

GESTION BUDGETAIRE ET PRIORITES ECONOMIQUES NATIONALES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

par

Xavier KINALENDELE LUTUMBA

*Chef de Travaux,
Faculté des Sciences Sociales, Administratives et Politiques
Université de Kinshasa*

Résumé

L'Etat congolais s'est engagé dans la voie d'une gestion budgétaire qui contraste, malheureusement, avec ses propres choix économiques prioritaires. L'étude s'emploie à dégager l'option qui convient le mieux pour définir ces priorités et leur application des mesures de finances publiques suivant les orientations retenues dans les différentes lois de finances. Après analyse des différentes trajectoires empruntées par l'Etat congolais dans la gestion de son budget, l'étude révèle que les dépenses de pure consommation revêtent un caractère plus prioritaire que celles d'investissement. Et pour lui permettre de répondre à ses priorités économiques, il y a lieu que l'Etat puisse créer une chaîne d'impulsions économiques pour garantir ses capacités financières et élargir sa marge d'interventions dans le domaine économique.

Abstract

The Congolese state has embarked on the path of budgetary management which, unfortunately, observes its own priority economic choices. The study seeks to identify the opinion that is best suited to define these priorities and make them apply the public finance measures according to the guidelines adopted in the various finance laws. After analyzing the difference trajectories taken by the Congolese state in management of its budget, the study reveals that pure consumption expenditure takes on higher priority than investment. It is necessary to create an economic chain of impulse to guarantee these financial capacities of the state and to widen its margin of investment in the economic field.

Introduction

Etat post-conflit, la République Démocratique du Congo (RDC) semble s'éterniser à la croisée des chemins quant aux options à lever pour produire la vraie valeur qui maximise les opportunités de croissance et de réduction de la pauvreté. L'on assiste depuis un certain temps, à une contraction des crédits alloués aux investissements publics au point qu'il parait difficile de cerner, au-delà des discours politiques, les axes prioritaires sur lesquels repose le développement souhaité. Les lois de finances pour les exercices 2020 et 2021 reviennent sur le même refrain en ce qui concerne le secteur économique²⁶ et au terme des résultats enregistrés en fin période de l'exercice budgétaire, l'on se rend bien compte qu'on continue à gésir dans les mêmes bourbiers avec une vision réduite sur l'avenue.

En des termes chiffrés²⁷, la production manufacturière accuse depuis 2012 une stationnarité et sa contribution au produit intérieur brut se tasse aux alentours de 16%, elle qui approchait déjà 20% en 2009 pour un PIB évalué à ±26.954,6 milliards de CDF courant. L'agriculture dont la contribution au PIB avait déjà atteint 20% entre 2010 et 2012, enregistre des scores en pleine décroissance avec un taux moyen de participation au PIB ne dépassant guère 18%. Même si l'économie congolaise est assise sur les mines, ce secteur, rappelons-le, ne fournit pas autant au trésor public comme l'avait fait la GECAMINES vers les années 80. C'est plus le secteur tertiaire qui, par son dynamisme, participe intensément à l'accélération de l'activité économique en termes d'élargissement de l'assiette fiscale et du marché du travail. Avec plus de 30% de contribution au PIB selon les statistiques économiques récentes, ce secteur se développe plus dans les grands centres urbains et reste dominé par le transport, les télécommunications, le commerce de gros et de détail. Il est à noter aussi que la progression des emplois dans ce secteur reste un élément important dans la résorption du chômage de la population active. A tout prendre, le délabrement du tissu économique de la RDC est incontestable.

²⁶ Dans l'exposé des motifs de la loi des finances de 2020, l'on a retenu la bonne gestion des finances publiques, l'amélioration du climat des affaires, l'amélioration de l'entrepreneuriat et de la classe moyenne, la diversification de l'économie et la création des conditions d'une croissance inclusive. Pour l'exercice 2021, la loi des finances n°20/20 du 28 décembre 2020 est revenue sur les mêmes objectifs mais en des termes différents présentés sous la forme de générique : la consolidation de la croissance

économique, la reconstruction et la modernisation des infrastructures, la diversification et la transformation de l'économie, etc.

²⁷ les données statistiques sur lesquelles s'appuient nos analyses sont tirées des annuaires statistiques 2014 et 2017 du Ministère du Plan édités par l'Institut National de la Statistique (éd.2015 et 2019).

Quelle option devrait-on prendre dans ce pays pour définir les priorités économiques nationales vers lesquelles l'on peut efficacement faire agir les mesures de finances publiques pour amorcer un processus de « désembourbement » de l'économie congolaise et répondre aux objectifs économiques aussi bien globaux que spécifiques retenus dans le cadre des lois de finances ? Nous pensons qu'il conviendrait de créer une chaîne d'impulsions au niveau de chaque secteur économique qui, en termes d'équivalence, jouerait sur les autres branches d'activités pour garantir et assurer une valeur minimale indispensable au maintien des équilibres globaux et de la bonne collecte fiscale. Bien souvent, les politiques publiques qui accompagnent le pilotage budgétaire s'érigent en obstacle à la fois à l'augmentation de la production, à l'accroissement des ressources de l'Etat et des entreprises, à la promotion de la classe moyenne et des investissements et tendent à réduire les occasions de création des opportunités sociales en faveur de la population. C'est donc pour tenter une conciliation d'intérêts entre les choix budgétaires et les exigences d'une économie appelée à la croissance que ce papier est rédigé et pour le besoin de la forme, nous tenterons d'abord d'examiner quelques trajectoires empruntées par le gouvernement congolais en ce qui concerne la gestion du budget de l'Etat, ensuite, nous aborderons l'analyse des options économiques dévoilées dans les lois de finances publiques et enfin, nous dégagerons les voies possibles de création d'une chaîne d'impulsions économiques. Une brève conclusion met un terme à ce travail.

I. TRAJECTOIRES CONGOLAISES EN MATIERE DE GESTION BUDGETAIRE

1.1. Etat des finances publiques congolaises

Depuis plusieurs années, la gestion des finances publiques congolaises reste marquée par des déficits considérables au niveau des soldes budgétaires occasionnés le plus souvent par des dépenses du personnel et celles liées aux transferts et aux diverses interventions de l'Etat. En 2019 par exemple, ces dépenses qui représentaient respectivement 38,3% et 20,2% des dépenses du budget général lors du vote budgétaire, ont connu de taux d'exécution respectifs de l'ordre de 89,6% et 76,8% par rapport aux prévisions linéaires établies à 50% des prévisions annuelles à fin juin. Par contre, les dépenses d'investissement par rapport aux prévisions linéaires à fin juin n'ont atteint qu'un taux d'exécution de 57,8%²⁸.

Et avec la persistance de la crise, le budget lui-même connaît dans la pratique trois frais caractéristiques que sont le recours aux crédits provisoires, le faible taux d'exécution budgétaire et l'évaluation à la baisse des budgets déjà votés.

1.1.1. Le recours aux budgets provisoires

La pratique des budgets provisoires est devenue si fréquente que l'on est en droit de se demander pourquoi y recourir alors que le budget est théoriquement voté dans le délai conformément à l'article 5 de la loi relative aux finances publiques qui fait correspondre l'exercice budgétaire à l'année civile. L'ouverture des crédits provisoires qui est une situation exceptionnelle car la loi y afférente est mise en exécution jusqu'au 31 janvier de l'exercice concerné, s'étend parfois au-delà de cette date comme ce fut le cas en 2017. L'exécution du budget de cette année qui n'a même pas atteint 50% en termes du taux d'exécution, s'était plus appuyée sur des crédits provisoires très largement alimentés par des avances de la Banque Centrale du Congo que la loi des finances publiques de 2011 en son article 16 en impose formellement l'interdiction. Cette banque, il importe de le rappeler, connaît une trésorerie négative depuis un certain nombre d'années. La spirale inflammatoire créée par cette situation a entraîné un déficit de 52 milliards de CDF contre 156 milliards CDF enregistrés en 2016²⁹.

1.1.2. Faible taux d'exécution budgétaire du point de vue économique

Au regard de son potentiel fiscal estimé à ± 20 milliards USD, l'Etat congolais accuse globalement un faible taux d'exécution budgétaire, en matière de recettes budgétaires malgré les améliorations enregistrées en 2021 à la suite des différents contrôles menés par l'Inspection Générale de Finances. De 2017 à 2020, le taux de mobilisation des recettes s'est établi à une fourchette comprise entre 45% et 81% par rapport aux prévisions contenues dans les lois de finances des exercices concernés et ce budget de recettes est passé, pendant la même période, de 11.524,5 milliards de CDF à 18.454,2 milliards de CDF, soit un accroissement de 62,14%.

Malgré cet accroissement, le ratio d'extraction des ressources publiques par rapport au PIB, qui en 2018 était de l'ordre de 76,689, est resté pratiquement sur une moyenne de 9,27%, bien en deçà du seuil admis pour le financement net des besoins de l'Etat qui situe ce ratio à $\pm 20\%$ du PIB³⁰. En somme, il persiste dans le système fiscal congolais le problème de l'exhaustivité des recettes.

²⁸ Cfr Rapport d'exécution de la loi de finances de l'exercice 2019 au premier semestre, doc n°3, Kinshasa, octobre, 2019, p.25

²⁹ Fédération des Entreprises du Congo, Rapport d'activités du conseil d'administration à l'assemblée ordinaire, exercice 2017, Kinshasa, avril 2018, p.16

³⁰ Dans les années 80 et 90, la typologie établie par Gérard CHAMBAS (Fiscalité et développement en Afrique Subsaharienne, éd. Economica, Paris, 1994, pp.9-11) sur les performances fiscales des pays africains retient un taux supérieur à 20% pour les pays à mobilisation effective forte, les pays à mobilisation moyenne ont un taux compris entre 15 et 20% et les pays à mobilisation médiocre ont un taux de prélèvement en dessous de 15%.

En ce qui concerne les dépenses, l'on enregistre de faibles taux d'exécution pour des dépenses autres que celles liées aux rémunérations, aux prestations, aux transferts, et autres interventions de l'Etat. La structure des dépenses publiques en 2017 révèle que les rémunérations (47% des dépenses globales), le frais de fonctionnement (21,7%), les dépenses dites « urgentes » (18,6%) l'ont emporté sur les subventions et transferts (7,2%), la dette publique (5,2%) et les dépenses en capital (0,4%). Ces dépenses de rémunération, de frais de fonctionnement et autres prestations connaissent des dépassements énormes pour certains exercices budgétaires.

En 2016 par exemple, le fonctionnement des institutions a coûté au trésor public 41,49% des crédits en dépassement par rapport aux prévisions arrêtés à 206.002,30 milliards de CDF. En 2019 jusqu'à la fin juin, le taux d'exécution, dépenses relatives au fonctionnement des institutions et représentaient déjà pour les institutions 172,2% par rapport aux prévisions linéaires établies à 185 milliards de CDF, et 135% pour le fonctionnement des ministères. Pour la même année, en ce qui concerne les rémunérations, les dépenses engagées prenaient déjà 44,8% des recettes courantes réalisées à la fin du premier semestre, soit 1.780.715.500.000 CDF pour un budget global arrêté à 6.323.582.649.038,5, ce qui correspondait à 28,57% du budget global. Nonobstant le rôle que jouent les dépenses d'administration surtout dans un Etat post-conflit comme la RDC, la pondération dont jouit ce poste budgétaire par rapport aux dépenses en capital étouffe l'envol de la croissance dans le pays et tend à afficher la RDC comme un Etat plus dépensier que producteur des richesses.

A la faveur du faible taux de réalisation budgétaire, très peu de crédits sont affectés aux dépenses en capital. Si l'on prend encore l'année 2016, les investissements publics sur fonds propres n'ont été exécutés qu'à hauteur de 21,28%³¹. En 2019, les dépenses d'investissement concernant les projets du gouvernement central ont connu un taux d'exécution de 16,3% et celles des provinces n'ont été réalisées qu'à 9,3%. Le gouvernement doit donc compter sur des appuis budgétaires d'origine extérieure pour réaliser son programme d'investissements. En 2018, bien que le solde budgétaire en fin d'exercice avait affiché un boni de 44 milliards de CDF, les recettes et les dépenses ont connu des taux de réalisation respectifs de l'ordre de 79,4% et 78,9% par rapport aux prévisions³². Comme on le voit déjà, cette situation hypothèque l'efficacité des fonctions distributives de l'Etat et la relance de l'économie à moyen terme.

1.1.3. L'évaluation à la baisse des prévisions budgétaires

Il est presque certain que les prévisions budgétaires en RDC sont arrêtées sans que l'on puisse totalement intégrer la difficulté, sinon l'incapacité du système fiscal de parvenir à l'exhaustivité en ce qui concerne la mobilisation des ressources publiques. Tout porte à croire que l'Etat congolais s'est enfermé dans une logique des déficits budgétaires sans pour autant s'engager dans un processus de réformes visant l'assainissement budgétaire. Les prévisions budgétaires sont revues à la baisse pendant que sont maintenues à leur niveau initial autant les engagements que la liquidation des dépenses. L'Etat lui-même gonfle le volume de ses dépenses en se passant parfois du cadre budgétaire que lui est fixé par le législateur. A cette pratique est venue s'ajouter la révision à la baisse des budgets décidés et exécutés. Pour l'exercice 2016, le budget initial fixé à 8.496 milliards de CDF a été revue à la baisse par une loi rectificative. Le budget de l'exercice 2018 arrêté à 10.351,1 milliards de CDF a été inférieur aux crédits décidés en 2017 (*) soit 11.524,5 milliards de dollars. En 2020, les prévisions budgétaires initiales évaluées à 18.545.226.830.992 CDF ont dû être rectifiées à la baisse pour se chiffrer à 10.579.081.070.042 CDF, soit une réduction de près de 43%. Même le budget voté en 2021 dont les prévisions sont de l'ordre de 14.620.524.180.874 CDF n'a pas rejoint, en termes des crédits votés, les prévisions initiales de 2020. Dans ces conditions, il est difficile pour l'Etat d'accéder à une soutenabilité budgétaire qui puisse permettre un bon pilotage des actions pour la croissance économique. Dans l'ensemble, le taux d'accroissement des prévisions budgétaires a été soit positif, soit encore négatif selon les exercices comme cela se lit dans le tableau qui suit :

Tableau I. Taux d'accroissement du budget de 2014 à 2021

Année	Montant de budget en milliards de CDF	Taux d'accroissement
2014	8.273	1,4
2015	8.469	2,7
2016	6.695	-2,1
2017	11.525	72,1
2018	10.353	-10,2
2019	10.352	-0,0.1
2020	10.579 (montant rectifié à la	2,2
2021	baisse) 14.620	3,8 (*)

Source : élaboré sur la base de différentes lois de finances et des données de l'INS.

*Par rapport aux prévisions initiales de 2020 de l'ordre de 18.545 milliards de CDF, ce taux d'accroissement était négatif soit -21%.

³¹ Ministère du Plan, op.cit., p.430

³² FEC, Rapport d'activité 2018, p.19

(*) Le budget de l'exercice 2017 a été promulgué au mois de juin, c'est par des crédits provisoires qu'avaient été exécutées les dépenses de l'Etat au premier semestre.

L'évolution des montants des budgets ainsi que les différents taux d'accroissement affichés au regard de ceux-ci révèlent encore une fois de plus la tendance du législateur à maintenir le budget dans le périmètre de ses données chiffrées antérieures, sans doute, pour ne pas enregistrer des déficits trop criants face à la situation des services mobilisateurs de recettes. A ce rythme, il est improbable de répondre en termes de notre ressource, à la conquête de surplus pour assurer la soutenabilité de l'endettement public et la satisfaction des besoins sans cesse croissants de la population.

Cette lente évolution du budget de l'Etat contraste curieusement avec les performances que vantent les régies financières à son de sirène. Et pourtant, le gouvernement ne cesse de définir chaque année de nouvelles priorités économiques sans conclure de manière satisfaisante et non équivoque avec les précédentes. Tout compte fait, ces priorités telles que contenues dans les différentes lois de finances méritent une analyse succincte pour qu'on en fasse une idée claire.

II. LES PRIORITES ECONOMIQUES DE LA RDC

Avec le niveau de déliquescence et de pauvreté qu'a atteint le pays, tout est devenu prioritaire en RDC. Le gouvernement qui ne peut tout embrasser à la fois, a fixé sur le plan économique des cadres d'interventions dont la l'examen permet la présentation sommaire que voici.

2.1. La consolidation de la stabilité macroéconomique, l'accélération croissance et la création d'emplois

C'est le tout premier objectif poursuivi, lequel doit servir de socle à la relance économique pour fournir à l'Etat les moyens nécessaires de réduire le taux de chômage et lutter contre la pauvreté. La stabilité macroéconomique telle que la conçoit le gouvernement congolais et comme cela ressort même des différentes lois de finances, repose sur la bonne coordination des politiques monétaires et budgétaires afin de contenir l'inflation et d'accroître les investissements tant publics que privés³³. La croissance économique tout comme la création d'emplois aux termes du plan national stratégique de développement adopté par le gouvernement en 2019, devraient conduire à la valorisation du capital humain et au développement social. Et pour y parvenir, il y a lieu de diversifier et de transformer l'économie en soutenant la relance des activités productives par :

- le développement des industries de transformation ;

- la promotion de la classe moyenne et la protection du petit commerce ;
- la promotion de la croissance des secteurs suivants : l'agriculture, l'élevage, la pêche, les mines, les hydrocarbures, la foresterie, les télécommunications, le tourisme et l'énergie.

2.2. La construction et la modernisation des infrastructures de base

Par cet objectif, l'Etat congolais entend accorder une priorité aux routes, à la voie, aux ports et aéroports, au transport ferroviaire, aux voies maritimes et fluviales navigables ainsi qu'aux autres infrastructures de soutien à la croissance. La construction des infrastructures est l'un des facteurs qui contribuent à la compétitivité des entreprises surtout pour celles qui exportent. Jean-Pierre Barbier et Jean-Bernard Veron affirment, qui par parmi les mesures qui doivent favoriser la compétitivité des entreprises, il faut retenir celles qui touchent à l'allègement des coûts des facteurs techniques de production notamment l'eau, l'électricité, le transport, les télécommunications³⁴. L'état de délabrement avancé des routes, la difficulté de fournir aux entreprises une électricité de qualité, le coût élevé du fret multimodal, l'aménagement des zones économiques spéciales, recommandent qu'une attention particulière soit accordée aux infrastructures de base non seulement pour soutenir l'effort productif des opérateurs économiques, mais également pour parvenir à une intégration économique à l'échelle nationale.

D'ailleurs avec la mise en place de la Zone de Libre-Echange Continental, il importe de révolutionner le système productif national en faisant bénéficier aux entreprises des infrastructures de base de qualité pour leur permettre d'accéder à la maîtrise les coûts des facteurs techniques et aussi les aligner en ordre utile dans la chaîne de production des biens et des services avec des prix à la fois rémunérateurs et compétitifs.

2.3. L'amélioration du cadre de vie et des conditions sociales de la population

Les différents réseaux d'échange qui se sont développés en RDC depuis l'accession de ce pays à la souveraineté nationale n'ont pas, en termes de dividendes impacté durablement de manière positive le vécu quotidien des populations congolaises. L'indicateur de taille qui permet de saisir cette réalité est le niveau de pauvreté des masses. Quand on observe le classement des pays du point de vue de l'indice du développement humain, la RDC est comptée

³³ Les lois de finances votées depuis 2019 reviennent toutes sur cet objectif qu'elles déclinent en plusieurs autres objectifs spécifiques.

³⁴ BARBIER J.P et VERON J.B, Les zones franches industrielles d'exportation (Haïti, Maurice, Sénégal, Tunisie), ed. Karthala, Paris, 1991, pp.73-74

parmi les pays les plus pauvres du monde³⁵. Cet appauvrissement dont certaines études situent le début aux alentours de 1976³⁶ est consécutif à l'effondrement institutionnel et économique de l'Etat que les diverses réformes à majorité ifiennes tardent encore à stopper efficacement l'élan faute d'une gouvernance et d'un leadership responsable.

Les investissements dans les infrastructures, la diversification économique, l'amélioration de la gouvernance (pour peu qu'il soit possible), le renforcement des capacités du point de vue du capital humain et même les divers programmes de stabilisation économique sont encore loin de venir à bout de la pauvreté. Pour cette raison, la détérioration du cadre de vie des populations s'enracine davantage et ramène à la surface la problématique de l'inclusivité de la croissance économique en RDC. Et c'est dans la perspective de cette croissance inclusive que le gouvernement congolais a inscrit sans ses priorités économiques, l'amélioration du cadre de vie et des conditions sociales de la population. Cet objectif se focalise sur la déserte en eau potable, l'électrification en milieu rural, l'assainissement du milieu, l'habitat et l'urbanisme, le transport en commun ainsi que la santé et l'éducation. Comme l'on peut s'en rendre compte, ces points-cibles se situent dans le prolongement des stratégies de croissance pro-pauvre pour lesquelles le Ministère du Budget avait déjà arrêté en 2004 une nomenclature des dépenses relatives portant sur les fonctions suivantes : la défense, les affaires économiques, la protection environnementale, le logement et les équipements collectifs, la santé, l'enseignement ainsi que la protection sociale.

Ce qui est important dans ce cadre, ce n'est pas l'identification des besoins mais bien plus, la hauteur des dépenses inscrites au budget et leur niveau d'exécution ; malheureusement, l'on note ce qu'il convient d'appeler « le désintérêt de l'Etat » traduit par le faible niveau de financement de ces dépenses, elles-mêmes votées dans le cadre d'un budget minimaliste qui consacre plus de la moitié des crédits aux rémunérations et autres dépenses de prestige.

III. QUELQUES VOIES DE CREATION DE LA CHAINE D'IMPULSIONS ECONOMIQUES

Si l'on lève le voile sur les dépenses de l'Etat congolais, l'on remarquera certainement que par sa gestion budgétaire, l'Etat se gratifie mieux dans son statut de consommateur

que dans celui de producteur des économies externes, nonobstant les investissements de taille réalisés pendant les cinq dernières années dans le secteur de transport, de télécommunication et de l'agriculture. Le secteur privé sur lequel il doit s'appuyer pour relancer son économie se bute encore à des entraves d'ordre divers. La présence de plusieurs interlocuteurs dans le domaine de la taxation crée une insécurité administrative et fiscale et tend à accentuer la morosité du climat des affaires. L'Etat lui-même par la corruption et le manque de coordination qui gangrène le fonctionnement des certains services ne contribue pas assez à l'assouplissement de certains coûts d'organisation des entreprises appelées, du reste, à opérer dans les secteurs économiques essoufflés du fait de la crise causée notamment depuis 1994 par la débâcle des mesures de zairianisation et les pillages de la décennie 1990-2000.

L'imminence de la raréfaction de la recette fiscale et parafiscale en termes de volume a conduit l'Etat à s'orienter plus le recours aux moyens de trésorerie pour le financement net de ses besoins. Toutefois, des efforts ont été faits surtout à partir de 2009 dans le rééquilibrage des soldes budgétaires. Mais le laxisme de l'Etat dans l'octroi des privilèges fiscaux a conduit à ce que Charles Oman³⁷ qualifie de « jeu à somme négative » dans la mesure où ce programme d'initiation pour la recherche des profits et des rentes s'est conclu par une perte des recettes publiques bien qu'il ait permis l'accueil de plusieurs investissements privés aux résultats insignifiants du point de vue de la formation du capital interne³⁸.

L'ampleur des dépenses fiscales induite par les mesures de détaxation et dont le coût représentait en 2018 12,45% de l'ensemble des recettes courantes réalisées, (6.980.159452.166 CDF) et près de 54% des recettes d'origine minière et pétrolière réalisées à fin juin de la même année démontre que l'Etat lui-même est aussi en partie le dévalorisateur du rendement de son système fiscal du point de vue de l'extraction des ressources publiques. Faute de politiques publiques cohérentes en matière de l'accroissement des recettes publiques et au regard de son comportement dépensier qui contrarie souvent le financement des projets relatifs à ses propres priorités économiques, l'Etat a intérêt d'ouvrir des voies qui conduisent à la création des chaînes d'impulsions économiques.

³⁵ Au terme de cet indice, la RDC a occupé la 176^{ème} place sur 188 pays classés par « PNUD » en 2016

³⁶ Pour Stéphan MARYSSE cité par TSHIMANGA MBUYI, (Evolution de la pauvreté en République Démocratique du Congo, in chroniques et analyses de la RD.Congo en 2011, cahiers africains n°80, éd. l'Harmattan, Paris, 2012, p.146), la RDC n'a connu qu'une brève prospérité apparente (1965-1974).

³⁷ OMAN, C., Quelles politiques pour attirer les investissements directs étrangers, une étude de la concurrence entre gouvernement, les éditions de l'OCDE, Paris, 2000, p.19

³⁸ Dans une étude sur les investissements directs étrangers et la croissance inclusive en RDC, José DIWAMBUENA MABULANGO (foreign direct investment and inclusive economic growth evidence from Democratic Republic of Congo), revue congolaise de politique économiques Vol1, n°2, nov.2015, p.20, pense que les IDE attirés se sont concentrés dans certains secteurs bloquant ainsi le transfert de technologies productives vers bon nombre d'entreprises.

Premièrement, l'Etat devrait participer à la création de grandes unités de production avec des objectifs économiques précis. L'expérience des grands parcs agro-industriels à l'instar de celui de Bukanga Ionzo avec 85% de participation de l'Etat est très louable car le projet en soi est intégrateur en ce sens que bien piloté, il peut créer et recréer les opportunités de croissance des autres secteurs économiques. Malheureusement, ces genres de programmes en RDC se sont toujours évanouis faute d'investissements comme cela est le cas avec le domaine agro-industriel présidentiel de la N'sele dont les activités sont quasiment à l'arrêt. Si un pas a été fait dans le domaine agricole, il y a lieu de déplorer cependant l'absence de l'Etat dans le secteur pétrolier de production où il est resté prisonnier de deux conventions conclues en 1969, respectivement la convention du 9 août 1969 entre la RDC et le Groupe GOLF ZAPECO UNOCAL (dans le domaine offshore) et la convention du 11 août 1969 conclue avec le Groupe PETROFINO-SHELL LIREX³⁹ (dans le domaine onshore). Les sociétés bénéficiaires de ces conventions n'apportent pas assez au trésor public comparativement au volume de leurs ventes.

En 2018, l'impôt sur le bénéfice et profit payé par ces sociétés⁴⁰ n'a représenté pour l'exploitation on-shore que 18,20% de l'ensemble des ventes réalisées (233.156.620\$US) et 6,97% pour des ventes de l'ordre de 335.419.707,68\$US dans l'exploitation offshore. Quant aux recettes non fiscales, elles n'ont connu entre 2015 et 2019 qu'un taux de réalisation moyen de l'ordre de 76,39% avec des assignations constamment revues à la baisse ($\pm 40\%$). Ces sociétés de production pétrolière n'investissent pas dans la construction des unités de conversion secondaire du pétrole brut, condamnant l'Etat à l'importation des produits dérivés (essence super, jet, GPL, fuel-oil). Une grande unité de production à capital majoritairement détenu par l'Etat aurait comblé cette lacune et permis, par effet de diffusion, d'engrener des activités propices à la promotion de la classe moyenne.

Il est de même des secteurs de la mine et de la foresterie. Dans le secteur minier, l'Etat ne dispose plus d'un géant à la mesure de la Gécamines de l'époque qui, en 1988, versait au trésor public près de 43% de son chiffre d'affaires avec une production évaluée à 468.399 tonnes de cuivre⁴¹. Son démembrement au début du troisième millénaire consécutif à ses contreperformances n'a plus permis au secteur minier

de donner la pleine mesure de son potentiel⁴² conjonctives. L'on peut imaginer les retombées économiques et fiscales de ce géant qui avait attribué certains de ses gros marchés aux opérateurs économiques locaux tant pour ses équipements que pour ses besoins en fournitures diverses. Les autres sociétés étatiques opérant dans le secteur, à savoir : la Société de Développement Industriel et Minier au Congo (SODIMECO SA) la Société Minière Kilomoto (SOKIMO SA), Kisenge Manganèse (SCMK/Mn SA) et la Société Aurifère du Kivu et Maniema (SAKIMA) et même celles constituées en joint venture (COMINIÈRE SA) sont très en deçà de la Gécamines du point de vue de la contribution prévisionnelle au budget de l'Etat et l'ensemble de leur contribution au trésor public en 2016 n'a représenté que 0,36% des recettes apportées par la Gécamines au budget de l'Etat.

Dans le domaine de la foresterie, les dividendes revenant à l'Etat sont quasiment nulles au regard de l'étendue de ses forêts (45% de la forêt équatoriale africaine) et des essences qu'elles regorgent. L'industrie forestière dans son ensemble malgré la surfiscalisation dont elle fait l'objet, n'apporte en moyenne que 0,13% de recettes fiscales encadrées par la Direction Générale des Impôts. L'Etat lui-même ne dispose pas en propre d'une unité de production qui lui aurait permis de participer activement dans la formation des prix des produits forestiers et dans la maîtrise des charges d'exploitation des entreprises industrielles d'exploitation forestière. Son absence dans le secteur, mis à part quelques participations qu'il détient dans certaines sociétés forestières ne le qualifie guère pour mieux diffuser la croissance dans les grands sites d'exploitation forestière.

Dans ces sites, le processus de développement des communautés locales en tant que grands pôles de production et de consommation connaît le ralentissement en raison de manque de canaux de diffusion de la croissance. Les communautés locales s'illustrent plus que par leur qualité de rentier que d'exploitant ou négociant forestiers, si bien que l'activité forestière s'opère plus grâce à l'action de promoteurs extérieurs que locaux. Il faut la présence de grandes unités de production qui soient l'embryon de petites unités commerciales et industrielles locales bénéficiant de l'appui actif de l'Etat en termes d'infrastructures et d'organisation des services publics de base.

³⁹ L'on attribue à ces deux conventions pétrolières de 1969 un caractère de « contrats léoniers » dans le sens où les vrais intérêts de l'Etat n'ont pas fait l'objet d'une attention particulière de la part de ceux qui ont la charge de négocier pour le compte de la RDC (Cf entretien du vice-ministre aux hydrocarbures, Monsieur KALEMA LOSOMA accordée à la revue Référence Magazine n°41, mars 2002, p.44).

⁴⁰ Ces sociétés sont actuellement au nombre de 5 : LIREX, PERENCO-REP et MIOC dans l'exploitation on-shore et TEIKOKU et CHEVRON dans l'exploitation offshore

⁴¹ MABI MULUMBA, E., Les dérives d'une gestion prédatrice, cas de la République du Zaïre devenue République Démocratique du Congo, éd.CEDI, Kinshasa, 2002, p.23

⁴² KUEDIASALA, F., Code minier, dix ans déjà : quel avenir pour les mines de la République Démocratique du Congo, conjonctures congolaises, cahiers africains n°80, éd. l'Harmattan, Paris, 2012, p.77

L'agriculture, secteur qui occupe 64% de la population (INS 2016) connaît depuis trois décennies une sous-productivité qui s'est accompagnée également de la liquidation des offices créés pour le développement du secteur⁴³. Ce sont actuellement des programmes financés par des bailleurs de fonds fonctionnant au sein des structures ministérielles qui viennent en appui à ce secteur. Il est regrettable de constater qu'avec 80 millions d'hectares de terres arables, le pays ne dispose pas d'un fonds en faveur du développement des petits projets agricoles. Les dépenses du budget pour accélérer la croissance et la création d'emplois dans le secteur sont très faiblement exécutées sur certains exercices comme en 2016 où l'on avait enregistré un taux d'exécution de 17,2%.

Il est important que l'Etat crée un cadre approprié en termes de fonds et cette idée défendue en son temps entre 2001 et 2002 par le ministère de l'agriculture, n'a pas abouti à des actions concrètes du gouvernement⁴⁴. La priorité que l'on prétend donner à l'agriculture se traduit moins sur le plan des engagements des crédits budgétaires. Avec l'idée de création des zones économiques spéciales (ZES), de nombreux projets agricoles vont certainement être soumis au gouvernement, mais tout dépendra de la viabilité infrastructurelle de ces zones économiques spéciales et de la vocation que l'Etat lui-même tient à donner à ces ZES. Est-ce que pour permettre au pays de se donner en tant que producteur, une place confortable dans un marché de libre échange ? Est-ce que pour élargir l'aire superficielle des terres arables exploitées lesquelles jusqu'à ces jours, ne présente que 10% ? Est-ce que pour accélérer le processus d'industrialisation de la RDC ? Quel que soit le référentiel dominant que l'on retiendra dans le cadre des politiques publiques agricoles, l'on devrait se remettre à l'évidence que les zones économiques spéciales ne sauraient en elles-mêmes être la condition suffisante du développement d'une économie nationale et qu'elles doivent s'insérer dans les composantes d'un processus de développement⁴⁵. En d'autres termes, il faut mettre en place des stratégies de développement à composantes multiples fondées sur les relations d'échange interbranches et sur la participation des nationaux au financement des activités productives. La RDC saurait-elle répondre à ce défis au regard des trajectoires qu'elle emprunte dans la gestion de son budget ?

Les propos ci-haut avancés concernent également le secteur industriel, lequel actuellement ne contribue qu'à hauteur de $\pm 20\%$ dans le PIB en termes de valeur ajoutée alors que cette contribution était déjà à 35% en 2010. Et pourtant, le sort des industries manufacturières ne peut laisser indifférent tout gouvernement soucieux d'accélérer le processus de son industrialisation. En RDC, ce processus connaît un ralentissement ; l'industrie textile tout comme les huileries sont en perte de vitesse car beaucoup d'usines ont arrêté leur production (cas d'Utexafrica et de la CPA notamment) et même le temps ne compte aujourd'hui que deux entreprises industrielles manufacturières, à savoir la société Sidérurgique de Maluku (SOSIMER) et la Cimenterie nationale (CINAT) dont la valeur indicative du portefeuille reste difficile à établir suite à une mise en veilleuse des activités. Son intervention dans le secteur manufacturier reste encore faible surtout du point de vue de la construction des infrastructures de base, surtout en ce qui concerne l'électricité, la voirie et le transport ferroviaire, ports et voies maritimes et fluviales navigables. En 2016 par exemple, les dépenses du cadre budgétaire pour ses priorités n'ont dû être exécutées selon les chiffres fournis par l'INS qu'à hauteur de 69,4% pour les routes, 0,08% pour la voirie, 0,76% pour le transport ferroviaire et 0% pour les ports et voies navigables. Pour l'électricité, les industries manufacturières sont très confrontées à l'insuffisance d'énergie électrique fournie par la Société Nationale d'Electricité, entreprise publique à participation majoritaire étatique (100%). Ne disposant presque pas de filières manufacturières d'exportation des produits à large valeur ajoutée, la RDC est encore très loin de s'incruster dans la division internationale du travail industriel.

Si la politique budgétaire comme l'affirme Bernard, Soucy et Dodge⁴⁶, permet d'influer sur la conjoncture économique au moyen des dépenses et recettes inscrites au budget de l'Etat, force est de constater qu'en RDC, cette politique ne repose pas assez sur un diagnostic conjoncturel sérieux au regard de la gestion budgétaire qui résulte de cette politique. Le poids des dépenses de nature discrétionnaire et d'administration dans la structure des dépenses du cadre budgétaire en fournit bien la preuve comme le démontre le tableau suivant :

⁴³ Parmi les entreprises dissoutes, on peut citer Office National de Développement de l'Elevage (ONDE), l'Office National des Oléagineux (ONO), le Service National des Engrais et autres Fertilisants connexes (SENAFEC), le Domaine Agro-Industriel de la N'sele (DAIPN), la Banque des Crédits Agricoles (BCA) Fonds des Conventions de Développement (FCD), l'Usine de Matériels Agricoles du Congo (UMAC), Office Nationale de Pêche (ONP), Office National des Fibres Textiles (ONAFITEA), etc, Office Nationale de Promotion Vivriers (ONPV), Office National de Céréales (ONACER).

⁴⁴ LUKOMBE NGAENDA, Droit et Développement agricole de la RDC, étude du droit agricole, publications des facultés de droit des universités du Congo, Kinshasa, 2004, p.305

⁴⁵ BARBIER, J.P et VERON JB, op.cit. p.157

⁴⁶ BERNARD, SOUCY et DODGE cités par CLICHE, P., *Gestion budgétaire et dépenses publiques, description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaire du Québec*, Presses Universitaires du Québec, 2009, p.62.

Tableau II. Structure des dépenses du cadre budgétaire exécutées par l'Etat (en pourcentage)

	2015	2016	2017	2018	2019 (fin juin)
Dettes publiques	79	197,61	9,2	4	63,3
Frais de fonctionnement	82,6	104,1	21,7	27	148,2
Rémunération	99,5	97,34	47,3	38	89,6
Subvention et transport	85,9	-	7,2	8	76,8
Dépenses urgentes	-	-	18,6	20	50,1
Dépenses en capital	40,2	21,28	0,4	-	57,8

Source : Elaboré sur base des lois de finances, des rapports d'exécution budgétaire et des données fournies par la Fédération des Entreprises du Congo.

Au regard des chiffres présentés ci-haut qui dévoilent l'inconstance de l'Etat dans l'exécution des dépenses d'investissement, les ambitions affichées du gouvernement de relancer la production de la valeur et la création des conditions d'une croissance inclusive dans un cadre macroéconomique assaini, paraissent difficilement réalisables puisque l'augmentation des dépenses publiques ne s'accompagne pas d'une croissance correspondante au niveau des rentrées budgétaires. Ce qui aboutit à ce que Sterdynick, H.,⁴⁷ qualifie des « déficits autonomes » c'est-à-dire le gouvernement augmente les dépenses sans une hausse compensatoire des rentrées fiscales. L'exécution du budget se fait aux dépens des dépenses en capital qui paient ainsi les frais des coupes budgétaires⁴⁸. Tout porte à croire que la gestion du budget de l'Etat congolais semble être laissée au grès des intérêts catégoriels. Il est vrai que les déficits budgétaires sont souvent nécessaires et leur vocation est d'assumer la croissance optimale et la stabilité de l'activité économique⁴⁹ et l'on ne pourrait dire le contraire en ce qui concerne la RDC. Toutefois, pour retrouver les pédales, trois orientations s'imposent, à savoir :

3.1. Reconstruire la culture budgétaire

La fragilité qui s'observe dans la gestion budgétaire étatique tient plus à l'importance relative que l'on accorde au budget. La bonne gestion du budget ne s'arrête pas seulement aux considérations juridiques (respect de délai pour le départ du projet de budget à l'autorité budgétaire, observance des stipulations contenues dans la loi des finances publiques etc.) mais, doit inclure également une tradition acquise à travers les âges sur la « res publica » et la qualité de sa gestion financière. Pour un Etat donné, même s'il doit vivre des emprunts ou des autres ressources de trésorerie, il doit toujours s'appuyer comme l'affirme Gabriel Ardent, sur la capacité fiscale, laquelle reste donc à la base de la puissance des Etats⁵⁰.

⁴⁷ STERDYBICK, H., Politiques macroéconomiques et orthodoxie budgétaire», in finances publiques, 4^e édition, la documentation française, Paris, 2015, p.126.

⁴⁸ BUABUA wa KAYEMBE, M., Les finances publiques congolaises, pouvoir central, provinces, entités territoriales décentralisées, édition universitaires africaines, Kinshasa, 2013, p168.

Il faut donc une culture budgétaire qui puisse inspirer aussi bien les méthodes que les pratiques d'organisation financière de l'Etat. Pour éviter les mécomptes sur le plan économique par exemple, l'on doit veiller avec précaution à ce qu'il ne se développe pas, dans la gestion des budgets publics, une auto consommation dans des proportions telles que les ressources nécessaires aux investissements agricoles ou industriels, disparaissent ou du moins n'augmentent pas⁵¹. En RDC, cette culture budgétaire mérite d'être reconstruite pour faire émerger une politique des dépenses qui ne rompt pas les marges de manœuvres aux investissements additionnels.

3.2. Contenir le budget dans les dépenses utiles et productives

Avec la tradition managériale introduite dans le pilotage des différents programmes économiques du gouvernement (PEG) constamment évalués par les bailleurs de fonds multinationaux, une certaine conduite appréciable s'est observée dans la manière de concevoir les dépenses de l'Etat ou d'arrêter une politique d'affectation des ressources. Cet effort qui a produit des résultats fructueux surtout dans le cadre des stratégies et facilités pour la réduction de la pauvreté semble céder la place à l'essoufflement quand on voit la structure actuelle des dépenses du cadre budgétaire. Nul n'ignore aujourd'hui la règle élémentaire de la qualité des dépenses en finances publiques. Ainsi, pour parvenir à un meilleur taux d'emploi de crédits pour les investissements, il importe de décharger le trésor public de la charge que lui imputent les « dépenses opportunistes ».

3.3. Réhabiliter le portefeuille de l'Etat

L'Etat congolais dispose aujourd'hui d'un portefeuille très faible et cette situation est consécutive à la culture de prédation qui caractérise encore la gestion des affaires publiques. A ce jour, l'Etat ne compte que moins de 20 entreprises publiques contre plus d'une centaine il y a cinq décennies et parmi ces entreprises, certaines sont soit en liquidation, soit en arrêt d'activités ou encore en attente de la conclusion d'un contrat de gestion ou de cession de service public. De 2016 à 2020, les dividendes au profit du trésor public versées par les entreprises transformées en sociétés commerciales se présentent de la manière suivante :

Tableau III. Dividendes des entreprises publiques transformées (en CDF)

Année	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation
-------	------------	--------------	---------------------

⁴⁹ BERNARD, A., *op. cit.*, p.79.

⁵⁰ ARDENT, G., Théorie sociologique de l'impôt, éd. S.E.V.P.EN, Paris, 1965, p.650

⁵¹ ARDENT, G., *op.cit.*, p.664

2016	3.343.102.531	2.245.423.808	76,14%
2017	2.860.036.361	3.578.786.614	125,13%
2018	5.847.487.700	2.698.776.028	46,15%
2019	5.616.000.000	3.770.652.305	161,11%
2020	2.100.345.154	2.965.089.809	141,17%
TOTAL	19.766.971.746	15.558.728.564	78,7%

Source : Lois de finances publiques 2019, 2020 et 2021

Non seulement ces dividendes n'accroissent pas véritablement mais aussi les prévisions y relatives n'affichent pas forcément un rythme ascendant, ce qui confirme encore davantage l'état morbide du portefeuille congolais. Un portefeuille aussi faible diminue la capacité financière de l'Etat et limite aussi sa marge de manœuvre dans la concrétisation de certains objectifs économiques de soutien à la croissance. La réhabilitation du portefeuille de l'Etat surtout pour les entreprises qui ont un impact direct sur l'amélioration de la qualité de vie de la population est à compter parmi les actions à entreprendre dans la réalisation des priorités économiques nationales.

CONCLUSION

L'objectif poursuivi dans cette étude a porté sur le pilotage du budget de l'Etat congolais au regard des priorités économiques définies dans le cadre des actions à mener pour promouvoir les secteurs économiques aux fins de garantir la croissance et accéder à une meilleure distribution de celle-ci. La démarche consistait essentiellement à scruter les trajectoires empruntées par l'Etat congolais dans le financement de ces actions pour dégager l'option qui convient pour produire la valeur et récolter les dividendes nécessaires à la poursuite des objectifs économiques globaux et spécifiques arrêtés dans les différentes lois de finances. C'est à ce niveau que cette étude soutient l'idée de créer une chaîne d'impulsions économiques pour appuyer l'effort productif et diffuser les retombées de la croissance au plus grand nombre.

Aux termes de l'examen chiffré des différentes interventions de l'Etat en ce qui concerne notamment les secteurs agricoles, manufacturier, minier et des hydrocarbures nous avons noté l'inconstance des décideurs dans le financement des dépenses liées aux infrastructures de base censées accompagner les priorités définies dans le cadre du développement économique. Ce sont plutôt les dépenses de fonctionnement et d'administration qui engloutissent l'essentiel des rentrées budgétaires aux dépens des dépenses qui touchent directement les secteurs économiques. En créant une chaîne d'impulsions économiques, l'Etat pourra mieux s'impliquer dans le développement de ses secteurs économiques et

l'amélioration de la qualité de vie de sa population. Mais pour y arriver, il faut reconstruire la culture budgétaire relative à la consommation des crédits budgétaires, contenir le budget dans les dépenses utiles et productives et enfin réhabiliter et redynamiser le portefeuille de l'Etat pour augmenter la capacité financière de ce dernier et la marge de manœuvre de ses interventions.

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES

- ARDENT, G., *Théorie sociologique de l'impôt*, éd. S.E.V.P.E.N., Paris, 1965.
- BARBIER, J.P et VERON, J.B., *Les zones franches industrielles d'exploitation (Haïti, Maurice, Sénégal et Tunisie)* éd. Karthala, Paris, 1991
- BERNARD, A., *Politique et gestion des finances publiques*, Québec et Canada, presse universitaire de Québec, Québec, 1992.
- BUABUA wa KAYEMBE, *Les Finances publiques congolaises, pouvoir central, provinces, entités territoriales décentralisées*, édition universitaire africaine, Kinshasa, 2013.
- CHAMBAS, G., *Fiscalité et développement en Afrique subsaharienne*, éd. Economica, Paris, 1994
- CLICHE, P., *Gestion budgétaire et dépenses publiques, description comparée des processus, évolution et enjeux budgétaires de Québec*, Presse universitaire de Québec, Québec, 2009
- LUKOMBE NGAENDA, *Droit et développement agricole de la RDC*, publication des facultés de Droit des Universités du Congo, Kinshasa, 2004
- MABI MULUMBA, E., *Les dérives d'une gestion prédatrice, cas du Zaïre devenue République Démocratique du Congo*, éd. CEDI, Kinshasa, 2002
- MONNIER (sous la direction de), *Finances publiques (les notices)*, 4^e éd. La Documentation Française, Paris 2015.

II. ARTICLES

- Interview du Vice-Ministre aux hydrocarbures in Référence Magazine n°41, Mars 2002.
- KUEDIASALA, F., « Code minier, dix ans déjà : quel avenir pour les mines de la République Démocratique » in chronique et analyse de la RD.Congo en 2011, cahiers africains n°80, éd. l'Harmattan, Paris, 2012
- STERDYNICK, H., « Politiques macroéconomiques et orthodoxie budgétaire » in finances publiques, 4^e éd. La Documentation française, Paris, 2015.

- TSHIMANGA MBUYI, « *Evolution de la pauvreté en République Démocratique du Congo* » in chroniques et analyses de la RD.Congo en 2011, cahiers africains n°80, éd. l'Harmattan, Paris, 2012

III. DOCUMENTS OFFICIELS

- Fédération des Entreprises du Congo, Rapport annuel 2017.
- Conseil Supérieur du Portefeuille, Rapport d'activités 2017.
- Institut National de Statistique, Annuaire statistique RDC 2017.
- Loi de finances n°18/025 du 25 décembre 2018 pour l'exercice 2019, vol I, RECETTES.
- Loi de finance n°19/005 du 31 décembre 2019 pour l'exercice 2020, vol II : DEPENSES.
- Rapport d'exécution de la loi de finances de l'exercice 2019 au premier semestre.
- Loi de finances n°19/005 du 31 décembre 2019 pour l'exercice 2020, vol.I : RECETTES.
- Loi de finances n°20/20 du 28 décembre 2020 pour l'exercice 2021.