

Défis de la politique budgétaire de la République  
Démocratique du Congo en matière de stabilité  
conjoncturelle

LUWANSANGU MUHETA Paul, Université de Kinshasa, RDC

ISSN : 2509-0399

Reçu le : 13 mars 2022

Date de mise en ligne : 30 septembre 2022

Évalué le : 09 juin 2022

Pagination : 71-92

Accepté le : 03 septembre 2022

---

**Référence**

LUWANSANGU MUHETA, P., «Défis de la politique budgétaire de la République Démocratique du Congo en matière de stabilité conjoncturelle», *Revue "Repères et Perspectives Économiques"* [En ligne], Vol. 6, N° 2 / septembre 2022, mis en ligne le 30 septembre 2022.

## Challenges of the Democratic Republic of Congo's fiscal policy in terms of economic stability

### Abstract

The objective of this article is to determine to what extent the budgetary policy of the Democratic Republic of Congo contributed to the stabilization or destabilization of economic activity during the period 1967-2019. In other words, it is a question of determining whether Congolese fiscal policy was procyclical, countercyclical or acyclical during this period. It is also a question of identifying the factors likely to explain and positively influence these developments.

To determine the Congolese budgetary orientation, we estimated a multiple linear regression model which relates the behavior of the budgetary policy captured by the structural budgetary balance ( $SS_1_t$ ), dependent variable and the output gap ( $GO_t$ ) as a percentage of GDP, the structural budget balance of the previous period ( $SS_1_{t-1}$ ), the public debt as a percentage of GDP (DP) as well as other components of public expenditure (ADBS: Other Expenditure on Goods and Services, DRE: Remuneration Expenditure and DK: Capital Expenditure) all shifted to one degree and decided as independent variables of the model over a study period from 1967 and 2019.

We sought to determine the sign and size of  $\alpha_1$  associated with ( $GO_t$ ) to determine whether Congolese discretionary fiscal policy is countercyclical ( $\alpha_1 > 0$ ), procyclical ( $\alpha_1 < 0$ ) or acyclical ( $\alpha_1 = 0$ ). In addition, we sought to clarify whether this cyclicity is asymmetric by introducing the “dummy” variables at ( $GO_t$ ), variable 1 for periods of expansion  $EPE_t$  and 0 for periods of recession ( $EPR_t$ ). So that the symmetric fiscal cyclicity if  $\alpha_1$  and  $\alpha_2$  are significant and have the same signs. Otherwise, the cyclicity is asymmetric. To do this, the article proceeds by the econometric method ARDL “Auto Regressive Distributed Lag” or “autoregressive models with staggered or distributed delays/ARRE”.

The results of the estimation show that the Congolese discretionary fiscal policy is procyclical, the coefficient  $\alpha_1$  being negative and significant at the 1% level. This procyclicality is symmetric, the coefficients  $\alpha_1$  and  $\alpha_2$  being negative and significant at the 5% level.

This would mean that the DRC's fiscal stance does not change regardless of where the economy is in the cycle.

To identify the explanatory factors of this procyclicality as well as those likely to favor the implementation of a countercyclical fiscal policy, we have analyzed the literature on the subject.

It shows that in the DRC, the pro-cyclical orientation can be explained by the following factors: (i) the will of the prices of mining products (copper and cobalt) which is transmitted to public revenues and expenditures, (ii) weak automatic stabilizers, limited access to financing when exogenous shocks occur and (iii) poor quality of budget discounts. Also, to get out of the trap of procyclicality, the Congolese budgetary authorities will have to make every effort to print a budgetary orientation. This requires the adoption of determined numerical rules to counter budgetary decisions. This budgetary framework should be strengthened by the establishment of independent budgetary institutions and the creation of a macroeconomic stabilization fund.

**Keywords:** Discretionary fiscal policy, procyclical fiscal stance; countercyclical; fiscal rules; independent fiscal institutions.

**JEL classification :** B22 ; B23 ; C1 ; E13 ; E32 ; Q32

## Résumé

L'objectif du présent article est de déterminer si la politique budgétaire congolaise a été procyclique, contracyclique ou acyclique durant la période 1967-2019 et d'identifier les facteurs susceptibles d'expliquer et d'influencer positivement cette cyclicité. Pour ce faire, nous avons procédé à l'estimation, par la méthode MCO d'un modèle de régression linéaire multiple qui met en relation le solde budgétaire structurel (indicateur de politique budgétaire discrétionnaire) et l'écart de production (indicateur des conditions économiques) et à d'autres agrégats budgétaires.

Les résultats de l'étude montrent que la politique budgétaire discrétionnaire congolaise est globalement procyclique, avec une cyclicité symétrique. Cela s'explique notamment par la volatilité des cours des principaux produits d'exportation du pays, la faiblesse des stabilisateurs automatiques et l'accès limité au financement. Pour éviter cette procyclicité, il faut des règles et institutions budgétaires indépendantes ainsi qu'un fonds de stabilisation macroéconomique.

**Mots-clés :** Politique budgétaire discrétionnaire ; orientation budgétaire procyclique ; contracyclique ; règles budgétaires ; institutions budgétaires indépendantes.

**Classification JEL :** B22 ; B23 ; C1 ; E13 ; E32 ; Q32.

## Introduction

Les pays en développement, particulièrement ceux dont les économies sont tributaires des ressources naturelles ont tendance à enregistrer des fluctuations de l'activité économique plus prononcées que les pays développés. Cette situation est entretenue notamment par la prédominance des politiques budgétaires procycliques, les gouvernements de ces pays ne pouvant résister à la tentation d'augmenter les dépenses en période d'expansion et à les réduire en période de récession (Franckel, 2010). Lorsque ces fluctuations situent l'activité à un niveau supérieur ou inférieur à sa tendance de long terme, elles génèrent des pressions inflationnistes ou déflationnistes.

Pour réduire l'ampleur des fluctuations conjoncturelles et stabiliser l'économie autour de son niveau potentiel, les keynésiens recommandent aux gouvernements de recourir aux instruments budgétaires et d'agir contra-cycliquement au cours du cycle économique. En période de faible croissance, voire de récession, ils devraient assouplir leurs politiques et stimuler la demande par le biais de l'augmentation des dépenses publiques ou de la diminution des impôts. Lorsque l'économie est en surchauffe, les gouvernements devraient au contraire resserrer leurs politiques budgétaires et freiner la demande en réduisant le niveau des dépenses budgétaires ou en augmentant les prélèvements fiscaux.

En République Démocratique du Congo, l'activité économique enregistre d'importantes fluctuations depuis plusieurs décennies. Pour Ngonga (2016) le pays a connu trois phases de récession au cours des périodes 1973-1979, 1981-1982 et 1988-2001. Ces périodes de croissance négative ont été entrecoupées par quatre phases d'expansion, soit de 1967 à 1973 ; 1979 à 1981 ; 1982 à 1988 et de 2001 à 2016. Cette dernière phase, qui est la plus longue, a été marquée par trois périodes de fort ralentissement. D'abord en 2009, avec une croissance du PIB réel qui a baissé à 2,9% venant de 6,2% en 2008. Ensuite, en 2016 attesté par un taux de croissance de 2,4% contre 6,9% en 2015. Et enfin, en 2020 marqué par un taux de croissance économique situé à 1,7%, après avoir enregistré le taux de 4,4% une année plus tôt (Banque Centrale du Congo, 2009 ; 2016 et 2020).

Dans un cas comme dans l'autre, le ralentissement de l'activité économique a été associé aux chocs exogènes. La baisse des cours des principaux produits d'exportation, que sont le cuivre et le cobalt, a été à l'origine du faible taux de croissance en 2009 et 2016 ; tandis que la pandémie du Covid-19 a ralenti l'activité en 2020.

Cette instabilité de l'économie congolaise soulève les questions suivantes : quelle influence la politique budgétaire congolaise a-t-elle exercé sur ces évolutions de l'activité économique, les a-t-elle atténuées ou exacerbées ? Comment expliquer cette influence ?

L'objectif du présent article est de déterminer dans quelle mesure la politique budgétaire de la République Démocratique du Congo a contribué à la stabilisation ou à la déstabilisation de l'activité économique au cours de la période 1967-2019. En d'autres termes, il s'agit de déterminer si la politique budgétaire congolaise a été procyclique, contracyclique ou acyclique durant cette période. Il s'agit également d'identifier les facteurs susceptibles d'expliquer et d'influencer positivement ces évolutions.

Pour ce faire, l'article procède d'abord à la revue de la littérature sur l'orientation de la politique budgétaire par rapport au cycle. Il décline par la suite, l'approche méthodologique utilisée avant de présenter les résultats obtenus et d'en discuter. L'article discute enfin des

facteurs explicatifs de cette cyclicité et des moyens pouvant permettre d'échapper au piège de l'orientation pro cyclique de la politique budgétaire.

## 1. Revue de littérature

Au plan théorique, le courant keynésien recommande aux gouvernements de recourir aux instruments budgétaires pour réduire l'ampleur des fluctuations conjoncturelles de manière contracyclique. En période de ralentissement de l'activité, voire de récession, ils devraient baisser les impôts ou augmenter les dépenses pour soutenir la demande globale, stimuler l'activité et l'emploi. En revanche, en période d'expansion, les gouvernements devraient augmenter les impôts ou réduire les dépenses publiques pour contenir la demande globale ainsi que la surchauffe<sup>1</sup>.

Cependant, les travaux empiriques mettent en évidence la prédominance des politiques budgétaires procycliques dans la plupart des pays émergents et en développement, contrairement aux pays développés, exacerbant ainsi le cycle économique sous-jacent (Franckel, 2011 ; Jeanneney et Tapsoba, 2011 ; Kanuki et Villafuerta, 2016).

Pour déterminer la cyclicité budgétaire, Taylor (2000, 2009) et Auerbach (2002, 2008) se fondent sur une méthode simple consistant au test économétrique de la relation entre le solde budgétaire structurel (variable expliquée) et le niveau de l'écart de production (variable explicative), par la méthode des moindres carrés ordinaires (MCO). Ils trouvent qu'aux États-Unis la politique budgétaire discrétionnaire a été de plus en plus contracyclique, notamment depuis le début des années 1990.

En ce qui concerne la Zone euro, Huart (2011) teste la relation entre la variation du solde budgétaire primaire structurel et la variation de l'écart de production en estimant par la MCO un modèle dans lequel le solde budgétaire structurel primaire de l'année  $t$  dépend de sa valeur précédente, de la variation de l'écart de production de la période courante et du ratio de la dette publique à la fin de la période précédente. Elle conclut que dans la zone euro depuis 2009, la corrélation est quasi-nulle entre la variation du solde budgétaire structurel primaire et l'écart de production lorsque ce dernier est exprimé en niveau (politique budgétaire discrétionnaire acyclique), mais positive lorsque l'écart de production est exprimé en variation (politique budgétaire contracyclique). Partant de la méthode des moindres carrés ordinaires (MCO), Thornton (2008) montre que la procyclicité est significative et faible dans le cas du Tchad et du Gabon, alors qu'elle est forte pour le cas du Congo et de la Guinée équatoriale.

En ce qui concerne la République Démocratique du Congo, les rares études sur la cyclicité budgétaire aboutissent à des conclusions contradictoires. Se basant sur l'analyse de la corrélation entre les dépenses publiques et la croissance économique, la Banque Mondiale

---

<sup>1</sup> Cette préconisation keynésienne dominante durant les trente glorieuses a permis de maîtriser les pressions inflationnistes et d'améliorer le niveau de production. Toutefois, elle a été remise en cause durant les années 1970 en raison de la hausse des déficits budgétaires et de la dette publique. Les économistes néoclassiques (monétaristes, écoles du cycle réel et des anticipations rationnelles) la considèrent comme inutile, voire nocive pour quatre raisons principales : (i) les récessions peuvent s'autocorriger, (ii) les longs délais de mise en œuvre et l'incertitude qui entourent les mesures budgétaires, (iii) les contraintes institutionnelles qui nuisent à l'efficacité de la politique budgétaire, et (iv) l'irréversibilité des décisions en matière budgétaire (Cimadomo, 2005). Pour sa part, Barro (1974) estime qu'une politique budgétaire optimale doit être neutre en vue de laisser jouer pleinement les stabilisateurs automatiques dont l'action est par nature contracyclique, ce qui permet de réduire l'écart entre le niveau auquel s'établit l'activité et son niveau potentiel, c'est-à-dire l'ampleur des fluctuations de l'activité.

(2015) trouve que la dépense publique est essentiellement procyclique en RDC, à savoir qu'elle évolue dans le même sens à la fois que le PIB et les revenus. Ainsi, il n'existe pas de politique de relance par le budget en période de ralentissement, ni d'initiative pour contenir une surchauffe éventuelle et donc d'épargne en cas d'augmentation rapide des cours des matières premières. En revanche, Kanuki et Villafuerta (2016) estiment que la politique budgétaire de la RDC a été contracyclique sur la période 2000-2004, 2005-2008 et en 2009. Ils se fondent sur deux ensembles de régressions par la méthode des Moindres Carrés Ordinaire (MCO) en données de panel.

Quelles sont les causes de cette procyclicité et comment la contrer ?

Pour ce qui est des facteurs explicatifs, la procyclicité budgétaire est due à une plus grande volatilité économique qui accroît la probabilité que les prévisions de recettes et de dépenses publiques soient erronées (Coricelli et Ercolani, 2002 ; Lane, 2003 ; Debrun et al., 2004 ; Manasse, 2006). Selon Calvo et al., (2003) dans les pays émergents, la procyclicité budgétaire est due à la réduction de l'accès aux marchés financiers. Pour eux, l'arrêt des flux des capitaux peut être perçu comme une perte d'accès aux marchés du crédit. Cela est confirmé par Reinhart et Rinhart (2008). Ils estiment que le manque d'accès au marché des capitaux durant les périodes d'instabilité limite nécessairement la capacité de l'Etat de conduire des politiques contracycliques.

Quant aux mesures devant favoriser une orientation contracyclique, Manasse (2006) et Agenor (2015) estiment que ces pays doivent mettre en place des règles budgétaires et mettre en place un fonds de stabilisation en période d'expansion, pour faire face au retournement de la conjoncture. Darvas et al. (2018) mettent en exergue la complémentarité devant exister entre les règles budgétaires et les institutions budgétaires indépendantes pour rendre la politique budgétaire contracyclique.

La présente contribution permet d'enrichir cette littérature et de revisiter ces conclusions des études sur la cyclicité budgétaire en RDC.

## 2. Méthodologie

Pour déterminer la cyclicité budgétaire de la RDC, l'étude procède à l'estimation de la fonction de réaction de la politique budgétaire discrétionnaire en utilisant les modèles autorégressifs à retards échelonnés ou distribués (ARDL) par la méthode des Moindres Carrés ordinaire (MCO) pour saisir et mesurer les relations entre les différentes variables jugées pertinentes.

Par ailleurs, pour identifier les facteurs explicatifs de cette cyclicité et les mesures pouvant permettre d'éviter la procyclicité, nous allons recourir à l'analyse de la littérature en la matière.

### 2.1. Spécification du modèle d'estimation

A la suite de Cimadomo (2005), Huart (2011) et Baddi (2016), nous estimons un modèle de régression linéaire multiple qui met en relation le comportement de ladite politique budgétaire saisie par le solde budgétaire structurel ( $SS_1_t$ ), variable dépendante et l'écart de production ( $GO_t$ ) en pourcentage du PIB, le solde budgétaire structurel de la période antérieure ( $SS_1_{t-1}$ ), la dette publique en pourcentage du PIB (DP) ainsi que d'autres composantes telles que les Autres Dépenses de Biens et Service (ADBS), Dépenses de Rémunérations (DE) et les Dépenses en Capital (DEPCA) ; toutes décalées à un degré en pourcentage du PIB ,

considérées comme variables indépendantes sur la période sous examen allant de 1967 et 2019.

La présence des variables décalées permet de prendre en compte l'effet mémoire du comportement de la politique budgétaire, en l'occurrence les effets du solde budgétaire passé sur le solde actuel. En d'autres termes, le comportement d'une politique budgétaire dépend de comportement passé des autorités budgétaires ; par ricochet, le modèle estimé devient ARDL.

## 2.2. Modèle d'estimation de la cyclicité

Mathématiquement ce modèle peut s'écrire :

$$SS_{1t} = \alpha_0 + \alpha_1 GO_{t-1} + \alpha_2 SS_{1t-1} + \alpha_3 DP_{t-1} + \alpha_4 ADBS_{t-1} + \alpha_5 DE_{t-1} + \alpha_6 DEPCA_{t-1} + u_t \quad (1)$$

Avec  $u_t = \rho_1 u_{t-1} + \dots + \rho_n u_{t-n} + e_t$  ;  $t$  = représente une année.

Les coefficients  $\alpha_1$ ,  $\alpha_2$ ,  $\alpha_3$ ,  $\alpha_4$ ,  $\alpha_5$  et  $\alpha_6$  déterminent chacun l'impact de la variable à laquelle il est associé tandis que  $\alpha_0$  représente le niveau du solde budgétaire structurel à l'absence des variables indépendantes. Le signe attendu et l'interprétation de chaque coefficient sont renseignés dans le tableau 1.

**Tableau 1.** Signe attendu et interprétation des coefficients et variables du modèle

Variable indépendante	Coef-ficient	Signe attendu	Interprétation
GO	$\alpha_1$	Positif	Politique budgétaire contracyclique
		Négatif	Politique budgétaire procyclique
$SS_{t-1}$	$\alpha_2$	Positif et Inférieur à 1	Influence des conditions budgétaires initiales sur les décisions actuelles, en particulier l'inertie dans l'évolution des variables budgétaires consécutive à des mesures irréversibles ou aux longs délais de mise en œuvre
$DP_{t-1}$	$\alpha_3$	Positif	L'effort de stabilisation de la dette de la période précédente
		Négatif	Le relâchement dans la stabilisation de la dette précédente
$ADBS_{t-1}$	$\alpha_4$	Positif	L'amélioration du solde structurel courant
		Négatif	La détérioration du solde structurel courant
$DE_{t-1}$	$\alpha_5$	Positif	L'amélioration du solde structurel courant
		Négatif	La détérioration du solde structurel courant
$DEPCA_{t-1}$	$\alpha_6$	Positif	L'amélioration du solde structurel courant
		Négatif	La détérioration du solde structurel courant
$\varepsilon$	$\mu$	Négatif	Les erreurs passées non corrigées détériorent le solde structurel courant

*Source : Auteur, sur base de la littérature*

Nous cherchons à déterminer le signe et la taille de  $\alpha_1$  associé à  $(GO_t)$  pour savoir si la politique budgétaire discrétionnaire congolaise est contracyclique ( $\alpha_1 > 0$ ), procyclique ( $\alpha_1 < 0$ ) ou acyclique ( $\alpha_1 = 0$ ).

Il sied de relever que le solde budgétaire structurel et l'écart de production comme indicateurs respectivement de la politique budgétaire discrétionnaire et des conditions cycliques présentent des limites liées aux incertitudes théoriques et empiriques qui les entourent<sup>2</sup>. Néanmoins, ils servent toujours de référence pour l'appréciation de l'orientation budgétaire par rapport au cycle.

### 2.3. Modèle d'estimation de l'asymétrie de la cyclicité

Pour analyser l'asymétrie de cette politique budgétaire congolaise selon les phases du cycle (expansion ou récession), nous transformons la variable écart de production en variable muette dichotomique sur l'écart de production. Cette variable aura la note de 1 pour « les bonnes périodes », pour la conjoncture correspondant à une variation positive de l'écart de production et prendra la note 0 pour « les mauvaises périodes » où l'écart de production est caractérisé par une variation négative<sup>3</sup>. Cette spécification est analogue à celle de Huart (2011).

Ainsi donc, le modèle (1) peut s'écrire :

$$SS_{-1}_t = \alpha_0 + \alpha_1 EPE_t + \alpha_2 EPR_t + \alpha_3 GO_{t-1} + \alpha_4 SS_{-1}_{t-1} + \alpha_5 DP_{t-1} + \alpha_6 ADBS_{t-1} + \alpha_7 DE_{t-1} + \alpha_8 DEPCA_{t-1} + u_t \quad (2)$$

avec  $u_t = \rho_1 u_{t-1} + \dots + \rho_n u_{t-n} + e_t$

L'examen du comportement cyclique de la politique budgétaire dans les phases d'expansion et de récession est déterminé à travers le signe et la taille du coefficient  $\alpha_1$  et  $\alpha_2$ . La cyclicité trouvée est symétrique lorsque les deux coefficients sont significatifs et de signes identiques. Par contre, lorsque leurs signes diffèrent, cette cyclicité est asymétrique.

Les séries de données annuelles utilisées sont tirées des rapports annuels de la Banque Centrale du Congo. Elles sont de fréquence annuelle et couvrent la période 1967-2019. Les données brutes dont le produit intérieur brut et les agrégats des Finances publiques sont exprimées en millions de Zaïres de 1967 à 1993, en Nouveaux Zaïres de 1994 à 1996 et en Francs congolais de 1997 à 2019. Les agrégats budgétaires sont exprimés en pourcentage du PIB et traités par le logiciel Gretl.

### 3. Résultats des estimations et discussion

Nous présentons comme prévu, les résultats de l'estimation de la cyclicité et ceux relatifs à l'estimation de l'asymétrie de cette cyclicité dans les lignes qui suivent.

<sup>2</sup> Parmi les limites y relatives, on peut signaler le fait que le solde structurel, qui résulte de la différence entre le solde effectif et le solde conjoncturel, est une notion qui n'a aucune traduction empirique et ne mesure pas correctement la composante discrétionnaire de la politique budgétaire. Quant à l'écart de production, sa mesure est incertaine, en raison des approches d'estimation de la production potentielle. Pour plus de détails sur ces limites, voir Huart (2011) et Bouthevillain et al. (2013).

<sup>3</sup> La variable représentant la phase d'expansion (EPE) est obtenue en multipliant la variable décrivant le cycle économique par une variable « muette » qui prend la valeur 1 les années où l'écart de production est positif et prend la valeur 0 les années où cet écart est négatif. En ce qui concerne la variable de la phase de récession (EPR), elle est obtenue en multipliant la variable cycle par une variable muette qui prend la valeur 1 les années où cet écart est strictement négatif.



### 3.1. Cyclicité budgétaire congolaise

Les résultats de l'estimation par la MCO du modèle (1) sont reportés dans le tableau 2. Il en ressort que :

- la politique budgétaire discrétionnaire congolaise est pro cyclique, le coefficient  $\alpha_1$  étant négatif et significatif au seuil de 1 % ;

**Tableau 2.** Estimation du modèle (1) en utilisant les observations 1967-2019 (T = 52), avec comme variable dépendante :  $SS_{t-1}$

	Coefficients	Erreur Std.	t_Student	Prob.Critique	Seuil
Intercept	-17,13364	11,22468	-2,5264	0,0133	**
$lgo_{t-1}$	-81,96798	13,33600	-8,4448	0,0005	***
$lSS_{t-1}$	3,906229	3,225985	3,2108	0,0732	*
$lDP_{t-1}$	1,55E-05	7,15E-06	2,162426	0,0369	**
$lADBS_{t-1}$	-1,08E-06	4,78E-07	-2,268942	0,0290	**
$lDE_{t-1}$	-0,845401	0,584102	0,4786	0,2698	---
$lDEPCAPIB_t$	0,409325	0,300797	1,360802	0,1816	---
$R^2$ Ajusté =0,6282 ; F= 5,921, P(F)= 0,0006 ; Durbin-Watson=1,947					

**Source :** Auteur, sur base des analyses faites sur Eviews 9

\*\*\*  $p < 0,01$  ; \*\*  $p < 0,05$  ; \*  $p < 0,1$

- la procyclicité de la politique budgétaire en RDC est due à l'influence des conditions budgétaires initiales sur les décisions actuelles, en particulier l'inertie dans l'évolution des variables budgétaires consécutive à des mesures irréversibles ou aux longs délais de mise en œuvre, le coefficient  $\alpha_2$  étant positif et significatif au seuil de 10%. Elle est également due à d'autres variables telles que les dépenses de rémunération et les autres dépenses de biens et service.
- Au regard du coefficient de détermination ( $R^2 > 50\%$ , soit 62,8%), l'out put gap (la production) est le facteur principal pour bien orienter la politique budgétaire, ceteris paribus l'augmentation d'un 1% du niveau de production accroît de 10% le solde budgétaire excédentaire.
- La politique budgétaire discrétionnaire de la RDC reflète les erreurs non corrigées dans sa mise en œuvre, ces erreurs en l'occurrence le comportement des politiques désorientent la politique budgétaire (solde budgétaire déficitaire), le coefficient associé à u (-1) étant négatif et significatif au seuil de 5%.

### 3.2. Asymétrie de la cyclicité budgétaire congolaise

Les résultats de l'estimation du modèle (2) sont reportés dans le tableau 3.

Il en ressort les éléments essentiels suivants :

- Le coefficient  $\alpha_1$  est négatif et significatif au seuil de 5%. Cela signifie que la politique budgétaire discrétionnaire de la RDC est pro cyclique au cours des phases d'expansion économique ;
- Le coefficient  $\alpha_2$  est négatif et significatif au seuil de 5%. Cela traduit le fait que l'orientation de la politique budgétaire discrétionnaire est pro cyclique durant les phases d'expansion et de récession économique.

En d'autres termes, la nature de l'orientation de la politique budgétaire congolaise, en l'occurrence procyclique, est symétrique par rapport aux phases cycliques (expansion ou récession).

**Tableau 3.** Modèle 2. ARDL, utilisant les observations 1967-2019 (T = 52)Variable dépendante :  $SS_{t-2}$ 

	Coefficients	Erreur Std.	t_Student	Prob.Critique	Seuil
Intercept	-13,98075	10,90987	-1,281477	0,2080	----
$EPE_t$	-3,363639	1,223168	2,749939	0,0092	***
$EPR_t$	-2,17E-08	1,11E-08	-1,951284	0,0586	**
$lgo_{t-1}$	-4,231938	2,884168	-1,467299	0,1507	----
$lSS_{t-1}$	-4,231938	2,884168	-1,467299	0,1507	----
$lDP_{t-1}$	-4,231938	2,884168	-1,467299	0,1507	----
$ADBS_{t-1}$	-7,85E-07	4,55E-07	-1,727795	0,0924	**
$DE_{t-1}$	0,510236	0,280181	1,821093	0,0767	*
$DEPCAPIB_{t-1}$	-0,416052	0,085971	-4,839462	0,0000	***
R <sup>2</sup> Ajusté= 0,70 ; F=12,36 ; Prob(F)= 0,0000; Durbin-Watson= 1,84					

*Source* : Auteur, sur base des analyses faites sur Eviews 9\*\*\*  $p < 0,01$  ; \*\*  $p < 0,05$  ; \*  $p < 0,1$ 

Ces conclusions corroborent celles de la Banque mondiale (2015) selon lesquelles les dépenses publiques congolaises sont procycliques, en particulier les dépenses domestiques. Cela dénote de l'absence d'une politique budgétaire aussi bien sur le court que sur le long terme. Selon cette institution, la politique budgétaire congolaise n'est pas utilisée pour pallier les ralentissements ou les surchauffes conjoncturels. Ces conclusions sont également conformes à celles de la plupart de travaux empiriques selon lesquels la majorité des pays émergents et en développement, en particulier ceux qui sont tributaires des ressources naturelles (Franckel, 2011 ; Jeanneney et Tapsoba, 2011, ...).

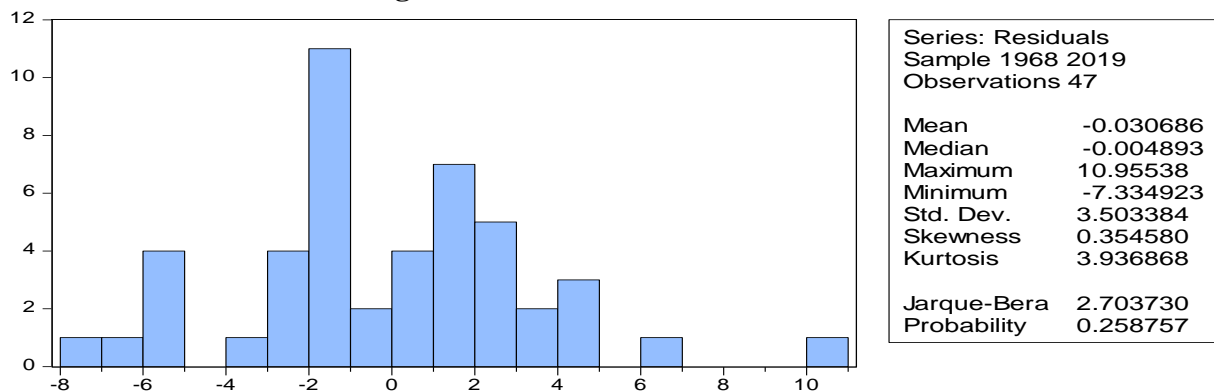
Dans ce cadre, toutes choses restant égales par ailleurs, le comportement de la politique budgétaire peut être fonction de l'écart de la production nationale et des autres composantes des dépenses publiques.

### 3.3. Tests du résidu après estimation

Les coefficients des estimations, doivent passer par une batterie des tests statistiques avant de confirmer leur fiabilité.

#### 3.3.1. Test de normalité des résidus

Dans ce test, nous supposons que les erreurs soient normalement distribuées. A cet effet, le logiciel Eviews prévoit le test de normalité des erreurs à partir de la statistique de Jarque Berra. Si la probabilité associée à la statistique de Jarque Berra est non significative au seuil de 5%, alors, il y a normalité des erreurs.

**Figure1.** Test de normalité des erreurs

*Source* : Auteur, sur base des analyses faites sur Eviews 9

Au regard de cette figure, nous constatons que la probabilité associée à la statistique de Jarque Bera est supérieure à 0,05%, ainsi, il y a normalité des erreurs.

### 3.3.2. Test d'autocorrélation partiel

Ce test permet d'obtenir le degré de décalage pour les variables instrumentales. Il est très simple à utiliser car ce décalage est indiqué par le nombre de pics hors du corridor. Au regard du tableau ci-dessous, nous constatons qu'un seul pic sort du corridor. Ce test montre que notre modèle est exempté de présence d'autocorrélation des erreurs.

**Tableau 4.** Test d'autocorrélation partiel

Date: 11/13/21 Time: 22:51  
Sample: 1967 2019  
Included observations: 47

Autocorrelation	Partial Correlation	AC	PAC	Q-Stat	Prob*	
		1	0.062	0.062	0.1929	0.660
		2	0.138	0.135	1.1735	0.556
		3	0.248	0.238	4.3974	0.222
		4	0.485	0.485	16.984	0.002
		5	0.059	0.039	17.177	0.004
		6	0.207	0.087	19.581	0.003
		7	0.121	-0.125	20.423	0.005
		8	-0.002	-0.393	20.423	0.009
		9	0.164	0.016	22.050	0.009
		10	0.049	-0.099	22.199	0.014
		11	-0.036	0.019	22.284	0.022
		12	-0.104	0.016	22.992	0.028

\*Probabilities may not be valid for this equation specification.

*Source* : Auteur, sur base des analyses faites sur Eviews 9

### 3.3.3. Test d'Hétéroscédacité

Les coefficients du modèle doivent avoir des variances constantes et homogènes, c'est l'hypothèse d'Homoscédacité. Si la probabilité associée au Khi-carré est supérieure à 0,05, alors, il y a absence d'Hétéroscédacité et donc il y a Homoscédacité.

**Tableau 5.** Test d'Hétéroscédacité de ARCH

HeteroskedasticityTest: ARCH			
F-statistic	2.206972	Prob. F(1,13)	0.1612
Obs*R-squared	2.176934	Prob. Chi-Square(1)	0.1401

*Source* : Auteur, sur base des analyses faites sur Eviews 9

### 3.3.4. Test de linéarité du modèle

Le modèle estimé par la méthode de Moindres Carrés Ordinaires doit être linéaire. Cette hypothèse peut être vérifiée par le test de Ramsey qui stipule que si la probabilité associée à la statistique de Student et Fisher est supérieure à 0,05%, alors le modèle est linéaire. Au regard du tableau 6, nous remarquons que la probabilité associée au t de student et F de fisher est supérieure à 0,05%.

**Tableau 6.** Test de linéarité

Ramsey RESET Test			
Equation : UNTITLED			
Specification: X C Y			
Omitted Variables: Squares of fitted values			
	Value	Df	Probability
t-statistic	1.535466	14	0.1470
F-statistic	2.357655	(1, 14)	0.1470
Likelihood ratio	2.645857	1	0.1038

*Source : Auteur, sur base des analyses faites sur Eviews 9*

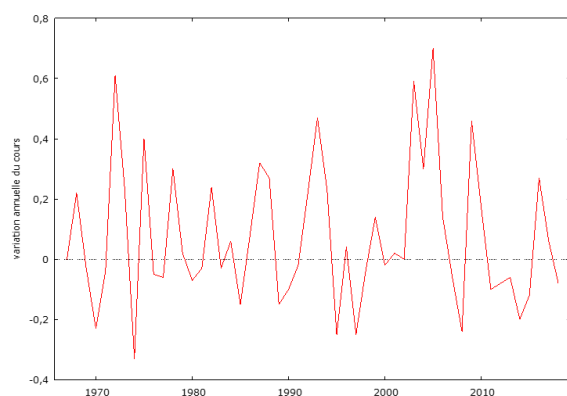
## 4. Facteurs explicatifs de la procyclicité budgétaire congolaise

L'orientation procyclique de la politique budgétaire congolaise peut s'expliquer par plusieurs facteurs, entre autres la volatilité des prix des ressources naturelles, la faiblesse des stabilisateurs automatiques, l'accès limité au financement au moment de la survenance de chocs négatifs et la mauvaise qualité des prévisions budgétaires.

### 4.1. Volatilité des prix des produits miniers

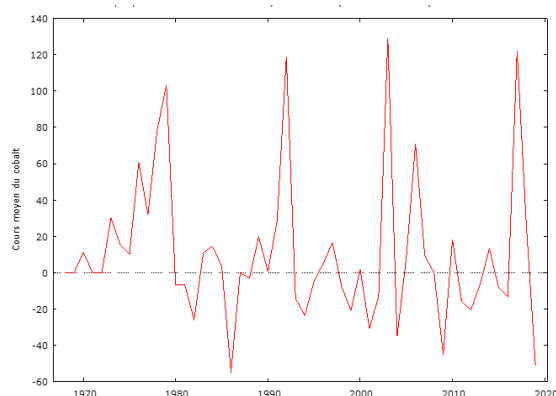
En RDC, l'activité économique est tributaire du dynamisme du secteur minier, principalement de la production et de l'exportation du cuivre et du cobalt. Ces deux produits représentent plus de 80% des recettes d'exportation des biens, et constituent les principaux pourvoyeurs des devises extérieures.

**Graphique 1.** Variation annuelle des cours du cuivre 1967-2019



*Source : Auteur, sur base des données de la BCC*

**Graphique 2.** Variation annuelle des cours du cobalt 1967-2019



*Source : Auteur, sur base des données de la BCC*

Les cours de ces produits sont traditionnellement volatiles (Cf. Graphique 1 et 2), ce qui rend instable la valeur de recettes d'exportation et du budget de l'Etat.

Une hausse des cours s'accompagne d'une augmentation des recettes d'exportation, et par le biais de la fiscalité, de l'augmentation des recettes fiscales. A l'inverse, la chute des cours

impacte négativement aussi bien les recettes d'exportation que les recettes budgétaires de l'Etat. Cela est conforme à la position de Céspedes et Velasco (2011) qui estiment que dans la mesure où les recettes des matières premières constituent une part importante des recettes de l'Etat, la forte volatilité des prix des matières premières rend également volatiles les recettes publiques, et donc les dépenses publiques et le solde budgétaire.

Dans la plupart des cas, les autorités budgétaires des pays en développement augmentent les dépenses chaque fois que les recettes augmentent et les ajustent à chaque baisse des recettes. Ceci rejoint certaines études qui lient la procyclicité budgétaire à de fortes fluctuations économiques dans la plupart des pays tributaires des ressources naturelles. Pour Talvi et Végh (2000) un gouvernement faisant face à de fortes fluctuations de la base fiscale sera sous la pression des groupes de lobbys et forcé d'accepter une hausse des dépenses en période de croissance.

#### **4.2. Faiblesse des stabilisateurs automatiques en RDC**

En règle générale, une politique budgétaire contracyclique doit reposer sur le jeu des stabilisateurs automatiques<sup>4</sup>, lesquels ont un effet contracyclique d'atténuation des fluctuations de la croissance à court terme. Le recours aux stabilisateurs automatiques pour les pays disposant d'une situation des finances publiques confortable leur donne une marge pour assouplir leurs politiques budgétaires. Tel n'est pas le cas pour les pays en développement.

Dans le cas des pays à faible revenu, les stabilisateurs automatiques jouent surtout du côté des recettes. Alors qu'un ralentissement de l'activité économique a tendance à réduire les recettes fiscales, il y a peu de stabilisateurs automatiques, voire aucun (du type dispositif de protection sociale) du côté des dépenses. Le solde budgétaire se détériorera si les dépenses sont maintenues aux niveaux budgétisés tandis que les recettes diminuent (FMI, 2009).

Pour Llorca (2016) qui examine la situation des pays d'Amérique Latine, la faiblesse de stabilisateurs automatiques s'explique par quatre facteurs, à savoir : la faible progressivité de l'impôt sur le revenu, la forte incidence de l'évasion fiscale, le manque d'allocations chômage et la faiblesse des institutions publiques. Pour lui, cela favorise la prédominance des politiques budgétaires procycliques dans ces pays.

Pour ce qui est de la RDC, les stabilisateurs automatiques sont également faibles pour des raisons similaires à celles des pays sud-américains. En effet :

- (i) S'agissant de l'impôt sur le revenu, le problème se pose moins en termes de progressivité<sup>5</sup> mais davantage au niveau de sa couverture. Dans l'administration publique, le revenu est constitué notamment du salaire (traitement de base) et des primes.

---

<sup>4</sup> Il s'agit des mécanismes budgétaires qui tendent spontanément à stimuler, ou à freiner l'activité par la stabilisation des dépenses à travers les prestations sociales telles que les allocations aux chômeurs en période de récession lorsque les recettes fiscales diminuent, et inversement. En période de récession, les dépenses publiques relatives au chômage et autres transferts sociaux augmentent automatiquement, alors que les recettes fiscales diminuent. Le déclenchement des stabilisateurs automatiques contribue donc au lissage des cycles conjoncturels et à la stabilisation de l'économie sans interventions actives des autorités. Les stabilisateurs automatiques possèdent également l'avantage de s'annuler lorsque la situation économique s'est redressée (BLC, 2018)

<sup>5</sup> L'IPR est en effet calculé suivant un barème annuel progressif de la manière suivante : 0% pour les tranches de revenus situés entre 0FC et 524.160 FC ; 15% de 524.161 FC à 1.428.000 FC ; 20% de 1.428.001 FC à 2.700.000 FC ; 22,5% de 2.700.001 FC à 4.620.000FC ; 25% de 4.620.001 à 7.260.000 FC ; 30% de 7.260.001 FC à 10.260.000 FC ; 32,5% de 10.260.001 FC à 13.908.000 FC ; 35% de 13.908.001 à 22.956.000 FC ; et 40% pour le surplus (DGI)

Ces dernières sont censées représenter le 1/3 du traitement de base. Mais dans la pratique, les primes représentent jusqu'à 10 fois le salaire de base. Et pourtant, l'Impôt sur le revenu (IPR) porte davantage sur le salaire que sur les primes. Dans ces conditions, l'augmentation des revenus des agents publics ne s'accompagne pas d'une augmentation conséquente des recettes de l'Etat en période d'expansion, ce qui affaiblit le rôle de stabilisateur automatique de l'IPR ;

- (ii) S'agissant de l'évasion fiscale, plusieurs études mettent en exergue le fait que les recettes fiscales effectivement mobilisées en RDC demeurent largement inférieures au potentiel fiscal du pays. Pour le FMI (2021) le cadre légal régissant les importations constitue en fait une franchise d'importation quotidienne personnelle de 2500 USD et une grande source d'évasion fiscale. Selon le rapport de Global Witness (2013) 90 % des taxes sont absentes des caisses publiques en RDC suite à l'évasion fiscale et les arrangements illégaux ;
- (iii) Pour ce qui est de l'allocation de chômage, ce dispositif de protection sociale est nécessaire pour soutenir la demande en période de récession ou de ralentissement de l'activité, exerçant par conséquent un effet stabilisateur automatique sur l'activité. Cependant dans certains pays africains dont la République Démocratique du Congo, le dispositif d'allocation de chômage n'est pas d'application. La plupart des filets de protection sociale existants ne sont pas dédiés au risque de perte d'emploi. Dans ces conditions, l'allocation de chômage ne saurait jouer pleinement le rôle de stabilisateur automatique en RDC, puisque n'existant pas ;
- (iv) Quant à la qualité des institutions, elle a un lien étroit avec les résultats macroéconomiques selon la littérature, et ce, peu importe la mesure utilisée (Edison, 2003). Au niveau des finances publiques, Calderon et al. (2004) et Huart (2011) estiment qu'une qualité médiocre des institutions est à l'origine du biais procyclique de la politique budgétaire, en raison de l'incapacité des gouvernements à emprunter pendant les mauvaises périodes et épargner pendant les bonnes périodes.

En ce qui concerne la RDC, la qualité des institutions n'est pas toujours évidente (Marysse, 2018) même si certaines études font état des améliorations au cours de la dernière décennie (Matata, 2016). L'agence de notation Moody's (2021), met en exergue le fait qu'en RDC, les institutions demeurent très faibles. Cette faiblesse ainsi que celle du profil de gouvernance limitent la notation du pays comme en témoigne un score de profil d'émetteur G très négatif (G-5). Le pays se classe ainsi au bas des classements mesurant les indicateurs de gouvernance et des institutions.

Tout compte fait, on peut considérer qu'en RDC, les stabilisateurs automatiques ne sont pas assez puissants pour éviter que l'activité économique s'écarte trop de sa trajectoire de long terme en cas de choc de baisse des prix des matières premières, ce qui nécessite une intervention discrétionnaire des autorités budgétaires.

#### **4.3. Accès limités au financement au moment de la survenance des chocs**

Comme indiqué précédemment, la volatilité des prix des matières premières influe sur le budget des pays qui dépendent de cette ressource. La baisse de prix entraîne une baisse mécanique des recettes. En règle générale, cette baisse peut être compensée par l'emprunt sur le marché, en vue de maintenir plus ou moins les niveaux des dépenses et éviter l'ajustement.

Mais le recours à l'emprunt n'est pas toujours aisé pour beaucoup de pays en développement, surtout en période de crise. Selon la littérature (Gavin et Perotti, 1997 ; Caballero et Krishnamurthy, 2004 ; Balassone, et Kumar, 2007), ces pays souffrent du manque d'accès aux financements externes (internationaux) durant les périodes de crise<sup>6</sup>, du faible développement du système financier domestique, voire de la faible intégration financière. Ces contraintes financières contribuent à la procyclicité de la politique budgétaire durant les récessions.

En République Démocratique du Congo, le problème d'emprunt en période de crise se caractérise par des conditions rigoureuses d'accès sur les marchés financiers en raison de sa faible capacité de remboursement, donc de la qualité de signature, et ce, malgré le faible niveau de la dette publique. Au deuxième trimestre 2021, le taux d'endettement public était de 13,77% du PIB, avec un encours de la dette de 6 832,12 millions de dollars américains dont 4 505,93 millions de dette extérieure et 2 326,19 millions de dette intérieure. (DGDP, 2021). En 2016 et 2017, le pays a tenté l'émission des emprunts obligataires, eurobond, pour le financement des investissements publics. Cette opération n'a pas été concluante.

Le pays reste dépendant du financement concessionnel dont les conditions de décaissement ne sont pas toujours respectées (Tshiunza et Luwansangu, 2005). Cela débouche souvent sur la suspension de décaissement des appuis à la balance des paiements ou des appuis budgétaires pour non observance des critères de performance fixés par les institutions financières internationales.

En ce qui concerne le système financier local, il reste faiblement développé et dominé par les banques commerciales. En 2018, il a été mis en place un marché intérieur des titres publics. Mais pour Senga et al., (2020), l'émission des bons de Trésor avait été accueillie avec enthousiasme par les investisseurs mais cet enthousiasme s'est vite évaporé, causant avec lui une inversion de l'écart entre les montants des émissions et des soumissions, ainsi que la prise de l'ascenseur des taux d'intérêts moyens pondérés au cours de différentes adjudications. Pour la DGDP (2019), avec l'émission des bons trésors, la RD Congo est fortement exposée au risque de refinancement induit par les instruments du marché public intérieur. En effet, tous les Bons du Trésor émis en 2019 doivent être refinancés et remboursés en 2020, soit 100% de la dette intérieure à refinancer à court terme. Ceci justifie entre autres le pic observé en cette année dans le profil de remboursement.

Dans ces conditions d'accès limité au financement, les autorités budgétaires congolaises sont contraintes à procéder à l'ajustement des dépenses publiques en cas de choc négatif des prix des matières premières, ce qui correspond à une orientation budgétaire procyclique.

#### **4.4. Mauvaise qualité des prévisions budgétaires**

Selon la littérature, la politique budgétaire procyclique peut résulter d'une mauvaise qualité des prévisions budgétaires inhérentes aux erreurs des prévisions (OCDE, 2003). Les prévisions et les résultats budgétaires peuvent différer, les pertes de recettes et les

---

<sup>6</sup> En effet, durant les périodes de crise, les gouvernements (notamment ceux des pays émergents) sont contraints par le crédit. En période d'expansion, de telles contraintes sont effacées et les Etats sont libres de financer leurs dépenses par dette. Il faut d'ailleurs signaler que les flux de capitaux internationaux sont également procycliques et que les contraintes d'emprunt sont relâchées durant les périodes de boom (Gavin et al., 1996 ; Kaminsky et al., 2004).

dépassements de dépenses n'étant pas rares durant les phases de récession, ce qui appelle des mesures correctives susceptibles de se révéler procycliques.

Cette situation est également observée en RDC attestée par des écarts importants entre les prévisions et les réalisations budgétaires, ce qui entame la crédibilité du budget de l'Etat. Pour Nguenang et al. (2016), la crédibilité peu satisfaisante du budget de l'Etat congolais compromet son efficacité à court terme et partant son ancrage à moyen terme dans la conduite des politiques publiques. Le budget de l'Etat joue un rôle économique de premier plan à travers l'allocation des ressources publiques pour la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires de sécurité, de défense nationale, de santé, de l'éducation, de l'agriculture, et des infrastructures de base indispensables au développement des activités productives. Cependant, un budget de l'Etat comprenant des plans d'investissement peu crédibles ne rassure pas le secteur privé, affecte la confiance en l'Etat des populations et du secteur privé, ralentit la croissance, et freine le développement économique. De plus, un budget peu crédible affaiblit la fonction du Parlement, en tant qu'organe d'autorisation et de contrôle des finances publiques.

Avec des recettes réalisées inférieures aux prévisions, les autorités budgétaires congolaises recourent généralement à l'ajustement des dépenses pour enrayer le déficit et éviter le financement monétaire et ses effets inflationnistes. Elles procèdent alors à une gestion budgétaire sur base caisse, c'est-à-dire elles limitent le paiement des dépenses aux recettes effectivement mobilisées et encaissées. Cela correspond à une orientation procyclique de la politique budgétaire.

## **5. Voies pour échapper au piège de la procyclicité budgétaire**

La République Démocratique du Congo peut échapper au piège de la procyclicité budgétaire, à cette propension à augmenter les dépenses publiques chaque fois que surviennent des recettes supplémentaires et à réduire les dépenses lorsque les recettes baissent.

Pour y arriver, la littérature recommande aux gouvernements des pays tributaires des ressources naturelles tels que la RDC, de se doter d'un cadre budgétaire axé sur les règles numériques, les institutions budgétaires indépendantes et sur un fonds de stabilisation macroéconomique. L'adoption de ce type de cadre budgétaire pourrait contraindre les autorités à mener une politique budgétaire contracyclique à même d'atténuer l'ampleur des fluctuations de la croissance économique.

### **5.1. Contraindre les décisions des autorités budgétaires par des règles budgétaires numériques prédéfinies**

Par règles numériques, il faut entendre des limites qu'on impose sur certains agrégats des finances publiques comme les recettes, les dépenses ou les soldes budgétaires. Ces limites peuvent prendre la forme de plafond ou de plancher à ne pas dépasser, sous peine de sanction. Plusieurs pays se sont imposés ces limitations : entre 1990 et 2015, le nombre de pays ayant des règles budgétaires nationales et/ou supranationales est passé de 5 à 96 (Darvas, 2018).

Pour Bauer (2014), ces contraintes peuvent décourager les dépenses excessives et le gaspillage en limitant la capacité du gouvernement à augmenter trop rapidement les dépenses. Au contraire, elles peuvent encourager les gouvernements à adopter une « politique budgétaire anticyclique » pour atténuer les effets négatifs de la volatilité des recettes. Il



recense plusieurs types de règles appliquées par les pays tributaires des ressources naturelles, parmi lesquelles :

- (i) La règle d'équilibre budgétaire structurel appliquée dans des pays tels que le Chili (excédent structurel de 1% du PIB), la Mongolie (déficit structurel  $\leq$  à 2% du PIB) ou la Norvège (déficit structurel hors pétrole  $\leq$  à 4%) ;
- (ii) La règle de plafonnement des dépenses appliquée par le Botswana (dépenses publiques/PIB  $\leq$  à 40%), la Mongolie (croissance des dépenses limitée à la croissance du PIB hors mines) ou le Pérou (croissance réelle des dépenses courantes  $\leq$  à 4%) ;
- (iii) La règle de plafonnement des recettes globales, des revenus pétroliers, gaziers ou miniers appliqué dans des pays ou Etats tels que l'Alaska (50 à 70 % des revenus à inscrire au budget, le reste placé à l'Alaska Permanent Fond), le Botswana (Recettes minières utilisées uniquement pour les investissements ou épargnées dans le Fonds Pula) ou par le Ghana (70% de la moyenne des recettes pétrolières de 7 dernières années à inscrire au Budget, le reste à verser au Fonds de stabilisation et au Fonds pour les générations futures) ;
- (iv) La règle de plafonnement de l'endettement appliquée par l'Indonésie (dette totale  $\leq$  60% du PIB) ou par la Mongolie (Dette publique  $\leq$  40% du PIB).

Dans certains pays comme le Chili et le Botswana, l'adoption des règles a aidé les autorités à mener des politiques budgétaires contracycliques. Cela peut constituer un modèle à suivre pour la RDC.

## **5.2. Mettre en place des institutions budgétaires non partisans**

Pour échapper au piège de la procyclicité budgétaire, la RDC devrait également se doter des institutions budgétaires indépendantes. Il s'agit des structures techniques assez légères dont la mission serait de donner des avis et formuler des recommandations non partisans sur les politiques publiques mises en œuvre. Elles peuvent également assurer le suivi-évaluation des règles budgétaires mises en place et se prononcer sur la qualité des prévisions macroéconomiques et budgétaires, les prévisions du gouvernement ou du Parlement étant généralement considérées comme trop optimistes et partant, source des écarts importants avec les réalisations. Elles peuvent aussi aider à l'élaboration de certains agrégats ou indicateurs macroéconomiques et budgétaires tels l'écart de production, le solde structurel, une mauvaise estimation de ces grandeurs pouvant conduire à d'important écart entre prévision et réalisation et saper la crédibilité de la politique budgétaire.

Selon la littérature, ces institutions non partisans contribuent à renforcer les règles budgétaires et rendre la politique budgétaire contracyclique (Agénor, 2015 ; Latare, 2019 ; Le Clainche, 2019). Pour jouer pleinement son rôle, ces institutions doivent bénéficier d'une indépendance financière et d'une gestion efficace assurée par un personnel recruté sur une base compétitive.

## **5.3. Créer un fonds de stabilisation macroéconomique**

Dans la perspective d'asseoir la politique budgétaire de la RDC sur des règles budgétaires bien définies et des institutions budgétaires indépendantes, il serait approprié d'associer à ce dispositif un fonds de stabilisation macroéconomique. Il s'agit d'un fonds souverain alimenté par une quotité des revenus issus des industries extractives dont la mission serait d'assurer le lissage des dépenses en cas de chocs négatifs de prix ou de production des matières premières.

Ce fonds n'est pas à confondre avec le Fonds minier pour les générations futures créé en novembre 2019<sup>7</sup>, avec pour mission principale de constituer des richesses matériels et /ou financières en nature ou en numéraire, pour garantir l'après mines, en faveur des générations futures.

Le fonds de stabilisation à mettre en place pourrait être financé par une quotité des revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles, voire par les excédents des recettes réalisées par rapport à la programmation. Ces fonds épargnés devraient servir exclusivement au financement des dépenses d'investissements en période de baisse des cours de matières premières ou de récession. Cela permettrait donc de préserver ces dépenses de tout ajustement lié à la baisse des recettes, rendant la politique budgétaire contracyclique.

Selon la littérature, ce type de fonds souverains renforce la crédibilité de la politique budgétaire et du cadre macroéconomique en général des pays sujets à des chocs internes et externes d'ampleur significative. Toutefois, la réussite du fonds de stabilisation dépend de la transparence, de la crédibilité et de la responsabilité des gestionnaires. En effet, si ces conditions ne sont pas satisfaites, le fonds peut servir un intérêt particulier aux dépens de l'intérêt public, ou bien il risque d'être mal utilisé (Agénor, 2015 ; Llorca, 2016).

## **Conclusion**

Ce papier a montré que la politique budgétaire de la RDC est globalement procyclique, ce qui signifie que les autorités budgétaires ont tendance à augmenter les dépenses à la survenance des nouvelles recettes générées par la hausse des cours des matières premières. Cette orientation budgétaire n'est pas optimale. Elle amplifie l'ampleur des fluctuations conjoncturelles inhérentes au choc des prix des matières premières et celle des pressions inflationnistes ou déflationnistes selon le cas.

Pour sortir du piège de la procyclicité, cette étude préconise de lier les mains des autorités budgétaires par des règles quantitatives prédéterminées. Il pourrait s'agir de leur imposer d'équilibrer les finances publiques sur le cycle d'activité, en réalisant des excédents en période de haute conjoncture et en tolérant les déficits en période de basse conjoncture. Cela correspondrait donc à adopter une règle d'équilibre budgétaire structurel.

Les mains des autorités budgétaires congolaises peuvent également être liées par une règle de plafonnement des dépenses courantes à 80% des recettes courantes. Ceci devrait servir à dégager une marge budgétaire de 20% des recettes courantes au moins, pour assurer le financement des investissements publics sans avoir chaque fois à dépendre des financements extérieurs.

Par ailleurs, ces règles numériques devraient être renforcées par un dispositif spécifique constitué des institutions budgétaires indépendantes et d'un fonds de stabilisation macroéconomique.

Ce type de dispositif budgétaire a fait ses preuves dans certains pays tributaires de matières premières tels que le Botswana et le Chili. Ces derniers ont réussi à préserver la stabilité de l'activité économique à court terme malgré la volatilité des prix des matières premières sur le marché international.

---

<sup>7</sup> Décret 19/17 du 29 novembre 2019 portant statut, organisation et fonctionnement d'un Etablissement Public dénommé Fonds Minier Pour les Générations Futures, « FOMIN » en sigle.

### Références bibliographiques

- Agénor, P. R. (2015). Règles budgétaires et soutenabilité des finances publiques. *Policy Paper*, Ocp Policy Center, n° 2421-9487, pp. 15-17.
- Akboul, N. et Ragbi, B. (2015). Evaluation de l'orientation de la politique budgétaire au Maroc. *OCP Policy Center*, Vol. 8, 2, pp. 58-81.
- Albert, J. L. (2019). Des institutions financières indépendantes aux institutions budgétaires indépendantes. *Lavoisier, Gestion & Finances publiques*, n°4, 10.3166, pp. 30-37.
- Anota, M. (2016). La politique budgétaire est-elle toujours procyclique dans les pays en développement. Vol. 100, n° 1
- Banque Centrale du Congo. (2009). Rapport annuel. <https://www.bcc.cd/publications>.
- Banque Centrale du Congo. (2016). Rapport annuel. <https://www.bcc.cd/publications>.
- Banque Centrale du Congo. (2020). Rapport annuel. <https://www.bcc.cd/publications>.
- Banque Centrale du Congo. (2022). Condensé hebdomadaire d'informations statistiques, n°19.
- Banque Mondiale. (2017). Etude sur les écarts fiscaux en république démocratique du Congo, Washington DC.  
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/634121537940846295/pdf/Tax-Gap-Analysis.pdf>
- Banque Mondiale. (2015). Les filets sociaux en République démocratique du Congo : Etat des lieux et options pour l'avenir. Région Afrique, Département du Développement humain. Washington, DC.
- Banque Mondiale. (2017). Etude sur les écarts fiscaux en république démocratique du Congo. Washington, DC.
- Barro, R. (1974). Are government bonds net wealth? *Journal of Political Economy*, n° 82, pp. 1095-1117.
- Bauer, A. (2014). Règles budgétaires pour les fonds provenant de ressources naturelles : Comment élaborer et rendre opérationnelle une règle appropriée. Note de Synthèse. Natural Resource Governance Institute.
- Blinder, A., et Solow, R. (1973). Does Fiscal Policy Matter? *Journal of Public Economics*, n°144, pp. 319-337.
- Bouthévilain, C., Dufrenot, G., Frouté, P. et Paul, L. (2013). Les politiques budgétaires dans la crise-Comprendre les enjeux actuels et les défis futurs (1e éd.). De Boeck Supérieur.
- Calderon, D., Duncan, R. et Schmidt-Hebbel, K. (2004). Institutions and cyclical Properties of Macroeconomic Policies. Central Bank of Chile, *Working Papers?* N° 285. 27 p.

- Céspedes, L-F. et Valasco, A. (2011). Was this time different? Fiscal policy in Commodity Republics. *Journal of Development Economics*, Elsevier, *Working Paper*, vol. 106(C), BIS, N°365, pp. 92-106.
- Cimadomo, J. (2005) Le pacte de stabilité a-t-il renforcé la procyclicité de la politique budgétaire. La lettre du CEPII (Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales), *Open Journal of Political Science*, Vol.5, no.4, n° 247, 4 p.
- Darvas, Z., Martinn P. et Ragot, X. (2018). Réformer les règles budgétaires européennes : simplification, stabilisation et soutenabilité. Les notes du conseil d'analyse économique. N° 47, 12 p. <https://www.cairn.info/revue-notes-du-conseil-analyse-economique-2018-2-1.htm>
- Debrun, X., et R. Kapoor. (2012). Fiscal Policy and Macroeconomic Stability: Automatic Stabilizers Work, Always and Everywhere. Document de travail 10-111. Washington, DC.
- Direction Générale de la Dette Publique de la RDC (2021). Bulletin trimestriel de la dette publique. <https://dgdgdp-rdc.org/wp-content/uploads/>.
- Direction Générale de la Dette Publique. 2020. Rapport annuel 2019. Ministère des Finances, République Démocratique du Congo. <https://dgdgdp-rdc.org/wp-content/uploads/>.
- FMI. (2004). FMI conclut la quatrième revue du programme de la RDC, appuyé par la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC). Point de presse. Bureau de Représentation du Fmi en RDC, Washington, D.C. 20431, No. 10/88.
- FMI. (2005). FMI conclut la cinquième revue du programme de la RDC, appuyé par la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC). Point de presse, Bureau de Représentation du Fmi en RDC. Washington, D.C. 20445, No. 12/93, 130. p.
- FMI. (2010). RDC : Rapport des services du FMI pour les Consultations de 2009 au titre de l'article IV et demandes d'un accord triennal au titre de la FRPC et d'une assistance intérimaire supplémentaire dans le cadre de l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés. Rapport du FMI. 10-88. Washington. DC, n° 09/455, 150. P.
- FMI. (2021). RDC, Evaluation sur la gouvernance et la lutte contre la corruption. Rapport. 21-95. Washington. DC, No. 19/285, 52. P
- Frankel, J. (2011). Une solution à la procyclicité budgétaire : les institutions budgétaires structurelles lancées par Chili. Document de travail NBER 1694. Bureau national de recherche économique. Cambridge. Massachusetts.
- Frankel, J.A. (2010). Comment rendre la politique budgétaire et monétaire des pays producteurs de matières premières moins procycliques ? Séminaire sur les Ressources

Naturelles, Finance et Développement, Institut du FMI et Banque d'Algérie, 4-5 Novembre 2010.

Gavin, M. et Perroti, R. (1997). Fiscal Policy in Latin America. *NBER Macroeconomics Annual*.12.

Gavin, M., Haussman, R. et Talvi, E. (1996). Managing Fiscal Policy in Latin America and the caribbean: Volatility and limited creditworthiness. Inter-American Development Bank. *Working paper*. n° 326.

Global Witness. (2013). Les forêts de la RDC victimes d'une grande braderie.

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:jAy2uN3CGSMJ:www.blog-illusio.com/2016/06/la-politique-budgetaire-est-elle-toujours-procyclique-dans-les-pays-en-developpement.html+&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=cd>

<https://dgdg-rdc.org/wp-content/uploads/2021/08/Bulletin-Statistique-Second-Trimestre-2021.pdf>

Huart, F. (2011). Les politiques budgétaires sont-elles contracycliques dans la zone euro ? *Revue de l'OFCE*. 116, Vol. 14, n° 3.

Jeanneney, S.G. et Tapsoba, S.J. (2011). Procycllicité de la politique budgétaire et surveillance multilatérale dans l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaines. *AfricanDevelopmentReview*, Vol. 23, 2, pp. 172-189

KayembewaKayembe, J-L. (2018). Quête et enjeux de la stabilité macroéconomique en RDC depuis 1960. *Revue Analyses et Prospectives*. Banque Centrale du Congo. 25-45.

Konuki, T. and Villafuerte, M. (2016). Cyclical behavior of fiscal policy among sub-saharienne African countries. African Department. International Monetary Fund. Washington. DC, *Policy Research working paper*, (5666).

Latare, M. (2019). La légitimité des institutions financières indépendantes. *Gestion & Finances publiques*. 4.

Le Clainche, M. (2019). Des institutions financières indépendantes (IFI) pour une nouvelle gouvernance des finances publiques. *Gestion & Finances publiques*. 4.

**Llorca, M. (2016). Défis à relever pour la politique budgétaire en Amérique latine en matière de stabilisation et de redistribution, *Cuadernos de Economía*, vol.35, n°67, pp. 27-54.**

Luwansangu, P. (2018). Cyclicité de la Politique Budgetaire : le cas de la République Démocratique du Congo, 1967-2016 [Mémoire de maîtrise inédit]. Université de Kinshasa.

Marysse, S. (2018). La gouvernance au quotidien : entre réformes et éléphants blancs. *Conjonctures de l'Afrique Central*.

- Matata, P. (2016). « Qualité des institutions et résultats économiques en République Démocratique du Congo : 1980-2015 », (1<sup>e</sup> éd.). Harmattan.
- Nations Unies. Commission Economique pour l'Afrique. (2019). Rapport économique sur l'Afrique 2019 : la politique budgétaire au service du financement du développement durable. Addis Abeba. © NU. CEA. <https://hdl.handle.net/10855/41803>
- Ngonga, N. (2016). Lissage du cycle et politique monétaire en longue période : le cas de la RDC de 1960 à 2013, [thèse de doctorat inédit]. Université de Kinshasa.
- Nguenang, J-P., Snoek, H., Benbrik, A. et Daniel Tommasi. (2006). République Démocratique du Congo : renforcer la crédibilité du Budget, *IMF World Economic Outlook, Ch.3*
- OCDE. (2003). Cyclicité de la politique budgétaire : le rôle de la dette, des institutions et des contraintes budgétaires. *Perspectives Economiques* de l'OCDE, 2003/2, n° 74, pp153-172
- Philippe, S. et Fitoussi J.P. (1994). *Les cycles économiques*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Senga, C., Ntagoma, J-B. et Musimwa, I. (2020). Marché intérieur des valeurs du Trésor en RDC : bilan et perspectives. *Revue Congo Challenge*. Vol. 2, n° 2.
- Talvi, E. et Végh, C-A. (2000). Tax base variability and procyclical fiscal policy. *Working papers*, 7499, National Bureau Of Economic Research.
- Talvi, E. et Végh, C-A. (2005). Tax base variability and procyclical fiscal policy in developing countries. *Journal Of Development Economics*, vol. 41, n°3-5, pp. 753–760.
- Tsasa, V. (2014). Diagnostic de la politique monétaire en République Démocratique du Congo : Approche par l'Equilibre Général Dynamique Stochastique. *DynareWorking Papers Series.38*.
- Tshiunza, M. et Luwansangu, P. (2005). Le FMI entre le « flexibilisme des critères quantitatifs et la primauté des critères structurels ». *Notes de conjoncture*. Nouvelle série.1.2.