



Listes de contenus disponibles sur: [Scholar](#)

**LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE (TVA) ET FINANCEMENT EXTERIEUR DU BUDGET DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO PAR LES INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS.**

Journal homepage: [ijssass.com/index.php/ijssass](http://ijssass.com/index.php/ijssass)

**LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE (TVA) ET FINANCEMENT EXTERIEUR DU BUDGET DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO PAR LES INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS<sup>★</sup>**

MULAMBA MUTOMBO Alphonse<sup>a</sup>, ITONO LEKAY Serge<sup>b</sup>, KALEBA KAMUKO<sup>c\*</sup>

a. *l'ISTM [Istm. ; Institut Supérieur de Techniques Médicales]-Lubumbashi et Doctorant à l'Unilu [Unilu. ; Université de Lubumbashi].*

b. *Chef de Travaux à l'Istm-Lubumbash Doctorant à l'Unilu.*

c. *Chef de Travaux et Doctorant à l'Unilu.*

Received 17 October 2022; Accepted 4 November 2022

Available online 13 November 2022

**ARTICLE INFO**

*Keywords:*

Budget

Finance

Congo

Taxation

Poverty

**ABSTRACT**

Ce travail tente de trouver une solution à l'équilibre du budget de la République Démocratique du Congo, grâce au financement extérieur des institutions de Bretton Woods. Ce financement serait dans un premier temps un moindre mal auquel il est nécessaire de recourir, face à l'incapacité de recettes locales de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) tant espérée pour compenser le déficit du budget national. Cette taxe n'a pas pu répondre aux attentes du pays.

L'appui du budget congolais par un emprunt extérieur bien géré, pourrait permettre le pays de revenir à l'équilibre budgétaire, un équilibre financier et macroéconomique, à condition du respect de certaines règles.

Cette étude, cependant, attire l'attention sur le caractère contraignant de l'emprunt auprès de ces Institutions financières internationales, pour ne pas négliger l'effort national et s'habituer à elles. Car étant des acteurs puissants en Relations économiques internationales, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international n'accordent pas des cadeaux aux Etats emprunteurs. Ils visent toujours leur ultime intérêt. L'analyse propose une piste de solutions qui englobe une bonne gouvernance dans la gestion de recettes et dépenses en utilisant la politique budgétaire capable de générer les recettes locales et rembourser celles empruntées, pour atténuer, et résoudre les problèmes de la pauvreté de congolais.

**INTRODUCTION**

Le financement extérieur et le déséquilibre budgétaire fréquents confirment une insuffisance financière en République Démocratique du Congo (RDC). Cette crise multiforme connue en

République Démocratique du Congo a poussé les autorités nationales d'entreprendre les consultations avec les institutions de Breton Woods, en l'occurrence le Fonds Monétaire International, l'Association Internationale de développement, pour ne pas citer la Banque Mondiale...

Ces consultations ont conduit à l'élaboration de documents pouvant permettre au pays de sortir de son gouffre de misère : il s'agit du premier document stratégique de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR-1) et du deuxième document stratégique de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR-2) lesquels ont été appliqués sur deux périodes.

Au vu des recommandations de ce document, l'étroitesse de l'espace budgétaire dans un contexte d'ajustements des dépenses aux chocs sur les recettes, lesquelles ne permettent pas toujours de faire face aux dépenses de lutte contre la pauvreté en RDC, ni d'impulser une croissance inclusive ; les autorités ont jugé nécessaire de suivre attentivement l'une de ces recommandations : créer de l'espace budgétaire grâce à une meilleure mobilisation des recettes intérieures par la fiscalité. Surtout la fiscalité indirecte et améliorer la qualité de la dépense publique à travers la réforme de la gestion des finances publiques.

En tout état de cause, les différentes réformes et recommandations du DSCR-2 rentrent dans la marche vers les objectifs du millénaire pour le développement notamment ceux se rapportant au financement du budget national dans une vision d'éviter un degré important du financement extérieur du budget national. Raison pour laquelle, pour mener à bien son action de 2012 à 2016, le gouvernement congolais l'a centrée sur les volets de la modernisation de l'Etat et de la réduction de la pauvreté qui ne peuvent être possibles que par l'équilibre budgétaire au moyen des recettes internes produites par la fiscalité indirecte : la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ce même

objectif est encore poursuivi par le pouvoir en place, issue des élections du 18 décembre 2018.

En outre, le changement politique en République Démocratique du Congo ayant amené les nouvelles autorités à la tête du pays depuis décembre 2018, a voulu d'avantage, améliorer les choses par coopération avec les institutions de Bretton Woods.

La consultation de 2019 entre la République Démocratique du Congo et le FMI au titre de l'article IV de statut du FMI avait pour but, trouver des points essentiels de ces consultations sur *l'analyse de viabilité de la dette* par le FMI (qui n'intéresse pas cette analyse), et la possibilité d'un nouveau financement, Il en est apparu une possibilité pouvant encore donner l'espoir à toutes éventualité des financements extérieur du budget congolais.

Au cours de la même année, l'équipe du FMI avait trouvé un accord au niveau des services en vue d'un programme sur 3 ans visant à aider le pays à soutenir la reprise après la pandémie (le Covid-19), à préserver la stabilité macro-économique et à relancer la dynamique des réformes pour stimuler durable et inclusive. Les mesures clés dans le cadre de ce programme étaient centrées sur la création d'un espace budgétaire pour les investissements et les dépenses sociales indispensables, le renforcement du cadre monétaire et la surveillance financière sans négliger l'amélioration de la gouvernance économique et la transparence. Ledit accord au niveau de service, a été soumis à l'approbation de la direction du FMI et à l'examen pour décision du

conseil d'administration du FMI.<sup>1</sup> Une année plus tard l'examen de cet accord permettra au FMI d'accorder à la RDC un prêt de 1.5 milliards de CDF, soumis à certaines conditions.<sup>2</sup>

Hélas, bien que la RDC ait engagé des réformes pour renforcer la gouvernance de la gestion des ressources naturelles et améliorer le climat des affaires, le pays se classe au 183eme rang sur 190 pays selon le rapport *doing business 2020*, et les principaux indicateurs de gouvernance restent médiocres.<sup>3</sup> Sachant que la banque mondiale et le FMI aident les Etats à combattre la pauvreté par le financement de déficits budgétaires des pays pauvres ; nous avons la motivation d'examiner ce cas de déséquilibre du budget de l'Etat congolais.

Cependant, la réalité sur terrain laisse remarquer que toutes ces « bonnes dispositions » prises pour l'introduction de la TVA ont montré des limites. Il n'y a pas eu un bon espace budgétaire capable de booster et mobiliser des recettes internes. Le déséquilibre budgétaire n'a fait que s'accroître et créer une forte dépendance du budget qui ne peut être jugulée que par le financement extérieur. C'est dans ce sens que l'absorption de dépenses publiques peine. Cette absorption oblige le pays à recourir auprès du FMI, de la Banque mondiale ainsi que d'autres bailleurs de fonds.

---

<sup>1</sup> Fonds monétaire international, *consultation FMI-RDC*, Communiqué de presse, N°21/146, Washington DC, 27 mai 2021.

<sup>2</sup> *Idem*

<sup>3</sup> Banque mondiale, *la banque mondiale en République Démocratique du Congo*, Rapport de la Banque mondiale, Washington DC, Africa can, 22 Février 2022.

Une telle situation suscite encore l'inquiétude sur la mobilisation des recettes internes par la TVA. Cette dernière devrait être le cheval de bataille dans la lutte en faveur de l'équilibre budgétaire en R.D. Congo. Soucieux de la situation socio-financière de notre pays, nous jugeons utile d'examiner ainsi les progrès réalisés ou non dans la production de recettes de la TVA. Ce qui pourrait réduire la dépendance au financement extérieur et permettrait l'équilibre du budget national. Car « notre budget couvre seulement 10% des dépenses de santé, les ménages presque 50% et la communauté internationale environ 40% ».<sup>4</sup>

Quant aux autres indicateurs macro-économiques, la fiscalité indirecte par la TVA requiert une réelle autopsie porteuse d'espoir afin d'éviter son incapacité.

## 1. OBJECTIF DU TRAVAIL

Ce texte a pour objectif, d'offrir à la communauté scientifique une analyse sur le déséquilibre récurrent du budget de la République Démocratique du Congo dû à l'insuffisance de mobilisation de la TVA. L'alternative possible serait un équilibre compensatoire qui permettrait de reprendre l'élan de l'équilibre durable, lequel assurera bien-être aux peuples congolais. Considérant que le développement, tel que le prônent les sciences humaines est l'amélioration des conditions et la qualité de la vie d'une population. L'Etat peut y parvenir s'il améliorerait la gestion de la chose publique par l'abandon de la culture de l'impunité la corruption, le détournement et la mégestion des

---

<sup>4</sup> Fonds Monétaire International, « République Démocratique du Congo », n°13/225, juillet 2013, p. 3.

deniers publics. .

### 3. PROBLÉMATIQUE ET HYPOTHÈSE DU TRAVAIL

Connaissant qu'une partie importante de recettes internes proviennent de la fiscalité indirecte (TVA), supplées par les recettes extérieures (recettes d'appui budgétaire et celles de fins des investissements) ; il sied de se pencher sur la TVA dont la mobilisation de recettes pourrait rejoindre les orientations stratégiques du gouvernement. Ces dernières visent entre autres: « l'amélioration du cadre de vie et les conditions sociales de la population et le renforcement de la diplomatie et de la coopération au développement ».<sup>5</sup>

Malheureusement, depuis l'instauration de cet impôt dans le pays jusqu'à ce jour, les finances publiques sont toujours marquées par la réapparition de l'instabilité fiscale justifiée par le déséquilibre du budget national. Au niveau des contribuables potentiels, on remarque une pression fiscale qui persiste encore. Quant au secteur informel, son existence est à grande échelle. Pour couvrir son déficit budgétaire, l'Etat recourt régulièrement au financement extérieur du budget qui n'est pas sans conséquences fâcheuses.

Cet état de choses, en effet soulève la problématique suivante : *la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est-elle capable de mobiliser les recettes publiques au point d'équilibrer le budget de l'Etat et réduire la pauvreté en évitant le financement extérieur ?* telle est la question soulevée par cette recherche.

Notre hypothèse se résume en cette proposition ; tel que conçue et pratiquée en RDC, la taxe sur la valeur ajoutée ne pourrait produire et mobiliser les recettes suffisantes du trésor public, pour équilibrer le budget de l'Etat. Ce budget peut recourir à un équilibre compensatoire pour des raisons suivantes :

- Le budget de l'Etat, d'une taille faible au départ (en moyenne 5 millions de USD) et chaque fois déséquilibrés et manque des ressources pouvant lui permettre de faire face aux dépenses publiques et résoudre les problèmes de pauvreté de la population ;
- L'incivisme fiscale et la gestion des finances publiques concordent à penser que l'alternative ou possible, compensatoire de la TVA au budget de l'Etat congolais serait le financement extérieur par l'emprunt, auprès des institutions de Bretton Woods.

Ce moyen serait capable de ramener l'équilibre du budget de la RDC. Il permettrait de mobiliser des recettes locales et faire face aux dépenses publiques y compris le remboursement de l'emprunt. Cet emprunt, géré dans le respect de la bonne gouvernance, par une bonne politique budgétaire s'avère une voie capable de sauver le pays.

En ce qui nous concerne, nous nous sommes servis de la *méthode d'analyse du contenu* qui est inscrit dans une démarche dialectique.

Ce faisant, nous avons associé *l'approche statistique* à la méthode dialectique. L'approche statique dans ce travail, nous permet de recueillir, de traiter et d'analyser des données

<sup>5</sup> Ministère du Budget, *Op. Cit.* p. 10.

issues de l'observation des phénomènes. Le travail en présence situe l'analyse dans la théorie de *l'interdépendance complexe*. Cette dernière est une production intellectuelle de fondamentaux de la science de Relations internationales.

## 1. DEVELOPPEMENT

### 1.1. EQUILIBRE DU BUDGET PAR LA TVA

Le budget congolais est celui déséquilibré par excellence. Ses dépenses publiques, en rapport des recettes réalisées sont presque toujours supérieures. De cette manière, ce budget ne peut répondre aux besoins de la population, ni résoudre les problèmes de la pauvreté. Toutes, nous pouvons noter que, bien que la loi n°10/001 du 20 Août 2010 fût à la base d'institution de la TVA, son application est devenue effective le 1<sup>er</sup> Janvier 2012. En 2013, les autorités congolaises et les régies financières (la DGI et la DGDA), ont mis en place un mécanisme commun de comptabilisation unique des recettes au titre de la TVA du cordon douanier et du régime intérieur.

Les perceptions de la TVA à l'importation sont canalisées vers le compte général du Trésor, tandis que celles relatives au régime intérieur sont affectées au service du remboursement des assujettis, via le compte TVA -remboursable à cet effet.<sup>6</sup> Tout au long de notre recherche, nous avons remarqué qu'en République Démocratique du Congo, il existe une grande difficulté de données statiques disponibles dans différents secteurs. Les statistiques disponibles sont rares

<sup>6</sup> Banque Centrale du Congo, Rapport annuel, in Panorama de la RDC, Kinshasa, 2016 p. 68.

et peu fiable. Ces propos sont aussi ceux de la BAD qui note que « malgré l'existence de textes réglementaires sur l'organisation et le fonctionnement des statistiques nationales, l'appareil statistique national de la RDC n'est pas capable de produire des informations fiables à jour, ni même de renseignement sur les besoins et les performances des différents secteurs de l'économie. A cette faiblesse au niveau de la production de données s'ajoute celle en matière d'analyse de celles-ci.<sup>7</sup> Malgré cette énorme difficulté, nous avons fait de notre mieux, pour réunir les données disponibles à notre portée, afin de mener cette recherche.

La déséquilibre du budget congolais peut bien comprendre par les opérations du cadre budgétaire. Celles-ci *dégagent* les soldes budgétaires en rapport du PIB.

Les soldes budgétaires dont il s'agit ici sont l'écart comptable dégagé entre les recettes réalisées et les dépenses totales. Ce solde est comparé au PIB pour mesurer son poids par rapport à cet indicateur macroéconomique.

### 1.2. Equilibre du budget par le financement de la TVA.

L'une des raisons porteuses d'espoir pour la création de la TVA était fondée sur le fait que cet impôt a un rendement très élevé. Et qu'il pourrait financer le budget de l'Etat jusqu'au niveau de 50% de ses recettes. Le rendement de la TVA s'adapterait immédiatement aux mouvements de l'activité économique. Seule la

<sup>7</sup> Banque Africaine de Développement, *République Démocratique du Congo*, Document de stratégie pays 2013-2017, Département Régional centre, 2013, p. 9.

fiscalité indirecte interne, fondée sur une TVA parfaite et bien gérée serait à même de fournir des recettes fiscales d'un niveau élevé. De plus la TVA n'entraînerait pas d'importantes distorsions en raison de ses caractères vertueux. En outre, avec la politique de libéralisation dans laquelle la RDC s'est engagée, la nécessité de renforcement de transition fiscale s'est avérée évidente<sup>8</sup>.

Cependant les faits vécus en rapport avec la réalité prouvent le contraire. Depuis l'instauration de cet impôt le financement du budget de l'Etat reste d'un faible niveau, et ne peut par conséquent être équilibré. D'ailleurs, pour la période sous étude, le budget moyen en recettes s'affiche à 5625,97 milliards de CDF. En dépenses, il atteint 5707,06 milliards de CDF. Etant donné que la TVA moyenne s'élève à 1393,4 milliards de CDF, son apport apparaît insuffisant. Comme nous le constatons par le tableau III ci-après.

---

<sup>8</sup> Banque centrale du Congo, Rapport annuel 2012, p. 82.

**Tableau III. Participation de la TVA au budget national (2012 – 2020)***(Le Budget, la TVA le P.I.B sont exprimés en milliards de CDF)*

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Budget de l'Etat</b>	3802,7	4121,6	4362,6	4438,8	4962,4	6602,1	7937,1	7382,1	7024,4
<b>Recettes TVA</b>	1171,3	1026,1	1012,1	10,97	1106,6	1199,7	1561,4	1661,8	1905,7
<b>Participation TVA (Budget en %)</b>	30,8 %	24,8 %	23,1 %	24,7 %	22,2 %	18,1 %	19,6	22,5 %	27,1 %
<b>PIB réel</b>	17264	36920,3	33302,2	35228,6	40629	55012,3	77059	82945	92426,3
<b>Taux TVA/PIB en %</b>	6,8 %	2,7 %	3,0 %	3,1 %	2,7 %	2,1 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %

Source : Etabli par nous-mêmes à partir de rapports de la Banque Centrale du Congo 2012 à 2020 ) et des tableaux I et II.

### Commentaire du tableau III

L'observation de ce tableau indique pour la plage de 9ans d'étude, la TVA a atteint le niveau élevé de recettes en rapport du budget en 2012 et en 2020. En d'autres termes, cette participation est faible et de loin inférieure par rapport à toutes prévisions. La TVA moyenne pour le temps d'analyse s'élève à 1304,6 milliards de CDF. Le taux moyen de sa participation au budget de l'Etat est de 23,1 % (tenant compte du budget moyen de 5.625,97 milliards de CDF au tableau. I). Sachant que le PIB moyen est de 43 746,9 milliards de CDF, le taux moyen de la TVA en rapport du PIB est de 2,9 %.

Aux regard de tous ces indices ; la TVA, tel qu'initiiée et administrée en République Démocratique du Congo jusqu'à ce jour, produit une part de recettes faible, incapable de montrer les effets de motricité pouvant financer au niveau satisfaisante, le budget de l'Etat congolais.

Selon FMI, le mauvais résultat de la TVA est lié à une augmentation des crédits de TVA. De nombreuses modifications de comptes de remboursement de cette taxe, ont également compliqué le calcul de la TVA nette.<sup>9</sup> Mais pour les autorités congolaises, « cette situation s'explique par la situation économique générale du pays affecté par la dégradation de principaux indicateurs macroéconomiques. Cela a conduit à la baisse des recettes publiques induite par la persistance de niveau bas des cours de matières premières notamment le cuivre, le cobalt et le pétrole ».<sup>10</sup> Cette situation est explicitée de la même manière par la figure 2 à la page suivante.

<sup>9</sup> Fonds Monétaire International, *République Démocratique du Congo*, Rapport FMI n°14/309, Washington DC Octobre 2014, p. 7

<sup>10</sup> Banque Centrale du Congo, Rapport annuel 2016. p. 71.

**Tableau IV. Financement extérieur par la Banque Mondiale (en milliards de CDF)**

<b>Année</b>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2021
<b>Banque Mondiale</b>	329,8	498,5	747,0	388,1	505,4	533	479,1	510,5	560,1
<b>BAD</b>	79,3	73	150,7	107,8	114,1	88,4	96,9	154,5	133,5
<b>Nations-Unis</b>	160,8	101,3	142,3	...	108,0	99,5		12,8	326,6
<b>Union Européenne</b>	91,2	196,2	119,7	163,6	153,7	284,5	184,2	153,1	292,6
<b>pooled Fund/GAVI</b>	...	...	...	...	39,0	...	9,1	12,4	...
<b>TOTAL</b>	661,1	869	1159,7	659,5	920,2	1005,4	769,3	843,3	1312
<b>Part de la BM (en %)</b>	49,8 %	57,3 %	64,4 %	58,8 %	54,9 %	53,0 %	62,2 %	60,5 %	42,6 %
<b>Dépenses du Budget</b>	3371,1	4172,0	4448,6	4622,2	4087,7	5330,0	8077,6	7976,9	8011,7
<b>Part de la BM aux dépenses du Budget (en %)</b>	9,7 %	11,9 %	16,7 %	8,3 %	12,3 %	10 %	5,9 %	6,3 %	7 %

Source : Nous-mêmes, suivant les données de rapports annuels de la BCC de 2012-2020.

Le financement extérieur du Budget de l'Etat s'opère comme recettes exceptionnelles, dans le cadre bilatéral et multilatéral. Dans ce tableau, il s'agit des partenaires multi latéraux parmi lesquels la Banque mondiale occupe une place prépondérante dans le financement du déficit budgétaire en rapport des dépenses publiques de la République Démocratique du Congo à titre de subventions.

#### **Commentaire du tableau IV**

Parmi ces cinq partenaires multilatéraux ayant soutenu le budget congolais, la Banque mondiale occupe chaque année la première place. Sa contribution, comparativement à celles d'autres partenaires, est très élevée.

En termes de pourcentage par rapport au budget (dépenses du budget), la Banque mondiale joue un rôle très prépondérant. Sa participation moyenne financement de dépenses est de 9,8%

#### **III. 2.2. Cadre de financement extérieur**

Le cadre de financement extérieur que la RDC puisse privilégier est celui *multilatéral* en tant qu'un Etat pauvre et fragile, recherchant la résilience de ses finances publiques pour le bien-être de la population.

Etant membre du Fonds monétaire international et la Banque mondiale, le Congo Démocratique peut profiter de toutes les opportunités lui offertes par ces bailleurs de fonds pour se tirer d'affaires.

Le pays ne joue qu'un rôle mineur dans la diplomatie multilatérale. Il est gangrené par la corruption et les pratiques qui bloquent tous les efforts pouvant favoriser l'équilibre de son budget et par conséquent son développement.

Le FMI avait suspendu sa coopération avec RDC en 2012, jugeant insuffisantes les explications du

gouvernement congolais sur un contrat minier conclu avec une compagnie américaine, domiciliée dans un paradis fiscal.<sup>11</sup> La Banque centrale du Congo confirme ce fait en d'autres termes quand elle note que « Quoi que certaines performances aient été réalisées par la partie congolaise, les trois dernières revues n'avaient pas été concluantes suite au non-respect du repère structurel relatif à la publication des contrats de partenariat entre le Gouvernement et les entreprises privées du secteur minier. Dans ce contexte, les trois derniers décaissements attendus de l'accord de financement signé entre la RDC et le FMI n'ont pas été exécutés par le FMI en raison de l'opacité qui a caractérisé les informations du secteur minier ». <sup>12</sup> Plus tard, cette institution, avec la Banque mondiale, étudieront la viabilité de la dette de la RDC et ses comptes nationaux depuis les années 93. A l'issue de cette étude, elles qualifieront le pays comme crédible et accessible aux nouveaux emprunts.

Aujourd'hui, le FMI et la Banque mondiale assistent le gouvernement dans la poursuite des réformes.

Compte tenu de la diminution drastique des ressources de l'Etat, et le gouvernement congolais sollicite un appui budgétaire auprès de ces bailleurs de fonds traditionnels. Ces derniers soulignent l'importance pour la RDC, de mettre l'accent sur la gouvernance économique, financière, et de reprendre des programmes d'accompagnement économique et financier avec eux. Reprendre les

<sup>11</sup> Groupe de la Banque mondiale, *République Démocratique du Congo*, Rapport de suivi de la situation économique et financière, Washington DC, 4<sup>e</sup> Ed. Décembre 2016, p. 3.

<sup>12</sup> Banque Centrale du Congo, Rapport annuel 2012, p. 141.

programmes avec les institutions de Bretton Woods est une bonne chose. Mais la question qui se pose est celle du système de gestion des ressources financières en République Démocratique du Congo. Bien que la RDC ait rejoint le programme de l'initiative de transparence des industries extractives qui exige la publication de la propriété effective des compagnies pétrolières, gazeuses et minières ; une récente évaluation indique qu'il existe des défis de taille pour se procurer ces publications. Ce fait est dû à l'absence d'exigences légales pour que les compagnies extractives publient les noms de leurs propriétaires effectifs.<sup>13</sup> La corruption, la confiscation du pouvoir par les dirigeants ainsi que la fraude fiscale, affaiblissent le cadre de coopération des Institutions de Bretton Woods avec la RDC. Le groupe des experts de la Banque mondiale ayant mené des enquêtes à ce sujet signalent que « le salaire de base légalement approuvé des parlementaires en RDC correspond 150 à 200 fois le PIB par habitant (70 fois au Nigéria, 20 fois au Rwanda et 3 fois aux Etats-Unis). En outre, une multitude d'exonérations affaiblit le système fiscal.<sup>14</sup> En 2015, le pays était classé 147<sup>e</sup> sur un total de 167 pays évalués par l'indice de perception de la corruption de Transparency International. Il a obtenu un score de 22 sur une échelle allant de 0 (très corrompu) à 100 (très peu corrompu).<sup>15</sup> Malgré cet état de chose, le nouveau pouvoir issu des élections de décembre 2018 a tout fait pour relancer la coopération avec le FMI et la Banque mondiale.

<sup>13</sup> Banque Mondiale, *Op. Cit.*, p. 4.

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> Banque Mondiale, Indicateurs du développement dans le monde (base de données), Washington DC, 2015, p. 48

internet. [http ; data. Worldbank. Org/data-catalog/wold-develoment-indicators.](http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators)

En 2019, la RDC a contracté huit nouveaux emprunts d'un impôt global de 1.189,9 millions de USD, dont 368,41 millions de dollars du FMI. Ces emprunts concessionnels appuyant le budget du pays afin de compenser son déséquilibre. Ce prêt lui fut accordé dans le cadre de l'Accord ad-référendum sur l'assistance au titre de la facilité de crédit rapide. Et a été signé le 24 décembre 2019.<sup>16</sup> En 2020, le FMI avait approuvé un décaissement de 363,27 milliards de dollars en faveur de la RDC, pour aider le pays à satisfaire les besoins de financements de la balance des paiements découlent de la pandémie de Covid-19.<sup>17</sup> Par ailleurs, l'année suivante, le premier décaissement de 217 milliards de dollars de cette nouvelle facilité de crédit devrait permettre à la RDC de faire face aux besoins de sa balance des paiements et soutenir les réformes. Ces dernières ont pour rôle :

- Maintenir la stabilité macroéconomique ;
- Accroître la marge de manœuvre budgétaire ;
- Garantir la viabilité de la dette et :

Promouvoir une croissance économique durable menée par le secteur privé.<sup>18</sup> Un fait remarquable pour ce financement est que, bien que la 1<sup>ère</sup> tranche (217 milliards de USD) de cette FEC ait été libérée, le décaissement des autres tranches (sur 1,5 milliards USD) dépendront de l'application du

<sup>16</sup> Banque centrale du Congo du Congo, *Rapport annuels 2019*, p. 110.

<sup>17</sup> Banque Mondiale, *République Démocratique du Congo*, Communiqué de presse, Washington DC, n° 20/182, p. 1

<sup>18</sup> Jeune Afrique, FMI-République Démocratique du Congo, Novembre 2020 Internet. Jeune Afrique. [Com./1204588/économie/fini-rdc-feu-vert-pour - un financement de 1,5 milliard-de-dollars.](http://Com./1204588/économie/fini-rdc-feu-vert-pour-un-financement-de-1,5-milliard-de-dollars) Consulté le 15 mai 2021 à 16H00.

programme de réformes. Le manque de réforme empêche le pays d'accroître la marge de manœuvre budgétaire et accentue les besoins de financement

du budget, comme nous le remarquons avec le tableau V ci-après.

### Tableau V. Besoins de financement (en milliards de CDF)

Les besoins de financement signifient ; les dépenses publiques auxquelles l'Etat n'a pas pu faire face.

Normalement l'Etat, dans ses attributs de providence, est convié à les couvrir pour répondre aux besoins de sa population.

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Besoins de financement</b>	438,5	- 104,8	- 52,5	- 216,2	- 479,1	39,5	- 123,1	- 643,93	- 818,7

Source, nous-mêmes, à partir de données de rapports de la BCC (2012-2020). La moyenne de besoins de financement est de -217,8 milliards de CDF.

#### Commentaire du tableau V

De 2012 à 2020, les besoins de financement sont énormes et non satisfaits. En moyenne, ils représentent 217,8 milliards de CDF. L'Etat Congolais n'a pas su répondre aux préoccupations budgétaires pour satisfaire les besoins de financement. Car son budget est déséquilibré. En République Démocratique du Congo, le niveau de vie de la population est très prononcée dans une large proportion, au regard des objectifs du millénaire pour le développement. La Banque mondiale s'inquiète à ce sujet et signale que « la pauvreté reste très répandue en RDC : le pays se situe au troisième rang mondial pour le nombre de pauvres et la situation s'est encore aggravée à la suite de la pandémie de covid-19. Selon les estimations, 73% de sa population, soit 60 millions de personnes, vivaient avec moins de 1,90 dollar par jour en 2018 (niveau fixé comme seuil de pauvreté international). Ainsi, près d'une personne sur six en situation d'extrême pauvreté en Afrique subsaharienne vit en RDC ».<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Banque Mondiale, *la Banque mondiale en*

#### 2.3.1. Contraintes du système de Bretton Woods

Le financement extérieur du budget congolais se négocie et se réalise habituellement par le biais des institutions de Bretton Woods : à savoir la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Ce financement obéit à une logique de puissance que revêtent ces Institutions internationales.

Alex Macleod et O'Meara qualifient ce système de Bretton Woods de « Translation négociée du pouvoir de la puissance hégémonique dans un régime de contrôle... le système de Bretton Woods c'est aussi la résultante d'une conjonction beaucoup plus complexe de facteurs sociaux, économiques et politiques durant une période spécifique ».<sup>20</sup>

Le financement extérieur s'accompagne de contrainte. Les interventions financières de la Banque mondiale et le FMI dans les dépenses publiques de la RDC, bien que salutaires ; ne sont pas indolores. Elles sont toutes fois accompagnées des contraintes qui tirent leur source du rôle que

*République Démocratique du Congo*, Communiqué de presse, Washington DC, Africa can, 28 avril 2021. p. 3.

<sup>20</sup> Macleod, A. et O'Meara, D. *Op. Cit.*, p. 352.

jouent ces institutions financières internationales, dans les économies faibles.

La BM et le FMI agissent dans la logique du capitalisme mondial appuyé aujourd'hui par la mondialisation.<sup>21</sup> Le FMI tout comme la Banque mondiale, constituent le de Bretton Woods qui est la mondialisation de finance.<sup>22</sup>

C'est pourquoi certains spécialistes en relations internationales néanmoins, pensent que « la mondialisation dépossède pour une bonne part, l'Etat de son pouvoir d'objection de la réalité mondiale. Le système de Bretton Woods a permis la création de marchés financiers transnationaux non soumis aux régulations étatiques. Ce système mine le fonctionnement des contrôles de change et réduit la capacité des Etats nationaux à réguler leurs devises respectives ».<sup>23</sup>

Pour mémoire, la République Démocratique du Congo a adhéré au FMI le 28 septembre 1963, au régime de l'article 8. Par la suite, dans la décennie 80, le FMI a commencé à imposer aux pays en difficulté, des programmes d'ajustement structurel ; des politiques budgétaires restrictives, l'ouverture des frontières, le respect de la concurrence, la flexibilité du marché d'austérité proposées ou imposées par le FMI aux pays confrontés aux déséquilibres budgétaires furent improductives. Ces politiques ont pu seulement radicaliser cette institution dans sa position d'acteur hégémonique. Vu ces politiques restrictives, la RDC ; acteur financièrement et économiquement faible, subit des contraintes qui répondent à la règle d'asymétrie de puissances. C'est dans ce sens que Jean Claude Vérez met en lumière les critiques formulées contre la Banque mondiale quand il note que « d'autres

critiques portent sur la philosophie des programmes de la Banque destinés à promouvoir l'économie de marché certes, mais dans une conception libérale voire néolibérale ».<sup>24</sup>

Aujourd'hui le FMI en tant qu'acteur des relations internationales, est la pièce maîtresse de la globalisation financière, quoi que concurrencée par les banques chinoises. Cette globalisation est caractérisée par une circulation massive des capitaux et un crédit bancaire international expansif. Le financement en liquide au pays nécessiteux n'est plus du ressort de la politique monétaire américaine, mais des financement privés... le contrôle des mouvements de préalable dirigé par les gouvernements, devient moins en cadré et plus imprévisible. La globalisation a donc changé les règles et les effets de contagion sont possibles.<sup>25</sup>

Au-delà de ces contingences, le FMI entraîne encore certains soubresauts. Vérez signal à ce sujet que : « ... il manque de transparence ; qu'il facilite la prépondérance des Etats-Unis ; avec lui, il y a dissymétrie Nord-sud ; qu'il a un système de vote fondé sur le poids économique de chacun des Etats membres ; que le FMI et la Banque mondiale sont dominés, sinon manipulés par les Etats-Unis ».<sup>26</sup>

Ces critiques formulées à l'endroit du FMI, le sont également pour la Banque mondiale. En principe, le FMI, de même que la Banque mondiale sont des acteurs légitimes de relations internationales. Ils le sont de par le rôle qu'ils jouent dans la finance internationale sur le plan mondial, ciblé sur les économies des Etats. Macleod et O'Meara le confirment quand il note : « De façon générale, un acteur international peut être défini comme un individu, un groupe, une classe, une institution, un

<sup>21</sup> *Idem*, p. 353.

<sup>22</sup> *Ibidem.*, p. 130.

<sup>23</sup> Vérez, J.C., *Op.Cit.*, p. 40.

<sup>24</sup> Vérez, J.C. *Op.Cit.*, p. 40

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> *Ibidem*

Etat ou une organisation, dont on peut affirmer qu'il exerce une action internationale au sein du système international ou mondial ». <sup>27</sup> En République Démocratique du Congo, ces institutions y exercent leurs actions en tant que bailleurs de fonds traditionnels, mais dans la logique du principe des intérêts des Etats. Ces derniers en relations Internationales sont « des monstres froids, très froids. Ils n'ont ni amis ni ennemis. Ils n'ont que des intérêts ». <sup>28</sup>

D'une façon claire, le financement extérieur pour l'équilibre d'un budget de l'Etat par le FMI et la Banque mondiale, est toujours accompagné de certaines contraintes dont on ne peut ignorer les implications

Il y a certes des difficultés à maintenir la soutenabilité des finances publiques ; puisque l'ajustement du solde budgétaire reste toujours insuffisant. Mais l'on pourrait renverser cette tendance si au niveau interne, le gouvernement résiste aux pressions d'augmentation des exonérations. Ces dernières réduisent une assiette fiscale déjà modeste. La gouvernance gouvernementale pourrait également introduire une procédure de liquidation différée de la TVA perçu à l'importation pour les grands exploitants miniers. Il n'y a pas de mal si l'on renforçait la collaboration entre le cadre déjà existant DGI-DGRAD, afin de diligenter les contrôles fiscaux auprès de redevables. Construire un cadre macro-budgétaire crédible nécessiterait l'adoption d'une règle budgétaire qui amènerait la stabilité macro-budgétaire. Jusqu'à ce jour l'IGF est là et joue ce rôle. Mais les animateurs de cette structure sont insuffisants du point de vue numérique et de l'étendue du pays. En outre, ils

doivent être financièrement encouragés par l'Etat afin qu'ils ne faillent tomber eux aussi dans les travers de la corruption. L'amélioration de la gouvernance et la lutte contre la corruption seraient essentielles, avec un accent continu sur la gestion des finances publiques et sur la lutte contre le blanchiment d'argent. Lutter contre la corruption, c'est aussi donner à l'IGF et la cour de comptes, la capacité d'exercer leurs fonctions en toute indépendance et de considérer leurs propositions de sanctions. Cela permettrait d'améliorer de plus le climat des affaires et d'attirer les investissements publics, privés pour favoriser une croissance économique forte et inclusive.

**Les choix de bonnes règles budgétaires** peuvent figurer parmi les bonnes précautions. L'application efficace de bonnes règles permettent la productivité des recettes internes. Ce qui est une bonne chose pouvant empêcher la vocation de l'emprunt extérieur.

La promotion d'une règle budgétaire servirait à consolider la stabilité acquise et de fournir un point d'ancrage à la politique budgétaire, avec objectif ultime ; la construction de la résilience macro-budgétaire. Les spécialistes de finances publiques avouent que le choix de la "bonne règle" n'est pas évident. Toute fois une règle budgétaire bien conçue peut renforcer l'équilibre budgétaire. En ce sens elle aura un objectif de revenus minimum pour accroître les recettes fiscales et un objectif de préservation de l'équilibre budgétaire basé sur un solde primaire structurel.

Tous ces défis font partie des problèmes de finances publiques congolaises que la section suivante tente de résoudre.

- 1) La politique nationale de dépenses publiques doit permettre l'objectif de la croissance durable de gestion de

<sup>27</sup> Macléod, A. et O'Meara, D., *Op. Cit.*, p. 34-130

<sup>28</sup> Collard, D., *les Relations Internationales*, Paris, 1<sup>ère</sup> Ed. Dunod 1980. p. 46.

l'instabilité externe et réduction de la pauvreté du DSCR. Les questions clés préalables portent sur la place du secteur privé, sur les raisons et les modalités des interventions publiques.

- 2) Le cadre macroéconomique fait du CDMT une contrainte sur le total des ressources qui pourront être dépensées et ces dernières doivent être réellement exhaustives.
- 3) Les programmes sectoriels sont établis sur la base d'un cadre logique planification par objectif et d'une analyse coût-efficacité.
- 4) Les pays qui utilisent le CDMT, le jugent approprié pour allouer le budget total entre les principaux secteurs et sous-secteurs grâce à une approche du bas vers le haut.
- 5) Le CDMT ne remplace pas la budgétisation annuelle : les services soumettent des estimations budgétaires conformes aux montants alloués dans le cadre des CDMT.
- 6) Les responsables doivent prévoir des mécanismes pour le cas où les engagements ne peuvent vraiment pas être respectés, une capacité à assurer le respect des nouvelles règles et procédures, une capacité à suivre les résultats.

Du fait que l'exécution de dépenses publiques pose régulièrement le problème de gestion des finances publiques et des chaînes de dépenses, le DCMT peut permettre d'améliorer tout le système. Il permettra une organisation des dépenses publiques à moyen terme ; surtout qu'il s'agit de l'équilibre budgétaire par l'emprunt dont le remboursement s'étale sur le moyen terme. Malcolm et Evans (2003) fournissent de leur part des éléments positifs de

l'application du CDMT dans un pays fragile comme la R.D. Congo : « l'approche CDMT peut stimuler une amélioration des éléments essentiels du budget :

- Les facteurs qui influencent positivement la mise en œuvre du processus CDMT sont nombreux. Nous pouvons citer entre autres un leadership fort du ministère des finances, des progrès enregistrés en matière de stabilité macroéconomique et fiscale, l'existence des éléments de base (stabilité fiscale, contrôle des dépenses pendant l'exécution du budget, production fiable et régulière de l'information financière) ;

Un système de gestion des finances publiques intégré et l'implication forte des parties prenantes ;

- Une caractéristique clé de succès des CDMT est l'existence d'un calendrier clair du budget qui prévoit le temps suffisant pour la phase de planification stratégique ainsi que pour la préparation des estimations du budget détaillé ;
- A travers la mise en place de la contrainte d'un budget réaliste et d'un engagement politique effectif, le processus CDMT légitime les choix politiques, en mettant à plus grande crédibilité du financement ;
- En contribuant à plus d'une grande prévisibilité des politiques et des financements, un CDMT peut fournir les bases d'une démarche de qualité dans la mise en œuvre du budget ».<sup>29</sup>

Néanmoins, le CDMT peut également avoir aussi certaines limites. La tâche de la stabilité et durabilité des ressources fiscales n'incombe pas au CDMT. Il appartient à l'autorité politique (via les

<sup>29</sup> Malcom et Evans, cités par Mwanja, W.K.J., *Op. Cit.* p. 176.

structures compétentes) de surveiller et canaliser toutes les ressources afin de les consolider selon les prévisions établies. Car ces ressources sont fonction de la fiabilité et du réalisme des agrégats dépendant des contraintes macro-financières externes.

Ce paragraphe décrit brièvement la viabilité de la RDC à être éligible comme demandeur de prêt auprès des Institutions de Bretton Woods. En réalité, pour bénéficier un quelconque prêt auprès de ces Institutions, il est nécessaire d'être un "Etat viable", et capable de rembourser l'emprunt. A ces conditions, les indicateurs macroéconomiques et financiers doivent être jugés favorables à l'emprunt. Le financement extérieur du budget de la RDC pose aussi le problème de son remboursement, c'est-à-dire le problème lié à la viabilité de la dette (que nous élidons d'aborder dans cette analyse). Depuis 2012, la Banque mondiale ainsi que le FMI se sont penchés sur l'analyse de viabilité de la dette (AVD) de la République Démocratique du Congo. L'AVD de 2012 a conduit ces institutions à la révision de séries de PIB, à la suite du passage au système des comptes nationaux de 1993 (SCN 93). A l'issue de cette AVD, les comptes nationaux ont été recalculés à partir de 1987 en prenant comme base 2005. Le FMI et la BM ont adopté simultanément le SCN 93. Ceci a abouti à une révision en hausse du PIB nominal de quelque 60 % la réévaluation du PIB est largement imputable à la consommation et à l'investissement du secteur privé. Les données d'exportations et d'importations n'ont pas été révisées en hausse puisque des estimations des échanges parallèle les figuraient déjà dans les chiffres de la balance des paiements.<sup>30</sup> Une bonne nouvelle est que, « depuis la mandature 2012-2016, l'exposition de la RDC à la dette, aux risques est

limitée. Puisque depuis l'AVD de 2012, la révision des séries de PIB par le FMI, à la suite du passage au système de comptes nationaux de 1993 a eu une incidence positive sur la ratio dette/PIB ».<sup>31</sup> Cette AVD a rendu la RDC crédible et lui permet de contracter un emprunt auprès de la Banque mondiale et du FMI. L'essentiel du problème étant la mise en application d'une politique budgétaire capable de gérer cet emprunt pour son orientation au financement des projets créateurs des revenus. Ce qui pourrait outre mesure, faciliter le remboursement de cet emprunt.

La gestion budgétaire par le CDMT, nous a effectivement encouragé et a ouvert une brèche d'un projet de société que nous présentons dans les dernières lignes qui suivent.

## CONCLUSION

L'analyse empirique, nous a permis de vérifier nos hypothèses par la méthode d'analyse du contenu et de l'approche statistique. A ce niveau, notre recherche a prouvé que le budget de l'Etat congolais devrait être équilibré par la taxe sur la valeur ajoutée pour que le pays puisse résoudre les problèmes de développement. Cet impôt créé à cette fin, n'a pas pu jouer son rôle. Par suite de sa productivité maximale de très faible niveau due à la mauvaise gouvernance, de la fraude et l'évasion fiscale, de la corruption et de la mégestion de recettes de l'Etat à tous les niveaux ; il y a nécessité d'un équilibre compensatoire. Cet équilibre peut provenir d'un schéma envisageable : le financement extérieur auprès de la Banque mondiale et Fonds monétaire international. Il s'agit en réalité de l'emprunt extérieur ; pouvant maintenir l'équilibre budgétaire en RDC. Dans ce chapitre, nous avons remarqué que sans appui financier des Institutions

<sup>30</sup> Fonds Monétaire International, Rapport annuel sur la RDC Washington DC, Mai 2014, p. 3

<sup>31</sup> Fonds Monétaire International, Rapport annuel sur la RDC, Washington DC, 2016, p. 2.

de Bretton Woods, aux dépenses du budget congolais, la situation des dépenses publiques serait davantage catastrophique. Toutefois, il y a moyen de revenir à l'équilibre budgétaire par l'emprunt extérieur, géré par une bonne gouvernance. Car l'emprunt extérieur a aussi des contraintes et des implications sur l'Etat congolais. C'est pourquoi les décideurs de la politique budgétaire sont conviés à réajuster les dépenses publiques et relever la production de recettes internes. Ils peuvent recourir à l'emprunt extérieur pour la circonstance, l'injecter au processus de la production tout en tenant compte des implications de cet emprunt.

Nous avons insisté sur les piliers de l'équilibre durable et indépendant des Institutions de Bretton Woods. Ces piliers sont :

- L'emprunt extérieur mesuré ;
- La bonne gouvernance axée sur une politique budgétaire. Cette dernière centrée sur le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) ;
- Un bon climat d'affaires à laquelle l'Etat doit assurer la paix sur toute l'étendue du territoire national.

L'analyse, mettent en opposition les concepts théoriques des financiers classiques à celles de modernes finit par accepter que par un *déficit systématique*, nous pouvons rétablir l'équilibre budgétaire en République Démocratique du Congo. Pour que cet équilibre soit dynamique et durable, le budget national pourrait afficher un certain profit :

- un budget de l'Etat annuel de 90 milliards de USD ;
- un PIB annuel par habitant de 1,20 milliards de USD ;
- un IDH/habitant de 0,750 ;

- un solde budgétaire annuel positif, de plus de 10 milliards de USD.

Les résultats de cette recherche prouvent que l'équilibre budgétaire passerait par le respect d'une procédure à trois volets :

- Recourir au déficit systématique nécessitant un emprunt extérieur de moyen terme ;
- Investir judicieusement les ressources disponibles (de l'emprunt) dans les secteurs producteurs de revenus afin de réduire la pauvreté ;
- Appliquer une politique de gestion budgétaire axée sur le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) en ce qui concerne les dépenses, tout en veillant sur la production et la maximisation de recettes publiques.

Pour y parvenir, le pouvoir public pourrait prendre l'option de négocier l'emprunt extérieur aux conditions privilégiées à l'avantage de la République Démocratique du Congo, et penser au remboursement de cet emprunt dans le délai requis. L'analyse a démontré, en outre, que le soutien de donateurs extérieurs n'est toujours pas indolore. Il s'inscrit dans la logique des acteurs puissants sur les faibles politiquement et financièrement. C'est naturellement la logique du libéralisme économique basée sur la recherche permanente du profit. Sur ce, il appartiendrait à la République Démocratique du Congo, de fournir d'énormes efforts dans la gouvernance de ses finances publiques et éviter les recours récurrents habituels à l'emprunt extérieur. L'Etat congolais est en mesure de créer des richesses au niveau interne et devenir une puissance économique et financière dans le concert des nations. Dans l'entre-temps, étant un Etat financièrement faible, il lui appartient de procéder

par une politique budgétaire prudentielle, au moment qu'il sera question de négocier les projets budgétaires d'investissement, avec les Institutions de Bretton Woods. Le gouvernement pourrait rationaliser les dépenses publiques afin de créer un espace pour les investisseurs dans l'éducation et dans la santé, afin de permettre une stratégie budgétaire plus équilibrée, qui prenne en charge à la fois l'accumulation de capital physique et l'ajustement de l'efficacité et de l'efficacités des dépenses publiques. L'ajustement des dépenses publiques devrait dans les secteurs jugés prioritaires, c'est-à-dire, de développement pour le bien-être social. Bien que l'ajustement des allocations budgétaires au niveau global puisse réaliser davantage de ressources pour les secteurs sociaux prioritaires, il faudrait les suivre avec des améliorations dans l'efficacité et la façon dont les ressources sont utilisées dans les secteurs pour réaliser plus d'optimisation des ressources. L'équilibre budgétaire concret dans les circonstances actuelles, a besoin d'un financement extérieur, géré avec prudence, dans un climat de paix qui tiendra compte de la vulnérabilité du pays. Réussir l'équilibre budgétaire compensatoire, par le financement extérieur exige une combinaison orthodoxe de politiques budgétaires conjoncturelles. La réduction de la vulnérabilité de nos finances publiques exige à la fois une très grande discipline à tous les niveaux institutionnels, ainsi qu'une politique souple et prudente avec les Institutions de Bretton Woods en matière d'emprunt extérieur.

---

★ La Taxe Sur La Valeur Ajoutée (Tva) Et Financement Extérieur Du Budget De La République  
Démocratique Du Congo Par Les Institutions De Bretton Woods.  
\*

Received 17 October 2022; Accepted 4 November 2022  
Available online 13 November 2022