

**DEFIS DE DEVELOPPEMENT, GOUVERNANCE POLITIQUE ET
ORIENTATION DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE
(CAS DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO DE 2006 A
2022)**

**CHALLENGES OF DEVELOPMENT, POLITICAL GOVERNANCE AND
ORIENTATION OF THE FISCAL POLICY
(CASE OF THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO OF 2006 TO 2022)**

LUKWASA Ndembe Daddy

Enseignant chercheur

Institut Supérieur de Statistique de Kinshasa (ISS-KIN)

République Démocratique du Congo

lukwasadaddy@gmail.com

Date de soumission : 19/05/2023

Date d'acceptation : 20/07/2023

Pour citer cet article :

LUKWASA Ndembe D. (2023). « Défis de développement, gouvernance politique et orientation de la politique budgétaire, cas de la République Démocratique du Congo de 2006 à 2022 », Revue Française d'Economie et de Gestion « Volume 4 : Numéro 7 » pp :426 – 445.

Author(s) agree that this article remain permanently open access under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0 International License



Résumé

Le comportement des déficits budgétaires au cours des quinze dernières années en République Démocratique du Congo, dans un contexte des défis de développement majeurs et de chocs sur l'économie suscite à s'interroger sur l'orientation de la politique budgétaire du gouvernement si elle est voulue ou subie, et sur son efficacité par rapport au cycle économique. En procédant par correction du solde budgétaire observé des variations conjoncturelles, l'écart de production et par des élasticités de l'activité par rapport aux dépenses du gouvernement, l'étude conclue que la politique budgétaire a été de plus en plus expansionniste, procyclique mais à faible effet sur l'activité au cours de la période 2006 à 2022.

Mots clés : Dépenses publiques, politique budgétaire, solde budgétaire, écart de production, cyclicité.

Abstract

The pattern of budget deficits over the last fifteen years in the Democratic Republic of Congo, against a backdrop of major development challenges and shocks to the economy, raises questions about the direction of the government's fiscal policy, whether it is deliberate or imposed, and its effectiveness in relation to the economic cycle. By adjusting budget balances for cyclical variations, the output gap and the elasticity of activity in relation to government spending, the study concludes that fiscal policy in the Democratic Republic of Congo has been increasingly expansionary, procyclical but with little effect on activities over the period 2006 to 2022.

Keywords : Public expenditure, fiscal policy, budget balance, output gap, cyclicity.

1. Introduction : contexte, problématique et objectifs de l'étude

La République Démocratique du Congo est classée parmi les pays pauvres dans le monde avec des défis de développement énormes et des défis sécuritaires et politiques marqués notamment par des insuffisances en infrastructures (sanitaires, énergétiques, routières, aéroportuaires, etc.), des guerres à répétition surtout dans sa partie Est et des crises socio-politiques, plombant ainsi ses perspectives de développement et ce, en dépit de sa richesse en ressources naturelles.

Au lendemain de l'indépendance le 30 juin 1960, les désaccords entre la classe politique ont débuté, causant notamment sur le plan économique une détérioration de la situation des finances publiques caractérisées par la baisse des recettes et la hausse des dépenses¹. Ces désaccords ont débouché finalement à un coup d'état en 1965 et jetant les bases de la dictature et de la mauvaise gouvernance qui ont gravement affaibli le pays.

En 1990, le pays a amorcé le processus de démocratisation mais dans un esprit des grognes sociales et dans un contexte économique morose, ne permettant pas son développement socio-économique mais par contre, ont accéléré sa ruine à travers notamment les pillages de 1991 et 1992. Les tensions politiques internes et la pression de la population face à une pauvreté galopante et une situation économique et financière désagréable, se sont exacerbées et ont ouvert la voie à une révolution en 1997, dite « guerre de libération », redonnant l'espoir d'une résilience socio-économique et de développement.

Cependant, cet espoir n'aurait été que de courte durée. Au lendemain du changement du régime, les crises politiques et sécuritaires se sont multipliées. Cette situation a perduré jusqu'en 2006, date à laquelle le pays a eu la constitution de la 3^{ème} République et, les institutions issues des élections ont été la mise en place. Cette année ouvre donc la voie à une certaine stabilité politique évaluée par la tenue de trois cycles électoraux, en dépit de quelques crises post-électorales qui les ont émaillées.

L'année 2006 aura donc permis au pays de renouer avec la volonté de relancer le développement socio-économique, à travers notamment la mise en place d'une stratégie nationale de développement, à savoir le Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCRPI).

Avec un taux de croissance économique en 2006 de 5,3%, une inflation de 21,3%, un niveau de pauvreté de 71%, une précarité de la situation sociale et un faible niveau et qualité des

¹ République Démocratique du Congo, bilan 1965-1970

infrastructures², sept gouvernements se sont succédés depuis cette date jusqu'à ce jour avec comme objectif commun le relèvement des défis socio-économiques :

- le gouvernement Gizenga (2007-2008). Ce gouvernement est investi en 2007 et a adossé son programme sur le DSCR P I couvrant la période de 2006 à 2010. Il s'est résolu d'accélérer la croissance et de réduire la pauvreté en vue de permettre l'accès de la population aux services sociaux de base.
- le gouvernement Muzito (2008-2012). Ce gouvernement était sous-tendu par cinq axes majeurs, notamment l'accélération de grands travaux de « cinq chantiers de la République » et l'amélioration des conditions salariales et de vie de la population.
- le gouvernement Matata (2012-2016). Ce gouvernement a bâti son action autour de six objectifs, dont poursuivre la construction et la modernisation des infrastructures de base et améliorer le cadre et les conditions de vie des populations.
- le gouvernement Badibanga (2016-2017). Ce gouvernement s'était fixé comme objectifs de consolider la cohésion nationale, d'organiser les élections prévues en 2016 et de répondre à la crise économique et sociale.
- le gouvernement Tshibala (2017-2019). Ce gouvernement avait pour mission d'œuvrer pour l'organisation des élections crédibles, libres, transparentes et apaisées dans les délais convenus, arrêter la dégradation de la situation économique du pays, améliorer les conditions de vie de la population et restaurer la sécurité des personnes et de leurs biens sur l'ensemble du territoire national.
- le gouvernement Ilunga Ilukamba (2019-2020). Le programme de ce gouvernement s'est adossé sur le PNSD 2019-2023. Il comprenait 15 piliers visant notamment la pacification du pays, la modernisation des infrastructures de base, l'amélioration des conditions sociales des populations, le développement des secteurs de l'eau et de l'électricité et la lutte contre la pauvreté.
- le gouvernement Sama Lukonde (2021 à ce jour). Il s'inscrit dans la poursuite des actions non exécutées du gouvernement précédant et dans l'atteinte des objectifs du PNSD³ 2019-2023, à travers 15 piliers et 343 actions.

La lecture des intentions de ces gouvernements au regard de leurs programmes respectifs sus-résumés fait ressortir des objectifs communs celui de réduire la pauvreté. Par ailleurs, ces

² Comité permanent de cadrage macro-économique et DSCR P.

³ Plan National Stratégique de Développement

derniers devraient contribuer à atteindre les ODD⁴ visant à réduire sensiblement la pauvreté d'ici 2030, auxquels le pays avait souscrit comme les autres pays du monde.

Ces gouvernements devraient également contribuer à la mise en œuvre de plusieurs autres projets/programmes initiés sur la période visant la mise en place de plusieurs infrastructures dans le même but de réduire la pauvreté, parmi lesquels (i) la révolution de la modernité, (ii) les cinq chantiers, (iii) le Programme présidentiel accéléré de lutte contre la pauvreté et les inégalités, (iv) le Programme de 100 jours et (v) le Programme de développement local à la base des 145 territoires (PDL).

La mise en œuvre de ces cadres et programmes de développement a appelé et continue à appeler des coûts importants dépassant la capacité de mobilisation des recettes domestiques et ne permettant pas leur financement total malgré les progrès dans la mobilisation des recettes.

En effet, la politique fiscale et douanière menée ces quinze dernières années consistant notamment à la revisitation du code minier, l'élargissement de l'assiette fiscale, le relèvement des taux d'imposition, à l'initiation des réformes dans l'administration fiscale et à l'intensification du contrôle, ont amélioré globalement le comportement de la pression fiscale, mais laisse toutefois transparaître des gaps dans la réponse aux besoins de développement.

La pression fiscale⁵ qui était de 9,4% entre 2006 et 2020, est passée à 12,3% entre 2011 et 2015 et à 8,3% entre 2016 et 2020 avant d'atteindre 10,5% en 2021 et 14,2% en 2022, mais n'a pas pu financer globalement le DSCR II et le PNSD, alors que le financement des investissements prévus dans ces plans de développement nécessitait respectivement un cadrage budgétaire d'environ 19% du PIB et 14,1% du PIB en moyenne (Ministère du Plan, 2011 et 2019). Ce niveau de pression fiscale pouvait atteindre 23% du PIB hors ressources naturelles si tout le potentiel fiscal du pays était utilisé (Caldeira et al., 2019, p.7).

Au regard de ce qui précède, la gestion des finances publiques au cours de la période 2006-2022 ne pouvait donner lieu qu'à des augmentations des déficits budgétaires si le gouvernement s'en tenait à conformer strictement son action aux cadres programmatiques et tenant compte des dépenses de consommation de l'Administration.

Dans un contexte socio-économique, sanitaire et politico-sécuritaire marqué principalement par la crise financière internationale (2008/2009), le choc des cours des produits miniers et pétroliers (2016 et 2018), la survenue de la Covid-19 (2020) et l'exacerbation de la guerre à la

⁴ Objectifs de développement durable

⁵ CPCM, Tableaux des opérations financières de l'Etat 2006-2022

partie Est du pays sous l'agression du M23⁶ (2021 à ce jour), les soldes budgétaires devraient faire l'objet d'une évaluation en vue de distinguer leurs origines voulues ou subies par les gouvernements et d'apprécier l'impact des mesures relevant des actions discrétionnaires des gouvernements sur ces derniers.

La présente étude s'inscrit dans cette démarche. Elle se veut contribuer à la formulation et à l'orientation des politiques macroéconomiques idoines. Contrairement aux autres études de mesure de la politique budgétaire en RDC (Moto et Sumata, 2022), celle-ci aborde la question en utilisant le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles associé à la production potentielle et les multiplicateurs budgétaires, à l'instar notamment des travaux du Fonds Monétaire International (Bruno, 2000, p.32), de Bobbo (2016) et de Combes et Mustea (2014). De manière spécifique, l'étude se propose d' :

- analyser la performance des finances publiques au cours de la période 2006 à 2022 ;
- évaluer la politique budgétaire nette du gouvernement au cours de cette même période ;
- analyser le comportement de la politique budgétaire en rapport avec le cycle économique.

Elle se structure en 4 points. Après avoir contextualisé l'étude et posé la problématique au point 1, l'étude fait, au deuxième point, une brève revue de la littérature sur les études empiriques sur la politique budgétaire et de son impact sur les variables économiques. L'approche méthodologique retenue pour évaluer l'orientation de la politique budgétaire et la présentation des résultats de l'étude font l'objet des points 3 et 4. L'étude se termine par une conclusion.

2. Revue de la littérature sélective sur les études empiriques sur la politique budgétaire

L'augmentation des déficits publics dans la plupart des Etats suscite et continue à susciter l'intérêt de l'analyse de la politique budgétaire et de ses effets sur la croissance économique. En France, à partir des 1970, l'augmentation des déficits budgétaires a suscité des interprétations souvent divergentes, ce qui a donné lieu à la proposition des indicateurs qui ont permis de distinguer la source de ces déficits et d'apprécier l'impact des mesures qui relèvent de l'action autonome de l'Etat (de Boissieu et Gubian, 1984).

En effet, de Boissieu et Gubian (1984, p.90) ont mis en évidence deux types d'indicateurs de mesure de la politique budgétaire dans le cas de la France pour la période 1975-1982 : (i) les indicateurs d'action délibérée (qui ventilent dans les variables budgétaires et fiscales, ce qui résulte des mesures discrétionnaires de l'Etat et de la conjoncture) et (ii) les indicateurs d'impact (qui s'appuie sur des modèles économétriques). Il en ressortait des évolutions de la politique

⁶ Mouvement du 23 mars, un mouvement rebelle en RDC qui sévit à la Province de Nord-Kivu à la partie Est.

budgétaire et fiscale dans un sens expansif en 1975 et 1981-1982 et dans un sens restrictif en 1976 et 1977.

Dans la zone euro, où les pays membres ont abandonné leur politique monétaire au profit de la BCE (Banque Centrale Européenne), la régulation de l'activité nationale est désormais dévolue à la politique budgétaire (Espinoza, 2007, p.1). C'est ce qui a suscité l'intérêt de l'auteur de réfléchir sur la capacité des stabilisateurs automatiques d'atténuer les effets des chocs conjoncturels sur l'économie française. Selon ce dernier, les politiques budgétaires discrétionnaires, qui peuvent aussi avoir pour ambition de stabiliser l'économie, poserait des problèmes de trois ordres : (i) la difficulté du diagnostic conjoncturel, (ii) les délais de mise en place des politiques et (iii) l'irréversibilité des mesures.

Ainsi, Espinoza (2007) estime que les impulsions discrétionnaires seraient inappropriées pour contrer les événements conjoncturels et ne devraient participer qu'aux changements structurels de l'économie. Les conclusions de ses travaux mettent en évidence la taxe sur la valeur ajoutée, les impôts sur la production et les allocations de chômage comme les postes les plus stabilisants en France. Il estime par ailleurs que si les finances publiques sont bénéfiques après une hausse de la productivité, elles auraient aggravé de 10% la volatilité de l'activité due aux variations des cours du pétrole entre 1990 et 2000.

Bruno (2020) s'est intéressé sur la mesure de l'orientation budgétaire en Europe. L'auteur met en évidence l'importance de la conjoncture économique dans le solde budgétaire observé mais fustige par conséquent la mesure du solde structurel par le PIB potentiel utilisé généralement par le FMI. Selon ce dernier, la production potentielle n'est pas une grandeur observable. Sur le plan théorique, l'auteur estime que la notion de croissance potentielle n'est valable que dans un contexte économique keynésien avec une courbe de Phillips augmentée et qu'en dehors de ce contexte, cette notion est peu claire. L'auteur propose de ce fait une décomposition du solde primaire qui n'est pas soumise à la contrainte du PIB potentiel.

Ainsi, dans son étude menée précisément sur l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni à partir des données annuelles de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), Bruno (2020, p.32) fait usage du solde primaire permanent évalué à partir d'un modèle vectoriel autorégressif composé du produit réel et du solde budgétaire primaire en pourcentage du produit réel. L'auteur aboutit à la conclusion selon que le solde permanent a été constant au cours du temps, ce qui implique le respect d'une règle budgétaire par les pays concernés. L'auteur conclut dans ce cas que les chocs à l'origine des fluctuations du solde budgétaire sont de nature transitoire.

Girard et Biau (2005) se sont intéressés à l'impact de la politique budgétaire sur l'activité économique en France. Comme Bruno (2020), cette étude a utilisé une approche « VAR structurel » sur une série de 1978 à 2003 de cinq principales variables, à savoir les recettes, les dépenses, le PIB, le niveau de prix et le taux d'intérêt. L'étude a attesté l'efficacité de la politique budgétaire à court terme, selon qu'un choc structurel de 1 euro sur les dépenses, a un impact significativement 1,4 euro sur l'activité économique.

Mills et Quinet (1992) ont fait une analyse empirique de l'impact des dépenses publiques sur la croissance. Leur étude s'est orientée dans trois directions : (i) la recherche de liens de causalité, au sens économétrique du terme, entre dépenses publiques et revenu, (ii) l'analyse en coupe transversale reliant pour un ensemble de pays la part moyenne des dépenses dans la richesse nationale au revenu par tête et (iii) l'estimation sur les séries chronologiques de fonctions de production augmentées du capital public. Ils aboutissent à la conclusion selon que les deux premières méthodes ne permettent pas de mettre correctement en évidence le rôle éventuel des dépenses publiques dans l'amélioration du revenu par tête.

Les effets de la politique budgétaire sur les variables macro-économiques ont été prouvés également dans les travaux de Jelassi et Essid (2012). Dans leur étude sur les variables budgétaires et économiques de Tunisie et basée sur un modèle VAR et sur les tests de causalité de Granger, ces derniers ont attribué le niveau faible et stable de l'inflation à une politique budgétaire dominante et une politique monétaire qui ciblait le taux d'intérêt.

Dans le même ordre d'idées, Bobbo (2016) s'est proposé de mettre en évidence les liens entre la dynamique budgétaire des pays africains et les régimes de change auxquels ils appartiennent. Sur un échantillon de 34 pays africains sur la période 1980-2012, l'étude conclue à deux principaux résultats : (1) en régimes de change fixe et intermédiaire, la procyclicité budgétaire est amplifiée et (2) en régime flexible, celle-ci est affaiblie.

Au-delà des effets de la politique budgétaire sur les variables macro-économiques, Ngombi et al. (2023) confirment les effets de cette dernière sur la synchronisation des composantes cycliques de la pauvreté. Sur la base des données des pays de la zone CEMAC⁷ sur la période de 1980 à 2020 et se basant sur le filtre de Hodrick et Prescott, le modèle dynamique à composante inobservable de Stock et Watson et sur les équations simultanées, ces auteurs aboutissent aux résultats selon qu'un accroissement d'une unité de la divergence de la politique budgétaire réduirait la synchronisation des cycles de pauvreté de 0,13 unité dans la zone

⁷ Communauté économique et monétaire des états d'Afrique centrale.

CEMAC. Ils concluent que la politique budgétaire est un facteur de réduction de la synchronisation des cycles de pauvreté dans ces pays.

3. Données et approche méthodologique

3.1 Description de la méthodologie

Les données utilisées dans le cadre de la présente étude proviennent du cadrage macro-économique de 2006 à 2022 renseigné par le Comité permanent de cadrage macro-économique du Ministère du Plan. Cette période, ayant connu plusieurs gouvernements, laisserait transparaître les différents choix hétérogènes des politiques publiques entrepris pour le pays et permettrait donc de mieux apprécier les différentes orientations budgétaires.

L'orientation budgétaire, étant généralement influencée par les variations cycliques, la première démarche consiste à les isoler de toute analyse (Bruno, 2000). En effet, le solde brut est un indicateur ambigu de la politique budgétaire et fiscale, puisqu'il traduit à la fois l'incidence des mesures discrétionnaires dans le domaine budgétaire et fiscal et l'influence de la conjoncture sur le budget (de Boissieu et Gubian, 1984, p.83).

Ainsi, pour évaluer correctement l'orientation de la politique budgétaire, Bruno (2000, p.32) estime qu'il est nécessaire de distinguer dans l'évolution des finances publiques ce qui résulte des actions délibérées des pouvoirs publics en vue de réguler l'activité et ce qui résulte de la conjoncture. De ce qui précède, les soldes budgétaires (SBG) observés au cours de la période 2006 à 2022 est corrigé des variations cycliques.

Cette décomposition est possible par correction des recettes et des dépenses totales observées sur la période au regard de l'inverse de l'écart de production entre les PIB effectifs et les PIB potentiels (Bruno, 2000, p.32), ces derniers représentent l'offre de production qu'une économie est capable de soutenir durablement sans poussée inflationniste (Guyon et Sorbe, 2009, p.6).

La littérature fait mention de trois principales approches pour l'estimer (Bruno, 2000 ; Plane 2008, Ngombi et al., 2023) : (i) la tendance déterministe, (ii) la fonction de production et (iii) le lissage de l'évolution du PIB par le filtre de Hodrick Prescott (HP filtre).

(i) L'approche de tendance déterministe. Cette approche fait usage de la régression linéaire avec la méthode des moindres carrés ordinaires (MCO). La méthode repose sur le postulat que, sur longue période, le PIB observé gravite autour du PIB potentiel et que ce dernier peut être évalué comme la tendance du PIB observé (Bruno, 2000).

(ii) Le filtre de Hodrick Prescott. Cette méthode permet d'éliminer une composante tendancielle stochastique qui évolue lentement dans le temps et qui est indépendante de la

composante cyclique. Le filtre HP suppose que la série du produit (Y) se décompose en un cycle (C) et une tendance (Y*) (Plane, 2008, p.153).

(iii) L'approche par la fonction de production. Cette approche est utilisée par le FMI pour les pays industrialisés (Bruno, 2000, p.33). Elle consiste à mesurer la production potentielle (Y*) à partir de la fonction de production de type Cobb-Douglas par l'expression :

$$Y^* = \alpha \log(N^*) + \beta \log(K^*) + a^*$$

N* et K* sont respectivement le niveau de plein emploi non inflationniste et le stock de capital d'équilibre, a* est un indicateur de progrès technique. Cette méthode d'évaluation de la production potentielle du FMI est complexe car elle nécessite de connaître la population active potentielle, le taux de chômage d'équilibre et le stock de capital d'équilibre. Étant donné que la productivité totale des facteurs n'est pas directement observable, l'estimation de sa tendance présente les mêmes difficultés que l'estimation de la production potentielle (Bruno 2000, p.33). L'approche utilisée dans la présente étude est le HP filtre au regard de ses avantages. Elle est simple à mettre en œuvre et offre la possibilité de l'utiliser sans avoir à prolonger la série initiale (Plane, 2008, p.153). C'est l'approche également adoptée par la Commission européenne (Bruno, 2000 ; Bouthevillain et alii, 2001 cités par Plane, 2008, p.153).

La présente étude s'est servie du logiciel Eviews pour ce faire. Les PIB potentiels obtenus permettent de calculer l'écart de production dont l'inverse sert à corriger les recettes et les dépenses observées des variations cycliques (RCVC et DCVC) desquelles résultent les soldes budgétaires corrigés des variations cycliques (SBCVC) qui mesurent l'orientation budgétaire imputable aux actions discrétionnaires du gouvernement sur la période sous analyse (Bruno, 2000).

L'étude s'intéresse aussi à l'impact de la politique budgétaire menée par les gouvernements sur l'activité économique. A cet effet, il est fait usage des multiplicateurs budgétaires. Ces derniers déterminent l'impact d'un changement exogène d'une variable budgétaire, par exemple les variations des dépenses publiques sur les variations de revenu (Combes et Mustea, 2014, p.18). Dans le cadre de la présente étude, il est utilisé le multiplicateur d'impact et le multiplicateur cumulatif, à l'instar des travaux de Spilimbergo, Symansky et Schindler (2009) ainsi que de Gechert et Will (2012), cités par Combes et Mustea (2014, p.18). Le premier est la réponse immédiate du revenu à l'impulsion budgétaire et le second, la réponse des variations cumulées du revenu aux variations cumulées des dépenses publiques sur une période donnée.

3.2 Equations

Du point de vue mathématique, la description de la méthodologie est traduite au travers des équations ci-après (Plane, 2008, p.153 ; Abou et Melesse, 1992 ; Combes et Mustea, 2014, p.18 ; Giorno et al., 1995, p.205 ; Guyon et Sorbe, 2009) :

1) Production potentielle (Y^*) par le lissage du PIB par HP filtre :

$$\min Y_t^* \sum_{t=0}^{\infty} (Y_t - Y_t^*) + \lambda \sum_{t=2}^{\infty} [(Y_{t+1}^* - Y_t^*) - (Y_t^* - Y_{t-1}^*)]$$

L'objectif visé par ce filtre est d'estimer une tendance du PIB potentiel (Y_t^*) en minimisant les fluctuations de la production (Y_t) autour de cette tendance (Abou et Melesse, 1992, p. 5).

λ est le facteur de pondération qui contrôle le degré de lissage de la courbe de tendance obtenue. Plus il est faible, plus la tendance est proche de la production effective. Plus sa valeur est élevée, moins la tendance est sensible aux fluctuations à court terme de la production effective, la tendance se rapprochant alors, à la limite, de la moyenne du taux de croissance du PIB observé sur l'ensemble de la période d'estimation (Giorno et al., 1995, p.184). Il est fixé habituellement à 1600 dans le cas d'observations trimestrielles et à 100 pour les observations annuelles (Abou et Melesse, 1992, p. 5).

2) Ecart de production (output gap) = $\frac{Y - Y^*}{Y^*}$: Y et Y^* étant respectivement la production réelle (effective) et la production potentielle.

3) Recettes corrigées des variations cycliques ($RCVC_t$) = $R_t * \left(\frac{Y^*}{Y}\right)^\varepsilon$, R_t étant les recettes observées au temps t et ε l'élasticité des recettes par rapport à la production.

4) Dépenses corrigées des variations cycliques ($DCVC_t$) = $D_t * \left(\frac{Y^*}{Y}\right)^\varepsilon$, D_t étant les dépenses observées au temps t et ε l'élasticité des dépenses par rapport à la production.

Le FMI se fonde sur l'hypothèse d'une élasticité égale à 1 pour les recettes et 0 pour les dépenses, ces dernières étant totalement discrétionnaires. Par contre, les calculs de l'OCDE⁸ et de la Commission européenne aboutissent pour des élasticités de l'ordre de 0,4 à 0,6 et une moyenne de 0,5 est souvent utilisée (Bruno, 2000). La présente étude s'aligne sur l'hypothèse des élasticités proposées par le FMI.

⁸ Organisation pour la coopération et le développement économique.

5) Solde budgétaire corrigé des variations cycliques à l'année t ($SBCVC_t$) = $RCVC_t - DCVC_t$

6) Stabilisateurs automatiques = $SBG_t - SBCVC_t$

7) Impulsion budgétaire = $SBCVC_{t+1} - SBCVC_t$

8) Multiplicateur d'impact = $\frac{\Delta Y}{\Delta G}$

9) Multiplicateur cumulatif = $\frac{\sum_{i=0}^N \Delta Y_{t+i}}{\sum_{i=0}^N \Delta G_{t+i}}$

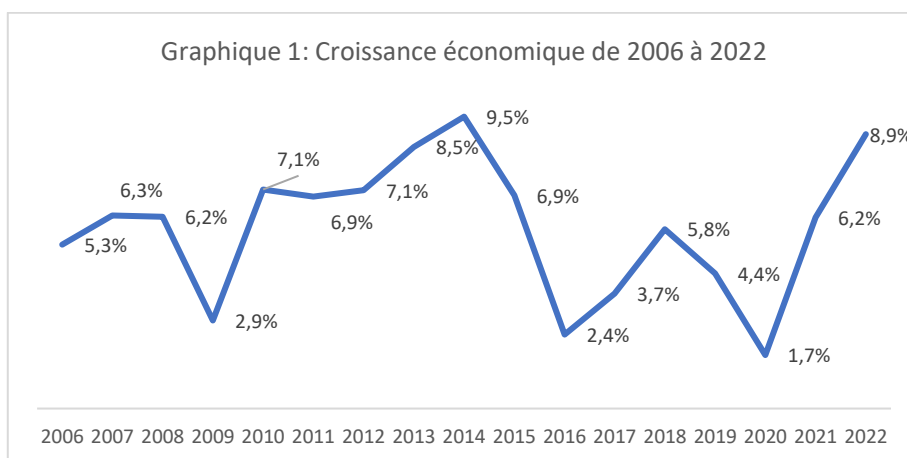
Y et G, étant respectivement la production et les dépenses publiques au temps t.

3. Principaux résultats

3.1 Performance économique et financière

La croissance économique de la République Démocratique du Congo a connu trois chocs majeurs de 2006 à 2022. Les effets de la crise financière internationale en 2008/2009 ont plombé l'activité qui reste essentiellement tirée par le secteur minier dans un contexte de baisse de la demande des produits miniers.

De 5,3% en 2006, l'activité a chuté à 2,9% en 2009. A partir de 2010, la croissance a commencé à se relever atteignant son niveau le plus élevé en 2014 de 9,5% avant de chuter sensiblement en 2016 en raison de la baisse des cours au niveau international des produits pétroliers conduisant même à un collectif budgétaire de suite à l'amenuisement des recettes domestiques. Alors que la croissance commençait à s'affermir après 2016, l'avènement de la Covid-19 et ses effets sur l'activité économique a plombé l'activité en 2020 avec un taux de 1,7%, avant de connaître une résilience à partir de 2021 grâce aux mesures de riposte prises par le gouvernement dans le cadre du Programme multisectoriel d'urgence d'atténuation des impacts de la Covid-19 (PMUAIC).

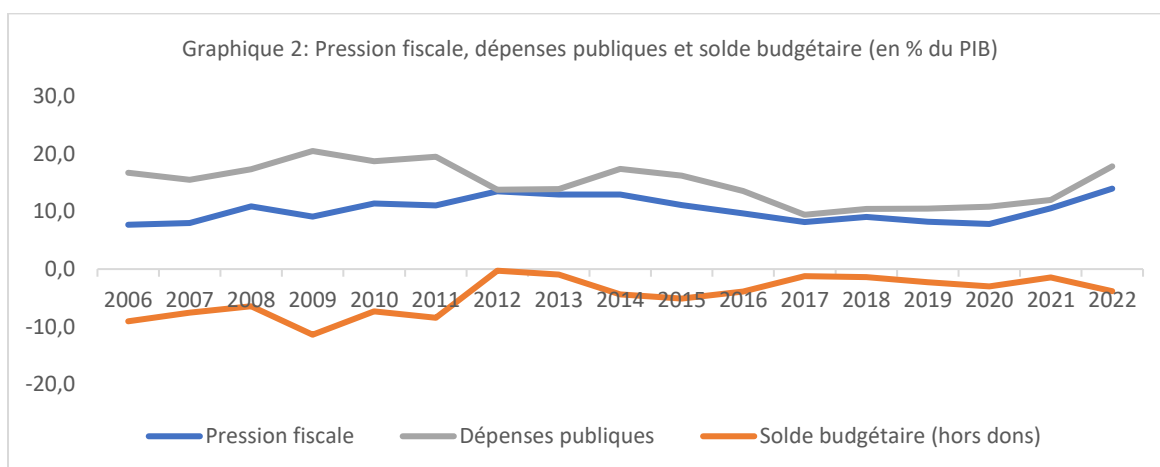


Source : Auteur, sur la base des données du Comité permanent de cadrage macro-économique-RDC

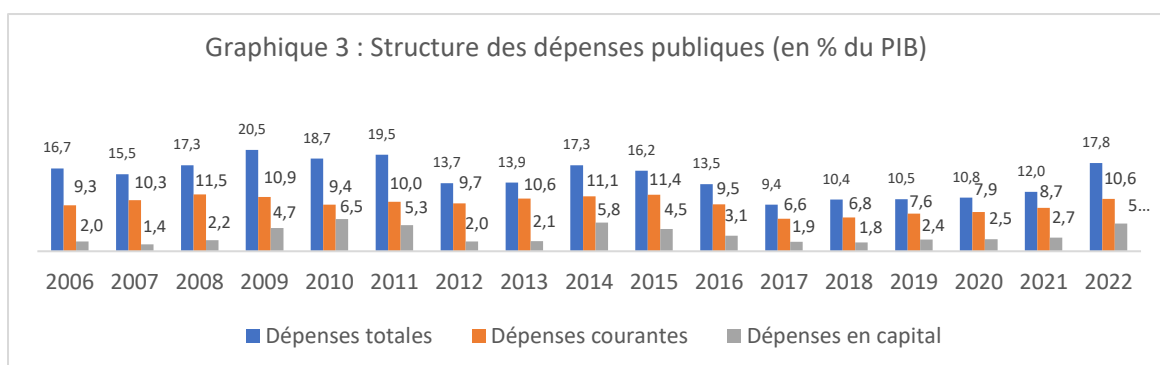
Corolairement à l'évolution de l'activité économique, la mobilisation des recettes domestiques lesquelles du reste, est tributaire de l'activité minière et pétrolière, a connu des chocs surtout en 2020 mais a globalement évolué de façon progressive, grâce aux mesures structurelles qui ont porté notamment sur la revisitation du code miner rehaussant ainsi le niveau de la redevance minière, les réformes de l'Administration fiscale et l'intensification du contrôle des finances publiques.

La pression fiscale qui était de 9,4% entre 2006 et 2010, est passée à 12,3% entre 2011 et 2015 et à 8,3% entre 2016 et 2020 avant d'atteindre 10,5 % en 2021 et 14% en 2022, et n'ont pas pu financer l'ensemble des dépenses publiques.

Les dépenses se sont situées à 18% du PIB entre 2006 et 2010 ; à 16% du PIB entre 2011 et 2015 ; à 11% du PIB entre 2016 et 2020 et à 12% et 18% du PIB en 2021 et 2022. La structure des dépenses reste dominée par les dépenses de consommation, dans un contexte des périodes marquées généralement par des grogues sociales liées aux différentes revendications salariales. Les opérations financières de l'Etat se sont soldées par des déficits tout au long de la période 2006-2022, à hauteur de 5% du PIB en moyenne.



Source : Auteur, sur la base des données du Comité permanent de cadrage macro-économique-RDC.



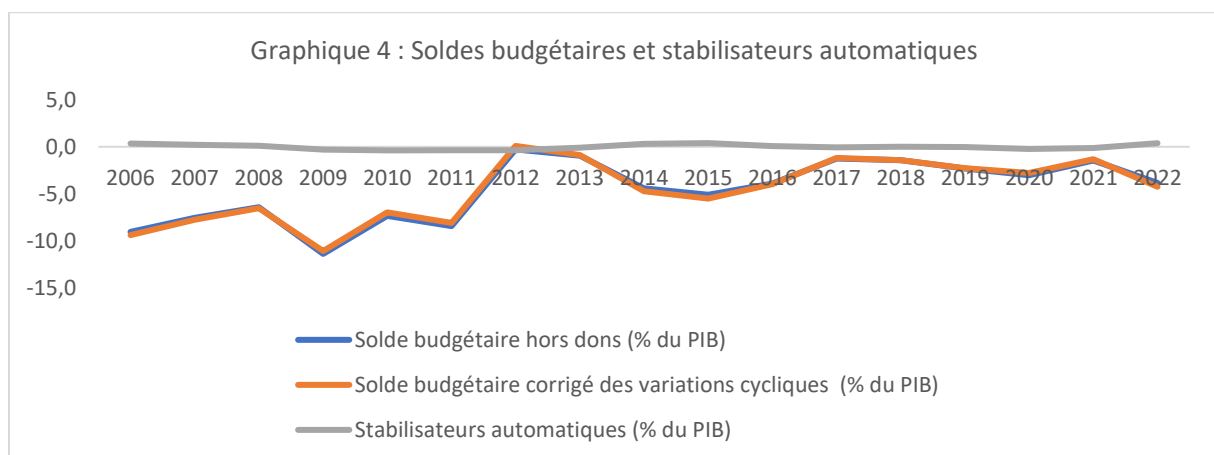
Source : Auteur, sur la base des données du Comité permanent de cadrage macro-économique-RDC.

3.2 Evaluation de la politique budgétaire

3.2.1 Une politique budgétaire expansionniste

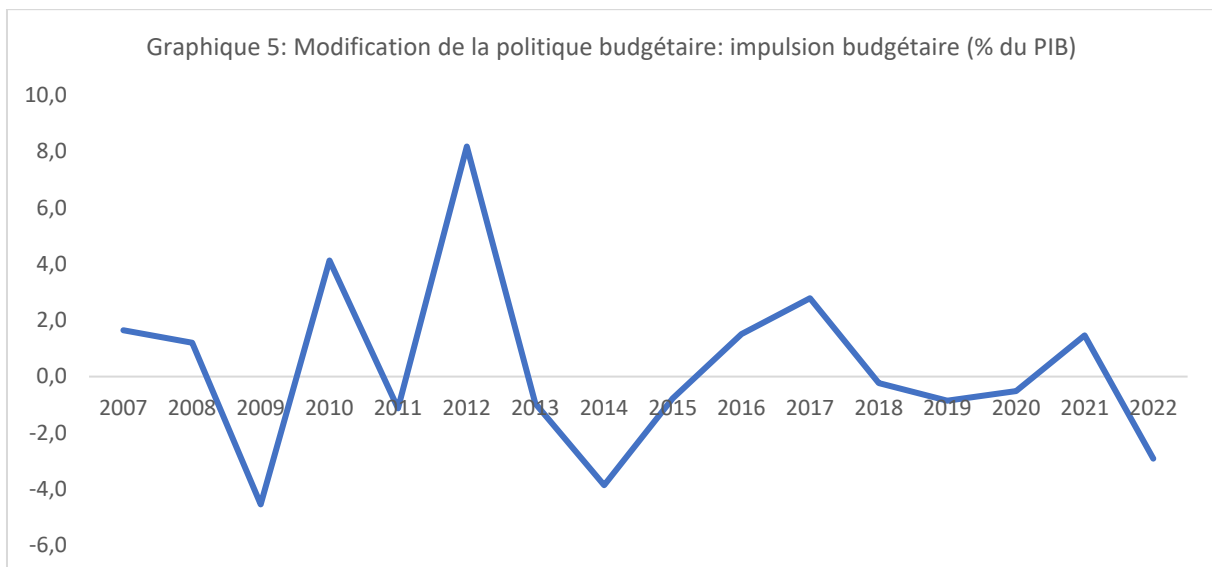
Comme relevé à la méthodologie, l'évaluation de la politique budgétaire devrait passer pour un premier temps par la correction des soldes budgétaires effectifs. Ce qui suppose le redressement des recettes et les dépenses observées sur la période 2006-2022 en faisant intervenir le PIB potentiel obtenu par le lissage du PIB effectif par l'approche de HP filtre effectuée sous le logiciel Eviews.

Le tableau 1 ci-après renseigne les résultats de ces calculs. Il en ressort que le solde budgétaire corrigé des variations cycliques est déficitaire au cours de la période 2006-2022, excepté en 2012 où il est légèrement excédentaire. Ce qui laisse transparaître une politique budgétaire expansionniste au cours de cette période. Elle l'a été plus en 2006, 2009 et 2011. Les déficits observés résultent des actions discrétionnaires voulus par les gouvernements indépendamment de la conjoncture économique, au regard des niveaux quasiment faibles, voire nuls des stabilisateurs automatiques comme le montre le graphique 4 ci-dessous.



Source : Auteur, sur la base des données du Comité permanent de cadrage macro-économique-RDC.

Par ailleurs, au regard de l'indicateur de l'impulsion budgétaire, la politique budgétaire a été plus expansionniste en 2009, 2011, 2013-2015, 2018-2020 et en 2022 comme le montre le graphique 5 ci-dessous. Ceci implique que l'orientation de la politique budgétaire a été modifiée au cours de ces années. En 2009, ce caractère plus expansionniste est justifié dans un contexte de crise financière internationale de 2008 avec ses conséquences sur l'économie du pays. En 2020, le contexte de Covid-19 a poussé le gouvernement à augmenter certaines dépenses, notamment de transfert aux ménages et aux entreprises en vue d'atténuer les effets de la Covid-19 sur l'économie. Pour les autres années, elle a été moins expansionniste.



Source : Auteur, sur la base des données du Comité permanent de cadrage macro-économique-RDC.

3.2.2 Une politique budgétaire procyclique comme la plupart des pays riches en ressources naturelles

L'analyse de la cyclicité de la politique budgétaire permet de mesurer l'ampleur de l'impulsion initiale donnée à la demande globale par les effets nets de la politique budgétaire pendant une période donnée. Elle met en exergue le solde corrigé des variations cycliques et l'écart de production (OCDE, 2003).

L'analyse indique que la production a été au-dessus de son potentiel entre 2006 et 2008 ; entre 2014 et 2016 et en 2022. Et au cours de cette période, la politique budgétaire a été procyclique. Les actions du gouvernement ont accusé une forte augmentation de dépenses. Le solde budgétaire corrigé des variations cycliques a atteint 8% du PIB entre 2006 et 2008 et 5% du PIB entre 2014 et 2016. Les phases procycliques étant définies comme les périodes durant lesquelles les fluctuations des soldes budgétaires corrigés des variations cycliques ont évolué en sens inverse de l'écart de production, c'est-à-dire, vers un excédent dans les phases de récession, et vice versa (OCDE, 2003).

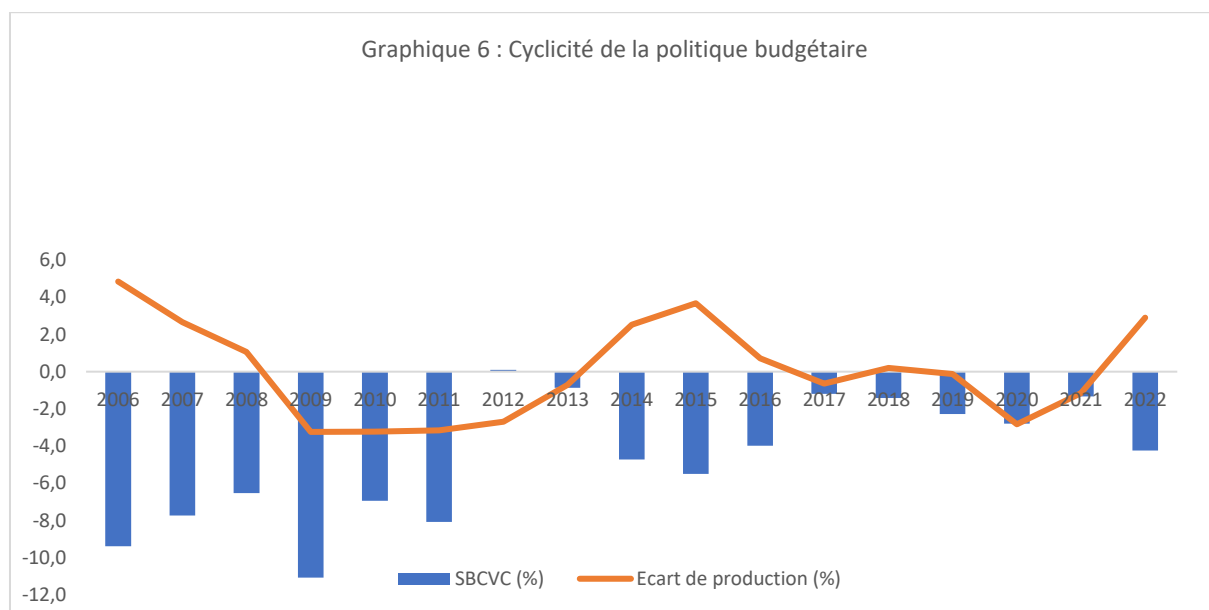
Par contre, entre 2009 et 2013, et entre 2017 et 2021 où la production a été en dessous de son potentiel, la procyclicité n'a pas été totalement observée. On devrait au cours de ces périodes s'attendre à un resserrement budgétaire. Mais, entre 2009 et 2011, le gouvernement a maintenu le niveau de ses dépenses à la hausse. Le déficit a atteint 9% du PIB en moyenne.

En 2012, 2013 et entre 2017 et 2021, le gouvernement a procédé à un resserrement budgétaire. Les déficits observés ont été plus faibles à moins de 2%. En 2012 et 2013, ceci tient de la

discipline observée après l'annulation de la dette consécutive à l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) en juin 2010.

Pour la période 2017 et 2021, la discipline observée est imputable notamment au respect des règles budgétaires (limites des dépenses de rémunération et du déficit budgétaire, etc.) découlant des critères de convergence macro-économique de la Communauté économique des états d'Afrique australe (SADC), du pacte de stabilisation entre le gouvernement et la Banque centrale du Congo (2020) et du programme formel conclu avec le FMI au titre de facilité élargie de crédit (2021).

La tendance générale de ces résultats est observée dans la plupart des pays d'Afrique et particulièrement dans ceux riches en ressources naturelles qui adoptent une politique budgétaire procyclique où les pouvoirs publics optent pour l'augmentation des dépenses publiques, plus particulièrement les dépenses d'investissement au moment où la conjoncture économique est favorable, et pour leur baisse pendant les phases de récession (Moussa, 2019 ; Baddi, 2016 p.81).



Source : Auteur, sur la base des données du Comité permanent de cadrage macro-économique-RDC.

Tableau 1 : PIB potentiel, solde corrigé des variations cycliques, stabilisateurs automatiques et impulsion budgétaire

Variables budgétaires	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Recettes (% PIB)	7,7	8,0	10,9	9,1	11,4	11,0	13,5	12,9	12,9	11,1	9,6	8,2	9,0	8,2	7,8	10,5	14,0
Recettes corrigées des variations cycliques (% du PIB)	7,3	7,8	10,8	9,4	11,8	11,4	13,8	13,0	12,6	10,7	9,6	8,2	9,0	8,2	8,1	10,7	13,6
Dépenses totales (% du PIB)	16,7	15,5	17,3	20,5	18,7	19,5	13,7	13,9	17,3	16,2	13,5	9,4	10,4	10,5	10,8	12,0	17,8
Dépenses totales corrigées des variations cycliques (% du PIB)	16,7	15,5	17,3	20,5	18,7	19,5	13,7	13,9	17,3	16,2	13,5	9,4	10,4	10,5	10,8	12,0	17,8
Solde budgétaire hors dons (% du PIB)	-9,0	-7,5	-6,4	-11,4	-7,3	-8,4	-0,3	-1,0	-4,4	-5,1	-3,9	-1,3	-1,4	-2,3	-3,0	-1,5	-3,8
Solde budgétaire corrigé des variations cycliques (% du PIB)	-9,4	-7,7	-6,5	-11,1	-7,0	-8,1	0,1	-0,9	-4,7	-5,5	-4,0	-1,2	-1,4	-2,3	-2,8	-1,3	-4,2
Impulsion budgétaire (% du PIB)		1,6	1,2	-4,5	4,1	-1,1	8,2	-1,0	-3,9	-0,8	1,5	2,8	-0,2	-0,9	-0,5	1,5	-2,9
Stabilisateurs automatiques (% du PIB)	0,4	0,2	0,1	-0,3	-0,4	-0,4	-0,1	0,3	0,4	0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,2	-0,1	0,4	
Taux de croissance économique (%)	5,3	6,3	6,2	2,9	7,1	6,9	7,1	8,5	9,5	6,9	2,4	3,7	5,8	4,4	1,7	6,2	8,9
PIB effectifs (milliards de FC)	5972	6346	6741	6933	7426	7936	8499	9220	10093	10791	11050	11462	12129	12661	12880	13679	14848
PIB potentiel (milliards de FC)	5696	6181	6670	7165	7673	8196	8734	9285	9845	10408	10971	11536	12104	12677	13255	13839	14428
Ecart de production (%)	4,8	2,7	1,1	-3,2	-3,2	-3,2	-2,7	-0,7	2,5	3,7	0,7	-0,6	0,2	-0,1	-2,8	-1,2	2,9

Source : Auteur, sur la base des données du Comité permanent de cadrage macro-économique-RDC.

3.3.3 Une politique budgétaire à faible effet positif sur l'activité

Ce point examine les effets du changement de la politique budgétaire en termes de dépenses prises par le gouvernement sur l'activité économique. Il est fait usage des multiplicateurs budgétaires pour ce faire. Le tableau 2 ci-dessous présente leur calcul.

Trois cas de figures sont à constater pour le cas de la RDC en ce qui concerne les multiplicateurs d'impact : (i) ils sont compris entre 0 et 1 de 2007 à 2011, de 2013 à 2014 et de 2018 à 2022, (ii) ils sont négatifs en 2012, 2015 et 2016 et (iii) ils sont supérieurs à 1 en 2017.

Se référant aux travaux de Girard et Biau (2005), ces niveaux des multiplicateurs impliquent que les dépenses publiques ont eu peu d'effet positif sur l'activité économique. En effet, en 2007 à 2011, un choc structurel de 1.000 FC sur les dépenses a induit une augmentation de la production largement inférieure à 1000 FC, soit à 240 FC en moyenne et a entraîné un effet d'éviction sur la demande du secteur privé.

A partir de 2012 jusqu'en 2016, les effets des dépenses ont été soit très défavorables à l'activité où la production a baissé au regard des signes négatifs des multiplicateurs (2012, 2015 et 2016) ou ont agi faiblement sur elle, au regard des multiplicateurs qui redevenaient positifs (2013 et 2014).

Les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ont une politique budgétaire de relance à un effet expansif à court terme, mais récessif à moyen terme (Agnelo et al., 2013), cités par Combes et Mustea (2014, p.28). Les résultats des années 2012, 2015 et 2016 pourraient rentrer dans cette théorie.

C'est seulement en 2017 où les dépenses ont eu un effet satisfaisant sur l'activité avant de revenir à la situation initiale de 2018 à 2022. En 2017, avec un multiplicateur de 1,16, le choc de la dépense a entraîné une augmentation du PIB de près de 1.200 FC, avec donc une impulsion du secteur privé. Par ailleurs, les multiplicateurs cumulatifs laissent transparaître des effets aussi

faibles des actions discrétionnaires du gouvernement sur l'activité au terme d'une certaine période, comme le montre le tableau 2 ci-dessous.

Cette situation laisse interroger sur la qualité de la dépense. Comme l'a montré le graphique 3 ci-dessus, la structure de la dépense reste dominée par les dépenses de consommation qui ne boostent pas l'activité.

Tableau 2 : Calcul des multiplicateurs d'impact et cumulatifs

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Variation des dépenses	0,19	0,43	0,61	0,18	0,27	-0,20	0,12	0,38	-0,01	-0,11	0,03	0,53	0,11	0,09	0,35	0,78
Variation du PIB	0,06	0,06	0,03	0,07	0,07	0,07	0,08	0,09	0,07	0,02	0,04	0,06	0,04	0,02	0,06	0,09
Multiplicateur d'impact	0,34	0,15	0,05	0,39	0,26	-0,35	0,68	0,25	-5,97	-0,22	1,16	0,11	0,38	0,19	0,18	0,11
Multiplicateur cumulatif 1				0,16					0,69					0,27		0,13
Multiplicateur cumulatif 2																0,25

Source : Auteur, sur la base des données du Comité permanent de cadrage macro-économique-RDC.

Conclusion

L'analyse de la politique budgétaire en RDC au cours de la période 2006-2022 laisse transparaître une politique expansionniste, procyclique et à faible effet positif sur l'activité économique. A partir du moment l'espace budgétaire est limité au regard du comportement de la pression fiscale et que celui-ci finance en grande partie les dépenses de consommation, à politique inchangée, le relèvement des défis de développement reste hypothétique dans le long terme.

A défaut d'une politique budgétaire élargissant les ressources domestiques, l'amélioration de la qualité et de la structure de la dépense privilégiant les dépenses en capital reste un préalable pour résorber les défis de développement et soutenir la croissance.

Bibliographie

1. Abou N. et Melesse F. (1992). Evaluation du PIB potentiel et de l'écart de production de UEMOA, document d'études et de recherche n° DER/12/04, BCEAO pp.374
2. Baddi H. (2016). Les déterminants de la cyclicité de la politique budgétaire in Critique économique n° 34, pp 81-101.
3. Bobbo, A. (2016). Régime de change et cyclicité budgétaire dans les pays africains. L'actualité économique, 92(3), pp. 515–544.
4. Bruno C. (2000-5). Les déficits publics en Europe : suggestions pour un nouvel indicateur de l'orientation de la politique budgétaire in Économie & prévision, n°146, pp. 31-41.
5. Caldeira E. et al. (2019-4), Effort fiscal en Afrique subsaharienne : les résultats d'une nouvelle base des données in revue d'économie du développement, vol.27, n°4, éd. De Boeck supérieur, pp. 5 à 51.

6. Combes J.-L. et Mustea L. (2014-3). Une analyse des multiplicateurs budgétaires : quelles leçons pour les pays en développements et émergents ? in *Monde en développement*, n°167, éd. De Boeck supérieur pp. 17 à 33.
7. de Boissieu C. et Gubian A. (1984). Les indicateurs de la politique budgétaire et fiscale in *Observatoires et diagnostics économiques : revue de l'OFCE*, n°9, pp. 81-124.
8. Espinoza R. (2007-1). Les stabilisateurs automatiques en France In *Économie & prévision*, n°177, pp. 1-17.
9. Giorno C. et al. (1995-1). Production potentielle, écarts de production et soldes budgétaires structurels, *Revue économique de l'OCDE*, n° 24, pp 180-223.
10. Girard E. et Biau O. (2005-3-5). Politique budgétaire et dynamique économique en France : l'approche VAR structurel In : *Économie & prévision*, n°169-171, pp. 1-23.
11. Guyon T. et Sorbe S. (2009). Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques, document de travail de la Direction générale du Trésor et de la politique économique (France), n°13, pp 34.
12. Jelassi, M. et Essid, L. (2012). Le niveau des prix en Tunisie est-il déterminé par la politique budgétaire ? *L'Actualité économique*, 88(2), 231–256.
13. Ministère du Plan-RDC, Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté I, 2006-2010, juillet 2006.
14. Ministère du Plan-RDC, Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté II 2011-2015, Vol.1, Octobre 2011.
15. Ministère du Plan-RDC, Plan National Stratégique de Développement 2019-2023, 2019.
16. Mills P. et Quinet A. (1992). Dépenses publiques et croissance in *Revue française d'économie*, volume 7, n°3, pp. 29-60.
17. Moto Kosarade J. et Sumata C. (2022). Evaluation de la politique budgétaire en République Démocratique du Congo » *Revue Française d'Économie et de Gestion* Volume 3 : numéro 7, pp 382–407.
18. Moussa O. (2019). La cyclicité de la politique budgétaire des pays d'Afrique, mémoire, Université de Sherbrooke, inédit.
19. Ngombi A. et al. (2023). Effets de la politique budgétaire sur la synchronisation de la cyclicité de la pauvreté dans la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, *Revue Française d'Économie et de Gestion*, Vol. 4, n°4, pp : 436 – 455.

20. OCDE, (2003-2). Cyclicité de la politique budgétaire : le rôle de la dette, des institutions et des contraintes budgétaires in Perspectives économiques de l'OCDE, n° 74, pp 153 à 172.
21. Plane P. et al. (2008-5). La politique budgétaire et ses effets de seuil sur l'activité en Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) in : Économie & prévision, n°186, Économie du développement et de la transition, pp. 145-162.
22. RDC, Programmes des gouvernements de la République.