IJNRD.ORG ISSN : 2456-4184
INTERNATIONAL JOURNAL OF NOVEL RESEARCH AND DEVELOPMENT (IJNRD) | IJNRD.ORG
An International Open Access, Peer-reviewed, Refereed Journal

Soutenabilité à long terme des finances publiques : Fondement théorique et évaluation pour le cas de la République Démocratique du Congo

[1]Lukunda Ntemo Nalph, [2]Siriki Ngwese Ndulu Alphonse, [3]Mazamba Nguala Rufin, [4]Lengwa Kima Placide

[1]Assistant et Doctorant, [2]Cadre à la DGI et Doctorant, [3,4]Chefs de travaux et Doctorants
[1]Département des Sciences Economiques
[1]Université de Kinshasa, Kinshasa, RD Congo

Résumé : L'objectif de cet article était d'évaluer économétriquement la soutenabilité des finances publiques congolaises. Cette analyse se focalise sur les tests de racine unitaire et de cointégration des recettes et des dépenses publiques. Il est ressorti de l'analyse de la stationnarité que ces deux variables ne sont pas intégrées de même ordre, ce qui a rendu inopportun la nécessité d'implémenter le test de cointégration. Car les deux variables devraient, au préalable, être intégrées de même ordre. Les résultats ont donc révélé que les finances publiques congolaises ne seraient donc pas soutenables. Toutefois, cette situation d'insoutenabilité budgétaire ne voudrait pas dire que l'Etat congolais est en faillite. Elle implique simplement la nécessité pour ce dernier d'appliquer des ajustements budgétaires conséquents et de limiter, en termes des choix publics, des dépenses improductives. C'est en misant sur la qualité de la dépense que la politique budgétaire aurait un effet favorable sur les variables économiques fondamentales, dont la croissance économique.

Mots-clefs : Finances publiques, Cointégration, Soutenabilité, Racine unitaire, RD Congo.

I. INTRODUCTION

L'économie de la République Démocratique du Congo (RD Congo) est toujours décrite comme une économie en plein redressement. Entre 1990 et 2002 par exemple, la situation macroéconomique et sectorielle de ce pays a été profondément affectée par l'instabilité sociopolitique et aggravée par les pillages et les conflits armés. Par ailleurs, les conflits armés n'avaient fait qu'accentuer la détérioration de l'économie qui avait commencé dans les années 1980 et s'était poursuivie jusqu'au milieu des années 1990. Face à une telle situation, la mise en œuvre des réformes et des programmes économiques et financiers ambitieux était indispensable en vue d'instaurer un climat propice à un dynamisme économique et ainsi arrêter ces déséquilibres. Les programmes de stabilisation macroéconomique avaient pour objectifs la réalisation d'une croissance économique saine et durable, le rétablissement des grands équilibres, ainsi que la maitrise de l'inflation. En effet, la recherche de la croissance économique était indispensable, car la croissance conditionne l'amélioration des conditions de vie des populations. En outre elle constitue, selon Bénassy-Quéré *et al.* (2012), l'objectif ultime de la politique économique. De ces multiples programmes, on compte : le Programme Intérimaire Renforcé (PIR) de 2001 à 2002, suivi du Programme Economique du Gouvernement (PEG I) de Septembre 2002 à Février 2006, et enfin, le PEG II de Décembre 2009 à Juin 2012 avec l'appui des Institutions de Bretton-Woods. Leur exécution en début de l'année 2001 fut un succès. Cela a permis de réaliser des performances macroéconomiques en termes de croissance économique et de lutte contre l'inflation.

Dès lors, la situation économique de la RD Congo s'était beaucoup améliorée, grâce notamment à la mise en œuvre des politiques budgétaire, monétaire et de changes assez rigoureuses et un environnement international relativement favorable. La RD Congo entame sa phase de forte croissance économique en 2002, en enregistrant un taux de 3,5 %, avec un record de 9,5 % en 2014, dans un contexte de post-conflit, et après plus d'une décennie d'essoufflement caractérisée par des taux de croissance négatifs[1]. Durant la période 2002-2015, la performance économique s'explique principalement par le dynamisme du secteur minier qui a attiré des investissements importants, même si la croissance a également été portée par l'agriculture, la construction, le commerce et les télécommunications. Etant fortement dépendant des revenus issus des ressources naturelles, l'économie congolaise a ralenti en 2015. Selon la Banque Centrale du Congo (2017) et certaines institutions supra nationales comme la Commission économique des Nations-Unies pour l'Afrique (2017), ce ralentissement était tributaire de la baisse des cours des matières premières au niveau mondial, mais également à la détérioration du climat politique national et la recrudescence des conflits armés.

[1] Par exemple, des taux de croissance de -1,4 % en 1989, -6,6 % en 1990, -8,4 % en 1991, -10,5 % en 1992, -13,5 % en 1993, -3,9 % en 1994, 0, 7 % en 1995, -1,1 % en 1996, -5,4 % en 1997, -1,7 % en 1998, -4,3 % en 1999, -6,9 % en 2000, et -2,1 % en 2001.

La forte dépendance à l'égard du secteur minier reste un défi majeur pour l'économie congolaise, car le secteur crée peu de valeur ajoutée et d'emplois, et subit la volatilité des cours des marchés mondiaux. Une telle dépendance a des implications sur tous les autres secteurs de l'économie. L'on constaterait, par exemple, que la situation des finances publiques des pays dépendant des ressources naturelles comme la RD Congo est fortement liée au rythme des chocs et contre chocs des cours mondiaux. Face à cette réalité, les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre des mesures qui vont dans le sens du renforcement de la politique budgétaire et la diversification de l'économie nationale. Malgré que la situation financière de l'Etat se soit relativement améliorée depuis 2002, comparativement à la décennie précédente, la question de la soutenabilité des finances publiques congolaises demeure. Rappelons qu'actuellement sur le plan théorique, le débat sur la politique budgétaire n'est pas cristallisé sur la simple comparaison des effets de trois différents soldes budgétaires, à savoir le déficit budgétaire, l'équilibre budgétaire et l'excédent budgétaire, comme ce fut le cas à l'époque de la macroéconomie ancienne et au début de la macroéconomie moderne. L'analyse de la soutenabilité budgétaire va au-delà des simples considérations de ces soldes budgétaires. Cela voudrait dire que la nature du solde budgétaire importe peu aujourd'hui. Le plus important c'est de savoir en quoi la réalisation d'un solde quelconque permet d'assurer la soutenabilité budgétaire. En d'autres termes, il est important de savoir dégager un solde budgétaire primaire compatible avec l'évolution actuelle et future des variables macroéconomiques fondamentales comme la croissance économique et l'inflation, ainsi que la capacité de l'Etat à rembourser sa dette à terme. La soutenabilité à long terme des finances publiques est avant tout un problème institutionnel. C'est dans un contexte de bonne gouvernance que la soutenabilité à long terme des finances publiques devrait être analysée. Le cadre institutionnel a donc un effet considérable tant sur la croissance économique que sur la santé des finances publiques, voire sa soutenabilité. On pourrait se demander pourquoi cet intérêt à la soutenabilité des finances publiques ? La raison est en effet simple. Le maintien d'une politique budgétaire insoutenable risquerait d'hypothéquer l'avenir. C'est d'ailleurs le sens d'équité intergénérationnelle qu'il est important de sauvegarder.

L'objectif de cet article est d'exposer le fondement théorique de la soutenabilité à long terme des finances publiques et de faire une évaluation économétrique pour le cas de la RD Congo. Il est subdivisé en quatre sections. La deuxième fait une brève exposition du lien existant entre la soutenabilité des finances publiques et la politique macroéconomique ; la troisième évalue économétriquement la soutenabilité budgétaire de la RD Congo ; et enfin, la dernière présente les techniques de préservation et/ou de restauration de la soutenabilité budgétaire.

II. SOUTENABILITE ET POLITIQUE MACROECONOMIQUE

2.1 Cadre théorique

Dans le secteur bancaire, la santé des banques est évaluée principalement à l'aide des concepts de liquidité, et surtout de solvabilité. Par contre, dans le domaine des finances publiques, le concept fondamental est celui de soutenabilité. Les Etats recherchent aujourd'hui non pas l'équilibre budgétaire, moins encore l'excédent ou le déficit mais ils s'évertuent à dégager un solde primaire soutenable. La soutenabilité budgétaire est au cœur même de l'efficacité de la politique budgétaire ; elle est fondamentalement une question de bonne gestion et donc un problème institutionnel. Cette notion a fait l'objet d'une littérature théorique et empirique abondante depuis Hamilton et Flavin (1986), mais sans pour autant donner une expression quantifiable ou un algorithme qui précise à partir de quel niveau un taux d'endettement devient insoutenable.

La soutenabilité budgétaire est un concept théorique dont la définition fait d'elle une variable inobservable. Elle est dérivée de la contrainte budgétaire intertemporelle de l'Etat et englobe plusieurs éléments distincts en son sein. La contrainte budgétaire intertemporelle signifie qu'une dette présente doit pouvoir être remboursée par des surplus futurs. Cependant, la notion de soutenabilité reste une notion assez large. Elle pourrait ainsi être traitée à l'aide de plusieurs mécanismes. D'ailleurs sur le plan théorique les points de vue entre économistes divergent. Les études sur la soutenabilité s'orientent principalement sous trois angles ou orientations : (1) une orientation fondée sur les marchés financiers et investisseurs ; (2) une orientation qui met en valeur les richesses de l'Etat ; et enfin (3) une orientation purement budgétaire. C'est la dernière orientation qui nous intéresse dans cet article. En effet, même selon une logique purement budgétaire, les économistes sont toujours à la recherche d'une définition opérationnelle de la soutenabilité. La soutenabilité budgétaire se définit généralement comme : (i) une situation dans laquelle les décideurs politiques s'emploient à déterminer en permanence un niveau de solde budgétaire hors intérêts sur le service de la dette qui soit compatible avec l'inflation et la croissance ainsi qu'avec la capacité de l'Etat à rembourser sa dette à terme ; (ii) la capacité de l'Etat de rester solvable, c'est-à-dire de conserver des marges de manœuvre budgétaires suffisantes pour honorer ses engagements ; (iii) la capacité du gouvernement à faire face à ses engagements financiers à long terme ; ou comme (iv) une politique permettant de ramener à terme le rapport de la dette au PIB à son niveau initial. En outre, une politique budgétaire est soutenable lorsqu'elle parvient à couvrir la dette actuelle par des surplus futurs sans ajustement fiscal significativement plus important que ceux constatés par le passé. La soutenabilité proprement dite n'est respectée que lorsque le gouvernement est en mesure de dégager des excédents budgétaires après intérêt et que la dette actualisée tend nécessairement vers zéro.

Toutes ces définitions démontrent combien la réalisation des surplus futurs est indispensable, mais l'aspect le plus crucial face à ce débat est que l'apparition de ces surplus ne nécessite aucun changement important de l'évolution des recettes et des dépenses pour que la politique budgétaire soit réellement soutenable. Une compréhension claire et nette de cette notion est indispensable car elle permet de trancher sur la solvabilité de l'Etat. La notion de soutenabilité des déficits publics est donc corollaire à celle de solvabilité de l'Etat. La solvabilité d'un agent économique exprime sa capacité d'honorer ses engagements envers ses créanciers. Ainsi, un Etat est dit solvable lorsque sa dette publique suit un processus stationnaire. Cela implique que le gouvernement ne joue pas à une dynamique à la *ponzi* en finançant intégralement les intérêts et le principal dû aujourd'hui par de nouveaux emprunts. Tenant compte de la politique budgétaire menée par les autorités, l'analyse de la soutenabilité budgétaire cherche à répondre à la question de savoir si la dette publique ne risque pas d'atteindre des proportions excessives.

L'augmentation des déficits et de la dette publique dans le monde a conduit à une autre façon de voir les choses, notamment les préoccupations relatives à la soutenabilité des finances publiques. Comme nous venons de le relever, la soutenabilité qui revient à satisfaire la contrainte budgétaire intertemporelle du gouvernement implique que la valeur actuelle des excédents primaires futurs soit égale au stock de la dette publique à recouvrir. Selon Jondeau (1993), une politique budgétaire est dite soutenable, si elle assure à terme la solvabilité de l'Etat, c'est-à-dire si elle garantit que la dette ne croitra pas dans des proportions excessives telles que l'Etat ne puisse plus assurer son remboursement. Ce sont donc les déficits qui contribuent à la croissance de la dette publique ; et plus la dette publique est élevée, plus sa réduction nécessite de dégager des excédents primaires importants, ce qui pourrait induire des mesures correctrices de grande ampleur. Mais il n'est donc pas judicieux de considérer comme non soutenable une politique budgétaire impliquant un gonflement temporaire du taux d'endettement comme le soulignent Riadh et Saloua (1999).

Il existe une nuance subtile entre les concepts de liquidité, de solvabilité et de soutenabilité. La soutenabilité et la solvabilité sont des notions proches l'une de l'autre du point de vue de la signification. Elles sont souvent utilisées comme termes équivalents dans la littérature. La soutenabilité est un concept dynamique, contrairement à la solvabilité qui est un concept statique. C'est-à-dire qu'à un instant donné, un agent économique (ménage, firme, Etat) est solvable si ses actifs sont suffisants pour faire face à ses dettes. Cependant, tout en étant solvable, il peut être illiquide si ses actifs ne peuvent pas être facilement et rapidement vendus pour faire face à ses échéances. La soutenabilité pourrait être qualifiée de la « solvabilité de long terme ». Il existe en outre une nuance subtile entre la soutenabilité budgétaire et la soutenabilité des finances publiques. La soutenabilité budgétaire caractérise une politique budgétaire particulière du gouvernement ainsi que ses répercussions futures. Par contre, les finances publiques sont soutenables lorsqu'elles sont acheminées par des politiques budgétaires soutenables. La soutenabilité des finances publiques se fonde donc sur un raisonnement ou vision de long terme. Etant donné que ces concepts sont trop proches, on utilise dans la littérature l'un ou l'autre pour dire la même chose. Certes, signalons que la condition de soutenabilité demeure une énigme que chacun essaie parfois de résoudre à sa manière en se référant à sa propre idéologie malgré toutes ces définitions ou nuances conceptuelles évoquées ci-haut. En effet, lorsqu'un Etat est insolvable, la communauté internationale des prêteurs peut se réunir pour annuler tout ou une partie de sa dette. Par contre, dans le cas d'illiquidité, un simple rééchelonnement de la dette pourrait suffire. Rappelons cependant qu'un Etat n'est pas soumis aux mêmes contraintes de solvabilité qu'un agent privé (ménage ou entreprise) car sa durée de vie est infinie et parce qu'il a le pouvoir de lever des impôts. Le Fonds monétaire international (FMI, 2002) estime qu'une dette publique est jugée soutenable si, compte tenu de la politique publique prévue ou prévisible, l'Etat ne risque pas de se trouver face à un problème d'insolvabilité ou face à une obligation d'ajustement irréaliste des finances publiques. La soutenabilité budgétaire s'appréhende également en termes d'équité intergénérationnelle, ce qui signifie que plus l'assainissement des finances publiques se ferait tardivement, plus les ajustements à entreprendre seront coûteux et nécessiteront d'augmenter très significativement les prélèvements obligatoires ou de réduire brutalement les dépenses.

Mathématiquement, la soutenabilité à long terme des finances publiques se traduit par une dette publique qui doit être égale à la somme actualisée des excédents budgétaires futurs hors intérêts de la dette. Certes, signalons que la soutenabilité des finances publiques est également appelée soutenabilité de la politique fiscale. Elle est importante car il existe une relation directe entre la soutenabilité budgétaire et la politique macroéconomique. Le lien entre la soutenabilité budgétaire et les politiques macroéconomiques est à double sens : la soutenabilité budgétaire détermine les politiques macroéconomiques et vice-versa. La dette est unanimement considérée comme frein à la croissance étant donné qu'elle provoque une pénurie d'épargne en captant toute l'épargne des ménages. Mais il n'est jamais possible d'affirmer que des niveaux élevés d'endettement public sont combinés obligatoirement à des périodes de récession. Bien au contraire, dans certains cas ou pays, des dettes élevées se sont accompagnées d'une expansion et d'une prospérité économique. Des politiques budgétaires non soutenables peuvent engendrer une forte volatilité des prix et de l'inflation que la Banque centrale pourrait être en incapacité de stabiliser. Par contre, une dette publique soutenable ne signifie pas nécessairement que la croissance est soutenue et inversement. Mais le regain de la croissance économique reste une condition indiscutable à la réduction de la dette publique et à la garantie de la soutenabilité à long terme des finances publiques. Une politique budgétaire soutenable renforce l'efficacité des autres composantes de la politique macroéconomique, et une croissance forte de l'activité économique couplée à une inflation sous contrôle constitue la condition essentielle de la soutenabilité de la politique budgétaire. Cette dernière est, selon Mansour (2012), une condition complémentaire à l'indépendance de la Banque centrale et indispensable à la stabilité des prix.

En effet, les politiques macroéconomiques (politique budgétaire, politique de change, politique monétaire) recherchent la stabilité macroéconomique et la croissance de l'activité économique réelle en faisant varier principalement le niveau de la demande globale. La stabilité macroéconomique est une condition préalable pour une croissance à long terme ; elle suppose en effet la préservation de l'équilibre tant interne qu'externe[2]. Pour assurer à la fois la stabilité de l'équilibre interne et externe, le dosage des politiques macroéconomiques relève d'une importance cruciale. Mais cependant, des politiques macroéconomiques stables visant à établir l'équilibre interne et externe ne sont pas toujours suffisantes pour assurer une croissance économique durable. La croissance de la productivité des facteurs y joue également un rôle déterminant. Car l'amélioration du bien-être collectif est essentiellement liée à l'élévation de la productivité dans tout le pays (Mukoko, 2019). Les canaux par lesquels la politique budgétaire influe sur la croissance sont complexes, raison pour laquelle les autres politiques macroéconomiques et la qualité de la gestion publique doivent être pris en considération (Baldacci *et al.* 2003). Dans certains pays, des augmentations de certaines dépenses peuvent évoluer de même sens avec la croissance économique. Par ailleurs, des politiques monétaires et de changes saines maintenant l'inflation sous contrôle et permettant la viabilité des comptes extérieurs favorisent la soutenabilité de la politique budgétaire.

[2] *Viabilité de la dette publique :* l'Etat est solvable et liquide ; *Equilibre interne :* la production réelle se situe à son niveau potentiel ou en est proche (l'écart de production est de zéro) et l'inflation ne s'accélère pas ; *Equilibre externe :* le solde des transactions courantes peut être soutenu par des flux des capitaux sans recours à des restrictions aux échanges et aux paiements.

La dette publique semble avoir un impact considérable sur la croissance économique et l'inflation. Sa monétisation ne se fait que dans le cas où elle est excessive. L'expansion monétaire permet de financer une partie de l'émission de la dette publique. Et comme nous le savons, tout relâchement monétaire est créateur d'inflation. La monétisation ne fonctionne que lorsque l'Etat dispose d'une politique monétaire autonome, ce qui voudrait dire sa banque centrale émet la monnaie nationale en circulation. En gros, les effets de la monétisation dépendent de la capacité des pouvoirs publics à produire une augmentation des prix. De par la poussée inflationniste qu'elle crée, la monétisation de la dette reste également une arme à double tranchant, car l'inflation est à la fois coûteuse pour l'économie du fait qu'elle agit défavorablement sur la demande des ménages et affecte la perception des investisseurs, en enracinant chez eux un sentiment de pessimisme et de méfiance. Elle est bénéfique pour la valorisation de la dette, car elle déprécie sa valeur réelle. Certes, il est indispensable de classer la dette selon la devise dans laquelle elle est libellée et selon le régime de taux de change en vigueur. La dette publique libellée en devises étrangères peut poser de sérieux problème à l'Etat. Lorsqu'un Etat s'endette en devises étrangères, de faibles niveaux d'endettement peuvent être insoutenables puisque l'Etat ne peut pas émettre dans cette devise étrangère pour remplir ses engagements en termes de dette. Et il ne faut surtout pas confondre la dette avec un certain degré de soutenabilité qui repose sur des critères arbitraires de déficit et de dette rapportés au PIB. Ces ratios pourraient avoir une signification dans le régime de taux de change fixe ou d'étalon-or, mais ils ne sont pas pertinents pour un pays ayant sa propre monnaie non convertible.

2.2 Analyse des opérations du cadre budgétaire

Beaucoup de pays en développement (PED) sont confrontés à une insuffisance des ressources publiques par rapport à leurs besoins ; on peut donc constater une incapacité dans la collecte des impôts. Or un Etat est, tel que décrit par North (1981), une organisation dont les frontières géographiques sont déterminées par son pouvoir à taxer. Des faibles capacités fiscales sont considérées comme faisant partie des problèmes institutionnels, et un certain nombre de chercheurs en ont abordé sous cet angle, notamment Baskaran et Bigsten (2013), Mukoko (2021). Cette situation démontre à quel point le renforcement de la mobilisation des ressources est indispensable. La crise économique et financière de 2008 avait montré l'impérieuse nécessité d'accorder une plus grande attention à la mobilisation des ressources domestiques suite à la volatilité et l'incertitude des sources externes de financement du développement, comprenant entre autres les exportations, les investissements directs étrangers (IDE), l'aide publique au développement (APD) et les transferts de fonds des migrants (UNECA, 2010). Par ailleurs, De Paepe et Dickinson (2015) estiment que le renforcement de la mobilisation des ressources intérieures ne doit pas se résumer simplement à l'accroissement des recettes. Elle suppose également la mise en place d'un système fiscal qui favorise une croissance inclusive, encourage la bonne gouvernance, réponde aux inquiétudes suscitées dans l'opinion par les inégalités de revenu et de richesse, et serve la justice sociale.

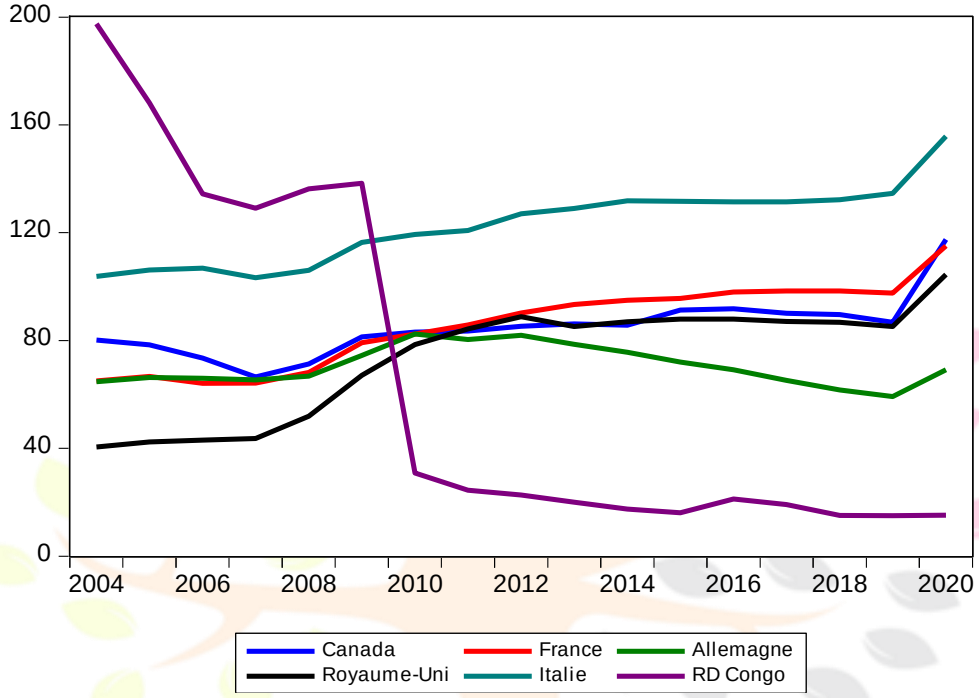
Les dépenses et les recettes publiques constituent donc deux leviers de la politique budgétaire. De 1970 à 2018, la situation des opérations du cadre budgétaire de la RD Congo en pourcentage du PIB est déficitaire, en moyenne. Elles sont d'ordre de 10,90% et 9,35%, respectivement. Durant la période 2013-2018 par exemple, la structure des recettes fiscales est dominée en moyenne par des recettes des impôts sur le commerce extérieur. La déformation de la structure des recettes fiscales au profit des droits de douane est une préoccupation majeure. Elle illustre l'existence des problèmes institutionnels, notamment la corruption, l'inefficacité de l'action des pouvoirs publics en matière fiscale. La problématique du renforcement de la mobilisation des recettes internes en RD Congo est capitale. Cependant, mobiliser des recettes est un problème, bien les dépenser en est un autre. En effet, la question de la qualité des dépenses est aussi pertinente ; elle est le fondement même d'appréciation des effets de la politique budgétaire sur l'activité économique réelle. Rappelons que les dépenses engagées par les gouvernements (dépenses de fonctionnement, dépenses d'investissement, transferts sociaux, équipements militaires, autoroutes, ponts, écoles, hôpitaux, etc.) sont financées principalement par les prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales), l'emprunt (émission de la dette publique porteuse d'intérêt) ou la création monétaire (émission de la monnaie par la banque centrale). Leur mode de financement influe sur la stabilité macroéconomique. Certaines dépenses favorisent la croissance économique. L'analyse empirique des effets de la politique budgétaire sur l'activité économique réelle est bien documentée.

Dans beaucoup de pays du monde nous assistons aujourd'hui à d'importantes accumulations de dette publique et de déficit budgétaire. Covalschi et Lazar (2016) attribuent cette situation au manque de discipline fiscale. Ce qui fait que la réalisation des excédents budgétaires est devenue quelque chose de très rare, tandis que les déficits semblent être la règle. La dette publique est indissociable de la croissance économique et de la politique monétaire. Des niveaux de dette perçus comme non soutenables ont des effets sur les politiques budgétaire et monétaire. Au niveau de la politique budgétaire, ils peuvent générer une perte de confiance des marchés financiers, ce qui entraine une difficulté pour les Etats à émettre des titres de dette à des conditions financières avantageuses, et les rendent également vulnérables à des variations des taux d'intérêt ou de change à court terme lorsqu'ils sont libellés en devises étrangères. La limitation des dettes non soutenables permet d'éviter la mise en œuvre des politiques budgétaires pro-cycliques en période de basse conjoncture. Et au niveau de la politique monétaire, ils peuvent avoir pour effet d'entraver la capacité des banques centrales à mener à bien leur mission (Henne, 2019). Certains économistes pensent que quand la dette publique franchit le seuil de 90% du PIB, la croissance ralentit de manière significative. Toujours en ce qui concerne les causes d'augmentation de la dette publique, Aglietta *et al.* (2012) attribuent également les déficits et la dette publique à une gestion budgétaire trop laxiste, ainsi qu'aux politiques conjoncturelles de lissage du cycle économique et à des périodes de crise financière.

Pendant les périodes de guerre, les pays développés ont été contraints de mener des politiques de relance de grande ampleur pour sauver les économies d'une spirale dépressive (Aglietta *et al.* 2012), ce qui a creusé de lourds endettements. Plusieurs moyens ont été ainsi utilisés par ces derniers pour résorber ou limiter de niveaux d'endettement très élevés observés par le passé selon Brand et Ribeiro (2010 : 69-70). On peut citer entre autres : (i) *l'inflation*. Les Etats ont souvent recouru à la planche à billets durant les périodes de guerres, le cas de l'Allemagne entre 1921 et 1923, et du Japon de 1944 à 1946 ; (ii)

l'ajustement budgétaire par les dépenses et les recettes ; (iii) *la croissance économique accompagnée d'ajustement budgétaire via une réduction des dépenses publiques* ; et (iv) *une combinaison des trois permettant d'abaisser les primes de risques sur les titres émis*. Mais aujourd'hui, attestent ces auteurs, ces instruments ayant servi au désendettement par le passé ne sont pas tous mobilisables à la fois. La littérature abonde cependant de conseils aux gouvernements pour réaliser de vigoureux plans de relance tout en préservant la soutenabilité de leurs finances publiques. Les plans de relance budgétaire doivent être conçus dans un cadre budgétaire de moyen terme, être révisés en fonction de la conjoncture et consister autant que possible en des mesures temporaires ; le champ de stabilisateurs automatiques, tels que les allocations-chômage, doit être étendu, car ils sont par nature contra-cycliques et temporaires ; les procédures de dépenses publiques doivent être améliorées pour assurer que la dépense publique se concentre sur la croissance potentielle de long terme, source de nouveaux revenus ; et les Etats doivent poursuivre les réformes structurelles pour promouvoir la croissance, y compris en période d'ajustement budgétaire.

Evolution de la dette des administrations publiques de la RD Congo et des pays avancés (en % du PIB), 2004-2020



Source de données : FMI.

La Figure ci-dessus illustre l'évolution de la dette des administrations publiques de la RD Congo et des quelques pays de l'OCDE, dont la France, le Canada, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie, pour la période 2004-2020. Comme nous pouvons le constater, les dettes publiques ont augmenté à un rythme sans précédent, et atteignent même plus de 100% du PIB. Le cas par exemple de l'Italie avec une moyenne 127,68%. Durant cette période, le Canada, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la RD Congo ont réalisé, en moyenne, 84,83%, 85,72%, 70,52%, 73,64% et 65,95%, respectivement. Plus un niveau de dette publique est élevé, plus il est probable que la politique budgétaire et la dette publique soient non soutenables. De manière générale, les déficits publics ont tendance à diminuer dans certains pays développés, émergents, et voire en développement, mais les ratios de dette publique au PIB restent significativement élevés. C'est dans ces conditions qu'il y a un renouveau du débat au tour de la qualité des choix publics et de l'utilité des règles budgétaires que nous aborderons dans la section 4. Lorsqu'on adopte un point de vue de très long terme, l'accumulation de dette publique n'est pas aussi exceptionnelle ou nouvelle parce que des dettes publiques plus élevées ont déjà été observées par le passé, suite notamment à des guerres, des récessions prolongées ou encore des recettes qui se dérobent. Baldacci *et al.* (2003) attestent que dans un contexte de fort endettement public, une politique budgétaire expansionniste ne permet pas toujours de sortir une économie d'une récession. L'augmentation du déficit pourrait entrainer la baisse des investissements et de la consommation privés, ce qui annule in fine l'effet d'une hausse des dépenses publiques ou d'un allègement fiscal sur la demande globale.

Il est également important de signaler que la question d'accumulation des dettes publiques élevées n'est pas le seul apanage de pays développés ou émergents. L'histoire nous démontre que même les PED ont connu un surendettement. Cela avait même hypothéqué la trajectoire de développement de certains depuis la décennie 1980. Et suite au poids de la dette extérieure, et de leur incapacité à honorer son service, beaucoup de PED très endettés, notamment la RD Congo, la Guyane, la Zambie, le Libéria, le Bénin, l'Afghanistan, la Gambie, le Honduras, le Nicaragua, le Burundi, la Bolivie, etc. étaient admis au programme avec les institutions de Bretton Woods et avaient bénéficié des allègements dans le cadre de l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). Cette initiative consistait à annuler en grande partie la dette extérieure des pays admis au programme de manière à leur permettre de financer les secteurs sociaux (éducation, santé,…) afin de réduire l'incidence et la sévérité de la pauvreté. Ainsi, au lieu de rembourser la dette dans sa totalité, les PPTE admis au programme devaient en rembourser une partie et utiliser la partie annulée pour financer la lutte contre la pauvreté (Lukunda, 2012 : 29-35). La Figure 1 illustre clairement la situation de la RD Congo avant 2010. Depuis l'atteinte du point d'achèvement en 2010, le stock de la dette publique de la RD Congo en pourcentage du PIB a sensiblement diminué. Pour la période 2010-2020 par exemple, les données statistiques du FMI (2021) démontrent un ratio de dette publique en pourcentage du PIB de 19,71%, en moyenne. La RD Congo a maintenant beaucoup de marges de manœuvre en matière de politique d'endettement.

III. EVALUATION ECONOMETRIQUE DE LA SOUTENABILITE

Il existe deux principaux groupes d'approches pour évaluer la soutenabilité des finances publiques : *les méthodes comptables ou arithmétiques* et *les méthodes économétriques*. Ces méthodes diffèrent selon que l'on tient compte du comportement passé du gouvernement ou sur le seul état de l'économie à une date donnée. Les méthodes comptables d'évaluation de la soutenabilité des finances publiques reposent en général sur des projections du déficit et de la dette publics. La plus simple des méthodes consiste à faire des projections de la dette publique à moyen et long termes en faisant l'hypothèse que la structure des dépenses et des recettes publiques ne change pas. Souvent, ces projections prennent en compte un scénario d'évolution du progrès technique, de la démographie, du taux d'inflation, des taux d'intérêt et de toute autre variable pertinente[3]. Le comportement de l'Etat est donc au centre d'analyse. Ce dernier est en effet comme tout agent économique, confronté à une contrainte budgétaire, mais néanmoins la sienne est intertemporelle. Cette contrainte lie le montant de la dette émise à la fin d'une année aux dépenses et recettes de l'année et à la dette héritée de l'année précédente. Rappelons que la soutenabilité budgétaire s'obtient lorsqu'on fait l'hypothèse que la dette publique augmentera à l'avenir moins vite que les remboursements de ses intérêts. Il y a donc soutenabilité de la politique budgétaire si la dette croit à un rythme inférieur au taux d'intérêt qu'elle sert. En revanche, la stabilité de la dette impose que la dette ne croisse pas plus vite que la production. La condition d'absence de jeu de Ponzi (ou le *Ponzi game*[4]) implique qu'un Etat endetté doit, à l'avenir, dégager des excédents primaires, dont la valeur actualisée doit exactement couvrir la valeur de marché de la dette de l'année en cours. Une politique budgétaire soutenable ne doit donc pas conduire à une accumulation excessive de la dette publique et exclut tout recours à ce jeu de Ponzi. Pour plus de détails sur les développements mathématiques des méthodes comptables, il faudrait consulter entre autres Riadh et Saloua (1999) et Wickens (2010 : 118-125).

Nous nous focalisons dans ce travail sur les méthodes économétriques pour évaluer la soutenabilité budgétaire de la RD Congo. Les approches économétriques d'évaluation de la soutenabilité budgétaire reposent sur des tests de cointégration. Cela voudrait dire qu'en termes de validité empirique, la condition de soutenabilité budgétaire dérive de la théorie de la cointégration. Deux ou plusieurs variables sont dites cointégrées lorsqu'il existe à long terme une relation d'équilibre entre elles. Tester la relation de cointégration revient à chercher s'il y a une relation à long terme entre les variables qui peut être représentée sous une forme structurelle. La technique de cointégration permet en effet de mesurer le lien qui unit les recettes et les dépenses publiques et de savoir si leur sentier de croissance converge suffisamment pour assurer le cas échéant la soutenabilité budgétaire. L'hypothèse de soutenabilité des finances publiques correspond selon Brand (2009) à l'existence d'une relation de long terme entre les recettes et les dépenses publiques. On peut alors tester si, quand les dépenses sont supérieures aux recettes par rapport à leur valeur stationnaire de long terme, les dépenses tendent à diminuer ou les recettes à augmenter.

Pour étudier la cointégration dans le cas d'une seule équation on recourt à la méthode de Engle et Granger. Cette méthode se fait en deux étapes :

(1) Estimer par OLS la relation de long terme qui existe entre les variables et conduire un test ADF sur les résidus dérivés de l'équation. Si les résidus sont stationnaires, cela signifie que les variables sont cointégrées ;
(2) Estimer un modèle à correction des erreurs (pour prendre en compte la relation de long terme existant).

Signalons toutefois que lorsqu'il existe plusieurs relations de cointégration, comme c'est souvent le cas dans un modèle à équations multiples, la méthode de Engle et Granger est invalide. On recourt à cet effet à la méthode proposée par Johansen, qui permet non seulement de détecter la présence de cointégration, mais aussi de déterminer le nombre de relations cointégrantes. Cependant, dans le domaine de la soutenabilité, la technique de cointégration impose que les recettes et les dépenses publiques soient cointégrées, avec un vecteur de cointégration $(1-1)$ comme illustré au tableau 1. S'il en est ainsi, le déficit serait également stationnaire. On s'attend à une force de rappel positive sur les dépenses (les dépenses diminuent si le solde budgétaire est au-dessous de son niveau stationnaire, et augmentent s'il est au-dessus) et négative sur les recettes (les recettes augmentent si le solde budgétaire est au-dessous de son niveau stationnaire, et diminuent s'il est au-dessous).

Tableau 1: Test de soutenabilité

Test 1	Test 2	Test 3	Soutenabilité
H0 : Stationnarité			Oui
	H0 : Non-cointégration		Non
H1 : Non-stationnarité		H0 : Vecteur de cointégration $(1-1)$	Oui
	H1 : Cointégration	H0 : Vecteur de cointégration $(1-b),\ \ b \neq 1$	Non

Source : Elaboré par nous-même.

[3] Des méthodes plus sophistiquées envisagent les risques qui entourent ces projections. Il est important de signaler que le mérite des méthodes comptables est celui de donner une évaluation crue du besoin d'ajustement budgétaire mais ne renseigne ni sur les chances que le gouvernement soit capable d'atteindre l'objectif fixé ni sur le temps que cela prendra. C'est donc le comportement du gouvernement qui est en jeu. La soutenabilité budgétaire relève donc plus de la volonté du gouvernement d'éviter un dérapage des finances publiques à l'avenir qu'à la taille de l'effort à soutenir. Or juger de la volonté future du gouvernement est difficile. D'où l'impérieuse nécessité d'intervention de l'aspect institutionnel de la soutenabilité budgétaire, ce qui fait de la soutenabilité des finances publiques une question fondamentalement institutionnelle.

[4] Charles Ponzi, qui a donné son nom à cette dynamique, est un fameux escroc qui, dans les années 1920 à Boston, a payé ses dettes, y compris les charges d'intérêts, par l'émission de nouvelles dettes. En d'autres termes, on parle de la condition de Ponzi quand on doit emprunter pour de futurs remboursements.

L'avantage des méthodes économétriques c'est de ne pas reposer sur des projections forcément discutables des soldes primaires, de l'inflation, de la croissance et du taux d'intérêt comme dans les méthodes arithmétiques. L'évaluation de la soutenabilité avec les méthodes économétriques est moins exigeante car ces méthodes sont, par construction, tournées vers le passé et ne peuvent donc prendre en compte une éventuelle rupture de comportement. Les dépenses et les recettes publiques que nous analysons ici sont des chroniques économiques. Les séries temporelles relatives à des variables économiques sont en majorité non stationnaires, et les estimations fondées sur ces types des variables conduisent généralement à des régressions fallacieuses. Raison pour laquelle l'analyse de la stationnarité des données est la première des étapes dans une analyse des séries chronologiques ; elle occupe donc une place de choix. Une série y_t est dite intégrée d'ordre d, c'est-à-dire $y_t \sim I(d)$, s'il est nécessaire de la différencier d fois pour qu'elle soit stationnaire. Il est ici question de stationnarité faible ou stationnarité de second ordre. En effet, un processus $\{y_t\}$ est dit stationnaire si et seulement si :

i) $E(y_t) = E(y_{t-s}) = \mu$, c'est-à-dire que la moyenne du processus est de μ, donc constante ;
ii) $E(y_t - \mu)^2 = E(y_{t-s} - \mu)^2 = \sigma_y^2$, c'est-à-dire que la variance est invariante dans le temps ;
iii) $E[(y_t - \mu)(y_{t-s} - \mu)] = E\big[(y_{t-j} - \mu)(y_{t-s-j} - \mu)\big] = \gamma_s$, c'est-à-dire que l'auto-covariance ne dépend donc que de la distance entre deux points dans le temps et non d'une date particulière.

Il est donc indispensable d'analyser la stationnarité des données. Il existe deux types de techniques permettant de détecter le caractère stationnaire (*absence de racine unitaire*) ou non *(existence d'une racine unitaire)* d'une série temporelle. La nature stationnaire (présence de la racine unitaire) ou pas d'une série temporelle. Le premier type des techniques consiste en une visualisation graphique de la variable ou à travers l'examen de son corrélogramme. Cet examen est basé sur la fonction d'auto corrélation. L'allure de la décroissance du corrélogramme renseigne si le processus est stationnaire ou non. Le deuxième type constitue des tests formels. De manière formelle, il existe plusieurs tests de racine unitaire, dont notamment le test ADF *(Augmented Dickey-Fuller)*, communément appelé test de Dickey-Fuller augmenté. Ces tests reposent sur les trois modèles ou spécifications ci-après :

$$y_t = \varphi y_{t-1} + \alpha + \beta t + e_t \quad (1) \quad ; \quad y_t = \varphi y_{t-1} + \alpha + e_t \quad (2) \quad ; \quad y_t = \varphi y_{t-1} + e_t \quad (3)$$

Le premier modèle c'est un modèle avec tendance linéaire et constante ; le deuxième est un modèle avec constante ; et le dernier est un modèle sans tendance et sans constante. L'existence de la racine unité (H0 : $\varphi = 1$) est testée à l'aide de la statistique de Student du coefficient φ pour ces trois modèles. Dans ce travail nous nous sommes servis du test ADF. Du point de vue de la règle de décision, il y a présence de racine unitaire, c'est-à-dire non-stationnarité de la variable, si la statistique ADF est inférieure à la valeur critique (VC) lue sur la table de Mackinnon, en valeur absolue, au seuil de 5% ou si la probabilité est supérieure à 5%. Les résultats du test pour les recettes et les dépenses publiques congolaises sont détaillés au tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2 : Résultats du test ADF de racine unitaire

Variables	Modèle avec tendance et constante		Modèle avec constante		Modèle sans tendance et sans constante		Ordre d'intégration
	ADF	*Prob.*	*ADF*	*Prob.*	*ADF*	*Prob.*	
Période 1968-2020							
Dépenses publiques	-3,6083	0,0401	-3,6816	0,0076	-	-	I(0)
Recettes publiques	-2,5604	0,2994	-2,5373	0,1128	-0,4270	0,5242	I(1)
Résidu de la RLT	-	-	-	-	-	-	-
Période 2002-2020							
Dépenses publiques	-3,8599	0,0370	-4,1608	0,0054	-	-	I(0)
Recettes publiques	-2,7443	0,2326	-2,9378	0,0606	0,4547	0,8023	I(1)
Résidu de la RLT	-	-	-	-	-	-	-

RLT : Relation de long terme

Source : Elaboré par nous-même.

Signalons que nos deux variables budgétaires sont prises en logarithme. Le tableau 2 récapitule les résultats obtenus de l'analyse de la stationnarité des dépenses et des recettes publiques. Il ressort en effet des résultats du test de stationnarité que les dépenses publiques sont stationnaires en niveau, et sont donc intégrées d'ordre zéro, soit I(0), pour toutes les deux périodes sous examen, 1968-2020 et 2002-2020. Par contre, les recettes publiques le sont en différence première, et sont donc intégrées d'ordre un, soit I(1), pour les mêmes périodes. Normalement à partir de l'estimation de la relation de long terme, on devrait récupérer le résidu afin de lui appliquer le test ADF. Ce dernier aurait comme hypothèse nulle la non cointégration de la relation (ou bien la non stationnarité du résidu). Mais étant donné que les dépenses et les recettes sont intégrées d'ordres différents, cela rend inopportun l'estimation de la relation de long terme. Il y aurait cointégration entre les dépenses et les recettes publiques s'il y avait un vecteur de cointégration $(1 - 1)$ comme exposé au tableau 1.

Econométriquement, les résultats d'évaluation de la soutenabilité budgétaire de la RD Congo ne semblent pas être concluants, car la première condition, c'est-à-dire l'intégration des variables au même ordre, n'est pas respectée. Pour toute la période d'analyse, soit 1968-2020, les raisons de l'insoutenabilité de la politique budgétaire congolaise sont nombreuses. Il s'agirait entre autres de la corruption institutionnalisée, fondée sur une impunité à outrance ; les mauvais choix publics récurrents ; l'indiscipline budgétaire qui caractérise, à certains moments, la conduite de l'action publique ; la faiblesse des politiques conjoncturelles de lissage du cycle économique ainsi que la forte dépendance au secteur extractif, dont les revenus sont parfois très volatiles. La corruption est un mal qui gangrène l'administration publique congolaise, et est devenue comme un « sport national ». Des millions de dollars américains se volatilisent jours et nuits. Or le pays a suffisamment besoin des moyens financiers pour réhabiliter et construire des routes, des écoles, des hôpitaux, etc. Cependant, la situation de la période 2002-2020

semble un peu paradoxale car en matière de dette publique comme démontré par la Figure 1, la RD Congo a bénéficié des concessions en termes de restructuration de la dette publique. Maintenant seules les innovations budgétaires sur l'activité économique réelle, dans le cadre d'une étude du type VAR structurel, trancheront le débat. Cela voudrait dire que si réellement la politique budgétaire de la RD Congo est soutenable, elle renforcerait l'efficacité des autres composantes de la politique macroéconomique et agirait favorablement sur la croissance économique.

Toutefois, le constat d'absence de soutenabilité budgétaire pour la RD Congo n'est pas synonyme d'impasse budgétaire et n'implique non plus une banqueroute assurée de l'Etat congolais ; mais traduit la nécessité, pour respecter la contrainte budgétaire intertemporelle, d'un ajustement fiscal conséquent. En outre, la soutenabilité des finances publiques n'implique pas nécessairement un solde à l'équilibre.

IV. PRESERVATION ET RESTAURATION DE LA SOUTENABILITE

On pourrait se demander : *pourquoi intéressons-nous tant à la soutenabilité des finances publiques ?* La raison est en effet simple. Le maintien d'une politique budgétaire insoutenable risquerait d'hypothéquer l'avenir. C'est d'ailleurs le sens d'équité intergénérationnelle que les pouvoirs publics sont censés sauvegarder. La préservation de la soutenabilité passe essentiellement par la croissance économique, la réalisation des meilleurs choix publics (ou optimaux) ainsi qu'au respect des règles budgétaires ou principes d'orthodoxie financière. Par contre, en cas d'absence de soutenabilité à long terme des finances publiques, pour retourner à une situation soutenable, on procède par des ajustements budgétaires (accroissement du niveau d'imposition ou réduction des dépenses, etc.) ou par émission monétaire, car l'inflation réduit la valeur réelle de la dette. Le relâchement monétaire joue donc un rôle sur la situation de la dette publique et sur la soutenabilité des finances publiques. On peut réduire la dette publique en baissant drastiquement sa valeur réelle, c'est-à-dire en la finançant par une création monétaire. Une telle politique fait subir aux détenteurs d'obligations publiques une baisse de la valeur réelle des actifs qu'ils détiennent. Dans cette section nous abordons, respectivement, la soutenabilité budgétaire par les choix publics, la soutenabilité par l'ajustement budgétaire, et la soutenabilité par le respect des règles budgétaires.

4.1 Soutenabilité par les choix publics

La préservation de la soutenabilité des finances publiques implique la qualité des choix publics. L'analyse des choix publics est importante, car elle permet de circonscrire leur lien avec la soutenabilité budgétaire. Rappelons que l'Ecole des choix publics qui décrit le rôle de l'Etat et le comportement des électeurs, des politiques et des fonctionnaires, entend appliquer la théorie économique à la science politique[5]. Selon la théorie des choix publics, les hommes politiques et les fonctionnaires sont motivés par la recherche de l'intérêt personnel qui fonde l'analyse néoclassique[6]. Ils cherchent en effet à maximiser leur utilité personnelle en orientant les dépenses publiques vers la satisfaction des besoins personnels ou en introduisant des taxes distorsives sous forme de prélèvement des prébendes ou des autres situations. La qualité des choix budgétaires s'apprécie à travers l'affectation des masses budgétaires en termes d'allocations des dépenses courantes et des dépenses d'investissement, donc la productivité des dépenses ; aussi, à travers la viabilité et la productivité du régime fiscal. Cela se fonde sur la minimisation des distorsions fiscales, de la rationalisation des taxes et de l'élimination des diverses tracasseries sous forme des contrôles démotivants et contreproductifs. En d'autres termes, la qualité des choix s'analyse à travers la composition des dépenses et notamment les efforts des décideurs en matière de réduction ou de limitation, à un niveau marginal, des dépenses improductives. Les choix publics doivent se fonder sur la qualité et la productivité tant des dépenses que des recettes publiques, pour ainsi éviter des dérives systématiques en faveur des politiques gaspilleuses.

Des dépenses publiques de qualité et la productivité des recettes constituent le socle de la soutenabilité budgétaire. Si les dépenses publiques sont de bonne qualité, les services qu'elles produisent seraient efficients et à même de générer la croissance économique. Les dépenses improductives et les distorsions fiscales, en nuisant à la croissance économique, empêchent ainsi la préservation de la soutenabilité budgétaire. La réduction des dépenses improductives et la protection de l'investissement public exercent des effets plus durables et ont plus de chances de conduire à une accélération de la croissance (Baldacci *et al.* 2003). Donc, un rééquilibrage budgétaire centré sur la réduction drastique des dépenses improductives et la protection des investissements publics conduit à une accélération de la croissance. Par contre, l'introduction des distorsions fiscales, notamment les taxes distorsives, pour financer le déficit public, à la place de taxes forfaitaires, peut avoir une incidence négative sur la croissance économique. La notion de productivité des dépenses publiques repose sur une interprétation des activités du secteur public en tant que processus de production[7]. Cette productivité repose alors sur deux conditions essentielles : (i) des activités à moindre coût, c'est-à-dire disposant d'un bon rapport coûts/avantages ; et (ii) le dosage adéquat d'extrants et les niveaux viables de dépenses globales. Une politique budgétaire fondée sur la réaffectation des dépenses à des usages plus productifs et la réduction du déficit budgétaire est donc propice à une accélération de la croissance dans des pays où la situation macroéconomique est défavorable. La discipline dans l'allocation des ressources est importante, car elle permet d'éviter l'inefficacité et le chaos anarchique.

---

[5] Le texte fondamental de l'Ecole des choix publics est *The Calculs of Consent* publié en 1962 par James M. Buchanan (Prix Nobel d'économie 1986) et Gordon Tullock.

[6] Notons par ailleurs qu'avant l'émergence de l'Ecole des choix publics, la théorie économique n'étudiait pas le comportement de l'Etat et des hommes politiques. Les économistes représentaient l'Etat comme un être idéalisé et les hommes politiques comme des planificateurs bienveillants.

[7] Le secteur public emploie des ressources humaines et accumule un stock de capital constitué des infrastructures publiques, tant économiques que sociales, de façon à produire des biens publics tels que les services judiciaires, la protection des personnes et des biens, la défense nationale, la stabilité économique, etc.

4.2 Soutenabilité par l'ajustement budgétaire

Un ajustement budgétaire[8] est un ensemble de mesures destinées à réduire les déficits gouvernementaux et souvent la dette publique (Helbling, 2012). Tout ajustement budgétaire a un coût, et sa mise en œuvre est sujette à beaucoup de questionnements (son bien-fondé, le moment, son ampleur, sa composition, l'effet macroéconomique attendu, etc.). Une correction budgétaire s'impose dans le cas de crise provoquée par une politique budgétaire non viable s'accompagnant le plus souvent d'une situation de dette élevée et insoutenable pouvant conduire au défaut de paiement. En effet, les décideurs politiques font recours à l'ajustement budgétaire pour restaurer la soutenabilité à long terme des finances publiques. Signalons que l'ajustement budgétaire n'est pas une fin en soi, il n'est donc qu'un moyen permettant à la politique budgétaire de recouvrer sa soutenabilité ; c'est une correction de la gestion courante de la politique budgétaire. Il s'appréhende globalement à travers la diminution (en cas de déficit) ou l'augmentation (en cas d'excédent) du solde budgétaire (Ngonga, 2018). La façon dont le déficit est réduit ou le type d'ajustement est important. La structure des budgets fait qu'inévitablement des dépenses sont souvent sacrifiées, tandis que les recettes doivent s'accroitre, et particulièrement les recettes fiscales. Baldacci *et al.* (2003) font remarquer qu'un ajustement sous forme de réduction des subventions, des transferts (tels que les pensions) et de la masse salariale publique tend à durer plus longtemps et peut être expansionniste. Par contre, un ajustement sous forme d'un relèvement des impôts ou d'une compression de l'investissement public est généralement récessif et intenable.

L'impact des corrections budgétaires sur l'activité économique pourrait être à la fois positif et négatif. L'effet positif est qu'elles améliorent la confiance dans la santé des finances publiques ; et diminuent également les besoins financiers de l'Etat, ce qui joue sur son stock de la dette. En revanche, les coupes dans les dépenses réduisent la demande globale directement, et plus particulièrement la consommation et l'investissement publics, et indirectement en jouant sur les transferts. La limitation des paiements du transfert (indemnités de chômage, etc.) réduit les revenus disponibles. En outre, l'augmentation de la fiscalité réduit les revenus disponibles des ménages ainsi que les bénéfices des sociétés, ce qui diminue la demande globale. Cependant la diminution ou l'augmentation du solde budgétaire ne serait que la conséquence des variations des recettes et/ou des dépenses publiques. Il sied de préciser également que le sens de la relation entre l'ajustement budgétaire et la croissance économique n'est pas unique. Il varie selon les horizons, les courants de pensée, le rôle des institutions dans le cadre de la trilogie fonctionnelle *« leadership affirmé, cadre institutionnel approprié et bonnes mesures »*. L'ajustement budgétaire comporte deux dimensions, la première est quantitative, et la seconde est institutionnelle. L'ajustement budgétaire permet la restauration de la soutenabilité à long terme des finances publiques dans un contexte de maitrise de l'inflation.

4.2.1 Dimension quantitative de l'ajustement

La dimension quantitative de l'ajustement budgétaire se base sur l'amélioration du solde budgétaire. L'ajustement budgétaire est une situation dans laquelle le budget de l'Etat passe d'une situation de déficit insoutenable à celle de moindre déficit ou à celle d'équilibre budgétaire ou encore à celle d'excédent budgétaire. Sur le plan quantitatif, on distingue cinq formes d'ajustements budgétaires, à savoir : (i) austérité budgétaire, (ii) assainissement budgétaire, (iii) rigueur budgétaire, (iv) redressement budgétaire, et (v) consolidation budgétaire. Dans tous les cas, le solde budgétaire s'améliore selon que le déficit est réduit, ou l'équilibre budgétaire est restauré ou encore l'excédent budgétaire dégagé.

- ***L'austérité budgétaire :*** c'est une situation d'ajustement budgétaire caractérisée par la compression ou la réduction des dépenses, le niveau des recettes fiscales et non fiscales restant inchangé.
- ***L'assainissement budgétaire :*** c'est une situation d'ajustement budgétaire dans laquelle une recomposition des dépenses est opérée au profit des dépenses productives et en défaveur des dépenses improductives, le niveau des recettes pouvant rester inchangé. Augmenter ou baisser, le niveau du solde budgétaire, selon le cas, exerce des effets positifs plus importants sur l'économie.
- ***La rigueur budgétaire[9] :*** c'est une situation d'ajustement budgétaire caractérisée par l'augmentation des recettes fiscales et non fiscales, le niveau des dépenses restant identique. La rigueur budgétaire est attestée par une augmentation des recettes dans un contexte de freinage ou de blocage des dépenses.
- ***Le redressement budgétaire :*** c'est une situation d'ajustement budgétaire caractérisée par l'augmentation plus rapide des recettes par rapport à celle des dépenses publiques.
- ***La consolidation budgétaire :*** c'est une situation d'ajustement budgétaire dans laquelle les mesures adaptées tant au niveau des recettes que des dépenses, mais plus sur ces dernières, permettent de garantir la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Réduire les déficits publics c'est bien, mais il ne faut pas tenter de les réduire fortement tant que le secteur privé n'est pas capable de soutenir la croissance ou tant qu'il continue lui aussi à se désendetter fortement. Du point de vue de leur impact sur l'activité économique, certains ajustements auraient des effets keynésiens et d'autres anti-keynésiens[10] et/ou restrictifs sur

[8] Aussi appelé correction budgétaire.
[9] Une politique de rigueur budgétaire prône la hausse de la fiscalité et la maitrise ou le maintien des dépenses publiques dans le but de réduire le déficit.
[10] On parle également des régimes budgétaires keynésien, anti-keynésien, et non keynésien. Dans le premier régime, on considère que les déficits budgétaires sont expansionnistes ; dans le deuxième cas, ils sont récessifs. Enfin, dans le régime budgétaire non keynésien, on considère que les effets des déficits sont neutres.

l'économie. Ces effets dépendent toutefois de la taille de l'ajustement, sa composition, et de la situation initiale des finances publiques. Cependant, les ajustements qui réussissent sont ceux qui comportent une forte baisse des transferts aux ménages, des subventions et des salaires des administrations, et ceux qui échouent se reposent sur un relèvement/hausse des impôts ou d'une compression/baisse de l'investissement public. En d'autres termes, les ajustements durables reposent avant tout sur une diminution des dépenses, plus que sur une augmentation des recettes. L'ajustement peut aussi se faire par une croissance plus vive ou par monétisation directe ou indirecte de la dette. Celle-ci n'étant en général pas indexée sur l'activité ni sur l'inflation, sa valeur rapportée au PIB nominal diminue si la production réelle et/ou les prix augmentent.

Rappelons que l'austérité c'est restreindre le budget pour en réduire un déficit trop important, voire créer un excédent. Elle n'est ni souhaitable ni condamnable en soi, son bien-fondé dépend du contexte (Aglietta *et al*. 2012). Etant donné que l'endettement de l'Etat a pour cause principale le laxisme budgétaire, l'austérité est nécessaire pour éliminer les pratiques qui créent la dérive. Elle peut contribuer à améliorer le solde primaire, et en même temps détériorer la croissance économique. Une austérité budgétaire doit donc être menée selon une logique qui tient compte de la nature des recettes et des dépenses pour éviter d'enclencher un cercle vicieux, c'est-à-dire un phénomène de multiplicateur keynésien à l'envers. Combinée à une faible demande privée, une austérité budgétaire provoque une baisse de la production qui peut aller jusqu'à annuler les gains budgétaires espérés, et même jusqu'à aggraver le déficit. Certains économistes pensent d'ailleurs que les ajustements du type *austérité, rigueur* ou *rééquilibrage* budgétaires n'induisent pas des effets expansionnistes mais plutôt récessifs et intenables. Ces ajustements reposent sur la hausse des recettes via le relèvement des impôts, les dépenses freinées (cas de la rigueur budgétaire) ou la baisse des dépenses, les recettes restant inchangées (cas de l'austérité budgétaire) ou sur une augmentation plus rapide des impôts par rapport aux allocations budgétaires (cas du rééquilibrage ou redressement budgétaire). D'autres par contre, estiment que les effets escomptés de ces types d'ajustements ne sont jamais garantis d'avance. Mais sur le plan mondial, le constat est qu'il n'y a pas assez de pays qui ont expérimenté à la fois la rigueur budgétaire et la croissance économique par exemple. Le cas de la Suède, du Royaume-Uni et du Danemark dans les années 1980 et 1990 est un peu plus particulier en ce sens que ces trois pays ont bénéficié d'une forte dépréciation de la valeur externe de leur monnaie et une forte baisse des taux d'intérêt. Ce qui n'est possible que lorsqu'on dispose d'une autonomie monétaire.

Mais en théorie l'austérité n'a pas exclusivement d'effet négatif. Elle pourrait avoir un effet positif à travers deux mécanismes comme le soulignent toujours Aglietta *et al*. (2012 : 82). En premier lieu, elle améliore le solde primaire, en ce sens que l'Etat a donc moins de titres nouveaux à émettre, ce qui réduit la pression qu'il exerce sur le marché obligataire, laisse la place au secteur privé et fait baisser le taux d'intérêt[11]. Deuxièmement, la légitimation de l'austérité budgétaire pourrait se faire par le mécanisme d'*équivalence ricardienne*, ce qui voudrait dire si l'Etat se désendette, les ménages peuvent anticiper une baisse d'impôts futurs, et consommer davantage aujourd'hui. En revanche, les ajustements du type *consolidation - assainissement* sont à même d'exercer des effets expansionnistes, tout en permettant la maitrise de l'inflation[12]. Un consensus se dégage donc sur les avantages comparatifs de l'assainissement et de la consolidation budgétaires par rapport aux trois autres formes d'ajustements. La composition des dépenses est un facteur essentiel. Une hausse des dépenses consacrées aux traitements et salaires dans le secteur public exerce un effet négatif sur la croissance, alors qu'en général, les dépenses consacrées aux autres biens et services et aux projets d'équipement relèvent notablement le taux de croissance (Baldacci *et al.* 2003). Mais par rapport à l'objectif déclaré, certaines composantes des dépenses ou des recettes restent exclues en pratique. C'est souvent les dépenses en capital. Lorsque le déficit budgétaire doit être réduit, les dépenses courantes (salaires, programmes d'assistance, et autres) sont difficiles à ajuster et c'est souvent l'investissement qu'on ramène à la baisse.

Un ajustement budgétaire de qualité, fondé sur la réaffectation des dépenses à des usages plus productifs et la réduction du déficit budgétaire, est donc propice à une accélération de la croissance dans les pays où la situation macroéconomique est défavorable. Les ajustements réussis aboutissent à une diminution durable du ratio dette publique sur PIB, mais s'accompagnent aussi en moyenne d'une évolution inattendue de certains indicateurs macroéconomiques : accélération de la croissance, baisse du chômage, hausse de la part de l'investissement dans le PIB, baisse du coût unitaire du travail relativement aux autres pays. L'amélioration de la situation budgétaire reste une matière indispensable. Elle ne se fait que par la voie de la croissance, ce qui passe par une politique monétaire très expansive dans la durée et par une politique budgétaire expansive ou neutre.

4.2.2 Dimension institutionnelle de l'ajustement

L'ajustement budgétaire a également un fondement institutionnel. Sur le plan institutionnel, l'efficacité de l'ajustement est analysée sous trois orientations ou directions : (i) le rôle des institutions ; (ii) l'économie politique des réformes économiques ; et (iii) la qualité du leadership.

a) Le rôle des institutions

Les institutions jouent un rôle déterminant dans la genèse de la richesse ou la pauvreté des nations. Elles expliquent également des différences nationales en ce qui concerne les trajectoires vers le développement. L'ajustement budgétaire a un coût comme nous l'avons relevé, dont l'appropriation suppose la présence des deux types d'institutions : les institutions réelles et les institutions inclusives. Les institutions réelles sont celles ayant l'effectivité du pouvoir dans la prise des décisions. Elles évoluent dans le cadre des régimes démocratiques avec coalition des partis ou majorité parlementaire et des situations politiques stables. La remarque est que dans la plupart des cas, ces institutions sont créditées d'une administration favorable à la stabilisation et aux réformes budgétaires ; et sont caractérisées par une organisation efficace, ainsi que la qualité et faculté à évoluer. Contrairement

[11] Ce mécanisme est simple et primordial. On peut espérer à une augmentation de l'investissement privé, et donc un surcroit de croissance quand le taux d'intérêt baisse. Bien-sûr que tout ce mécanisme dépend en fait de l'élasticité de l'investissement au taux d'intérêt.
[12] Signalons que la maitrise de l'inflation reste un des déterminants de la soutenabilité à long terme des finances publiques.

aux institutions réelles, les institutions inclusives caractérisent les pays dont les stratégies de développement sont envisagées pour le bien-être de l'ensemble de la population. Des gouvernants trouvent, dans la mise en place des institutions fortes, des incitations à poursuivre des politiques favorables à l'amélioration du bien-être collectif.

b) Economie politique des réformes

Les questions des réformes se trouvent au centre de politiques publiques. Une réforme est un changement de politique important (Drazen, 2000). Tout en étant définie comme un changement de politique, son rôle est l'incarnation de la nouvelle politique qui n'est pas encore mise en place. Et par rapport à la politique existante, la nouvelle politique est qualifiée de réforme[13]. La notion de réforme se retrouve au cœur de très nombreux travaux, particulièrement ceux relatifs aux changements de politique ou à l'absence de changement (Maleki, 2007). En outre, elle est intrinsèquement liée à la notion de temps qui, y joue un rôle crucial dans sa compréhension. De manière institutionnelle, une réforme nécessite qu'elle soit proposée par les représentants au pouvoir ou dans l'opposition ; mais ils n'en sont nécessairement pas les initiateurs. La pression des groupes (organisés ou pas) peut les amener à agir. Cependant, il existe deux motivations susceptibles d'entrainer l'élaboration d'une réforme selon Maleki. La première motivation considère que le gouvernement est bienveillant et qu'il souhaite optimiser le bien-être collectif, et la seconde réside dans les motivations électoralistes du gouvernement.

En matière budgétaire, il existe deux principales interrogations qui sont évoquées dans cette direction de l'ajustement budgétaire :

- Quelles sont les contraintes qui pèsent sur l'élaboration et l'application des réformes économiques ?
- Dans quel contexte politique les réformes ont-elles la chance d'aboutir ? En d'autres termes, quel régime de gouvernance politique permet le succès de l'ajustement budgétaire ?

L'efficacité de l'ajustement budgétaire dépend à la fois de l'environnement institutionnel en présence et de l'aptitude du gouvernement à s'approprier les mesures rendues nécessaires pour la réduction du déficit budgétaire, corrélativement à la baisse du taux d'endettement (Ngonga, 2018). De manière générale, le gouvernement n'est pas le seul acteur en matière de réforme, la situation est bien plus complexe. En réalité, il y a présence d'une multitude d'acteurs ou joueurs[14] qui ont souvent des intérêts hétérogènes. Le soutien ou l'opposition aux réformes dépend de ce qu'ils croient être leurs intérêts. Certains ferons une opposition dès lors qu'ils pourront être impactés négativement. Toutefois, le mode d'opposition change selon les acteurs, les époques et les régions[15]. Les réformes peuvent remplir des rôles distincts. Le rôle le plus important est de modifier les règles du jeu pour tenter de conserver ou améliorer les niveaux de bien-être des agents. Les agents peuvent utiliser la réforme pour maintenir leurs positions et éviter le pire, c'est le cas des réformes conservatrices. Parallèlement, une réforme peut également avoir comme rôle la modification du bien-être des agents. Dès lors, il ne s'agit plus de la conservation d'acquis mais d'une redistribution des richesses entre les différents acteurs de la société à travers la mise en place des nouvelles règles. Le processus d'acceptation, de soutien et de refus des réformes est couvert par trois piliers fondamentaux : *le rôle de la crise économique*, *le rôle des institutions*, et *la nature des déterminants au niveau individuel*. Comprendre ce qui explique ou qui pourrait expliquer la réussite d'une réforme est très capitale. Ngonga estime que l'efficacité du gouvernement est fonction de son aptitude à imposer une stabilisation douloureuse à des parties prenantes subissant de plein fouet les effets redistributifs, et notamment ceux de richesses adverses. C'est dans des régimes autoritaires forts qu'on observe facilement cette situation. Ces régimes sont en effet caractérisés par un ensemble de ressources organisationnelles qui leur permettent d'imposer les coûts de la stabilisation à court terme, contrairement à d'autres régimes, tels que des régimes pseudo-démocratiques et des régimes autoritaires faibles. L'économie politique des réformes mobilise trois explications du succès ou de l'échec des réformes : (i) la perception positive des gains de l'ajustement budgétaire ; (ii) la crédibilité des politiques budgétaires menées par les autorités ; et (iv) la confiance et la coopération entre acteurs de l'ajustement budgétaire.

c) La qualité du leadership

L'efficacité de l'ajustement budgétaire est aussi conditionnée par la qualité du leadership dans la définition et la mise œuvre du redressement budgétaire. Il faut un leader fort et visionnaire à la tête de l'exécutif, capable d'insuffler à l'ensemble du gouvernement et surtout au corps social, une volonté résolument réformatrice. L'exemple marquant des Etats développeurs ou développementaux d'Asie comme la Corée du Sud et de la Chine. La Corée a eu la chance d'avoir des dirigeants visionnaires et engagés, tels que le Président Syngman Rhee, considéré comme le père de la fondation nationale de la Corée et le Président Park Jung-Hee, considéré comme le père du développement économique de la Corée. Ce dernier, un Général d'armées, fût à la tête de la Corée du Sud de 1961 à 1979. En Chine, Den Xiao Ping est considéré comme le père de la Chine économique conquérante à partir de 1982. Certes, le retard de développement persistant de l'Afrique en général, et en RD Congo en particulier, pourrait illustrer une faillite du leadership des gouvernements et de leurs chefs.

[13] Une réforme peut s'appliquer de différentes manières dans le monde économique. Il faudrait signaler qu'il existe une nette différence entre le concept de réforme et celui de la révolution. Contrairement à la réforme qui se place toujours dans le respect des règles existantes, même si elle a vocation à les modifier, ou se comprendre comme le changement dans la continuité, la révolution peut être comprise comme le changement sans aucun cadre restrictif.

[14] Entre autres, les hommes politiques, les entreprises, les groupes de pressions, les populations.

[15] Cette situation date de longtemps et est récurrente dans le monde. A titre illustratif, certains groupes de pression utilisent leurs connivences politiques tandis que les populations recourent à des manifestations parfois violentes.

4.3 Soutenabilité par le respect de règles budgétaires

Une règle *(critère ou norme)* budgétaire est une contrainte légale (permanente ou ponctuelle) assignée à la politique budgétaire qui permet d'empêcher un déséquilibre durable entre les dépenses et les recettes publiques (Agénor, 2015). C'est une contrainte permanente sur la politique budgétaire au moyen de limites numériques applicables à des agrégats budgétaires. L'usage des règles budgétaires ou fiscales s'accompagne d'une meilleure performance en matière budgétaire ou macroéconomique. Les règles budgétaires ont pour but de faciliter l'atteinte des objectifs budgétaires et, partant, les objectifs macroéconomiques. Elles permettent d'éviter des déséquilibres structurels persistant des finances publiques, de limiter le caractère procyclique des politiques publiques, et d'empêcher une croissance insoutenable de la dette publique, c'est-à-dire de maintenir les ratios de dette publique à des niveaux soutenables.

Le respect des règles budgétaires est important, car il permet au gouvernement de mettre en œuvre une politique budgétaire soutenable ou d'en rétablir la soutenabilité, tout en évitant notamment un déséquilibre structurel des finances publiques[16]. En plus d'assurer la soutenabilité budgétaire, le respect des règles fiscales agissent positivement sur la stabilité macroéconomique. D'ailleurs, beaucoup d'économistes estiment que les règles budgétaires représentent un mécanisme institutionnel clé pour soutenir la crédibilité du cadre budgétaire et imposer une discipline aux décideurs de la politique économique. Elles sont aujourd'hui utilisées dans tous les pays, aussi bien développés, émergents et en développement ; au niveau national, régional ou supranational[17]. Une règle budgétaire est dictée sous forme numérique/quantitative ou sous forme non numérique/qualitative. La *règle d'or fiscale* qui stipule que *« Aux impôts, le financement des dépenses courantes ; et à l'endettement non monétaire, le financement des investissements »*, est un exemple des règles budgétaires non numériques. Cette règle voudrait que le gouvernement n'emprunte que pour financer des investissements et pas pour des dépenses de consommation. Elle est généralement la plus simple, car elle contient les déficits budgétaires dans la limite des investissements, par une pratique de sauvegarde. Elle permet de promouvoir la croissance et donc d'accroitre l'assiette fiscale.

Les règles budgétaires ont en général un caractère numérique. Les règles exprimées en termes absolus sont difficiles à mettre en œuvre, cela par le fait que les recettes, aussi bien que les dépenses fluctuent significativement avec l'évolution de la conjoncture économique. Il n'existe cependant pas de formule unique pour tous les pays en matière de règles budgétaires, mais de manière générale on distingue, entre autres, les règles de recettes, les règles de dépenses, les règles de dette, et les règles d'équilibre budgétaire selon Agénor (2015), Garcia (2012), FMI (2009) et OCDE (2002). En effet,

1. **les règles de recettes** imposent des plafonds sur les recettes de l'Etat. Leur but est soit d'accroitre les ressources fiscales, soit d'éviter une pression fiscale excessive ;
2. **les règles de dépenses** imposent une limite stricte et permanente sur les dépenses totales, les dépenses primaires, ou les dépenses courantes, soit en termes absolus, soit en termes de taux de croissance, soit encore en proportion du PIB ;
3. **les règles de dette** imposent une limite explicite sur le ratio de dette publique en proportion du PIB ; et
4. **les règles d'équilibre budgétaire** spécifient en général un équilibre au niveau du solde budgétaire global, du solde primaire (qui exclut du solde global les dépenses d'intérêts), du solde structurel ou ajusté du cycle, de manière à garantir que le ratio de dette publique sur PIB converge vers une valeur stationnaire.

Les règles budgétaires sont souvent introduites à la fin d'un processus d'ajustement budgétaire et non pas au début du processus. Les règles de dette sont des règles les plus efficaces pour garantir que ce ratio n'excède pas à une valeur-objectif. La convergence de ce ratio est le critère approprié pour assurer la solvabilité budgétaire, puisqu'il garantit que la contrainte budgétaire intertemporelle de l'Etat est satisfaite si le taux d'intérêt sur la dette publique n'excède le taux de croissance économique. En économie ouverte, les règles budgétaires dépendent du régime de change, de la position concurrentielle de l'économie sur le marché mondial, et de ce fait, de son degré d'ouverture. Elles participent en effet à la stabilité de l'équilibre macroéconomie compte tenu de la contrainte extérieure. La généralisation des normes budgétaires aujourd'hui dans beaucoup de pays du monde est une chose importante. En pratique, pour être utiles, elles doivent remplir un certain nombre de conditions comme le souligne Deroose (2010). Les normes budgétaires doivent : (i) avoir pour objectif prioritaire la restauration de la soutenabilité des finances publiques ; (ii) être suffisamment flexibles pour pouvoir s'adapter aux chocs économiques et assurer le nécessaire degré de régulation de la conjoncture ; et (iii) être claires pour faciliter leur mise en œuvre et contrôle. D'autres économistes insistent sur leur efficacité. Pour qu'une règle budgétaire soit efficace, et permette d'améliorer les résultats budgétaires, quatre conditions fondamentales doivent être remplies selon Agénor (2015 : 22). Ces conditions sont les suivantes : (i) l'indicateur budgétaire spécifiquement visé doit être défini de manière précise, et l'objectif numérique de la règle doit avoir un lien direct et stable avec l'objectif ultime, c'est-à-dire la stabilité de la dette publique ; (ii) la règle doit être simple dans son mode de calcul et transparente afin de communiquer efficacement les objectifs de la politique budgétaire et permettre sa vérifiabilité ; (iii) la règle doit être suffisamment flexible pour répondre aux chocs, internes et externes, et atténuer leurs effets négatifs sur l'économie, particulièrement lorsque ces chocs ont un caractère temporaire ; et (iv) la règle doit être mise en place dans un contexte institutionnel clair, qui définit de manière explicite comment son suivi doit être effectué et comment les autorités doivent répondre aux écarts entre les objectifs et les valeurs réalisées.

Les tableaux 3 et 4 décrivent les règles utilisées en Afrique, en les séparant en critères de premier et de second rang. Les normes selon lesquelles le taux de croissance de la dette publique doit être inférieur au taux d'inflation nominal appliqué à la dette, ou inférieur au taux de croissance des exportations, ou encore inférieur au taux de croissance du PIB en volume, constituent de règles de prudence. Ces dernières visent à éviter que par l'accumulation des déficits courants, la dette publique augmente, et

[16] En tendance, les recettes fiscales et non fiscales demeurent inférieures à ses dépenses.

[17] Dans beaucoup de pays aujourd'hui (Pérou, Sri Lanka, Jamaïque, Panama, Colombie, etc.), les règles budgétaires s'accompagnent parfois d'une *loi de responsabilité budgétaire*. Cette dernière définit les procédures légales, ainsi que les exigences de transparence en matière de politique budgétaire. Elle peut également formuler des objectifs numériques pour les règles budgétaires.

par le jeu d'intérêts débiteurs qui s'y appliquent, devienne explosive et rapidement insoutenable. Nous essayerons ainsi de passer à la vérification de quelques règles budgétaires pour le cas de la RD Congo dans les lignes qui suivent. Cependant rappelons que les règles budgétaires portent différents noms dans différents environnements. En Union européenne par exemple, on parle du pacte de stabilité et de croissance, et dans certaines organisations régionales ou communautés économiques régionales (CER) en Afrique, comme le cas de la SADC, on parle le plus souvent des critères de convergence.

Tableau 3 : Utilisation des critères de convergence dans les sous-régions

	Afrique de l'Est	*Afrique Australe*	*Afrique de l'Ouest*	*Afrique Centrale*	*Afrique du Nord*
Critères de premier rang					
Déficit global / PIB	< 3%	< 3%	≤ 3%	< 3%	< 3%
Taux d'inflation	< 5%	3 - 7%	< 10%	< 3%	< 5%
Crédit de la Banque centrale au Gouvernement	0,0	Minimum	< 10%	0,0	0,0
Réserves extérieures / Importations	≥ 6 mois	> 6 mois	> 3 mois	> 3 mois	> 6 mois
Critères de second rang					
Recettes fiscales intérieures / PIB	≥ 20%	≥ 20%	Non	≥ 20%	≥ 20%
Masse salariale / Recettes fiscales	< 35%	≤ 35%	Non	< 35%	< 35%
Dépenses en capital/Recettes fiscales	≥ 20%	≥ 20%	Non	≥ 20%	≥ 20%
Taux de change réel / nominal	Stabilité	Stabilité	Stabilité	Stabilité	Stabilité
Taux de change réel	Positif	Positif	Positif	Positif	Positif
Accumulation des arriérés	Non	Non	Non	Non	Non
Dette publique / PIB	Non	Non	≤70%	≤70%	Non

Source : Association des Banques Centrales Africaines (2019).

Tableau 4 : Utilisation des critères de convergence dans les CER

	CAE	***CEEAC***	***CEDEAO***	***COMESA***	***SADC***	***UMA***
Critères de premier rang						
Déficit global / PIB	≤ 3%	< 3%	≤ 3%	< 3%	≤ 3%	≤ 3%
Taux d'inflation	≤ 8%	≤ 3%	< 10%	≤ 3%	≤ 3%	1,5-2%
Crédit de la Banque centrale au Gouvernement	A éliminer d'ici 2021	Minimum	≤ 10% Recettes fiscale (-1)	A éliminer	≤ 5% Recettes fiscale (-1)	A éliminer
Réserves extérieures / Importations	≥ 4,5 mois	> 3 mois	≥ 3 mois	≥ 6 mois	≥ 6 mois	≥ 6 mois
Dette publique / PIB	≤ 50%	Non	< 70%	Niveau soutenable	≤ 60%	Non
Critères de second rang						
Recettes fiscales intérieures / PIB	≥ 25%	≥ 20%	Non	≥ 20%	Non	Non
Salaires ad. Cent. / Recettes fiscales	Non	> 35%	Non	Non	Non	Non
Dépenses en capital / Recettes fiscales	Non	≥ 20%	Non	> 20%	> 30%	Non
Taux de change réel / nominal	Non	Stabilité	Stabilité	Stabilité	Non	Non
Taux de change réel	Non	Positif	Non	Positif	Positif	Non
Accumulation des arriérés	Non	Oui	Non	Non	Non	Non
Taux d'épargne nationale	Non	Non	Non	Non	≥ 30%	Non
Déficit du compte courant / PIB	Non	Non	Non	Niveau soutenable	< 9%	Non
Croissance économique	Non	Non	Non	Niveau soutenable	≥ 7%	Non
Inflation sous-jacente	≤ 5%	Non	Non	Non	Non	Non
Déficit budgétaire (dons exclus) / PIB	≤ 6%	Non	Non	Non	Non	Non

Source : Association des Banques Centrales Africaines (2019).

Au niveau supranational, les règles ont pour but d'imposer aux pays membres une discipline budgétaire compatible avec le fonctionnement d'une union monétaire (UEMOA, CEMAC, Union européenne…). Rappelons que les règles visent à éviter les effets négatifs de certaines politiques budgétaires ou à corriger des déficits budgétaires excessifs ou des dettes publiques trop élevées. Elles établissent les conditions nécessaires à la préservation de la discipline budgétaire dans le cadre de la monnaie unique. Dans le cas des Etats membres de l'Union européenne ces règles supranationales se basent sur le Traité de Maastricht, signé en février 1992 et entré en vigueur le 1er novembre 1993, et sur le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) institué en 1997[18]. Le traité avait fixé cinq « critères de convergence », dont deux concernent le déficit consolidé des administrations publiques et de leur dette consolidée. Ces critères limitent en effet le solde budgétaire global à 3% du PIB, et la dette publique ne doit pas dépasser 60% du PIB ou doit se rapprocher de ce seuil. En outre, les règles budgétaires visent à éviter que les politiques budgétaires ne prennent des orientations susceptibles de poser problème, tandis que d'autres doivent permettre de corriger les déficits budgétaires excessifs ou de réduire les dettes publiques trop élevées[19]. Les règles budgétaires s'appuient sur des normes de discipline budgétaire, de transparence budgétaire et d'efficacité. Tout est donc question de crédibilité en matière budgétaire. Si par exemple la limitation des déficits publics est crédible, elle pourrait éloigner durablement les menaces d'insoutenabilité. La crédibilité des politiques budgétaires ou des règles fiscales est comparable à la crédibilité des politiques monétaires et des stratégies instrumentales des Banques centrales. En effet, un pays peut imprimer ou acquérir une crédibilité dont il ne dispose, en empruntant la crédibilité budgétaire d'un autre pays, et de la même manière qu'une Banque centrale peut emprunter la crédibilité découlant de la réputation d'une autre Banque centrale. Sur le plan budgétaire particulièrement, l'on obtient la crédibilité d'un Etat budgétairement crédible en adoptant les mêmes règles budgétaires que ce dernier. En imprimant la discipline financière d'un pays dont la réputation est déjà établie, on se « *lie les mains* ». L'exemple le plus saisissant est celui du PSC de l'Union européenne que nous avons souligné ci-haut. En fait, il a été question de dupliquer la rigueur budgétaire de l'Allemagne. Il correspondrait donc au souci de l'Allemagne d'éviter qu'une fois entrés dans la monnaie unique, certains pays profitent de leur appartenance à la zone euro pour mener des politiques budgétaires laxistes. Les critères de Maastricht réglementaient l'entrée dans l'UEM mais aucune règle n'avait été fixée pour contrôler les finances publiques des Etats une fois qu'ils en étaient membres.

La RD Congo fait partie de beaucoup de CER, notamment la SADC. Rappelons que les deux tableaux décrits ci-dessus ont exposé respectivement l'utilisation des règles de premier et de second rang dans les sous-régions et dans les CER africaines. En considérant le cas de la SADC, nous pouvons nous poser la question de savoir si la RD Congo respecte tous ses critères de convergence. La SADC a défini et retenu des critères à réaliser par ses économies membres. Selon ces critères, le déficit public global doit être limité dans l'intervalle de 1 à 3% du PIB et la dette publique inférieure ou égale à 60% du PIB ; le taux d'inflation annuel inférieur à 3,0% ; les réserves extérieures ne doivent pas être inférieures à six semaines d'importations des biens et services ; la croissance du PIB réel doit se situer autour de 7% en vue de favoriser l'accroissement du revenu par tête d'habitant ; et le solde de la balance courante ne doit pas dépasser le seuil de 9% du PIB. Il nous semble que la RD Congo n'a pas vraiment de souci ces dernières années en matière de respect des règles budgétaires et d'autres critères de second rang. Les données statistiques du FMI sur les perspectives économiques régionales révèlent par exemple que le solde budgétaire global, dons compris, en pourcentage du PIB de la RD Congo de 2016 à 2019 est de -0,5%, 1,4%, -0,01% et -2,1% respectivement. Ces données démontrent que le déficit global de la RD Congo est largement inférieur à 3% du PIB. Quant à la dette publique, elle est largement inférieure au seuil de 60% du PIB. Elle a enregistré 21,7% en 2016, 19,1% en 2017, 15,3% en 2018 et 14,7% en 2019. Et seule l'inflation dépasse le seuil de 3% du critère, car elle se situe à 3,2%, 35,8%, 29,3% et 4,8% de 2016 à 2019.

Notons avant de terminer qu'un cadre budgétaire crédible et transparent qui n'intègre pas de règles explicites peut fonctionner tout aussi bien en matière de discipline budgétaire s'il est fondé sur des institutions solides comme l'atteste Agénor. Les règles dépendent en partie du contexte institutionnel dans lequel elles sont appliquées. Elles ont donc une dimension institutionnelle, car obéissant à des procédures. Ces dernières permettent d'améliorer la transparence, la responsabilité financière et la gestion budgétaire. En outre, les règles budgétaires constituent une forme de contrainte au gouvernement parce que l'obligeant à mener une stratégie budgétaire vérifiable, sur un horizon pluriannuel, tout en communiquant les résultats obtenus et des orientations budgétaires futures. Dans certaines conditions, il est indispensable de mettre en place un fonds de stabilisation pour une meilleure gestion budgétaire et macroéconomique dans les pays en développement, car ces pays sont le plus souvent confrontés à des chocs internes et externes de grande ampleur. Le gouvernement reste en partie responsable de la crédibilité de la Banque centrale malgré son indépendance, et celle du *policy mix* dans l'ensemble.

CONCLUSION

Il a été question dans cet article d'évaluer économétriquement la soutenabilité à long terme des finances publiques congolaises. Cette analyse n'a pas semblé concluante, ce qui voudrait dire que les finances publiques congolaises seraient non soutenables. En ce sens, plusieurs argumentaires sont relevés, notamment la corruption institutionnalisée qui mine les affaires publiques à tout le niveau, fondée sur une impunité à outrance ; les mauvais choix publics récurrents ; l'indiscipline budgétaire qui caractérise, à certains moments, la conduite de l'action publique ; la faiblesse des politiques conjoncturelles de lissage du cycle économique ainsi que la forte dépendance au secteur minier, dont les revenus sont parfois très volatiles. Cependant, ce constat d'insoutenabilité des finances publiques congolaises n'est pas synonyme d'impasse budgétaire pour l'Etat et ne traduit non plus la banqueroute de l'Etat congolais. Il traduit plutôt la nécessité des ajustements budgétaires conséquents pour respecter la contrainte budgétaire intertemporelle, mais également la révision de la composition des dépenses et notamment les efforts des décideurs en faveur des dépenses productives. Seules les dépenses de qualité pourraient permettre d'éviter des dérives systématiques en faveur

[18] Le PSC a été adopté au Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997. C'est un instrument dont les pays de la zone euro se sont dotés afin de coordonner leurs politiques budgétaires nationales et d'éviter l'apparition de déficits budgétaires excessifs. Il impose aux Etats de la zone euro d'avoir à terme des budgets proches de l'équilibre ou excédentaires.

[19] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/stability-and-growth-pact_fr. Consulté en mai 2022.

des politiques gaspilleuses et ainsi promouvoir la croissance tout en garantissant la soutenabilité à long terme des finances publiques congolaises.

REFERENCES

[1] Association des Banques Centrales Africaines. 2019. Rapport du groupe d'experts sur l'affinement des critères de convergence du Programme de coopération monétaire en Afrique.
[2] Agénor, P. R. 2015. Règles budgétaires et soutenabilité des finances publiques. OCP Policy Paper n° 15/17.
[3] Aglietta, M., Baudry, S. et Busson, H. 2012. L'austérité est-elle la solution à la crise ? Regards croisés sur l'économie, n° 11, 78-84.
[4] Baldacci, E., Cléments, B. et Gupta, S. 2003. Utiliser la politique budgétaire pour stimuler la croissance. Finances & Développement, FMI, 28-31.
[5] Banque Centrale du Congo. 2017. Rapport annuel 2017. Kinshasa.
[6] Baskaran, T. & Bigsten, A. 2013. Fiscal Capacity and the Quality of Government in Sub-Saharan Africa. World Development, Vol. 45 : 92-107.
[7] Bénassy-Quéré, A., Coeuré, B., Jacquet, P. et Pisani-Ferry, J. 2012. Politique économique. 3e édition, De Boeck, Bruxelles.
[8] Brand, T. et Ribeiro, P. M. 2010. La soutenabilité des finances publiques. L'Economie mondiale, 66-75.
[9] Brand, T. 2009. Incrémentalisme et soutenabilité à long terme des finances publiques. CEPII.
[10] Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique. 2017. Profil de pays : République Démocratique du Congo. Addis-Abeba, Ethiopie.
[11] Covalschi, T. & Lazar, S. 2016. The Sustainability of Public Finances in the Republic of Moldova under EU Fiscal Rules. Scientific Annals of Economics and Business, 2(63): 149-159.
[12] De Paepe, G. et Dickinson, B. 2015. Les recettes fiscales, moteur du développement durable. Development Co-operation Report 2014: Mobilising Resources for Sustainable Development, Editions OCDE, Paris.
[13] Deroose, S. 2010. Finances publiques et soutenabilité. Reflets et perspectives de la vie économique, n° 2, Tome XLIX, 41-55.
[14] Drazen, A. 2000. Political Economy in Macroeconomics. Princeton University Press, Princeton.
[15] Fonds Monétaire International. 2019. Ralentissement des activités manufacturières et augmentation des obstacles au commerce », Perspectives de l'économie mondiale, Washington D.C.
[16] Fonds Monétaire International. 2019. Faire face à l'incertitude. Perspectives économiques régionales/Afrique subsaharienne, Washington D.C.
[17] Fonds Monétaire International. 2009. Fiscal Rules : Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. Washington D.C.
[18] Fonds Monétaire International. 2002. Assessing sustainability. Policy Development and Review Department Report. Washington D.C.
[19] Garcia, G. 2012. Fiscal Rules for Stability and Sustainability: The Fiscal Institutions of Tomorrow. Banque inter-américaine de développement.
[20] Hamilton & Flavin. 1986. On the Limitations of Government Borrowing: A framework for Empirical Testing. American Economic Review, n° 76, 808-819.
[21] Helbling, T. 2012. A quel rythme le déficit budgétaire de l'Etat doit-il être assaini ? Une perspective internationale. Revue de politique économique, n° 3, pp. 27-30.
[22] Henne, F. 2019. Analyse de la soutenabilité de la dette publique au Luxembourg. Cahier d'études-Banque Centrale du Luxembourg, Working Paper n° 127.
[23] Jondeau, E. 1993. La soutenabilité de la politique budgétaire. Economie & prévision, 3(104) : 1-17.
[24] Lukunda Ntemo, N., Mavila Malambu, L. et Ngoma Mabika, O. 2022. Dynamique institutionnelle et croissance économique en RD Congo : Evidence à travers la modélisation ARDL. International Journal of Novel Research and Development, 7(3) : 178-188.
[25] Lukunda Ntemo, N. 2012. Dette publique extérieure, taux de change réel et croissance économique dans les PPTE africains. Mémoire de Licence en Sciences Economiques, Université de Kinshasa.
[26] Maleki, M. 2007. Essais sur la nouvelle économie politique de la réforme. Thèse de doctorat en Sciences économiques, Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne.
[27] Mansour, M. 2012. Evaluation Théorique et Empirique de la Soutenabilité de la Dette Publique : Cas de la France. Mémoire de Master en Macroéconomie Monétaire et Bancaire, Université Panthéon-Assas.
[28] Mukoko Samba, D. 2021. Guérir le Congo du mal zaïrois. Academia, Bruxelles.
[29] Mukoko Samba, D. 2019. Cours d'Economie politique. Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Université de Kinshasa.
[30] Ngonga Nzinga, V. 2018. Cours de Questions Approfondies de Politique budgétaire. PTC- DEA en Economie Publique et de Développement durable, FASEG, Université de Kinshasa.
[31] North, D. 1981. Structure and change in economic history. Norton, New York.
[32]OCDE. 2002. Soutenabilité budgétaire : Le rôle des règles. Publications OCDE, Paris.
[33] Riadh, B. J. et Saloua, B. Z. 1999. Soutenabilité de la politique budgétaire, solvabilité de l'Etat et stabilité de la dette en Tunisie (1972-1996). Rapports d'études de l'Institut d'Economie Quantitative (IEQ).
[34] UNECA. 2010. Mobilizing Domestic Tax Revenues for Development in Africa. ECA Policy Brief, n° 001.
[35] Wickens, M. 2010. Analyse macroéconomique approfondie : Une approche par l'équilibre général dynamique. De Boeck, Bruxelles.