M.E.S., Numéro 114, Juillet-Septembre 2020
https://www.mesrids.org
Dépôt légal : MR 3.02103.57117
Mise en ligne le 11 janvier 2022

LA PERFORMANCE DE FINANCES PUBLIQUES EN RD. CONGO : ANALYSE ET PERSPECTIVES

par

Prosper KIBUEY MULAMBU
Professeur Ordinaire, Faculté des Sciences Économiques et de Gestion
Université de Kinshasa

Paul OMANDJI LOKONDE
Diplôme d'Études Approfondies en Sciences de Gestion de l'Université de Kinshasa, Doctorant à HESAM de l'Université CNAM de Paris en France

Prince KIFWANISU LEPRINCE
Landry MAVILA MALAMBU
Assistants, Faculté des Sciences Économiques et de Gestion
Université de Kinshasa.

RESUME

La performance des finances publiques passe par la maitrise des ressources permanentes dont les ressources fiscales qui constituent la principale ressource d'un pays relevant de ses capacités internes à créer sa propre richesse. Aussi, la mise en place d'une fiscalité incitative doit être une préoccupation prioritaire des gouvernants. Par ailleurs, il faut encourager la décentralisation du système fiscal actuel de la RDC qui permet aux entités locales de se doter de leurs moyens propres en vue d'un développement à la base. Pour une mobilisation accrue des ressources fiscales dans ce pays, les quatre pistes suivantes méritent d'être explorées : poursuivre les réformes fiscales en matière de la fiscalité directe après celle de la fiscalité indirecte tout en améliorant la qualité des services rendus aux contribuables ; cette qualité de service doit être appuyée par une législation fiscale plus transparente, accessible ou compréhensible par toute catégorie de citoyens et qui contient des taux réduits et des procédures de paiement allégées ; lutter contre la fraude et la corruption.

Ceci implique le renforcement de l'échange d'informations fiscales entre services de l'Etat, la lutte contre l'impunité des fonctionnaires coupables, la rémunération motivationnelle des agents des impôts et la mise en œuvre des poursuites pénales à l'endroit des contribuables fraudeurs et tous ceux qui s'opposent au paiement de l'impôt ; élargir l'assiette fiscale par la lutte contre le secteur informel, la fiscalisation de toutes les catégories socioprofessionnelles, culturelles et politiques des contribuables qui jusque-là, ne paient pas encore l'impôt ; et renforcer la démocratie comme gage d'attrait des investissements étrangers en favorisant la transparence dans la gestion publique, garantie d'un Etat de droit, tout en sécurisant les investissements étrangers par l'amélioration du climat des affaires.

Mots clés : Performance, Finances, Publiques, Mobilisation, Recettes, fiscales.

Abstract

The public finance performance the ressources skillful crossing the financves already. Which is the principle ressources of the country by showing it capacities by won wealth. Also, to push the fiscality preocupation push the decentralization actualy fiscal system in the DRC who leaving fiscality, four solution can be shown : following fiscality reform in direct fiscality material after undirect fiscality in all improving the serice quality doing contrut by following the law of those who are in broboories and those who are not agree whith the tax paiement, to larger fiscality against informal sector, the participation of all categories socioprofessionnels and the culture and the politic contributions until now, do not pay the tax and the democratie reinfore like a gage for geting the a broad invetisment in cleare and by the work climat amelioration.

INTRODUCTION

La République Démocratique du Congo (RDC) est confrontée aux nombreux défis majeurs qu'il convient de relever, sans délai, tellement elle accuse, en ce début du millénaire de la mondialisation, un retard important de son développement.

Pour ne citer, au hasard, que quelques défis saillants, on se, limiter, à titre exemplatif, à savoir :

- le défi politique de l'unité et de l'intégrité du pays, accolé à la sécurité des personnes et des biens et à la paix qui passe par la lutte contre les crises sécuritaires récurrentes ;
- le défi d'administration compétente contre celle peu formée techniquement, mal essaimée et mal managée, avec un effectif non maitrisé ;
- le défi de formation de qualité d'une population dont le nombre n'est pas connu avec exactitude et le taux d'illettrisme atteint plus de 65% de la population adulte ;
- le défi de moralité publique et individuelle pour lutter contre l'impunité, la corruption, la tricherie à grande échelle, les commissions indues et la mafia financière qui gangrènent le management national ;
- le défi de planification et de réalisation des priorités nationales et de programmation de la décentralisation infranationale inachevée et mal divulguée.[8]

Dans les pays en développement comme la RDC, une loi de finances n'est performante que sous deux conditions : Un budget qui s'intègre dans un processus de développement national en tant qu'instrument entre les mains de l'Etat pour atteindre les objectifs plus annuels de croissance ; et Une loi

[8] KIBUEY MULAMBU, P., *Les finances publiques : Emploi, Drainage, Circulation des Fonds Publics,* Kinshasa, ed Académie U, 2017, p.1.

qui met en place une démarche de mobilisation des ressources et d'exécution des dépenses publiques qui lutte contre l'évasion et la fraude fiscale et le gaspillage des fonds publics. L'atteinte des objectifs budgétaires fixés par le gouvernement dépend donc de sa capacité à mettre en place les outils d'évaluation et de bien les manipuler. Il ne suffit pas de voter les différents budgets au fil des années pour faire fonctionner un pays, mais encore faut-il que ces budgets puissent réellement permettre à ce pays d'atteindre au fur et à mesure, un seuil de croissance considérable avec comme conséquence l'amélioration des conditions de vie sociale et des commodités de ses populations.

Par ailleurs, le développement à répétition de plusieurs crises financières et économiques qui ont secoué le monde à travers l'histoire, a poussé les Etats à se préoccuper de plus en plus à mieux gérer et contrôler la gestion des finances publiques en lui appliquant des principes et pratiques managériales appropriés.[9] La quasi-totalité des pays se sont lancés dans le processus de réforme de leurs finances publiques, à tel point qu'à la suite de la mondialisation et la globalisation, ces réformes interagissent d'un pays à l'autre, se propagent si bien que l'on constate, non seulement un rapprochement progressif des dispositifs ; mais aussi une harmonisation des normes et règles financières publiques au niveau international. Ces règles et normes universelles servent de repère pour conclure de la performance ou non desdites finances publiques. Cet article aborde cette question en vue d'une bonne évaluation du cas de la RDC. Comme nous le présentons, cette réflexion porte sur la performance de finances publiques en RDC.

Pour aboutir aux résultats attendus, nous avons cumulativement exploité les méthodes historique, comparative et analytique. Cette étude évalue et analyse les résultats concrets de la performance des recettes de finances publiques. Ainsi, se propose-t-elle de répondre aux deux interrogations suivantes : la performance de finances publiques conduit-elle à l'accroissement substantiel des recettes fiscales en RDC ? Quelles sont les perspectives d'avenir pour une fiscalité de développement en RDC ? » Une brève conclusion met un terme à la présente étude.

I. L'EVOLUTION DE LA NOTION DE FINANCES PUBLIQUES

La compréhension des finances publiques part des doctrines élaborées par les classiques qui tournent autour d'une théorie plus générale qui est celle de l'Etat libéral. C'est celle-ci qui a permis de dégager trois grands principes suivants qui gouvernent les finances publiques: l'Etat gendarme qui n'assure que les tâches traditionnelles fort limitées : police, armée, justices, diplomatie; la neutralité des finances publiques qui signifie l'absence d'intervention financière de l'Etat dans la vie économique, sociale par l'intermédiaire des dépenses et des recettes publiques; l'équilibre budgétaire est la condition sine qua non qui assure les règles du jeu financier. Ce sont donc ces finances que les économistes disciples d'Adam Smith jusqu'aux disciples de l'Etat Bourgeois marxiste ont confiné aux rôles bien où conscrits et aux fonctions régaliennes, devait s'abstenir de s'immiscer dans la vie socio-économique. Ainsi, les buts attribués aux finances publiques sont de parvenir à l'Etat les ressources nécessaires pour couvrir les frais des tâches administratives lui réservées ; les finances publiques doivent être inférieures à 15% du Revenu National.[10]

1.1. Définition des finances publiques

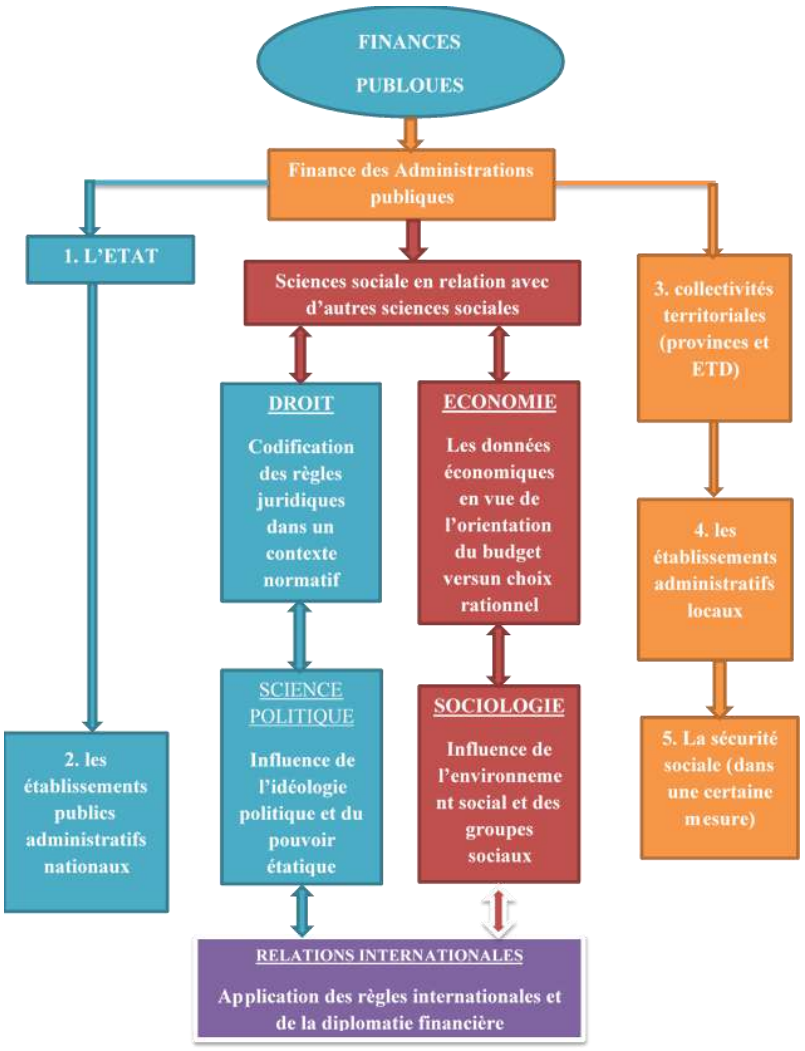
Parler des finances publiques, c'est aborder les questions liées aux affaires financières de l'Etat, questions à la fois politiques, économiques, sociales, diplomatiques et historiques. Le mot finance dérive du verbe finer qui signifie payé. Il a pour synonyme, le paiement et désigne la ressource pécuniaire. La signification du mot finance varie selon que l'article est au singulier ou au pluriel. La finance (singulier désigne la bourse de valeurs, tandis que les finances (pluriel) désignent l'ensemble de ressources et dépenses de l'Etat. Autrement dit, il s'agit des activités de l'Etat dans le domaine de l'argent, d'une part, et, d'autre part, c'est la science régissant cette activité.[11] On peut donc retenir que les finances publiques désignent tous les problèmes relatifs à la gestion du patrimoine de la collectivité. Gaston Jese, soutient que les finances publiques sont une «science des moyens par lesquels l'Etat se procure et utilise les ressources nécessaires à la couverture des dépenses publiques par la répartition entre les individus des charges qui en résultent »[12]. Pour Kibuey M., les finances publiques désignent une science qui étudie les règles et les opérations relatives aux deniers publics et utilise les techniques financières en vue d'assurer, en même temps la couverture des dépenses par les ressources publiques et leur répartition entre les individus, les interventions économiques, financières, politiques et sociales[13].

1.2. Relation entre les finances et les autres sciences sociales

C'est à la faveur de la poussée « scientiste » de la fin du 19ème et du début du 20ème siècle, ainsi que de la montée en puissance depuis la fin du 17ème siècle d'un droit budgétaire considéré comme la pierre angulaire de la construction de l'Etat parlementaire libéral, que les finances publiques furent désignées comme une science à part entière, la science des finances. Les finances publiques ou la science financière constituent une véritable discipline de carrefour des disciplines qui concourent à sa constitution : le Droit, les Sciences économiques, la Science Politique, la Sociologie et les Relations Internationales.

[9] OMANDJI LOKONDE, P., *Finances publiques*, Presses Universitaires du Congo, Kinshasa 2016, p.223.
[10] OMANDJI L, *Finances publiques*, PUC, 2016, p.28.
[11] BAKANDEJA Wa MPUNGU, *Droit des finances publiques, Moyens d'actions et plan financiers de l'Etat*, Kinshasa, Noraf, 1997, p.19.
[12] KIBUEY M, *Finances Publiques : Emploi, Drainage, Circulation des Fonds Publics*, Kinshasa, Ed Académie, 2017, p.11.
[13] KIBUEY M., op cit, p12.

Figure n°1 : Relation entre les finances et les autres sciences sociales



Source : nous-mêmes

1.3. La différence entre finances publiques et finances privées

Il existe des convergences et des divergences entre les finances publiques et les finances privées. Ces rapprochements et démarcations sont bien appréhendés du point de vue de leurs objectifs, moyens et conditions d'actions. Le tableau qui suit résume les divergences et convergences entre les finances publiques et les finances privées. En prenant pour objet les deniers publics, les finances publiques, s'opposent aux finances privées. Ces dernières ont en effet, pour objet l'étude de la richesse dont disposent, sous une forme fluide, les particuliers ou les collectivités privées ou, plus généralement, de la richesse utilisée suivant les procédures de droit privé. Les finances publiques différentes des finances privées sur plusieurs points importants. Un élément essentiel de divergence tient tout d'abord au fait que l'Etat est au service de la collectivité nationale, remplit des fonctions d'intérêt général et gère les services publics. Dans ces conditions, l'Etat n'a pas, comme un particulier ou une entreprise, à dégager nécessairement des ressources supérieures à ses dépenses, à tirer un profit financier indispensable à son activité. Il ne poursuit pas nécessairement une rentabilité financière, mais un rendement social, voire socioculturel ou les deux noms combinés. Un autre élément de différenciation provient de la disposition des moyens juridiques utilisés et l'ampleur des masses budgétaires drainées.

Tableau I. La différence entre finances publiques et finances privées

		Finances Privées	Finances Publiques
Divergences	Objectifs d'actions	Les entreprises privées recherchent le profit maximal, les personnes privées la satisfaction de leurs besoins personnels. La notion de cout et de rendement est déterminante	Les personnes publiques tendent à la satisfaction de l'intérêt général. La notion de cout et de rendement est secondaire.
	Moyens d'action	Les opérations des privés se fondent sur les contrats.	L'Etat met en œuvre des moyens de contrainte, d'autorité.
	Conditions d'actions	Les privés sont limités dans leurs ressources. Les privés peuvent faire faillite et acculés à la banqueroute	L'Etat n'est pas limité. Il évalue les dépenses inévitables (justice, armée, police…) et détermine ensuite les moyens de les couvrir. Il peut dépenser plus qu'il ne recouvre et recourir à la contrainte. L'Etat moderne ne peut faire faillite et acculé à la banqueroute.
Convergences	Objectifs d'action	Le principe de la réduction des couts n'est plus la loi spécifique du secteur privé, il régit également les services publics. En effet, l'accroissement des dépenses publiques incite de plus en plus l'Etat à se préoccuper des problèmes de cout et de rendement.	
	Moyens d'action	L'Etat comme les privées se livrent à la situation de concurrence avec les banques par le désengagement du Trésor : le taux d'intérêt servi n'est plus fixé unilatéralement, mais résulte de la situation du marché monétaire.	
	Conditions d'action	La nature du contrôle évolue ; il ne s'agit plus seulement d'un contrôle de la régularité des opérations (l'argent a-t-il respecté ou non l'ensemble des règles édictées ?), mais d'un contrôle de la qualité de la gestion, c'est-à-dire qu'il convient d'apprécier l'efficacité de la gestion (notion chère au secteur privé).	

1.4. La place des finances publiques par rapport aux autres disciplines

On considérera cette place en établissant le parallélisme entre les finances publiques et le droit public, les institutions politiques et les structures économiques.

1.4.1. Finances publiques et droit public

Bien qu'il existe des liens naturels entre la science des finances et le droit public, les Finances Publiques ont cessé depuis, de figurer, en tant que législation financière, comme l'un des chapitres des manuels de droit administratif pour devenir une discipline autonome. L'étude sérieuse des finances publiques est de plus en plus indispensable pour effectuer une analyse réaliste du fonctionnement des pouvoirs publics et des institutions administratives.

1.4.2. Finances publiques et institutions politiques

On ne peut dissimuler le fait que les Finances publiques entretiennent des relations aussi bien avec les structures politiques qu'avec l'action politique. Le pouvoir financier apparaît le plus souvent comme un élément essentiel de

l'affirmation d'une autorité politique autant sur le plan international qu'au niveau étatique. De même, le pouvoir politique et le pouvoir financier sont deux pouvoirs difficilement dissociables.

1.4.3. Finances publiques et structures économiques

Les Finances Publiques renforcent sans cesse leurs liens avec l'économie. Le budget de l'Etat fait partie d'une politique économique globale qui comprend également la politique monétaire, la politique de prix etc. Aujourd'hui, les gouvernements reconnaissent un rôle de plus en plus déterminant au budget pour assurer la réalisation de la politique économique et lui donner plus de cohérence possible.

1.5. Différentes conceptions de finances publiques

1.5.1. La conception Classique

La conception classique des finances publiques a pris naissance au 18éme siècle avec les théories libérales classiques. Cette conception est liée à la doctrine libérale qui voudrait limiter l'activité de l'Etat aux tâches traditionnelles ou à ce que l'on appelle les fonctions régaliennes de l'Etat, à savoir : la sécurité extérieure (diplomatie et défense du territoire) et intérieure(maintien de l'ordre public) des biens et des personnes (financer une police et une armée) ; détenir la souveraineté économique et financière(émettre la monnaie) et faire fonctionner l'administration(respect des lois établies et assurer la justice) ; et la construction et l'entretien des routes.

- Maître à penser : Adem Smith (1723-1790) ;
- Epoque : 18éme siècle ;
- Fondement de la conception : -libéralisme économique, pas de déficit budgétaire ni de création monétaire ;
- Type de pouvoir étatique : Etat Gendarme ;
- Missions de l'Etat : missions régaliennes, justice, sécurité, éducation, administration, infrastructures ;
- Nature de dépenses : dépenses homogènes de fonctionnement ;
- Nature des ressources publiques : Impôts et taxes ;
- Nature de Budget : Budget neutre, improductif, fermé et équilibré ;
- Critiques : lois du marché imparfaites, persistance des injustices.

1.5.2. La conception Moderne

L'évolution qu'a connue l'histoire de la conception classique a démontré que celle-ci devenait de plus en plus critiquée dans ses fondements. En effet, vers le 19éme siècle, en réaction aux excès du développement industriel, la doctrine libérale a été remplacée par la doctrine néolibérale qui demandait de plus en plus une intervention de l'Etat dans l'activité économique.

- Maitre à penser : Jhon Keynes (1883-1964) ;
- Époque : 19éme siècle ;
- Fondement de la conception : intervention de l'Etat dans l'économie, rôle stabilisateur ;
- Type de pouvoir étatique : Etat providence ;
- Missions de l'Etat : soutenir la demande ;
- Nature de dépenses : dépenses de fonctionnement, dépenses d'investissement, dépenses de transfert ;
- Nature des ressources publiques : Impôts, taxes, emprunt, et émission monétaire ;
- Nature de Budget : Budget interventionniste, productif, déséquilibre, ouvert et admission ;
- Critiques : accroissement du déficit budgétaire, interventionnisme de l'Etat crée le gaspillage des ressources et enfreint les libertés individuelles.

1.5.3. La conception Néolibérale classique

Au cours de la seconde moitié des années 1970, une crise économique s'est développée et a eu de fortes répercussions sur le budget de l'Etat. Ce qui a conduit les économistes libéraux classiques à soutenir qu'il était indispensable de revenir aux principes posés par l'Etat gendarme.

- Maître à penser : Milton Friedman (1912-2006)
- Époque : 20éme siècle ;
- Fondement de la conception : libéralisme économique, réforme économique, autonomie des collectivités locales ;
- Type de pouvoir étatique : Etat réformateur économique et institutionnelle ;
- Missions de l'Etat : soutenir la production ;
- Nature de dépenses : dépenses de fonctionnement, dépenses d'investissement, dépenses de transfert ;
- Nature des ressources publiques : Impôts, taxes, emprunt ;
- Nature de Budget : Budget incitatif, stratégique, performant et réformateur ;
- Critiques : pas encore signalées.

Il convient de retenir que les finances publiques sont étroitement liées aux politiques publiques suivies par les Etats. Elles sont à la fois causes et conséquences de l'action publique. Causes de l'action publique, car leur situation influence le niveau de l'action publique et la prise de décisions. Conséquences de l'action publique, parce que toute décision se reflétera positivement ou négativement sur la situation des finances publiques.[14] Nous venons de voir qu'à travers l'histoire, les théories en matière de finances publiques se sont succédées, renouvelées et parfois même contredites dans le seul souci : d'améliorer la gestion des finances de l'Etat au regard de l'immensité des besoins qui se présentent à lui comme des contraintes absolues et de proposer des modèles qui permettraient de résoudre ses problèmes.

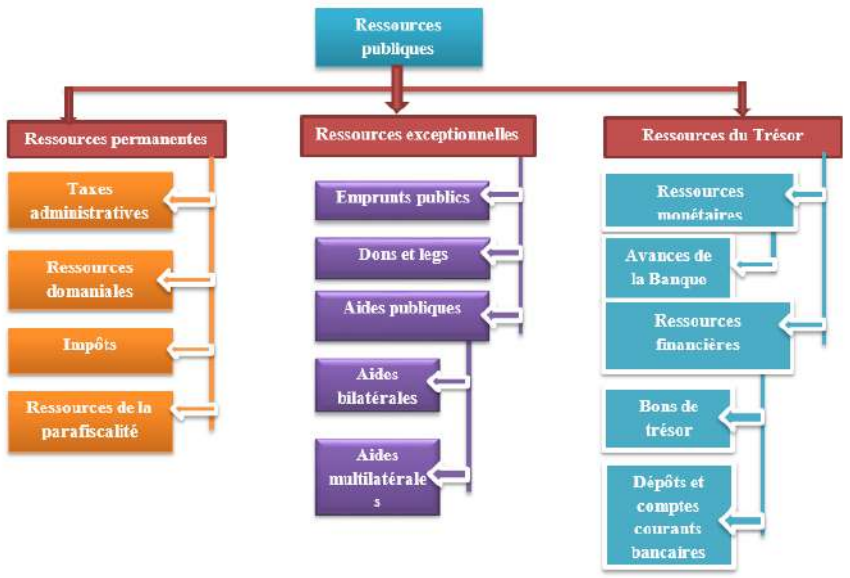
1.6. Classification des Ressources Publiques

Par ressources de l'Etat, on entend l'ensemble de revenus faisant partie de son patrimoine privé ou public. Les finances publiques, en général, distinguent trois catégories des ressources publiques : les ressources permanentes ; les ressources exceptionnelles et, les ressources du Trésor. Les ressources dites permanentes, propres, ordinaires ou encore définitives parce qu'elles sont mobilisées, non seulement toute l'année fiscale, mais aussi parce qu'elles constituent les moyens financiers les plus sûrs de l'Etat. Face à l'insuffisance des ressources propres, le recours au financement extérieur ou intérieur constitue la voie obligée pour résoudre les questions de développement. D'où les ressources exceptionnelles. Pour Bakandeja, le Trésor désigne le service public qui a pour mission principale d'opérer l'exécution des encaissements, des décaissements et de veiller à l'existence de

[14] Cabanes, Finances publiques,3e, paris, Foucher,2012, P30.

disponibilités suffisantes pour faire face aux engagements de l'Etat. Il découle que le Trésor a pour missions, notamment, d'éviter que l'Etat soit en cessation de paiement, en impasse budgétaire et de capitaliser les masses des fonds logés dans son compte à la Banque Centrale dans les marchés financiers. D'où l'on parle les ressources du Trésor.

Figure n°2 : Classification générale des ressources publiques



Sources : nous-mêmes

Les ressources publiques constituent le principal socle des finances publiques, car il n'y'a pas de dépenses publiques probables sans recettes. Avant de penser aux dépenses, l'Etat pense d'abord aux recettes. Pour mobiliser lesdites recettes, l'Etat dispose de plusieurs sources ou possibilités, mais les ressources permanentes constituent la modalité la plus sécurisante. Les ressources exceptionnelles quant à elles, ne sont pas toujours sûres et présentent des risques évidents pour trois raisons : la possibilité que les ressources attendues n'arrivent pas, le risque évidents liés au non remboursement de l'emprunt et la fragilité probable du système politico-économique suite à la dépendance financière extérieure.

La lumière étant apportée sur le contenu du concept finances publiques, la logique commande d'approfondir ce thème en analysant La performance des finances publiques en RDC.

II. La performance des finances publiques en RDC

La performance des finances publiques est possible lorsqu'un Etat s'intègre dans les organisations financières régionales. Cette disposition lui permet de se soumettre aux exigences desdites organisationnelles et éviter ainsi les dérapages probables dus à l'exercice d'une souveraineté en outrance. La performance des finances publiques passe par : la performance par la mobilisation des ressources fiscales ; la performance par la discipline budgétaire et la bonne gouvernance ; la performance par l'intégration budgétaire et la poursuite des objectifs du développement.

2.1. La performance par la mobilisation des ressources fiscales

La mobilisation accrue des ressources fiscales doit être une préoccupation prioritaire des finances publiques. C'est ce qui explique d'ailleurs que l'impôt revête, au regard de la loi, un caractère obligatoire. La stratégie consiste à faire de l'impôt la principale ressource de l'Etat capable de couvrir jusqu'à 90% de ses ressources définitives. Pour la performance d'un système fiscal, les actions suivantes méritent d'être envisagées : la mise en œuvre d'une fiscalité incitative ; la pratique de la justice fiscale ; la simplification des systèmes et des procédures fiscales ; la décentralisation du système fiscal ; et la lutte contre les modes de résistance à l'impôt.

2.1.1. Incitations fiscales

La loi fiscale d'un pays doit être compétitive et incitative. Autrement dit, elle doit attirer les investissements extérieurs et susciter les investissements intérieurs susceptibles de générer des ressources importantes au titre d'impôts. En ce qui concerne la RDC, une fiscalité incitative se matérialiserait par trois axes importants :

2.1.1.1. La réduction de la pression fiscale

La pression fiscale(PF) ou encore le taux global des prélèvements obligatoires (TGPO) se mesure en établissant le rapport entre le montant annuel des prélèvements obligatoires (y compris les prélèvements sociaux) et le produit intérieur brut.[15]

$$\text{P.F ou TGPO} = \frac{\text{impôts + cotisations sociales}}{\text{PIB}}$$

Il se dégage qu'une forte pression fiscale entraine un impact négatif sur l'économie d'un pays et ses ressources fiscales dans ce sens qu'elle décourage à la fois les investissements, l'épargne, la production et le travail. Une forte pression fiscale tue les investissements : elle réduit la capacité d'investissement des entreprises du fait d'une fiscalité trop lourde.

En effet, une partie importante des revenus des contribuables étant affectée, obligatoirement, au paiement des impôts, les entreprises n'auront plus suffisamment des ressources pour financer des investissements nouveaux. Une forte pression fiscale tue l'épargne : elle réduit la capacité d'épargner des contribuables. Les ménages qui perçoivent les salaires (du reste parfois modiques) et qui sont appelés à supporter l'impôt y relatif (Impôt professionnel sur les rémunérations) n'arriveront pas à épargner à cause de la charge fiscale qui vient s'ajouter sur leurs propres besoins sociaux. Une pression fiscale tue la production : elle augmente le cout de production et, par voie de conséquence du prix des biens. En effet, la lourde charge fiscale supportée par les entreprises constitue aussi une charge comptable (incluse dans le prix de revient) qui alourdit le coût de production et provoque une augmentation du prix des biens. Or, si le prix des biens augmente, les consommateurs dont le budget ne permet plus d'acheter les mêmes quantités des biens, peuvent soit renoncer, soit diminuer les quantités à acheter. L'effet d'entrainement sera donc la baisse de la production. Une forte pression fiscale tue le travail : elle diminue le pouvoir d'achat. De même, l'entreprise qui supporte une lourde charge fiscale ne saura plus engager des unités supplémentaires mais elle peut par contre, aller jusqu'à assainir ses effectifs. En bref, les hauts taux d'impôts tuent les totaux d'impôts.

En effet, selon A. Laffer, tout accroissement de la pression fiscale entraine une baisse des activités ou une

[15] BOUVIER, M., ESCLASSAN, M-C., et LASSALE, J-P., *Les finances publiques*, Paris, 10ème éd, LGDJ, 2010, p.786.

augmentation de la fraude et de l'évasion, et qu'il s'ensuit nécessairement une diminution du montant des rentrées d'impôts. Aussi, dès lors que les hauts taux tuent les totaux, une diminution de la pression fiscale devrait susciter un regain d'activités sans que la masse totale de l'impôt s'en trouve fortement affectée. Autrement dit, Laffer estime qu'il existe un seuil de pression fiscale maximum au-delà duquel toute augmentation engendre une diminution du rendement fiscal.[16] Malheureusement, l'auteur ne détermine pas avec précision ce seuil.

2.1.1.2. L'amélioration du climat des affaires

L'environnement socio-politique d'un pays doit être favorable à la consolidation des anciens investissements et à l'émergence des nouveaux investissements. Aucune industrie lourde (pour ne pas citer des petites entreprises) ne peut s'installer dans un pays incertain et à risques. Malheureusement, dans la quasi-totalité des pays du Sud, certaines pratiques, tant décriées, ne favorisent pas l'attrait des investissements : la corruption au sein de l'administration publique ; la lourdeur des formalités administratives ; le manque d'infrastructures adéquates ; les crises politiques répétées ; l'absence d'une véritable démocratie ; la pauvreté et la fragilité du pouvoir d'achat de la population. D'un côté, l'assainissement de toutes ces pratiques délictueuses constitue, pour les investisseurs, des préalables à l'attrait des investissements dans le pays. Or, de l'autre côté, les acteurs de ces pratiques persistent dans celles-ci pour conserver leurs instincts de survie pour les uns (fonctionnaires de l'Etat) et appétit du pouvoir pour les autres (politiciens). Les pays se trouvent ainsi plongés dans un agrainage infernal qui le maintien de plus en plus dans une crise insurmontable et persistante qui se transmet de génération en génération avec des effets pervers qui transforment et dépravent toute une mentalité nationale.

2.1.1.3. La réduction et la suppression de certaines taxes

À la différence de l'impôt (qui n'a pas de contrepartie directe), la taxe requiert une contrepartie. Autrement dit, en échange des frais supportés par le requérant du service de l'Etat, celui-ci retire une jouissance directe dudit service lui rendu. Cependant, la multiplicité des taxes doublée de la tendance à exiger une taxe pour toute nature de prestation de l'Etat constitue moins qu'une tracasserie et acharnement de celui-ci à collecter à tout prix les ressources publiques au nom de l'intérêt général.

Certaines taxes peuvent être exigées même pour une remise simple d'un document ne valant pas une valeur lucrative pour son requérant. Tel est le cas d'un extrait de casier judiciaire, d'un certificat d'aptitude physique ou d'un certificat de nationalité congolaise qui ne sont que des documents exigés à un chercheur d'emploi, du reste sans revenu mais futur contribuable. Ces taxes ne se justifient pas. Par contre, lorsque l'Etat exige une taxe sur la publicité dans les stades nationaux ou sur l'autorisation d'exploitation des eaux naturelles des fleuves ou des lacs, l'opportunité et la nécessité de ces taxes sont évidentes.

2.1.2. La quête de la justice fiscale

La justice fiscale consiste avant tout à respecter les trois principes de droit fiscal qui lui sont fermement rattachés à savoir :

- le principe d'égalité devant l'impôt (égalité devant la loi et égalité devant les charges publiques) ;
- le principe de la contribution en fonction des capacités contributives de chacun et le principe du contradictoire.

En effet, il ne doit pas y avoir des privilèges fiscaux ni d'immunité fiscale octroyés à une certaine catégorie de citoyens (dignitaires par exemple) en dehors de celles octroyés par la loi. Si les autorités politiques (comme les Honorables Députés et Ministres par exemple) et les citoyens influents (Artistes musiciens et autres vedettes par exemple) ne paient pas leurs impôts, comment les autres citoyens seront-ils motivés à le faire ? Par ailleurs, la contrainte fiscale doit être exercée aux contribuables en tenant compte de leur situation économique et financière. De même, autant le principe universel de droit de l'homme consacre le principe du consentement de tous les citoyens à l'impôt, autant il est donné aux mêmes contribuables la possibilité de formuler leurs observations motivées sur les notifications fiscales leurs adressées par l'administration des impôts. Bref, la justice fiscale se résume en ces trois mots d'ordre : à situation identique, régime, fiscal identique ; au pouvoir économique identique, sacrifice demandé identique ; autant les citoyens consentent à l'impôt, et autant leurs droits fiscaux sont aussi protégés.

2.1.3. La simplification des systèmes fiscaux et des procédures fiscales

Un système fiscal performant passe aussi par la mise sur pied des procédures fiscales qui facilitent aux contribuables l'accomplissement aisé de leurs obligations fiscales en : assurant la rapidité dans le traitement de leurs dossiers ; réduisant la pénibilité des démarches pour le paiement des impôts ; offrant une meilleure accessibilité des services par la simplification et le courtage des formalités ; facilitant la compréhension des textes et langages fiscaux. Bref, les procédures fiscales doivent répondre à la trilogie : rapidité-simplification-facilitation. Il est intéressant pour une administration fiscale de mener le sondage pour avoir les avis des usagers des services publics sur la qualité des services leurs rendus. Cette pratique est courante dans plusieurs pays soucieux de la qualité des services rendus aux usagers.

2.1.4. La décentralisation du système fiscal

La décentralisation du système fiscal implique la séparation nette entre les impôts d'Etat et les impôts des entités locales. Ce qui aboutit à la mise en place non seulement d'une législation fiscale locale, mais aussi d'une administration fiscale proche du contribuable et du gouvernant. La décentralisation du système fiscal a pour avantages de : permettre aux entités locales de se doter de leur pouvoir propre à se procurer leurs ressources nécessaires ; mettre en place une législation fiscale adaptée à la réalité locale ; motiver à l'action dynamique de collecte de l'impôt sans laquelle l'entité ne fonctionnera pas ; éviter le gaspillage des ressources propres du fait d'une administration fiscale

[16] LAFFER, A., cité par BOUVIER, M., dans *Finances publiques*, p.786.

proche du législateur local ; relancer le défi des finances publiques axées sur l'affirmation d'une auto prise en charge.

2.1.5. La lutte contre les modes de résistance à l'impôt

Il n'est toujours pas aisé pour le contribuable d'adhérer au paiement de l'impôt malgré le principe universel du consentement du citoyen à l'impôt. L'impôt étant une contrainte dont les contribuables ont parfois difficile à se soumettre, la tendance générale est celle de la résistance à l'impôt. On peut entendre par résistance à l'impôt, toute pratique délictueuse dans le chef du contribuable visant à se soustraire du paiement total ou partiel de l'impôt.[17] Les modes les plus fréquents de la résistance à l'impôt sont : la fraude fiscale : détournement illégal d'un système fiscal afin de ne pas contribuer aux charges publiques; l'évasion fiscale : l'utilisation légale de failles du système fiscal afin de réduire le montant de l'imposition ; la fuite de l'impôt : la délocalisation des activités des contribuables d'un pays à l'autre pour fuir la pression fiscale ; et le secteur informel ou l'économie souterraine : il s'agit des activités non déclarées au fisc. L'administration fiscale, appuyée par les lois du pays et l'implication de tous les autres services spécialisés de l'Etat, doit développer tous les mécanismes pour lutter contre les modes de résistance à l'impôt. Aussi, la performance d'une administration fiscale passe-t-elle par sa capacité d'obtenir l'adhésion des contribuables à l'impôt, une adhésion matérialisée par un degré élevé du civisme fiscal.

2.1.6. Les enjeux de la fiscalité congolaise

La grande problématique du système fiscal congolais, pendant cette période ou à défaut d'autres ressources permanentes, l'Etat ne dépend que des ressources fiscales, c'est celle de savoir : comment faire en sorte que les recettes fiscales puissent réellement alimenter le budget de l'Etat, tout en maintenant la pression fiscale à un niveau acceptable ? Les prévisions budgétaires de l'Etat pour l'exercice 2015, par exemple, comprennent 70,7% des recettes courantes et dont les recettes des impôts représentent 58% avec une pression fiscale de 16,5%.[18] Outre la modicité de ces ressources face à la dimension du pays (2.345.000km2) et au nombre de sa population (plus de soixante millions d'habitants), cette proportion rend le pays fragile à la dépendance extérieure avec comme risque d'hypothéquer toute son indépendance en se soumettant, à chaque exercice budgétaire, aux régimes des cures de la volonté des puissances financières étrangères, situation du reste très contradictoire avec les potentialités économiques du pays. Face aux sérieuses difficultés de mobiliser d'autres catégories des ressources permanentes en RDC, les ressources fiscales sont appelées à supporter la quasi-totalité du poids budgétaire. Malgré cet effort contraignant de prélever l'impôt, le recours à l'emprunt public par exemple, est plus qu'une obligation, car l'impôt seul ne sait couvrir l'ensemble des charges publiques. Par ailleurs, pendant que l'Etat cherche les ressources fiscales, le rythme d'investissements nouveaux ralentit, quelques anciens investissements se délocalisent, les revenus domaniaux sont minimes et il se développe de plus en plus un plaidoyer en faveur de la suppression de certaines taxes administratives.

Aussi, découle-t-il de cette situation, la nécessité de bien encadrer les contribuables civiques qui remplissent bien leurs obligations fiscales et d'appliquer, en même temps, la justice et la contrainte fiscales à l'endroit des inciviques qui évoluent dans le secteur informel au préjudice du trésor public. L'impôt a un caractère obligatoire. Par ailleurs, face à l'obligation contraignante de faire des recettes, les régies financières congolaises travaillent donc dans une ambiance contraignante et dans une sorte de compétition à la mobilisation desdites recettes ou le meilleur dirigeant est celui qui atteint les assignations budgétaires lui fixées quel que soit l'environnement économique et politique. On va jusqu'à distinguer plusieurs sortes d'assignations budgétaires en RDC : les assignations fixées par le budget général de l'Etat, issues donc du parlement en tant qu'autorité budgétaire ; les assignations fixées par le Ministère de tutelle des régies financières : le Ministre des finances. Elles sont plus élevées que les assignations parlementaires et visent à inciter les régies à faire mieux ; et les assignations de la Haute Direction des régies financières dites assignations internes. Elles consistent à fixer les prévisions (mensuelles et annuelles) au-dessus de toutes les autres prévisions pour se prémunir du risque d'un éventuel GAP. Les responsables des services opérationnels des régies financières travaillent aussi, à leur tour, dans une ambiance contraignante et sont appelés à signer des contrats d'objectifs des recettes à atteindre, contrats parfois unilatéraux. Il en découle que le poids fiscal repose sur une poignée des contribuables dits gros contribuables qui représentent presque 10% de la population fiscale mais supportant presque 75% des recettes fiscales globales du pays. Il s'agit principalement des sociétés minières, pétrolières et de télécommunication.

2.2. La performance par la discipline budgétaire et la bonne gouvernance

Parler de la performance des finances publiques par la discipline budgétaire et la bonne gouvernance, revient à parcourir les règles et stratégies proposées par les experts pour aider les pays en difficultés financières de pouvoir s'en sortir. Parmi ces règles, on peut citer, notamment : la règle de la discipline budgétaire proposée par John Williamson en 1989 qui se résume en deux axes : la production d'un budget en équilibre et la maitrise du déficit public ; la trilogie de la règle de la bonne gouvernance financière- gouvernance démocratique- gestion publique rationnelle et efficace proposée le 22 mai 2008, dans le rapport de la Commission croissance et développement de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Cette règle comprend deux recommandations principales en matière des finances publiques :l' adaptation de la gestion publique à la gestion privée et l'intégration des finances de l'Etat et celles des provinces ; les règles de « bonne conduite en matière budgétaire et le code de transparences budgétaire » exigée par le Fonds Monétaire International (FMI). Ces règles sont : une définition claire des fonctions et des responsabilités des différents acteurs ; la transparence des procédures budgétaires ; l'accès du public à l'information et la garantie d'intégrité des dirigeants. Nous allons parcourir, dans les lignes qui suivent, l'essentiel de ces règles qui suivent la performance des finances publiques.

2.2.1. Équilibre budgétaire et maitrise de déficit public

La théorie de l'équilibre budgétaire voudrait qu'il n'y ait ni déficit ni excédent. Il n'existe pas de règles juridiques qui imposent à l'Etat de présenter son budget en équilibre, mais

[17] OMANDJI LOKONDE, *Op.Cit.*, p.230.

[18] Voir loi de finances de la RDC pour l'exercice 2015.

celui-ci doit seulement tenir compte d'un équilibre économique et financier général. Les entités locales quant à elles ont une obligation d'équilibre strict. Il existe un débat ancien entre les classiques et les modernes sur le sujet de l'équilibre budgétaire. Les uns estimant que cet équilibre des dépenses et recettes est indispensable, les autres souhaitant que l'essentiel était l'équilibre général de l'économie. Il ne peut y avoir ni déficit ni excédent. Mais il convient de noter que les déficits sont interdits, car leur financement peut poser des problèmes. De même, les excédents sont aussi interdits, car s'il y a excédent, cela signifie que l'on a prélevé plus d'Impôts que nécessaire. Le danger, c'est aussi de prendre le risque d'engager des dépenses qu'il faudra reconduire. En déficit, l'équilibre recherché n'est pas un équilibre comptable, mais un équilibre général économique et financier au sens keynésien du terme. Par conséquent, les déséquilibres comptables entre les dépenses et les recettes sont possibles. En comptabilité nationale, la notion de déficit budgétaire s'utilise lorsque les recettes de l'Etat sont inférieures à ses dépenses, et donc son solde budgétaire est négatif. Concrètement, les budgets publics, mesurés avec une période annuelle, sont très souvent déficitaires, dans la majorité des pays. Dans le cas opposé, on parle d'excédent budgétaire. On distingue le déficit primaire qui correspond au déficit calculé sans prendre en compte le service de la dette (c'est-à-dire intérêts payés sur la dette et la partie des emprunts devant être remboursée au cours de l'année), du déficit final. Pour maitriser le déficit budgétaire, on peut recourir aux stratégies suivantes :

2.2.1.1. Emprunt

La solution du déficit par l'emprunt ne fait que déplacer le problème dans le temps, car à l'échéance, il faudra rembourser le principal y compris les intérêts. L'emprunt a donc un coût et exige aussi la confiance des créanciers.

2.2.1.2. Recours à des réserves

Il s'agit des réserves préalablement accumulées à partir d'excédents budgétaires réalisés les années antérieures.

2.2.1.3. Hausse ou Baisse d'Impôts

À supposer que les hausses d'impôts n'atteignent pas le point de rupture où elles détruisent le gisement fiscal, ou par des baisses d'impôts, qui peuvent éventuellement augmenter les rentrées fiscales. Exemple : le taux de 35% de l'Impôt sur le bénéfice et profit est certes non incitatif et peut pousser à la fraude fiscale, mais fixé à 10%, le comportement des contribuables serait tout autre.

2.2.1.4. Émission monétaire

L'émission monétaire ou planche à billet ne déplace pas la difficulté dans le temps, mais en change la nature. Cette pratique est même impossible dans les Etats qui ont confié la gestion de la monnaie à une banque centrale indépendante. Tel est le cas des Etats de l'Union Européenne avec la Banque Centrale Européenne.

2.2.1.5. Réduction de dépenses publiques

Il faut absolument réduire les dépenses publiques plus précisément certaines dépenses de fonctionnement qui sont budgétivores. Le Fonds Monétaire International insiste sur cette politique préconisée dans le cadre de son programme d'ajustement structurel en l'endroit des pays du tiers monde.

2.2.2. Adaptation de la gestion privée à la gestion publique

La gestion publique, en adoptant le modèle de l'entreprise, est conduite à établir un « rapport client fournisseur entre citoyens et l'Etat ». Cette logique entraine des transformations fondamentales au sein des administrations, ainsi que dans les rapports qu'entretiennent les administrations et leurs administrés. Les citoyens ou les usagers viennent à se considérer comme des clients. Du côté des administrations, les gestionnaires sont de plus en plus responsabilisés et autonomes pour réaliser les objectifs qui leur sont fixés. L'adaptation du modèle de l'entreprise à l'Etat repose sur quelques stratégies, à savoir : la théorie de l'agence et la conception contractualiste de l'entreprise ; le pilotage de gestion ; la responsabilisation des acteurs financiers ; l'application des pratiques managériales empruntées de l'entreprise et la standardisation des normes comptables.

2.2.2.1. La théorie de l'agence et la conception contractualiste de l'entreprise[19]

Le contrat est à la base de ce système. Tout est fondé sur le principe que le décideur et l'agent, c'est-à-dire le gestionnaire, s'engage mutuellement ; le second qui est mandaté pour réaliser un objectif et dispose d'une délégation de pouvoir pour faire, est relativement autonome. Ce n'est plus la notion d'institution qui est essentielle, mais celle de contrat. Comme souligne Frédéric Parrat, l'institution « n'est plus une entité à part entière mais une fiction légale », c'est-à-dire un lieu où se réalise par un processus d'équilibre complexe entre individus des objectifs potentiellement conflictuels. La firme est donc une coquille vide qui sert de réceptacle à des multiples contrats passés entre les individus au centre desquels se trouve le dirigeant. Il n'existe que des rapports contractuels entre les individus.[20]

Dans ce cadre, le gestionnaire mandaté est jugé sur ses résultats et il peut être sanctionné positivement ou négativement. Il fait l'objet de contrôle de ses performances et doit produire un rapport de performance montrant que les objectifs posés au départ ont été atteints. Quant au décideur, sa préoccupation est de s'assurer qu'une fois le contrat établi et signé, le mandaté respecte bien ses engagements. On parle de « risque de hasard » ou d'« aléa morale » qu'il convient de prévenir par un dispositif de surveillance et d'incitation ; bien entendu, cette surveillance engendre des coûts qu'il convient d'évaluer. La relation, dite d'agence, qui découle du contrat implique la généralisation et diffusion la plus large de l'information.

2.2.2.2. Pilotage de gestion

Le pilotage de gestion est effectué sur base d'une « chaîne de responsabilités » des gestionnaires publics qui sont bénéficiaires des crédits utilisables pour atteindre les résultats en rapport avec les objectifs leur fixés : c'est en quelque sorte le contrat d'objectifs et moyens. Les objectifs sont fixés et les moyens pour atteindre ces objectifs sont donnés aux gestionnaires. En effet, avec la globalisation et la fongibilité des crédits, le gestionnaire public est donc doté

[19] BOUVIER, M., ESCLASSAN, M-C., et LASSALE, J.P., *Op.cit.*, p.495.

[20] PARRAT, F., *Le gouvernement d'entreprise*, éd. Maxima, 1999.

d'une plus grande autonomie. Cette stratégie est bien expliquée au point suivant.

2.2.2.3. La responsabilité des acteurs financiers

En effet, c'est donc le cœur de l'Etat qui est touché par cette nouvelle culture de gestion, les ministres et leurs administrations se trouvant placés dans une logique de la responsabilisation en chaîne et d'autonomisation de leur gestion.[21]

2.2.2.3.1. La responsabilisation à travers le crédit programme

Dans les pays développés comme la France, par exemple, il apparait de plus en plus, dans l'exécution du budget, une culture basée sur la performance et les résultats, inspirée des modes de gestion de l'entreprise privée : il s'agit d'une gestion managériale de l'entreprise publique. Cette nouvelle culture vise à responsabiliser et à autonomiser les processus de gestion, notamment au travers de la spécialisation des crédits par programmes, la fongibilité ou le contrôle des résultats. Le premier élément de cette nouvelle culture est la fongibilité instaurée au sein d'un programme. Cette règle veut que le responsable de programme soit libre de décider de limites : ainsi, des crédits ne peuvent être affectés en supplément au titre relatif aux dépenses en personnel ; en d'autres termes on peut les diminuer mais pas les augmenter. C'est la fongibilité asymétrique des crédits.[22] Cette liberté se justifie par le fait de permettre aux gestionnaires d'utiliser le plus efficacement les crédits votés. La conséquence de cette liberté est la responsabilisation du responsable de programme qui doit rendre compte des résultats chaque année au travers des rapports de performance.

2.2.2.3.2. L'évolution de la performance par des indicateurs de résultat

L'un des enjeux les plus importants de la nouvelle gestion publique consiste à faire passer l'Etat de ce que l'on appelle une culture de moyens à une culture résultat. La culture de moyens consiste à allouer des crédits à des administrations sans se préoccuper de fixer des objectifs. La culture de résultat consiste à attribuer des moyens, des crédits mais en fixant des objectifs à atteindre et en mesurant ensuite si ces objectifs ont bien été atteints. Des indicateurs de résultats sont ainsi élaborés pour tous les niveaux de responsabilité de la base au sommet. C'est sur la base de ces indicateurs que la gestion fait l'objet d'une évaluation. En France, par exemple, cette mesure se fait à l'aide des indicateurs de résultat contenus dans un document appelé « projet annuel de performance PAP » annexé au projet de loi de finance remis au parlement.

2.2.2.4. L'application des pratiques managériales empruntées des entreprises

Analyse financière, tableaux de trésorerie, comptabilité d'exercice, contrôle de la dette, programmation pluriannuelle des investissements, sont autant des pratiques recommandées aussi aux services de l'Etat.

2.2.2.5. La standardisation des normes comptables

La règle de la standardisation des normes comptables implique la mise en place d'une comptabilité très proche à celle de l'entreprise. Ce type de comptabilité d'exercice est un système comptable reformé qui consiste à décrire, à retracer, non seulement les flux (entrées et sorties), mais également, la valeur du patrimoine de l'Etat comme les entreprises présentent en fin d'exercice un bilan et un compte de résultat. Cette comptabilité joue trois rôles : un outil d'information ; un outil de gestion et une aide à la décision. Par ailleurs, le système comptable public doit obéir à certaines obligations, Notamment : l'obligation de régularité et de sincérité des comptes : ils doivent donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. Les comptes concernés sont ceux de tous les services de l'Etat non dotés de la personnalité juridique, ce qui inclue les budgets annexes et les comptes spéciaux. Les finances publiques se rapprochent par-là de celles des entreprises ; et l'obligation de certifier les comptes de l'Etat : mission attribuée généralement à la cour des comptes qui a ainsi quatre possibilités : refuser de certifier, se déclarer dans l'impossibilité de certifier, certifié avec réserves, certifié sans réserves.

2.2.2.6. La définition claire des fonctions et des responsabilités des différents acteurs

Il est bien entendu que les responsabilités des acteurs dans la gestion des finances publiques doivent être clairement définies de manière à éviter l'arbitraire, le conflit des compétences et la difficulté d'établir les responsabilités des actes posés par ces derniers.

2.2.2.7. La transparence des procédures budgétaires et l'accès du public à l'information

La transparence des procédures budgétaires, la transparence dans la gestion du budget est garantie par la mise en œuvre de deux pratiques : la clarté des documents budgétaires : le parlement doit avoir toutes les informations nécessaires pour ne pas fausser sa prise de décision ; et le respect des principes budgétaires suivants : spécialité, universalité, sincérité et unité. L'un des objectifs budgétaires orientés vers la performance est la nécessité d'avoir un budget plus transparent et plus complet. L'accès du public à l'information, les informations fiscales et budgétaires doivent être produites et mises à la disposition du public. Il n'est pas bon que les contrats signés par le gouvernement, dans le cadre des ressources publiques soient cachés. La procédure de passation des marchés publics constitue, non seulement une des formes de transparence des processus budgétaires des dépenses, mais aussi, une possibilité d'accès du public à l'information sur la volonté de l'Etat d'engager une dépense budgétaire.

2.2.2.8. La garantie d'intégrité des dirigeants

La garantie d'intégrité des dirigeants gestionnaires des finances publiques constitue un fondement éthique, préalable et garant d'une bonne exécution budgétaire. Il convient de

[21] Article 7 de la Loi Organique portant sur la loi des finances Françaises en sigle LOLF.

[22] BARILARI, A., et BOUVIER, M., *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière publique*, Paris, LGDJ, coll systèmes, 2010

souligner que l'intégrité est avant tout une affaire personnelle. Elle recouvre le respect du droit et des lois, l'honnêteté, la fiabilité et la loyauté. Elle signifie aussi probité, droiture et incorruptibilité. L'intégrité des dirigeants doit être absolue et basée sur certains principes universellement connus tels que : l'utilisation rationnelle des ressources publiques ;l'évitement des conflits d'intérêts ; le bannissement de la corruption (prévenir, décourager la corruption et protéger les dénonciations d'abus) ; l'offre aux usagers publics d'un service de qualité avec désintéressement ;la prise de décision de manière responsable et respectable, et le respect, par soi-même, des règles légales et de bonnes pratiques.

2.3. La performance par l'intégration budgétaire et la poursuite des objectifs du développement

L'intégration, dont il est question dans cette section, revêt deux aspects : l'intégration des finances publiques de l'Etat dans les zones économique et monétaire régionales ou multirégionales ; et l'intégration des finances publiques de l'Etat à celle de ses entités locales (provinces et entités territoriales décentralisées). De même, la loi de finances de l'année qui ne s'intègre pas dans le processus de développement socio-économique d'une nation programmé dans le temps, ne saurait être considéré comme performante. Cette exigence de développement du pays dans le temps, du maintien et de la consolidation de sa croissance économique amène, en effet, les Etats à penser à la programmation pluriannuelle des finances publiques et à l'utilisation du budget comme instrument de politique économique.

2.3.1. L'intégration économique et monétaire

Les pays qui sont membres des organisations régionales ou des zones économiques ont l'avantage de gérer leurs finances publiques dans le respect des règles édictées par ces organisations ou zones d'intégration économique et monétaire. Cette intégration leur évite des dérapages budgétaires du genre planche à billets et déficit incontrôlé. Tel est le cas du pacte européen de stabilité et de croissance qui est un modèle réussi de cette politique de finances publiques encadrée par les exigences des zones monétaires.

2.3.2. L'intégration des finances publiques du pouvoir central et de celles des entités locales

En matière des finances publiques, il se pose la question d'une vision d'ensemble des finances publiques dans les rapports entre le pouvoir central et les provinces. Cette vision d'ensemble permet de contrôler l'évolution des finances publiques et par cela de contrôler l'évolution du déficit public. La bonne intégration de ces deux finances publiques passe par trois exigences :

2.3.2.1. La maitrise des dotations de l'Etat allouées aux entités locales

L'Etat devra accorder des subventions de fonctionnement et d'investissement aux entités locales. En République Démocratique du Congo, la dotation du pouvoir central aux provinces et leurs entités territoriales décentralisées est fixée à 40% des recettes à caractère national et 10% de la totalité des recettes à caractère national (catégorie A et B) au titre de la caisse nationale de péréquation.

2.3.2.2. La mise en place des dispositifs de régulation

La régulation budgétaire consiste à organiser les actions suivantes :la solidarité entre l'Etat et les entités locales ;la conférence nationale des finances publiques en vue de proposer les moyens de maitriser les dépenses publiques et la dette publique ;la conférence nationale des exécutifs (du genre de conférence nationale des Gouverneurs en RDC) pour faire participer les entités locales à l'élaboration des normes qui les concernent ainsi qu'à la réforme de la fiscalité locale ;l'intégration des différents budgets pour des raisons des statistiques et informatives de la comptabilité nationale ; et le financement, par le pouvoir central, du déficit des budgets provinciaux ou ceux des entités territoriales décentralisées.

2.3.2.3. La rationalisation effective de la gestion des finances locales

Une culture de gestion calquée sur le modèle managérial des privés devait aussi être encrée dans la gestion des finances locales : la maitrise des dépenses locales et l'orientation des budgets locaux dans le sens d'obtenir un véritable développement intégré, par la base, des provinces.

2.3.3. Le Budget : instrument de politique économique

Par politique budgétaire, on entend un ensemble des mesures prises par les pouvoirs publics, relatives aux dépenses et aux recettes de l'Etat, le budget visant à atteindre certains équilibres et objectifs macroéconomiques. Autrement dit, c'est l'ensemble des mesures ayant des conséquences sur les ressources ou les dépenses inscrites au budget de l'Etat et visant directement à agir sur la conjoncture. Exemples : la suppression de la vignette automobile et la création d'une prime à l'embauche des personnes d'un certain âge constituent des mesures de politique budgétaire dans ce sens que la première contribue à diminuer le poids global des prélèvements obligatoires et la seconde augmente les dépenses budgétaires, pour tenter d'augmenter l'emploi de cette catégorie de travailleurs, et donc diminuer le chômage. Par contre, alléger les cotisations sociales, en tant que recettes de sécurité sociale et non de l'Etat, ne relève pas de la politique budgétaire, car elles ne sont ni des taxes, ni des impôts.

La politique budgétaire est attentive à trois éléments de la vie économique : l'allocation des ressources : à travers ses choix budgétaires, l'Etat est tout d'abord en mesure d'influencer l'allocation de leurs ressources par les agents privés, ne serait-ce qu'en favorisant telle ou telle infrastructure, en finançant la recherche dans des domaines choisis, en soutenant un type de formation ou une région ; la redistribution des revenus : l'Etat assure une fonction vitale de redistribution des revenus, dans un souci d'efficacité et d'équité, grâce aux prélèvements fiscaux et aux prestations sociales ; la stabilisation de l'activité économique : avant de se soucier de sa respiration, encore faut-il s'assurer que l'économie nationale dispose de l'oxygène nécessaire pour assurer la stabilité de l'activité économique à la recherche d'une croissance. La politique budgétaire constitue, avec la politique monétaire, l'un des principaux leviers de la politique économique de l'Etat. Elle consiste à utiliser certains instruments budgétaires (dépenses publiques, endettement

public, prélèvements fiscaux) pour influer sur la conjoncture économique.

2.4. La performance de finances publiques dans la mobilisation des recettes fiscales

La capacité de mobilisation des recettes à la DGI en 2018 se présente comme suit :

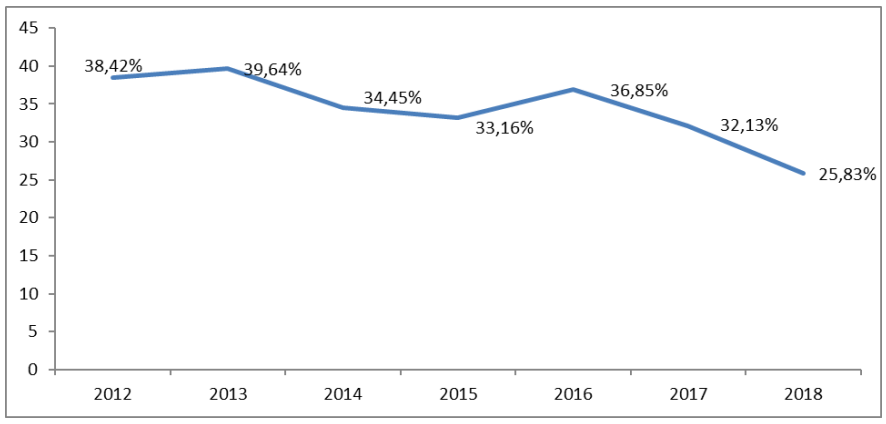
Tableau II. Exécution du Budget des recettes par nature d'impôt en 2018.

	Prévisions	Réalisations	Ecart	Taux d'exéc.
Impôts sur les rémunérations	851 533 602 133.87	904 017 777 809.12	52 484 175 675.25	106.16
Impôts sur les bénéfices et profits et sur les revenus des capitaux mobiliers	928 270 932 955.11	1 742 598 993 262.59	814 328 060 307.48	187.73
Impôts et taxes sur les biens et services	0	118 407 414.49	118 407 414.49	
Autres recettes	40 354 512 173.57	69 557 433 493.53	29 202 921 319.96	172.37
RECETTES HORS TVA	**1 820 159 047 262.55**	**2 716 292 611 979.73**	**896 133 564 717.18**	**149.23**
TVA	**880 721 978 856.49**	**945 980 163 323.58**	**65 258 184 467.09**	**107.41**
TOTAUX en CDF	**2 700 881 026 119.04**	**3 662 272 775 303.31**	**961 391 749 184.27**	**135.6**
Taux de progression en CDF	**-0.23%**	**66.74%**		
Taux change moyen annuel	1635.61			
TOTAUX en USD	**1 651 298 919.74**	**2 239 086 808.78**	**587 787 889.03**	**135.6**
Taux de progression en USD	**- 2.90%**	**62.28%**		

Source : Les auteurs à partir de l'annexe 1.

De ce tableau, il ressort qu'en 2018, la DGI a réalisé des recettes de 3.662.272.775.303,31 CDF contre des assignations budgétaires de 2.700.881.026.119,04 CDF, dégageant un gap positif de 587.787.889,03 CDF, soit un taux d'exécution de 135,60%. L'année 2018, constitue aussi la seule année où les recettes comptabilisées ont été supérieures aux assignations. Ce qui donne un taux d'exécution supérieur à 100%. Et, toutes les grandes masses des recettes ont connu des gaps positifs atteignant même un taux d'exécution de 187,73% pour l'impôt sur les bénéfices et profits et les revenus des capitaux mobiliers. Comme en 2015, les recettes de la DGI ont atteint plus de 2 milliards de dollars américains en 2018. Les réalisations des recettes représentent en 2.239.086.808.78 USD. Par rapport à l'année 2017 où les recettes se sont situées à 1.379.755.247.06 USD, donc un accroissement enregistré en USD est de 62,28%%. C'est le taux de progression des recettes le plus élevé pendant les 9 ans de notre analyse sous l'étude. Cette mobilisation s'explique notamment par la promulgation de la Loi de Finances en juin de l'année sous revue à la suite notamment de la forte croissance des activités minières impulsées par la flambée des cours internationaux des matières premières. En outre, le taux d'inflation s'est situé à 9,8 % contre 53,4 % une année plus tôt. Dans le cadre de la mise en œuvre des mesures contenues dans le plan stratégique de la réforme des finances publiques, le Gouvernement a pris l'option de moderniser le cadre législatif régissant les finances publiques en 2010. À ce titre, le projet de loi portant code des douanes et celui de la Taxe sur la Valeur Ajoutée ont été adoptés au Parlement et promulgué par le Chef de l'Etat. Cependant, il s'est observé un accroissement des recettes en nominal comparativement à 2017 où le Trésor avait mobilisé 5.336,2 milliards de CDF. Cette hausse s'explique principalement par l'actualisation du taux de change courant appliquer sur certains droits, taxes et redevances dus à l'Etat.

Graphique n°1 : Les facteurs explicatifs de cette performance sont étayés dans les phrases suivantes



Source : sur base du tableau I.

Le constat est qu'après 2012 et 2013, la participation de la TVA aux recettes de la DGI ne fait que baisser. Cette situation est consécutive à la fraude, au manque de traçabilité de certains flux de marchandises, le non-paiement de la TVA facturée sur les marchés publics, le reversement partiel de la TVA collectée par les entreprises du portefeuille, etc. Après analyse du niveau de mobilisation des recettes par la DGI année par année, il est en présent important d'analyser le niveau global d'exécution du budget des recettes de la DGI. Le point suivant présente ladite situation.

2.5. Analyse et interprétation des recettes globales comptabilisées à la DGI de 2012 A 2018

Pour permettre une comparabilité des différentes natures d'impôts, nous considérons la période allant de 2012 à 2018 car la TVA n'a été appliquée qu'à cette année. Nous ne prenons en compte que les montants constants (ou mieux en USD).

Tableau III. Taux d'exécution global et taux de participation global 2012 à 2018.

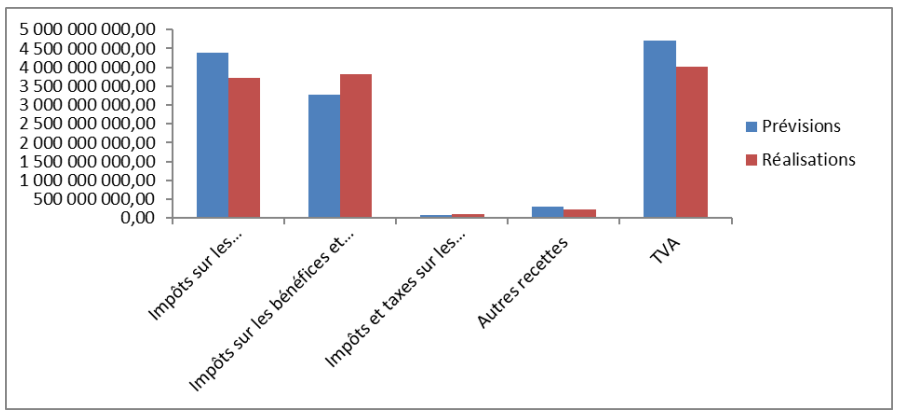
	TOTAL 2012-2018 (7 ans)				
	Prévisions	Réalisations	Ecart	Taux d'exéc.	Taux parti.
Impôts sur les rémunérations	4 377 649 931.96	3 720 308 856.15	-657 341 075.81	84.98	31.38
Impôts sur les bénéfices et profits et sur les revenus des capitaux mobiliers	3 270 882 586.08	3 804 317 230.13	533 434 644.05	116.31	32.09
Impôts et taxes sur les biens et services	78 259 816.16	100 011 918.86	21 752 102.70	127.79	0.84
Autres recettes	298 111 515.75	228 376 745.80	-69 734 769.95	76.61	1.93
RECETTES HORS TVA	8 024 903 849.95	7 853 014 750.94	-171 889 099.01	97.86	66.23
TVA	4 711 604 994.17	4 003 853 644.39	-707 751 349.78	84.98	33.77
TOTAUX en USD	**12 736 508 844.12**	**11 856 868 395.32**	**-879 640 448.80**	**93,09**	100.00

Source : Nous-mêmes à partir de l'annexe 1.

Il ressort que pendant 7 ans (2012 à 2018), les recettes réalisées ont été de 11.856.868.395,32 USD contre des assignations de 12.736.508.844,12 USD, dégageant un écart négatif de 879.640.448,80 USD, soit un taux d'exécution de 93,09%. En comparaison des prévisions et réalisations des recettes globales**,** le graphique ci-dessous permet de dégager

les écarts des prévisions et les réalisations des recettes de la DGI.

Figure n°3 : Évolution du taux d'exécution global et taux de participation global de prévisions et de réalisations



Pendant la période allant de 2012 à 2018, il n'y a que les impôts sur les bénéfices et profits ainsi que les impôts et taxes sur les biens et services qui ont connu des dépassements, les taux d'exécution ont été supérieurs à 100%, soit respectivement 116,31% et 127,79%. Par contre, pour la TVA, les Impôts sur les rémunérations et les recettes exceptionnelles, les assignations ont été supérieures aux recettes comptabilisées. Les taux d'exécution sont de 84,98% pour la TVA et de 97,86% pour les recettes hors TVA.

2.6. La programmation pluriannuelle des finances publiques

La question de programmation des dépenses publiques dans le temps est centrale pour toutes les stratégies budgétaires contemporaines. Une programmation pluriannuelle (qui ne se limite qu'aux dépenses de l'Etat) est importante, car elle permet l'exécution de certaines dépenses au cours des différentes années (exemple des gros investissements) sans que le processus ne soit interrompu par un pouvoir hostile à ce projet.

CONCLUSION

La finalité des finances publiques est de procurer à l'Etat les moyens nécessaires à la couverture des charges publiques, lesquelles sont souvent innombrables face aux moyens limités. Pour couvrir ce déficit des ressources ordinaires, les recours à des ressources exceptionnelles (emprunt public, financement monétaire) pose autant de problèmes en terme d'inflation que du poids de la dette tant sur les générations futures que sur son résultat certain.

La performance des finances publiques passe par la maitrise des ressources permanentes dont notamment les ressources fiscales qui constituent la principale ressource d'un pays relevant de ses capacités internes à créer sa propre richesse. Aussi, la mise en place d'une fiscalité incitative doit être une préoccupation prioritaire des gouvernants. Par ailleurs, il faut encourager la décentralisation du système fiscal actuel de la RDC qui permet aux entités locales de se doter de leurs moyens propres en vue d'un développement à la base. Pour une mobilisation accrue des ressources fiscales en RDC, les quatre pistes suivantes méritent d'être explorées :

- poursuivre les réformes fiscales en matière de la fiscalité directe après celle de la fiscalité indirecte tout en améliorant la qualité des services rendus aux contribuables. Cette qualité de service doit être appuyée par une législation fiscale plus transparente, accessible ou compréhensible par toute catégorie de citoyens et qui contient des taux réduits et des procédures de paiement allégées ;
- lutter contre la fraude et la corruption. Ceci implique le renforcement de l'échange d'informations fiscales entre services de l'Etat, la lutte contre l'impunité des fonctionnaires coupables, la rémunération motivationnelle des agents des impôts et la mise en œuvre des poursuites pénales à l'endroit des contribuables fraudeurs et tous ceux qui s'opposent au paiement de l'impôt ;
- élargir l'assiette fiscale par la lutte contre le secteur informel, la fiscalisation de toutes les catégories socioprofessionnelles, culturelles et politiques des contribuables qui jusque-là, ne paient pas encore l'impôt ;
- renforcer la démocratie comme gage d'attrait des investissements étrangers en favorisant la transparence dans la gestion publique, garantie d'un Etat de droit, tout en sécurisant les investissements étrangers par l'amélioration du climat des affaires.

Perspectives et recommencements

Les douze règles de performance des finances publiques sont :

- l'orientation et l'adoption d'une réforme fiscale pour une fiscalité incitative ;
- la lutte contre toutes les formes de résistance à l'impôt (fraude fiscale, corruption, secteur informel) ;
- la maitrise du déficit budgétaire et la production d'un budget en équilibre (à l'instar du pacte de stabilité et de croissance) ;
- la limitation et la maitrise de la dette (à l'instar du pacte de stabilité et de croissance) ;
- l'adaptation de la gestion publique au modèle de la gestion privée ;
- le passage de la culture des moyens à la culture des résultats ;
- l'intégration des finances du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées ;
- la définition claire des fonctions et des responsabilités des différents acteurs intervenant dans la gestion des finances publiques ;
- la transparence des procédures budgétaires et l'accès du public à l'information ;
- la garantie d'intégrité des gestionnaires des finances publiques ;
- l'adaptation de la comptabilité de l'Etat et son rapprochement à celle de l'entreprise privée ;
- la programmation pluriannuelle des finances publiques. Si ces règles de bonne gouvernance sont observées, il sera permis de penser que la République Démocratique du Congo entre, petit à petit, sur la bonne voie quant à la possibilité de son redressement économique et la gestion saine de ses finances publiques.

BIBLIOGRAPHIE

- **OUVRAGES**

- AUTIN J., *Initiation aux finances publiques*, cahiers IIAP, Paris, 1971.
- BARRE R., *Économie Politique*, Presse universitaire de France, Paris, 1980.
- BERNE P., *La nature juridique du contentieux africain*, LGDJ, Paris, 1998.
- BOUVIER M., *Introduction au droit fiscal Général et à la théorie de l'impôt*, 8ème éd. LGDJ, Paris, 2007.
- BRETON JM., *Le contrôle de l'Etat sur le continent africain*, LGDJ, Paris, 1978.
- BROCHIER H., *Les finances publiques*, éd. Cujas, Paris, 1970.
- CABINNE M., *Les politiques conjoncturelles*, Armand Colin, Paris, 1998.
- COLLETTE C., *Initiation à la gestion fiscale des entreprises*, éd. EYROLLES, Paris, 1994.
- DEHULE F., *Finances publiques, budget et pouvoir financier*, éd. Dalloz, Paris, 1980.
- DUVERGER M., *Finances publiques*, Presse universitaire de France, Paris, 1984.
- GAUDEMET PM., *Les précis des finances publiques*, budget et trésor, tome 1 et II 6ème éd. 1990.
- KIBUEY M.F., *Les finances publiques : Emploi, drainage, circulation des Fonds publics*, 1er éd. Académie U, Kinshasa, 2017.
- KIBUEY M.F., Notes de cours de finances publiques, Troisième Graduat, FASEG, UNIKIN, 2016-2017.
- KIBUEY M.F., *Le budget de l'Etat règles et techniques de gestion*, éd. ECA-IRES, Kinshasa 1989.
- KIBUEY M.F., *Budget, Contrôle budgétaire et Politique de tarification*, École de Santé Publique, UNIKIN, Kinshasa, 2010.
- LA LUMIERE, *Les finances publiques*, Armand Colin, Paris, 1990.
- MUZELLEC R., *Finances publiques*, éd. Sirey, Paris, 2005.
- 18. OMANDJI LOKONDE P., *Finances publiques*, Presses Universitaires du Congo, Kinshasa, 2016.

- **Articles et Mémoire**

- ALLIX E., in « Traité élémentaire de science des finances et de législation financière », éd. Rousseau, pp. 35-47
- KIFWANISU L., **«** la contribution de la tva à la mobilisation des recettes fiscale en RDC : analyse et perspectives », in *IRES*, N° 2018
- KEMBE MPANGULA, J-P., « L'impact du Précompte BIC dans la maximisation des recettes du trésor à la Division provinciale des impôts du Kasaï-Occidental de 2000 à 2006 », in *Revue CARAS, Psychologie et société*, 2010, pp 248 à 275.
- LUKANDA, L. & TSHISUAKA, K., « Marketing et fiscalité », in *Revue psychologie et société*, CARAS, vol IX, 2010, pp 87 à 105.
- OMANDJI L., Intégration de la maitrise des risques et des indicateurs de performance dans le pilotage des missions de contrôle fiscale, Mémoire DEA, UNIKIN, FASEG, 2016.

- **Documents officiels**

- Circulaire n°001/CAB/MIN/BUDGET/2009 du 26 janvier 2009 contenant les instructions relatives à l'exécution du budget de l'Etat pour l'exercice 2009.
- Décret n°11/42 du 22 Novembre 2011 portant mesure d'exécution de l'O-L du 20 aout portant institution de la TVA.
- Décret n°11/42 du 22 Novembre 2011 portant mesure d'exécution de l'O-L du 20 aout portant institution de la TVA.
- Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques.
- Loi de finances n°12/002 du 20 juillet 2012 pour l'exercice 2012.
- Loi de finances n°13/009 du 1er février 2013 pour l'exercice 2013.
- Loi de finances n°14/027 du 31 décembre 2014 pour l'exercice 2015.
- Loi de finances n°15/021B du 31 décembre 2015 pour l'exercice 2016.
- Ordonnance loi n°004/2003 du 13 mars 2003 portant réforme des procédures fiscales.