

**QUETE DE LA CREDIBILITE BUDGETAIRE EN RÉPUBLIQUE
DÉMOCRATIQUE DU CONGO :**
Le rôle des institutions budgétaires indépendantes

Par

Paul LUWANSANGU MUHETA

Professeur à l'Université de Kinshasa, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion

RESUME

Pour restaurer la crédibilité du budget de l'Etat en République Démocratique du Congo et en faire un véritable outil de gestion macroéconomique, le pays devra confier à une institution indépendante du Gouvernement et du Parlement la mission de donner systématiquement un avis technique sur la qualité des prévisions macroéconomiques et budgétaires élaborées par les services étatiques, les résultats budgétaires et sur les politiques publiques sous-jacentes.

Cette institution non partisane devra rendre publiques les conclusions de ses analyses sur les résultats budgétaires, ce qui va susciter des débats publics de qualité sur la gestion des finances publics, et par ricochet, dissuader les gestionnaires de s'éloigner des engagements pris.

Mots-clés : *Crédibilité budgétaire, Institutions budgétaires indépendantes, Politique budgétaire.*

Codes JEL : *E62, H61, H68.*

ABSTRACT

To restore the credibility of the state budget in the Democratic Republic of Congo and make it a genuine macro-economic management tool, the country should entrust an institution independent of both government and parliament with the task of systematically giving its technical opinion on the quality of macro-economic and budgetary forecasts drawn up by state departments, on budgetary results and on the underlying public policies.

This non-partisan institution will have to make public the conclusions of its analyses of budgetary results, which will stimulate high-quality public debate on the management of public finances, and in turn dissuade managers from departing from the commitments they have made.

Keywords: *Budget credibility, Independent budget institutions, Budget policy.*

JEL codes: *E62, H61, H68*

INTRODUCTION

En République Démocratique du Congo, l'un des points d'achoppement de la gestion des finances publiques demeure le faible niveau de crédibilité budgétaire attesté par des résultats budgétaires généralement éloignés des engagements pris. Les réalisations de recettes sont largement sous-estimées ou surestimées, les dépenses exécutées en décalage de prévisions et les arriérés budgétaires mal suivis.

Cette faiblesse a été mise en évidence pour la première fois en 2008 à l'issue de l'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques selon la méthode PEFA¹. Malgré les réformes préconisées depuis plus d'une décennie par le Fonds Monétaire International en termes de renforcement des capacités des services intervenants dans le processus budgétaire, cette problématique persiste².

Ce hiatus entre les réalisations et les prévisions budgétaires entame la confiance du public dans les institutions en charge de la gestion des finances publiques, menace l'intégrité des fonds publics, augmente le risque de corruption et met en mal la capacité du budget de l'État de jouer son rôle d'instrument de gestion macroéconomique.

Selon la littérature, ce problème de manque de crédibilité peut être résolu en s'appuyant sur les institutions budgétaires indépendantes du pouvoir politique c'est-à-dire du Gouvernement et du Parlement. Les résultats de l'enquête menée en 2005 et 2006 par la Commission européenne montrent que les pays disposant d'au moins une institution budgétaire indépendante enregistrent des résultats sensiblement meilleurs en termes d'assainissement des finances publiques.

Comment expliquer les difficultés que la RDC rencontre pour tenir les engagements budgétaires ? Comment la mise en place d'une institution indépendante peut-elle améliorer la crédibilité budgétaire en RDC ?

Pour répondre à cette préoccupation, le présent article examine dans la première section les arguments théoriques en faveur des institutions budgétaires indépendantes. La deuxième section discute des institutions et des résultats budgétaires actuels en RDC. La dernière section explore les conditions de mise en place d'une institution budgétaire non partisanes dans le pays et d'efficacité de celle-ci.

¹ PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability =Dépenses publiques et responsabilité financière) fournit un cadre d'évaluation et de présentation des forces et faiblesses de la gestion des finances publiques (GFP) au moyen d'indicateurs de performance quantitatifs. (PEFA, 2021).

² Parmi ces réformes, on peut citer le renforcement du cadre macroéconomique, le renforcement du processus et du circuit d'exécution de recettes et de dépenses, de budgétisation des ressources extérieures, (Nguenang et al., 2017).

1. RÔLE DES INSTITUTIONS BUDGÉTAIRES INDÉPENDANTES

Les institutions budgétaires indépendantes (IBI)³ sont nées de l'application à la politique budgétaire des solutions utilisées pour la politique monétaire face à l'incohérence temporelle et l'arbitrage entre les objectifs à court et à moyen terme⁴. Ce problème met en mal la crédibilité de la politique monétaire, et in fine son efficacité, ce qui milite en faveur de la mise en place d'une Banque Centrale indépendante chargée de la conception et la mise en œuvre de la politique monétaire.

De la même façon, la littérature préconise-t-elle de transposer ce cadre à la politique budgétaire dont la conception et la conduite devraient être déléguées à une institution budgétaire indépendante du Gouvernement et du Parlement. Toutefois, cette préconisation ne fait pas l'unanimité. Pour Wyplosz⁵, une telle solution aurait pour avantage de remplacer la rigidité des règles budgétaires par le jugement flexible de l'autorité budgétaire, gage de l'efficacité de la politique budgétaire à court terme. Par contre, Hemming et Kell⁶ estiment que cette transposition n'est pas adéquate. La politique monétaire poursuit généralement un seul objectif ultime à l'occurrence la stabilité du niveau général des prix tandis que la politique budgétaire poursuit plusieurs objectifs que sont la régulation de l'économie, l'allocation des ressources et la redistribution du revenu. Bien plus, les décisions budgétaires incorporent une dimension politique que l'on ne retrouve pas nécessairement en matière monétaire.

Néanmoins, ces deux positions convergent sur la nécessité de mettre en place une autorité budgétaire indépendante, même si elle n'aurait aucun pouvoir budgétaire direct.

Par rapport aux missions leur assignées, la littérature distingue les institutions budgétaires indépendantes positives des institutions budgétaires normatives.

³ Du point de vue de la dénomination, il existe une grande diversité d'institutions budgétaires indépendantes. Elles sont parfois appelées Institutions financières indépendantes, Conseils financiers indépendants, Offices budgétaires, Comités budgétaires.

⁴ Schwengler B., « Déficits publics : inertie française », L'Harmattan, 2012, p. 56

⁵ Wyplosz, Charles. "Economic Policy Coordination in EMU: Strategies and Institutions", paper presented at the German-French Economic Forum in Bonn, January 12, 2002

⁶ Hemming, Richard and Michael Kell., "Promoting fiscal responsibility: Transparency, rules and independent fiscal authorities, A Review of the Literature," IMF Working Paper 02/208 (Washington: International Monetary Fund), 2001, pp. 1 à 28.

1.1. Institutions budgétaires positives

Dans le cadre budgétaire, une institution positive a pour mission l'élaboration des prévisions budgétaires et des indicateurs macroéconomiques devant servir de base aux dites prévisions⁷. Une telle institution a l'avantage de disposer des capacités techniques requises pour produire des prévisions sans biais⁸.

L'adoption de ce dispositif permet de contrer l'optimisme exagéré des responsables politiques en matière des prévisions budgétaires qui les conduit à présenter la situation macroéconomique comme étant systématiquement meilleure qu'elle ne l'est en réalité, aboutissant in fine à des prévisions erronées et à la perte de crédibilité.

Les prévisions sans biais élaborées par l'institution indépendante devront ainsi être utilisées par le Gouvernement ou considérées comme une obligation informelle devant servir de repère pour juger de la faisabilité des prévisions gouvernementales.

En deuxième lieu, la littérature préconise de confier à une institution indépendante la responsabilité de l'estimation des paramètres devant contribuer à l'appréciation de la cyclicité budgétaire, et favoriser l'adoption d'une orientation contracyclique à l'effet de l'atténuation de l'ampleur des dites fluctuations⁹. Au Chili par exemple, l'estimation du PIB potentiel, du prix de cuivre à long terme et des variables structurelles a été confiée à un Comité d'experts indépendant¹⁰. Cela a permis au pays d'implémenter avec succès l'orientation budgétaire contracyclique ayant un effet stabilisateur sur la conjoncture¹¹.

⁷ Commission Européenne., « Viabilité à long terme des finances publiques dans l'Union Européenne » Économie européenne, n°4 2006, Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles, dans Études Economiques de l'OCDE, 2008/2 (n° 2)2008/2 (n° 2), 2006, pages 61 à 84

⁸ Jonung et Larch., Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts, in Economic Policy, 2004, Pages 1 à 44.

⁹ L'idée sous-jacente est que dans les pays tributaires des ressources naturelles, les écarts entre les réalisations et les prévisions budgétaires peuvent être la conséquence des chocs exogènes des prix des matières premières résultant d'une orientation budgétaire procyclique.

¹⁰ Van Rijckeghem., "Fiscal Adjustment for Stability and Growth," IMF Pamphlet 55 (Washington: International Monetary Fund), 2006, Page 10.

¹¹ Hermes, J-P (2008), « Quelles voies de réformes pour la discipline budgétaire au Luxembourg ? », Rapport de stage de Master II professionnel Macroéconomie, Finance Internationale et Politiques Economiques, *Economie et statistiques*, Working papers du Statec, n°22, septembre 2007, p. 71 ;

S'agissant de l'apport de ces institutions dans les pays qui en sont dotés et se basant sur le rapport du Fonds Monétaire International, Oliva¹² souligne qu'elles contribuent à l'amélioration de la qualité et de la précision des prévisions macroéconomiques et budgétaires, et par conséquent à la régression nette des écarts de prévisions.

1.2. Institutions budgétaires normatives

Une institution budgétaire normative a pour mission de procéder à l'évaluation non partisane des développements budgétaires par rapport aux objectifs du gouvernement et du coût de mesures nouvelles prises dans ce domaine ainsi que de la soutenabilité des finances publiques. Elle est également chargée de la surveillance des règles budgétaires, la formulation des recommandations et des conseils sur des questions budgétaires. Sur cette base, une institution normative alimente les débats publics sur la mise en œuvre du budget de l'Etat et des politiques publiques sous-jacentes, ce qui influence la mise en œuvre de la politique budgétaire¹³.

En somme, la littérature montre que les Institutions Budgétaires Indépendantes (IBI) jouent un rôle important dans l'amélioration de la qualité des prévisions budgétaires et l'évaluation de la politique budgétaire mise en œuvre. Le présent article vise donc à enrichir cette littérature dans le cas de la RDC qui pourrait mettre en place une institution non partisane.

2. INSTITUTIONS ÉTATIQUES ET RÉSULTATS BUDGÉTAIRES EN RDC

En RDC, plusieurs institutions interviennent dans processus budgétaire à différentes étapes suivantes¹⁴ : l'élaboration des indicateurs et agrégats macroéconomiques ; l'élaboration des prévisions des recettes et des dépenses ; la validation politique des prévisions budgétaires, l'exécution budgétaire dans la chaîne de la dépense ; et l'évaluation des politiques publiques.

2.1. Elaboration des indicateurs et agrégats macroéconomiques : Comité Permanent de Cadrage Macroéconomique (CPCM)

Le Comité Permanent de Cadrage Macroéconomique élabore les prévisions des indicateurs et agrégats macroéconomiques qui servent de base aux

¹² Oliva, E. (2019), « L'obligation d'insérer les institutions financières indépendantes dans les procédures », *Gestion & Finances publiques* n°4, pp.44-50.

¹³ Oliva, E., « L'obligation d'insérer les institutions financières indépendantes dans les procédures », *Gestion & Finances publiques* n°4, 2019, pp.44-50.

¹⁴ La société civile œuvrant pour l'amélioration de la transparence et de la redevabilité participe aussi à ce processus notamment au débat d'orientation budgétaire et à l'élaboration du budget citoyen comme expression simplifiée de la loi de finances de l'année. Mais la société civile de correspond pas une institution budgétaire indépendante au sens du présent article.

prévisions budgétaires de l'Etat de la RDC¹⁵. C'est une structure technique créée en 2006 par l'Arrêté Interministérielle n°015/CAB/MIN/PL/2006,015/CAB/MIN/BUDGET/2006, 082/CAB/MIN/FINANCES/2006, 015bis/CAB/MIN/ECONOMIE/2006 du 09 août 2006, signé par les ministres du Plan, des Finances, du Budget et de l'Economie Nationale. Outre les délégués de ces ministères, le CPCM compte également parmi ses membres les délégués de la Banque Centrale du Congo.

Ces prévisions se basent sur les données produites par plusieurs autres services de l'Etat pour les quatre principaux secteurs de l'économie nationale : le secteur réel qui se rapporte à la production et à la distribution des biens et services, le secteur public qui couvre les transactions de l'Etat, le secteur extérieur qui renvoie aux relations entre le pays et le reste du monde ainsi que le secteur de monnaie et crédit qui touche aux moyens de paiement¹⁶.

Il en ressort les indicateurs tels que le taux de croissance du PIB réel, les taux d'inflation moyen et fin période, les taux de change moyen et fin période ainsi que l'agrégat « Produit Intérieur Brut ».

Selon la littérature, les hypothèses macroéconomiques devant sous-tendre les prévisions des recettes et des dépenses budgétaires doivent être crédibles dans la mesure où l'annonce de ces hypothèses agit sur les comportements des agents économiques.¹⁷

Qu'en est-il de la situation en RDC ?

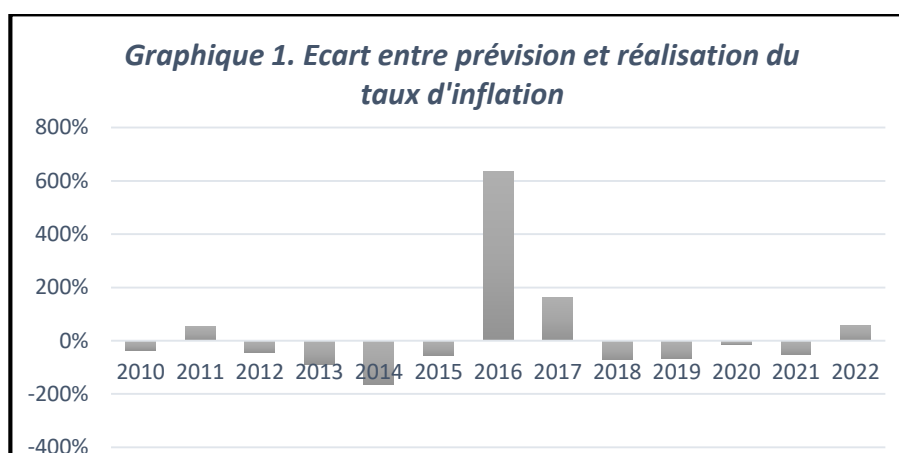
2.1.1 Hypothèse d'inflation peu crédible

En RDC, les réalisations des indicateurs macroéconomiques sont bien souvent éloignées de prévisions en ce qui concerne particulièrement le taux d'inflation. Sur la période 2010-2022, les réalisations en valeur absolue ont dévié la cible fixée de 24% en moyenne, sur fond des écarts pouvant aller de 35% à 600% (Cf. 1).

¹⁵ Avant 2006, le cadrage macroéconomique était effectué par la BCC et par chaque ministère (Finances, Plan, Budget, ...) pour son propre compte. Par la suite, un effort d'unification a été fait consacré l'Arrêté Interministériel sus évoqué.

¹⁶ Les données du secteur réel sont collectées à partir de diverses sources sous pilotage de l'Institut National de la Statistique (INS) et la Banque Centrale du Congo. Pour le secteur public, les données sont tirées du Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) élaboré par le Ministère des Finances.

¹⁷ Supposons que les agents croient ou anticipent une croissance de 3%, les entreprises vont pouvoir augmenter leur production, investir et embaucher. Ces nouvelles embauches vont entraîner une augmentation de la demande globale pour les biens, si bien que leur anticipation va conduire à la réalisation de la croissance (Lanneau, 2013).



Source : Auteur avec les données de Rapports annuels de la BCC

Ces déviations systématiques de la cible d'inflation finissent par entamer la crédibilité de la politique monétaire de la Banque Centrale du Congo dont l'objectif final reste la stabilité du niveau général des prix¹⁸. Elles affectent également les réalisations et les prévisions budgétaires, et in fine la crédibilité de la politique budgétaire.

2.1.2 Hypothèse de croissance du PIB réel peu crédible en cas de chocs exogènes

Pour afficher le sérieux budgétaire et inciter les agents à anticiper une situation économique meilleure qu'annoncée, la littérature recommande aux autorités politique d'adopter une prévision de croissance crédible mais légèrement inférieure aux espoirs¹⁹.

Cette préconisation n'est pas toujours respectée en RDC. En temps normal, les autorités adoptent des prévisions de croissance relativement conservatrices. En revanche, lorsque l'économie est confrontée aux chocs exogènes, il se constate après coup que les réalisations se sont significativement éloignées des cibles fixées. Il en a été ainsi en 2015 et 2016 avec des écarts respectifs de 34% et de 63% dans un contexte caractérisé par baisse des cours des principaux produits d'exportation du pays.

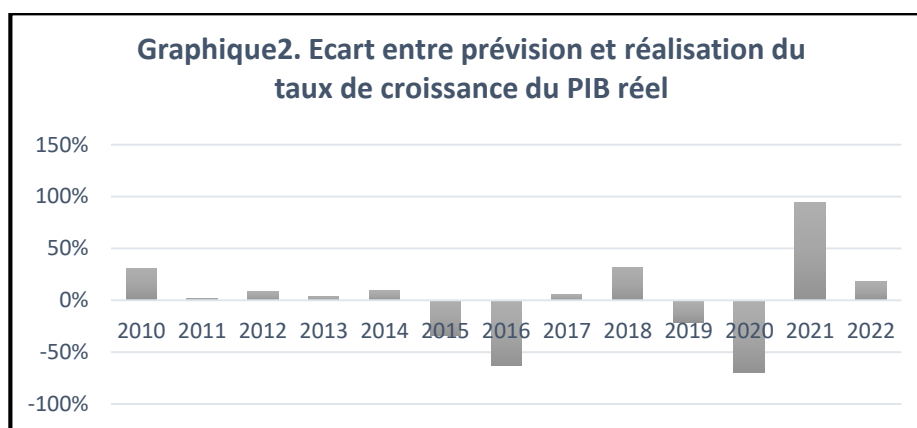
Sur le marché de Londres, le prix de la tonne de cuivre à baisse de 6 873 dollars US en 2014 à 5.523 dollars US en 2015, puis à 4 861,2 dollars US en 2016.

¹⁸ La politique monétaire de la BCC a pour objectif explicite la stabilité du niveau général prix, entendue comme une progression assez faible des prix pour éviter des distorsions dans les décisions des agents économiques en matière de consommation, d'épargne et d'investissement. La dollarisation financière est de l'ordre de 90% en 2022 (BCC, 2024).

¹⁹ Abildgren, K., « Interest-Rate Developments in Denmark 1875-2003 - a Survey », Nationaløkonomisk Tidsskrift, Vol. 143, n°2, 2005, pp.153-167.

Le prix du cobalt a suivi la même tendance, soit de 14,7 USD/lb en 2014 ; 13,5 USD/lb en 2015 et 11,7 USD/lb en 2016²⁰.

Par la suite, sous l'effet des mesures de riposte mises en place à l'échelle internationale pour atténuer les impacts de la crise sanitaire mondiale de Covid-19, la prévision de croissance de l'activité économique de 5,4% adoptée par les autorités congolaises a été déjouée en 2020. La réalisation a été inférieure de 69 points de la cible fixée. En revanche, une année après, portée principalement par le dynamisme des activités minières grâce aux cours rémunérateurs des minerais exportés, la réalisation de la croissance a été supérieure de 94% par rapport à la prévision en 2021.



Source : Auteur avec les données de Rapports annuels de la BCC

Pour Luwansangu²¹, plus globalement, ces déviations de la croissance par rapport à la cible sont caractéristiques de la plupart des pays en développement tributaires des ressources naturelles dont les politiques macroéconomiques sont procycliques, ce qui aggrave leur vulnérabilité aux chocs exogènes²².

2.1.3 Hypothèse de taux de change peu crédible en cas des chocs exogènes

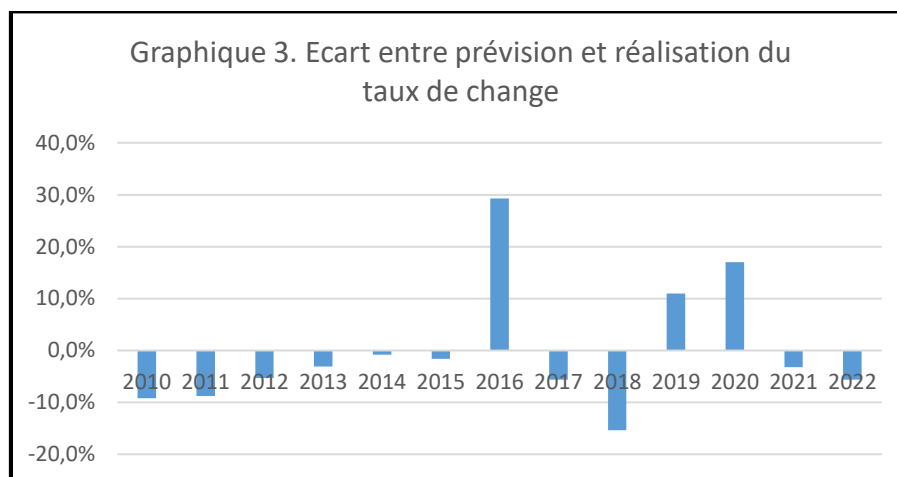
Le taux de change de la monnaie nationale, le Franc congolais par rapport au dollar américain est instable, caractérisé par une tendance à la dépréciation particulièrement en cas de choc. En 2016 par exemple, des tensions ont été encore plus perceptibles sur le marché parallèle, le taux s'étant déprécié de 25,8% contre une légère dépréciation de 0,4 % en 2015. Cette évolution

²⁰ Banque Centrale du Congo., Rapport annuel, <https://www.bcc.cd/publications/rapports-annuels/rapport-annuel>, 2016, P. 150.

²¹ LUWANSANGU, M-P., « Défis de la politique budgétaire de la République Démocratique du Congo en matière de stabilité conjoncturelle », in *Revue "Repères et Perspectives Economiques"* Vol. 6/N° 2 / septembre 2022, Pages 71 à 92.

²² Frankel, J.A., Comment rendre la politique budgétaire et monétaire des pays producteurs de matières premières moins procycliques ? Séminaire sur les Ressources Naturelles, Finance et Développement, Institut du FMI et Banque d'Algérie, 4-5 Novembre 2010

s'explique essentiellement par la contraction de l'offre des devises, résultant de l'accroissement du déficit de la balance des paiements consécutivement à la chute des prix des produits miniers²³. Une évolution analogue a été enregistrée en 2019 et 2020.



Source : Auteur avec les données de Rapports annuels de la BCC

En somme, l'analyse écarts entre les réalisations et les prévisions des indicateurs macroéconomiques utilisés pour le cadrage budgétaire, met en évidence le manque de crédibilité des objectifs fixés. Cette situation s'explique principalement par l'instabilité des prix des principaux produits d'exportation du pays, l'orientation procyclique de la politique budgétaire mise en œuvre, l'inexistence des marges budgétaires et la faiblesse des réserves internationales de change.

Quelle incidence cette instabilité du cadre macroéconomique exerce-t-elle sur les agrégats budgétaires ?

2.2. Elaboration des prévisions des recettes et des dépenses : Ministères du Budget, des Finances et du Plan-Ministères sectoriels

Les prévisions des recettes de la loi de finances sont élaborées d'une part, par les administrations financières que sont la Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA), la Direction Générale des Impôts (DGI) et la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations (DGRAD)²⁴, qui relèvent du Ministère des Finances; et discutées en conférence budgétaire au niveau de la Direction Générale de

²³ Banque Centrale du Congo., Rapport annuel, <https://www.bcc.cd/publications/rapports-annuels/rapport-annuel>, 2016, p. 150.

²⁴ Leurs prévisions se fondent notamment sur les réalisations de trois dernières années, les indicateurs macroéconomiques ainsi que les mesures fiscales, non fiscales et administratives nouvelles touchant l'assiette, le taux, les procédures, ...).

Programmation et Politique Budgétaires (DGPPB) du Ministère du Budget. Ces prévisions sont bien souvent considérées comme sous-évaluées, les administrations étant soupçonnées de minorer les recettes attendues pour bénéficier des bonus résultant des dépassements des réalisations par rapport aux assignations²⁵.

Pour ce qui est de dépenses budgétaires, leurs prévisions sont élaborées par les différents services dépensiers que sont les institutions politiques, les Ministères, les services publiques, les entreprises et établissements publics.

2.3. Validation politique des prévisions : Commissions Gouvernementales, Conseil des Ministres, Assemblée Nationale et Sénat

Toutes les prévisions macroéconomiques et budgétaires font l'objet de discussions dans le cadre des conférences budgétaires organisées par le Ministère du Budget.

Tableau n°1 : Ecart entre prévisions du Gouvernement (PFL) et du Parlement (LF) en RDC

	2021		2022		2023	
	PLF	LF	PLF	LF	P LF	LF
Taux de croissance écon. (%)	3,2	3,2	5,6	5,6	6,7	6,7
Taux d'inflation fin période (%)	8,8	8,8	6,3	6,3	6,8	6,8
Taux d'inflation moyen (%)	15,1	15,1	6,2	6,2	8,9	8,9
Taux de change fin période (FC/USD)	2.013	2.013	2.130	2.130	2.034	2.034
Taux de change moyen (FC/USD)	2.067	2.067	2.085	2.085	2.021	2.021
Recettes du budget général ²⁶	13.202	13.555	19.070	20.408	27.986	30.299
Dépenses du budget général ²⁷	13.202	13.555	19.070	20.408	27.986	30.299

Source : Journal Officiel de la RDC, Lois de Finances des exercices 2021, 2022 et 2023

Elles débouchent sur la préfiguration du projet de loi de finances, laquelle est soumise à la validation politique successivement du Premier Ministre, des Commissions interministérielles en charge des questions économiques et juridiques ainsi que du Conseil des Ministres. A chaque étape, les prévisions budgétaires sont susceptibles de modification.

²⁵ Les Décrets qui créent ces régies financières fixent à 5% la rétrocession dont elles doivent bénéficier mensuellement sur les recettes réalisées et à 6 % sur les plus-values générées en cas de dépassement des prévisions budgétaires.

²⁶ En millier de milliards de FC

²⁷ En millier de milliards de FC

Une fois approuvées par le Conseil des Ministres sous forme de projet de loi de finances, ces prévisions sont déposées au Parlement pour examen et adoption. Elles peuvent également connaître des modifications à ce niveau.

Les ajustements opérés par les parlementaires portent en règle générale sur le niveau des recettes et des dépenses qu'ils revoient à la hausse, considérant les prévisions gouvernementales peu ambitieuses. Les indicateurs macroéconomiques servant de base aux dites prévisions ne sont pas revisités, tel qu'illustré par le tableau 1.

2.4. Exécution budgétaire dans la chaîne de la dépense : Budget-Finances-BCC

Cette exécution budgétaire reflète bien souvent l'évolution du cadre macroéconomique initialement adopté. La dépréciation de la monnaie nationale et la hausse des prix intérieurs au-delà des cibles impactent négativement les dépenses publiques des biens et matériels, voir même les dépenses en capital. Celles-ci vont connaître une augmentation plus importante que prévue alimentant l'écart entre prévision et réalisation budgétaires.

En outre, la non tenue des engagements budgétaires s'explique également par le non-respect des procédures budgétaires en vigueur. En principe, les dépenses sont exécutées conformément aux autorisations accordées par la loi des finances aux dispositions réglementaires relatives au Plan d'Engagement Budgétaire cohérent avec le Plan de Trésorerie de l'Etat, du Manuel des procédures et du circuit de la chaîne de la dépense publique ainsi que du Vademecum des pièces justificatives de la dépense publique.

L'exécution de la dépense s'effectue à travers la chaîne de la dépense constituée de quatre étapes successives, à savoir : l'Engagement, la Liquidation, l'Ordonnancement et le Paiement. Il s'en suit que toute liquidation est subordonnée à un engagement préalable ; toute ordonnancement à une liquidation préalable et tout paiement à un ordonnancement préalable, assortis à chaque étape des pièces justificatives correspondantes. Ce mécanisme a l'avantage de s'assurer que les exécutions demeurent proches des prévisions, annihilant de ce fait une grande partie de surconsommation ou de sous consommation des crédits budgétaires.

Cependant, cette procédure standard est souvent mise en mal par le recours abusif aux procédures dérogatoires, particulièrement la procédure d'urgence.

2.4.1. Hypertrophie des dépenses en urgence

La procédure d'urgence consiste à escamoter l'étape de liquidation. Le gestionnaire des crédits saisit directement le Ministre des Finances, par courrier, pour solliciter le paiement sans passer par la liquidation. A son tour, le Ministre des Finances, après approbation, instruit le Gouverneur de la

Banque Centrale du Congo pour procéder au décaissement des fonds ou au virement en compte des fonds en faveur du requérant. Les dépenses sont ainsi exécutées sans se référer à la disponibilité des crédits et sans examen préalable des pièces justificatives devant aider à juger de la régularité de ces dépenses. La régularisation intervient ex-post, ce qui génère bien souvent des écarts budgétaires importants entre prévisions et réalisations.

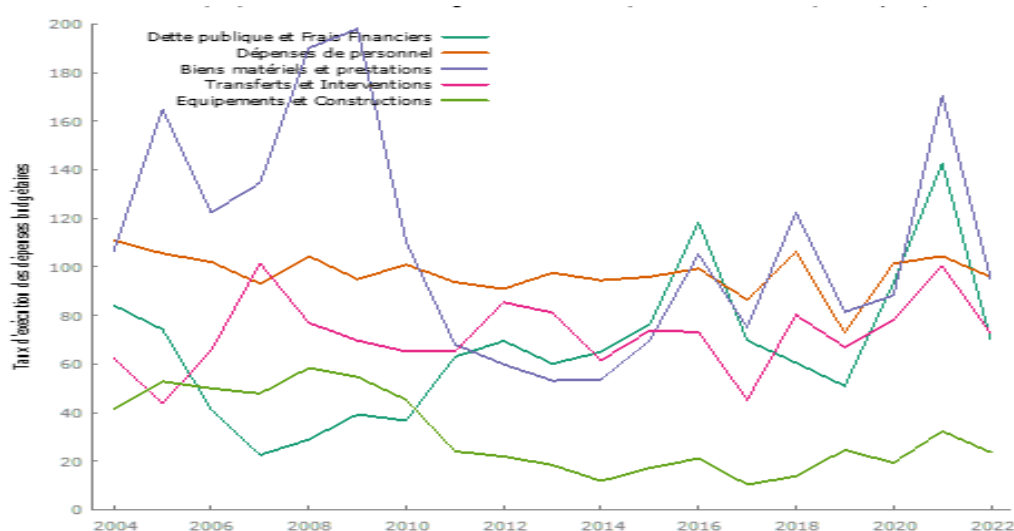
Selon le rapport du Ministère des Finances sur la situation des dépenses publiques exécutées en procédure d'urgence pour le compte du premier trimestre 2024, ces dépenses représentent 23,5% sur le total des dépenses de la période.

2.4.2. Non-respect de la configuration budgétaire initiale

Outre les écarts entre prévisions et réalisations budgétaires et des indicateurs macroéconomiques sous-jacentes, l'exécution budgétaire de la RDC se traduit par le changement de la configuration des dépenses par rapport à celle adoptée au Parlement. Cela touche aussi bien les dépenses d'investissement qui sont exécutées largement en deçà des prévisions que les dépenses de fonctionnement qui sont en surconsommation. La priorité est ainsi accordée aux dépenses de personnel, de la dette et de fonctionnement, au détriment des dépenses en capital. Ce changement de la configuration budgétaire et partant de politiques sous-jacentes affecte la crédibilité budgétaire.

A titre illustratif, sur la période 2004-2022, les prévisions des dépenses sont de l'ordre de 7.438 milliards de FC en moyenne (cf. tableau 3).

Graphique n°6 : Ecart entre la configuration initiale et après exécution des dépenses (en %)



Source : Journal Officiel de la RDC, Banque Centrale du Congo

Elles comprennent :

- Les dépenses de la dette publique en capital et des frais financiers de 340 milliards de FC en moyenne, soit 4,5% de dépenses totales. Elles ont été exécutées à hauteur de 272 milliards, représentant 7,1% du total de dépenses exécutées ;
- Les dépenses de personnel de 1.949 milliards de FC, soit 26,2% des dépenses totales. Elles ont été exécutées à hauteur de 1.705 milliards de FC, représentant 45,1% du total des dépenses exécutées ;
- Les dépenses des biens et matériels et des prestations de 574 milliards de FC, soit 7,7% de dépenses totales. Elles sont exécutées à hauteur de 373 milliards de FC, représentant 9,8% du total des dépenses exécutées ;
- Les dépenses des transferts de 1.746 milliards de FC, soit 23,4% de dépenses totales. Elles sont exécutées à hauteur de 1053 milliards de FC, représentant 27,8% du total des dépenses exécutées ;
- Les dépenses d'équipement, de construction et réhabilitation de 2.785 milliards de FC, soit 37,4% des dépenses totales. Elles sont exécutées à hauteur de 373 milliards de FC, représentant 9,8% du total des dépenses exécutées.

En définitive, la loi de finances de la RDC souffre effectivement de manque de crédibilité attesté par des réalisations des recettes et des dépenses substantiellement éloignées des niveaux votés par le Parlement. Il en est de même de la configuration des dépenses exécutées qui est souvent différente de celle fixée en amont. Ce manque de crédibilité compromet l'efficacité de la politique budgétaire à court terme et, partant, son ancrage à moyen terme dans la conduite des politiques publiques.

2.5. Evaluation des politiques publiques en RDC : Plusieurs services intervenant

En RDC, les politiques publiques, y compris celles reprises dans la loi de finances de l'année font également l'objet d'une évaluation principalement par les services publics²⁸. D'autres structures possèdent également dans leurs attributions le mandat d'évaluation des politiques publiques. C'est le cas du Conseil Economique et Social (CES) créé en 2013²⁹. Il a pour mission de donner des avis consultatifs sur les questions économiques et sociales lui soumises par le Président de la République, l'Assemblée Nationale, le Sénat et le Gouvernement. Il peut, de sa propre initiative, formuler des avis sur les mêmes questions. Il peut également appeler l'attention du Gouvernement et des

²⁸La DGPPB organise chaque année une sorte de séminaire pour l'évaluation des politiques publiques avec les administrations concernées.

²⁹ Par la Loi organique n°13-027 du 30 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement du Conseil Economique et Social.

provinces sur les réformes susceptibles de favoriser le développement économique et social du pays. Il peut être saisi par voie de pétition.

L'analyse des missions, de l'organisation et du fonctionnement du CES montre que des questions se rapportant aux finances publiques dont celles relatives à la crédibilité, la cyclicité et aux règles budgétaires, voire à l'estimation de certains paramètres macro budgétaires peuvent être prises en charge par cette structure. En plus, ces membres bénéficient d'une indépendance consacrée par la loi. En effet, *Ils ne peuvent pas être poursuivis, recherchés, arrêtés, détenus ni jugés en raison des opinions ou avis émis dans l'exercice de leurs fonctions, sauf en cas de flagrance, et ce, après l'autorisation de l'Assemblée générale.* En outre, ils ont un mandat de 5 ans renouvelable.

Néanmoins, avec 68 membres dont la composition est assez hétéroclite et seulement 3 membres représentant le monde scientifique d'une part, et d'autre part, la dépendance de ses ressources principalement du budget de l'Etat peuvent impacter négativement la qualité des études budgétaires requises du CES.

Par ailleurs, les politiques publiques dont la politique budgétaire de la RDC font également l'objet d'évaluation indépendante. Celle-ci se fait principalement par les organismes internationaux et par la Société Civile. Il en est ainsi notamment de l'évaluation PEFA et CPIA³⁰. Cependant, il n'existe pas d'institution budgétaire indépendante nationale au sens sus-évoqué, qui se charge spécifiquement de ce type d'évaluation.

En somme, les indicateurs et agrégats que les autorités budgétaires congolaises utilisent pour élaborer les prévisions budgétaires sont du ressort des services publics. Il en est de même pour l'évaluation des politiques publiques. Ces dernières font également l'objet d'évaluation par les organisations internationales dans le cadre de la coopération multilatérale³¹. D'où la nécessité de mettre en place une institution nationale non partisane en charge de cette question.

3. MISE EN PLACE D'UNE INSTITUTION BUDGÉTAIRE INDÉPENDANTE EN RDC

Pour réduire les écarts des résultats budgétaires par rapport aux engagements en RDC, les autorités congolaises devront mettre en place une institution budgétaire indépendante du Gouvernement et du Parlement. Cela

³⁰ Réalisée par la Banque mondiale, l'évaluation CPIA (Country policy and Institutions Assessment) examine les progrès que les pays d'Afrique subsaharienne ont réalisés pour renforcer la qualité de leurs politiques et de leurs institutions (Banque mondiale, 2018).

³¹ A défaut d'apporter des modifications substantielles dans l'organisation et la fonction du CES pour intégrer les exigences d'une institution budgétaire indépendante.

pourrait s'inscrire dans le cadre de la consolidation des efforts visant l'amélioration de la gouvernance budgétaire dans le pays.

Quelles missions assignées à cette institution ?

3.1. Mandat de l'IBI congolaise

Cette institution devra se focaliser sur les prévisions macroéconomiques et budgétaires, les politiques publiques sous-jacentes ainsi que le débat sur la gestion des finances de l'Etat.

3.1.1. Evaluation indépendante des prévisions macroéconomiques et budgétaires élaborées par les services de l'Etat

L'IBI congolaise ne devrait pas se charger de l'élaboration des indicateurs et agrégats macroéconomiques, moins encore des prévisions budgétaires comme telles, dans la mesure où le travail des instances étatiques est plus ou moins bien fait, et les améliorations à apporter bien identifiées.

Néanmoins, en raison de la persistance d'importants écarts entre prévisions et réalisations particulièrement en période de choc, il s'avère important de confier à l'évaluation de ces éléments à un organisme non partisan, à l'occurrence l'IBI de la RDC. En clair, son mandat devrait consister à *évaluer et à donner son opinion sur la qualité des prévisions macroéconomiques et budgétaires élaborées par les instances étatiques.*

Son opinion sur la qualité des indicateurs et agrégats macroéconomique peut être formulée après leur finalisation par le Comité Permanent de Cadrage Macroéconomique (CPCM) et avant leur transmission aux services chargés d'élaborer les prévisions budgétaires. En revanche, l'opinion sur la qualité des prévisions budgétaires pourra intervenir après leur adoption par la Commission gouvernementale en charge de l'économie, finances et reconstruction ainsi que la Commission des Lois, et donc avant l'examen desdites prévisions au Conseil des Ministres. Le même exercice doit être fait après adoption des prévisions budgétaires par le Parlement, et donc avant la promulgation de la loi de finances par le Chef de l'Etat. L'avis à donner étant indépendant, l'IBI congolaise devra la formuler à son initiative, voire à la demande du Gouvernement, du Parlement ou du Président de la République. Un avis défavorable peut amener à la révision du travail produit.

3.1.2. Evaluation indépendante de la politique budgétaire (cyclicité budgétaire)

En RDC, les écarts budgétaires résultent aussi des fluctuations de l'activité économique consécutive l'orientation budgétaire procyclique. Elle se manifeste par l'augmentation des dépenses publiques en période d'expansion et leur contraction en cas de choc. Cela a pour effet d'amplifier l'ampleur des fluctuations de l'activité à court terme. Pour y faire face, il s'avère nécessaire

de confier à l'IBI congolaise la responsabilité de l'estimation des paramètres d'appréciation de la cyclicité budgétaire du pays. Il s'agit notamment de l'élaboration des paramètres d'appréciation de la cyclicité budgétaire dont le PIB potentiel, le solde budgétaire structurel et le solde budgétaire hors ressources naturelles. Il s'agit aussi de l'examen de la pertinence des cibles fixées sur les agrégats budgétaires (plafonds, planchers, ...), c'est-à-dire les règles budgétaires. Il s'agit enfin de l'avis technique sur l'orientation budgétaire (procyclique, acyclique ou contracyclique) et de la formulation des recommandations visant, éventuellement, à restaurer et maintenir une orientation contracyclique.

Cet exercice pourrait intervenir au début de l'exercice budgétaire, concomitamment à l'élaboration par les instances gouvernementales des outils de budgétisation à moyen terme que sont le Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) et le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT). L'idée est de s'assurer de la cohérence devant exister entre le court terme et le moyen terme.

3.1.3. Elevé la qualité du débat sur les défis budgétaires de la RDC

Par principe, l'IBI n'a aucun pouvoir coercitif, ne disposant pas de moyens de sanction légaux ou des mesures de rétorsion. Dans ces conditions, son impact sur les comportements des gestionnaires budgétaires repose essentiellement sur la persuasion, en portant les résultats de leurs investigations à la place publique suscitant le débat.

Pour cela, l'IBI congolaise doit disposer d'un véritable système intégré de communication des résultats des évaluations effectuées sur la qualité des prévisions budgétaires, la cyclicité budgétaire, et sur le respect des règles budgétaires. Dans cette perspective, elle doit créer une synergie avec les médias et la société civile. Cela aura pour effet de contraindre les autorités politiques de s'expliquer ou de procéder à la correction des dysfonctionnements stigmatisés, en référence à la formule anglo-saxonne consacrée « *comply or explain* » (Ecalte, 2019). Ce principe de « se conformer ou s'expliquer » peut s'appliquer par exemple pour la prise en compte des avis et observations pertinents de l'IBI. Cela voudrait dire qu'il y a une obligation légale de tenir compte des avis non partisans de cette structure mais que les gouvernements peuvent s'en passer s'ils justifient publiquement les écarts existants entre les prévisions et réalisations officielles.

3.2. Assurer l'indépendance de l'IBI de la RDC

Pour assurer l'efficacité de l'IBI congolaise, il faut lui garantir son indépendance. Celle-ci doit être bâtie sur les piliers suivants : (i) *La neutralité politique de l'IBI*. Cela signifie à l'absence de toute influence politique. Cette structure ne doit pas recevoir, ni solliciter d'instruction du Gouvernement ; (ii) *La méritocratie et la compétence technique* dans la mise en place de son personnel-

clé, particulièrement le personnel de direction, sans égard à l'allégeance politique. Le recrutement de ce personnel doit se faire sur une base compétitive qui met en valeur à la fois les qualifications académiques et l'expérience acquises en la matière. Ces qualifications doivent englober des compétences manifestes en économie et en finances publiques, ainsi qu'une connaissance du processus budgétaire ; (iii) *La stabilité de la durée et du nombre de mandats confiés à la direction de l'IBI*. Ils doivent être précisés dans la loi, de même que les critères et le processus de révocation. Il est souhaitable que le mandat de la direction ne coïncide pas avec le cycle électoral politique ³²; (iv) *La disponibilité des ressources techniques et financières conséquentes*. L'IBI doit être dotée des moyens adéquats, bénéficié d'un accès suffisant à l'information et du pouvoir de s'exprimer librement.

L'efficacité du Comité Budgétaire de la RDC est également liée aux conditions de travail de son personnel, aux conditions techniques qui renvoient à l'environnement physique de travail (espace et équipements) et aux conditions financières de travail (fonctionnement de service et motivation des agents). Cela permet de contrer le constat général selon lequel en RDC, beaucoup de services ont du mal à fonctionner en raison principalement de manque des moyens techniques et financiers.

³² OCDE. Cyclicité de la politique budgétaire : le rôle de la dette, des institutions et des contraintes budgétaires. Perspectives Economiques de l'OCDE, n° 74, 2013, pp153-172

CONCLUSION

En République Démocratique du Congo, la crédibilité budgétaire souffre de la mauvaise qualité des prévisions macroéconomiques et budgétaires consécutive à une moins bonne appréciation de l'impact des chocs des prix des principaux des produits d'exportation du pays et aux interférences politiques successives. Elle souffre également d'une exécution budgétaire non soucieuse des procédures classiques de la chaîne de la dépense, privilégiant le recours abusif aux procédures dérogatoires telles que la procédure d'urgence. La crédibilité souffre enfin d'une orientation budgétaire procyclique tendant à accroître l'écart entre prévisions et réalisations.

Pour améliorer cette crédibilité du budget de l'Etat et en faire un véritable outil de gestion macroéconomique, il importe de confier à une institution indépendante du Gouvernement et du Parlement la responsabilité de se prononcer systématiquement sur la qualité des prévisions macroéconomiques et budgétaires, les résultats budgétaires et les politiques budgétaires qui les sous-tendent.

BIBLIOGRAPHIE

1. Abildgren, K., « Interest-Rate Developments in Denmark 1875-2003 – a Survey », *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Vol. 143, n° 2, 2005, pp.153-167;
2. Albert, J-L., « *Des institutions financières indépendantes aux institutions budgétaires indépendantes* », *Gestion & Finances publiques* n°4, 2019, pp.30-37 ;
3. Banque Centrale du Congo., Rapport annuel, <https://www.bcc.cd/publications/rapports-annuels/rapport-annuel>, 2022 ;
4. Banque mondiale et Fonds monétaire international, *République Démocratique du Congo, suivi des dépenses relatives à la réduction de la pauvreté*, 2004 ;
5. Banque mondiale, *CPIA Afrique, Evaluation des politiques et des Institutions en Afrique*, 2018 ;
6. Basdevant, O. et Zdzienocka, A., « *Règles et institutions budgétaires* », *Construire des économies intégrées en Afrique de l'Ouest, Expérience de la gestion de la croissance, de l'inclusion et de la volatilité*, Fonds Monétaire International, 2016, pp.119-126 ;
7. Charpentier, J., « *L'expertise des institutions financières indépendantes* », *Gestion & Finances publiques* n°4, 2019, pp.61-65 ;
8. Comité Permanent de Cadrage Macroéconomique, CPCM, *Guide de cadrage macroéconomique*, Ministère du Plan et Révolution de la Modernité, République Démocratique du Congo, 2015 ;
9. Commission européenne, « *Viabilité à long terme des finances publiques dans l'Union européenne* » *Économie européenne*, n°4 2006, Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles, Dans *Études économiques de l'OCDE*, 2008/2 (n° 2)2008/2 (n° 2), 2006, pp. 61 à 84 ;
10. Ecalte, F., « *Les institutions financières indépendantes : quels modèles ? Quels impacts ?* », *Gestion & Finances publiques* n°4, 2019, pp.74-77 ;
11. Frankel, J.A., *Comment rendre la politique budgétaire et monétaire des pays producteurs de matières premières moins procycliques ? Séminaire sur les Ressources Naturelles, Finance et Développement, Institut du FMI et Banque d'Algérie*, 4-5 Novembre 2010 ;
12. Fréchette, J-D., « *Indépendance et influence des institutions financières indépendantes : le cas du directeur parlementaire du Budget au Canada* », *Gestion & Finances publiques* n°4, 2019, pp.66-73 ;
13. Garello, P. « *Les institutions financières indépendantes : quel modèle ? Quel impact ?* », *Gestion & Finances publiques* n°4, 2019, pp.78-80 ;
14. Hemming, Richard and Michael Kell., "Promoting fiscal responsibility : Transparency, rules and independent fiscal authorities, A Review of the Literature," IMF Working Paper 02/208 (Washington: International Monetary Fund), 2001, pp. 1 à 28;

15. Hermes, J-P., « Quelles voies de réformes pour la discipline budgétaire au Luxembourg ? », Rapport de stage de Master II professionnel Macroéconomie, Finance Internationale et Politiques Economiques, *Economie et statistiques*, Working papers du Statec, n°22, septembre 2007 ;
16. Hital, E., « Discipline Budgétaire : Règles et marchés », Construire des économies intégrées en Afrique de l’Ouest, Expérience de la gestion de la croissance, de l’inclusion et de la volatilité, Fonds Monétaire International, 2016, pp.127-134 ;
17. Jonung et Larch., Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts, in *Economic Policy*, 2004, pp. 1 à 44;
18. JONUNG L., LARCH M., « Improving fiscal policy in the EMU: the case for independent forecasts », *Economic Papers –European Commission*, n° 210, 2004.
19. Le Clainche, M., « Des institutions financières indépendantes (IFI) pour une nouvelle gouvernance des finances publiques », *Gestion & Finances publiques* n°4, 2019, pp.7-10 ;
20. LUWANSANGU, M-P., « Défis de la politique budgétaire de la République Démocratique du Congo en matière de stabilité conjoncturelle », in *Revue "Repères et Perspectives Economiques"*, Vol. 6/N° 2 / septembre 2022, pp. 71 à 92 ;
21. Monier, F., « Les institutions financières indépendantes de l’Union Européenne », *Gestion & Finances publiques* n°4, 2019, pp.38-43 ;
22. OCDE, « Les institutions budgétaires indépendantes », *Government at a Glance*, Editions OCDE, Paris, 2015, pp. 108-110 ;
23. OCDE, Cyclicité de la politique budgétaire : le rôle de la dette, des institutions et des contraintes budgétaires. *Perspectives Economiques de l'OCDE*, n° 74, 2013, pp. 153-172 ;
24. Olia, E., « L’obligation d’insérer les institutions financières indépendantes dans les procédures », *Gestion & Finances publiques* n°4, 2019, pp.44-50 ;
25. Orsoni, G., « Des institutions financières indépendantes (IFI) pour une nouvelle gouvernance des finances publiques », *Gestion & Finances publiques* n°4, 2019, pp.7-10 ;
26. PEFA Secretariat. Stocktake of PFM Diagnostic Tools 2016. Washington, DC. [https:// pefa.org/sites/default/files/resources/downloads/ Stocktake-PFM-Tools-04-17-2018 _clean.pdf](https://pefa.org/sites/default/files/resources/downloads/Stocktake-PFM-Tools-04-17-2018_clean.pdf), 2018 ;
27. Pierucci, C., « L’influence des institutions financières indépendantes sur la rédaction des projets de lois financières », *Gestion & Finances publiques* n°4, 2019, pp.51-55 ;
28. Schwengler B., « Déficits publics : inertie française », L’Harmattan, 2012 ;
29. Van Rijckeghem., “Fiscal Adjustment for Stability and Growth,” IMF Pamphlet 55 (Washington: International Monetary Fund), 2006.