisation du **séminaire d'orientation budgétaire (SOB)** fournit un cadre de discussion en atelier entre les experts du Gouvernement, le Parlement, la Société civile et les bailleurs de fonds en vue de l'amendement du CBMT.

L'étape d'**élaboration des prévisions budgétaires** par les sectoriels sur base des orientations de la lettre d'orientation budgétaire et des directives de la Circulaire est suivi de l'organisation des **Conférences budgétaires** qui constitue le cadre de négociation technique et politique sur les prévisions budgétaires élaborées par les sectoriels et le Programme du Gouvernement. L'arbitrage qui s'en suit ou **arbitrage budgétaire** détermine, en fonction de la disponibilité des ressources, les modifications des enveloppes sectorielles soumises au Ministre ayant le budget dans ses attributions, qui arrête un avant-projet de budget à soumettre au Gouvernement. L'approbation au niveau du Gouvernement de l'avant-projet de budget résultant des conférences budgétaires successivement à la commission gouvernementale en charge de l'économie et finances et au Conseil des Ministres.

La phase parlementaire commence avec le dépôt du projet de loi de finances au plus tard le **15 septembre** au Bureau de l'Assemblée Nationale. L'examen dudit projet et son vote par l'Assemblée Nationale sont effectués endéans 40 jours suivant son dépôt par le Gouvernement. L'examen de ce projet de loi de finances et son vote par le Sénat sont à leur tour effectués endéans 20 jours après le vote par l'Assemblée Nationale. En cas des votes divergents (en des termes différents) entre les deux chambres du parlement, il est convoqué une **Commission paritaire** (Assemblée Nationale - Sénat) pour harmoniser les vues.

La promulgation de la loi de finances par le Chef de l'Etat constitue la dernière étape bouclant le processus d'élaboration du budget. Dans un délai de quinze jours de la transmission, le Président de la République peut demander à l'Assemblée Nationale et au Sénat une nouvelle délibération de la loi de finances ou de certains de ses articles.

1.2 Intervenants clés et rôles des administrations publiques dans l'exécution de la dépense publique

Le budget de l'Etat, après avoir franchi les étapes énumérées ci-haut, est exécuté par les services des ministères et institutions, bref par les différentes administrations. Signalons aussi, qu'avant, pendant et après le processus

d'exécution, le budget et les différentes opérations d'exécution sont soumis au contrôle des agents, organes et institutions compétents.

Les ministères des Finances et du Budget ont chacun un rôle spécifique dans le dispositif de gestion des finances publiques. Le premier joue le rôle qui relève de la gestion de la trésorerie et la mobilisation des recettes à travers les régies financières. Le second joue celui qui relève de la planification, de l'engagement des dépenses et de l'encadrement du contrôle budgétaire.

La qualité d'ordonnateur est conférée aux ministres et responsables d'institutions (ou responsable d'un budget annexe) dont les rôles et les responsabilités se trouvent renforcés en matière d'élaboration et de mise en œuvre des programmes à exécuter sous leur autorité, et de résultats à atteindre conformément aux objectifs assignés et aux moyens engagés. Les ordonnateurs sont les agents qui en matière de dépenses décident de celles-ci, les engagent et ordonnent leur paiement ; en matière de recettes, ils fixent le montant qui est dû à l'Etat. La loi déclare incompatible les fonctions d'ordonnateur et de comptable, c'est-à-dire, elle consacre le respect du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable. Les comptables quant à eux se bornent à encaisser ou à payer le montant dû ou ordonné⁹.

La gestion des finances publiques en RDC est actuellement en pleine mutation, en perspective du basculement vers le Budget Programme. En guise de transition, le Ministre des Finances assure la continuité du rôle d'ordonnateur des dépenses du budget général de l'Etat, qu'il délègue en partie à un fonctionnaire désigné à cet effet. L'opération d'engagement des dépenses est assurée par les secteurs (ministres ou chefs d'institutions), la liquidation par le Ministre du Budget.

L'exécution de la dépense publique suit un circuit informatisé dénommé chaîne de la dépense. Les procédures d'exécution des dépenses publiques font intervenir plusieurs acteurs compétents, au regard de la loi, qui exercent des fonctions distinctes, aux différentes étapes de la chaîne de la dépense publique. Pour son exécution, la dépense publique suit les étapes suivantes :

- L'engagement de la dépense : acte par lequel l'Etat est rendu débiteur, ceci à l'initiative du Ministre ou d'un membre de son administration à qui le pouvoir a été délégué ;
- La liquidation de la dépense : acte par lequel sont reconnus la réalité et le montant de l'obligation qu'a contracté l'Etat. Actuellement, cet acte est dévolu au seul Ministre du Budget ;
- L'ordonnement de la dépense : acte par lequel l'ordre est donné de payer. Ce pouvoir est essentiellement celui du Ministre appelé pour cette raison ordonnateur. Il peut déléguer ce pouvoir à des subordonnés appelés

⁹ Voir : Décret n° 13/050 du 6 novembre 2013 portant règlement général sur la comptabilité publique. Chapitres I et II.

ordonnateurs délégués. Comme souligné précédemment l'ordonnancement est encore effectué par le Ministre des Finances.

- Le paiement de la dépense : acte par lequel le montant est versé au créancier, en espèce via la banque centrale (caissier de l'Etat). Cet acte est posé par un comptable des dépenses. Dans le cadre de la bancarisation du système de paiement, le paiement de la dépense publique peut directement être transféré ou viré dans les comptes du créancier.

Notre analyse pour cette section est essentiellement focalisée sur les dépenses publiques, au sens du système de comptes nationaux (SCN 2008) auquel est arrimée la classification des dépenses publiques en RDC. Elles sont définies comme les paiements engagés par l'ensemble des administrations publiques. Cette définition diffère explicitement de celle des dépenses budgétaires qui se limitent uniquement à l'Etat central¹⁰.

1.3 Du contrôle de l'exécution du Budget

Dans les régimes démocratiques, les parlements nationaux et les cours des comptes sont des institutions clés du contrôle budgétaire et fiscal ; les cours des comptes étant désignées comme institution pratiquant le contrôle externe des finances en tant que institutions de contrôle suprême¹¹. Longtemps restée dans un état d'hibernation, la Cour des comptes de la RDC se trouve aujourd'hui renforcer par la loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes, en remplacement des ordonnances-lois n° 87-005 du 06 février 1987 et n° 87-032 du 22 juillet 1987 qui la régissaient. Cette nouvelle loi met la cour des comptes en phase avec la Constitution de la République et la loi sur les finances publiques.

Le contrôle interne est effectué par plusieurs organes de contrôle notamment l'Inspection Générale des Finances (IGF) sous tutelle de la Présidence de la République ; la Direction d'Audit et Contrôle du Ministère des Finances et l'Inspection des Services du Trésors ...

II. COMPOSANTES ET NIVEAU DES DEPENSES PUBLIQUES EN RDC

Nous décrivons dans la présente section la composition des dépenses publiques suivant deux approches : par les fonctions de l'Etat et par nature économique. La présentation par administration publique est omise. Selon le Manuel des Statistiques des Finances MSFP 2014, la composante budgétaire peut ne comprendre que les unités émergeant au budget principal (ou général),

¹⁰ Voir : L. Amath-Dion, *Composition des dépenses publiques et impacts sur la croissance économique : analyse théorique et empirique sur les panels des pays développés, émergents et en voie de développement*, Economie et Finances. Université de Bourgogne, 2016, p. 105.

¹¹ C. Santiso, « Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement », *Revue française d'administration publique*, 2006/3, n° 119, p. 460.

et la composante extrabudgétaire comprendre les autres entités du niveau d'administration correspondant, à l'exclusion des administrations de sécurité sociale.

2.1 Composition des dépenses par fonction de l'Etat

2.1.1 Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP)

La classification des fonctions des administrations publiques (CFAP, ou COFOG en anglais) est une classification détaillée des dépenses par fonctions ou objectifs socioéconomiques, que les administrations publiques s'efforcent d'atteindre au moyen de différents types de dépenses. La CFAP propose une ventilation des dépenses des administrations publiques selon des fonctions considérées d'intérêt général et se prêtant à un large éventail d'applications analytiques¹². Elles sont réparties en dix fonctions selon leur finalité. Toutes les dépenses, afférentes à une même fonction, sont rassemblées en une famille en dépit des conditions de leur mise en œuvre.

Les dix fonctions de l'Etat, une répartition suivie dans l'élaboration du Budget et la présentation des statistiques des finances publiques en RDC sont : Services Généraux des Administrations Publiques, Défense, Ordre et Sécurité Publics, Affaires Economiques, Protection de l'Environnement, logement et équipements collectifs, santé, religion, culture, sports et loisirs, enseignement, protection sociale.

- i. Dépenses des Services Généraux des Administration Publiques : cette fonction comprend les dépenses des Organes exécutifs et législatifs, affaires financières et fiscale, affaires étrangères, aide économique extérieure, services généraux, recherche fondamentale, recherche et développement concernant les services des administrations publiques ; services généraux des administrations publiques non classés ailleurs, les opérations concernant la dette publique, les transferts de caractère général entre administrations publiques.
- ii. Défense : les dépenses de cette fonction concernent : la défense militaire, la défense civile, l'aide militaire à des pays étrangers, recherche et développement concernant la défense, défense non classée ailleurs.
- iii. Ordre et sécurité publics : cette fonction de l'Etat regroupe les dépenses suivantes : services de police, services de protection civile, tribunaux, administration pénitentiaire, recherche et développement concernant l'ordre et la sécurité publics, ordre et sécurité publics non classés ailleurs.
- iv. Affaires économiques : la fonction affaires économiques regroupe les dépenses suivantes : tutelle de l'économie générale et des échanges, agriculture, sylviculture, pêche et chasse, combustibles et énergie, industries extractives et manufacturières, construction, transports, communications, autres branches d'activités, recherche et développement concernant les affaires économiques, affaires économiques non classées ailleurs.

¹² Voir : FMI, *Manuel de statistiques de finances publiques 2014. Distribution préliminaire*, 2014, p.146.

- v. Protection de l'environnement : la protection de l'environnement comme fonction de l'Etat comprend les dépenses relatives à/aux : la gestion des déchets, l'évacuation des eaux usées, la lutte contre la pollution, la préservation de la biodiversité et protection de la nature, la recherche et développement concernant l'environnement, activités de protection de l'environnement non classées ailleurs.
- vi. Logement et équipements collectifs : cette fonction regroupe les dépenses suivantes : logement, équipements collectifs, alimentation en eau, éclairage public, recherche et développement dans le domaine du logement et des équipements collectifs, logement et équipements collectifs non classés ailleurs.
- vii. Santé : la fonction santé comprend les dépenses suivantes : produits, appareils et matériels médicaux, services ambulatoires, services hospitaliers, services de santé publique, recherche et développement dans le domaine de la santé, santé non classée ailleurs.
- viii. Religion, Culture, Sports et Loisirs : cette fonction comprend les dépenses des services récréatifs et sportifs, services culturels, services de radiodiffusion, de télévision et d'édition, culture et autres services communautaires, recherche et développement dans le domaine de loisirs, de la culture et du culte, loisirs, culture et culte non classés ailleurs.
- ix. Enseignement : la fonction Enseignement comprend les dépenses qui concernent : Enseignements préélémentaire et primaire, enseignement secondaire, enseignement postsecondaire non supérieur, enseignement supérieur, enseignement non défini par niveau, services annexes à l'enseignement, enseignement non classé ailleurs.
- x. Protection sociale : la fonction protection sociale regroupe les dépenses relatives aux : maladie et invalidité, vieillesse, survivants, famille et enfants, chômage, logement, exclusion sociale non classée ailleurs, recherche et développement dans le domaine de la protection sociale.

Les différentes dépenses énumérées composant chaque fonction de l'Etat sont en fait les sous-fonctions de celle-ci¹³. En République Démocratique du Congo, la présentation du budget par fonction de l'Etat est de mise, qu'il s'agisse de la loi de finances initiale ou celle portant reddition des comptes.

2.1.2 Dépenses publiques en RDC suivant les fonctions de l'Etat

La CFAP permet d'étudier l'évolution dans le temps des dépenses consacrées par les administrations publiques à certains objectifs ou fonctions spécifiques. Elle facilite aussi la comparaison internationale. Comme dans la plupart des pays en développement, le budget initial de la RDC n'est jamais exécuté conformément au budget voté, surtout pour les services pro-pauvres (éducation et santé). Considérant cinq années (2016-2020), le tableau n° 1 ci-dessous présente l'exécution des dépenses du budget par fonction de l'Etat en

¹³ FMI, *Op. cit.*, pp. 147-150.

pourcentage des dépenses totales exécutées¹⁴. D'une manière générale, l'exécution du budget n'a jamais reflété les priorités du gouvernement.

Tableau n° 1 : Exécution des dépenses du budget par fonction de l'Etat de 2016 à 2020 en milliards de Francs congolais (en % des dépenses totales exécutées)

Grande fonction	2016*		2017		2018		2019		2020*	
	Prév.	Réal.	Prév.	Réal.	Prév.	Réal.	Prév.	Réal.	Prév.	Réal.
1. Services généraux des administrations publiques	2 041,5	1 878,4	3 243,3	2 086,0	3 452,0	3 748,6	3 183,4	3 545,0	3 141,0	3 052,7
		92,01%		64,32%		108,59%		111,36%		97,19%
2. Défense	389,6	408,4	473,4	619,2	469,4	820,1	550,9	701,2	560,1	744,4
		104,82%		130,79%		174,72%		127,29%		132,89%
3. Ordre et sécurité publiques	476,1	458,1	689,1	496,5	652,9	701,0	1 038,1	838,9	800,2	1 004,0
		96,21%		72,04%		107,36%		80,81%		125,47%
4. Affaires économiques	986,0	645,8	3 233,3	919,3	1 675,5	971,0	1 619,6	1 442,9	1 486,6	1 128,5
		65,49%		28,43%		57,95%		89,09%		78,55%
5. Protection de l'environnement	61,4	39,5	129,8	72,4	41,0	93,8	44,7	72,4	31,8	124,1
		64,32%		55,78%		228,88%		161,94%		390,33%
6. Logement et équipements collectifs	53,9	143,9	229,5	118,7	201,6	99,6	98,4	133,4	105,6	78,2
		266,76%		51,69%		49,42%		135,59%		74,02%
7. Santé	377,0	394,1	801,3	537,0	761,6	792,4	1 056,3	913,7	981,2	1 624,3
		104,53%		67,02%		104,05%		86,50%		165,54%
8. Religion, culture, sports et loisirs	67,8	74,3	89,3	108,1	103,2	154,5	133,9	158,3	119,3	129,2
		109,57%		121,01%		149,70%		118,20%		108,31%
9. Enseignement	950,1	845,2	1 185,4	881,4	1 380,7	1 121,2	1 712,5	1 586,9	2 365,1	2 355,7
		88,96%		74,36%		81,20%		92,67%		99,60%
10. Protection sociale	93,9	66,9	148,8	114,5	190,0	229,8	167,2	86,2	247,6	315,1
		71,20%		76,94%		120,95%		51,57%		127,26%
Total	5 497,5	4 954,6	10 223,3	5 953,0	8 927,9	8 732,1	9 604,9	9 478,9	9 788,53	10 556,14
		90,12%		58,23%		97,81%		98,69%		107,84%

* Données de la loi de finances rectificatives.

Source : DRGC

Légende : Prév. = prévision. Réal. = réalisation. Taux exéc. = Taux d'exécution. DRGC=Direction de la Reddition Générale des Comptes.

¹⁴ Statistiques fournies par les lois sur la reddition générale des comptes, préparé par la Direction de la Reddition Générale de Comptes (DRGC).

L'exécution des dépenses publiques au cours de la période 2016 à 2020 n'a pas suivi les règles d'orthodoxie budgétaire. On remarque que dans leur exécution, les dotations budgétaires s'écartent des dépenses votées. Suivant le regroupement par fonctions des administrations publiques, on observe que certaines fonctions regroupant pour l'essentiel les dépenses dites de souveraineté, connaissent des taux d'exécution très élevés, au-delà de 100 % tandis que d'autres n'ont dépensé qu'une infime partie de leurs allocations budgétaires, comme c'est le cas pour les catégories jugées non contraignantes.

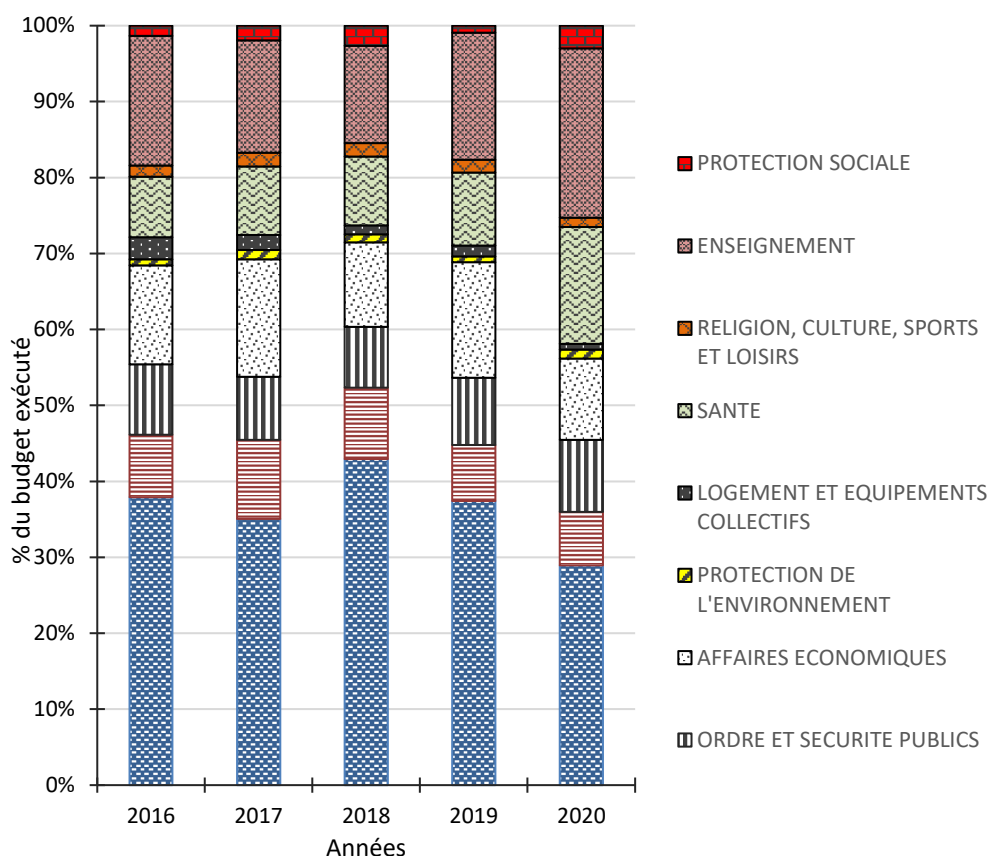
Pour l'exercice 2016, seules quatre fonctions ont atteint ou dépassé le 100% du taux d'exécution (défense : 104,82%, logement et équipements collectifs : 266,76 %, santé : 104,53 %, Région, culture, sports et loisirs : 109,57 %). Pour l'année 2017, seules deux fonctions ont atteint ou dépassé ce taux d'exécution (Défense : 130,79%, Religion, culture, sports et loisirs : 121,01%). L'année 2018 a été particulière à la suite notamment du remboursement des intérêts sur la dette et des élections présidentielles. Pour la même année, il sied de noter que sur les dix fonctions ou missions ci-haut énumérées, sept à savoir : les Services Généraux des Administrations Publiques, la Défense, l'Ordre et Sécurité Publics, la Protection de l'Environnement, la Santé, la Religion, Culture, Sports et Loisirs et la Protection Sociale ont dépassé le plafond de leurs allocations, soit respectivement 108,59%, 174,72%, 107,36%, 228,88%, 104,05%, 149,70% et 120,95% de taux de réalisation.

Les caractéristiques affichées pour l'année 2019 montrent que sur les dix fonctions de l'Etat, cinq (Services Généraux des Administrations Publiques, Défense, Protection de l'Environnement, Logement et équipement collectif et Religion, Culture, Sports et Loisirs) ont connu respectivement des dépassements de 11,36 %, 27,29 %, 61,94 %, 35,59 %, et 18,20%, tandis que l'exercice 2020, renseigne six fonctions parmi les dix qui ont accusé des taux d'exécution supérieurs à 100%. Il s'agit de : Défense : 132,89 % ; Ordres et Sécurités Publics : 125,47 % ; Protection de l'Environnement : 390,33 % ; Santé : 165,54 % ; Religion, Cultures, Sports et Loisirs : 108,31 % ; Protection sociale : 127,26 %.

Globalement, le taux d'exécution de dépenses du cadre budgétaire, renseigne 90,12 % en 2016, 58,23 % en 2017, 97,81 % en 2018, 98,69 % en 2019 et 107,84 % en 2020. La faiblesse affichée pour 2016 et 2017 est en grande partie liée à l'amenuisement des ressources financières publiques dû à la baisse de prix mondiaux des produits miniers. La performance enregistrée en 2018 est en partie liée à la revalorisation de ces prix. La même tendance s'est poursuivie en 2019. Les performances attendues pour l'exercice 2020 n'ont pas été au rendez-vous suite au choc lié à la pandémie de la Covid-19. Cela justifie la baisse des prévisions budgétaires par le vote de la loi des finances rectificatives pour l'année 2020.

La figure 1 ci-dessous illustre l'importance relative des dépenses par fonction de l'Etat en pourcentage du budget exécuté pour les cinq années considérées dans le tableau 3 ci-haut.

Figure 1 : Importance relative des dépenses par fonction de l'Etat en pourcentage du budget exécuté, 2016-2020



Source : Tableau n° 1.

L'importance relative des dépenses publiques suivant la classification des fonctions des administrations publiques, au vu de la figure 1, fait ressortir clairement que les dépenses des Services généraux des administrations publiques représentent une grande part du total des dépenses annuelles exécutées.

2.2 Composition des dépenses par nature économique

La présentation des dépenses publiques par nature économique permet d'identifier les types de charges budgétaires résultant des activités des administrations publiques.

2.2.1 Nomenclature par nature économique

Le manuel de statistique des finances publiques (MSFP 2014) donne la classification des dépenses de l'Etat par nature économique comme une autre manière de présenter les dépenses publiques. Cette classification répertorie les types de charges selon le processus économique concerné.

Le budget de la RDC est aussi aligné à cette nomenclature. Cette classification est composée des dépenses suivantes :

- i. Dette publique en capital : il s'agit du remboursement de l'ensemble des dettes contractées par l'Etat, à l'intérieur comme à l'extérieur.
- ii. Frais financiers : ils comprennent le paiement des intérêts et de la créance titrisée de la Banque Centrale du Congo.
- iii. Dépenses de personnel : il s'agit du paiement des salaires des fonctionnaires et agents publics de l'Etat et des autres avantages.
- iv. Biens et matériels : comprend l'achat de fourniture, petit matériel de bureau et entretien divers.
- v. Dépenses de prestations : il s'agit de paiement des frais de fourniture d'eau, d'énergie.
- vi. Transferts et interventions de l'Etat : il s'agit notamment de 40 % des recettes à caractère national aux provinces au titre de fonctionnement, diverses interventions de l'Etat.
- vii. Equipements
- viii. Construction, réfection, réhabilitation, addition d'ouvrage et édifice, acquisition immobilière.

Dans les différents rapports sur la reddition de compte des exercices budgétaires, les six premières dépenses de la classification économique sont regroupées sous le titre de « Dépenses courantes », tandis que les deux dernières sous celui de « Dépenses d'investissement ». Cette présentation est celle qui est souvent utilisée dans l'analyse des séries chronologiques en rapport avec les travaux statistiques et économétriques mettant en relation les dépenses publiques et d'autres grandeurs macroéconomiques.

2.2.2 Dépenses publiques par nature économique

Nous prenons à titre illustratif les années 2016, 2017, 2018, 2019 et 2020 comme cela a été le cas pour la présentation par fonction de l'Etat déjà abordée ci-haut. Le tableau n° 2 ci-dessous nous donne une illustration des dépenses publiques classées suivant la nature économique en République Démocratique du Congo.

Tableau n° 2 : Décomposition de la variation des dépenses du budget par classification économique de 2016 à 2020 en milliards de Francs congolais

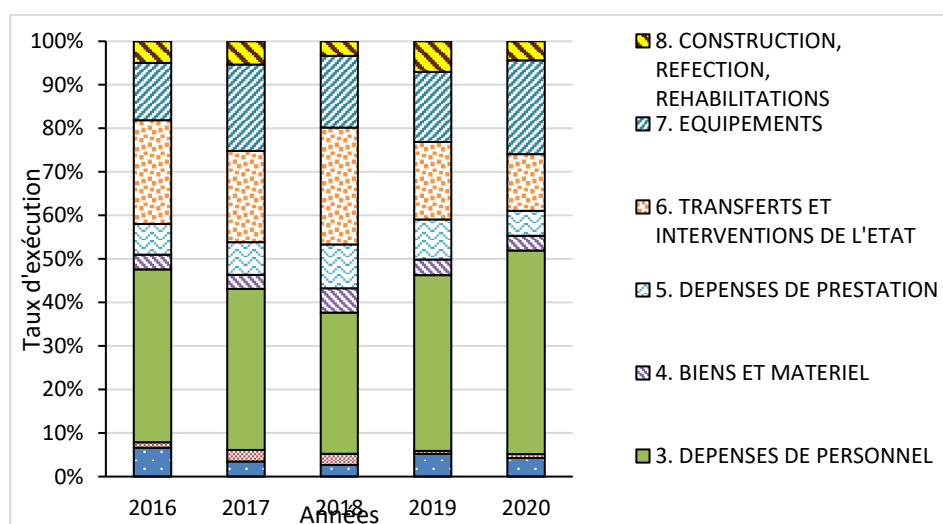
DEPENSES	2016*		2017		2018		2019		2020*		
	Prév.	Réal. Taux exéc.	Prév.	Réal. Taux exéc.	Prév.	Réal. Taux exéc.	Prév.	Réal. Taux exéc.	Prév.	Réal. Taux exéc.	
DEPENSES COURANTES	4 181,93	4 056,97	97,01%	4 181,93	4 056,97	97,01%	4 181,93	4 056,97	97,01%	4 181,93	4 056,97
1. Dette publique en capital	167,11	330,24	197,61%	214,23	210,64	98,32%	388,55	230,73	59,38%	493,81	139,89%
2. Frais financier	78,33	60,05	76,67%	122,52	157,43	128,50%	151,26	227,91	150,67%	255,49	26,38%
3. Dépenses de personnel	2 045,17	1 967,72	96,21%	2 552,04	2 221,97	87,07%	2 660,79	2 831,66	106,42%	3 682,52	103,97%
4. Biens et matériel	173,26	168,67	97,35%	175,25	197,68	112,80%	186,14	486,26	261,23%	194,20	174,82%
5. Dépenses de prestation	267,22	349,51	130,79%	344,51	450,13	130,66%	428,61	880,71	205,48%	562,75	154,04%
6. Transferts et interventions de l'Etat	1 450,84	1 180,79	81,39%	2 385,70	1 257,90	52,73%	2 492,11	2 346,27	94,15%	1 942,35	86,93%
DEPENSES D'INVESTISSEMENT	1 315,54	897,58	68,23%	4 429,06	1 514,18	34,19%	2 620,41	1 728,53	65,96%	2 614,59	83,92%
7. Equipements	831,60	651,53	78,35%	2 651,69	1 192,28	44,96%	1 614,97	1 438,59	89,08%	1 456,39	105,03%
8. Construction, réfection, réhabilitations	483,94	246,05	50,84%	1 777,36	321,90	18,11%	1 005,44	289,94	28,84%	1 158,20	664,51
DEPENSES TOTALES	5 497,47	4 954,55	90,12%	10 223,31	6 009,94	58,79%	8 927,88	8 732,07	97,81%	9 604,89	98,69%

* Données de la loi de finances rectificatives.

Source : DRGC

L'observation de l'évolution du budget entre 2016 et 2020 suivant la classification par nature économique laisse voir, en termes d'exécution par dépenses, des dépassements sur les cinq années consécutives pour les dépenses de prestation, des dépassements pour les dépenses du personnel en 2018, 2019 et 2020, des dépassements sur le paiement de la dette publique en capital pour les années 2016, 2019 et 2020. Les frais financiers ont enregistré des dépassements pour les années 2017, 2018, jusqu'à atteindre 287,06 % en 2020. Les dépenses d'investissements (Equipements et Construction, réfection, réhabilitations) ont quant à eux renseigné des taux d'exécution modiques à l'exception de l'année 2020 où elles ont connu un taux de 111,86 %. La figure 2 ci-dessous présente une vue d'ensemble de l'exécution des dépenses budgétaires par nature économique

Figure 2 : Importance relative des dépenses par nature économique en pourcentage du budget exécuté



Source : Tableau n° 2.

De par leur importance par rapport au budget exécuté, les dépenses classées suivant la nature économique pour la période de 2016 à 2020, laissent voir, au travers de la figure 2 ci-dessus, une part importante sur l'ensemble des dépenses exécutées de la masse salariale (dépenses du personnel) : 39,79% en 2016, 36,97 % en 2017, 32,43% en 2018, 40,39% en 2019, allant jusqu'à représenter 46,76% en 2020. La hausse vertigineuse constatée en 2019 et 2020 serait en partie due à l'instauration de la mesure sur la gratuité de l'enseignement de base, la mise en place de nouvelles institutions issues des élections de 2018 et la création de nouvelles structures. Les dépenses de transferts (aux provinces) renseignent une baisse constante du taux d'exécution par rapport au budget exécuté : 23,83% en 2016, 20,93% en 2017, 26,87% en 2018, 17,81% en 2019. Les dépenses d'investissements (Equipements et

Construction, réfection, réhabilitations) ont représenté 18,12% en 2016, 25% en 2017, 19,8% en 2018, 23,15% en 2019 et 25,91% en 2020. Comparées aux dépenses totales, les investissements n'ont représenté qu'un taux moyen de 22% sur les cinq années pris en considération.

2.3 La composante hors budget général

Pour être complet dans notre analyse de la composition des dépenses publiques en RDC, il est impérieux de présenter la composante extrabudgétaire, à savoir les Budgets annexes et les comptes spéciaux. Les premiers sont constitués essentiellement des établissements d'enseignement supérieurs et universitaires et des structures médicales de l'Etat, les seconds des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers. Au sens de la loi, on considère un budget annexe comme « un document reprenant les prévisions des recettes et des dépenses d'un service auxiliaire de l'Etat dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à un paiement sous forme de redevances ¹⁵». Les comptes spéciaux sont quant à eux entendus, comme « tous programmes qui retracent les opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières en relation directe avec les dépenses concernées ou des prêts et avances consentis par l'Etat à une personne physique ou morale »¹⁶. Ils ne peuvent être ouverts que par une loi de finances.

La loi sur la reddition générale des comptes 2020 renseigne 787 Budgets annexes (dont 451 du secteur de l'ESU et 336 du Secteur de la Santé) et 12 Comptes Spéciaux. Pour ne citer que ces 12 derniers, on a : (1) Fonds National d'Entretien Routier (FONER), (2) Fonds National de Solidarité contre le COVID-19, (3) Office de Petites et Moyennes Entreprises, (4) Fonds de Promotion de l'Education Nationale (FPEN), (5) Fonds de Promotion Culturelle (FPC), (6) Fonds de Promotion de l'Industrie (FPI), (7) Fonds de Contrepartie des projets, (8) Cadastre Minier (CAMI), (9) Régies de Voies Aériennes/Go-pass (RVA), (10) Fonds Forestier National (FFN), (11) Fonds Minier des Générations Futures, (12) Fonds de Promotion du Tourisme (FPT).

Pour une simple illustration, nous présentons les dépenses exécutées par les budgets annexes et les comptes spéciaux pour la période de 2016 à 2020 dans le tableau n° 3 suivant :

¹⁵ Article 3 LOFIP.

¹⁶ Idem

Tableau n° 3 : Exécution des dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux de 2016 à 2020 (en milliards des Francs congolais et pourcentage des dépenses exécutées)

Dépenses	2016			2017			2018			2019			2020		
	Prév.	Réal.	Tx exéc.	Prév.	Réal.	Tx exéc.	Prév.	Réal.	Tx exéc.	Prév.	Réal.	Taux exéc.	Prév.	Réal.	Taux exéc.
Budgets annexes	830	160	19%	879	143	16%	917	276	30%	170	379	223,50%	205	234	114%
Comptes spéciaux	364	213	59%	423	307	73%	508	428	84%	578	459	49,50%	585	544	93%
Total	1194	373	31%	1302	450	35%	1425	704	49%	748	838	112%	790	778	98%

* Données de la loi de finances rectificatives.

Source : DRGC

La lecture du tableau n° 3 ci-dessus fait ressortir qu'au cours de cinq années sous revue, les budgets annexes et comptes spéciaux ont réalisé des taux d'exécution de 31 %, 35 %, 49 %, 112 % et 98 % du total des dotations votées pour respectivement les exercices 2016, 2017, 2018, 2019 et 2020. D'une manière générale, il s'observe pour les cinq années, les réalisations qui s'écartent du budget initial, soit en deçà des prévisions pour l'année 2016, 2017, 2018 et 2020 et au-delà des prévisions pour 2019.

Il sied de noter que bien qu'ayant des montants votés et inscrits dans les lois des finances, les opérations des budgets annexes et comptes spéciaux sont en pratique menées de manière extrabudgétaire. Ils perçoivent des frais d'utilisation pour couvrir les coûts des services et reçoivent les transferts à partir du budget général sous forme des subsides pour couvrir tout déficit. Les travaux de reddition des comptes du gouvernement central n'arrivent pas à retracer la totalité des informations sur ces organismes. Toutefois, pour les cinq années, ils ont représenté un taux d'exécution en rapport du total du budget du pouvoir central de 7 %, 6,97% 7,46% ; 8,12% et 6,86 % respectivement pour 2016, 2017, 2018, 2019 et 2020.

III. GOUVERNANCE DES DEPENSES PUBLIQUES ET TRAJECTOIRE ECONOMIQUE EN RDC

Il est pertinent de présenter la gouvernance des dépenses publiques à travers l'évolution tendancielle des statistiques sur les finances publiques et macroéconomiques afin de saisir la trajectoire que celles-ci ont suivie durant la période de 1980 à 2020. L'évolution du produit intérieur brut définit la trajectoire économique, car cette grandeur macroéconomique mesure au mieux l'activité économique.

3.1 Evolution du produit intérieur brut (PIB)

Le produit intérieur brut (PIB) est une grandeur économique la plus utilisée dans l'analyse macroéconomique. Il permet de calculer les différents rapports et proportions qui donnent l'image claire de l'évolution des autres grandeurs économiques. Dans le cadre de cet article, les rapports ou proportions relatives aux dépenses publiques retiendront notre attention.

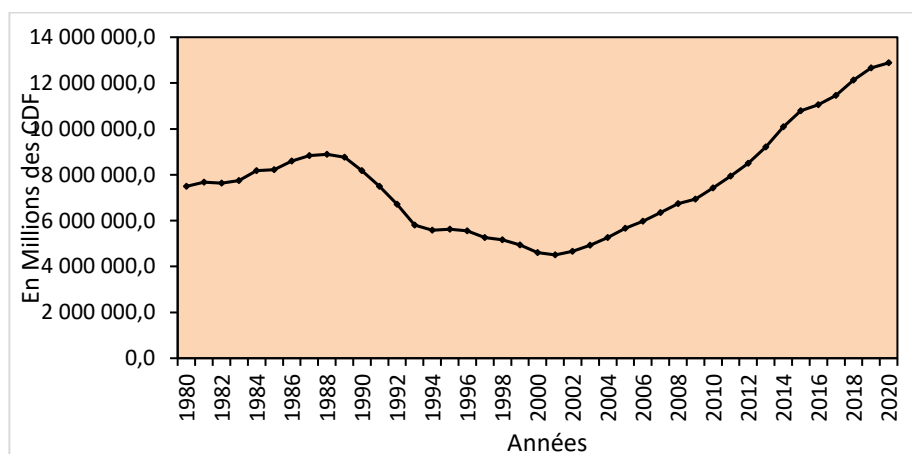
A la lumière de certains analystes, le produit intérieur brut de la RDC, a connu différents cycles économiques majeurs. A ce sujet, Kabuya Kalala note ce qui suit¹⁷ :

- les années de franche croissance, de 1967 à 1974, avec un taux réel moyen de 7% ;
- les années de crise ouverte, de 1975 à 1982, caractérisées par un taux de croissance réelle du PIB de -1,9% en moyenne ;
- les années d'ajustement structurel, de 1983 à 1990, au cours desquelles le taux de croissance annuelle du PIB redevient légèrement positif avec une moyenne de 0,8% ;
- les années qualifiées de la "déglingue économique" totale à partir de 1991, au cours desquelles le taux de croissance du PIB s'est fortement dégradé.

A partir de l'année 2002, un nouveau cycle a vu le jour avec comme caractéristique le retour d'une croissance positive de l'activité économique en République Démocratique.

La figure n° 3 ci-dessous présente l'évolution du produit intérieur brut de la RDC pour la période allant de 1980 à 2020.

Figure 3 : Evolution du produit intérieur brut (PIB) en RDC



Source : Différents rapports de la BCC.

¹⁷ KABUYA KALALA, « L'économie congolaise : de la croissance à la "déglingue", 1967-1999 », in *Notes de Conjoncture*, n°33, mars 2000, pp.25-29.

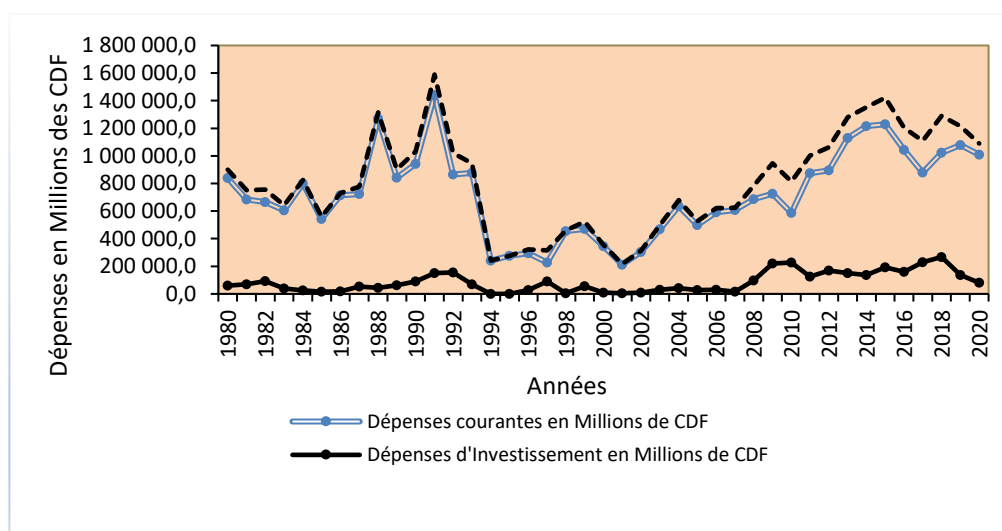
L'observation de l'évolution du produit intérieur brut (PIB) de la République Démocratique du Congo pour la période 1980-2020 laisse voir une relative expansion de 1980 à 1981, une récession en 1982, une période d'expansion de 1983 à 1988. A partir de l'année 1989, une succession de récessions, exception de l'année 1995, a caractérisé l'économie congolaise pour une longue période jusqu'en 2001. A partir de 2002, un rythme continu de croissance du produit intérieur brut a été observé.

3.2 Evolution des dépenses du cadre budgétaire

La gouvernance des finances publiques en République Démocratique du Congo a été caractérisée par un manque d'orthodoxie budgétaire durant de longues années. Une certaine anarchie s'était installée peu à peu dans la conduite des dépenses publiques quelques années après l'accession du pays à l'Indépendance. Les différentes tentatives de redressement mises en place au cours de la décennie 1970 n'ont pas apporté les résultats souhaités. Au cours de la décennie 1980, l'instauration des mesures issues du programme d'ajustement structurel a quant à elle apporté un souffle à la machine budgétaire RD Congolaise. La dégradation du climat politique et les méfaits qui en ont résulté à la veille du début de la décennie 1990 ont mis en mal de nouveau la gestion financière de la République. L'ordre budgétaire et monétaire n'a pas été une préoccupation des gestionnaires publiques durant cette période qualifiée de déglingue par certains analystes. Il a fallu attendre encore jusqu'au début des années 2000 pour voir une nouvelle impulsion dans la gestion des finances publiques et la sortie du cycle infernal.

Les figures ci-dessous retracent l'évolution des dépenses du cadre budgétaire de la République Démocratique du Congo, de 1980 à 2020.

Figure 4 : Evolution des dépenses publiques du cadre budgétaire : 1980-2020, en milliards des Francs congolais au prix de 2005



Source : Différents rapports de la BCC

L'analyse de l'évolution des dépenses du cadre budgétaire en République Démocratique du Congo pour la période de 1980 à 2020 révèle au travers des tendances affichées et en phase avec l'activité économique, quatre cycles budgétaires (figures 3 et 4) selon les périodes 1980-1982, 1983-1990, 1991-2001 et à partir de 2002 :

i) Tendances observées entre 1980-1982

Cette première période correspond à la dernière partie de la phase descendante du cycle entamée en 1974 bien avant la limite inférieure de notre série. Pour ces trois années, il s'observe une régression continue des dépenses publiques totales. Toutefois, au regard de la figure 4, il se dégage une progression des augmentations pour les dépenses d'investissement, ce qui revient à dire que seules les dépenses courantes ont subi des coupes au regard de la mauvaise conjoncture. Rapportées au produit intérieur brut, ces dépenses donnent une moyenne de 9,6 % pour les dépenses courantes et 1 % sur les dépenses d'investissements sur les trois années d'analyse.

ii) Tendances observées entre 1983 - 1990

Ce deuxième cycle de notre analyse présente une tendance en augmentation des dépenses publiques totales sur les sept ans, à l'exception de la seule année 1985. Sur cette période, il se dégage une moyenne du rapport sur le PIB de 9,5 % des dépenses publiques courantes et de 0,5 % des dépenses publiques d'investissement. Sur le même intervalle, les mesures d'ajustement structurelles avec comme corollaire la mise en place de mesure d'austérité budgétaire n'ont pas milité pour une politique budgétaire expansionniste en ce sens que les dépenses publiques n'ont pas suivi le rythme d'évolution du produit intérieur brut. La figure 4 montre la courbe d'évolution des dépenses courantes presque confondue à celle des dépenses publiques totales, ce qui explique le rétrécissement des dépenses publiques d'investissements. Ces dernières ont semblé, à travers leur taux de croissance, suivre le taux d'évolution du taux de croissance du produit intérieur brut au cours de cette période. Ceci rejoint l'idée évoqué jadis par R. Leclercq¹⁸ selon laquelle « le désir d'opérer un resserrement budgétaire a toujours poussé les autorités gouvernementales à réduire le programme d'investissement ».

iii) Tendances observées au cours de la période 1991-2001

Cette période dite de la « déglugue » ou encore « de la descente vers l'abîme » de l'économie congolaise n'a pas laissé sans trace les finances publiques. Celles-ci étant beaucoup liées à l'activité économique, à travers les

¹⁸ R. LECLERCQ, « Evolution des finances publiques de 1966 à 1969 », in *Cahier Economiques et Sociaux*, Vol. VII, Cahiers n° 2&3, Septembre 1969, (IRES-Université Lovanium- Kinshasa), p. 158.

recettes publiques, ont connu une dégringolade sans précédent au cours de cette période. La figure 3 révèle, sur l'ensemble de cette période une courbe descendante du PIB, ce qui renseigne des taux de croissance du PIB inférieurs à 0. De même les courbes des dépenses publiques sont descendantes renvoyant au même constant de taux de croissances des dépenses publiques courantes et d'investissement proches ou inférieurs à zéro, l'absence quasi-totale de dépenses d'investissements en 1995 et 1996 (figure 4). Face aux difficultés de mobilisation des ressources budgétaires due à la détérioration du tissu économique du pays, les dépenses publiques ont été en grande partie financées par les avances non remboursées de la Banque Centrale au Trésor, avec pour conséquence l'hyperinflation et l'érosion du pouvoir d'achat des ménages en majorité pauvres. A partir de 1997, un retour timide des dépenses d'investissement s'observe, en partie lié à quelques travaux d'infrastructures lancés par le nouveau pouvoir exécutif. Rapportés au produit intérieur brut, ils ont représenté un taux moyen de 0,8% contre 8,8% pour les dépenses courantes.

iv) Tendances observées à partir de 2002

Cette période est marquée par le retour aux taux de croissance positive du produit intérieur brut. Avec l'appui des partenaires multilatéraux, notamment la Banque Mondiale et le FMI, la RDC a renoué avec le sentier de croissance positive (figure 3) suite notamment aux réformes entreprises dans le cadre de différents programmes : Programme Intérimaire Renforcé (PIR) et le Programme Economique du Gouvernement (PEG). Aussi faut-il noter que les bénéfices obtenus dans le cadre de la Facilité Elargie de Crédit (FEC) et de la nouvelle initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE), ont été imprimés dans la gestion des finances publiques et, ont contribué à l'instauration des mesures sur l'assainissement de l'environnement macroéconomiques ayant permis de mettre fin au cycle infernal hyper-inflationniste, d'améliorer l'attractivité-pays pour les investissements directs étrangers, et d'atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE ayant offert au pays l'annulation de sa dette à hauteur de près de 94 %.

Au niveau des dépenses publiques, il apparaît clairement des augmentations significatives et durables, qu'il s'agisse des dépenses publiques courantes que de celles d'investissement (figure 4). La discipline instaurée peu à peu dans la gestion des finances publiques a permis à la RDC de résister face aux différentes crises économiques et sanitaires ayant secoués la planète au cours de ces 20 dernières années. On note cependant un taux moyen des dépenses courantes rapportées au PIB de loin supérieur aux dépenses d'investissement, soit 9,7% contre 1,4%. Cette période correspond à la période politique caractérisée par la mise en place des institutions de la République issues des accords globaux et inclusifs ayant mis un terme aux crises politiques

et guerres civiles dans lesquelles le pays a été plongé depuis la décennie 1990, des institutions issues des premières élections générales et démocratiques de 2006 et de deux autres cycles électoraux qui suivirent. Le fonctionnement de ces institutions et la rémunération de leurs animateurs ont été en partie le facteur ayant milité à la minoration du ratio des dépenses publiques d'investissement dans la composition des dépenses publiques générales, ceci malgré les performances enregistrées en matière de mobilisation des recettes publiques.

Ce rythme sans cesse croissant d'augmentation des dépenses publiques courantes est aussi lié au versement de salaires aux agents et fonctionnaires de l'Etat dont la plupart ont été recrutés souvent en violation des lois y relatives et en dehors de besoins des administrations, des institutions et du pays en termes de personnel (effectif pléthorique et frauduleux). La réduction des dépenses publiques courantes et le développement des infrastructures publiques n'ont été que des éléments des discours d'intention et des déclarations politiques, dont la matérialisation n'a que très peu suivie.

3.3 Critique de la gouvernance financière et recommandations

La gestion des finances publiques en RDC a de nombreux défis à relever en matière de gouvernance. Bien que le pays ait enregistré de progrès dans le processus d'élaboration du budget ainsi que dans la classification des dépenses compatibles aux normes internationales, l'exécution du budget souffrent quant à elle de problème de crédibilité. Les dépenses votées et autorisées par le Parlement sont loin d'être exécutées. Cette situation est causée en grande partie par le recours aux paiements en procédure exceptionnelle hors chaîne de la dépense au-delà des limites, en contournement du mécanisme du contrôle des engagements. D'une année à l'autre, on constate l'abandon d'actions prévues pour des actions qui ne sont pas autorisées et qui accroît des arriérés et impayées. Les efforts engagés jadis dans la réforme sur la mise en place d'une chaîne de la dépense informatisée sont ainsi contredits par les agissements des gestionnaires commis à l'exécution du budget de l'Etat.

La gestion peu orthodoxe des finances publiques est aussi encouragée par la quasi inexistence d'un mécanisme obligeant les gestionnaires à rendre compte de leurs agissements dans l'exécution des dépenses budgétaires, ce malgré que les lois de la république les y contraignent. Les rapports de contrôle d'exécution du budget de l'Etat restent des lettres mortes et finissent souvent comme des simples recommandations qui sont peu suivies. Le manque de volonté politique dans l'application des lois, la violation du principe des séparations des trois pouvoirs traditionnels de l'Etat sont identifiés comme frein à la mise en place d'une bonne gestion des finances publiques en République Démocratique du Congo.

Comme l'ont noté plusieurs observateurs, les « pays africains élaborent des budgets mieux qu'ils ne les exécutent, la création de processus et de lois est à la traîne de la pratique ¹⁹ ». Ce constat est tout aussi vrai pour la République Démocratique, situation à la base même des maux qui assaillent son économie qui peine à se redresser.

A titre de recommandations allant dans le sens de l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques en RD Congo, nous suggérons ce qui suit :

- Renforcer la séparation de trois pouvoirs traditionnels de l'Etat, législatif, exécutif et judiciaire, afin de permettre à chaque organe de jouer son rôle en toute indépendance ;
- Améliorer la qualité de la dépense publique par le respect de crédit alloué pour chaque ligne budgétaire ;
- Mettre fin aux antivaleurs dans le recrutement du personnel des administrations. Le recrutement devra être guidé par le besoin réel en personnel afin d'éviter les pléthores et les effectifs oisifs ;
- Mettre fin à la prédation instituée par la réduction des avantages indus ou non justifiés au regard du travail fait ;
- Migrer effectivement vers le budget programme afin de permettre à chaque gestionnaire d'être ordonnateur de crédit de son ministère ou institution ;
- Optimiser les services d'audit, de contrôle et d'inspection des finances publiques en les soumettant à leur tour au respect des lois.

¹⁹ Matt Andrews, « Le point sur la gestion des finances publiques en Afrique », 6^e Séminaire annuel de CABRI, du 18 au 19 mai 2010, à Maurice, CABRI 2010, p. 61.

CONCLUSION

L'exercice d'analyse de la composition des dépenses publiques en République Démocratique du Congo auquel s'est livré le présent article nous a permis de décrire les composants de la dépense publique ainsi que leur évolution dans les détails les plus larges pour les années 2016 à 2020 et de façon succincte pour la période couvrant 1980 à 2020.

De prime à abord, il a été question de présenter les dépenses publiques suivant la classification des fonctions des administrations publiques au cours de cinq dernières années, pour lesquelles un constat général s'est dégagé, à savoir les dépenses exécutées n'avaient que très peu de rapport avec celles votées ou autorisées par le Parlement. Ce désordre budgétaire, corolaire de la mauvaise gouvernance, a démontré une certaine attention accordée dans l'exécution de certaines dépenses au détriment des autres. D'une année à l'autre, il a été constaté que les fonctions représentant pour l'essentiel les dépenses de souveraineté, ou des services généraux des administrations ont non seulement absorbé la majeure partie des crédits budgétaires, mais aussi représenté des taux d'exécution proche ou supérieur à 100 %.

L'analyse par nature économiques des dépenses publiques a révélé le même constat. Dans la catégorie dépenses courantes, les dépenses du personnel (essentiellement la rémunération) ont représenté plus de 30 % du budget général (46,76 % en 2020), les dépenses en biens et matériels, les transferts de l'Etat (essentiellement aux provinces) et la dette publique en capital ont englouti presque l'essentiel des crédits de ces types des dépenses. Les dépenses d'investissements, longtemps restées les cadets des préoccupations des autorités budgétaires ont représenté des taux d'exécution oscillant autour de 20% pour les cinq dernières années analysées.

La composante hors cadre budgétaire ou extrabudgétaire a renseigné des montants exécutés rapportés aux dépenses du budget du pouvoir central très modiques. Ces montants, à la lumière de plusieurs observateurs et publications, ne reflètent pas la réalité. Ceci est en partie lié aux problèmes de gestion de ces organismes et à la difficulté des services étatiques appelés à collecter et retracer les informations financières de ces structures.

L'analyse de l'évolution pour une série longue, soit de 1980 à 2020, a fait des révélations troublantes sur la gestion des finances publiques en RDC. Les gestionnaires publics, ne se souciant plus des principes de gestion, ont opté pour le désordre budgétaire et l'anarchie financière, particulièrement sur la période située entre 1990 à 2001 où la situation économique d'ensemble du pays a plongé dans une situation sans précédent. L'activité économique ayant été presque à l'arrêt à la suite des crises des diverses natures n'a pas permis aux gestionnaires publics de mobiliser les ressources nécessaires pour réaliser

le développement économique et social, attendu d'eux des populations qu'ils gouvernent et représentent. La forte dépendance des finances congolaises des revenus du secteur d'extraction minière plaçait souvent l'Etat dans l'impossibilité de financer de manière durable les dépenses publiques ainsi que les projets pro-développement lorsque ce secteur était mis à rude épreuve.

La composition de la dépense publique au cours de cette longue période a reflété les actes des autorités budgétaires et gestionnaires publics, qui se sont écartés de leurs discours. Les réformes entreprises dans le sens de l'amélioration de la composition et de la gestion des finances publiques ne sont restées que des chapelets de bonnes intentions, ou menées concomitamment avec les mauvaises pratiques censées être extirpées. Le rétrécissement des dépenses d'investissement au bénéfice des dépenses courantes est l'un de cas observés sur l'ensemble de la série étudiée.

Au nombre des problèmes, les contrôles parlementaires effectués sont suivis de peu d'effets. Le contrôle effectué par les organes de contrôle, notamment ceux qui concernent les gestionnaires ou ministres sont butés au manque de volonté politique. Les contrôles aboutissent le plus souvent aux simples recommandations qui sont peu suivies.

Somme toute, le problème de gouvernance en RDC est un problème d'homme. Le gestionnaire public congolais résiste aux changements, privilégiant son égo au détriment du bien-être de tous.

BIBLIOGRAPHIE

1. Constitution de la République Démocratique du Congo telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, in *Journal Officiel de la RDC*, numéro spécial, 5 février 2011.
2. Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques (LOFIP), in *Journal Officiel de la RDC*, numéro spécial, 25 juillet 2011.
3. Loi organique n° 18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes, in *Journal Officiel de la RDC*, numéro spécial, 24 novembre 2018.
4. Décret n° 13/050 du 6 novembre 2013 portant règlement général sur la comptabilité publique, in *Journal Officiel de la RDC*, n° 24, col. 7, 15 décembre 2013.
5. Décret n° 13/050 du 6 novembre 2013 portant règlement général sur la comptabilité publique. Chapitres I et II.
6. Amath-Dion, L., *Composition des dépenses publiques et impacts sur la croissance économique : analyse théorique et empirique sur les panels des pays développés, émergents et en voie de développement*, Economie et Finances, Université de Bourgogne, 2016.
7. FMI, *Manuel de statistiques de finances publiques 2014. Distribution préliminaire*, 2014.
8. Kabuya Kalala, « L'économie congolaise : de la croissance à la "déglingue", 1967-1999 », in *Notes de Conjoncture*, n°33, mars 2000, pp.25-29.
9. Leclercq, R., « Evolution des finances publiques de 1966 à 1969 », in *Cahier Economiques et Sociaux*, Vol. VII, Cahiers n° 2&3, Septembre 1969, (IRES-Université Lovanium- Kinshasa), pp. 147-195.
10. Matt Andrews, « Le point sur la gestion des finances publiques en Afrique » 6^e Séminaire annuel de CABRI, du 18 au 19 mai 2010, à Maurice, CABRI 2010.
11. Ministère du Budget, *Le budget citoyen 2022 : loi des finances 2022*, février 2022.
12. Moindze, M., *Les standards internationaux de la bonne gouvernance des finances publiques*, mars 2010.
13. PEFA RDC 2007, *Mesure de la performance de la gestion des finances publiques en République Démocratique du Congo selon la méthodologie PEFA*, Février 2008.
14. PEFA RDC 2012, *Evaluation de la gestion des finances publiques de la RDC selon la méthodologie PEFA*.
15. PEFA RDC 2019, *Evaluation de la performance de la gestion des finances publiques en République Démocratique du Congo selon la méthodologie PEFA 2016, Rapport final*, octobre 2020.
16. RDC, *Plan stratégique de réforme des Finances Publiques*, inédit, mars 2010.

17. République Démocratique du Congo, Ministère du Plan et Révolution de la Modernité/Comité Permanent de Cadrage Macroéconomique, *Guide de cadrage macroéconomique*, Décembre 2015.
18. Ricardo, D., *Des Principes de l'Economie politique et de l'impôt*, Traduit de l'Anglais par Francisco Solano Constancio et Alcide Fonteyraud, 1847 à partir de la 3^e édition anglaise de 1821.
19. Santiso C., « Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement », *Revue français d'administration publique*, 2006/3, n° 119, pp. 459-492.
20. Smith, A., *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des Nations*, 1776, Traduction française de Germain Garnier, 1881 à partir de l'édition revue par Adolphe Blanqui en 1843.