



MINISTÈRE  
DES FINANCES

Direction Générale du Trésor  
et de la Comptabilité Publique

# **Rapport d'analyse sur les opérations du trésor 2019-2023**

Kinshasa, mai 2025

## LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AFD:	Agence Française de Développement
ARMP:	Autorité de Régulation des Marchés Publics
ASS:	Afrique Subsaharienne
BAD:	Banque Africaine de Développement
BCC:	Banque Centrale du Congo
BDP:	Balance des Paiements
BEAC:	Banque des États de l'Afrique Centrale
CDMT:	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CR:	Critères de réalisation
CSEPPP:	Comité de Suivi et d'Évaluation des Politiques et Programmes Publics
DGDA:	Direction Générale des Douanes et Accises
DGI:	Direction Générale des Impôts
DGPPB:	Direction Générale de la Planification et Programmation Budgétaire
DGRAD:	Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales
DGTCP:	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
FEC:	Facilité Élargie de Crédit
FMI:	Le Fonds Monétaire International
IBP:	Impôt sur le Bénéfice et Profit
IDE:	Investissement Direct Étranger
IGF:	Inspection Générale des Finances
OI:	Objectif Indicatif
PDL-145T:	Programme de Développement Local des 145 territoires
PEB:	Plan d'Engagement Budgétaire
PIB:	Produit Intérieur Brut
PNUD:	Programme des Nations Unies pour le développement
PTR:	Plan de Trésorerie
SADC:	Communauté de Développement de l'Afrique Australe
TVA:	Taxe sur la Valeur Ajoutée
WDI:	Indicateurs du Développement Mondial (World Development Indicators)

## AVANT PROPOS

Au terme du décret n°22/12B du 31 mars 2022 qui la crée et organise son fonctionnement, la DGTCP a reçu missions de :

- Procéder à la mise en œuvre opérationnelle de la politique budgétaire au plan de l'exécution des dépenses et du suivi des recettes recouvrées par les administrations financières ;
- Définir la politique financière de l'État à travers la gestion de la trésorerie et le suivi de l'endettement du Pouvoir central, des Provinces, des Entités Territoriales Décentralisées et des organismes auxiliaires ;
- Réglementer, tenir et centraliser la comptabilité et les flux financiers du Pouvoir Central, des Provinces et Entités Territoriales Décentralisées ainsi que des organismes auxiliaires, conformément aux normes nationales et internationales en la matière.

C'est sous ce rapport que la DGTCP s'engage à communiquer régulièrement sur la politique budgétaire et financière de la RDC. Le présent rapport inaugure donc la série de publications de la DGTCP couvrant l'ensemble de ses missions.

L'exécution des dépenses et la réalisation des recettes font de façon régulière l'objet d'analyses périodiques effectuées généralement par les institutions financières publiques nationales ou internationales comme la Banque Centrale du Congo, la Cour des Comptes, l'Inspection Générale des Finances, le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale.

Le présent rapport n'a nullement l'ambition de remettre en cause les différentes approches portant sur l'exécution du budget en recettes et en dépenses, encore moins celle de revisiter le contenu des autres études. Toutefois, le parti pris privilégié ici consiste à évaluer la politique budgétaire et financière de l'État sur base de l'exécution du Plan de Trésorerie de l'Etat jusqu'à fin décembre 2023. En d'autres termes, la méthode adoptée ici porte sur l'analyse de la base des données des différents PTR de 2019 à 2023, soit sur un cycle budgétaire de 5 ans.

Organe technique de conseil du gouvernement en matière de politique financière et budgétaire, la DGTCP a, comme rappelé précédemment, la lourde responsabilité de veiller à l'équilibre des ressources et des charges publiques dans l'espace et dans le temps. Or, cette responsabilité implique des études rigoureuses devant déboucher d'une part à l'analyse et au suivi des indicateurs macroéconomiques à l'effet de recommander des ajustements dans l'exécution du PTR, et d'autre part à la formulation des mesures préventives à l'attention des autorités chargées de la politique budgétaire dans le but de les alerter sur les conséquences de l'exécution du PTR sur le cadre macroéconomique.

Les analyses qui suivent s'inscrivent dans cette logique et participent ainsi à la vision résolument tournée vers la mobilisation des informations fournies par les différents services utilisateurs des données des finances publiques en vue d'en extraire des synthèses destinées à éclairer la décision publique en matière financière et budgétaire.

**MAABE MUANYIMI Serge-**  
Directeur Général a.i.

## TABLE DES MATIERES

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	2
AVANT PROPOS.....	3
TABLE DES MATIERES .....	5
LISTE DES FIGURES .....	6
LISTE DES TABLEAUX.....	7
LISTE DES ENCADRES .....	8
RESUME ANALYTIQUE.....	9
INTRODUCTION.....	11
SECTION 1. CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE .....	16
1.1. Dynamique de la croissance et contribution sectorielle.....	16
1.2. Dynamique du taux de change et de l'inflation .....	17
1.3. Taux de change et réserves de change .....	18
SECTION 2. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE: EXÉCUTION DU PLAN DE TRÉSORERIE DE L'ETAT (PTR).....	20
2.1. Matrice de cohérence et de convergence entre plan d'engagement budgétaire et le plan de trésorerie.....	20
2.2. Recettes publiques.....	23
2.3. Dépenses publiques.....	28
2.4. Solde budgétaire .....	33
ANNEXES .....	40
Contribution à une modélisation des opérations du cadre budgétaire.....	40
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....	46

## LISTE DES FIGURES

SECTION 1. CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE .....	15
Figure 1. Évolution récente de la croissance économique en RDC .....	15
Figure 2. Contribution sectorielle au PIB (2019-2023) .....	16
Figure 3. Vélocité de la formation des prix .....	16
Figure 4. Vélocité de la dépréciation du CDF .....	16
Figure 5. Evolution de l'inflation .....	17
Figure 6. Evolution taux de change nominal .....	17
Figure 7. Évolution taux change vs réserves de change .....	17
SECTION 2. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE: EXÉCUTION DU PLAN DE TRÉSORERIE DE L'ETAT (PTR) ....	19
Figure 8. Evolution du Total des Revenus et dons .....	24
Figure 9. Recettes publiques nominales vs recettes publiques réelles en milliards de CDF .....	24
Figure 10. Composition des recettes publiques en RDC .....	25
Figure 11. Moyenne de la pression fiscale 2000-2021, pression fiscale 2022 et pression fiscale 2023 en RDC ....	25
Figure 12. Analyse comparative de la pression fiscale par régions .....	26
Figure 13. Analyse comparative de la pression fiscale de quelques pays .....	26
Figure 14. Exécution des dépenses publiques (avec amortissement de la dette) en milliards de CDF .....	28
Figure 15. Dépenses publiques nominales vs dépenses publiques réelles en milliards de CDF .....	28
Figure 16. Comparaison des dépenses publiques en % du PIB .....	28
Figure 17. Catégorie des dépenses en % des Dépenses publiques .....	29
Figure 18. Taux d'exécution du budget par catégorie de dépenses .....	29
Figure 19. Composition des dépenses (2019-2023) .....	30
Figure 20. Évolution comparée des recettes et dépenses (en % du PIB) .....	30
Figure 21. Croissance des Recettes et dépenses publiques .....	30
Figure 22. Cycles des Recettes et Dépenses publiques (Filtre de Hodrick-Prescott) .....	31
Figure 23. Figure 23 : Croissance des Recettes et dépenses .....	31
Figure 24. Solde budgétaire 2023 en Millard de CDF .....	32
Figure 25. Soldes mensuels des opérations financières de l'Etat en 2022 et 2023 (en milliards de CDF) .....	32
Figure 26. Solde budgétaire de longue période % PIB .....	33
Figure 27. Évolution des soldes et des Financements extérieurs et intérieurs (en milliards CDF) .....	34
Figure 28. Taux de croissance et Solde budgétaire (en % du PIB) .....	35
Figure 29. Évolution comparée des Dépenses en Capital et Solde budgétaire (en milliards de CDF) .....	36
Figure 30. Dépenses en capital et Dépenses courantes (% des dépenses totales) .....	37
Figure 31. Part des dépenses en capital et Taux d'endettement .....	37

## LISTE DES TABLEAUX

SECTION 1. CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE .....	15
Tableau 1. Comparatif des taux de croissance économique .....	16
SECTION 2. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE: EXÉCUTION DU PLAN DE TRÉSORERIE DE L'ETAT (PTR).....	19
Tableau 2. Clôture de l'exercice 2023 cadrage macroéconomique .....	19
Tableau 3. Convergence PTR et PEB au 1er trimestre .....	20
Tableau 4. Convergence PTR et PEB au 2ème trimestre.....	21
Tableau 5. Convergence PTR et PEB au 3ème trimestre.....	21
Tableau 6. Convergence PTR et PEB au 4ème trimestre.....	21
Tableau 7. Evolution des recettes publiques de 2019 à 2023 (en milliards de CDF) .....	23
Tableau 8. Evolution des dépenses publiques de 2019 à 2023 (en milliards de CDF) .....	28
ANNEXES .....	39
Tableau 9. Résultats du modèle prophet .....	42
Tableau 10. Synthèse de scénarios.....	43

## LISTE DES ENCADRÉS

SECTION 2. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE : EXÉCUTION DU PLAN DE TRÉSORERIE DE L'ETAT (PTR).....	20
Encadré 1. Un secteur public qui demeure a la traîne .....	29
Encadré 2. Essai de caractérisation du cycle des recettes et dépenses publiques en RDC .....	32
Encadré 3. Un déficit chronique qui se creuse de plus en plus .....	34

## RESUME ANALYTIQUE

L'environnement économique à l'échelle mondiale a été secoué par des crises sanitaire et géopolitique aux répercussions socio-économiques aussi pernicieuses que persistantes. Cette succession de crises a non seulement tronqué la dynamique de nombreuses économies, mais a aussi perturbé la conduite des politiques budgétaire et monétaire dans la plupart des pays du monde. Cependant, comme il en a été de coutume pendant toutes les autres crises, l'interventionnisme de l'État, à travers notamment sa politique budgétaire, a permis à certains pays d'amortir tant soit peu les à-coups de ces chocs.

S'agissant de la RDC, le cycle politico-budgétaire des cinq dernières années s'est caractérisé par une forte mobilisation des ressources avec en un premier temps, une moyenne de mobilisation des ressources assez proche de la moyenne des 10 dernières années, et dans un deuxième temps une augmentation considérable des recettes totales à partir du mois d'avril 2021; et ce, malgré un environnement économique récessif du fait des chocs exogènes, notamment la pandémie de la Covid-19, la guerre en Ukraine et celle à l'Est du pays. Le point culminant de cette dynamique a été atteint au mois d'avril 2022 au cours duquel le niveau des recettes mobilisées a connu une augmentation de 62,4% par rapport au mois de mars de la même année et de 154% par rapport au mois d'avril de l'exercice budgétaire précédent. Cependant, pour l'année 2023, quoique toujours haussière, la tendance de la mobilisation des recettes s'est révélée en deçà des prévisions.

Au-delà de cette tendance haussière, une analyse qualitative permet de soutenir que, outre ses racines dans la bonne tenue des prix des principales matières premières, l'augmentation de l'espace budgétaire peut s'expliquer aussi par une batterie de mesures budgétaires. Au nombre de celles-ci, il y a lieu de mentionner les efforts déployés par l'Inspection Générale des Finances et le ministère de Finances pour rationaliser les dépenses publiques et les dépenses fiscales : en renforçant les contrôles des finances publiques par le déploiement des brigades permanentes dans le circuit de la dépense publique d'une part et, d'autre part, en initiant un audit des exonérations et allègements fiscaux dans le but d'en exclure ce qui dérogeait à la loi.

Sur la période considérée, toutes les ressources financières mobilisées n'ont pas contribué de manière égale au budget de l'État. En effet, les recettes fiscales ont représenté une proportion moyenne de 79,5% de l'ensemble des ressources financières, tandis que les recettes non fiscales ont participé à hauteur de 18,2%.

Par ailleurs, cette forte mobilisation des recettes a été étouffée par une tendance plutôt haussière des dépenses publiques. En 2023, ces dépenses ont atteint un pic se situant à 23 113,7 milliards de CDF contre 21 767,4 milliards de CDF en 2022, ce qui correspond à une progression de 6,2% en terme nominal. Cependant, en termes réels, il se dégage une régression d'environ 14,81%. Cet accroissement des dépenses publiques tient principalement à l'augmentation du service de la dette (+118,65%) ainsi que celle des dépenses exceptionnelles (+56,36%), dû à l'organisation

du processus électoral et à l'effort de guerre afin de sécuriser la partie Est du pays. La tendance à l'augmentation des dépenses en 2023 peut être aussi attribuée à l'organisation de certains évènements de grande envergure comme l'accueil du Pape François 1<sup>er</sup> et l'organisation des jeux de la francophonie.

Au cours de ce cycle politico-budgétaire, certains postes des dépenses ont cannibalisé d'autres rubriques au point d'induire une augmentation plus que proportionnelle des dépenses publiques par rapport aux recettes, exacerbant ainsi la dynamique procyclique de la politique budgétaire, au demeurant fort ancré dans la gestion des Finances Publiques congolaises. Il en a résulté une sorte de rémanence des déficits budgétaires, représentant en moyenne 1,14% du PIB durant la période sous revue. Quoi qu'inférieur au seuil de 3% du PIB fixé par la SADC, ce niveau moyen de déficit ne

saurait être soutenable à long terme en l'absence d'un taux de pression fiscale conséquent et d'un marché financier dynamique. Pourtant, durant ces épisodes, des fortes volatilités de taux de change et d'inflation ont envoyé des signaux peu rassurants sur la pérennité de la stabilité macroéconomique. Par ailleurs, le financement de ces déficits n'a pas permis de booster la croissance mais plutôt de financer les dépenses courantes notamment les dépenses de rémunération, des institutions et des ministères.

Sur les trois cibles (dont un critère de réalisation) reprises directement dans la situation des finances publiques, deux ont été respectées, notamment : la cible des recettes ainsi que celle des salaires. Toutefois, le critère sur le solde budgétaire intérieur n'a pas été respecté, d'autant plus que ce Solde a été de -2,404 milliards CDF sur une cible de -999 milliards CDF.

# INTRODUCTION

Ce rapport analyse la politique budgétaire en République Démocratique du Congo durant les cinq (5) dernières années considérées comme un cycle politico-budgétaire<sup>1</sup>. Ce cycle est atypique pour trois raisons. Primo, ce cycle a débuté par une passation démocratique du pouvoir. Cette passation pacifique du pouvoir a été un grand moment de communion nationale et d'espoir collectif. Il présageait une relative stabilité des institutions ainsi que les vertus qui l'accompagnent. Ce cycle reste aussi marqué par des ajustements budgétaires tant au niveau des recettes qu'au niveau des dépenses, traduisant de ce fait la nouvelle politique économique à l'instar de la gratuité de l'enseignement de base, la suppression des priviléges fiscaux, etc...

Ces ajustements font suite aux deux principes qui ont guidé la politique budgétaire durant ce cycle, notamment: l'absence de tout financement monétaire direct des déficits, conformément à la Loi organique de la Banque Centrale du Congo, rappelée dans le Pacte de stabilité d'août 2020 et la préservation d'un risque modéré de surendettement.

Secundo, ce cycle politico-budgétaire est traversé par trois (03) chocs majeurs, aux conséquences socio-économiques aussi pernicieuses que persistantes: d'abord, la pandémie de Covid-19, ensuite la guerre Russo-ukrainienne et enfin la réurgence de la guerre à l'Est. Ces trois chocs ont perturbé la conduite des politiques économiques dans différents pays à travers le monde.

Tertio, si la politique budgétaire perd parfois de son attrait en raison des doutes quant à la capacité de régler les mesures budgétaires de façon à atteindre le degré de stabilisation souhaité et du fait des préoccupations relatives aux déficits budgétaires, ces cinq dernières années ont prouvé le contraire. L'interaction entre variables nominales notamment le taux de change, l'inflation et les déficits budgétaires depuis le début de la pandémie de Covid-19 ont suscité un grand regain d'intérêt pour la politique budgétaire. Aussi, l'interventionnisme étatique, à travers sa politique budgétaire, s'est davantage imposé comme maître-mot.

Se basant sur des acquis des études du même genre réalisées périodiquement par les institutions nationales et celles internationales, ce rapport adopte une approche qui lui est cependant propre en ce qu'il table son analyse principalement sur le Plan de Trésorerie, et prend en compte l'interaction entre la sphère macroéconomique et la politique budgétaire, au-delà de l'analyse faite sur les variables phares de la politique budgétaire que sont les recettes publiques, les dépenses publiques et le solde budgétaire. L'objectif est de faire de la politique budgétaire un véritable levier de la stabilité macroéconomique.

Ce rapport s'organise autour de deux sections. La première section replace la conduite de la politique budgétaire dans un contexte macroéconomique plus large. La deuxième se focalise tour à tour sur les variables clés de la politique budgétaire. Les recettes sont analysées en termes de réalisation avec un accent particulier sur l'analyse de la pression en RDC. Cette analyse est complétée par une étude comparative entre la

<sup>1</sup> Dans certains cas cependant et pour des raisons de rigueur et de finesse dans les analyses, des reculs sur le plan temporel de plus de cinq (5) ont été effectués en fréquence annuelle.

pression fiscale de la RDC et des pays africains ainsi que des moyennes régionales. Ensuite, les dépenses publiques sont analysées en insistant sur les dépenses contraignantes et le caractère procyclique de la politique budgétaire en RDC. Enfin, une attention est portée sur la cinétique des soldes ainsi que de leur financement. En sus, une

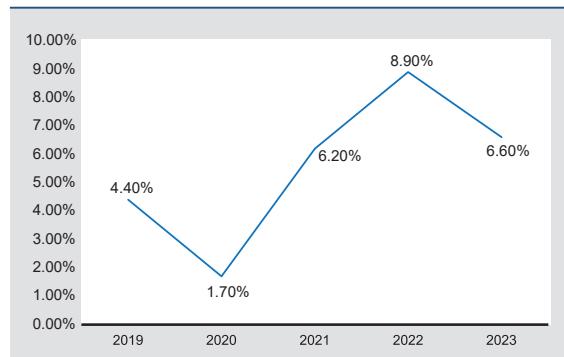
analyse pointue est réalisée dans le but de déceler le syndrome d'un espace budgétaire aux prises avec les déficits budgétaires dans une économie. La dernière section présente un essai de modélisation des opérations du cadre budgétaire.

# SECTION 1. CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE

## 1.1. Dynamique de la croissance et contribution sectorielle

La croissance économique de la RDC a subi un contre-coup à la suite de la pandémie de la Covid-19, ramenant son taux à 1,7% en 2020, contre 4,4% une année plus tôt. Cependant, l'économie congolaise s'est montrée résiliente en se situant, en 2022, à un niveau supérieur à celui d'avant crise, soit un niveau de croissance de 8,9%, correspondant à un accroissement de 7,2 points de pourcentage comparativement à 2020. Ce niveau de croissance excède de 5,33 points la moyenne de l'Afrique subsaharienne (voir tableau 1). Cette performance est principalement expliquée par la branche des industries extractives, soutenue par l'amélioration des prix des minerais, le secteur des services notamment les transports et télécommunications.

Figure 1. Évolution récente de la croissance économique en RDC



Source: DGTCP, sur base des Rapports annuels de la BCC et du FMI

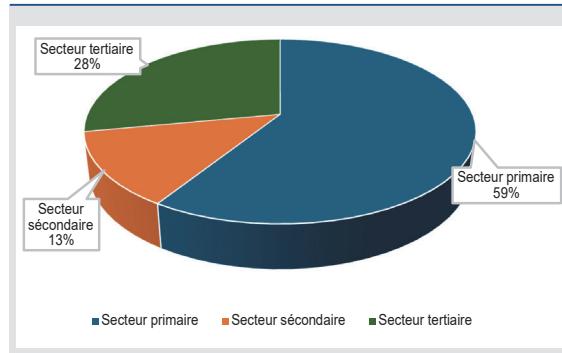
Cependant, en 2023, à la suite du recul des cours mondiaux des principaux produits miniers exportés par la RDC, la croissance économique s'est établie à 6,6%, soit un recul de 2,3 points de croissance comparativement à l'année 2022. Du point de vue de la formation des prix, à la suite du coût élevé des importations et de la dépréciation de la monnaie, l'inflation a augmenté plus rapidement et s'est établie à 33,9% en 2023, contre 11,6% en 2022, soit légèrement au-dessus de la moyenne africaine en 2023 qui était estimée à 17,8%.

La dynamique du cadre macroéconomique n'est pas sans conséquences sur les instruments de la politique budgétaire. Le rebond de la croissance économique soutenue par la bonne tenue des prix des matières à partir de l'année 2022 a permis une forte mobilisation des recettes fiscales.

Il est toutefois à noter que le secteur primaire, principalement extractif, garde sa longueur d'avance en termes de contribution au PIB avec une part qui s'élève à au moins 60% en moyenne entre 2019 et 2023. En 2022, la contribution dudit secteur à la croissance du PIB réel s'était située à 80,4% contre 54,9% en 2021.

La production non-minière a bénéficié du dynamisme du secteur de la construction, mais a aussi subi l'impact de l'insécurité à l'Est et des effets pervers de l'inflation sur la consommation.

Figure 2. Contribution sectorielle au PIB (2019-2023)



Source: DGTCP, *Calculs des services du personnel sur base des données de la BCC*.

Les performances macroéconomiques enregistrées par la RDC en 2022 la situe au 20<sup>ème</sup> rang mondial, parmi les pays ayant enregistré des niveaux de croissance économique notables. Au niveau Africain, la RDC se positionne au 3<sup>ème</sup> rang avec 8,92 % après le Niger et le Seychelles, qui ont respectivement enregistré des taux de croissance réels de 11,5 % et 9 %.

Tableau 1. Comparatif des taux de croissance économique

Pays/Région	2019	2020	2021	2022
Afrique du Sud	0,26	-5,96	4,70	1,91
Afrique subsaharienne	2,56	-1,96	4,15	3,59
Botswana	3,03	-8,73	11,87	5,79
Burkina Faso	5,49	1,92	6,94	1,78
Congo, République démocratique du	4,38	1,74	6,20	8,92
Côte d'Ivoire	6,52	1,74	7,00	6,74
Mozambique	2,32	-1,22	2,38	4,36
Namibie	-0,84	-8,10	3,52	7,56
Niger	5,94	3,55	1,38	11,49
Seychelles	4,88	-7,73	5,43	9,00
Chine	5,95	2,24	8,45	2,99
États-Unis	2,29	-2,77	5,95	1,94
Pays membres de l'OCDE	1,73	-4,19	5,74	2,77

Source: Banque Mondiale, WDI (2023)

## 1.2. Dynamique du taux de change et de l'inflation

Le marché des biens et services a connu une forte accélération de la formation des prix dès le mois de juin, avec un indice de 107,36 pour atteindre un indice de 121 en décembre 2023. En fin de

période, le niveau d'inflation s'est établi à 33,9 % contre 11,6 % en 2022, soit une augmentation d'environ 22,3 points de pourcentage. Au-delà de la guerre russo-ukrainienne, il sied de noter que l'intensification de la guerre à l'Est du pays, caractérisée par l'augmentation des dépenses publiques de l'Etat, contribue également à l'accroissement de l'inflation.

En ce qui concerne le marché de change, le franc congolais s'est avéré relativement stable en 2022, contrairement à l'année suivante. Il se constate qu'en 2023, juste après le point de basculement du mois de mars, la dépréciation de la monnaie s'est fortement accélérée dès le mois d'avril jusqu'à arriver au terme de la période.

Figure 3. Vélocité de la formation des prix



Figure 4. Vélocité de la dépréciation du CDF

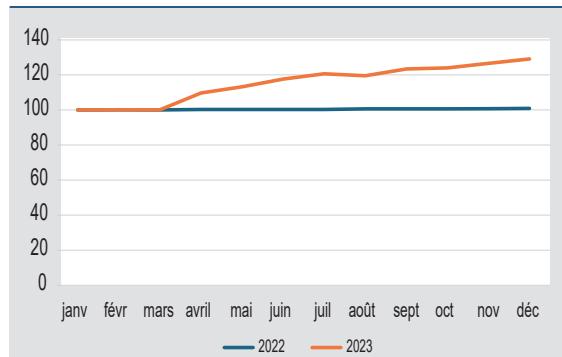


Figure 5. Evolution de l'inflation

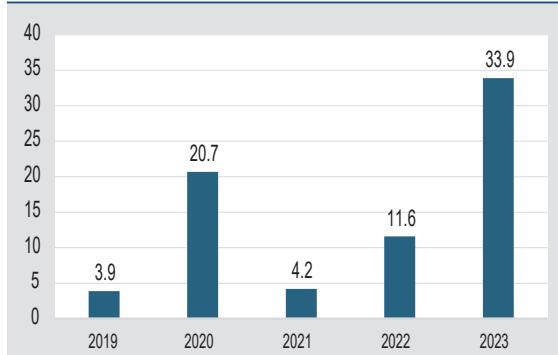
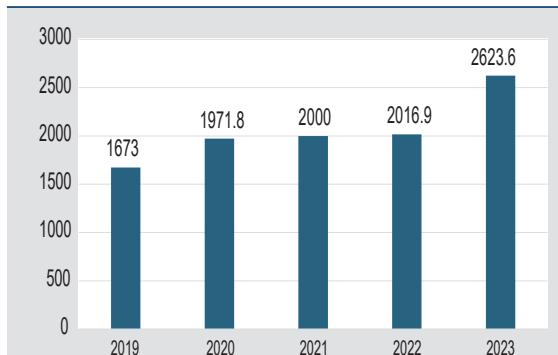


Figure 6. Evolution taux de change nominal



Source (Figure 3, 4, 5 et 6): DGTCP, *Calculs des services du personnel sur base des données de la BCC*

Ainsi, le taux de change s'est détérioré de 23,4% en 2023 contre 0,8% en 2022 par rapport au dollar américain, alimentant ainsi l'augmentation des prix, et particulièrement des prix de l'énergie, du transport et de l'alimentation. La hausse des prix a impacté fortement le pouvoir d'achat des Congolais.

La dépréciation du taux de change alimente non seulement l'inflation, mais durcit également les conditions d'emprunt intérieur de l'État. De ce fait, les investisseurs exigent des taux plus élevés pour les *obligations du Trésor indexées sur le cours indicatif franc congolais/dollar (CDF/USD)*. La première obligation libellée en dollar a été émise en avril, ce qui a constitué un revers pour les efforts de dédollarisation de l'économie du pays<sup>2</sup>

Deux principaux facteurs pourraient expliquer

<sup>2</sup> Les titres du Trésor libellés en monnaie nationale et indexés sur le dollar, qui sont émis régulièrement depuis 2020 et sont indexés sur le cours indicatif, sont devenus moins intéressants en raison de l'élargissement de l'écart par rapport au cours parallèle.

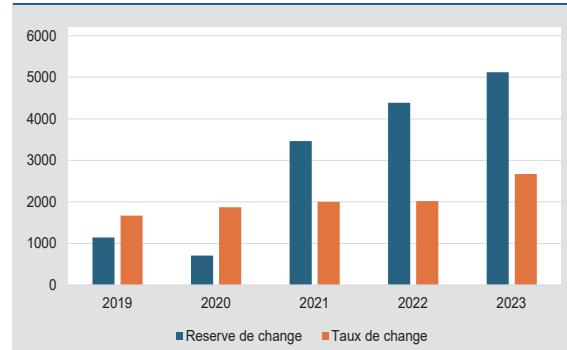
l'accélération de la formation des prix observées entre juin et décembre 2023, notamment:

- La hausse des prix des matières premières. Rappelons que la RDC est un importateur net de matières premières, notamment de produits alimentaires, de carburants et de produits manufacturés. La hausse des prix de ces matières premières a entraîné une hausse des coûts d'importation, ce qui a contribué à l'inflation;
- La dépréciation du franc congolais. Le franc congolais a perdu près de 12% de sa valeur par rapport au dollar américain entre juin et décembre 2023. Cette dépréciation a rendu les importations plus coûteuses, ce qui a également contribué à l'accroissement des pressions inflationnistes.

Afin de contenir cette situation, la BCC a maintenu une politique monétaire restrictive, marquée par la forte hausse de son taux directeur à 25% depuis août 2023 et maintenu depuis à ce niveau.

### 1.3. Taux de change et réserves de change

Figure 7. Évolution taux change vs réserves de change



Source: DGTCP, *Calculs des services du personnel sur base des données de la BCC*

Le CR relatif à l'accumulation des réserves a été respecté. En 2023, les réserves de change se sont situées à 5.131,14 millions de dollars (soit 2,8 mois d'import) contre 4.382,9 millions de dollars en 2022 (soit 2,6 mois d'importation), ce qui correspond à un accroissement de 17,1%. Cette augmentation des réserves est principalement attribuable:

1. A l'encaissement des fonds issus des Facilités Élargies de Crédit (FEC), dans le cadre des revues du programme avec le Fonds monétaire international<sup>3</sup> ;
2. Aux interventions de la BCC au titre de rachat de devises sur le marché de change.

Toutefois, allant de 2021 à 2023, le taux de change est passé de 1999,97 à 2668,95 ; soit une dépréciation du franc congolais d'environ 25,07 %, et les réserves de change de 3.466,65 à 5.131,14 millions de CDF ; soit un niveau d'accroissement d'environ 48,01 %. Cette évolution contraste avec la bonne tenue des réserves officielles de change qui se sont substantiellement accrues depuis la mise en œuvre du programme macroéconomique avec le FMI. Autrement dit, la croissance des réserves ne permet toujours pas à contenir la variabilité du taux de change. D'où, un effort de diversification économique s'avère impérieux.

L'inflation et le taux de change influent sur les instruments de la politique budgétaire. Ils peuvent réduire ou accroître les dépenses et les recettes. L'inflation peut accroître la dépense sur les programmes donnant droit à prestation (subventions et transferts) ou entraîner une hausse des recettes fiscales si les taux d'imposition sont progressifs. Elle peut réduire les recettes réelles en présence des délais de collecte. Cet effet est lié au décalage entre le moment où les impôts à payer sont évalués et le moment où ils sont effectivement collectés par le fisc. Par conséquent, les dépassements budgétaires ne traduisent toujours pas un train de vie excessif mais sont plutôt le fait de ces volatilités monétaires.

En général, dans une économie dollarisée et en proie à la dépréciation monétaire, les prévisions en termes des recettes et dépenses libellées en devises nationales ont tendance à être inférieures aux

<sup>3</sup> Le programme approuvé en 2021 pour stabiliser le cadre macroéconomique et soutenir le programme de réformes des finances publiques continue de se dérouler de façon satisfaisante selon les services. L'équipe du FMI est parvenue à un accord avec la République démocratique du Congo pour *la 5<sup>ème</sup> revue* de la Facilité Elargie de Crédit en décembre 2023.

réalisations. De ce fait, les ajustements sur le plan de dépenses se font en revoyant les réalisations à la hausse.

Durant les cinq dernières années, l'analyse réelle des dépenses et recettes a permis de relativiser l'augmentation des dépenses et la forte mobilisation des recettes. La sur-exécution des dépenses des institutions et des ministères ont peu ou prou compensé les effets des fluctuations du taux de change et de l'inflation. Cependant, la non indexation de ces volatilités monétaires dans les salaires des fonctionnaires font de ces derniers, les grands perdants de la dynamique macroéconomique quasi atone.

## SECTION 2. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE : EXÉCUTION DU PLAN DE TRÉSORERIE DE L'ETAT (PTR)

### 2.1. Matrice de cohérence et de convergence entre plan d'engagement budgétaire et le plan de trésorerie

#### 2.1.1. Clôture provisoire de l'exercice 2023

L'exécution du PTR à la fin du mois de décembre 2023 renseigne un total des recettes de CDF 19995,315 milliards contre un total des dépenses de CDF 22863,638 milliards, dégageant un solde de trésorerie déficitaire (en flux) de CDF 2868,323 milliards. Ce déficit de trésorerie a été comblé intégralement par les ressources venant des émissions nettes des titres publics de l'ordre de CDF 325,298 milliards, par les autres financements internes à hauteur de CDF 2146,922 milliards (appuis budgétaires, utilisation du solde des allocations DTS, autres emprunts intérieurs et utilisation des dépôts).

Les recettes mobilisées en 2023 sont constituées de CDF 19835,811 milliards des recettes des régies financières, de CDF 120,950 milliards des autres recettes et de CDF 38,554 milliards des dons budgétaires. Pour les recettes des régies financières, elles sont composées de CDF 11731,415 milliards provenant de la DGI (59 % du total), de CDF 5020,021 milliards de la DGDA (25 % du total) et de CDF 3084,375 milliards de la DGRAD (16 % du total). Comparativement à l'exercice 2022 avec un total des recettes des régies financières de CDF 18433,200 milliards, on note un accroissement

nominal de 7,6 %, attribuable principalement aux recettes de la DGDA qui ont bondi de plus de CDF 1000 milliards.

Les dépenses exécutées à CDF 22863,638 milliards sont composées notamment de la rémunération à raison de CDF 7131,512 milliards (31 % du total), des dépenses exceptionnelles à hauteur de CDF 4985,837 milliards (22 % du total), des autres dépenses courantes à raison de CDF 4525,474 milliards (20 % du total). Rapportées au niveau exécuté en 2022, les dépenses ont accru de 4,7 %.

En définitive, sur les trois cibles (dont un critère de réalisation) reprises directement dans la situation des finances publiques, deux ont été respectées, en l'occurrence la cible des recettes et la cible des salaires.

Tableau 2. Clôture de l'exercice 2023 cadrage macroéconomique

	Exécution 2023	Cible Fmi	Écart	Observations
Recettes courantes	19,957	18,542	1,415	
Salaires	7,132	7,130	1	Cible respectée
Solde budgétaire intérieur	-2,404	-999	1,404	Cible non respectée

Source: DGTCP, *Calculs des services du personnel et FMI, Cadrage Macroéconomique*

En rapprochant la situation de clôture de l'exercice 2023 aux cibles du programme, les constats ci-après peuvent être relevés :

Les Recettes courantes: CDF 19,957 milliards sur une cible de CDF 18,542 milliards, soit un dépassement de CDF 1,415 milliards expliquée par des avances perçues ;

Les Salaires: CDF 7,132 milliards sur une cible de CDF 7,130 milliards, soit un léger dépassement de CDF 1 milliards ;

Le critère sur le solde budgétaire intérieur n'a pas été respecté, puisque le Solde budgétaire intérieur: CDF -2,404 milliards sur une cible de CDF -999 milliards, soit un dépassement de CDF -1,404 milliards.

### 2.1.2. Convergence entre PTR et PEB 2023

Pour établir la convergence entre le plan d'engagement budgétaire (PEB) et le Plan de Trésorerie, il s'impose d'analyser séparément et minutieusement chaque rubrique des deux plans. Toutefois, force est de constater que, d'une part, le PTR est plus détaillé pour certaines rubriques, et d'autre part, le PEB se révèle plus explicite sur d'autres rubriques. 11 rubriques communes seront analysées pour établir la convergence entre le PEB et le PTR.

Tableau 3. Convergence PTR et PEB au 1er trimestre

Rubrique	PEB	PTR PREV	IC <sub>1</sub> 4	PTR REAL	IC <sub>2</sub> 5
Bourse d'Etudes	0	0	-	35	-
Dépenses Exceptionnelles sur Ressources Propres	28 862	467 056	16,18	571 837	19,81
Dette Publique	264 160	55 240	0,21	27 292	0,10
Fonctionnement des Institutions	292 559	268955,9112	0,92	375 864	1,28
Fonctionnement des Ministères	643 170	482418,3118	0,75	610 971	0,95
Interventions Économiques, Sociales, Culturelles et Scientifiques	192 730	192 916	1,00	190 781	0,99

4 L'indice de convergence (IC<sub>1</sub>) est le rapport entre le PTR PR (Plan de Trésorerie Prévisionnel) et le PEB (Plan d'engagement budgétaire), la convergence est établie lorsque l'IC<sub>1</sub> est égal à 1.

5 L'indice de convergence (IC<sub>2</sub>) est le rapport entre le PTR REAL (Plan de Trésorerie Réalisé) et le PEB (Plan d'engagement budgétaire), la convergence est établie lorsque l'IC<sub>2</sub> est égal à 1.

Rubrique	PEB	PTR PREV	IC <sub>1</sub> 4	PTR REAL	IC <sub>2</sub> 5
Investissements sur Ressources propres	90 950	0	-	0	-
Mise à la Retraite	65 923	0	-	124 942	1,90
Rémunérations	1 692 024	1 692 024	1,00	1 531 890	0,91
Retrocession aux Régies Financières	207 250	207 249	1,00	211 628	1,02
Subventions aux Services Déconcentrés	5 688	5 688	1,00	0	-
Transfert aux provinces et ETI Fonctionnement	129 000	91 181	0,71	46 754	0,36

Source: DGTCP, Calcul des services du personnel sur base des données du PTR et du PE

De l'analyse de ce premier tableau, il résulte un manque de convergence dans la Rubrique Dépenses Exceptionnelles sur Ressources Propres entre le PTR et le PEB. En effet, l'écart entre le PEB et le PTR pour la rubrique évoquée est profond. Alors qu'elle était engagée à 28 862 millions de CDF dans le PEB, la rubrique dépenses exceptionnelles sur ressources propres a été prévu à 467 056 millions de CDF dans le PTR soit 16,18 fois de plus et exécuté à hauteur de 571 837 Millions de CDF soit 19,81 fois le montant engagé dans le PEB.

Pour les rubriques telles que rémunérations, rétrocession aux régies financières et subventions aux services déconcentrés, il se dégage une convergence entre le montant engagé dans le PEB et les montant prévu ainsi que celui exécuté dans le PTR.

Au premier trimestre, la convergence entre le PEB et le PTR dans les rubriques fonctionnement des institutions et fonctionnement des ministères ne se fait pas de manière absolue tel que pour la rubrique rémunération. Alors que ces rubriques sont engagées respectivement à 292 559 millions de CDF et 643 170 Millions de CDF dans le PEB, elles sont respectivement prévues dans le PTR à hauteur de 268 955,9112 Millions de CDF et 482 418,3118 Millions de CDF, soit une prévision inférieure de 8% pour le fonctionnement des institutions et de 25% pour le fonctionnement des ministères.

Tableau 4. Convergence PTR et PEB au 2ème trimestre

Rubrique	PEB	PTR PREV	IC <sub>1</sub>	PTR REAL	IC <sub>2</sub>
Bourse d'Études	870	0	-	768,2142	0,88
Dépenses Exceptionnelles sur Ressources Propres	290000	1168981,35	4,03	444493,7755	1,53
Dette Publique	463697,4	100479,6584	0,22	35041,49499	0,08
Fonctionnement des Institutions	557843,315	452 534	0,81	553300,534	0,99
Fonctionnement des Ministères	880221,1406	592 145	0,67	748912,9342	0,85
Interventions Économiques, Sociales, Culturelles et Scientifiques	397909,8984	167915,5093	0,42	142928,5972	0,36
Investissements sur Ressources propres	352553,9277	0	-	0	-
Mise à la Retraite	93149,2	0	-	0	-
Rémunérations	1704998,8	1704998,811	1,00	1971870,271	1,16
Rétrocession aux Régies Financières	562673,3	562673,2855	1,00	241927,9544	0,43
Subventions Services Déconcentrés	5637,5	5687,5	1,01	0	-
Transfert aux provinces et ETI Fonctionnement	131933,1	111180,6202	0,84	89892,66285	0,68

Source: DGTCP, *Calculs des services du personnel sur base des données du PTR et du PEB*

Les tendances constatées au premier trimestre persistent au deuxième trimestre avec une absence de convergence dans la rubrique dépenses exceptionnelles sur ressources propres entre le PTR et le PEB. En effet, l'écart entre le PEB et le PTR pour cette rubrique est profond. Alors qu'elle était engagée à 28 862 millions de CDF dans le PEB, la rubrique dépenses exceptionnelles sur ressources propres a été prévue à 467 056 millions de CDF dans le PTR, soit 16,18 fois de plus, et exécutée à hauteur de 571 837 millions de CDF soit 19,81 fois le montant engagé dans le PEB.

Pour les rubriques rémunérations, rétrocession aux régies financières et subventions aux services déconcentrés, comme pour le premier trimestre, il se dégage une convergence entre les montants engagés dans le PEB et les montants ainsi que ceux exécutés dans le PTR.

Tableau 5. Convergence PTR et PEB au 3ème trimestre

Rubrique	PEB	PTR PREV	IC <sub>1</sub>	PTR REAL	IC <sub>2</sub>
Bourse d'Études	150		-	105	0,70
Dépenses Exceptionnelles sur Ressources Propres	485885,5	1 438 981	2,96	1181591,481	-2,43
Dette Publique	485885,5	105 589	0,22	44949,84347	0,09
Fonctionnement des Institutions	222938,8569	504 033	2,26	505569,2685	2,27
Fonctionnement des Ministères	444827,5146	659 145	1,48	662413,5403	-1,49
Interventions Économiques, Sociales, Culturelles et Scientifiques	400514,7904	756 916	1,89	316979,7533	0,79
Investissements sur Ressources propres	128400		-	0	-
Mise à la Retraite	11017,84271		-	871,799288	0,08
Rémunérations	1866488,5	1 866 489	1,00	1872176,062	1,00
Rétrocession aux Régies Financières	302000	302 428	1,00	308061,7268	1,02
Subventions Services Déconcentrés	5688	5 688	1,00	0	-
Transfert aux provinces et ETI Fonctionnement	101000	101 181	1,00	91040,3607	0,90

Source: DGTCP, *Calculs des services du personnel sur base des données du PTR et du PEB*

Les tendances du premier et deuxième trimestre continuent s'observent également au troisième trimestre. Les rubriques rémunérations, rétrocession aux régies financières et subventions aux services déconcentrés, dégagent une convergence entre le montant engagé dans le PEB et les montants prévus et même exécuté dans le PTR. Quant aux autres rubriques, il n'y a pas de convergence entre le PEB et le PTR prévisionnel.

Tableau 6. Convergence PTR et PEB au 4ème trimestre

Rubrique	PEB	PTR PREV	IC	PTR REAL	IC
Bourse d'Études	14076,0418	0	-	1814	0,12887146
Dépenses Exceptionnelles sur Ressources Propres	300882,337	991092	3,29	4985837	16,5707202
Dette Publique	607772,083	70331	0,12	241 120	0,39672767
Fonctionnement des Institutions	-1547502,09	276035	-0,18	1712988	-1,10693744
Fonctionnement des Ministères	-1111992,67	419891	-0,38	2290438	-2,05975997
Interventions Économiques, Sociales, Culturelles et Scientifiques	452183,389	10000	0,02	882 947	1,95263033
Investissements sur Ressources propres	1219239,7		-	4985837	4,08930009
Mise à la Retraite	-45551,257		-	125 750	-2,76062634
Rémunérations	1820455,92	7130000	-3,92	7131513	3,91743239
Rétrocession aux Régies Financières	571218,355	1401972	2,45	961 547	1,68332651
Subventions Services Déconcentrés	11436,0191	17 063	-1,49	17 063	1,49204018
Transfert aux provinces et ETI Fonctionnement	312694,511	354961	1,14	253 554	0,81086809

Source: DGTCP, *Calculs des services du personnel sur base des données du PTR et du PEB*

Le dernier trimestre se révèle plus complexe, quoique les rubriques fonctionnement des ministères, fonctionnement des institutions et

mise à la retraite ont épuisé leurs crédits au troisième trimestre, ces trois rubriques restent sujettes d'engagements dans le PEB, créant ainsi un dépassement. Le PTR prévisionnel prévoit également des dépenses pour ses trois rubriques en dépassement.

A la différence de trois premiers trimestres, les rubriques stables telles que rémunérations, rétrocession aux régies financières et subventions aux services déconcentrés, n'ont pas connu de convergence entre le PEB et le PTR prévisionnel.

## 2.2. Recettes publiques

En considérant les missions de la DGTCP, le suivi des recettes recouvrées par les administrations financières occupe une place centrale. Il va sans dire que l'exécution des dépenses budgétaires du pouvoir central, des provinces, des entités territoriales décentralisées et des organismes auxiliaires qui est en quelque sorte le corolaire de la première mission n'a aucune chance de prospérer si la collecte des ressources financières fiscales et non fiscales, internes et externes n'est pas effectuée avec efficacité.

La Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques inventorie un certain nombre des recettes relevant de la catégorie des recettes internes composées de recettes courantes, de recettes en capital et de recettes exceptionnelles.

Les recettes courantes comprennent:

- Le produit des impôts et taxes relevant de la fiscalité directe et indirecte;
- Le revenu du domaine et des participations financières et de ses autres actifs et droits, notamment la part du pouvoir central dans le bénéfice des entreprises publiques;
- Le produit des recettes administratives et judiciaires, des redevances et des taxes rémunératoires des services rendus;

- Le produit des amendes;
- Les produits divers.

Les recettes en capital quant à elles sont constituées de:

- Produit des cessions du domaine;
- Produit des cessions de ses participations financières ainsi que de ses autres actifs et droits.

En ce qui concerne les recettes exceptionnelles, elles regroupent:

- Les dons et legs intérieurs courants pour les dépenses courantes;
- Les dons et legs intérieurs projets pour les dépenses d'investissement;
- Le remboursement des prêts et avances;
- Le produit des emprunts intérieurs.

Enfin, les ressources extérieures sont composées de recettes exceptionnelles qui sont:

- Les dons et legs extérieurs courants pour les dépenses courantes;
- Les dons et legs extérieurs projets pour les dépenses d'investissement;
- Les tirages sur emprunts extérieurs.

### 2.2.1. Réalisation des recettes publiques

La forte mobilisation des recettes publiques observée au cours des cinq dernières années, atteignant un rebond exceptionnel en 2022 de 19.828,6 milliards de CDF contre 11.837 milliards de CDF en 2021, soit une hausse de 67,5 %, est principalement attribuable à l'amélioration des recettes fiscales (+63,09 % avec une part importante dans les recettes totales de l'ordre de 76 %), des recettes non fiscales (+40,84 % avec une part de 17 % dans

les recettes totales) et des recettes exceptionnelles (+536,94 % avec une part non-négligeable de 7 %).

En effet, ces améliorations notables sont principalement dues :

1. Aux retombées de la mise en œuvre de l'application ISYS-Régies sur une bonne partie du territoire national, occasionnant une réduction sensible des écarts entre les recettes nivélées et celles encaissées. Grâce à cette application, les recettes ont augmenté de l'ordre de 50 % en moyenne dans 19 provinces et 100 % dans celles placées sous l'état de siège ;
2. A l'envolée des cours des matières premières sur les marchés internationaux, principalement le cuivre et le cobalt ;
3. A une série des réformes structurelles et notamment à l'effort de rationalisation des dépenses fiscales. ;

L'exécution du budget 2022 aurait été sans doute meilleure si la pression inflationniste causée par la guerre russo-ukrainienne n'avait pas exercé une certaine incidence sur le niveau général des recettes attendues, notamment sur les recettes de la Taxe sur la Valeur Ajoutée. En effet, le gouvernement avait décidé, par décret n°23/15 du 15 avril 2023 modifiant et complétant le Décret n°22/30 du 15 octobre 2022 portant suspension de la perception de la Taxe sur la Valeur Ajoutée sur les produits de première nécessité avec effet rétroactif à partir du 15 avril 2022 de :

1. Supprimer la perception de la TVA sur les produits de première nécessité pour une période de 12 mois afin de contenir la pression sur les prix des biens et ;
2. Augmenter les subventions pétrolières afin de contenir les prix du carburant à la pompe.

Tableau 7. Evolution des recettes publiques de 2019 à 2023 (en milliards de CDF)

Rubriques	2019	2020	2021	2022	2023
Recettes fiscales	5 611,8	5 609,2	9 280,3	15 134,9	16 573,2
Douanes et accises (DGDA)	2 009,4	2 026,3	3 032,2	3 854,1	5 020,0
Impôts directs et indirects	3 602,4	3 582,8	6 248,1	11 280,7	11 553,2
Recettes non fiscales	1 407,4	1 361,6	2 337,2	3 291,8	3 262,6
DGRAD	1 128,6	1 193,2	1 965,5	2 740,6	2 865,7
Recettes pétrolières (production)	278,9	168,5	371,7	551,1	396,9
DGI/Recettes pétrolières	117,2	75,9	123,5	189,1	178,2
DGRAD/Recettes pétrolières	161,7	92,6	248,1	362,0	218,7
Total des dons et autres recettes	-	53,6	220,1	1 401,9	159,5
Autres	-	53,6	18,0	501,0	121,0
Total des dons	-	-	202,1	901,0	38,6
Total des revenus et dons	7 019,2	7 024,4	11 837,6	19 828,6	19 995,3

Source : DGTCP, sur base du PTR du secteur public (Ministère des Finances)

De 2022 à 2023, les recettes du gouvernement central (hors comptes spéciaux) sont passés de 7,6 % du PIB à 12,2 % du PIB. Cette dynamique quoique louable, reste en inférieure à la moyenne de l'Afrique Subsaharienne qui est de 17 % du PIB. Pour combler ce gap et converger vers la moyenne sous-régionale, des efforts supplémentaires doivent être envisagés, et des mesures en cours dans le cadre de la maximisation des recettes de l'État doivent être poursuivies. Ces mesures sont entre autres :

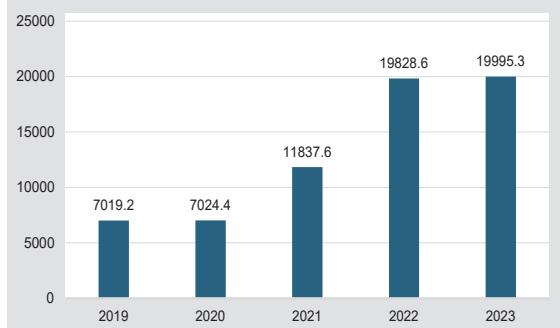
1. La dématérialisation et la digitalisation du système de gestion des finances publiques, en déployant le logiciel LOGIRAD au sein de différents services de l'État (Hydrocarbures, Mines, DGM, Télécommunications, Affaires foncières, Cadastre Minier) et le logiciel de Gestion intégrée de l'impôt (ERP) à la DGI et la gestion des procédures douanières à la DGDA ;
2. L'élargissement de l'assiette fiscale par la diversification de l'économie et le recensement intensif des contribuables
3. La sensibilisation des contribuables au civisme fiscal ;
4. L'amélioration du fonctionnement de la TVA ;
5. La finalisation du nouveau code d'impôts ;

6. Une meilleure exploitation des recettes du secteur extractif;
7. L'amélioration des contrôles et de la gestion des contentieux;
8. L'augmentation des recettes issues des droits d'accise;
9. L'amélioration de la gouvernance et de la lutte contre la corruption au sein des régies.

En valeur nominale, l'année 2023 s'est achevée avec une mobilisation de l'ordre de 19 995,3 milliards de CDF contre 19 828,6 milliards de CDF une année auparavant, ce qui correspond à une hausse de 0,85 %. Cette performance, quoiqu'assez insignifiante comparativement à la super-performance de 2022, est essentiellement soutenue par le bon comportement des recettes fiscales (+10 % avec une part importante dans les recettes totales de l'ordre de 83 %) et des recettes non fiscales (+5 % avec une part 1 %). Elle constitue également la résultante des efforts de mobilisation des différentes régies financières, des avances sur les paiements d'impôts pour l'année 2024 en provenance des grandes sociétés minières, de la résolution des litiges relatifs aux superprofits du secteur minier en 2021, et enfin, du transfert au Trésor Public d'une partie des ressources de quelques entités et fonds publics. Cette prouesse dans la mobilisation des ressources en fin décembre a du reste contribué au dépassement de l'un des **objectifs indicatifs** du Programme conclu avec le FMI pour les recettes.

Les recettes fiscales sont essentiellement tirées, d'une part, par la forte collecte des impôts réalisée par la DGI de l'ordre de 11 553,2 milliards contre 11 280,7 milliards de CDF en 2022, ce qui correspond à un accroissement de 2,42 %, et d'autre part, par l'accroissement notable des recettes collectées par la DGDA, allant de 3 854,1 à 5 020 milliards de CDF en 2023, soit un accroissement significatif de 30,25 %.

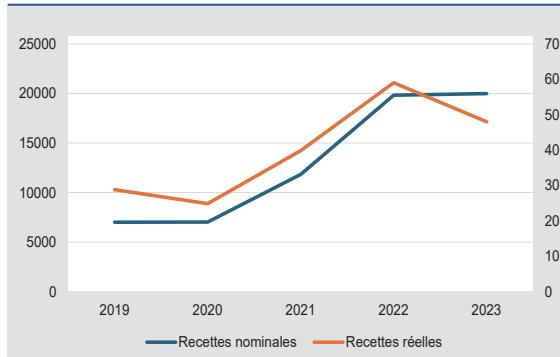
Figure 8. Evolution du Total des Revenus et dons



Source: DGTCP, sur base du PTR du secteur public (Ministère des Finances)

Certes, en considérant leurs valeurs nominales, les recettes publiques ont enregistré une progression de 0,85 % de 2022 à 2023. Toutefois, en pondérant cette augmentation par l'évolution du coût de la vie, force est de constater que sur la même période de 2022 à 2023, on enregistre une baisse substantielle des recettes réelles de l'ordre de 18,69 %. Cela signifie que nominalement, les recettes publiques se sont accrues, mais en termes réels, elles ont fortement baissé suite à la forte hausse du niveau d'inflation, soit 33,3 % en 2023 contre 11,5 % en 2022.<sup>6</sup>

Figure 9. Recettes publiques nominales vs recettes publiques réelles en milliards de CDF



Source: DGTCP, calculs des services du personnel sur base du PTR

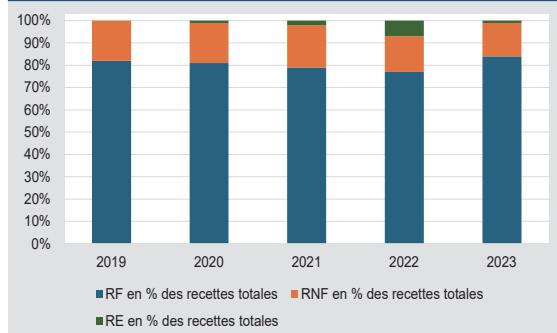
## 2.2.2. Structure des recettes publiques

Les recettes publiques sont essentiellement composées des recettes fiscales, qui recouvrent 80 % des recettes totales sur la période allant de 2019 à 2023. Cette part s'est largement accrue jusqu'à atteindre 83 % en 2023 contre 76 % une

<sup>6</sup> Les recettes publiques réelles allant de 2022 à 2023 sont respectivement passées de 59,02 à 47,99 milliards

année plutôt; soit une augmentation de 6 points de pourcentage. Cette progression a principalement engendré un net accroissement des recettes publiques passant de 19 828,6 à 19 995,3 milliards de CDF en 2023 (voir tableau 1) en nominal.

Figure 10. Composition des recettes publiques en RDC



Source : DGTCP, calculs des services du personnel sur base des données du PTR (du ministère des finances).

La composition des recettes publiques du pays telle qu'observée met en relief les efforts supplémentaires que le gouvernement congolais est appelé à déployer afin d'accroître la part des recettes non fiscales, dans le but d'équilibrer la structure des recettes des administrations publiques.

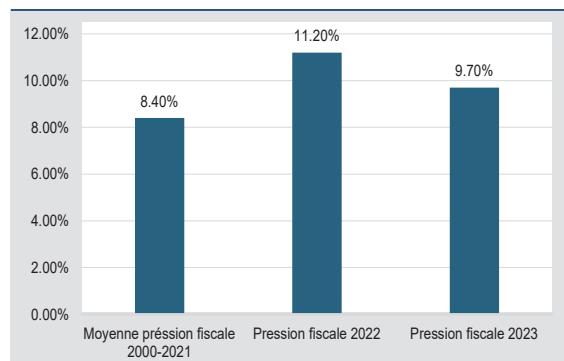
### 2.2.3. Analyse de la pression fiscale en RDC

#### a. Une performance historique mais encore en deçà de la moyenne sous régionale

Jusqu'en 2021, la RDC, pays riche en ressources naturelles, figurait dans le triste palmarès des pays à faibles recettes fiscales par rapport au PIB et à fort taux d'emplois vulnérables (80 % d'emplois vulnérables). En effet, selon une étude de l'**AFD**, les recettes fiscales sont moins fortes dans les pays où la proportion de travailleurs vulnérables est forte.

Mais en 2022, en dépit d'un environnement économique international peu favorable du fait de la crise ukrainienne et malgré l'intensification de la guerre à l'Est, la RDC a réalisé une performance exceptionnelle en termes de pression fiscale, en augmentant considérablement sa moyenne de 20 dernières années pour atteindre 4 points de pourcentage de plus en 2022 avant de rechuter à 9,7 % en 2023.

Figure 11. Moyenne de la pression fiscale 2000-2021, pression fiscale 2022 et pression fiscale 2023 en RDC



Source : DGTCP, calcul des services du personnel sur base des données de la BCC

La figure 11 met en opposition la pression fiscale de 2023 avec celle de 2022 et sa moyenne pour les années 2000-2021. En 2022, la capacité à mobiliser les recettes fiscales a dépassé les performances moyennes depuis le début du millénaire. En effet, des longues années de décrépitude de l'État congolais causée par des turbulences politiques et les conflits armés ont non seulement affecté de larges portions du territoire national, mais aussi fragilisé la gouvernance des finances publiques en général et la mobilisation des recettes publiques en particulier. De 2000 à 2021, la moyenne de la pression fiscale en RDC s'est chiffrée à 8,4 %. Une augmentation notable à 11,5 % a été constatée en 2022 par rapport à cette moyenne historique de long terme. Cette croissance s'inscrit dans la volonté du gouvernement, à travers le ministère des Finances et les régies financières, d'optimiser la capacité du gouvernement à mobiliser les recettes.

Le renforcement du pouvoir de contrôle de l'Inspection Générale des Finances (IGF) à partir de 2019, de même que la mise en place de certaines politiques structurelles, particulièrement le Projet d'Appui à la Mobilisation des Ressources Internes et à la Modernisation des Finances Publiques (PAMRIM-FP) ont permis d'élargir l'espace budgétaire. À titre d'exemple, le rapport d'évaluation (2017) de ce projet renseigne que pour l'exercice budgétaire 2016, la réalisation des recettes représentait 67,10 % des prévisions. En

comparaison, à la fin de l'exercice budgétaire 2021, les recettes fiscales réalisées avaient dépassé les prévisions budgétaires avec un taux de réalisation de 127,1 %. Au terme de l'exercice budgétaire 2023, le taux de réalisation des recettes fiscales se situe à 94,8 %.

Aussi, depuis 2020, le gouvernement s'est engagé dans la phase de numérisation des administrations financières. Ainsi en 2023, le budget de la RDC prévoyait, pour le compte de la DGI, l'acquisition et l'implémentation des dispositifs électroniques fiscaux de la remontée des informations sur la TVA (facture normalisée) ainsi que l'acquisition d'un logiciel approprié de gestion intégrée de l'impôt dans le but d'améliorer la traçabilité et la crédibilité dans la collecte des impôts. Il est à espérer que la panoplie de réformes fiscales mises en place par le ministère des Finances puisse contribuer à l'amélioration des performances fiscales.

Bien que la récente évolution du taux de pression fiscale marque un tournant dans la politique fiscale en RDC, quelques efforts supplémentaires restent à fournir en vue de rattraper ou dépasser la moyenne de la pression fiscale de l'Afrique subsaharienne estimée à 15,4 %, qui, elle-même, reste inférieure à celle des pays du Maghreb (18 %) et à celle de l'OCDE (20 %).

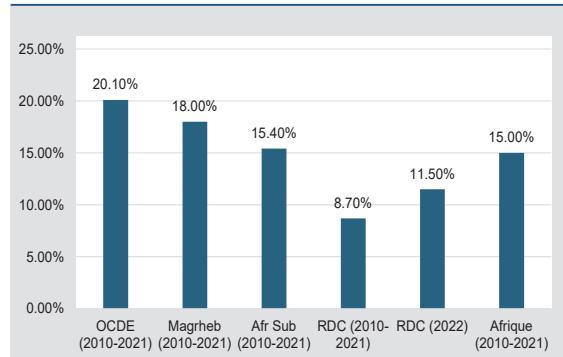
Pareille ambition n'est pas impossible lorsqu'on observe la trajectoire remarquable de la pression fiscale des pays tels que le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, le Mozambique et la Namibie qui présentaient presque le même profil que la RDC avant l'augmentation significative de leur taux de pression fiscale (voir graphique 8).

## b. Analyse comparative des politiques fiscales en Afrique

La pression fiscale réalisée par la République Démocratique du Congo (RDC) en 2022 est supérieure à la moyenne historique (2000-2021). En dépit de cette performance, il sied de relever comme souligné précédemment que la pression fiscale en RDC reste inférieure à la moyenne des

autres pays et à la région qu'il conviendrait de rattraper.

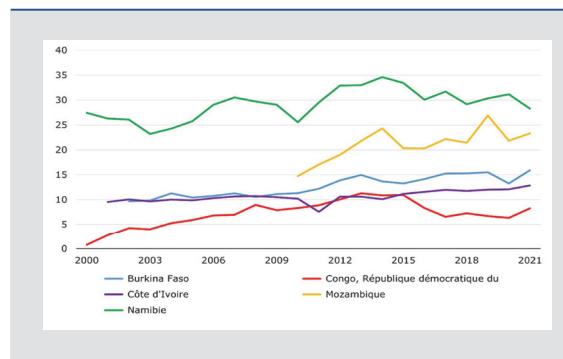
Figure 12. Analyse comparative de la pression fiscale par régions



Source : DGTCP, sur base des données de la Banque Mondiale (WDI, 2023) et celles des rapports annuels de la BCC.

Il est donc important d'identifier la nature de l'effort fiscal à fournir pour améliorer la capacité de mobilisation des recettes publiques. Pour ce faire, les quatre pays suivants ont été considérés : le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, le Mozambique et la Namibie.

Figure 13. Analyse comparative de la pression fiscale de quelques pays



Source : DGTCP, sur base des données de la Banque Mondiale (WDI, 2023) et celles des rapports annuels de la BCC.

Après une longue période de faible mobilisation de recettes fiscales, avec par exemple en 2008 un taux de pression fiscale de 11,4 %, le Burkina-Faso s'est engagé à partir de 2010 à accroître sa capacité de mobilisation des recettes, quittant de 11,4 % en 2008 à 17,3 % en 2017. Une stratégie fiscale axée sur cinq piliers a permis à ce pays de l'Afrique de l'Ouest de s'inscrire dans une dynamique de performance : (1) le renforcement des recettes de

fiscalité indirecte en mettant l'accent à la fois sur la TVA et les droits d'accises; (2) l'amélioration du niveau des recettes de fiscalité directe avec une attention spécifique sur la fiscalité appliquée aux résultats des entreprises; (3) l'accroissement de la contribution des activités informelles (réduction de la fraude); (4) la mobilisation des recettes de fiscalité foncière; (5) l'instauration d'un programme d'apurement des restes à recouvrer (RAR).

De son côté, la Côte d'Ivoire a enregistré une pression fiscale de 15,5% en 2017, avec une moyenne de 14,7% (entre 2010 et 2012) et une moyenne de 15,7% (entre 2013 et 2015). Malgré cette capacité de mobilisation, le niveau de pression fiscale apparaît toujours inférieur aux objectifs que s'était fixés le gouvernement ivoirien. Ainsi, les stratégies mises en place afin d'atteindre ces objectifs sont passées par entre autres: (1) la réduction de la fraude et la corruption; (2) plus d'autonomisation des régies fiscales, (3) la modernisation des services des administrations fiscales et douanières, et enfin (4) l'amélioration de la définition de la politique fiscale et la prévisibilité des réformes.

Pour sa part, le Mozambique a mis en place des politiques qui ont concouru à une plus forte mobilisation de ressources en améliorant l'efficacité de l'administration fiscale, tout en rationalisant les dépenses publiques. Ces politiques ont permis l'élargissement de l'assiette fiscale et une plus grande mobilisation des recettes. En outre, le pays a adopté la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 1999; suivie de la mise en place, en 2003, d'un code des impôts sur les revenus plus transparents en sus de la réduction des distorsions et des barrières tarifaires. D'autres mesures de type administratif assez classiques ont été appliquées pour améliorer l'efficacité de la perception de l'impôt entre autres: (i) redéploiement des services en fonction de la taille des contribuables; (ii) amélioration des systèmes d'information sur les contribuables; (iii) réformes de l'imposition des revenus et des bénéfices.

La pression fiscale de la Namibie en 1990 s'est chiffrée à 23% contre 31% en 2020. Le pays s'est lancé dans une campagne d'assainissement des

finances publiques qui s'est traduite du côté des dépenses publiques, par des coupes des dépenses d'investissement et des dépenses de fonctionnement non prioritaires ainsi qu'une modération de la croissance de la masse salariale. Du côté des recettes, le gouvernement s'est engagé à majorer la redevance sur les carburants, supprimer les exonérations de la TVA et amorcer le recouvrement ciblé d'arriérés d'impôts.

Ces mesures structurelles mises en œuvre dans certains pays d'Afrique pour accroître leur espace budgétaire peuvent inspirer la République Démocratique du Congo dans la poursuite de ses efforts de mobilisation des recettes.

## 2.3. Dépenses publiques

### 2.3.1. Exécution des dépenses publiques

Les dépenses publiques de l'Etat se sont accrues d'une année à une autre durant ce cycle politico-budgétaire. Il s'observe particulièrement une envolée des dépenses totales en 2022 se situant à 19 828,6 milliards de CDF contre 11 837,6 milliards de CDF en 2021, soit une augmentation spectaculaire de 78%. L'exécution des dépenses publiques a profité principalement aux dépenses courantes, aux dépenses exceptionnelles ou extraordinaires et dans une moindre mesure aux dépenses d'investissement.

Faisant suite à l'augmentation des recettes au cours de la même période, l'accroissement des dépenses publiques en 2022 est essentiellement imputable à l'augmentation significative des dépenses courantes (+40%), des dépenses d'investissement (+172,9%) et des dépenses extraordinaires (+738,18%).

La progression des dépenses courantes quant à elle résulte principalement de l'augmentation des dépenses de subventions (+62,02%), des dépenses de fonctionnement (+ 63,59%), des intérêts de la dette (+70,83%); et celle relative aux dépenses extraordinaires tient des dépenses électorales (+299,20%) et des dépenses liées aux opérations sécuritaires (+1360,06%).

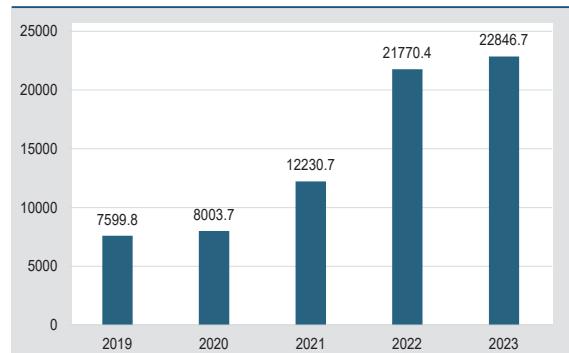
Tableau 8. Evolution des dépenses publiques de 2019 à 2023 (en milliards de CDF)

Rubriques	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses courantes	6 489,6	7 136,8	9 615,0	13 446,7	14 030,6
Salaires	3 574,3	4 758,3	5 454,0	6 578,0	7 131,5
Intérêts sur la dette	64,7	26,1	64,6	110,3	241,1
Autres dépenses courantes dont :	1 547,3	1 391,4	2 371,5	3 879,4	4 003,4
Institutions Politiques	627,2	581,5	1 217,9	1 676,4	1 713,0
Ministères	920,1	809,8	1 153,6	2 203,0	2 290,4
Subventions	1 068,7	741,6	1 404,9	2 276,3	2 132,5
Dépenses en capital	556,2	251,0	1 138,4	3 107,0	2 289,7
Dépenses exceptionnelles	147,3	97,6	380,4	3 188,1	4 985,8
Ressources propres	147,3	97,6	380,4	3 188,1	4 985,8
Elections	47,7	0,0	200,0	798,4	1 389,9
Opérations humanitaires	19,6	44,7	19,0	33,2	27,5
Opérations sécuritaires	80,0	52,9	161,4	2 356,5	3 568,5
Repairement des arriérés	232,0	302,7	588,0	1 495,4	1 135,2
Amortissement de la dette	174,645	215,543	508,934	530,200	405,386
Total des dépenses (+ amortissement de la dette)	7 649,6	8 217,8	12 230,7	21 767,4	23 113,7

Source : DGTCP, sur base du PTR du secteur public (Ministère des Finances) et DGDP

En 2023, les dépenses publiques se chiffrent à 23 113,7 milliards de CDF contre 21 767,4 milliards de CDF une année auparavant, ce qui correspond à un accroissement de 4,94 %. Cette augmentation des dépenses publiques de l'état tient principalement à l'accroissement du service de la dette (+114%) ainsi qu'à l'augmentation des dépenses extraordinaires liées à l'organisation des élections et aux impératifs sécuritaires et humanitaires (+56,4%).

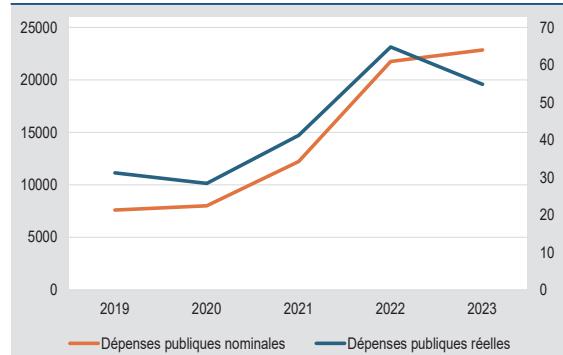
Figure 14. Exécution des dépenses publiques (avec amortissement de la dette) en milliards de CDF



Source : DGTCP, sur base du PTR du secteur public (Ministère des Finances)

En valeur nominale, les dépenses publiques accusent une progression de 5,66 % entre 2022 et 2023. Cependant, en valeur constante, il se dégage une régression d'environ 14,81 %.<sup>7</sup>

Figure 15. Dépenses publiques nominales vs dépenses publiques réelles en milliards de CDF



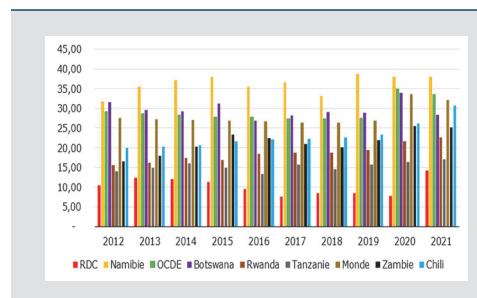
Source : DGTCP, calculs des services du personnel sur base du PTR

#### Encadré 1. Un secteur public qui demeure à la traîne

Malgré le fort accroissement du niveau des dépenses publiques, la RDC demeure jusqu'à ce jour parmi les pays ayant un niveau de répartition des ressources dans le secteur public assez faible.

Le niveau de dépenses publiques congolaises est maintenu à un niveau relativement faible autour de 10 % du PIB sur la dernière décennie par rapport aux pays pairs (autour de 20 % pour les pays d'Afrique subsaharienne et de 28 % pour les pays de la SADC). Cette moyenne de 10 % est largement inférieure à celle des autres pays Africains également riches en ressources naturelles à l'exemple de la Zambie (21.8 %), du Rwanda (18.56 %), du chili (22,97 %), du Maroc (24.59 %), de la Tanzanie (15,26 %) et même de la moyenne mondiale (28.8 %).

Figure 16. Comparaison des dépenses publiques en % du PIB



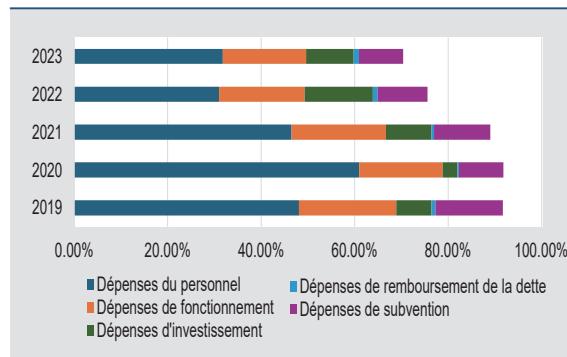
Source : DGTCP, calculs des services du personnel sur base des données du WDI.

<sup>7</sup> Les dépenses publiques réelles allant de 2022 à 2023 sont respectivement passées de 63,22 à 53,86 milliards, soit une régression de 14,81 %.

Le fait symptomatique qui mérite d'être souligné au regard de ces données est que, même si en apparence, les dépenses de rémunération du personnel semblent consommer 41,9 % de l'ensemble des recettes de l'État sur la période sous revue, force est malheureusement d'observer que cette rubrique n'est pas la principale bénéficiaire de l'augmentation des ressources publiques. En effet, alors que les recettes publiques ont augmenté de 184,87 % sur la période allant de 2019 à 2023, et les dépenses de rémunération ont augmenté de 99,52 %, alors que les dépenses extraordinaires ont plutôt connu une croissance fulgurante de l'ordre de 3285,9 % et celles liées aux institutions et ministères, une augmentation de 158,74 %, sur la même période.

En d'autres termes, le bénéfice de l'augmentation marginale du taux de prélèvement ou du taux de pression fiscale n'est pas réparti de manière équitable entre différentes rubriques des dépenses. Les institutions et ministères ainsi que les dépenses extraordinaires font manifestement preuve d'une propension marginale à consommer supérieure à celle des autres rubriques.

Figure 17. Catégorie des dépenses en % des Dépenses publiques

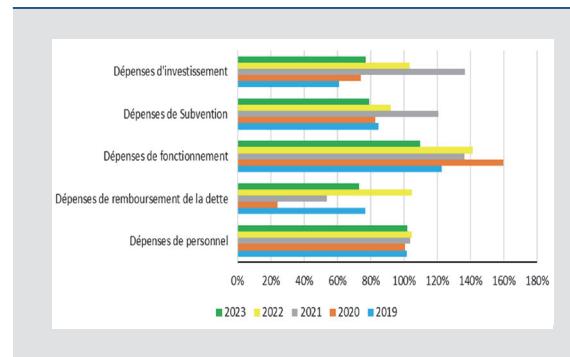


Source : DGTCP, sur base du PTR du secteur public (Ministère des Finances)

En termes de taux d'exécution, les *dépenses de fonctionnement* en 2020 ont atteint un pic d'exécution de 160 %, soit un niveau d'exécution historique sur toute la période, alors qu'au cours de cette année de confinement, les services de l'Etat fonctionnaient en déçà de leurs capacités habituelles à cause de la covid-19. Il se constate également chaque année, que ces dépenses de fonctionnement

s'exécutent toujours au-delà de ce qui avait été prévu, soit avec un niveau de dépassement moyen de 135 %. Sur la même période de cinq ans, l'enveloppe salariale des agents de carrière publique s'est exécutée en moyenne à 102 %.

Figure 18. Taux d'exécution du budget par catégorie de dépenses



Source : DGTCP, sur base du PTR du secteur public (Ministère des Finances)

En ce qui concerne l'exécution des *dépenses d'investissement*, elle n'a atteint qu'en 2021 un niveau historique de 137 % sur tout ce quinquennat, avec une moyenne d'exécution de 90 % sur la période de 2019-2023; ce taux d'exécution relativement satisfaisant rend imparfaitement compte du niveau très bas des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses totales et en comparaison des autres catégories des dépenses. En effet, sur la période considérée alors que les dépenses courantes ont capté en moyenne 77 % des dépenses totales, les dépenses d'investissement n'ont bénéficié que d'une moyenne de 0,08 % sur les dépenses totales. Ce fait symptomatique démontre qu'il s'agit bien d'une rubrique qui subit d'énormes réajustements à la suite des fortes contraintes budgétaires, au profit de certaines autres rubriques, alors qu'elle devrait être ramenée au premier plan, au regard du besoin énorme qu'accuse le pays en terme d'investissement devant booster la croissance économique.

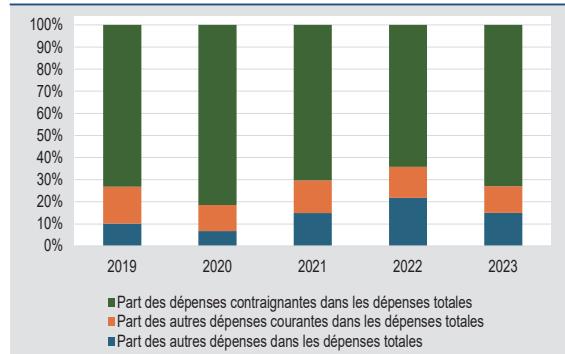
### 2.3.2. Exécution des dépenses contraignantes

Dans le cadre de cette analyse, les dépenses contraignantes sont constituées des dépenses des salaires, des intérêts sur la dette, des dépenses des institutions et des ministères, des dépenses

relatives aux élections, des dépenses humanitaires, des dépenses sécuritaires, ainsi que des dépenses liées à l'amortissement de la dette. Ces dépenses constituent en moyenne 73 % des dépenses totales durant la période sous examen (2019-2023). Ce constat implique qu'à l'état actuel des choses, au niveau du Trésor Public, l'Etat ne peut émettre des restrictions que sur 27 % de ses dépenses totales.

En 2023, les dépenses contraintes ont représenté 73 % des dépenses totales contre 64,8 % en 2022, soit un accroissement de 8,2 points de pourcentage. De manière générale, la plus grosse proportion des dépenses contraintes est capturée par les dépenses des salaires.

Figure 19. Composition des dépenses (2019-2023)

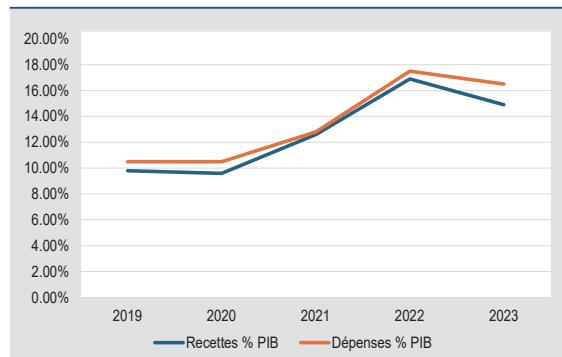


Source : DGTCP, *Calculs des services du personnel sur base des données du PTR*

### 2.3.3. Une performance des recettes étouffée par les dépenses

Certes, la RDC a enregistré des performances notables en matière de mobilisation des ressources en 2022, avec 16,9 % du PIB contre 12,6 % du PIB une année plus tôt, mais il s'est également constaté que les niveaux des dépenses publiques se sont fortement accrus, passant de 12,8 % en 2021 à 17,5 % en 2022, soit un accroissement de 4,7 points de pourcent du PIB. Cette tendance s'observe également pour toute la période allant de 2001 à 2022.

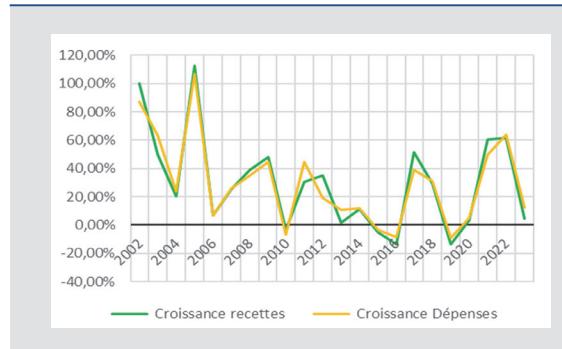
Figure 20. Évolution comparée des recettes et dépenses (en %du PIB)



Source : DGTCP, *calcul des services du personnel sur base des données de la BCC*

De plus, il s'observe en 2023 un léger recul en termes de pression fiscale avec un taux de 9,7 %, contre 11,4 % en 2022 alors que les recettes fiscales de 2023 se sont accrues. Cette baisse correspond à un recul d'environ 1,7 point de pourcent. Ce paradoxe est dû à l'augmentation plus que proportionnelle du PIB par rapport au niveau des recettes. Autrement dit, les recettes fiscales étant rapportées au PIB ont connu une progression moins rapide que celle du PIB durant cette année.

Figure 21. Croissance des Recettes et dépenses publiques



Source : DGTCP, *calcul des services du personnel*

De façon générale, hormis une période de relative stabilité entre 2010 et 2014, la gestion des finances publiques s'est souvent illustrée par le manque de discipline, conduisant ainsi à des performances mitigées. En effet, malgré l'étroitesse de l'espace budgétaire du fait de la sous exploitation du potentiel fiscal, les dépenses publiques ont tendance à croître plus rapidement que les recettes publiques. Il ressort également de ce fait, le caractère procyclique de la **politique budgétaire**

menée par les différents gouvernements de la RDC. De manière spécifique, la procyclicité en RDC se traduit par le fait que toute période d'expansion ou d'accélération de l'activité économique s'accompagne quasi immanquablement d'une hausse plus ce que proportionnelle des dépenses publiques.

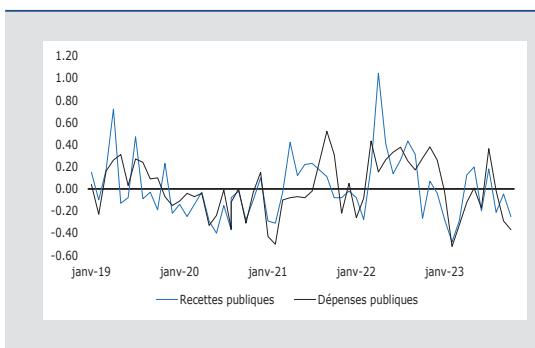
#### Encadré 2. Essai de caractérisation du cycle des recettes et dépenses publiques en RDC

Le mouvement économique connaît des modalités et des rythmes différents qu'il importe de caractériser afin de déceler les liaisons existantes entre les différents phénomènes macroéconomiques, tels que les cycles économiques (**Kabuya et Tsasa, 2018, p.48**). L'étude de ces derniers se focalisent généralement sur trois aspects. (i) la caractérisation du cycle (procyclicité, contracyclicité, a-cyclicité) ; Elle consiste également à déterminer si la variable précède, tarde ou coïncide avec le cycle ; (ii) l'analyse de la volatilité ; (iii) l'analyse de la persistance du cycle.

Une variable est dite procyclique si elle varie dans le même sens qu'une autre variable ; La corrélation contemporaine est dans ce cas positive. Elle est dite contracyclique, lorsqu'elles évoluent en sens inverse. La corrélation contemporaine est alors négative. Lorsqu'il n'y a aucune covariation, la variable est dite acyclique.

Le graphique ci-dessous montre l'évolution des composantes cycliques des recettes et dépenses publiques. Il met en évidence des mouvements existants entre recettes et dépenses publiques.

Figure 22. Cycles des Recettes et Dépenses publiques (Filtre de Hodrick-Prescott)



Source: DGTCP

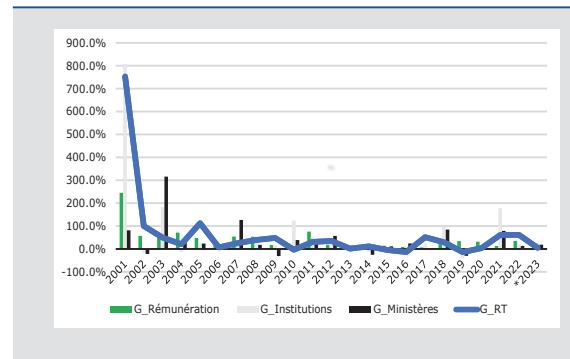
Par ailleurs, les résultats de la corrélation contemporaine de 56,02 %, indiquent qu'il y a procyclicité entre recettes publiques et dépenses publiques. Cette procyclicité profite plus aux dépenses de fonctionnement plutôt qu'aux dépenses d'investissement.

Toutefois, les résultats de la corrélation croisée qui permettent de déterminer si les dépenses publiques devancent, précèdent ou coïncident avec le cycle, se sont montrés moins concluants. Ces résultats sont un symptôme de la marche aléatoire que suit les dépenses publiques ou d'une marche à tâtons vers des pratiques budgétaires plus rigoureuses. Le postulat susmentionné peut également être conforté par les résultats du test de persistance du cycle qui renseigne une discontinuité du cycle des dépenses publiques.

Les faits stylisés soulignent que les contraintes de financement internes et externes, la qualité des institutions, les inégalités de revenu et le manque de respect des règles budgétaires expliquent le caractère procyclique de la politique budgétaire. Ainsi, il faudrait adopter une règle budgétaire plus stricte et mettre en place des institutions plus solides et plus inclusives.

Il se constate que l'accroissement des dépenses de fonctionnement des institutions et ministères ne dépend pas forcément de l'accroissement des recettes. A observer le graphique, il se dégage que chaque pic lié aux dépenses des institutions et ministères, notamment 2006, 2010, 2018 et enfin 2021 coïncide avec l'avènement des différents cycles électoraux. De plus, les dépenses de fonctionnement ont tendance à croître plus proportionnellement que les recettes.

Figure 23. Figure 23 : Croissance des Recettes et dépenses



Source: DGTCP, calcul des services du personnel sur base des données de la BCC

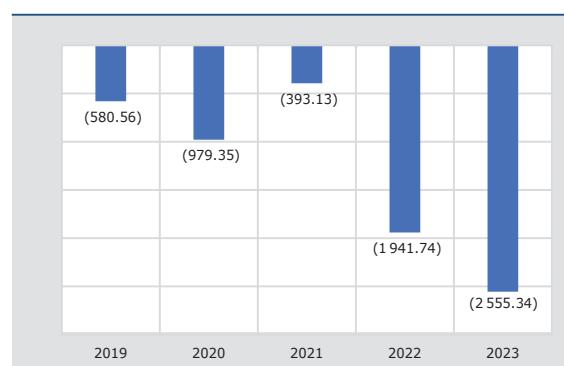
## 2.4. Solde budgétaire

### 2.4.1. Un espace budgétaire aux prises avec les déficits budgétaires

Au terme de l'année 2023, le solde des opérations financières de l'État a affiché un déficit de 2.851,34 milliards de CDF contre celui de 1.941,74 milliards réalisés en 2022, soit un creusement d'environ 46,85 % en 2023 par rapport à l'année antérieure. Cette situation s'explique notamment par l'augmentation des dépenses exceptionnelles (+56,4 %), dictée par les contraintes du processus électoral et l'effort de guerre à fournir afin de sécuriser l'Est du pays. Autrement dit, les opérations sécuritaires menées à l'Est dans le cadre de la guerre imposée au pays, couplées aux actions humanitaires et à la gestion du processus électoral ont fortement contribué à l'accroissement des dépenses publiques et par ricochet, au creusement du déficit du compte général du Trésor Public. Plus particulièrement et de manière incidente, les dépenses exceptionnelles de sécurité, ayant excédé 1 % du PIB, ont fait manquer au pays l'atteinte du critère de réalisation en termes de déficit budgétaire.

En considérant les données réelles, et non plus nominales, ce même déficit de 2023 subi un creusement de 18,41 %, soit un écart de 28,44 % de creusement comparativement aux données nominales.

Figure 24. Solde budgétaire 2023 en Millard de CDF



Source: DGTCP, calcul des services du personnel

En fréquence mensuelle, **le Trésor** a réalisé des excédents sur **4 mois** durant l'année 2023, notamment les mois d'avril, mai, septembre et octobre 2023 dont le pic réalisé a été de 246

milliards de CDF en avril. Cependant, à la période correspondante de 2022, ce pic d'avril avait été de 1.942 *milliards* (soit une décroissance d'environ 689,4 %), réalisé lors de la grande échéance fiscale d'avril, à la suite du paiement par les entreprises du solde de 20 % au titre d'IBP, dans un contexte de bon comportement des cours mondiaux des matières premières, notamment le cuivre et le cobalt.

Figure 25. Soldes mensuels des opérations financières de l'Etat en 2022 et 2023 (en milliards de CDF)



Source: DGTCP, sur base du PTR du secteur public (Ministère des Finances)

Toutefois, au cours des **8 autres mois** restant de l'année sous-revue (janvier, février, mars, juin, juillet, août, novembre, décembre), la situation financière de l'Etat s'est soldée par des déficits de trésorerie dont le plus important a été réalisé en juillet à hauteur de 734 milliards de CDF.

Le gouvernement Congolais a pris un certain nombre de dispositions afin de résorber ces différents niveaux de creusement de déficit, à savoir:

- Le recours au marché intérieur des bons et obligations du Trésor;
- Le recours aux appuis budgétaires; ainsi que
- L'utilisation des marges de trésorerie dégagées par le bon comportement des recettes des administrations publiques.

### Encadré 3. Un déficit chronique qui se creuse de plus en plus

En 2012, la RDC a enregistré un excédent budgétaire représentant 1,4 % du PIB. Cet excédent était principalement dû à la réalisation des recettes exceptionnelles provenant des versements des pas-de-porte dans le cadre du projet sino-congolais. Toutefois, après 2012, la RDC n'a plus enregistré **le moindre excédent budgétaire** à la suite de la conjoncture économique difficile et en raison d'une gestion plutôt laxiste de la politique budgétaire. Ainsi, il serait optimal pour le gouvernement d'adopter des stratégies visant à faire converger le niveau de déficit avec les autres variables macroéconomiques comme le taux d'inflation, le taux de croissance et le taux de change.

Figure 26. Solde budgétaire de longue période % PIB



Depuis 2022, le déficit ne fait que se creuser de plus en plus, passant de 0,2 % en 2021, à 0,5 % en 2022, pour atteindre un creux de 1,7 % du PIB en 2023. Comparativement à 2022, cette augmentation d'envi-

ron 1,1 point de pourcent en 2023 est principalement due à l'accroissement des dépenses exceptionnelles, précisément celles liées à la préparation du processus électoral et à la sécurisation du pays.

En moyenne, de 2000 à 2023, les déficits constatés sont estimés à 0,4 % du PIB. A l'analyse, cette moyenne relativement faible de déficit par rapport au PIB, comme leur constance dans le temps, traduisent un certain nombre de faits qu'il convient de décortiquer. De ce fait, deux observations peuvent être dégagées :

- (1) l'absence quasi systématique d'excédents budgétaires reflétant soit une surconsommation des crédits budgétaires par rapport aux recettes effectivement mobilisées, soit encore une exploitation insuffisante du potentiel fiscal de la RDC, ou les deux ;
- (2) des déficits modestes traduisent l'incapacité du trésor à rassurer les souscripteurs des titres publics, notamment, à cause de la mauvaise qualité de la signature de l'Etat, elle-même liée au point (1).

Par ailleurs, un encaissement éventuel des recettes provenant des superprofits des miniers attendu pour début 2024 pourrait atténuer le niveau de déficit de 2023. Toutefois, en 2012 comme en 2023, le rôle du secteur extractif, pourtant très volatile, reste prépondérant ; ce qui n'est pas sans risque dans la mesure où un choc affectant le secteur minier pourra exposer la stabilité et la soutenabilité des finances publiques.

#### 2.4.2. Moyens de financement de l'Etat

L'Etat est un agent économique disposant de manière structurelle d'un besoin de financement lorsque les dépenses sont supérieures aux recettes. Cette situation résulte principalement :

- Du déficit budgétaire de l'exercice en cours ;
- De l'amortissement (remboursement) de la dette arrivant à échéance. Il s'agit de dettes émises dans le passé devant être remboursées pendant l'année en cours.

Pour financer son déficit, l'Etat se tourne d'une part vers le système bancaire<sup>8</sup> et d'autre part vers

les marchés financiers. Les valeurs négatives de la série financement total qui, en fait suivent le comportement contraire de la série solde, surviennent en cas de solde excédentaire et signifie que l'excédent a été utilisé pour des remboursements sur des périodes précédentes.

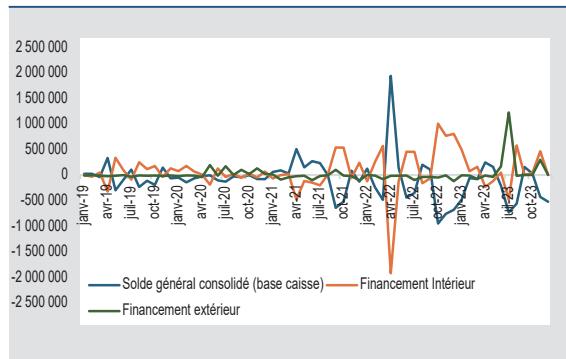
En RDC, les dépenses de l'Etat sur les 5 dernières années sont structurellement supérieures à ses recettes. Pour combler ce déficit, l'Etat à fait recours à des financements intérieurs et extérieurs.

Le financement du déficit repose sur le financement intérieur. Cependant, le pic du côté financement a été réalisé au mois de juillet 2023 avec 1 223 milliards de CDF du financement extérieur. En effet, l'année 2023 a été marquée par plusieurs événements qui ont entraîné une augmentation substantielle des dépenses publiques notamment les

<sup>8</sup> L'Etat Congolais a le plus souvent recours au système bancaire qui est un système de financement inflationniste à l'occasion des opérations de crédit puisque les banques créent de la monnaie augmentant de ce fait de la masse monétaire en circulation.

élections, l'organisation des jeux de la Francophonie et la venue du Pape François.

Figure 27. Évolution des soldes et des Financements extérieurs et intérieurs (en milliards CDF)



Source: DGTCP

Au-delà de ces événements ponctuels, la dynamique de consommation dans laquelle l'État s'est enlisé l'empêche de compresser certaines dépenses, le poussant ainsi à creuser davantage les déficits afin de financer les dépenses de rémunération, des institutions et des ministères. Ce phénomène mieux traduit par *l'effet cliquet* pousse le stock de la dette à des niveaux très élevés comparativement aux années précédentes.

En effet, en 2023, le niveau de la dette a atteint 10 milliards de USD. Par ailleurs, l'on constate un cycle de remboursement des financements à chaque mois d'avril de l'année durant toute la période sous revue excepté en 2019 et 2023. Ce mois coïncide généralement avec le paiement anticipatif de l'impôt sur les bénéfices, avec une contribution importante des entreprises minières.

Le besoin de financement de l'État pour l'année 2023 s'élevait à 3 085 milliards de CDF. Il s'explique par un déficit budgétaire non anticipé comparativement au mois d'avril 2022 et à l'augmentation de certaines dépenses sus évoquées. Dans le cadre du financement intérieur, outre le système bancaire, il sied de signaler qu'en octobre 2019, l'État Congolais a inauguré le marché des valeurs du trésor qui s'inscrit dans un vaste agenda de diversification de ses sources de financement. Ainsi, l'État peut émettre deux types des titres financiers :

- Les bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté disposant d'une maturité inférieure ou égale à 12 mois, ce qui signifie que ces bons du Trésor sont remboursés dans un délai maximum d'un an.
- Les obligations du Trésor d'une maturité allant supérieure ou égale à 2 ans. Il s'agit de l'instrument de financement à moyen et long terme de l'État.

Ces derniers peuvent constituer une forme privilégiée de financement de l'État, car les dettes sont susceptibles d'être réduites lorsqu'elles sont payées avant leur échéance allant du moyen au long terme. En 2019, le Trésor a mobilisé 112,0 milliards de CDF au dernier trimestre. Une partie de soumissions avait été rejetée pour se conformer aux seuils fixés par la Loi des Finances et à cause des taux d'intérêts proposés trop élevés.

En 2020, sur un montant total des soumissions reçues de 713,5 milliards de CDF, le Trésor n'avait retenu que 566,8 milliards pour limiter des charges financières y afférentes. Quant au taux d'intérêt moyen pondéré servi, il est passé de 4,9 % en janvier à 19,5 % à fin octobre 2020. De même, le taux maximum proposé avait atteint 25,0 % au mois d'août et un pic de 22,2 % en décembre pour le taux moyen. Cette hausse intégrait la dépréciation de la monnaie nationale et la révision à la hausse du taux directeur de la BCC porté à 18,5 %.

En termes de remboursements, il sied de signaler qu'au-delà du décaissement de 570,3 milliards du Trésor sans arriérés, les émissions nettes des Bons du Trésor étaient négatives en 2020. Elles ont été couvertes par les appuis budgétaires du FMI et de la BAD. Ainsi, à fin décembre 2020, le Trésor avait clôturé l'année avec un encours de 108,5 milliards de CDF contre 112,0 milliards en 2019.

En 2021, il s'est observé un certain engouement dans le marché des valeurs du Trésor du fait de l'introduction, le 06 juillet 2021, des titres publics indexés au taux de change. Les soumissions reçues ont atteint 843,8 milliards. Le Trésor a retenu 708,8 milliards CDF. Au cours de cette période, le Trésor a remboursé l'intégralité des titres échus,

soit 452,9 milliards de CDF. Les émissions nettes se sont ainsi chiffrées à 237,0 milliards de CDF. L'encours global, à fin décembre 2021, s'est établi à 380,5 milliards de CDF contre 108,5 milliards en 2020.

En 2022, le Gouvernement a introduit les émissions des Obligations du Trésor d'une maturité de 2 ans. En raison de l'instabilité du cadre macroéconomique, plus précisément de la dépréciation de la monnaie nationale, seuls les titres indexés au dollar américain ont été émis. L'État a levé en 2022 un montant de 893,5 milliards de CDF pour une maturité de 2 ans. Toutefois, avec l'amortissement fractionné par semestre, le Trésor a remboursé 242,9 milliards de CDF au cours de l'année d'émission. A fin décembre 2022, l'encours des Obligations du Trésor s'est établi à 650,2 milliards de CDF. Les émissions des Bons du Trésor, quant à elles, se sont chiffrées à 386,0 milliards de CDF. Les intérêts précomptés sont passés à 6,8 milliards en 2022. L'encours des Bons est passé de 380,5 milliards de CDF en 2021 à 188,0 milliards.

L'État Congolais doit privilégier les obligations du Trésor en sélectionnant des banques qui répondront à son appel et en annonçant le montant qu'il souhaite emprunter sous cette forme. Les banques pourront fournir par la suite une proposition sous enveloppe scellée pour acquérir les obligations nouvellement émises sans connaître celles de leurs concurrents. De cette façon, l'état emprunte aux meilleures conditions possibles afin de lever le plus de fonds possible en choisissant les propositions offrant les prix plus élevés. L'état devrait par la suite améliorer la qualité de sa signature.

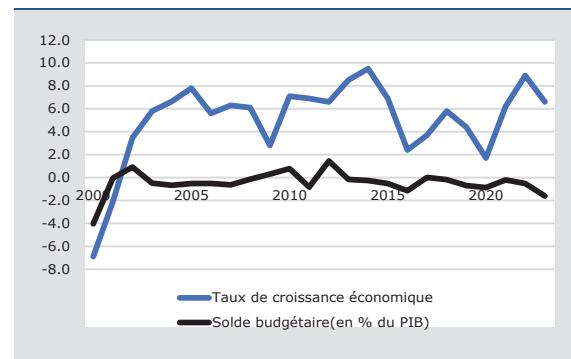
#### a. Déficits publics et taux de croissance en RDC

Les déficits affectent les fluctuations de l'output par deux canaux. Le premier canal est celui des effets multiplicateurs des dépenses publiques. Le deuxième passe par le niveau de l'endettement relatif au financement du déficit; Deux cas se profilent: (i) si le niveau d'endettement est faible,

l'effet du déficit sur les fluctuations de l'output est positif car, toute hausse de la charge de la dette peut être absorbée par la réduction des dépenses de consommation; (ii) à l'inverse, si la dette est très élevée, l'ajustement se fait sur les dépenses d'investissement. L'effet sur l'output est donc négatif.

En effet, depuis le début de la pandémie, les déficits budgétaires en Afrique subsaharienne se creusent du fait de multiples crises, d'un ralentissement de la croissance et de la dépréciation des monnaies locales. En 24 ans soit de 2000 à 2023, l'espace budgétaire Congolais a été aux prises avec des déficits budgétaires chroniques. Les déficits ne sont pas, en soi, porteurs des germes de récession de l'activité économique. D'ailleurs, les ratios obtenus restent bien en deçà des standards internationaux, à l'exception de l'année 2000.

Figure 28. Taux de croissance et Solde budgétaire (en % du PIB)



Source: DGTCP et BCC, Rapports annuels

En RDC, le multiplicateur budgétaire, c'est-à-dire la variation de l'output consécutive à l'augmentation d'une unité de dépense publique, est compris entre -0,15 et 0,35 entre 1993 et 2018. Mais il s'est situé à 2 entre 2012 et 2015, période de relative stabilité macroéconomique. Entre 2019 et 2023, il s'est situé à 0,5. En guise de comparaison, il était estimé à 0,3 pour l'Afrique du Sud. Pour les pays développés, ce coefficient est souvent compris entre 0 et 1 ou même plus. Ce multiplicateur pouvait être plus vigoureux pour le cas de la RDC sous certaines conditions comme il a été le cas entre 2012 et 2015.

En effet, en RDC, il est frappant de constater que la politique budgétaire est davantage tournée vers la consommation que l'investissement. En effet, les crises et les cycles politiques entraînent des changements des gouvernements stimulent les dépenses de fonctionnement. Entre 2000 et 2023 par exemple, les dépenses en capital rapportées au PIB représentent en moyenne 4,7% alors que les dépenses courantes représentent 10,8%. L'on assiste ainsi à une politique budgétaire qui navigue à contre-courant de la loi de Wagner<sup>9</sup>, car elle ne permet pas le financement des infrastructures et des biens dits supérieurs -Éducation et Santé- et n'enraye nullement les velléités de la surproduction structurelle; Car, l'extraversion à outrance de l'économie Congolaise amenuise les effets multiplicateurs des dépenses publiques: toute augmentation d'une unité de dépense publique n'entraîne pas une augmentation plus que proportionnelle de l'output parce que les dépenses sont souvent effectuées sur les biens importés.

### b. Déficits publics et investissements publics

Suivant la règle d'or des finances publiques<sup>10</sup>, le recours à l'endettement doit permettre de financer les investissements publics, et les dépenses courantes doivent être financées par les recettes courantes. Le niveau de déficit entretenant un lien étroit avec le niveau d'endettement, à court terme, des déficits très élevés constituent certes un moyen commode de réguler la trésorerie et peuvent procurer des ressources nécessaires à l'investissement public, en revanche à long terme, des déficits persistants entraînent une augmentation de la dette dont la charge évince l'investissement public; car, l'État ne peut infiniment compresser les dépenses de

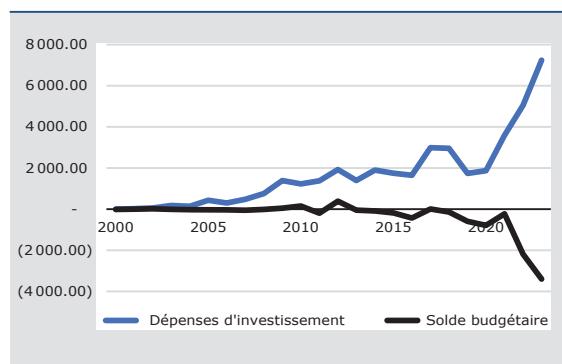
<sup>9</sup> La loi de Wagner stipule que plus un État se civilise ou se développe, plus il devient dispendieux. En effet, l'inadéquation entre le rythme de la production et l'existence d'une demande inerte peut entraîner une surproduction structurelle. En outre, le développement engendre diverses dépenses notamment celles liées aux infrastructures, financement de l'éducation et de la santé. De ce fait, l'État doit intervenir par ses dépenses pour créer une dynamique plutôt positive.

<sup>10</sup> Cette règle d'or s'inscrivait également dans la logique de Musgrave (1939) qui prônait le financement des investissements publics par les fonds tirés hors du budget courant.

consommation. Pour rester solvable, ce dernier doit réduire les dépenses d'investissements publics.

Le cas de l'économie Congolaise est atypique. La figure ci-dessous indique qu'à des déficits publics moins prononcés, les niveaux correspondants des dépenses en capital étaient au plus bas. Dès 2010, l'on remarque que le creusement des déficits s'accompagne d'une hausse des dépenses publiques d'investissement. De manière contre-intuitive, il y lieu de tempérer l'hypothèse selon laquelle les déficits fournissent des ressources aux investissements publics.

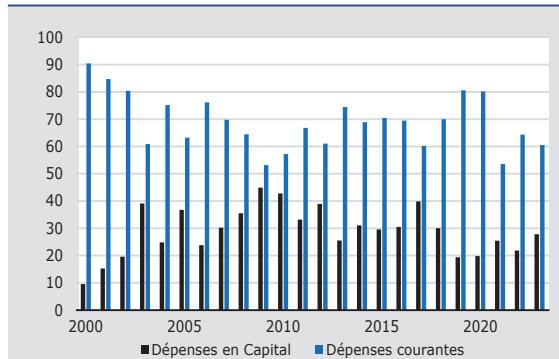
Figure 29. Évolution comparée des Dépenses en Capital et Solde budgétaire (en milliards de CDF)



Source: BCC, Rapports annuels 2009-2021 et FMI, Cadre macroéconomique, Novembre 2023.

En effet, entre 2000 et 2023, les dépenses d'investissements publics n'ont représenté qu'en moyenne 29 % des dépenses totales. La plus grosse part étant consommée en moyenne à 69 % par les dépenses courantes. Malgré une tendance haussière dès 2011, les dépenses en capital ont augmenté moins que proportionnellement aux dépenses totales, soit 7 % contre 6 %.

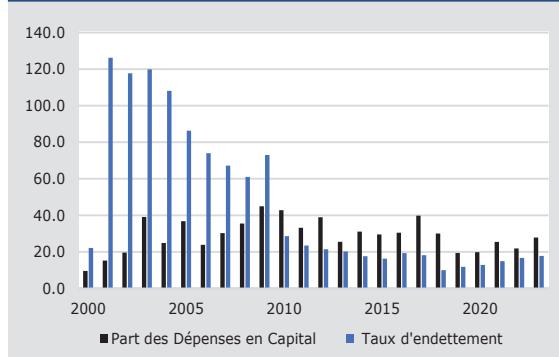
Figure 30. Dépenses en capital et Dépenses courantes (% des dépenses totales)



Source: BCC, Rapports annuels 2009-2021 et FMI, Cadre macroéconomique, Novembre 2023.

Comme mentionné précédemment (voir encadré n° 4.), en 24 ans, la RDC a, de manière générale, enregistré des déficits. Ces derniers, rapportés au PIB, ont été inférieurs, à l'exception de l'année 2000, à 2%. Après avoir excédé les 20%, les taux d'endettement se sont rabattus à des niveaux inférieurs à 20% du PIB depuis 2014. Les projections du FMI indiquent que ces ratios devraient rester en dessous de 20 % jusqu'en 2028.

Figure 31. Part des dépenses en capital et Taux d'endettement



Source: BCC, Rapports annuels 2009-2021 et FMI, Cadre macroéconomique, Novembre 2023.

Nonobstant toutes les évidences susmentionnées, l'on remarque fort malheureusement que tous les efforts visant à financer tant soit peu les déficits publics sont destinés à financer non pas les investissements publics mais plutôt les dépenses de fonctionnement. Or une croissance soutenue et durable sans investissement public ne peut être obtenue que sur un fil de rasoir.

### c. Déficit public, taux inflation et taux de change

L'étude du lien entre déficits publics et taux d'inflation, taux de change est un thème récurrent dans l'histoire économique moderne de la RDC. L'histoire économique moderne de la RDC est caractérisée par de nombreux épisodes durant lesquels des fortes volatilités du taux d'inflation et du taux de change ont coïncidé avec une persistance des déficits publics. En général, le recours au financement par la Banque centrale de ces déficits a été à l'origine de ces volatilités.

Depuis fin 2018 par exemple (et plusieurs années avant), le Trésor public a continué de se financer de manière systématique et excessif par les avances de la BCC avec des crédits nets à l'État dépassant les CDF 1000 milliards. Ainsi, installé dans ces conditions en Octobre 2019, le marché des valeurs du Trésor n'a eu qu'un impact mitigé sur la stabilité macroéconomique car l'inflation galopante et la dépréciation accélérée causées par le financement monétaire ont rendu moins attrayants les titres du Trésor et ont alimenté l'incertitude sur les perspectives économiques en général.

Cependant, la signature par la BCC et le gouvernement congolais du Pacte de Stabilité en mai 2020, qui vient se greffer à l'Article 57 de la loi no.005 du 07 mai 2002, augure une convergence vers de meilleures pratiques et par ricochet une relative stabilité des valeurs nominales notamment le taux d'inflation et le taux de change. De plus, cette relative stabilité pourrait améliorer la performance du marché des valeurs du trésor et ainsi réduire le recours au financement monétaire.

# ANNEXES

## Contribution à une modélisation des opérations du cadre budgétaire

### Annexes 1. Prophet

Les modèles économétriques font l'objet de beaucoup de critiques. Ces derniers reposent sur des théories économiques permettant de définir la forme de la relation qui lie les variables explicatives à la variable expliquée. Ils postulent que la forme de relation est connue à l'avance et le modèle est correctement spécifié. C'est ainsi que les manuels de base en économétrie mettent en évidence des propriétés des estimateurs pour différentes spécifications d'un modèle. Une spécification erronée entraîne un risque énorme d'aboutir à des conclusions biaisées.

Ainsi, pour pallier cette faille, il est fait recours de plus en plus aux méthodes non-paramétriques et semi-paramétriques qui offrent une plus grande flexibilité dans le choix des modèles. Une particularité de ces modèles est de ne pas prendre une forme pré-déterminée mais de se construire au fur et à mesure que les données sont collectées, en l'absence de toute hypothèse à priori sur la relation entre variables explicatives et variable expliquée.

Toutefois, si elles semblent minimiser la marge d'erreur, ces méthodes restent cependant très gourmandes en données, c'est-à-dire qu'elles exigent des tailles d'échantillons plus importantes que celles des modèles économétriques dans la mesure où les données doivent fournir la structure et les résultats du modèle. Heureusement qu'à la faveur de l'avènement des puissants logiciels de

calcul notamment les logiciels R et Python on assiste à une sorte de maîtrise des méthodes non-paramétriques et semi-paramétriques.

Avec les facilités offertes par le développement du calcul des machines learning, il est de plus en plus aisés de prédire des valeurs futures à partir de données historiques d'une ou de plusieurs séries chronologiques. La prévision des séries chronologiques est un aspect crucial de l'analyse des données qui aide les entreprises et les organisations à la prise de décision.

Il existe plusieurs méthodes de prédiction des séries temporelles dont les plus connues sont le modèle ARIMA et les modèles multivariés VAR et VCEM. Comparé à ces modèles économétriques classiques, qui, du reste, ont été testés, le modèle Prophet que nous utilisons se distingue comme un algorithme dont les performances sont dues à sa précision, sa flexibilité et sa facilité d'utilisation.

Dans nos travaux, nous explorons les résultats de plusieurs modèles avec comme celui de référence Prophet.

#### 1.1. Qu'est-ce qu'est Facebook Prophet ?

Développé par Sean J. Taylor et Ben Letham, Facebook Prophet est une bibliothèque open-source pensée pour fournir une solution accessible et performante pour les prévisions des séries temporelles. Son approche repose sur une combinaison entre les méthodes traditionnelles et les techniques modernes de Machine Learning.

Il se base sur un modèle de décomposition additif par défaut, séparant la série temporelle en trois composantes à savoir la tendance, la saisonnalité et les événements exceptionnels.

La présence d'un composant de tendance lui permet de gérer les évolutions à long terme, tandis que le modèle de saisonnalité aide à capturer les variations périodiques. De plus, les jours fériés et autres événements sont intégrés automatiquement pour améliorer la précision des prédictions.

### 1.1. Fonctionnement

L'équation de base est :

$$y_{(t)} = g_{(t)} + s_{(t)} + h_{(t)} + \epsilon_{(t)}$$

$g(t)$  est la fonction de tendance qui modélise les changements non périodiques à l'aide d'un modèle de croissance de saturation non linéaire ou d'un modèle de régression linéaire par morceaux.

$s(t)$  est la fonctionnelle saisonnière qui modélise les changements périodiques de la valeur de la série chronologique. Ce composant est modélisé à l'aide d'une transformée de Fourier. Il est possible d'ajouter au modèle des saisonnalités en hyperparamètre.

$h(t)$  représente la fonction de modélisation des jours fériés et des événements à impact spécial. On peut ajouter au modèle en hyperparamètre des jours fériés et des événements spéciaux personnalisés.

$\epsilon$  est l'erreur/bruit du modèle qui est supposé être distribué normalement.

### La fonction de croissance (et les points de changement)

La fonction de croissance modélise la tendance globale des données. Les points de changement sont des moments dans les données où celles-ci changent de direction. Prenons l'exemple des nouveaux cas de COVID, la tendance peut être à la baisse et cela pourrait être dû au fait que le nombre de nouveaux cas commence à diminuer après avoir atteint un pic

une fois qu'un vaccin est introduit. Ou au contraire la tendance peut être à la hausse lorsqu'une nouvelle souche est introduite dans la population. Prophet peut détecter automatiquement les points de changement. Sinon, il laisse la possibilité de les définir grâce à l'hyperparamètre dédié à cet effet. Il est également possible de modifier la fonction de croissance ; en effet, cette dernière a trois options principales :

- Croissance linéaire : Il s'agit du paramètre par défaut de Prophet. Il utilise un ensemble d'équations linéaires par morceaux avec des pentes différentes entre les points de changement
- Croissance logistique : Ce paramètre est utile lorsque votre série chronologique comporte une limite ou un plancher dans lequel les valeurs que vous modélisez sont saturées et ne peuvent pas dépasser une valeur maximale ou minimale.
- Croissance plate : utilisée lorsqu'il n'y a pas de croissance dans le temps (mais il peut toujours y avoir une saisonnalité). La fonction de croissance sera alors une valeur constante.

### La fonction de saisonnalité

La fonction de saisonnalité est simplement une série de Fourier en fonction du temps. Intuitivement, on pourrait définir les séries de Fourier comme étant la somme de nombreux sinus et cosinus successifs dont chaque terme est multiplié par un coefficient. C'est cette somme qui approxime la saisonnalité dans le modèle.

$$s_{(t)} = \sum_{n=1}^N \left( a_n \cos\left(\frac{2\pi nt}{P}\right) + b_n \sin\left(\frac{2\pi nt}{P}\right) \right)$$

Prophet détecte automatiquement un nombre optimal de termes dans la série (l'ordre de Fourier) mais il est possible de le choisir soi-même. Plus l'ordre est élevé, plus il y a de termes dans la série. Il est également possible de choisir entre une saisonnalité additive et multiplicative.

## La fonction Vacances / Événement

La fonction de vacances permet à Facebook Prophet d'ajuster les prévisions lorsqu'un jour férié ou un événement majeur peut modifier les prévisions. Il prend une liste de dates (il y a par exemple des dates intégrées de jours fériés aux États-Unis) et, lorsque chaque date est présente dans la prévision, il ajoute ou soustrait de la valeur à la prévision des termes de croissance et de saisonnalité en fonction des données historiques sur les dates de vacances identifiées. Vous pouvez également identifier une plage de jours autour des dates (période entre Noël / Nouvel An par exemple).

## Les régresseurs externes

Le modèle peut être ajusté grâce aux hyperparamètres dont celui des régresseurs externes. Si l'on dispose de données supplémentaires, l'on peut les ajouter en tant que régresseurs externes pour améliorer les prédictions.

La régression du modèle Prophet est non paramétrique, cela signifie qu'elle est une forme d'analyse de la régression dans lequel le prédicteur ne prend pas de forme pré-déterminée mais est construit selon les informations provenant des données. D'où la nécessité d'avoir un grand nombre de données. Si l'on prend un modèle de régression simple, la forme pré-déterminée est  $y = aX + b$  où  $a$  et  $b$  sont les paramètres pré-déterminés à estimer. Or avec Prophet, les estimations ne se font pas sur base de paramètres mais sur base des données historiques que l'on décompose en leurs composantes basiques selon un modèle additif ou multiplicatif. Ainsi le modèle « apprendra » le comportement de la série grâce à ses valeurs temporelles.

Le but d'un modèle est de faire des prévisions et dans le cas des séries temporelles, les prévisions sont faites à partir des valeurs passées de la série considérée: le modèle anticipe le comportement futur de la série en fonction de son comportement passé. Ces anticipations aident à la fixation d'un cadre logique permettant d'effectuer des contrôles sur les comportements futurs afin d'éviter que la

série soit irrégulière. Les prévisions constituent donc un moyen d'alerter lorsque la série est trop irrégulière car une série trop irrégulière est aléatoire et difficilement prévisible. La modélisation peut orienter les décideurs afin qu'ils adoptent des politiques consistant à diminuer les fluctuations aléatoires de la série. La fiabilité des prédictions est fonction de l'abondance des données passées disponibles et des informations précises sur les pratiques quotidiennes qui peuvent être renseignées à l'algorithme de prédition.

## Avantages

- Facebook Prophet est facile à comprendre et à mettre en œuvre,
- Il s'agit d'un modèle robuste capable de gérer les valeurs manquantes, le bruit et les valeurs aberrantes dans les données. Toutefois, le pré-traitement des données reste indispensable pour minimiser les effets des outliers (données erronées et/ou données extrêmes).
- Il fournit un moyen pratique d'ajouter des fonctionnalités personnalisées appelées hyperparamètres pour capturer les effets de la saisonnalité et des modèles de vacances. En effet, le modèle contient près de 16 hyperparamètres différents permettant ainsi d'obtenir des modèles performants. Un hyperparamètre est un paramètre utilisé pour configurer un modèle de Machine Learning. Contrairement aux paramètres du modèle, qui sont appris à partir des données d'entraînement, les hyperparamètres doivent être définis avant de commencer l'entraînement du modèle. Par exemple, nous pouvons spécifier la plage souhaitée de l'intervalle d'incertitude en définissant l'hyperparamètre `interval_width` qui par défaut est fixé à 80 %.

## Inconvénients

L'aspect le plus problématique de Facebook Prophet est qu'il peut avoir du mal à capturer les dépendances plus complexes entre les variables. Pour cela, il faut ajuster au mieux les

hyperparamètres afin de capturer les valeurs ayant une dépendance non linéaire d'une part et d'autre part, comme avec tous les modèles, il est important d'avoir un grand nombre de données car le modèle fonctionne mieux avec des séries qui ont de forts effets saisonniers et plusieurs données historiques. Cependant, les multiples options d'ajustement du modèle nécessitent une certaine maîtrise des concepts techniques, ce qui peut augmenter la complexité de son utilisation.

## 1.2. Résultats du modèle Prophet

Plusieurs hyperparamètres ont été ajustés pour la prédiction des séries dépense et recette. Nous avons par exemple la saisonnalité multiplicative au lieu de la saisonnalité additive par défaut qui a été retenue au vue de la progression des amplitudes causées par la fluctuation des valeurs historiques des 2 séries constatée sur les graphiques, le paramètre de détection de changement de tendance a été augmenté pour permettre la détection automatique de plus de points de changement afin de les répercuter sur les prédictions, ou encore l'intervalle d'incertitude de la tendance qui a été ajusté en fonction des autres hyperparamètres. Nous supposons que la fréquence moyenne et l'ampleur des changements de tendance à l'avenir seront les mêmes que celles observées dans les comportements passés, ces changements de tendance sont donc projetés lors des prédictions modifiant ainsi implicitement l'intervalle d'incertitude.

Nous obtenons ainsi les résultats suivants (en jaune les résultats du modèle) :

Tableau 9. Résultats du modèle prophet

Date	Inf	Sup	Pred	Dépenses
01/01/2023	1 249 418	1 664 099	1 446 928	1 640 959
01/02/2023	1 005 216	1 401 045	1 205 729	1 023 045
01/03/2023	1 262 113	1 676 999	1 464 924	1 285 515
01/04/2023	1 363 750	1 769 296	1 566 227	1 600 836
01/05/2023	1 691 616	2 070 862	1 882 746	1 875 932
01/06/2023	1 458 507	1 869 189	1 665 715	1 595 612
01/07/2023	2 446 667	2 873 023	2 662 317	2 824 590
01/08/2023	1 898 976	2 316 048	2 093 559	2 062 880
01/09/2023	1 376 962	1 825 802	1 610 628	1 620 570
01/10/2023	1 457 633	1 874 816	1 665 281	1 489 060
01/11/2023	2 467 608	2 816 690	2 681 719	2 719 811
01/12/2023	2 208 781	2 614 557	2 411 377	2 460 660
01/01/2024	1 674 698	2 068 688	1 873 701	1 784 926
01/02/2024	1 405 213	1 814 920	1 615 476	1 672 051
01/03/2024	2 545 010	2 951 354	2 756 897	
01/04/2024	1 974 533	2 413 034	2 190 725	

Date	Inf	Sup	Pred	Recettes
01/01/2023	1 033 586	1 268 030	1 152 206	1 165 447
01/02/2023	819 338	1 061 300	940 903	978 074
01/03/2023	1 071 153	1 303 781	1 182 802	1 217 882
01/04/2023	1 858 383	2 102 806	1 979 615	1 836 880
01/05/2023	1 765 500	1 996 915	1 879 042	2 054 985
01/06/2023	1 266 811	1 511 504	1 397 287	1 396 453
01/07/2023	2 022 679	2 257 419	2 143 625	2 110 961
01/08/2023	1 460 720	1 690 407	1 574 657	1 523 116
01/09/2023	1 670 004	1 915 439	1 796 341	1 789 900
01/10/2023	1 380 157	1 617 433	1 498 893	1 568 466
01/11/2023	2 197 641	2 443 235	2 319 904	2 315 736
01/12/2023	1 810 292	2 060 306	1 934 218	1 947 323
01/01/2024	1 664 877	1 901 954	1 783 345	1 772 070
01/02/2024	1 300 636	1 546 601	1 420 728	1 399 735
01/03/2024	1 803 425	2 091 832	1 946 409	
01/04/2024	2 940 998	4 000 140	3 478 219	

Source : DGTCP, calcul des services du personnel

La série du solde se déduit facilement des séries recette et dépense.

Nous constatons que les prédictions sur les périodes antérieures sont plutôt proches des valeurs réelles. La métrique MAPE nous donne un pourcentage d'erreur (écart avec les vraies valeurs en moyenne) de 6% pour la série des recettes et 11% pour celle des dépenses.

Nous constatons également qu'une seule valeur (mai 2023) de la recette ne se retrouve pas dans l'intervalle d'incertitude que nous avons ramené à 0,9 au lieu de la valeur par défaut à 0,8 (cela signifie que la probabilité que la valeur réelle soit dans l'intervalle est de 90%). Cependant cette valeur réelle se rapproche de la borne supérieure avec un écart de 58070 nous permettant de mettre en place des scénarios afin de fixer un cadre qui permettra de définir des limites notamment pour la série des dépenses.

Retenons qu'étant donné les ajustements effectués avec les hyperparamètres, le modèle est robuste sur quelques périodes à partir des données disponibles. Au-delà, nous pouvons nous retrouver face à un problème de surapprentissage (overfitting), cela signifie que le modèle performe très bien sur une grande partie des données mais au bout d'une certaine période, il surapprend. Ainsi, il est conseillé de ne pas prédire sur une trop longue période ou dans ce cas de relancer le modèle à chaque fois qu'il y'a des données réelles supplémentaires pour la mise à jour des prédictions. Pour valider par la suite les résultats, nous comparons ceux du modèle Prophet avec d'autres modèles comme celui du lissage exponentiel.

Côté scénarios, nous aurons le scénario prédit qui est celui des valeurs de prédiction, le pire des scénario (borne supérieure de la dépense et borne inférieure de la recette), le meilleur scénario contraire au précédent, les scénarios des bornes inférieures et supérieures et enfin le scénario dit optimiste moyen qui prend la valeur prédite de la recette avec la borne inférieure de la dépense.

La logique étant de minimiser les dépenses et de maximiser les recettes, cela signifie que l'idéal serait d'avoir, d'une part, des recettes au moins supérieures ou égales à la valeur prédite: **[valeur prédite; borne supérieure]** et, d'autre, part des dépenses au moins inférieures ou égales à la valeur prédite: **]borne inférieure; valeur prédite]**.

Le mois de février donnerait ce qui suit :

Tableau 10. Synthèse de scénarios

Synthèse de scénarios						
	Prévision	Pire	Meilleur	Solde inf	Solde sup	Optimiste moyen
<b>Cellules variables :</b>						
Recette	1420 728	1300 636	1546 601	1300 636	1546 601	1420 728
Dépense	1615 476	1814 920	1405 213	1405 213	1814 920	1405 213
<b>Cellules résultantes :</b>						
Solde	-194748	-514284	141388	-104577	-268319	15515

Source: DGTCP, *Calculs des services du personnel*

Notons que le solde réel pour le mois de février est de -272316, il est assez proche du solde supérieur qui est de -268319.

A partir d'un scénario, il est possible d'écrire l'équation de la contrainte budgétaire à partir de laquelle nous tirons les valeurs optimales sous certaines hypothèses.

## ANNEXES 2. Contrainte budgétaire

Développement empirique de la contrainte budgétaire

Sous sa forme basique, voici à quoi ressemble la contrainte budgétaire adaptée à la RDC:

$$G + iD + jED^j + rB = Tt + Tn + "D + E" D^j + "B \quad (1.1)$$

Dans le premier membre de l'équation (1.1), G représente les dépenses du gouvernement exceptés les intérêts sur la dette tant domestique qu'extérieure. iD représente les intérêts sur la dette domestique, jD<sup>j</sup> ceux sur la dette extérieure, E le taux de change et rB représente les intérêts sur les bons du trésor.

Dans le second membre de la même équation, Tt et Tn représentent respectivement les recettes fiscales et non fiscales. D représente la dte domestique, D<sup>j</sup> la dette extérieure et B les bons du trésor.

$$G + iD + jED^j + rB = T + "D + E" D^j + "B \quad (1.2)$$

Avec:

$$T = Tt + Tn$$

T correspond aux recettes totales hors recettes

exceptionnelles.

En faisant passer le T au premier membre, l'équation devient:

$$G - T + iDt + rB = "Dt + "B \quad (1.4)$$

Avec:

$$iDt = iD + jD^j$$

$$S + iDt + rB = "Dt + "B \quad (1.5)$$

Avec:

$$S = G - T .$$

$$S + (iDt + rB) = ("Dt + "B)$$

$$S + [(iDt + rB) - ("Dt + "B)] = 0 \quad (1.8)$$

Avec S pour le solde et iDt les services de la dette.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Blanchard, O., (1990). comment, *nber Macroeconomics Annual 5*, pp. 111-116.
- Buchanan, J.-M., et Wagner, R.-E. (1977), *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, New York.
- Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) (2022). L'économie mondiale 2023. Une véritable réussite., La Découverte, «Repères», Paris, , n°792 ed. sous la dir. D'Isabelle Bensidoun et de Jésabel Couppey-Soubeyran, p.32
- Diwambuena, M. J., et Boketsu, B. J.-P. (2019). Politique Budgétaire et Performances Macroéconomiques en République Démocratique du Congo. *Revue Congo Challenge*, 1 (2), 202-227. p. 126
- Fonds Monétaire International (Avril 2023). Perspectives économiques régionales pour l'Afrique subsaharienne.
- Giavazzi, F., Japelli, T. et Pagano, M., (2000). Searching for Non-linear effects of fiscal Policy: evidence from industrial and developing countries, *European economic Review*, 44, 1259-1289.
- Kabuya, F. et Tsasa, J.-P., Macroéconomie. Fondements, microfondements et politiques. Hermann, Paris, 2018.
- Kabuya, F., Ntagoma, J.-B. et Katuala, H. (2021). Persistance des déficits publics et volatilités nominales: évaluation des épisodes de la dominance budgétaire en RDC. *Revue Congo Challenge*, (3)/2, pp. 193-236.
- Kalala, F. K., et Mbiye, T. (2000). L'économie congolaise en 2000-2001: Contraction, fractionnement, et enlisement. *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire*, 2001, 175-194. p.13
- Kalala, K., et Mbiye, T. (2005). La politique économique revisitée en RDC: pesanteurs d'hier et perspectives. *L'Afrique des grands lacs. Annuaire*, 307-326.
- Maabe, S. (2021). *Économie et Droit des Finances Publiques*, l'Harmattan, Paris.
- Metzler, L. A. (1951). Wealth, Saving, and the Rate of Interest, *Journal of Political Economy*, vol. 59, 93-116.
- Minea, A. et Villieu , P. (2011). Déficits persistants et croissance endogène, *Revue Économique*, 62/6, 1001-1014 <https://www.cairn.info/revue-economique-2011-6-page-1001.htm>
- Minea, A. et Villieu, P. (2009). Impôt, déficit et croissance économique: un réexamen de la courbe de Laffer, *Revue d'Économie Politique*, 119/4, 653-675, <https://www.cairn.info/revue-d-economie-politique-2009-4-page-653.htm>
- Minea, A. et Villieu, P., (2008). Un réexamen de la relation non linéaire entre déficits budgétaires et croissance économique, *Revue Économique*, 59/3, 561-570.
- Minea, A., et Villieu, P., (2008). Faut-il financer l'investissement public par emprunt? les enseignements d'un modèle de croissance endogène, *Revue Économique*, 59 (1), 5-32.

- Nachega, J. C. (2005). Fiscal dominance and inflation in the Democratic Republic of the Congo, Fonds Monétaire International.
- Patinkin, D. (1995). Money, Interest, and Prices, Second Edition, Harper and Row, Publishers, New York, 1965.
- Perotti, R., (1999). Fiscal Policy when Things Are going badly, *Quarterly Journal of economics*, 64, 1399-1436.
- Reinhart, C.M. et Rogoff, K.S. (2010). Growth in a Time of Debt, American Economic Review: Papers et Proceedings, 573-578 <http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/aer.100.2.573>
- Senga, C., Ntagoma, J.-B. et Musimwa, I. (2020). Marché des valeurs du Trésor en RDC: Bilan et perspectives, 2/2, Dans Revue Congo challenge.
- Sumata, C. (2010). Parallel market for foreign exchange and hyperinflation: the case of Congo-Kinshasa, International Journal of Trade and Global Markets, 3(1), 115-131.
- Sumata, C. (2014). La gestion macroéconomique de la République Démocratique du Congo durant et après la Transition démocratique, L'Harmattan, Paris.