
M.E.S., Numéro 125, Novembre - Décembre 2022

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Mise en ligne le 02 novembre 2022



Revue Internationale des Dynamiques Sociales
Mouvements et Enjeux Sociaux
Kinshasa, novembre - décembre 2022

LA BONNE GOUVERNANCE COMME MODELE DE GESTION.*De la performance au déficit budgétaire de l'exercice 2021 en RD. Congo*

par

Christian MUKENDI TSHIKUNA*Avocat près la Cour**Inspecteur et Formateur à l'Ecole de Formation Internationale
en Droits Humains « EFIDH »***Guy KABOMBO MUADIAMVITA***Avocat près la Cour**Directeur Général du Journal Officiel**(Tous) Apprenants en DES, Faculté de Droit, Université de Kinshasa***Résumé**

L'inclusion de la bonne gouvernance traduit l'idée généralement acceptée que la qualité de la gouvernance influe sur les perspectives de croissance et l'évolution de la pauvreté dans un pays et qu'à ce titre, c'est un élément central des objectifs de développement durable.

Les principes de la bonne gouvernance dans le domaine de l'Etat de droit, les droits de l'homme et de la démocratie peuvent conférer une autonomie accrue aux membres des groupes défavorisés ou minoritaires afin de leur permettre de défendre leurs droits en veillant à ce qu'ils soient pris en compte et représentés dans les politiques et leur élaboration.

Les critères employés sont conçus pour s'assurer que les définitions de la bonne gouvernance implicitement contenues dans les critères d'évaluation de l'exercice budgétaire sont suffisamment larges pour capter des facteurs importants qui ont une incidence sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

Mots-clés : *Bonne gouvernance, modèle de gestion, performance, déficit budgétaire, RD. Congo.*

Abstract

The inclusion of the good governance of the country implies that the governance quality has a direct impact on growth and poverty elimination in a country. This means that the good governance is a key element in sustainable development.

Good governance principles in a Lawful State, Human Rights and Democracy can provide a remarkable autonomy to marginalized population groups and minorities in order to enable them to defend themselves, which will result in them being considered in all decision-making processes.

The criteria employed are designed to ensure that the definitions of governance implicit in the budget exercise assessment criteria are broad enough to capture important factors that have a direct incidence on economic growth and poverty reduction.

Keywords : *Good governance, management model, performance, budget deficit, RD. Congo.*

INTRODUCTION

La gouvernance fait aujourd'hui partie des références d'action de nos principaux responsables politiques.¹ Les faits et surtout les nombreuses crises qui ont émaillé l'Afrique en général et la RD Congo en particulier, dont les causes premières résident

¹ Gaudin, Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance ?* in La bibliothèque du citoyen, Paris : Presses de Sciences-Po, 2002. - p.22

dans l'absence d'une gestion rigoureuse, saine et transparente de la chose publique, semblent augurer des lendemains les plus obscurs. Aujourd'hui, en dépit de nombreuses perspectives, la question de la construction de cette modernité politique s'agissant de ces États rencontre de nombreux écueils.

Par voie de conséquence, l'analyse de la situation a posé la nécessité d'un développement construit, réfléchi et concerté à partir d'acteurs et d'éléments extérieurs, situation dont la bonne gouvernance devient l'un des remèdes les plus conseillés en vue d'une réelle protection des droits humains.

Il convient de noter que, cette solution à bon nombre de problèmes endogènes portant sur le développement dans une acception large, soulève implicitement un autre écueil, celui de l'application rigoureuse des principes démocratiques et de la gestion saine et transparente des ressources publiques afin d'aboutir au développement économique et social des pays, c'est à dire la question de la bonne gouvernance. Souvent galvaudé par bon nombre d'auteurs pour toutes les questions liées au développement et à la gestion étatique dans son ensemble, la bonne gouvernance est devenue un outil souvent usité pour répondre aux nombreux défis que pose la réalité sociopolitique en Afrique : Ritournelle efficace ou simple trouvaille ? Sans penser que cela soit une solution magique, la bonne gouvernance pose d'autres défis qui contribueraient à gérer au mieux les territoires et autres espaces publics, ce, de façon efficace.

Ces nombreuses contraintes que pose la bonne gouvernance et avec elle, la question du développement nécessitent qu'une analyse assez approfondie soit portée sur cette question. Le choix du sujet porte sur la République démocratique du Congo, symbolisée par une kyrielle de maux qui résultent de la gestion souvent désastreuse des deniers publics.²

L'État est considéré comme source de promotion et de développement du peuple qui le compose. Pour cela, l'État accomplit plusieurs missions ou fonctions ; les unes de nature essentiellement politiques, les autres de caractère particulièrement technique, telles que les missions économiques, sociales, culturelles, ludiques, etc.

Pour remplir ces différentes missions, l'État a, plus que les particuliers, besoin d'un certain nombre de moyens, dont les plus importants peuvent être regroupés en quatre rubriques ci-après :

- les moyens juridiques ou pouvoir, dont l'État détient seul la plénitude et le monopole de contraire sur toute l'étendue de son territoire.
- les moyens matériels (biens meubles, immeubles et fonciers)
- les moyens humains (agents et fonctionnaires publics).
- les moyens financiers ou finances publiques (Recettes publiques, dépenses publiques, organisation financière des personnes publiques) constituent ce patrimoine sans lequel les autres moyens ne pourront être opérationnels³.

Dans la conception classique, les moyens financiers de l'État ne se distinguaient pas dans leur matérialisation de ceux utilisés par les privés. Ainsi, les ressources servaient à financer les dépenses inscrites au budget qui constituent les besoins de l'État et ce, dans toute légalité et transparence.

² Jonas ZADI, *La question de la bonne gouvernance et des réalités sociopolitiques en Afrique : le cas de la Côte d'Ivoire*, Thèse. Université Paris-Est, 2013. Français NNT/PEST0059, 2013, p.4.

³ NTUMBA MUSUKA Z., *Finances publiques*, UNIKIN, 2020, p1.

Les cadres généraux de l'activité financière de l'Etat sont constitués des dépenses et des ressources⁴. La mission de l'intérêt général justifie des moyens spécifiques.⁵

En effet, l'Etat à besoin des ressources pour exécuter son plan et couvrir ses charges publiques qui ont tendance à s'accroître. A cet égard, c'est principalement sur les impôts, les taxes administratives et les taxes parafiscales entant que moyens propres que l'Etat compte.

Les connaissances scientifiques touchent plusieurs domaines du savoir et sont acquises grâce au recours des méthodes et techniques d'investigation propres à chaque discipline⁶. Pour mener à bonne fin une recherche, il faut bien penser, bien réfléchir, bien identifier un problème précis, poser une question centrale (fortifiée par d'autres), imaginer les réponses

Le discours sur la « bonne gouvernance » gagne en importance. La question de savoir ce que signifie et ce que suppose la « bonne gouvernance », et à partir de quel moment on peut parler de « bonne » gouvernance dans ce discours n'est cependant pas toujours évidente. Bon nombre de spécialistes de l'administration publique et d'autres sciences sociales qui se sont intéressés à la bonne gouvernance ont recouru à des interprétations visuelles de la bonne gouvernance qui datent de plusieurs siècles pour illustrer leur propos. Dans le présent article, nous recourons nous aussi aux règles standards de la bonne gouvernance, mais non pas en guise d'illustration, mais bien de fondement de notre argument. Notre question de recherche principale est la suivante : pourquoi la bonne gouvernance en RD Congo ? Dans notre conclusion, nous avançons que la bonne gouvernance est la gouvernance par de bons gouverneurs, et que les bons gouverneurs sont des gouverneurs inspirés par la bienveillance. Nous terminerons par une analyse de ce que cela suppose pour la pratique de la gouvernance moderne, au moyen de l'exécution du budgétaire annuel.⁷

Ainsi, que l'on parle de management d'entreprise, de relations internationales ou encore de politique intérieure, le terme de « *gouvernance* » est devenu omniprésent. Cette notion, qui s'épanouit depuis les années 1990, semble marquer la victoire de la technique, de la gestion sur le politique, le gouvernement. Son bon fonctionnement requiert des conditions très précises : abondance matérielle, ralliement des acteurs sociaux à des règles du jeu intériorisées⁸, la culture fiscale, le contrôle permanent et concomitant, la canalisation des ressources et l'exécution des projets de développement durable.

I. BONNE GOUVERNANCE, FACTEUR DES PERFORMANCES BUDGETAIRES

1.1. Notions de la gouvernance

Domaine : Tous domaines: L'exercice de l'autorité politique, économique et administrative⁹

1.1.1. Définition

⁴ BAKANDEJA Grégoire, *Cours de finances publiques*, UNIKIN, 2018-2019, p15.

⁵ PASCALE BERTONI, *Finances publique*, 3^{ème} éd., Paris Cadex 13, 2001P.4.

⁶ SHOMBA KINYAMAS., *Méthodologie de la recherche scientifique*. Parcours et les moyens d'y parvenir, M.E.S, Kinshasa, 2005, p.19.

⁷ De Graaf, G. Van Asperen, H., *L'art de la bonne gouvernance : quand les représentations du passé inspirent la pratique moderne* In : Revue Internationale des Sciences Administratives, vol. 84(2), 419-435

⁸ Moreau Defarges et Philippe, *La gouvernance* 5e édition mise à jour. - Paris : PUF, 2015. p.112.

⁹ OCDE - Panorama des administrations publiques 2019

Tenter de définir un concept aussi large et multiforme que celui de la gouvernance présente un défi certain. À voir cependant l'usage qui est fait de ce terme à « toutes les sauces », amène les auteurs à croire qu'un besoin de clarification est réel et présent dans la littérature. Le présent texte utilise les ouvrages et les contributions d'auteurs de différents domaines et disciplines dans une approche intégrant tant les usages pratiques qu'académiques associés à l'évolution de ce concept et en propose cette définition « La gouvernance est l'ensemble des règles et des processus collectifs, formalisés ou non, par lequel les acteurs concernés participent à la décision et à la mise en œuvre des actions publiques. Ces règles et ces processus, comme les décisions qui en découlent, sont le résultat d'une négociation constante entre les multiples acteurs impliqués. Cette négociation, en plus d'orienter les décisions et les actions, facilite le partage de la responsabilité entre l'ensemble des acteurs impliqués, possédant chacun une certaine forme de pouvoir. »

Manière de concevoir et d'exercer l'autorité à la tête d'une entreprise, d'une organisation, d'un État, c'est-à-dire l'ensemble des règles, des procédures et des pratiques qui affectent la façon dont les pouvoirs sont exercés¹⁰

La gouvernance s'apprécie non seulement en tenant compte du degré d'organisation et d'efficacité, mais aussi et surtout d'après des critères tels que la transparence, la participation, et le partage des responsabilités.¹¹

- **La définition de la bonne gouvernance :** Dans un rapport paru en 1992, intitulé "Gouvernance et développement", la Banque mondiale définit la bonne gouvernance comme la manière dont le pouvoir est exercé pour gérer les ressources nationales économiques et sociales consacrées au développement.

1.1.2. Acceptions de la gouvernance : *débats autour d'un concept polysémique*

Le terme de gouvernance vise la prise en compte des interactions entre les dynamiques transnationales, les logiques nationales et les initiatives locales, tout en considérant la porosité croissante des frontières entre les sphères du public et du privé. La polysémie du terme soulève des débats. Si, selon certains, cette notion est apolitique, d'autres montrent comment elle permet de réintroduire le pouvoir et le politique dans l'analyse économique. Par ailleurs, elle pose en des termes nouveaux la problématique des liens entre État et Marché, tout en tenant compte de cet acteur que constitue la Société civile. Enfin, le débat se focalise sur l'intégration de l'espace dans l'analyse afin de mieux comprendre les imbrications entre le local et le global.¹²

1.1.2.1. Gouvernance publique

La gouvernance publique est un domaine d'étude interdisciplinaire portant sur les relations de pouvoir entre les autorités publiques, la société civile et le marché, dans un contexte

¹⁰ EUROPA - Office des publications de l'UE. « "l'art ou la manière de gouverner", mais avec deux préoccupations supplémentaires; d'une part, bien marquer la distinction avec le gouvernement en tant qu'institution; d'autre part, sous un vocable peu usité et donc peu connoté, promouvoir un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la société civile à tous les niveaux (national, mais aussi local, régional et international) »

¹¹ COMMISSION GÉNÉRALE DE TERMINOLOGIE ET DE NÉOLOGIE, Vocabulaire général (liste de termes, expressions et définitions adoptés) JORF n° 0094 du 22 avril 2009 page 6949.

¹² Baron, Catherine, *La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique*, In : Droit et société, 2003, n° 54, p. 329-351

de transformation de l'aptitude des communautés politiques à se diriger légitimement et à agir efficacement.¹³

1.1.2.2. Mesurer la gouvernance

La gouvernance est un vaste concept, qui englobe presque toujours la voix citoyenne et la responsabilisation, la stabilité politique et l'absence de violence, l'efficacité des pouvoirs publics, la qualité de la réglementation, la primauté du droit et la lutte contre la corruption.

Il existe plusieurs séries d'indicateurs, fondées sur des méthodes très différentes, pour quantifier les divers aspects de la gouvernance, et tous affichent en permanence de faibles résultats dans le cas de la république démocratique.

1.1.2.3. La bonne gouvernance

La bonne gouvernance est nécessaire à tous les niveaux de l'administration publique. Elle revêt toutefois une importance fondamentale à tous les niveaux, notamment au niveau local car ce sont les collectivités locales qui sont les plus proches des citoyens.

- *La bonne gouvernance et les droits de l'homme* sont complémentaires. Les principes relatifs aux droits de l'homme posent un ensemble de valeurs qui visent à guider l'action des gouvernements et des autres intervenants sur la scène politiques et sociale. Ils posent également un ensemble de normes au regard desquelles la responsabilité de ces intervenants peut être mise en cause. Ces principes inspirent en outre la nature des efforts faits en matière de bonne gouvernance : ils peuvent être à la base de l'élaboration de cadres législatifs, de politiques, de programmes, de dotations budgétaires et d'autres mesures. Cependant, en l'absence de bonne gouvernance, les droits de l'homme ne peuvent être respectés et protégés durablement. La mise en œuvre des droits de l'homme exige un cadre incitatif et favorable, entre autres des cadres juridiques et des institutions appropriés, ainsi que les processus politiques et administratifs nécessaires pour satisfaire aux droits et aux besoins de la population.¹⁴

1.1.2.3.1. Les principes de la bonne gouvernance¹⁵

- *Participation du peuple*: Les citoyens sont placés au cœur de l'action publique et sont impliqués d'une manière clairement définie dans la vie publique au niveau local. Tous les hommes et toutes les femmes ont le droit de faire entendre leur voix lors de la prise de décisions, que ce soit directement ou par l'intermédiaire d'organes légitimes qui représentent leurs intérêts. Cette conception de la participation, qui fait intervenir l'ensemble des citoyens, repose sur les libertés d'expression, de réunion et d'association. Les décisions

¹³ Rigaud, Benoît, *Gouvernance publique (Public Governance)* : Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique. – ENAP, 2012, p.86.

¹⁴ HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, *Pratiques de bonne gouvernance pour la protection des droits de l'homme*, NATIONS UNIES New York et Genève, 2007, p.2.

¹⁵ Label européen d'excellence en matière de gouvernance (ELoGE), *12 principes de la bonne gouvernance*, le Conseil de l'Europe, CENTRE D'EXPERTISE SUR LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION LOCALE p.3. « Les 12 Principes sont inscrits dans la Stratégie sur l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local, approuvée par une décision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2008 ».

sont prises en fonction de la volonté de la majorité des citoyens, tout en respectant les droits et les intérêts légitimes de la minorité.

- *Réactivité* : Les objectifs, règles, structures et procédures sont adaptés aux attentes légitimes et aux besoins des citoyens. Les services publics sont assurés et il est fait suite aux demandes et aux plaintes dans un délai raisonnable.
- *Efficacité et efficacité* : Les résultats sont conformes aux objectifs fixés. Les ressources disponibles sont utilisées de façon optimale. Des systèmes de gestion de la performance permettent de mesurer et d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des services. Des audits sont effectués à intervalles réguliers afin d'évaluer et d'améliorer les services.
- *Ouverture et transparence* : Les décisions sont prises et mises en œuvre conformément à la réglementation. Le public a accès à toutes les informations qui ne sont pas classées secrètes pour des raisons spécifiées et prévues par la loi (comme la protection de la vie privée ou la garantie de l'impartialité des procédures de passation de marchés).
Les informations sur les décisions, la mise en œuvre des politiques et les résultats sont rendues publiques de manière à permettre à la population de suivre et de contribuer effectivement à l'action de la collectivité locale.
- *Etat de droit* : Les collectivités locales respectent la loi et les décisions judiciaires. Les normes et les réglementations sont adoptées conformément aux procédures définies par la loi ; elles sont appliquées de manière impartiale.
- *Comportement éthique* : L'intérêt général est placé au-dessus des intérêts individuels. Il existe des mesures efficaces pour prévenir et combattre toutes les formes de corruption. Les conflits d'intérêt sont déclarés en temps voulu ; les personnes impliquées doivent s'abstenir de prendre part aux décisions qui s'y rapportent.
- *Compétences et capacités* : Les capacités professionnelles des personnes qui assurent la gouvernance sont entretenues et renforcées en permanence afin d'obtenir une production et un impact plus importants. Les fonctionnaires sont encouragés à améliorer continuellement leurs performances. Des méthodes et des procédures pratiques sont créées et utilisées, visant à changer les aptitudes en compétences et à obtenir de meilleurs résultats.
- *Innovation et ouverture d'esprit face au changement* : Des solutions nouvelles et efficaces aux problèmes sont recherchées et des méthodes modernes sont employées pour assurer les services. Il existe une disponibilité d'accepter de piloter et de tester de nouveaux programmes, ainsi qu'à apprendre de l'expérience des autres. Il est instauré un climat favorable aux changements en vue d'atteindre de meilleurs résultats.
- *Durabilité et orientation à long terme* : Les politiques actuelles prennent en compte les besoins des générations à venir. La durabilité de la communauté est constamment prise en compte. Les décisions sont prises dans l'objectif d'internaliser tous les coûts et d'éviter de transmettre aux générations futures les tensions et les problèmes, qu'ils soient d'ordre environnemental, structurel, financier, économique ou social. L'avenir de la communauté locale est envisagé à long terme, selon une large perspective; cette conception s'accompagne d'une conscience des besoins qu'entraîne un tel développement. Cette perspective se fonde sur une compréhension des complexités historiques, culturelles et sociales.
- *Gestion financière saine* : Les charges n'excèdent pas le coût des services assurés et ne réduisent pas la demande de façon trop importante, notamment dans le

cas des services publics essentiels. La gestion financière est assurée avec prudence, en particulier lorsqu'il s'agit de contracter des prêts et d'utiliser cet argent, d'estimer les ressources, les recettes et les provisions, et d'utiliser les recettes exceptionnelles. Des programmes budgétaires pluriannuels sont préparés en consultation avec le public. Les risques sont calculés et gérés correctement, ce qui passe notamment par la publication des comptes consolidés et, dans le cas des partenariats public-privé, par un partage réaliste des risques. La collectivité locale participe aux accords de solidarité entre communes, à la répartition équitable des charges et des bénéfices et à la diminution des risques (systèmes de péréquation, coopération intercommunale, mutualisation des risques, etc.).

- *Droits de l'Homme, diversité* : culturelle et cohésion sociale ; Les Droits de l'Homme sont respectés, protégés et appliqués, et la discrimination, fondée sur quelque critère que ce soit, est combattue, dans la limite des compétences des collectivités locales. La diversité culturelle est considérée comme une richesse et des efforts sont entrepris en permanence pour s'assurer que tous les citoyens ont un rôle à jouer dans leur communauté locale, qu'ils s'identifient à elle et qu'ils ne s'en sentent pas exclus. La cohésion sociale et l'intégration des régions défavorisées sont encouragées. L'accès aux services de base est garanti, notamment pour les tranches de la population les moins favorisées.
- *Obligation de rendre des comptes* : Tous les décideurs, qu'il s'agisse de groupes ou d'individus, sont tenus pour responsables de leurs décisions. Les décisions font l'objet de comptes-rendus ; elles sont expliquées et peuvent être sanctionnées. Il existe des mesures efficaces pour remédier aux abus administratifs et aux agissements des collectivités locales qui bafouent les droits civils.

1.1.2.3.2. Trois aspects distincts de la gouvernance:

- la forme de régime politique;
- la manière dont l'autorité est exercée pour gérer les ressources nationales économiques et sociales consacrées au développement;
- la capacité des gouvernements à concevoir, formuler et réaliser des actions et à s'acquitter de leurs fonctions.¹⁶

1.1.2.3.3. Éléments

Dans le rapport de 1994 intitulé "Gouvernance: l'expérience de la Banque mondiale", les progrès réalisés par la Banque en matière de gouvernance sont indiqués sous quatre aspects différents qui constituent un canevas par rapport auquel on peut évaluer ses activités dans ce domaine:

- *Gestion du secteur public*. Il s'agit là de la dimension la plus facilement reconnaissable des activités de la Banque mondiale eu égard à la gouvernance. Le langage de la gestion du secteur public est surtout technique; il change la structure organisationnelle d'un service sectoriel pour tenir compte de nouveaux objectifs, fait mieux fonctionner les budgets, aiguise les objectifs de la fonction publique et soumet les administrateurs des entreprises publiques à des contrats de performance.

¹⁶ Fonds international de développement agricole, *La bonne gouvernance: une mise au point*, Conseil d'administration - Soixante-septième session Rome, 8-9 septembre 1999

- *Responsabilité.* Les gouvernements et leurs fonctionnaires doivent être comptables de leurs actions.
- *Cadre juridique pour le développement.* Il convient d'instaurer des systèmes juridiques adéquats assurant la stabilité et la prévisibilité, éléments essentiels pour la création d'un environnement économique dans lequel les risques d'entreprise peuvent être évalués rationnellement.
- *Transparence et information.* Les thèmes de la transparence et de l'information sont omniprésents dans la bonne gouvernance et renforcent la responsabilité. L'accès à l'information par les divers protagonistes du marché est essentiel à une économie concurrentielle.

1.1.2.4. Paradoxe en RD Congo : Du performance au déficit budgétaire de l'exercice 2021.

Les politiques publiques prioritaires retenues dans la Loi de finances 2021 sont focalisées sur l'accélération de la lutte contre la corruption et le coulage des recettes, tout en promouvant la culture fiscale, en vue de renflouer les caisses de l'Etat et financer la mise en œuvre des politiques publiques déclinées dans le Programme d'action du Gouvernement, en ligne avec le Plan National Stratégique de Développement (PNSD) adopté par le Gouvernement en décembre 2019, avec comme axes prioritaires :

- la valorisation du capital humain et le développement social et culturel;
- le renforcement de la bonne gouvernance, la restauration de l'autorité de l'Etat et la consolidation de la paix;
- la consolidation de la croissance économique, la diversification et la transformation de l'économie ;
- l'aménagement du territoire, la reconstruction et la modernisation des infrastructures ;
- la protection de l'environnement, la lutte contre le changement climatique ainsi que le développement durable et équilibré.

Un accent a été mis, au cours de l'exercice 2021, sur les subventions pour soutenir la relance de l'activité économique après le choc causé par la pandémie, ainsi que sur les dépenses sociales et sécuritaires.

La Loi de finances 2021 s'est reposée sur les principaux indicateurs et agrégats macroéconomiques suivants :

- taux de croissance du PIB : **3,2%** ;
- déflateur du PIB: 8,7 ;
- taux d'inflation moyen: 15,1% ;
- taux d'inflation fin période: 8,8% ;
- taux de change moyen: 2 067,8 FC/USD ;
- taux de change fin période: 2 013,4 FC/USD ;
- PIB nominal : 111 904,00 milliards de FC ;¹⁷

La RDC a réalisé une performance de 14% d'excédent budgétaire, soit une mobilisation des recettes de plus de 8 milliards de dollars au lieu de 7 milliards prévus dans le budget 2021. Ce résultat ressort de l'examen à l'Assemblée nationale du collectif budgétaire 2021. *« Ce qui explique cette performance, la qualité de la révision budgétaire. La tendance est toujours d'exprimer des ambitions qui vont au-delà des moyens, et*

¹⁷ MINISTERE DU BUDGET, RAPPORT D'EXECUTION DU BUDGET DE L'EXERCICE 2021 AU PREMIER SEMESTRE, Kinshasa, Septembre 2021

souvent ça se retourne contre nous. Certains services ont l'avantage de consommer plus que d'autres et ça crée des frustrations », (Nicolas Kazadi).

Répondant aux préoccupations des députés, le ministre du Budget Aimé Boji s'est félicité de cet exploit qui, selon lui, est le premier dans l'histoire de mobilisation des recettes en RDC. « Les recettes sont en augmentation, et c'est pourquoi le projet de loi des finances améliore les prévisions budgétaires à hauteur de 14%. C'est la toute première fois que la loi des finances rectificatives est revue à la hausse. Les dépenses dans les secteurs sociaux ont été améliorés, notamment santé et éducation, mais aussi dans le domaine sécuritaire. L'amélioration des dépenses en investissement passe de 11 à 16% ».

Mais à la fin de l'exercice budgétaire, le Budget général du Gouvernement de la République Démocratique du Congo de l'exercice 2021 a enregistré un solde déficitaire de l'ordre de 332,08 milliards de Francs congolais (CDF) soit un montant équivalent à 166,04 millions de dollars américains (USD). C'est ce qu'a fait savoir la Vice-Ministre congolaise des Finances, O'Neige N'sele, au cours de la cinquante-septième réunion du Conseil des Ministres où elle a présenté le Projet de Loi portant reddition des comptes pour l'exercice 2021.

À l'en croire, ce solde déficitaire a été couvert par le financement sain (non monétaire) en concurrence de 97,05%, la partie résiduelle du déficit soit 2,95%, étant couverte par la synthèse bancaire.

Quant à la mobilisation des recettes dans le cadre du Budget 2021, le Gouvernement de la RDC a pu réaliser, au 31 décembre 2021, un montant de 15 728,98 milliards de Francs congolais (CDF) contre les prévisions de 16 621,58 milliards de Francs congolais (CDF). Ce qui représente un taux de réalisation de 94,63%.

S'agissant des dépenses, celles-ci ont atteint le seuil de 16 061,06 milliards de Francs (CDF), soit un taux d'exécution de 96,63% par rapport aux prévisions.

Le déficit budgétaire, rappelons-le, est le solde négatif du budget de l'État. Il y a déficit lorsque les dépenses excèdent les recettes. Dans le cas contraire, on parle d'un excédent. Un budget est en équilibre lorsque les recettes sont égales aux dépenses.

Le déficit budgétaire se traduit par des emprunts nouveaux que l'État doit contracter au cours de l'année. Si l'État doit emprunter pour se procurer des liquidités nécessaires pour couvrir les emprunts antérieurs arrivés à échéance, on parle alors d'effet «boule de neige ». Le déficit budgétaire peut jouer différents rôles. Pour Keynes, il peut stimuler la croissance et l'emploi dans une économie en récession. En revanche, les libéraux insistent sur les effets néfastes de l'accroissement de la dette publique.¹⁸

II. LES OBSTACLES A LA BONNE GOUVERNANCE

2.1. La ponction illicite des recettes publiques

Les recettes publiques se confondent avec l'impôt et les cotisations sociales. Il est vrai que le développement des interventions publiques a rendu vite insuffisant les seuls revenus du domaine royal, les impositions représentant une part de plus en grande des recettes publiques.¹⁹

Comme pour les dépenses, le recouvrement des recettes de l'Etat comprend une phase administrative à la charge de l'ordonnateur et une phase comptable à la charge du comptable public. Mais, alors qu'il est libre dans sa décision d'engager une dépense

¹⁸ Mitterrand MASAMUNA, in *Zoom média*, le 20/09/2022 à 09:42'.

¹⁹ CRUCIS Henry-Michel, *Finances publiques*, éd. Montchretien, EJA, Paris 200, P.200.

pourvu qu'il respecte le plafond fixé par l'autorisation budgétaire, l'ordonnateur est contraint de procéder aux opérations de recouvrement des recettes.²⁰

Beaucoup de recettes échappent au trésor public à cause des pratiques observées, et dont les autorités publiques, les agents des services publics et la population sont complices. La pratique du système « mal à manger ou MM » occasionne une fuite des recettes publiques. Ce système se traduit par l'orientation d'une partie des prélèvements d'impôts et taxes dans les poches des individus.

Le « mal à manger » se traduit par l'idée selon laquelle sur l'ensemble d'impôts et taxes prélevés, il y a une partie pour le trésor public et une autre partie que les agents se partagent à la source, même si c'est illégal. Selon les agents percepteurs des taxes et impôts, cela se justifie parce qu'ils renflouent les caisses du trésor public alors que par ailleurs ils ont des arriérés de salaire ; d'où la création du système MM, pour se motiver soi-même.

La pratique du système MM se manifeste comme suit : si un commerçant doit payer 10.000 USD par container comme droits d'entrée à la DGDA, les services de douane lui accordent une réduction de 40 % pour qu'il puisse payer 6.000\$ seulement. Sur ce dernier montant, il accepte d'aller verser la moitié à la banque (3.000 USD) sur le compte du trésor public et les agents des services douaniers se partagent entre eux le reste (3.000 USD) avec la complicité de leurs chefs hiérarchiques²¹.

Les gagnants du système MM sont d'abord les agents des services publics. C'est l'État ou le trésor public qui perçoit des miettes. Il est urgent que l'État prenne des mesures pour réduire ce fléau, afin de mobiliser le maximum de recettes lui permettant de faire face à des nouvelles compétences ou responsabilités confiées à elle par les lois de la République. Le comportement des commerçants est aussi à déplorer.

Les opérateurs économiques pratiquent certains actes conduisant à l'amenuisement de recettes au détriment du trésor public : les documents imprimés irréguliers, la falsification des factures, les fausses déclarations, l'excès de négociations, la présentation des documents parallèles, l'usage des faux, la fraude douanière, le trafic d'influence, la sous-évaluation des marchandises, les fausses factures, la non-maîtrise des textes légaux, le refus du contrôle, le manque de documents, la fraude des produits miniers, l'évasion fiscale, le refus de payer, l'entrée frauduleuse des véhicules aux frontières. Et ce sont les grands commerçants qui échappent le plus souvent au contrôle des services douaniers.

Ne pouvant pas faire face aux facturations exigées, les opérateurs économiques, une fois rodés, s'adonnent à la falsification des documents pour atteindre un niveau de taxation minimale. Les falsifications concernent souvent l'origine ou la provenance des produits (en considérant que les produits proviennent des pays limitrophes, même s'ils viennent de l'Asie ou de l'Europe), la valeur du fret, le contenu de la cargaison (en considérant les produits de moindre valeur et ceux qui payent moins de taxes), les quantités à déclarer (en sous-estimant le poids), la base imposable (diminuant le résultat ou bénéfice, le chiffre d'affaires, le patrimoine, la superficie), etc.

Nombreux sont les opérateurs économiques qui changent les noms de leurs établissements sans être inquiétés. Il est aussi possible à un commerçant de recourir à

²⁰ ARMAND LAFERRERE, *Finances publiques*, éd. Doc Française, Paris 2000, P. 42.

²¹ Illustration faite selon l'explication du système « mal à manger » ou MM par Kajemba Eric, coordinateur de l'ONG « O.G.P. » à Bukavu.

l'influence d'une autorité pour exiger des enlèvements d'urgence qui ne sont pas, pour la plupart, régularisés²².

Les contribuables ne manifestent aucune bonne volonté pour ce qui est de participer à la charge publique par le paiement d'impôt. Les quelques contribuables qui déclarent le revenu le font avec beaucoup de magouille. C'est le cas par exemple d'un propriétaire d'immeuble qui fait loger 20 locataires payant chacun 150\$ le mois, mais qui déclare n'avoir que 4 locataires payant chacun 40\$ par mois lorsqu'il faut payer l'impôt sur le revenu locatif.²³ Cette situation est aussi facilitée par les morcellements sur des terrains cadastrés où l'on construit anarchiquement de multiples maisons sans respect des normes urbanistiques.

Les professions libérales ne payent presque rien à l'État, et pourtant il existe en RD Congo un nombre important de cabinets d'avocats, cabinets de médecins, bureaux d'ingénieurs architectes, bureaux d'études, d'huissiers et audit... qui pourraient payer l'impôt professionnel sur le revenu. Les dirigeants politiques exercent souvent illégalement des activités commerciales incompatibles avec leurs fonctions, ils protègent aussi leurs amis et frères commerçants pour leur éviter de payer les impôts.

Les agents sont affectés à des postes soi-disant stratégiques (qui perçoivent suffisamment de recettes) selon leur capacité à ramener une enveloppe financière considérable au supérieur hiérarchique. Ce cas peut être illustré en référence avec la police de roulage. Le policier s'efforce de recouvrer illégalement le maximum de fonds auprès des automobilistes, pour qu'il puisse amener le « rapport »²⁴ en espèces à son chef hiérarchique. Si le policier n'atteint pas le montant exigé par son chef, il se voit directement remplacé par un autre. Ainsi, au lieu d'orienter la circulation routière et de contrôler les irrégularités, le policier passe sa journée à collecter de l'argent auprès des conducteurs²⁵.

À ce rythme, certains conducteurs ou propriétaires de véhicules préfèrent ne pas payer les droits (taxes et impôts) à l'État et rester dans l'illégalité, sachant que cela ne posera aucun problème étant donné la 'souplesse' des policiers de roulage. À la fin de la journée ou de la semaine, les policiers ramènent une partie des fonds récoltés au chef hiérarchique ; à celui-ci de penser aussi à son supérieur, et ainsi de suite. De telles pratiques devenues générales dans tous les secteurs, font perdre beaucoup de recettes au trésor public.

2.2. Le coulage des recettes en RD Congo

Les actes déplorables pratiqués par les services étatiques sont essentiellement : le détournement, les exonérations non conformes, le clientélisme, la corruption, la fraude, la perception sans quittance, l'ignorance de la loi, la sous-taxation, les tracasseries, les tricheries sur le taux de change, la fausse estimation de la lourdeur des tâches, les intimidations.²⁶

²² Rapport annuel de l'OFIDA/ Sud-Kivu, 2007.

²³ Illustration faite sur base des pratiques observées sur le terrain et réalisées par les contribuables (propriétaires des maisons) à Bukavu.

²⁴ Le rapport dont il est question ici n'est pas un document ou une explication de ce qui se passe sur le terrain. C'est plutôt de l'argent ou d'autres biens économiques accordés à son chef pour mériter sa confiance.

²⁵ Ces informations découlent de l'observation critique menée sur les carrefours mais aussi des entretiens avec les policiers roulages et conducteurs de taxis à Bukavu, au mois de décembre 2008.

²⁶ KAJEMBA, E., *Congo : poches trouées, flux et fuite des recettes douanières au Sud-Kivu*, Bukavu, Observatoire Gouvernance et Paix, 2006.

Il arrive parfois que les responsables des services publics reçoivent des cadeaux en espèce ou en nature des mains de leurs subalternes, sans savoir la raison d'être de ces cadeaux. Exemple : un agent qui touche mensuellement 150 USD mais qui octroie à son chef un cadeau de 15.000 USD. Plus tard, c'est lorsque le subalterne est accusé de détournement de fonds publics qu'il va dire à son supérieur : « Vous vous rappelez le véhicule que je vous ai offert autrefois, je l'avais eu sur base de ces fonds détournés. Vous êtes obligé de me protéger, dans le cas contraire, vous serez aussi impliqué parce que je veux dénoncer que c'est vous qui avez profité de la plus grosse part. » Il revient dans ce cas au responsable d'atténuer les fautes reconnues au subalterne. En dehors de la manière dont les recettes sont perçues, et qui constitue la base de cette analyse, l'utilisation rationnelle des recettes au niveau local attire aussi l'attention des observateurs.

Les responsables locaux abandonnent les résidences publiques pour loger dans leurs maisons privées. En conséquence, la résidence officielle reste inoccupée cependant que l'État paye des milliers de dollars comme frais de loyer²⁷. Les frais liés à la réhabilitation de certaines infrastructures méritent aussi quelques commentaires. La procédure de passation de marché public laisse à désirer, souvent c'est le marché de gré à gré qui est pratiqué en lieu et place de l'appel d'offres. C'est le cas des marchés passés dans le cadre du programme des 100 jours du Président de la République en 2019.

Toutes ces pratiques réalisées par les opérateurs économiques et agents de l'État sont à la base d'une fuite des recettes du trésor public au profit des poches individuelles. La crainte liée à toutes ces pratiques est que cela continue à prendre place et affectent le projet ambitieux de développement à la base de 145 territoires, voulu par le Président de la République, Félix Tshisekedi.

Par-là, la décentralisation est mise à l'épreuve de la bonne gouvernance et du développement. Les ETD vont accéder aux ressources énormes qu'elles devront utiliser rationnellement pour faire face à leurs nouvelles responsabilités. La décentralisation devrait constituer un cadre d'action permettant à la province de combattre ce fléau à travers les décisions et contrôles locaux qu'elle rend possibles. Dans le cas contraire, elle risque de créer une sorte de seigneurie locale²⁸

CONCLUSION

La bonne gouvernance est évoquée spécifiquement dans le contexte des critères d'évaluation institutionnels.

L'inclusion de la bonne gouvernance traduit l'idée généralement acceptée que la qualité de la gouvernance influe sur les perspectives de croissance et l'évolution de la pauvreté dans un pays et qu'à ce titre, c'est un élément central des objectifs.

Les critères employés sont conçus pour s'assurer que les définitions de la gouvernance implicitement contenues dans les critères d'évaluation sont suffisamment larges pour capter des facteurs importants qui ont une incidence sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

Les critères objectifs relevés par la Banque mondiale sont : viabilité des réformes structurelles, droits de propriété et gouvernance fondée sur la suprématie du droit,

²⁷ Assemblée provinciale du Sud-Kivu, débats au cours des plénières de décembre 2008.

²⁸ Jean-Baptiste Ntagoma Kushiganine et Christian Balyahamwabo Tulinabo, *Problématique de la décentralisation des finances publiques au sud-kivu*, in L'AFRIQUE DES GRANDS LACS. ANNUAIRE 2008-2009

qualité des processus budgétaires et d'investissements publics, efficacité et équité de la mobilisation des ressources; efficacité et équité des dépenses publiques, responsabilité et transparence de la fonction publique.

Plusieurs politiques sont possibles pour créer des recettes et les recouvrer, c'est une question d'imagination créative et de la bonne gestion des finances publiques.

Un plan de redressement pour recouvrer les recettes publiques est nécessaire et cela devrait tenir compte des caractéristiques, obstacles et défis évoqués. Il devrait se baser sur les statistiques fiables, la culture fiscale, la canalisation des recettes publiques et les réformes adaptées au climat des affaires.

Sa réalisation dépend de la bonne volonté politique du gouvernement, des partenaires au développement, et de la participation des populations par le changement de mentalité. C'est à ce prix que l'émergence des finances publiques permettra à la république d'augmenter le rendement fiscal et l'assiette fiscale, afin de recouvrer le maximum de recettes pouvant être allouées pour répondre aux besoins réels des populations.

En se concentrant sur les principaux obstacles à la croissance et au développement, le pays aura plus de chances de mener à bonne fin son travail de réforme de la gouvernance

La bonne gouvernance, qui suppose la transparence, la responsabilisation, la primauté du droit et l'existence d'institutions efficaces et légitimes, est considérée comme un facteur essentiel du développement économique. Une mauvaise gouvernance, au contraire, peut entraver la croissance, dynamique que soit le système.²⁹

BIBLIOTHEQUE

I. Ouvrages (manuels)

- ARMAND LAFERRERE, *Finances publiques*, Paris, éd. Doc Française, 2000
- CRUCIS Henry-Michel, *Finances publiques*, Paris, éd. Montchretien, EJA, 200
- GROS Robert, *Finances publiques*, Paris, éd. CUJAS, 1994
- J. RIVERO. et J. WALINE, *Droit administratif*, 20ième éd., Paris, Dalloz, 2004, p.454.
- KAJEMBA, E., Congo : poches trouées, flux et fuite des recettes douanières au Sud-Kivu, Bukavu, Observatoire Gouvernance et Paix, 2006.
- KAJEMBA, E., Congo : poches trouées, flux et fuite des recettes douanières au Sud-Kivu, Bukavu, Observatoire Gouvernance et Paix, 2006.
- MAMPUYA KANUNK'a-TSHIABO, A., *Espoirs et déception de la quête constitutionnelle congolaise*, Nancy-Kinshasa, Ed. AMA. 2005
- MOREAU DEFARGES ET PHILIPPE, *La gouvernance*, 5e édition mise à jour. - Paris, PUF, 2015.
- NTUMBA MUSUKA Z., *Finances publiques*, UNIKIN, 2020 ;
- PASCALE BERTONI, *Finances publique*, Paris, 3ième éd., Cadex 13, 2001
- SHIKHA JHA et JUZHONG ZHUANG, *La gouvernance dans tous ses états*, Finances & Développement, Juin 2014
- SHOMBA KINYAMBA, S., *Méthodologie de la recherche scientifique*. Parcours et les moyens d'y parvenir, Kinshasa, M.E.S, 2005.

²⁹ Shikha Jha et Juzhong Zhuang, *La gouvernance dans tous ses états*, Finances & Développement, Juin 2014 p.24

- VIGIER JEAN-PAUL, *Finances et solidarité*, Paris, éd. Syros-Alternatives, 1991

II. Thèses et articles

- B. OMEONGA TONGOMO, *Le contrôle juridictionnel de l'Administration et l'Etat de droit En République Démocratique du Congo. Bilan et Perspectives d'une justice en mutation*. Thèse de doctorat en Droit Public, Université de Kinshasa et Université de Liège, 2012, p.43.
- Baron, Catherine, *La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique*, In : Droit et société, 2003
- De Graaf, G. Van Asperen, H., *L'art de la bonne gouvernance : quand les représentations du passé inspirent la pratique moderne* In : Revue Internationale des Sciences Administratives, vol. 84(2), 419-435
- JEAN-BAPTISTE NTAGOMA KUSHINGANINE ET CHRISTIAN BALLYAHAMWABO TULINABO, Problématique de la décentralisation des finances publiques au sud-kivu, in L'AFRIQUE DES GRANDS LACS. ANNUAIRE 2008-2009
- Jean-Baptiste Ntagoma Kushinganine et Christian Balyahamwabo Tulinabo, *Problématique de la décentralisation des finances publiques au sud-kivu*, in L'AFRIQUE DES GRANDS LACS. ANNUAIRE 2008-2009
- Jonas ZADI, *La question de la bonne gouvernance et des réalités sociopolitiques en Afrique : le cas de la Côte d'Ivoire*, Thèse. Université Paris-Est, 2013. Français NNT/PEST0059, 2013, p.4.
- Jonas ZADI, *La question de la bonne gouvernance et des réalités sociopolitiques en Afrique : le cas de la Côte d'Ivoire*, Thèse. Université Paris-Est, 2013. Français NNT/PEST0059, 2013.