



Mémoire
Présenté par
BATAMBA BALEMBU,
Antoine

**UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP
DE DAKAR
FACULTE DES SCIENCES
ECONOMIQUES ET DE GESTION**

**Corruption, gestion des finances publiques et
perspectives économiques en République
démocratique du Congo**

ANNEE ACADEMIQUE

Décembre 2009

17 JAN. 2011

1

02.04.02

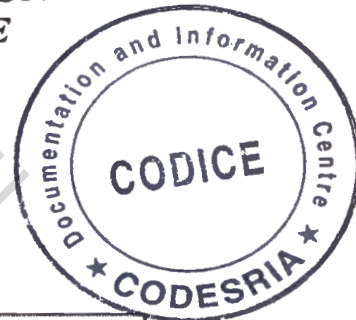
BAT

14990

UNIVERSITE DE KINSHASA



**FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES ET DE GESTION
PROGRAMME DE TROISIEME CYCLE/DEA ECONOMIE
BP 832 KINSHASA**



**CORRUPTION, GESTION DES FINANCES
PUBLIQUES ET PERSPECTIVES
ECONOMIQUES EN REPUBLIQUE
DEMOCRATIQUE DU CONGO**



Antoine BATAMBA BALEMBU

**Mémoire Présenté et soutenu en vue de l'Obtention du titre de Diplôme
d'Etudes Approfondies en Sciences Economiques
Orientation: Economie Publique & Développement**

Encadreurs :

- **Professeur BONGOY MPEKESA Yvon: Promoteur**
- **Professeur MUBAKE MUMEME Michel : Co-Promoteur**
- **Professeur MVUDI MATINGU Séraphin: Co-Promoteur**

Décembre 2009

EPIGRAPHE

« La justice grandit une nation » (Proverbes. 14, 34)

« Celui de nos problèmes qui m'inquiète le plus, c'est celui de la décadence morale qui affecte nos pays. Je pense au problème de la prévarication, de la corruption, à l'absence du sens du devoir, à la malhonnêteté et autres vices de cette nature »

SHERU SHAGARI, Président Nigérian, 1982.

La restauration de la Nation par la lutte contre la corruption

« Tout le monde se plaint : ...le Congolais fait l'expérience de l'abandon de l'Etat... la corruption affaiblit l'autorité de l'Etat ;... parmi les déformations du système démocratique, la corruption politique est une des plus graves car elle trahit à la fois les principes de la morale et les normes de la justice sociale : des enrichissements malhonnêtes au sein d'une population appauvrie ! Et La responsabilité du Gouvernement dans cette situation est engagée »

« ...Notre engagement pour un avenir prospère et heureux implique un changement de notre échelle de valeurs. ... opérons des choix judicieux et courageux : le choix de revenir au sens de l'Etat et du bien commun ; le choix de la justice sociale et de la lutte contre la corruption ; le choix de la formation du peuple. Prenons un nouvel élan. »

Extrait du Message de la Conférence Episcopale Nationale du Congo (CENCO)

Du 13 juillet 2009

EPIGRAPHE

« La justice grandit une nation » (Proverbes. 14, 34)

« Celui de nos problèmes qui m'inquiète le plus, c'est celui de la décadence morale qui affecte nos pays. Je pense au problème de la prévarication, de la corruption, à l'absence du sens du devoir, à la malhonnêteté et autres vices de cette nature »

SHERU SHAGARI, Président Nigérian, 1982.

La restauration de la Nation par la lutte contre la corruption

« Tout le monde se plaint : ...le Congolais fait l'expérience de l'abandon de l'Etat... la corruption affaiblit l'autorité de l'Etat ;... parmi les déformations du système démocratique, la corruption politique est une des plus graves car elle trahit à la fois les principes de la morale et les normes de la justice sociale : des enrichissements malhonnêtes au sein d'une population appauvrie ! Et La responsabilité du Gouvernement dans cette situation est engagée »

« ...Notre engagement pour un avenir prospère et heureux implique un changement de notre échelle de valeurs. ... opérons des choix judicieux et courageux : le choix de revenir au sens de l'Etat et du bien commun ; le choix de la justice sociale et de la lutte contre la corruption ; le choix de la formation du peuple. Prenons un nouvel élan. »

Extrait du Message de la Conférence Episcopale Nationale du Congo (CENCO)

Du 13 juillet 2009

DEDICACE

A mon épouse Passy NSUNDA TONDO,

L'aboutissement de cette première étape de recherche doctorale est le fruit de ton amour, ton soutien et ton encadrement de tous les jours.

Puisse l'Eternel te fortifier davantage pour te permettre d'exceller dans ces domaines !

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

REMERCIEMENTS

Qu'il nous soit permis d'exprimer nos sentiments de profonde gratitude à tous ceux qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de cette réflexion, considérée à juste titre comme la première phase de nos recherches doctorales.

Nous pensons en premier lieu aux Professeurs BONGOY MPEKESA Yvon, MUBAKE MUMEME Michel et MVUDI MATINGU Séraphin pour l'intérêt particulier qu'ils accordent à notre promotion sur le plan scientifique et surtout à notre recherche. Leurs remarques et observations pertinentes, leurs conseils précieux ainsi que leurs critiques constructives nous ont constamment aidé à améliorer le fonds et la forme de notre réflexion.

Nous voudrions profiter de l'occasion pour remercier également les Professeurs LUTUTALA Bernard, KIBANDA MATUNGILA, BAKAFWA KWASHIKONA et BOFOYA KOMBA Beaujolais, BAZA LUEMBA, MUSA MUNDEDI et KAMIAANTAKO MIYAMUENI pour avoir accepté de contribuer, par leurs remarques à l'amélioration du contenu de cette réflexion ainsi que pour leur encouragement à la réalisation de ce travail.

Que tous les Professeurs de la Faculté, en particulier, ceux impliqués dans le Programme de DEA, trouvent ici l'expression de nos sincères remerciements.

Dans le même registre, nous tenons à remercier Nono MASIKINI pour sa grande contribution dans l'appréhension des aspects juridiques ainsi que Gary MAKUKILA et Fathou YIZILA, en leur qualité d'enquêteurs.

C'est aussi l'occasion pour nous de penser à tous nos collègues pour leur soutien dans ces moments très particuliers de notre parcours scientifique. Que Aimé LUNGELA, Jules BISILWALA, Godé SINZIDI, Dieudonné SASSE, Joël MUNKENI, Alain BAZA, Sébastien TSHIBUNGU, Emma KASSONGO, Emmanuel MUKUNIDI, Mabise NSELE, Remy BOLITO, Didier MASALU, Abdallah AMICI, Alain LUNGUNGU, Claudine KABANGA, Jean-Paul KONDE KONDE, Henry GERENDAWELE, Emilien WABENO, Moïse ASANI, Léopold PONGO, Blaise NLEMFU, Jean-Louis BISANGILWA, William PAMBU, William BOLIMA, Placide MAYIMBI, ALI KYAMICI et Philomène BAKOKEKA trouvent ici l'expression de notre gratitude.

Nous nous faisons l'agréable devoir de remercier le Professeur BASOSILA Norbert, actuel Directeur Général de l'ISTM-KIN et le CT WENGA David, Administrateur du Budget Honoraire de l'ISTM-KIN pour la marque de confiance qu'ils ont manifestée à notre modeste personne en nous associant à leur vision de « bâtisseurs de l'ISTM-KIN ».

Que toute la Famille de l'ISTM-KIN et, particulièrement les Membres du Comité de Gestion ainsi que les Membres du Cabinet du Comité de Gestion, acceptent nos remerciements pour nous avoir accompagné pendant ces moments difficiles.

Nous n'oublierons d'associer les membres de la Cellule de Gestion des Frais d'Etudes de l'Université de Kinshasa pour leur appui, encadrement et surtout de

convivialité qui ont été d'un grand apport moral pour la réalisation de cette réflexion. Nous pensons particulièrement aux Prof MAYOLA, Prof KITOMBOLE, Maman EMPADIMA, CT KABONGO, Ass. MASUMBUKO Simon, Maman BUJURUENDA et CT KINGWAYA Zoro.

Nous tenons à remercier de manière particulière nos parents : Papa Georges TAMBOLA et Maman Marcelline DONDO pour leur grand encouragement à notre entreprise. Que Tantine Anne MATSHI et Maman Monique MPUTU trouvent ici l'expression de notre profonde gratitude.

Nous pensons également à nos frères, sœurs et cousins : Scola TAMBOLA, Justin TAMBOLA, Louis BOLIANI, Bienvenue TAMBOLA, Benjamin TAMBOLA, Bibiche LOFEMBA, Christian LOFEMBA, Emmanuel LOFEMBA, Dieudonné LIASA, Mimi MBAMBO, Jacques LITALE, Jean-Yves BATITEA, Yanick KIKWAMA, ...

Dans le même registre, nous sommes redevable aux familles DARUWEZI, AMICI KALOMBOLA, BAYOMBE, BAMUMBO, DONDO, KAMONI, BONGELI, MPUTU, TONDO, MAKELA, KITENGE N'LAYI, LUNGELA, LOOTA (BUUTE), LUNGUMBA, BONZE, KIYONGE, TONI TALA, KONDAS, MVUKI et IT OMBOLA.

Enfin, nous exprimons nos sentiments de profonde gratitude à l'égard de Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique, CODESRIA en sigle, pour le soutien financier qu'il nous accordé, sans lequel les différentes étapes de cette réflexion seraient très laborieuses.

Antoine BATAMBA BALEMBU

INTRODUCTION

I. PROBLEMATIQUE

Le regain d'intérêt pour le rôle de l'Etat dans le développement et l'appréciation de ce rôle constituent l'un des changements majeurs intervenus dans les milieux intellectuels au cours de ces dix dernières années¹. Après avoir mis l'accent pendant longtemps sur le processus de désengagement de l'Etat et sur le retrait des gouvernements de la sphère productive (c'est-à-dire des marchés privés) notamment à la suite des résultats mitigés, voire de l'échec, mieux de l'insuffisance du libéralisme économique, les analyses sont actuellement concentrées sur la bonne gouvernance impliquant entre autres la lutte contre la corruption.

A ce sujet, précise FOIRRY (Jean-Pierre)², les analyses menées dans les années 80, centrées sur le mouvement de désengagement de l'Etat à travers le processus de déréglementation, privatisation et décentralisation), avaient certes le mérite de réfléchir sur le niveau d'Etat satisfaisant entre l'Etat minimal (se contentant d'assurer le cadre légal et réglementaire des marchés) et l'Etat maximal (producteur des biens privés). Cependant, elles étaient fondées sur les hypothèses naïves de bienveillance des agents publics et de perfection de l'information. Suite à l'abandon de ces deux hypothèses, les recherches sont actuellement orientées vers l'analyse des conditions de réussite de la décentralisation des décisions publiques.

Dans cette perspective, elles abordent notamment les questions relatives à « l'économie de corruption » en vue « de comprendre pourquoi les acteurs de la vie économique se contentent souvent de solutions non optimales ».

¹ FUKOYAMA (Francis), "State-Building : Governance and World Order in the 21st Century", cité par Transparency International, Rapport Mondial sur la Corruption 2005, Thème special : Corruption dans le secteur de reconstruction d'après-guerre, Paris, OECONOMICA , 2005.

² FOIRY (Jean-Pierre), Analyse économique des décisions publiques, LES FONDAMENTAUX, Ed. HACHETTE LIVRE, Paris, 1997, p.8

Ainsi, depuis la moitié de la décennie 1990-2000, la bonne gouvernance est devenue le credo des institutions de Breton Wood à telle enseigne que certaines interventions de ces institutions financières en faveur des pays en développement sont conditionnées par les performances dans ce domaine.

Fortes des enseignements selon lesquels « les marchés libres ne sont pas autorégulateurs mais le fonctionnement efficace des marchés libres présuppose l'existence des gouvernements capables d'appliquer la loi, de statuer sur les litiges et d'établir des droits de propriété comme base d'investissements à long terme et de la croissance d'une part, et même que la réussite des programmes de privatisation requiert l'intervention des agences publiques capables d'évaluer et de vendre les entreprises d'Etat au plus offrant dans une transaction transparente et exempte de toute corruption »³, les analyses sur les décisions publiques, principalement menées dans les pays en développement, influencées notamment par les campagnes de la Transparency International, ont pris conscience du rôle et de l'importance de la gouvernance dans les performances économiques et sociales des gouvernements.

Ce changement d'attitude a permis de mettre en évidence les effets néfastes liés à la mauvaise gouvernance en général, et à la corruption en particulier.

A cet effet, nombre d'études démontrent à ce jour que les différentes formes de corruption ont des répercussions négatives sur le plan tant moral, économique que de la gestion globale de la société : « non seulement, la corruption constitue un abus de pouvoir pour des intérêts privés et, en tant que tel, représente une menace réelle de rupture de contrat de confiance entre les gouvernants et les gouvernés, mais également et surtout, elle entraîne, dans la plupart des cas, l'inefficacité des services publics en terme de la faiblesse de mobilisation des ressources publiques, du gaspillage des ressources collectives, des décisions irrationnelles dans certains domaines tels celui de la justice où les décisions prises en délibéré sont souvent sujettes à des contestations »⁴.

³ FOIRY (Jean-Pierre), op. cit, p.8

⁴ BATAMBA (BALEMBU Antoine), Interaction entre corruption et pauvreté en RDC : cas des conducteurs des taxis et taxis-bus et des Agents des Régies Financières, Kinshasa, Observatoire du Développement Humain et Social, Presses Universités de Kinshasa, juillet 2007, p.4.

Etant donné que la corruption engendre la pauvreté et hypothèque l'avenir des nations, elle intéresse au plus haut point les gouvernements dont bon nombre se proposent de la combattre et ce, en élaborant et en mettant en œuvre des stratégies anti-corruption.

La RDC n'est pas en reste dans ce domaine. En effet, conscients des méfaits de la corruption sur la vie tant économique, sociale que politique de leur nation, les Congolais se sont engagés à lutter contre cette gangrène. Ils ont déjà manifesté plusieurs signes dans cette direction, notamment par (i) la mise en place d'une Commission d'Ethique et de Lutte contre la Corruption qui figurait parmi les Institutions d'appui aux Institutions Politiques de la Transition, (ii) l'adhésion du pays à l'Initiative de la Transparence dans la gestion des Ressources générées par les Industries Extractives « I.T.I.E. », (iii) la création de l'Observatoire du Corps d'Ethique Publique « OCEP », (iv) la réforme de la magistrature, (v) la signature des conventions internationales en rapport avec la lutte contre la corruption, (vi) la multiplication des campagnes de sensibilisation de la population contre les antivaleurs dont la corruption, etc.

En dépit de cette panoplie de mesures, le phénomène ne fait que s'amplifier au regard de sa généralisation, voire de sa banalisation dans la vie quotidienne dans la société congolaise. A cet effet d'ailleurs, le Rapport d'une étude sur le Service National d'Intégrité du pays, réalisée par Transparency International⁵, révèle que « le phénomène de corruption en RDC a atteint un niveau systémique qui mérite non seulement une identification secteur par secteur ou acteur par acteur, mais aussi une recherche approfondie des sources de cette dérive ainsi que des motifs de sa reproduction intensive, accélérée et généralisée ».

Dans le même ordre d'idées, le Conférence Episcopale Nationale du Congo⁶ souligne la nocivité de la corruption sur la société congolaise en ces termes : « ...le Congolais fait l'expérience de l'abandon de l'Etat, dont l'autorité est affaiblie par la corruption. Parmi les déformations du système démocratique, la corruption politique

⁵ Transparency International et Commission d'Ethique et de Lutte contre la Corruption, *Rapport sur la situation de la corruption en RDC*, Document de Service, Kinshasa, 2005

⁶ Conférence Episcopale Nationale du Congo, Message adressé à la Nation à l'occasion du 49^{ème} Anniversaire de l'Indépendance de la RDC par les Evêques du Congo, Kinshasa, 13 juillet 2009.

est une des plus graves car elle trahit à la fois les principes de la morale et les normes de la justice sociale : des enrichissements malhonnêtes au sein d'une population appauvrie ! Et La responsabilité du Gouvernement dans cette situation est engagée ».

Cette situation préoccupante suscite les interrogations suivantes :

➤ En dépit de la prise de conscience des méfaits de la corruption sur leur société et malgré l'interdiction de toutes les formes de corruption dans leur société, pourquoi les congolais en général, et les gouvernements congolais, en particulier ne s'efforcent-ils pas davantage de réduire ce mal ?

➤ Comment parvenir à freiner cet enlèvement de la situation résultant de l'inextricable enchevêtrement entre corruption, mauvaise gestion des finances publiques, contre-performances économiques et montée de la pauvreté en République Démocratique du Congo quand on sait que tous les ingrédients sont réunis pour sa perpétuation ?

II. OBJECTIFS DE L'ETUDE

La présente étude se propose de contribuer à l'amélioration des connaissances sur l'ampleur du phénomène « corruption », particulièrement concernant son incidence sur la mobilisation des recettes publiques, la gestion des dépenses publiques et la réduction de la pauvreté.

Mais de manière spécifique, elle tente de :

- répertorier les différentes formes de corruption rencontrées dans la mobilisation des recettes publiques et l'exécution des dépenses publiques ;
- identifier les facteurs qui alimentent la corruption dans la société congolaise ;
- estimer les coûts économiques et sociaux de la corruption en RDC ;
- évaluer les différentes stratégies de lutte anti-corruption mises en œuvre en RDC ;
- formuler des suggestions pour la mise en place d'une politique anti-corruption adaptée au contexte socio-politico-économique de la RDC.

III. HYHPOTHESES DU TRAVAIL

III.1. CADRE CONCEPTUEL

Généralement entendue comme un abus de pouvoir pour un ou des avantages injustifiés par rapport à une norme⁷ ou encore comme « un usage abusif d'une charge publique aux fins de profit personnel », la corruption entraîne des coûts économiques et sociaux très exorbitants pour les pays en développement.⁸

L'effet pernicieux de la corruption sur le développement, en général, et sur la pauvreté, en particulier, peut être saisi à travers son incidence négative sur le volume d'investissements domestiques et étrangers, sur la gestion des finances publiques (c'est-à-dire sur la capacité de mobilisation des recettes publiques, sur la qualité et la productivité des dépenses publiques), sur l'efficacité des services publics, sur le taux d'accès aux services publics, sur le volume des revenus des catégories socioprofessionnelles appelées à payer cet « impôt » qu'est la corruption,...

La nocivité de la corruption peut également être indirectement saisie à travers son incidence sur la gouvernance, étant entendu que la gouvernance affecte la qualité de la croissance économique et, partant, des performances économiques d'une société.

De même, les administrations publiques caractérisées par des effectifs pléthoriques conjugués avec de mauvaises conditions de travail sont minées par les déficiences des services publics et rongées par la corruption généralisée. Il se dégage donc un lien de causalité entre la mauvaise (mal) gouvernance, la pauvreté des agents de l'Etat et la corruption.

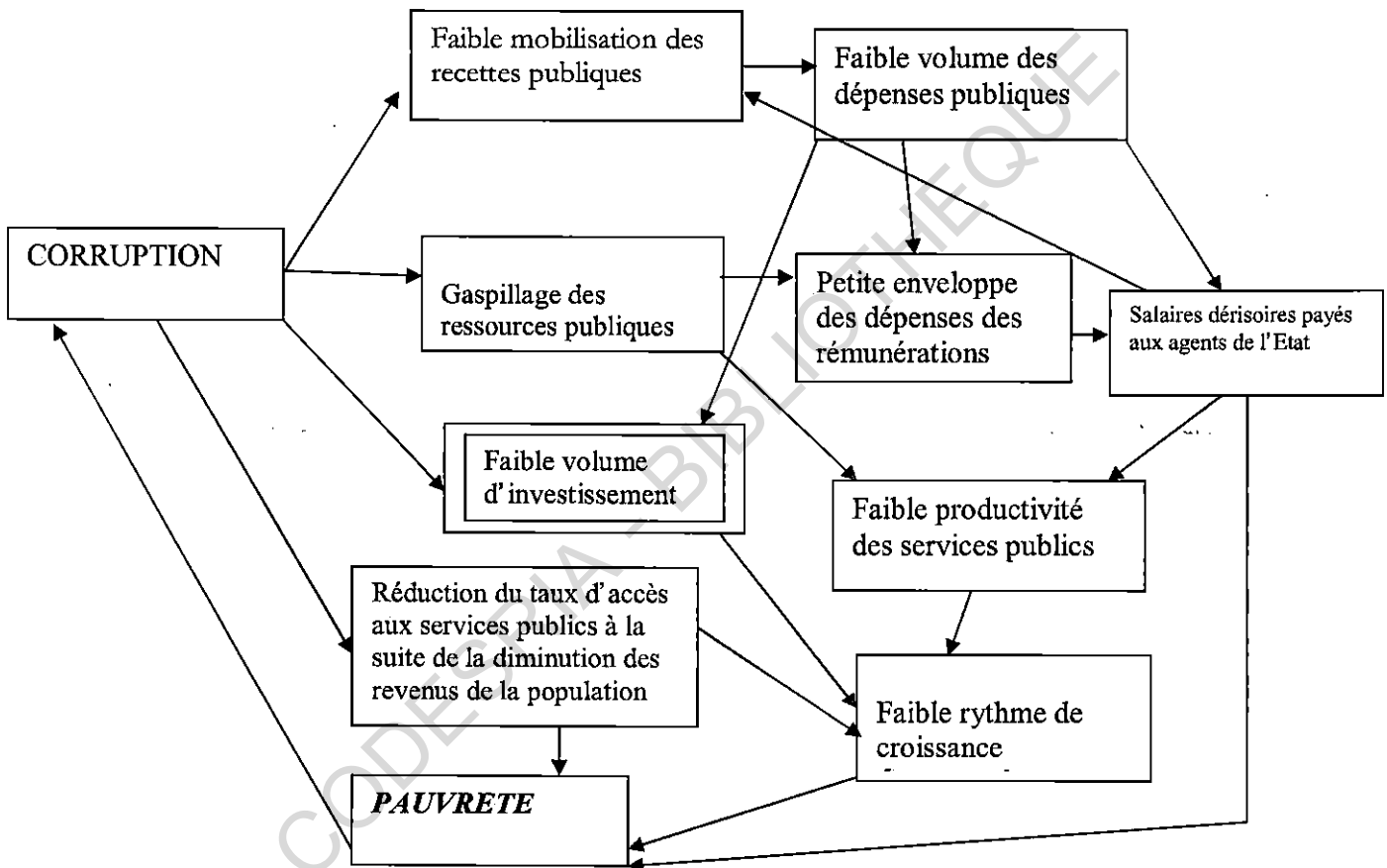
⁷ Rapport sur l'enquête nationale sur la corruption au Madagascar, cité par Antoine BATAMBA BALEMBU, Corruption, *Gestion des Finances Publiques et Croissance Economique en RDC*, Travail Pratique du Cours de Questions Spéciales des Finances Publiques, en 1^{ère} année Programme de Troisième Cycle (DEA) Economie, Université de Kinshasa, année académique 2003-2004, p. 6

⁸ GRAY (Cheryl W.) et KAUFMANN (Daniel), Corruption et développement, in *Finances et Développement*, Revue de la Banque Mondiale, Washington DC, Mars 1998, p.7

⁹ BATAMBA (BALEMBU Antoine), op. cit, p. 8

De ces considérations, l'on peut relever que autant la corruption entraîne la mauvaise gestion des finances publiques, et les contre-performances économiques, et partant, engendre la pauvreté, autant la pauvreté alimente la corruption. Ainsi, le quinto (corruption - mauvaise gestion des finances publiques - contre-performances économiques – montée de pauvreté – amplification de corruption) forme un cercle vicieux qu'il faut à tout prix briser. Ce cercle peut être représenté par le schéma ci-après :

Schéma montrant l'interaction entre la corruption et la pauvreté



Source : l'auteur

En matière de la lutte contre la corruption, on part généralement du modèle de Klitgaard qui saisit la corruption en tant que système en l'exprimant par l'équation ci-après¹⁰ :

¹⁰ KLITGAARD (Robert), *La coopération internationale contre la corruption*, Finances et Développement, Revue de la Banque Mondiale, Washington DC, Mars 1998, p.3

$C = M + P - R$ Où C désigne la corruption, M le monopole, P le pouvoir discrétionnaire et R la répression.

D'après ce modèle, la corruption tendra à se manifester lorsqu'une personne physique ou morale a le monopole d'un bien ou d'un service, tout pouvoir pour décider les personnes ou les entreprises qui l'obtiendront et en quelle quantité, et n'a de compte à rendre à personne.

La lutte contre la corruption implique ainsi « l'amélioration des systèmes d'incitations : il faut réduire les monopoles ou réglementations, délimiter les pouvoirs discrétionnaires et accroître la transparence et la probabilité d'être arrêté, de même que les sanctions frappant la corruption (pour les donneurs et les receveurs).

Bien sûr, la corruption revêt une dimension éthique très importante. Ce qui requiert, en plus des actions liées à l'amélioration du système, une campagne de sensibilisation en faveur de l'inculturation des valeurs éthiques¹¹.

La corruption prospère dans un pays où les institutions sont faibles et les dirigeants non disposés à entreprendre les réformes économiques nécessaires et surtout à supporter les coûts économique-financiers et politico-sociaux qu'implique la mise en œuvre des stratégies anti-corruption.

III.2. HYPOTHESES DE L'ETUDE

Partant du cadre théorique ci-dessus, la présente étude repose sur les hypothèses ci-après :

- 1) Les coûts économique-financiers associés aux réformes économiques et à l'amélioration des conditions de travail dans l'Administration Publique sont de loin inférieurs aux dégâts imputables à la corruption dans la société congolaise.

¹¹ PNUD/RDC, Rapport National du Développement Humain : Paix, Sécurité et Réconciliation, Draft, mai 2005

- 2) La réduction de l'ampleur de la corruption permet à la RDC de mobiliser localement plus de ressources que ne le peut le recours à la communauté internationale.
- 3) Le gouvernement a du mal à combattre ce fléau en raison non seulement de l'absence de la volonté politique de s'attaquer à la situation de rente que procure, à ses membres, le système de prédation mais également et surtout, de l'insuffisance des dispositifs anti-corruption ainsi que de l'inefficacité du système judiciaire avec comme corollaire l'impunité qui encourage la pratique de corruption.
- 4) L'efficacité de la lutte contre la corruption en RDC est subordonnée à la conjugaison (c'est-à-dire à l'application simultanée) de toutes les stratégies (réformes économiques, réhabilitation de la justice, sensibilisation de la population et amélioration des conditions de travail des agents) et non à l'application de l'une d'elles prise de manière isolée.

IV. METHODOLOGIE

La présente étude s'appuie sur une approche historique et analytique. Elle a recouru à la méthode inductive permettant à inférer sur les attitudes des congolais face à la corruption à partir des cas singuliers des agents des Régies Financières et de l'Administration Publique.

Pour atteindre les objectifs lui assignés, cette étude s'est appuyée sur l'analyse documentaire, l'observation et l'interview.

L'analyse documentaire a consisté à une recherche documentaire auprès des organismes intéressés par les stratégies de lutte contre la corruption ainsi que ceux impliqués dans la gestion des Finances Publiques et dans l'élaboration des politiques macro-économiques.

Les données relatives à la gestion des finances publiques ont été tirées des Rapports Annuels de la Banque Centrale du Congo, Rapport de la Commission des Financière de la Conférence Nationale Souveraine (CNS 1992), du Rapport de la Revue des Dépenses Publiques en RDC (Banque Mondiale 2008), du Rapport

d'Evaluation PEFA des Finances Publiques (Union Européenne 2008), Rapport d'Atelier de restitution des réformes des finances Publiques (Comité d'Orientation des Réformes des Finances Publiques « COREF », novembre 2009), ...

Celles relatives à la corruption proviennent des sources diverses, à savoir, la Commission d'Ethique et de Lutte contre la Corruption (CELC), l'Observatoire Congolais de Lutte contre la Corruption, à l'Observatoire du Corps d'Ethique Publique (OCEP).

En vue de saisir l'incidence de la corruption sur la gestion des finances publiques, trois enquêtes ont été menées. La première auprès des Agents des Régies Financières pour saisir la perception de la corruption par les agents chargés de la mobilisation des recettes publiques et les comptables publics. La deuxième auprès des opérateurs économiques pour appréhender également leur perception de la corruption dans le domaine de la mobilisation des recettes publiques avait pour but de confronter les déclarations des agents de Régies Financières (corrompus) avec celles des opérateurs économiques (corrupteurs). La troisième a été adressée auprès des agents et cadres de l'Administration pour saisir leur perception de la corruption dans le domaine de l'exécution des dépenses publiques.

A cet effet, les échantillons ont été tirés de la manière suivante : 300 pour la première enquête, 200 pour la deuxième et 400 pour la troisième.

Toutes ces enquêtes et interviews se sont déroulées dans la Ville de Kinshasa.

IV.1. Analyse des données

Les données collectées à l'issue des différentes enquêtes ont été saisies à l'ordinateur grâce au Logiciel Epi-Info. Le même logiciel sera utilisé pour le nettoyage des fichiers. La production des tableaux statistiques a été faite par recours aux logiciels SPSS et Excel.

Pour chaque enquête, quelques tableaux croisés, combinant les données relatives aux variables de la corruption avec celles liées aux principaux facteurs explicatifs de cette pratique ont été élaborés en vue de saisir les interactions entre la corruption et ses principaux déterminants.

Au départ, trois fichiers seront créés : l'un pour contenir les données collectées auprès des agents des Régies Financières, l'autre pour saisir les informations fournies par les agents dans le processus d'exécution des dépenses publiques et le troisième relatif aux données des opérateurs économiques.

Ces fichiers respectifs sont éclatés en sous-fichiers en tenant compte de la catégorisation des opérateurs établie en fonction de la spécificité de chaque échantillon de l'enquête.

L'autre démarche a consisté à rapprocher les informations en fonction des objectifs et résultats attendus de l'étude. En effet, les informations recueillies vont converger vers les objectifs ci-après :

- l'appréciation de la prévalence de la corruption dans le secteur financier de l'Etat ; pour ce, le pourcentage des agents favorables à la corruption a été dégagé ;
- l'estimation du manque à gagner au niveau du Trésor public à la suite de mobilisation des recettes publiques ;
- la proportion des dossiers qui respectent la procédure et les normes d'exécution des dépenses publiques

V. CANEVAS DU TRAVAIL

Tenant compte des objectifs de l'étude, le rapport des résultats des recherches est structuré en quatre chapitres :

- (i) le premier est consacré aux considérations théoriques ;
- (ii) le deuxième porte sur un aperçu sur la corruption ainsi qu'une vue sur la gestion des finances publiques en RDC,

- (iii) le troisième tente de dégager l'incidence de la corruption sur la gestion des finances publiques et, partant, sur les perspectives économiques de la RDC, et
- (iv) le quatrième, enfin, formule les axes d'une stratégie anti-corruption pour la RDC.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE I : CADRE THEORIQUE

Avant de dégager l'incidence de la corruption sur la gestion des finances publiques et sur les perspectives économiques congolaises, il s'avère nécessaire de préciser les contenus des concepts clés de cette réflexion. Aussi, le présent chapitre se propose-t-il d'aborder tour à tour les notions sur la corruption, les finances publiques et les perspectives économiques, avant de faire ressortir les liens théoriques qui les unissent.

L1. NOTIONS SUR LA CORRUPTION

La corruption est un phénomène aussi vieux que le monde. Elle remonte au moins au moment où une société organisée a pour la première fois créé des institutions publiques pour se préserver et se développer¹².

Aristote en parlait déjà longuement en son temps. De nos jours, alors que les sociétés complexes dans lesquelles nous vivons se sont dotées d'un secteur public imposant, les occasions de pratiquer la corruption se sont multipliées. Comme le souligne Giorgio BLUNDO¹³, le phénomène de corruption est présent, dans des modalités et à des degrés d'intensité différents, sous toutes les latitudes.

A ce sujet, « si les pays du Nord sont touchés par les scandales liés à la corruption, dans l'ensemble des pays africains comme dans certains pays asiatiques ou latino-américains, la corruption semble devenue un fait endémique et presque banalisé »¹⁴.

L'expérience que retient Robert Kliitgaard, en abordant ce sujet dans différents milieux, est qu'il suscite trois types de réactions auprès des différents

¹² Présidence du Madagascar cité par Antoine BATAMBA BALEMBU in *Interaction entre corruption et pauvreté : Cas des Chauffeurs des taxis et des taxis-bus et des Agents de Régies Financières*, Observatoire du Développement Humain et Social, Presses Universitaires de Kinshasa, 2007

¹³ BLUNDO (Giorgio), *La corruption entre scandales politiques et pratiques quotidiennes*, « Monnayer les pouvoirs : espaces, mécanismes et représentations de la corruption », in *Nouveaux cahiers de l'UED*, Genève, 2000, p. 12

¹⁴ Idem

interlocuteurs, à savoir, la dérobage, les tentatives de justification et une analyse utile.

La dérobage consiste à arguer que « la corruption existe dans le monde entier et a toujours été présente dans l'histoire. Elle sévit aux Etats-Unis, au Japon, et pas seulement dans la République X, ... Et si au sommet les responsables sont corrompus, si le système dans son ensemble est corrompu, alors il n'y a pas d'espoir.»

La justification quant à elle, se traduit par certaines prises de position en faveur de la corruption. Cette réaction, souligne l'auteur, est très fréquente chez les spécialistes des Sciences Humaines, notamment chez les anthropologues qui soutiennent que « les pots-de-vin sont une forme de don ou de cadeaux qui s'accommodent aux mœurs locales ». Il en est de même des politologues dont certains considèrent la corruption comme un instrument essentiel de participation politique, prétendant que « dans un contexte d'injustice, trafic d'influence et paiements illicites sont peut-être le seul moyen de faire savoir ce que l'on veut ».

La troisième réaction procède d'une attitude constructive face à la corruption, consistant à considérer la corruption comme un véritable problème de développement qui mérite toute l'attention de la collectivité afin de mettre en œuvre des mécanismes efficaces pour la combattre, à défaut de l'éradiquer.

La présente réflexion invite justement ses lecteurs à adopter ce type de réaction, devant permettre d'aborder le sujet avec tout le sérieux possible en vue d'aboutir à des recommandations plus pratiques contre ce fléau.

I.1.1. Définition

Selon le dictionnaire anglais d'Oxford, le terme « corruption » est susceptible d'avoir plusieurs significations¹⁵.

¹⁵ PAATII (Ofosu-Amaah W.) et alii, *Combattre la corruption : Etude comparative des aspects légaux de la pratique des Etats et des principales initiatives internationales*, Editions ESKA, Banque Mondiale, Paris, 2001, p. 9

« Ce terme peut concerner un phénomène matériel, lorsqu'il désigne la destruction ou la dégradation de quelque chose, en particulier par la désintégration ou la décomposition malsaine et répugnante de celle-ci ». C'est le sens étymologique du terme. Il peut également concerner le domaine moral, lorsqu'il vise la perversion ou la dénaturation de l'intégrité dans l'exercice des fonctions publiques, par l'emploi des pots-de-vin ou de faveurs ou par l'utilisation ou la réalisation de manœuvres frauduleuses.

C'est sur cette deuxième acception que sera bâtie l'architecture de la présente analyse. A cet effet, l'on peut retenir « qu'il y a corruption, chaque fois qu'un individu place de manière illicite ses propres intérêts au-dessus de ses devoirs et des idéaux qu'il s'est engagé à servir »¹⁶.

La corruption désigne ainsi « un abus du pouvoir pour un ou des avantages injustifiés par rapport à une norme »¹⁷ ou encore comme « un usage abusif d'une charge publique aux fins de profit personnel ».

La Transparency International¹⁸ aborde dans le même sens en la considérant comme « un mauvais usage du pouvoir dont on est investi à des fins personnelles ou comme la commercialisation du pouvoir administratif ».

Il importe de relever que la corruption concerne aussi des transactions entre particuliers, comme le montre la définition de la Direction du Développement de la Coopération (DDC)¹⁹ selon laquelle : « Est corrompu, le comportement des

¹⁶ KLITGAARD (Robert), *Combattre la corruption*, Nouveaux Horizons, Paris, 1995, p.XIX

¹⁷ Présidence de la République du Madagascar cité par Antoine BATAMBA BALEMBU, *Corruption, Gestion des Finances Publiques et Croissance Economique en RDC*, Travail Pratique du Cours de Questions Spéciales des Finances Publiques, en 1^{ère} année Programme de Troisième Cycle (DEA) Economie, Université de Kinshasa, année académique 2003-2004, p. 6

¹⁸ Idem

¹⁹ Réseau d'Action pour la Démocratie et le Développement, *Pratiques de la corruption dans les services publics et dans l'Administration Publique en République Démocratique du Congo*, 2004, p.10

personnes investies de tâches publiques ou privées qui manquent à leurs devoirs dans le but d'en retirer des avantages injustifiés de nature quelconque ».

L'Union Européenne aborde dans le même sens en considérant ce phénomène comme « un abus de pouvoir ou une irrégularité commise dans un processus de décision en échange d'une incitation ou d'un avantage indu »²⁰.

Ces définitions peuvent être résumées par celle proposée par le Webster's Third New International Dictionary cité par Klitgaard²¹ selon laquelle « la corruption est une incitation (comme auprès d'un responsable public) et ce, par des moyens malhonnêtes (comme des pots-de-vin), à violer les devoirs de sa charge.

Selon cette définition, la corruption consiste en « une conduite qui se détourne des devoirs officiels liés à la fonction publique en vue d'obtenir des avantages personnels (privés, familiaux, de copinage), qu'ils soient pécuniaires ou de statut, ou qui violent les règles émises contre certains comportements à visée personnelle.

Il se dégage de ces définitions que la corruption implique la présence de deux parties dont l'une dotée d'un pouvoir dont elle abuse (le receveur ou corrompu) pour instituer un pacte dans lequel elle obtient un avantage de la part de l'autre (le corrompueur). Ces définitions permettent de faire ressortir trois dimensions essentielles dans toute pratique de la corruption :

- ✓ la première dimension : pouvoir politique ou administratif abusivement utilisé ;
- ✓ la deuxième dimension touche aux avantages indus, monétaires ou en nature qui se profilent derrière l'opération. Il importe de préciser ici que la corruption peut s'appuyer sur des promesses, des menaces ou les deux à la fois. Aussi, elle peut comporter des omissions ou des commissions ;
- ✓ la troisième dimension, enfin, est de l'ordre éthique, car la corruption implique la détérioration ou la dégradation des valeurs morales et éthiques, mieux la sublimation de l'argent facile ou de l'enrichissement sans cause.

²⁰ Réseau d'Action pour la Démocratie et le Développement, op. cit. p.10

²¹ KLITGAARD (Robert), Combattre la corruption ; op. cit, p. 24

Il importe de mentionner que dans certains cas, les contribuables ou les bénéficiaires des services publics se voient soutirer de l'argent dans l'unique but d'être traités conformément à la loi. Les graissages de patte exigés par les fonctionnaires pour accélérer le traitement des dossiers entrent dans ce lot.

Une autre précision qui mérite d'être soulignée est « le fait que chaque discipline utilise ses propres paramètres pour définir la corruption »²²: les économistes focalisent leur attention sur les aspects liés à l'offre et à la demande ou au marché ; les politologues s'intéressent à l'exercice du pouvoir notamment à l'influence des personnes extérieures sur les institutions publiques ; les sociologues abordent la question de la corruption en termes de relations sociales, sous forme de violation des normes socialement acceptées de devoir et d'intérêt public. A son tour, un spécialiste des Administrations Publiques est plus concerné par la corruption bureaucratique alors que les entreprises commerciales traitent la corruption comme une question de politique commerciale et d'investissement.

1.1.2. Formes et types de corruption

Les formes courantes de corruption sont : la corruption administrative, la corruption dans l'attribution des marchés publics et l'appropriation d'Etat par quelques groupes particuliers.

La corruption administrative concerne l'application et la mise en vigueur irrégulière ou arbitraire des lois, règles et réglementations existantes pour le bénéfice personnel et illicite d'un fonctionnaire.

La corruption dans l'attribution des marchés publics représente une dimension importante de l'attribution illicite des finances et ressources publiques et se traduit par le pourcentage des salaires versés en pots-de-vin pour s'assurer de l'attribution de contrats.

²² SHILATA (Ibrahim), *Corruption : A general Review with an Emphasis on the Role of the World Bank*, FI, 1996, cité par Paatii (W ofosu-Amaah), op. cit, p. 93

L'appropriation d'Etat désigne les actions menées par des agents économiques ou des sociétés, à la fois dans les secteurs publics et privés, pour influencer l'élaboration et la formulation des lois, réglementations, décrets et autres politiques gouvernementales (c'est-à-dire les règles de base du jeu) afin de les détourner à leurs propres avantages, en contrepartie des versements illégaux effectués par des agents privés à des fonctionnaires. C'est le cas d'un oligarche d'influence à la tête d'un puissant groupe industriel et financier qui achète les voix des législateurs pour la mise en place des barrières à l'entrée dans le secteur où il évolue.

Selon les techniques utilisées pour commettre la corruption, l'on distingue également trois types de corruption²³ :

- ✓ la corruption de collusion implique la volonté planifiée de l'offreur et du bénéficiaire et leur coopération ;
- ✓ la corruption d'extorsion consiste au fait que les victimes vulnérables soient forcées par l'autorité concernée d'accorder des pots-de-vin et autres faveurs ;
- ✓ la corruption par anticipation comprend le paiement de pots-de-vin et la gratification de dons en vue d'actions ou de décisions futures favorables.

De manière concrète, les pratiques corruptrices regroupent :

- les faits relatifs à la recherche ou à l'exigence de la promesse ou de l'obtention d'un don ou de tout autre avantage, par un fonctionnaire public, en contrepartie de la réalisation ou de l'omission d'un acte et ce, en violation des devoirs qui lui sont imposés par ses fonctions ;
- l'extorsion des fonds ou le vol par les fonctionnaires, de sommes dues ou destinées aux caisses de l'Etat ;
- les donations proposées aux partis politiques et aux politiciens afin que ceux-ci prennent des décisions et des mesures favorables aux donateurs, dans l'hypothèse où ils accèderaient au pouvoir ;
- le blanchiment d'argent implique des actes ayant pour but de masquer la source des fonds qui doivent être utilisés dans le système économique, dont

²³ PAATII (Ofosu-Amaah W.) et alii, op. cit, p. 93

la plupart proviennent, non seulement du trafic de drogue, mais encore de la corruption ou d'autres délits.

I.1.3. Corruption et gouvernance

Le concept gouvernance est souvent associé à la corruption, mieux à l'anti-corruption. Pour bien saisir le lien entre corruption et gouvernance, la précision de la notion de la gouvernance s'avère nécessaire.

A cet effet, il sied de mentionner que la notion de (bonne) gouvernance tire sa source du constat de la communauté internationale qui a mis en évidence les conséquences des décisions publiques sur la vie des Nations²⁴. Ainsi, la (bonne) gouvernance est devenue à la fois un objectif et une condition qui permettent d'exécuter, à bonne fin, les actions de lutte contre la corruption, la pauvreté, les conflits et autres fléaux. Il est aujourd'hui prouvé qu'un pays qui pratique la bonne gouvernance au niveau politique, administrative et économique est capable de réaliser les objectifs d'un développement durable et de positionner l'ensemble de la Nation sur un sentier porteur d'espoir et de bien-être.

Selon la Banque Mondiale par exemple, la gouvernance désigne la capacité institutionnelle des organismes publics de fournir des biens collectifs et autres, à la demande des citoyens d'un pays ou de leurs représentants, d'une manière efficace, transparente, impartiale et responsable, compte tenu de contraintes financières.

Cette définition qui met l'accent sur les aspects liés à la capacité institutionnelle et financière des organismes publics présente l'avantage de qualifier les actes posés par l'autorité publique.

Pour le PNUD, la gouvernance est l'ensemble de voies et moyens, de mécanismes, de processus et d'institutions, pour exercer l'autorité politique, économique et administrative pour la conduite des affaires d'un pays, dans le triple but d'assurer la cohésion sociale, l'intégration et le bien-être de la population.

16 Alex NKUSU NDONGALA SIYA, *La bonne gouvernance : les réformes institutionnelles en RDC*, Exposé fait à l'occasion du Séminaire de lancement officiel du PMURR du (20 au 27 octobre 2003).

Cette définition ne comporte aucun aspect qualificatif. Elle situe les actes de gouvernance dans un contexte plus global et précise les objectifs ultimes de ces actes. Ces deux définitions se complètent et apportent des éléments utiles à la compréhension de ce concept. De ces éléments, on peut tirer les caractéristiques d'une bonne gouvernance.

Le concept de bonne gouvernance s'étend sur trois dimensions principales, c'est ainsi qu'on parle de gouvernance politique, de gouvernance économique et de gouvernance administrative. Chacune de ces dimensions est particulière et couvre des spécificités qui nécessitent, pour sa parfaite compréhension, une approche tout aussi particulière.

C'est justement pour tenter de saisir le contour de ce concept que Kaufmann le subdivise en six composantes principales regroupées autour de trois grandes catégories, en l'occurrence:

- l'expression et la responsabilisation qui inclut les libertés individuelles, la liberté de presse et la stabilité politique ;
- l'efficacité du gouvernement qui inclut la qualité des processus d'élaboration des politiques et de leur application par les services publics et l'absence de tracasseries administratives ;
- la primauté de droit qui inclut la protection des droits de propriété et l'indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi que le contrôle de la corruption.

Il se dégage que la corruption n'est qu'un des éléments constitutifs de la bonne gouvernance.

I.1.4. Facteurs favorisant la corruption

La corruption est un phénomène universel qui se manifeste dans tous les pays du monde, certes à des degrés différents. En effet, « à l'Union Européenne, comme au Japon et aux Etats-Unis, de nombreux articles de presse démontrent à quel point chaque société s'avère vulnérable face à la corruption »²⁵. Ce qui est tout

²⁵ PAATII (Ofosu-Amaah W.) et alii, op. cit, p.9

de même évident, c'est le fait qu'à la différence des pays sous-développés, les pays industrialisés se classent généralement parmi les moins corrompus de la planète.

A partir de cette constatation, l'on peut établir une corrélation négative entre le niveau de développement et la prévalence de la corruption pour un pays. Mais d'autres considérations d'ordre culturel sont mises en évidence pour expliquer la progression de la corruption.

A cet effet, Paul Huntington²⁶ retient les éléments ci-après parmi les facteurs favorisant la corruption au sein d'un Etat :

- ✓ Les mutations économiques et sociales intervenues au sein d'un Etat pour autant qu'elles s'accompagnent des transformations des valeurs à la suite de l'apparition de nouvelles sources de richesse et de pouvoir, et de l'expansion de l'Etat ;
- ✓ Le système social caractérisé par la fluidité sociale contrairement à celui marqué par la stratification sociale dont le corollaire est la polarisation entre classes sociales. En effet, alors que la division des populations en classes sociales assortie de la rigidité de celles-ci s'appuie sur un système de normes et de sanctions bien articulé avec conséquence la réduction des opportunités de corruption, l'absence générale de division en classes sociales permettant une fluidité entre classes sociales favorise le recours des individus à la corruption. A titre d'illustration, l'auteur cite l'Amérique Latine où l'on observe « dans les pays métissés un taux de corruption plus élevé que dans les pays indiens ». Il en est de même de l'Afrique noire où la forte prévalence de la corruption est attribuée à « l'absence générale des classes sociales ».
- ✓ La primauté des perspectives politiques sur les considérations économiques laquelle incite les gens à entrer dans la politique pour gagner de l'argent.
- ✓ La prédominance des capitaux étrangers dans l'économie nationale tend également à encourager la corruption.
- ✓ Le sous-développement des partis politiques alimente la corruption.

²⁶ HUNTINGTON (Samuel P.), « Modernization and Development » dans *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, Ed Monday U Ekpo (Washington, University Press of America, 1979), pp313-324, cite par Robert Klitgaard, op. cit, p. 72

A ces éléments avancés par Huntington, il y a lieu d'ajouter les facteurs relatifs à l'instabilité institutionnelle assortie de la faiblesse des institutions politiques. Cette thèse est notamment soutenue par Kliitgaard qui estime que la corruption prospère dans un environnement caractérisé par la faiblesse des institutions politiques.

Ainsi, la situation de conflits politiques, pour autant qu'elle entraîne, dans certains cas, l'effondrement des structures étatiques, favorise la corruption. Cette thèse est soutenue notamment par Philippe le Billon²⁷ qui fait observer que « beaucoup de pays sortant d'un conflit figurent parmi les plus corrompus du monde et la corruption est l'une des préoccupations des populations locales ».

Il importe de noter que s'il est reconnu que « la corruption précède souvent les hostilités et, dans de nombreux cas, elle figure parmi les facteurs ayant déclenché l'instabilité politique ou facilité l'escalade des conflits, il est également admis que c'est généralement en période de guerre que les pratiques de corruption s'enracinent et se propagent et ce, suite à l'effondrement des structures de l'Etat ».

A l'origine de cette situation, se trouve le fait que les factions armées utilisent la corruption comme un moyen de maintenir les structures du pouvoir et la justifient dans le contexte de guerre. Devant ce contexte, dos au mur, les gens ordinaires n'ont pas d'autre choix que de recourir à la corruption pour faire face aux rigueurs de la guerre. C'est ainsi que LEBILLON considère que la « corruption est souvent fortement imbriquée dans l'économie politique de nombreux conflits contemporains, où l'on constate que l'abus de pouvoir par les autorités politiques, motivé par des considérations économiques et les pratiques informelles de survie des gens ordinaires prolongent la guerre ». Ce constat a été fait notamment au Cambodge où la corruption des administrations locales et régionales ainsi que la participation des gens ordinaires à l'exploitation (officielle) du secteur du bois ont profité aux Khmers rouges, qui ont pu ainsi continuer la guerre pendant de nombreuses années.

²⁷ LE BILLON (Philippe), *Juguler la corruption au lendemain des conflits*, in Rapport mondial sur la Corruption, op. cit, P.87

Il importe toutefois de remarquer que si de manière générale, la guerre renforce la corruption, il existe quelques exceptions où le contexte de guerres et des conflits armés a favorisé la naissance d'esprit de discipline, d'intégrité et de lutte contre la corruption. Tels sont les cas de certains mouvements rebelles à l'instar du Front de Libération du peuple Erythréen et du FRELIMO au Mozambique où l'on a assisté à l'émergence de certains idéaux d'intégrité et de discipline stricte, du moins à leurs débuts. Dans le même registre, il sied de citer le cas du régime taliban qui a été initialement bien accueilli par les populations afghanes pour avoir mis fin à la corruption des moudjahidins, seigneurs de la guerre et celui du peuple kosovar dont la volonté politique des hommes politiques locaux et la conscience des citoyens de résister à la corruption et de la combattre ont été forgées et renforcées par les années de discrimination, de répression et de fraude.

En dehors des considérations politiques, les conditions sociales, précisément la pauvreté, souvent la résultante elle-même de la corruption, est un élément catalyseur de la corruption. En effet, au sein des Administrations Publiques des pays sous-développés, caractérisées par la pléthore d'effectifs du reste sous-payés, les pratiques corruptrices constituent des moyens de survie, voire d'enrichissement illicite, pour la plupart des agents²⁸.

Enfin, l'on peut puiser les autres variables favorisant la montée de la corruption dans le modèle de Klitgaard (déjà évoqué à l'introduction) qui saisit la corruption en tant que système en l'exprimant par l'équation ci-après²⁹ : $C = M + P - R$ Où C désigne la corruption, M le monopole, P le pouvoir discrétionnaire et R la répression.

D'après ce modèle, la corruption tendra à se manifester lorsqu'une personne physique ou morale a le monopole d'un bien ou d'un service, tout pouvoir pour décider les personnes ou les entreprises qui l'obtiendront et en quelle quantité, et n'a de compte à ne rendre à personne. Ainsi, ce modèle met en exergue la concentration d'un pouvoir (de décision en matière d'attribution des marchés, des

²⁸ BATAMBA (BALEMBU Antoine), interaction entre corruption et pauvreté, op. cit, p.23

²⁹ KLITGAARD (Robert), *La coopération internationale contre la corruption*, Finances et Développement, Revue de la Banque Mondiale, Washington DC, Mars 1998, p.3

quotas,..) par un seul individu ou un groupe d'individus et l'absence des sanctions parmi les causes incitant à la corruption.

Ainsi, tout compte fait, la corruption et son amplification résultent de la conjugaison de plusieurs facteurs tant sociaux, politiques qu'économiques lesquels contribuent à l'affaiblissement des structures d'Etat et aux dysfonctionnements de l'Administration Publique (dont le corollaire est le recours massif des populations aux pratiques corruptrices pour diverses motivations) et des partis politiques,...

I.1.5. Effets de la corruption

La corruption affecte négativement la société. Parmi les effets néfastes de ce fléau, on peut souligner les faits ci-après :

- i. Elle constitue un frein au développement économique car elle engendre l'appauvrissement de la nation au profit d'une minorité qui s'enrichit de manière rapide et illicite ;
- ii. Elle est responsable de l'inertie de la population car elle entraîne une démobilisation de la population et le découragement de celle-ci ;
- iii. Elle élargit le fossé entre l'Administration et les administrés et entraîne la marginalisation des acteurs peu enclins aux pratiques perverses de la corruption ;
- iv. Elle instaure la loi du plus fort et l'inégalité des citoyens et dans le secteur économique, elle fausse les règles de la concurrence ;
- v. Suite à l'institution du système des rançons ou autres rackets des demandeurs des permis d'exploitation ou autres autorisations nécessaires pour le démarrage d'activités, la corruption peut décourager les investisseurs potentiels ;
- vi. Sur le plan socio-culturel, elle affecte négativement les valeurs morales et éthiques d'une société que sont : la valorisation du travail, la méritocratie, l'honnêteté, l'effort pour la réussite et en même temps, elle accroît le taux de criminalité : les réseaux de corruption ne lésinent pas avec les moyens pour se débarrasser des personnes qui s'érigent en obstacle sur leur chemin.

D'autres considérations sur la nocivité de la corruption sont révélées par le Rapport Mondial sur la Corruption en 2005 en termes suivants³⁰ :

- La corruption porte préjudice aux couches les plus pauvres de la société, en imposant les coûts élevés à ceux qui peuvent le moins se les permettre. Le Baromètre mondial de la corruption de Transparency International, quant à lui, montre que la corruption frappe de plein fouet les pauvres et que ces derniers sont les sceptiques en ce qui concerne les niveaux futurs de la corruption. Les études menées dans certains pays tels le Mexique et le Kenya, indiquent que les services sont fréquemment refusés à ceux qui ne peuvent pas verser les pots-de-vin qui leur sont réclamés. Autrement dit, la corruption impose une taxe régressive aux pauvres, en particulier, lorsqu'elle intervient dans les activités ordinaires des citoyens, qu'il s'agisse de régler les infractions au Code de la route ou d'accéder aux réseaux de distribution (eau, gaz, etc.).

- Il existe une corrélation entre corruption, criminalité et confiance. En effet, il est établi que plus le taux de corruption est élevé, plus le niveau des homicides et des vols est également élevé. La corruption est aussi liée au taux de signalement de la criminalité : plus le niveau perçu de corruption est élevé, moins il est probable que les crimes soient signalés. Cela entraîne des conséquences importantes en termes politiques, étant donné que la confiance du public dans les institutions, en particulier dans la Police, est indispensable pour que l'on ait un système efficace de lutte contre la corruption.

- La corruption induit des coûts importants pour les opérateurs économiques et les économies dans leur ensemble. En raison de ses coûts élevés, la corruption freine les investissements directs étrangers et réduit les opportunités des opérateurs économiques nationaux de gagner la confiance des partenaires commerciaux étrangers potentiels.

³⁰ Transparency International, Rapport Mondial sur la Corruption . Thème spécial : corruption dans le secteur de construction et reconstruction d'après-guerre, Economica, Paris, 2005, p.291

En raison de tous ces effets néfastes, il y a lieu de conclure que la corruption affecte négativement tout le système économique et social et particulièrement la gestion des finances publiques. Avant de développer les mécanismes par lesquels la corruption affecte les finances publiques, un contour sur les notions des finances publiques est nécessaire.

I.2. NOTIONS SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Les finances publiques désignent une double réalité : c'est à la fois un secteur de la réalité de la vie économique et sociale et une discipline scientifique.

Comme réalité de la vie socio-économique, les finances publiques soutiennent l'étude des prévisions des recettes et des dépenses des collectivités publiques pour une période bien déterminée, une année.

Comme discipline scientifique, elles sont considérées comme une science qui s'intéresse aux moyens par lesquels l'Etat se procure les ressources et la manière dont il les affecte à la couverture des dépenses publiques. Dans sa version moderne, elles sont entendues comme la science dont l'objet est l'activité de l'Etat en tant qu'il emploie des techniques particulières dites techniques financières : dépenses, taxes, impôts emprunts, procédés monétaires, budget, etc. Elles se matérialisent à travers le budget de l'Etat.

I.2.1. Définition du budget de l'Etat

Le budget de l'Etat se définit comme étant « *l'acte législatif par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles* ».

De cette définition, on peut dégager les mots clés ci-après :

- **Acte législatif** : le budget est présenté sous forme d'une loi. Son vote par le Parlement lui confère la qualité d'une loi que le gouvernement est tenu d'appliquer.

- **Prévision** : l'aspect prévisionnel fait ressortir la dimension de planification ou programme liée au budget. Le budget consiste en une énumération en avance des recettes et des dépenses à réaliser au cours d'une période future.
Ainsi, un état des recettes et des dépenses promulgué le 31 décembre pour une période écoulée ne peut être considéré comme un budget.
- **Autorisation** : une fois prévues, les recettes et dépenses proposées par le Gouvernement doivent être autorisées au préalable par le Parlement avant leur exécution. C'est cela qui fait la différence entre le budget des particuliers et le budget de l'Etat. Alors que le particulier exécute librement son programme financier, le Gouvernement lui, doit attendre l'aval du Parlement. L'autorisation parlementaire est le fondement du principe de contrôle du gouvernement par le Parlement.
- **Recettes – Dépenses** : les prévisions budgétaires portent tant sur les recettes que sur les dépenses.
- **Annuelles** : cette notion fait intervenir la dimension temporelle dans le concept du budget. La durée de validité du budget de l'Etat est d'une année.
Il importe toutefois de souligner que le budget de l'Etat déborde le cadre prévisionnel pour embrasser le caractère politico-institutionnel. En effet, le budget constitue une loi à travers laquelle le Parlement exerce un pouvoir de contrôle et de suivi de l'action gouvernementale.

I.2. 2. Fonctions du budget de l'Etat

Le budget de l'Etat remplit plusieurs fonctions, à savoir, la fonction politique, la fonction économique, la fonction sociale.

a) **Fonction politique**

Dans le point précédent, il a été souligné le fait que l'application du budget de l'Etat est conditionnée par l'autorisation préalable du Parlement.

Cette autorisation confère au Parlement (les élus du peuple ou ses représentants) un moyen ou un pouvoir de contrôler le gouvernement. Le Parlement peut bloquer l'action du gouvernement par le refus de voter (le vote négatif) le budget. Tout comme, par son vote positif, le Parlement avalise le programme du Gouvernement pendant une année.

Cette confiance se renouvelle annuellement par le vote du budget.

L'on comprend ainsi que le budget représente un instrument par lequel le Parlement apprécie et contrôle de l'action gouvernementale.

b) **Fonction économique**

Le budget de l'Etat est une traduction chiffrée du programme gouvernemental au cours d'une année. Il est élaboré en fonction des priorités du Gouvernement.

Il constitue un instrument de réalisation des objectifs du Gouvernement au cours d'une année. Ainsi perçu, le budget constitue la tranche annuelle des programmes pluriannuels du Gouvernement.

En agissant sur le volume des recettes et dépenses, le gouvernement, à travers le budget, peut poursuivre les objectifs ci-après, en dehors de la poursuite des missions régaliennes reconnues à l'Etat :

- Stimuler ou modérer la croissance économique ;
- Réorienter la répartition des ressources (matérielles, financières et autres) dans les différents secteurs de la vie nationale ; en encourageant les investissements dans les secteurs jugés prioritaires et décourager dans les secteurs jugés non prioritaires. Cela peut se faire soit par l'élévation des taxes

dans les secteurs non prioritaires et l'abaissement des taxes ou les subventions accordées dans les secteurs jugés prioritaires.

- Réduire les inégalités entre les différentes couches sociales. Cela se fait en surtaxant les gros revenus et effectuant des transferts sociaux aux couches des démunis.

C. *Fonction sociale*

En poursuivant le troisième objectif mentionné ci-dessus, l'Etat peut réaliser les objectifs à caractère social qui se résume par le souci d'appliquer l'équité sociale. Certaines injustices sociales peuvent être corrigées par le biais du budget et ce, notamment par :

- La mise en œuvre des politiques salariales qui favorisent l'amélioration des conditions des agents de l'Etat et ;
- Les interventions de l'Etat dans les secteurs sociaux (santé, éducation, logement,...) en vue de promouvoir le bien-être de la population,...

1.2.3. Rôle des finances publiques

Le rôle des finances publiques dans l'économie a évolué à travers le temps³¹. Du 19^{ème} siècle (époque du libéralisme) jusqu'à la première guerre mondiale, le rôle des finances publiques était confiné à la couverture des charges publiques. Ce rôle était lié à la conception minimaliste de l'intervention de l'Etat en vertu de laquelle l'Etat devait limiter son activité au strict minimum en veillant à la poursuite des missions régaliennes, en l'occurrence, la sécurité des personnes et des biens, la justice et la diplomatie. A ce titre, on lui autorisait de mobiliser les ressources devant lui permettre juste de poursuivre ses missions d'une part, et le fonctionnement de son administration, d'autre part.

Cette conception fut abandonnée à partir du 20^{ème} siècle, précisément, après la grande crise de 1929 qui a secoué les économies capitalistes. En effet, la plupart

³¹ LOKOTA Ekot'Epanga Materne, *Théories de l'économie et des Finances Publiques*, Cours dispensé en Deuxième Licence, Faculté des Sciences Economiques, Université de Kinshasa, Année académique 2001-2002

des pays adoptèrent alors les stratégies keynésiennes relatives à l'interventionnisme de l'Etat dans l'économie. Depuis lors, les finances publiques sont devenues un instrument par excellence de politique économique.

Musgrave lui assigne les fonctions ci-après :

- la régulation de l'économie;
- la réallocation des ressources dans l'économie et;
- la justice redistributive.

☛ Par les finances publiques, l'Etat peut intervenir dans une économie soit pour stimuler l'activité en cas de récession ou de modérer l'activité en cas de surchauffe. Pour ce, il recourt soit au déficit budgétaire ou à l'austérité budgétaire.

☛ Toujours par le biais des finances publiques, l'Etat peut réorienter l'allocation des ressources dans les différents secteurs économiques. A cet effet, certains secteurs jugés prioritaires peuvent bénéficier des exemptions fiscales voire des subventions ; par contre, d'autres estimés non prioritaires peuvent faire l'objet de taxation excessive pour y décourager les investisseurs potentiels.

☛ Enfin, par souci d'équité sociale, l'Etat s'efforce de réduire les inégalités sociales en prélevant davantage sur (surtaxant) les revenus des "grosses fortunes" et en opérant quelques transferts sociaux aux "couches démunies ". A travers cette opération, l'Etat tente de restaurer la justice redistributive.

Le succès de la politique budgétaire et fiscale dans cette perspective (dans la poursuite de ces missions) requiert l'efficacité des services publics aussi bien dans le domaine de la mobilisation des recettes publiques que dans celui de la gestion des dépenses publiques³². Cela suppose bien entendu l'existence des structures fiscales efficaces animées par des personnes compétentes, motivées et dotées des valeurs morales éprouvées d'une part, et des services publics efficaces animés par des

³² MUBAKE MUMEME Michel, Economie Financière, Cours dispensé en Deuxième Licence, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Université de Kinshasa, Année académique 2002-2003.

personnalités respectueuses des lignes budgétaires ainsi que des procédures d'engagement d'exécution des dépenses, d'autre part.

I.3. PERSPECTIVES ECONOMIQUES

Le concept « perspectives » désigne la possibilité qui peut être envisagée avec réalisme ou la manière de voir les choses³³.

Appliqué dans le domaine économique, ce concept peut être considéré comme la manière d'envisager la situation économique, mieux le tableau sous lequel est envisagée l'économie d'une nation. Dans la manière d'envisager le futur, il ya lieu de distinguer la prévision de la projection, bien que les deux aient chacune pour but de donner la description de l'évolution future des processus économiques.

La prévision permet de sonder l'avenir et de donner des informations sur ce qui peut arriver dans un avenir prévisible sans pour autant avoir la possibilité de modifier le cours des événements.

La projection, quant à elle, admet la possibilité de modifier le cours des événements par l'homme. En d'autres termes, la prévision souligne la passivité de l'homme devant l'évolution des faits contrairement à la projection où il y a l'intervention de l'homme dans l'évolution des faits.

Les projections qui sont faites sur le plan économique le sont sur base de l'évolution des variables économiques commandée aussi bien par la conjonction des faits internes que par l'environnement international.

Sur le plan interne, ces faits résultent des forces et faiblesses caractéristiques des structures économiques ainsi que des comportements (stratégies) de différents acteurs en présence. L'on comprend ainsi que la corruption, considérée à juste titre comme une option stratégique des opérateurs économiques et des animateurs des institutions politiques et dont l'incidence est effective sur

³³ Robert Nouveau Larousse

l'évolution de certaines variables économiques (en l'occurrence les finances publiques, les investissements, la formation de prix,...), puisse influencer sur l'évolution de la situation économique. La manière dont ce phénomène influe notamment sur la gestion des finances publiques et sur les performances économiques d'une nation fait l'objet de la dernière section de ce chapitre.

I.4. RELATIONS ENTRE CORRUPTION, GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET PERSPECTIVES ECONOMIQUES

La relation entre finances publiques et perspectives économiques ayant déjà été saisie dans les deux sections consacrées aux notions de finances publiques, le présent point focalise son intérêt sur le lien entre la corruption et la gestion des finances publiques d'une part, et entre la corruption et les perspectives économiques, d'autre part.

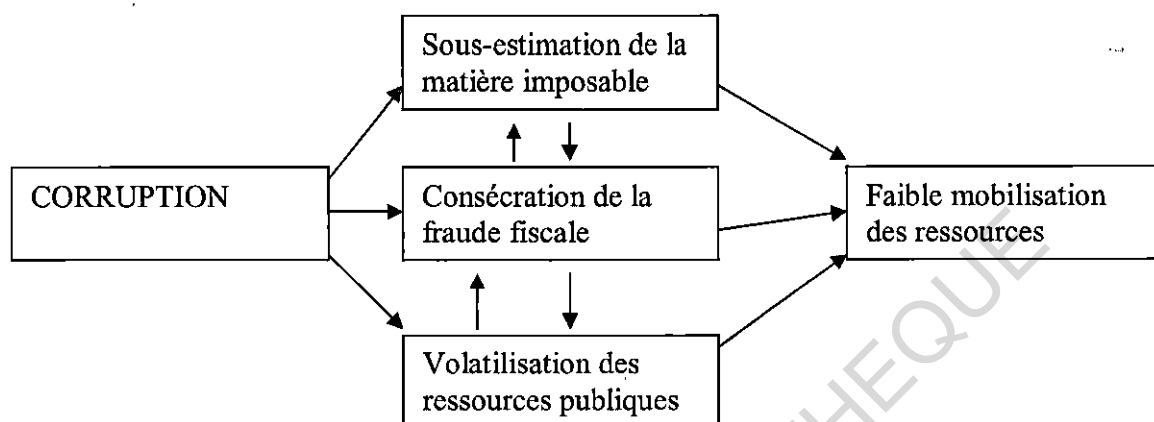
I.4.1. Corruption et gestion des finances publiques

La corruption peut affecter la gestion des finances publiques de manière directe ou indirecte.

De manière directe, l'incidence de la corruption sur la gestion des finances publiques peut être saisie à travers la réduction des recettes publiques et les distorsions des dépenses publiques.

L'incidence de la corruption sur le volume des recettes publiques peut être saisie à partir du schéma ci-après :

Schéma n° 1 : *Incidence de la corruption sur le rendement des recettes publiques*



Source : Nous-mêmes.

Ce schéma tente de décrire les mécanismes par lesquels la corruption affecte le rendement de la mobilisation des recettes publiques.

Il se dégage que la corruption, à travers ses différentes formes, peut entraîner :

- la sous-estimation de la matière imposable ;
- la consécration de la fraude fiscale ;
- la volatilisation des ressources publiques.

a) La sous-estimation de la matière imposable

Elle concerne tous les mesures, opérations et mécanismes de nature à sous-évaluer les obligations financières des contribuables vis-à-vis de l'Etat. A titre d'illustration, on peut citer :

- *Les contrats léonins* se rapportant à des accords mettant en cause les intérêts de l'Etat en ce qu'ils minimisent les obligations financières des partenaires de l'Etat, mieux les avantages financiers de l'Etat.

- Les exonérations de complaisance accordées aux opérateurs économiques de manière abusive et illicite.

b) Consécration de la fraude fiscale :

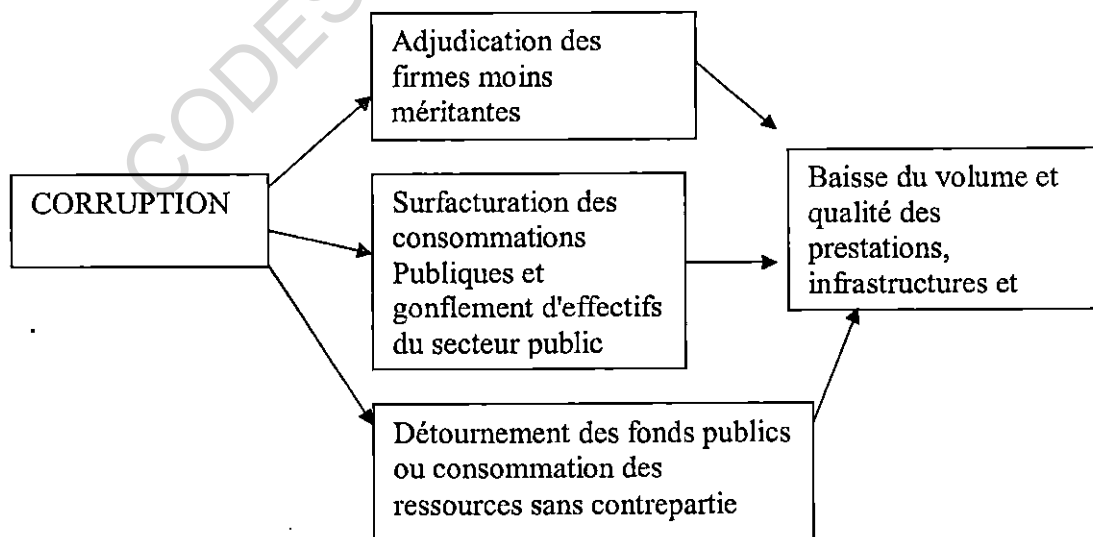
La corruption alimente la fraude fiscale dans un système fondé sur la déclaration des impôts où il est prévu des mécanismes de certification des déclarations par les agents de Fisc. Il est généralement observé que les agents de Fisc commis à la vérification et au contrôle fiscaux sont de mèche avec les contribuables pour minorer leurs montants des impôts.

c) Volatilisation des ressources publiques

Cette rubrique se rapporte aux différentes formes de détournements des recettes publiques, en l'occurrence, la consommation des recettes à la source, le partage ou distribution des ressources mobilisées entre les percepteurs, ...

De même, l'incidence de la corruption sur la gestion (l'exécution) des dépenses publiques peut être appréhendée par le schéma ci-après :

Schéma n° 2 : Incidence de la corruption sur la gestion de s dépenses publiques



Source : Nous - même

Ce schéma indique que la corruption affecte la qualité des ouvrages publics réalisés et des prestations assurées par (et/ou pour le compte de) l'Etat ainsi leurs volumes respectifs par les faits ci-après :

- L'attribution des marchés aux firmes moins méritantes avec comme conséquence la réalisation des travaux ou prestations de qualité inférieure par rapport à celle que réaliserait les firmes attirées (méritantes);
- La surfacturation des consommations publiques entraînant l'accroissement de coûts des biens et services vendus à l'Etat et ce, au profit des agents décideurs.
- Le détournement des fonds publics consiste à un accaparement des ressources publiques par les particuliers (agents des services publics). Ici les ressources publiques sont soutirées parce que consommées sans contrepartie. Dans ce registre, il y a lieu de mentionner le gonflement des effectifs des agents de l'Etat ou l'inscription des agents fictifs sur les listings de paie.

De manière indirecte, la corruption affecte la gestion de finances publiques par ses effets pernicioeux sur les flux des transactions économiques notamment par le biais de son effet sur l'abaissement des flux d'investissements comme on peut le voir dans le point suivant.

1.4.2. Corruption et Perspectives économiques

De prime abord, on peut établir une corrélation directe et positive entre la gouvernance (l'absence de corruption) et les performances économiques (bonnes

perspectives économiques) étant donné " la corrélation positive et significative entre la gouvernance et les résultats socio-économiques " ³⁴.

A cet effet d'ailleurs, la plupart d'analyses empiriques mettent en évidence des effets importants de la meilleure gouvernance sur les performances économiques et le développement des sociétés. Quant à l'interaction entre la corruption et les perspectives économiques, de nombreuses études révèlent l'effet pernicieux de la corruption sur le développement et sur l'assombrissement des perspectives économiques.

Mauro a montré que la corruption ralentit le taux de croissance et aggrave la pauvreté. Elle affecte la situation économique et sociale d'un pays à travers les faits ci-après :

- l'abaissement du niveau des investissements domestiques et étrangers³⁵ ;
- le développement faussé des entreprises et l'apparition d'une économie non officielle/parallèle/souterraine³⁶ ;
- les distorsions des dépenses et des investissements publics et détérioration de l'infrastructure physique³⁷ ;
- la diminution des recettes publiques³⁸ ;
- l'accaparement de l'Etat par certaines entreprises privilégiées ou groupes d'individus qui " achètent les lois, la police, sapant ainsi la croissance du secteur privé " ;
- la réduction d'accès aux services publics, la corruption étant considérée comme un impôt dégressif et affectant à la fois l'accès, la qualité des services élémentaires en matière de santé, d'éducation et de justice³⁹ ;

³⁴ Banque Mondiale, *Gouvernance et anticorruption*, in *Qualité de la croissance*, De Boeck Université, Bruxelles, 2002, p.156

³⁵ TANZI (Vito) et DAVOODI (Hamid), *Corruption, Public Investment and Growth*, document de travail n°97/139 du Fonds Monétaire International, Washington DC, 1996, P.6 cité par Antoine BATAMBA BALEMBU, op.cit. P. 30

³⁶ BATAMBA (BALEMBU), *Corruption, gestion des finances publiques et croissance économique*, op. cit, p

³⁷ (Vito) et DAVOODI (Hamid), op. cit, p. 30

³⁸ BATAMBA (BALEMBU), *Corruption, gestion des finances publiques et croissance économique*, op. cit, p

- la baisse des revenus de catégories socioprofessionnelles appelées à payer cet "impôt" et, partant, la détérioration de leurs conditions de vie déjà précaires⁴⁰.

En définitive, la corruption constitue un fléau pour l'économie nationale, en particulier et pour la société en général, pour autant qu'elle affecte négativement la gestion des finances publiques tant en ce qui concerne la mobilisation des recettes publiques que pour ce qui est de la gestion des dépenses publiques. Ce faisant, elle hypothèque de manière durable le processus de développement d'une société.

La nocivité de la corruption peut également être indirectement saisie à travers son incidence sur la gouvernance, étant entendu que la gouvernance affecte la qualité de la croissance.

Dans le cadre de la dissociation de la gouvernance en six composantes tel que faite par Kaufman, la corruption n'est qu'un de six éléments constitutifs étroitement imbriqués. D'après les analyses de cet auteur, le progrès dans l'un de ces éléments constitutifs améliore directement la qualité de vie du peuple d'un pays. Il s'ensuit que la détérioration de l'une de ces composantes, mieux le renforcement des déficiences dans l'une de ces composantes, affecte négativement le bien-être collectif d'une nation.

Le passage en revue des éléments relatifs au cadre théorique permet de relever les considérations selon lesquelles, la corruption, consistant en un abus de charge publique pour des intérêts particuliers, prospère dans un environnement socio-politico-économique contribuant à l'affaiblissement des structures d'Etat, à la monopolisation discrétionnaire par quelques personnes et l'instauration du régime d'impunité, ...

³⁹ (Vito) et DAVOODI (Hamid), op. cit, p. 30

⁴⁰ BATAMBA (BALEMBU), Corruption, gestion des finances publiques et croissance économique, op. cit, p

Ce phénomène, considéré à juste titre comme une gangrène, ruine la société dans son ensemble en raison de la nocivité sur tous les aspects de la vie économique en général, et sur la gestion des finances publiques, en particulier.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE II :

DIAGNOSTIC SUR LA CORRUPTION ET SUR LES FINANCES PUBLIQUES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Avant de dégager l'incidence de la corruption sur la gestion des finances publiques congolaises et sur les perspectives économiques de la RDC, un bref aperçu sur la prévalence de la corruption, sur l'état des finances publiques ainsi que sur les perspectives économiques en RDC s'avère nécessaire.

II.1. DIAGNOSTIC SUR LA CORRUPTION EN R.D.C.

Cette section tente de présenter quelques facettes de la corruption telle que décrites par certains auteurs ayant analysé le phénomène de corruption en RDC avant de proposer certains aspects sectoriels de la corruption en RDC.

II.1.1. Ampleur de la corruption en RDC

La corruption est un phénomène qui touche pratiquement tous les aspects et tous les secteurs de la vie économique, sociale et politique de la société congolaise.

La forte prévalence de ce fléau, mieux la grande ampleur qu'il a prise dans la société congolaise peut être illustrée notamment par la multiplicité de termes utilisés pour le désigner. En effet, pour désigner la corruption en RDC, on utilise des euphémismes tels que « madesu ya bana, solola bien, commission, enveloppe, motivation, transports, frais de suivi, unités, bière, mike mike, perdiem, invisibles, nsinsani, thé, café, aidez-nous à vous aider, kata midomo, kambeketi, kanyaka, dikoho, pembola elomo, avocat, pakola mafuta, sukola mbebo, shida, kolomba, coopération, ... »⁴¹.

⁴¹ Commission Mixte CELC-DGI sur la lutte contre la fraude fiscale et la corruption, février 2005 citée par BATAMBA (BALEMBU), op. cit. p.

En dehors d'une enquête (scientifique) exhaustive sur la corruption, ses causes et ses effets, il est quelque peu difficile de présenter de manière structurée la trajectoire de la corruption, son ampleur dans les différents secteurs de la vie économique et sociale que politique du pays.

Mais on peut se référer, pour une bonne appréciation de l'ampleur de la corruption en RDC, aux réflexions de quelques analystes sur certains aspects touchant à la corruption, parmi lesquelles on peut retenir celles de MABI MULUMBA, NDIANG KABUL, KANKWENDA MBAYA, Christian DIETRICH et MUZONG KODI.

« *Les dérives d'une gestion prédatrice, Cas de la République du Zaïre, CRP, Kinshasa 1998* » de **MABI MULUMBA** démontrent les mécanismes d'une prédation interne, œuvre des décideurs et gestionnaires locaux.

Cette dérive explique la débâcle actuelle de l'économie congolaise. L'auteur soutient que durant toute la transition, les institutions politiques n'ont pas pu fonctionner de façon efficiente parce que rongées par la corruption.

Dans son ouvrage intitulé « *La Banque Centrale du Congo : Tome 1 : La guerre pour la gestion du compte de Trésor – retour de la manivelle -*, Editions CEDI, Kinshasa, 1999 », **NDIANG KABUL** dissèque la patrimonialisation de l'Etat zaïrois c'est-à-dire, la transformation des coffres de l'Etat en une source de profits et de prébendes particuliers au détriment de l'intérêt général. En d'autres termes, il décrit « la dérive prédatrice et prévaricatrice favorisée par un clan d'hommes politiques et des technocrates de haut rang qui se sont, pour des fins privées, adonné à l'utilisation abusive des ressources de l'Etat réduit à une vache laitière.

KANKWENDA (MBAYA), dans son ouvrage intitulé : « *L'économie politique de la prédation au Congo-Kinshasa : Des origines à nos jours 1885-2003, ICREDES, Paris 2005* », révèle que les quarante ans de gestion nationale « indépendante » se sont avérés une catastrophe, « quarante ans de rendez-vous manqué avec le développement économique et social ». En effet, il soutient qu'au lieu de mettre en place des stratégies de développement pour le Congo, les différents gouvernements qui se sont succédés ont institutionnalisé un système de pillage des richesses

naturelles, financières, matérielles et humaines du Congo. Ce système ne fonctionne pas que comme une économie de pillage, il a ses composantes politique et socio-culturelle.

L'ouvrage de **DIETRICH Christian** intitulé « *Monnaie forte : L'économie criminalisée des diamants dans la République Démocratique du Congo et des pays voisins*, Projet sur les diamants et la sécurité humaine, Partenariat Afrique-Canada, Ottawa, juin 2002 » tel que résumé par Ian Smillie⁴², lequel traite sans ménagement des diamants de guerre, démontre que « les guerres en RDC et en Angola sont liées entre elles, de façon inextricable, par l'entremise des réseaux criminels et en raison d'une soif de pouvoir transfrontalière, qu'elles sont alimentées par les diamants et tuent des centaines des milliers des civils innocents.

L'autre facette de cette économie du diamant est que les pays ne possédant pas eux-mêmes des diamants en sont devenus des exportateurs actifs. Sur la première liste formée de la République du Congo (Congo-Brazzaville) et de la République Centrafricaine, se sont ajoutés le Rwanda, l'Ouganda, la Tanzanie, le Burundi, le Zibambwe, la Zambie voire la Namibie qui, à l'occasion de leur incursion ou invasion en RDC, ont pu, sous couvert de la nécessité militaire, bénéficier de manière substantielle des diamants extraits en RDC.

Partant de cette considération, l'auteur est sceptique quant à l'amélioration de la situation sécuritaire en RDC à la suite des accords de paix et de cessez-le-feu signés par les belligérants estimant que ceux-ci « ne parviendront pas à mettre un terme au commerce criminalisé de diamants, non plus à écarter des possibilités des conflits futurs si l'on n'agit pas de manière concertée et cohérente sur de nombreux plans étant donné les motivations économico-financières qui animent les acteurs tant visibles qu'invisibles desdits conflits».

Pour s'en convaincre, l'auteur trace le portrait de la corruption et de l'avidité qui caractérisent aussi bien les gouvernements de l'Afrique Centrale en général, et de la RDC, en particulier, leurs fonctionnaires et l'industrie internationale du diamant.

⁴² Directeur de Publication de l'ouvrage ayant préfacé l'ouvrage.

Face aux crimes perpétrés aux populations et à la misère noire leur infligée par les réseaux criminels d'exportateurs de diamants, Dietrich qualifie ces diamants « de malédiction » et ce, en dépit du bien qu'ils engendrent ailleurs dans le monde.

MUZONG KODI W., dans son ouvrage intitulé « *Anti-corruption challenges in post-élection Democratic Republic of Congo, An Africa Programme Report, Chatam House, January 2007* » analyse les différentes initiatives, mesures et stratégies anti-corruption élaborées et mises en œuvre par le Gouvernement de la RDC, appuyé par la Communauté internationale, pendant la période de transition politique (2003-2006).

Partant de la réalité selon laquelle, le lourd héritage du régime MOBUTU, caractérisé par la mauvaise gouvernance et la prédation (corruption) érigée en système de gestion du pays par l'élite au pouvoir et de violations fréquentes et/ou permanentes des droits de l'homme a perduré pendant les six années de conflits après MOBUTU et les trois années de transition, l'auteur estime que la lutte contre la culture d'impunité ayant favorisé l'emballement de la corruption et l'inversion des valeurs devrait figurer parmi les défis majeurs à relever par les autorités nouvellement élues.

Compte tenu du caractère multidimensionnel de la corruption qui affecte pratiquement tous les secteurs de la vie de la RDC, la lutte contre ce fléau devrait revêtir également une approche systémique et ce, en s'articulant sur les réformes politico-institutionnelles et économiques, le mode de gestion transparente, la promotion des valeurs éthiques en vue de modifier le comportement des congolais à tous les niveaux. Sans ce changement d'attitude de la part aussi bien des gouvernants que des gouvernés, l'aide des bailleurs des fonds ainsi que les stratégies de développement ser ont vouées à l'échec.

A côté de ces analyses, quelques vues sectorielles de la corruption en RDC s'avèrent nécessaires.

II.1.2. Vues sectorielles de la corruption en RDC

Pour mieux apprécier le degré d'enracinement de la corruption en RDC, cette sous-section se propose de relever les formes des pratiques corruptrices dans quelques secteurs clés de la société congolaise.

II.1.2.1. Corruption dans le secteur judiciaire

La corruption dans le secteur judiciaire est stigmatisée par le Deuxième Rapport National sur le Développement Humain en RDC⁴³ qui soutient non seulement que la pratique de corruption y est courante mais également et, surtout, la corruption figure parmi les causes majeures du dysfonctionnement de la justice en RDC.

Cela est perceptible à travers les faits ci-après :

- La lenteur dans la procédure judiciaire entretenue au niveau des instances judiciaires est plus souvent source de corruption. A ce sujet, « il n'est pas rare d'entendre les magistrats dire qu'ils vivent des dossiers, alors qu'un tel langage ne peut être réservé qu'aux avocats et défenseurs judiciaires, puisqu'ils vivent de leurs honoraires.
- De même, il est courant de voir les magistrats se plaindre que les chefs de leurs juridictions ou leurs chefs d'office ne confient les dossiers « intéressants » qu'à certains magistrats déterminés. Il va sans dire que dans ce circuit, ce que les magistrats obtiennent des justiciables, ils se le partagent avec leurs chefs.
- Dans certains cas avérés, les magistrats servent dans des cabinets ou deviennent carrément des conseillers juridiques occultes. Cela ne peut que fausser la loyauté des débats et l'intégrité morale.
- Dans le même ordre d'idées, pour extorquer une caution aux justiciables, certains magistrats opèrent les arrestations pour des faits mineurs ou lancent des mandats d'arrêts à la fin de la semaine contre certains « gros poissons », car les justiciables savent qu'arrêtés le vendredi, ils ne verront le magistrat

⁴³ Programme des Nations Unies pour le Développement/RDC, Rapport National du Développement Humain : *Paix et Reconstruction*, novembre 2008, Kinshasa, cité par BATAMBA (Antoine), *Interaction entre corruption et pauvreté en République Démocratique du Congo : Cas des Chauffeurs des taxis & taxis bus et Agents des Régies Financières*, Observatoire du Développement Humain et Social, Université de Kinshasa, 2007.

que le lundi, pire encore le mardi. La liberté pendant quatre jours ne vaut-elle pas donc un pesant d'or ?

- Plus grave encore, parfois magistrats et greffiers sont de mèche avec des avocats pour extorquer le justiciable. Ici, c'est l'avocat qui conditionne son client pour le disposer à donner au magistrat ce que celui-ci lui demandera.

C'est ainsi que Mr MVIOKA souligne que le dysfonctionnement de l'appareil judiciaire est tel que la justice, au lieu d'être un rempart de protection aux droits des citoyens, est devenue un danger pour la population. " Le sentiment d'insatisfaction est unanime : la justice ne va pas en RDC ".

II.1.2.2. Corruption dans l'Administration Publique

L'Administration Publique congolaise, caractérisée par un effectif pléthorique conjugué avec des mauvaises conditions de travail, est minée par les déficiences des services publics et rongée par la corruption généralisée.

En effet, les Fonctionnaires de l'Etat, vivant dans la misère, avec un salaire allant de 26\$ à 130\$ respectivement pour le Huissier et le Directeur, pour un ménage moyen de six personnes (soit moins d'un dollar par jour et par personne), dont le paiement est du reste irrégulier, ne sont pas prédisposés à cultiver la vertu de l'intégrité. Ils sont donc exposés à la corruption pour survivre.

Il importe de préciser que cette situation s'étend jusqu'aux Agents des Régies Financières qui justifient leur recours à la corruption par la modicité des rémunérations leur allouées. Il s'ensuit une fraude fiscale généralisée.

A cet effet, il sied de mentionner que la fraude fiscale a une forte prévalence dans le domaine d'impôts dont la perception requiert la collaboration des assujettis au moyen de déclaration et autres documents.

La fraude fiscale est amplifiée en RDC à la suite des interférences des instances politiques d'une part, et de la collusion entre les Agents de fisc commis à la vérification et au contrôle fiscaux et les contribuables d'autre part. En effet, le système fiscal congolais étant du type déclaratif, il est prévu un mécanisme de vérification et de contrôle en vue de s'assurer de la véracité des déclarations des

contribuables. Malheureusement, ceux qui sont commis à cette tâche se rangent plutôt du côté des contribuables, privant ainsi le Trésor des ressources qu'il aurait pu encaisser avec redressement des comptes fiscaux des contribuables.

Les résultats de l'enquête menée auprès des Agents des Régies Financières⁴⁴ révèlent ce qui suit :

- Bien que surclassées par la Police Nationale, la Magistrature et dans une certaine mesure l'enseignement en terme de prévalence de la corruption, les Régies Financières sont minées par la corruption comme le soutiennent 71% des Agents desdites institutions. En effet, la plupart des répondants soutiennent que cette pratique est une réalité vivante au sein de leurs institutions.
- D'ailleurs, à ce sujet, près de 60% des agents interrogés confirment avoir déjà été approchés pour une opération de corruption dont 60% ont dû y succomber. Parmi ceux qui n'ont pas encore été abordés par la question, 35% seraient favorables. Il s'ensuit qu'environ 50% des agents des Régies Financières⁴⁵ sont favorables à la pratique de la corruption au sein de leurs institutions.
- La proportion la plus élevée a été observée au sein de la D.G.I. 77% des répondants sont conscients de l'effectivité de cette pratique au sein de leur institution contre 64% pour la D.G.R.A.D.
- Pour la plupart de cas et, pour l'ensemble des Régies Financières, ce sont les collègues de services ou les intermédiaires qui abordent les agents des Régies Financières pour l'opération de corruption. En effet, la proportion des contribuables abordant les agents n'est que de 47%. Toutefois, la DGI enregistre de nombreux cas de l'initiative prise par les contribuables, soit 67% de cas, contre 19% enregistré à la DGRAD. Cette situation témoigne tout simplement de la légèreté avec laquelle le public traite les agents de cette boîte. Il importe toutefois de souligner que si dans l'ensemble des Régies

⁴⁴ BATAMBA (Antoine), Interaction entre pauvreté et corruption en RDC : Cas des conducteurs de taxis & taxis-bus et des agents des Régies Financières, Observatoire du Développement Humain et Social, Université de Kinshasa, 2007.

⁴⁵ En additionnant les 60% de 60% et les 35% de 40% restant on obtient 49%.

Financières, la proportion des cas de corruption soumis aux agents est faible, soit 6%, elle est avoisine 20% au sein de la DGRAD.

- La plupart d'agents réagissent favorablement aux offres de corruption qui leur sont faites comme l'affirment 57% des répondants.
- Tout de même, il sied de relever qu'un peu plus de la moitié des agents (57%) ont peur d'être démasqués dans cette opération. Cette proportion se réduit à la moitié au sein de l'OFIDA.
- Ceux qui n'ont pas peur d'être démasqués (qui représentent dans l'ensemble 43% des répondants) attribuent leur position soit à la rareté, voire absence, des sanctions en matière comme en témoignent 29% des répondants, soit à la généralisation de la pratique comme le soutiennent 27% des répondants, soit à la possibilité que l'incriminé a d'arranger l'affaire avec sa hiérarchie comme l'affirment 17% des répondants ou au fait que leurs chefs hiérarchiques sont impliqués dans le dossier comme le révèlent 5% des répondants.

II.1.2.3. Corruption dans le secteur éducatif

L'éducation n'est pas épargnée par le phénomène de corruption qui tend également à s'y généraliser et à s'y enraciner. Cette situation est la résultante du désengagement de l'Etat dans le financement de l'éducation (la part des dépenses totales de l'Etat s'est effilochée, passant successivement de 23,6% en 1980-1983 à 8,1% en 1984-1988, 0,8% en 1992-1996 et 0,2% en 1997-2000) ainsi que des faibles rémunérations allouées au personnel enseignant du secteur public.

Le dernier facteur susmentionné pousse les enseignants à développer les stratégies de survie au nombre desquelles figure dans une proportion importante la pratique de "marchandage de points" consistant à "favoriser" les élèves/étudiants moins méritant dans la cotation ou évaluation des connaissances et, partant, à les "aider" à passer des classes.

II.1.2.4. Corruption dans l'Armée

Le cas le plus frappant de la corruption dans le secteur de l'Armée est *la rafle dont les transporteurs du secteur informel des transports en commun dans les artères principales de la ville de Kinshasa sont victimes de la part des Policiers de Sécurité Routière. Ces derniers réclament et empochent, sans scrupule, leur butin au vu et au su de tout le monde. La banalisation de cette pratique devenue quotidienne frise tout simplement son "institutionnalisation" par les autorités compétentes.*

Les résultats d'une enquête menée auprès des chauffeurs des taxis et taxis-bus pour saisir l'incidence de la corruption sur les conditions d'exploitation des transporteurs en commun dans la Ville de Kinshasa⁴⁶ indiquent que les conducteurs des taxis et taxis bus sont contraints de déposer à chaque poste de Police de Roulage l'enveloppe qu'ils leur réclament, connue sous l'appellation de "mbote ya Roulage"⁴⁷ dont le montant varie entre 100 FC et 200 FC.

Il importe de préciser ici qu'il n'y a pas de corrélation entre l'état de véhicule et la soumission des conducteurs à cette pratique, ni même entre la régularité des documents de véhicule et/ou conducteurs et le recours à cette pratique comme en témoignent les résultats de l'enquête menée auprès des conducteurs des taxis et taxis bus. D'après les résultats de la même enquête, près de 75% des conducteurs se sentent dans l'obligation de payer ce que leur demandent les Policiers de Sécurité Routière. Cette disposition est justifiée principalement par le souci d'éviter des complications et perte de temps comme le confirment 80% des répondants.

II.1.3.5. Corruption au sommet de l'Etat

L'examen de la plupart des accords publics signés entre l'Etat congolais avec les partenaires tant nationaux qu'étrangers, au terme duquel on établit clairement le bradage des intérêts de l'Etat au profit de ses partenaires, témoigne à suffisance de la légèreté, voire de l'irresponsabilité dans la gestion des dossiers publics par les mandataires de l'Etat lors des négociations de ces accords.

⁴⁶ BATAMBA (BALEMBU Antoine), op. cit,

⁴⁷ Expression désignant la poignée de main au Roulage en guise de salutation à l'occasion de laquelle le conducteur lui glisse quelques billets de monnaie.

Les cas des conventions pétrolières et minières signées en RDC sont éloquentes à ce sujet.

C'est à ce titre que la Commission de l'Assemblée Nationale chargée d'examiner la validité des conventions signées entre l'Etat congolais et ses partenaires dans le domaine minier a relevé les faiblesses ci-après ayant entouré les conclusions desdites conventions :

- La quasi-totalité des contrats des partenariats conclus par cette Entreprise Publique ou ceux signés pour son compte, au lieu de lui permettre de mobiliser des ressources financières et/ou d'acquérir des matériels ou des technologies nécessaires pour assurer son redressement, ont plutôt consacré sa disparition, en raison de la nature desdits contrats orientés vers la création des joint-ventures ayant pour objet la création des nouvelles sociétés avec leurs partenaires privés ;
- La plupart de ces contrats de partenariat se révèlent défavorables à cette entreprise, du reste minoritaire dans le capital social des sociétés issues de ces accords de partenariat principalement en raison de ses apports en nature effectués sous forme des gisements, des concessions minières, d'infrastructures industrielles et du patrimoine immobilier non évalués, mieux sous-évalués ;
- La fixation du capital social de manière dérisoire, car inférieur aux ressources requises pour réaliser l'objet social de ces nouvelles sociétés ;
- Certains de ces contrats ont été conclus en l'absence des membres du Comité de Gestion de cette entreprise à qui d'ailleurs ces contrats ont été imposés ;
- Beaucoup de ces partenariats ont été conclus en violation des dispositions légales en la matière stipulant clairement l'identification complète des partenaires, c'est-à-dire, des informations fiables sur leur dénomination, sur leurs capacités financières attestées par les bilans certifiés des trois derniers exercices comptables ;
- Ces conventions sont généralement conclues sans une étude préalable de faisabilité et sans qu'un représentant de l'Etat ait été associé à la réalisation de ces projets ;

- Très peu de ces partenariats ont pu distribuer des dividendes depuis leur démarrage jusqu'à ce jour.

Ces quelques cas ont été évoqués pour illustrer l'ampleur du phénomène «corruption» en RDC.

II.2. DIAGNOSTIC SUR LES FINANCES PUBLIQUES EN RDC

Les finances publiques, à travers le budget de l'Etat, traduisent l'orientation de la politique économique et sociale de l'Etat au cours d'un exercice budgétaire donné.

Le présent point consacré au diagnostic sur les finances publiques tente dans un premier temps de suivre l'évolution des finances publiques en RDC, ensuite de dégager l'importance relative des finances publiques avant de faire ressortir leurs traits caractéristiques.

II.2.1. Evolution des finances publiques

Ce point est subdivisé en deux sous-points : le premier porte sur le comportement des recettes publiques et le second est consacré à l'évolution des dépenses publiques.

II.2.1.1. Evolution des recettes publiques en millions de dollars.

L'évolution des recettes publiques est donnée par le tableau ci-après.

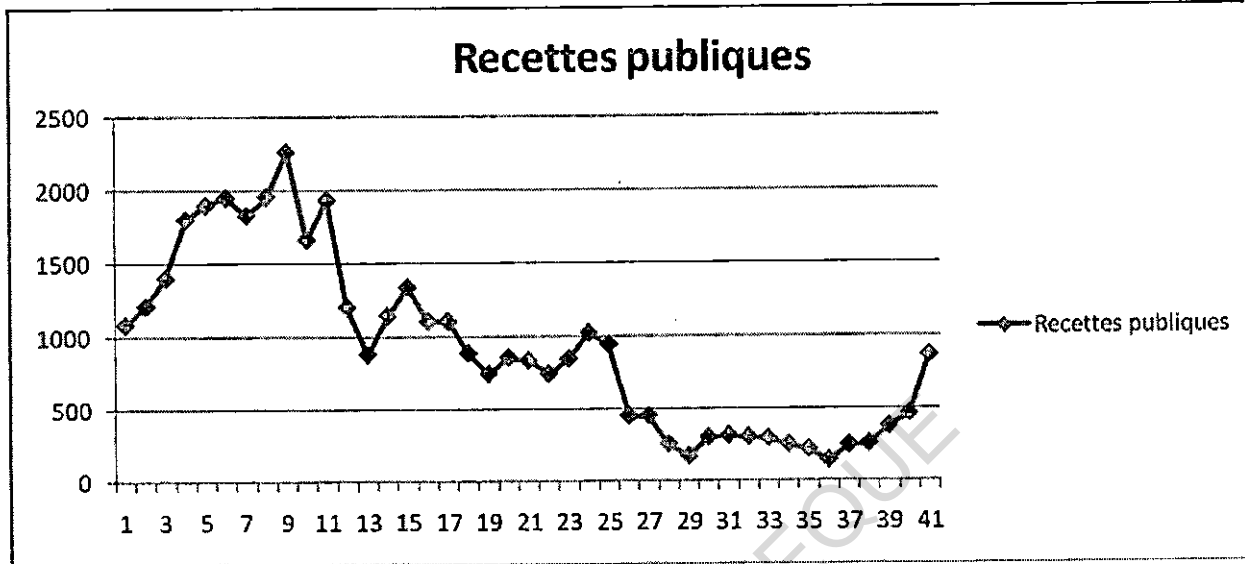
Tableau n°1 Evolution des recettes publiques

Année	PIB	Recettes publiques	Année	PIB	Recettes publiques
1966	4713,1	1084	1987	7297,5	743,4
1967	5043	1210,3	1988	7472,6	847,5
1968	5741,7	1400,7	1989	7369,4	1023,8
1969	5969,6	1800,6	1990	7099,6	943,9
1970	6554,7	1900,9	1991	6501,7	452,9
1971	6967,6	1950,9	1992	5821,1	452,5
1972	6988	1830,3	1993	5033,8	257,2
1973	7582,5	1956,3	1994	4838,9	174
1974	7810	2257,7	1995	4872,7	301
1975	7381,8	1660,9	1996	4820,2	312,6
1976	6977,2	1932,7	1997	4558,7	307,3
1977	6914,9	1203,2	1998	4387,9	295,79
1978	6505,1	879,8	1999	3742,8	252,30
1979	6511,6	1144,7	2000	3279,7	221,08
1980	6661,4	1336,7	2001	3102,4	194,25
1981	6801,3	1108	2002	3210,98	247,94
1982	6552,3	1105,5	2003	3397,22	257,18
1983	6611,2	888,5	2004	3621,44	376,77
1984	6789,7	743,4	2005	3903,91	465,71
1985	6945,9	856	2006	4122,53	865,73
1986	7133,4	835,5	Moyenne	5761,75	920

Source : Rapports annuels de la Banque Centrale 1967, 1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2002-2003 ; Banque Africaine du Développement

La lecture de ce tableau permet de relever le fait que les recettes publiques ont atteint leur niveau le plus élevé en 1974, avec 2.300 millions de dollars US constants de 1995 et leur plus faible niveau en 1994, avec 175 millions de dollars US constants de 1995. Leur moyenne au cours de la période allant de 1960 à 2006 est estimée à 920 millions de dollars US de 1995.

Cette évolution peut être illustrée par le graphique ci-après :



Légende :

Axe d'ordonnées : Valeurs de Recettes publiques en millions de dollars constants de 1995

Axe d'abscisse : année : 1^{ère} année : 1966, 3^{ème} année 1968, ...

A la lumière de ce graphique, il y a lieu de cinq phases d'évolution des recettes publiques correspondant aux périodes de l'évolution de l'économie congolaise, à savoir :

(i) La phase de la croissance de recettes publiques observée entre 1966 et 1974 est associée à la période de boom économique. En effet, grâce à la stabilisation politique, après des années troubles succédant l'accession du pays à l'indépendance, et à la promulgation d'un nouveau code d'investissement très attractif qui intervint à une période favorable en raison de la montée des cours des principaux produits d'exportation du pays (dont le cuivre), le pays enregistra des taux de croissance économiques soutenus oscillant autour d'une moyenne de 8% l'an. Le taux d'investissement moyen pour la période avoisina 30%. La pression fiscale pour la période est estimée à 28%.

(ii) La phase du déclin des recettes publiques amorcée vers la fin des années 1974 pour se poursuivre jusqu'en 1982 correspondant à la période de l'éclatement de la crise économique. Suite à l'effet conjugué du retournement de la conjoncture économique consécutif aux chocs pétroliers ayant entraîné la baisse des cours des principales matières d'exportations congolaises et des mesures de Zaïrianisation, l'économie congolaise était secouée par une crise économique qui s'est traduite notamment par la contraction du PIB, le déséquilibre des finances publiques, la hausse du taux d'inflation,... Pour faire face à cette situation, le pays conclut les premiers Programmes de Stabilisation avec les Institutions de Brettons Wood dont les résultats furent très mitigés en raison d'une stabilisation du taux de croissance autour de 1,37% et la baisse du taux d'investissements moyens en dessous de 10%.

(iii) La phase de la relative stabilisation des recettes publiques intervint entre 1983 et 1989. Au cours de cette période, la RDC signa trois programmes triennaux avec les Institutions de Brettons Wood, en l'occurrence le Programme d'Ajustement Economique et Financier de 1983-1986, le programme d'Ajustement Structurel contenu dans le Document cadre de Politique Economique (1987-1990) et le Programme d'Ajustement Structurel de 1989 -1992.

➤ Le seul programme qui connut un succès fut celui d'ajustement économique et financier de 1983-1986, lequel fut soutenu par trois accords de confirmation avec le FMI et d'importants rééchelonnements de la dette extérieure. Par ailleurs, ce programme fut appuyé par les mesures d'accompagnement ci-après :

- l'application d'une politique monétaire réaliste pour contenir le niveau d'inflation et favoriser la relance économique ;
- l'institution de la gestion de finances publiques par l'austérité budgétaire ;
- la réforme monétaire par l'adoption du système de change flottant.

Parmi les résultats enregistrés, l'on peut citer notamment :

- la réduction du taux d'inflation de 100% à 25% et à 30% ;
 - la réalisation d'une croissance économique moyenne de l'ordre de 2,3% l'an ;
 - le paiement régulier de la dette publique au cours de cette période.
- Le programme d'ajustement structurel de 1987-1990 a été interrompu suite aux contre-performances enregistrées six mois seulement après le démarrage de son exécution.
- Il en est de même du programme de 1989-1992 dont l'exécution n'a pas pu être poursuivie à la suite des contre-performances du Gouvernement et au climat d'insécurité ayant prévalu en RDC après le déclenchement du processus de la démocratisation du pays en 1990, lequel a entraîné la rupture de la coopération internationale en RDC.

Au cours de cette période, les recettes publiques ont oscillé autour d'une moyenne de 850 millions de dollars US de 1995. Le taux d'investissement s'est relevé à 12 % et le taux de croissance économique moyen pour la période est demeuré toutefois inférieur au taux de croissance naturel soit 1,5% contre 3%.

(iv) La phase de l'effondrement des recettes publiques qui couvre la période allant de 1990 à 2001 coïncide avec la période de « déglingue »⁴⁸ économique. Marquée par les effets néfastes de « l'ajustement politique » s'étant traduits par les pillages de 1991 et 1993, l'instabilité institutionnelle ainsi que par les conflits armés de 1996-1997 et 1998 -2003, cette période connut le délabrement du tissu économique, la régression économique avec un taux de croissance économique moyen de l'ordre de -6%, conjuguée à l'hyperinflation avec un taux d'inflation moyen de près de 2.500% l'an dont le corollaire était l'effritement continu

⁴⁸ Terme utilisé dans le Rapport Observatoire de Conjoncture Economique et Sociale Jules Fontaine Sambwa : *R.D-Congo : Dernier pays pauvre du monde ?*, Editions Presses Universitaires Bel Campus, Kinshasa, 2001, p.58

du pouvoir d'achat de la monnaie nationale. Les recettes publiques crevèrent le plancher de 200 millions de dollars US de 1995 en 1994. La recette moyenne de la période, soit 348 millions de dollars US de 1995, était inférieure à la moitié de celle de la période précédente (estimée à 848,8 millions USD), au tiers de celle de la période 1975-1982 (estimée à 1.296 millions USD) et au quart de celle de la période 1966-1974 (soit 1.970 millions USD).

(v) La phase de relèvement des recettes publiques, amorcé dès l'année 2002, correspond avec la période de reprise économique avec le concours des bailleurs de fonds multilatéraux (Fonds Monétaire, Banque Mondiale et Banque Africaine du Développement). Les programmes de redressement économique (Programme Economique du Gouvernement et Programme Intérimaire de Relais), appuyés par les organismes de coopération bi et multilatérale, permirent d'assainir le cadre macroéconomique et de favoriser un début de croissance économique. En effet, l'inflation qui était de 511% en 2000, avant l'entrée du pays en programme avec les institutions de Bretton Woods, a été progressivement maîtrisée pour chuter à 18% en juillet 2007 ; le taux de croissance économique négatif en 2000 (-11%) a atteint en 2006 5,1% ; le taux d'investissement est passé de 12,8% en 2003 à 15,2% en 2007 et le niveau de pression fiscale est passé de 9,5% en 2003 à 13,3%.

II.2.1.2. Evolution des dépenses publiques

De même, l'évolution des dépenses publiques est donnée par le tableau ci-après.

Tableau n°2 : Evolution des dépenses publiques en millions de dollars US de 1995

Années	Dép. Pub	Années	Dép. Pub
1966	1182,9	1987	970,1
1967	1391,8	1988	1487,2
1968	1280,4	1989	1041,6
1969	1456,6	1990	2085,5
1970	1802,5	1991	1804,1
1971	1881,2	1992	1153,2
1972	1740	1993	1740,9
1973	1759,1	1994	280,2
1974	2303,9	1995	284,9
1975	1956,2	1996	304,8
1976	2574,6	1997	325,8
1977	1479,7	1998	313,59
1978	1382,7	1999	267,49
1979	1386,1	2000	234,39
1980	1375,2	2001	155,12
1981	1355,5	2002	264,00
1982	1472,8	2003	294,55
1983	909,4	2004	648,24
1984	811,9	2005	665,62
1985	864,3	2006	992,29
1986	987,3	2007	1108,71

Source : Rapports annuels de la Banque Centrale 1967, 1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2002 -2003 ; Banque Africaine du Développement .

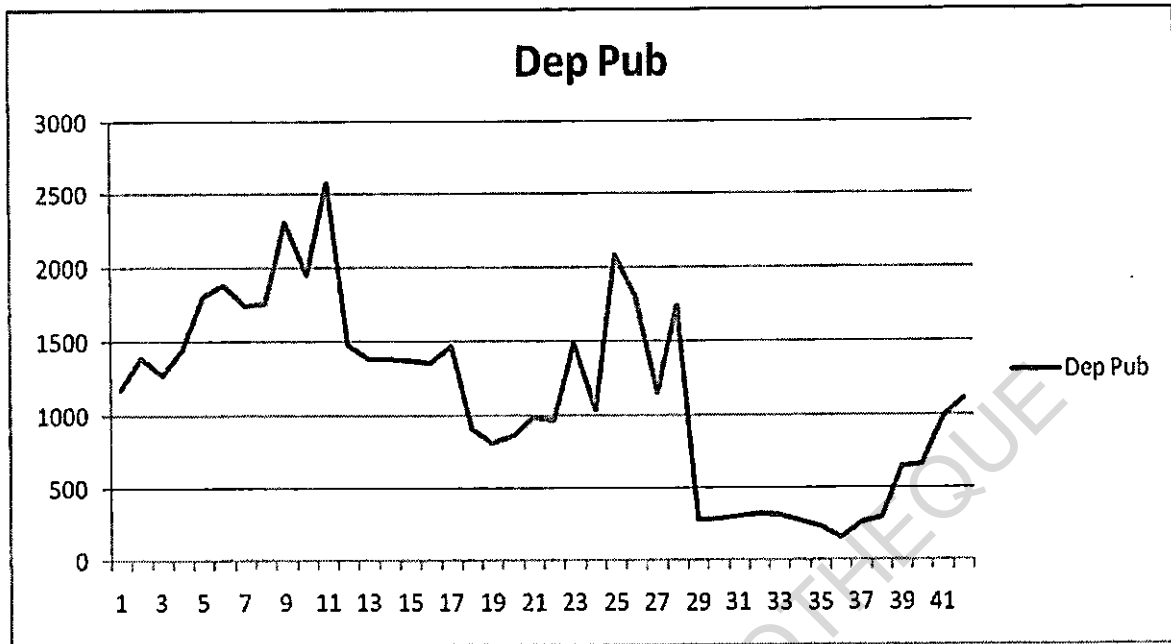
La lecture du tableau ci-dessus permet de dégager les tendances ci-après quant à l'évolution des dépenses :

- Les dépenses publiques ont progressé de manière continue entre 1966 et 1974, hormis les années 1968 et 1972 qui ont enregistré des baisses des dépenses publiques par rapport aux années qui le précédaient. Au cours de

cette période, les dépenses moyennes ont atteint 1.650 millions de dollars US de 1995.

- Après 1974, elles ont évolué en dents de scie. Le niveau le plus élevé a été atteint en 1974 avec 2.574 millions de dollars US de 1995 et le niveau le plus faible en 1981 avec 1.355 millions de dollars US de 1995. En dépit de la baisse des recettes publiques moyennes, la moyenne des dépenses a demeuré à un niveau proche de celui de la période antérieure, soit 1.625 millions de dollars US de 1995.
- Entre 1983 et 1989, l'évolution des dépenses connaît deux phases, celle de régression observée entre 1983 et 1984 et celle de croissance intervenue entre 1985 et 1989. Elles ont oscillé autour d'une moyenne de 870 millions de dollars US de 1995.
- Après une hausse soudaine enregistrée en 1990, les dépenses publiques amorcèrent une phase de chute spectaculaire en 1991 qui se poursuivit jusqu'en 1994, année où cet indicateur connut son niveau le plus bas de l'ensemble de périodes sous-analyse, soit 284 millions de dollars US de 1995. A partir de 1995, elles évoluèrent en dents de scie jusqu'en 2001. Cette périoderegistra la moyenne la plus faible des dépenses publiques de toutes les périodes, soit 685 millions de dollars US de 1995.
- Enfin, la période 2002-2007 est considérée comme celle de croissance de dépenses publiques coïncidant avec la reprise économique à la faveur de la mise en œuvre des programmes de redressement économique appuyés par les bailleurs de fonds. Il importe de souligner que l'appui budgétaire des bailleurs de fonds a avoisiné pour certaines années 50% des recettes du cadre budgétaire.

Ces tendances peuvent être illustrées par le graphique ci-dessous :



Légende :

Axe d'ordonnées : Valeurs de Dépenses publiques en millions de dollars constants de 1995

Axe d'abscisse : année : 1^{ère} année : 1966, 3^{ème} année 1968, ...

II.2.2. Importance relative des finances publiques dans l'économie

L'importance relative des finances publiques dans l'économie est donnée par le tableau n° ci-dessous.

Tableau n° 3 : Importance relative des finances publiques dans l'économie

	1968-1974	1979-1982	1983-1989	1990-2000	2001-2008
<i>Recettes publiques</i> <i>En millions de dollars US de 1995</i>	1970	1296,44	848,3	342,5	
<i>Dépenses publiques en millions de dollars US de 1995</i>	1644,27	1622,85	1010,26	745,83	662,23
<i>Recettes publiques en % du PIB</i>	28,2	10,23	11,71	6,37	9,71
<i>Dépenses publiques en % du PIB</i>	25,79	23,91	16,29	15,42	17,55

Source : Statistiques choisies des pays africains, 2002, op.cit. Banque Centrale du Congo, Rapports annuels, 1970, 1975, 1980, 1984-1985, 1990, 1995, 2002-2003.

Il se dégage de ce tableau que l'importance relative des finances publiques dans l'économie s'est considérablement effritée. En effet, la pression fiscale dont la moyenne était estimée à près de 30% au début des années 70 est tombée sous la barre de 10% dans la décennie 1990. Le taux de consommation publique a subi le même sort, en chutant de plus de 26% à 16%. L'autre fait caractéristique des finances publiques est le niveau élevé du déficit, dont le poids a atteint 10% du PIB au cours de la décennie 90. Mais de manière générale, les traits caractéristiques des finances publiques congolaises restent marqués par la faiblesse des masses budgétaires.

Cette situation peut se lire à travers le tableau n° 4 ci-dessous relatif à l'évolution des indicateurs des finances publiques en pourcentage du PIB dans quelques pays de l'Afrique Centrale.

Tableau n° 4 Evolution des indicateurs des Finances Publiques en pourcentage du PIB dans quelques pays de l'Afrique centrale

	1980			1990			2000		
	Rec. publ	Dép Pub	Solde budget	Rec publ	Dép Publ	Solde budget.	Rec publ	Dép. Publ	Solde budget
ANGOLA	26,5	36,4	-9,9	25,6	49,3	-23,7	53,1	48,2	4,9
CAMEROUN	16,4	16,1	0,3	14,21	21,8	-7,59	18,8	17,4	1,4
CONGO REP	15,7	16,6	-9,9	27,4	21,8	6,6	26,6	17,4	1,1
CONGO RD	10,7	11,1	-0,4	11,7	22,7	-11	4,8	10,5	-5,7
GABON	34,3	26,9	7,4	20	24,1	-4,1	33,8	22,1	11,7
RWANDA	13,8	17,1	-3,3	12,8	20	-7,2	18,9	18,8	0,1
MOYENNE AFRIQUE CENTRALE	23,5	24,8	-1,4	22,3	34,4	-12,1	31,2	28,5	2,7

Source : Calculs faits sur base de la BAD, Statistiques choisies des pays africains, Rapport Annuel 2002, Abidjan, 2002

La lecture de ce tableau permet de dégager les considérations ci-après :

- La RDC est le pays dont l'importance relative des finances publiques reste la plus faible. En effet, pour les moyennes de l'Afrique Centrale estimées respectivement à 23,48% et 24,84%, la pression fiscale et le taux de consommation publique de la RDC étaient respectivement de 10,7% et 11% entre 1980 et 2000.
- Alors que le poids relatif des masses budgétaires a progressé dans l'ensemble des pays de l'Afrique Centrale dont les moyennes de la pression fiscale et de taux de consommation publique sont passées respectivement de 23,48% et 24,84% en 1980 à 31,2% et 28,5% en 2000, en RDC les deux indicateurs ont baissé, passant de 10,7% et 11,1% à 4,8% et 10,5% au cours de la même période.
- Le ratio Déficit/PIB de la RDC demeure le plus faible. En effet, en dehors de l'année 2000 où la RDC a enregistré le ratio le plus élevé de la Sous-région, pour les autres années, les ratios de la RDC ont été inférieurs aux moyennes de la Sous-région.

Particulièrement, concernant le niveau des dépenses publiques, l'appréciation peut être faite en se basant sur le tableau ci-dessous relatif à l'évolution des dépenses publiques par habitant des quelques pays d'Afrique Centrale.

Tableau n° 5 : Evolution des dépenses publiques par habitant dans quelques pays d'Afrique Centrale en dollars US constants de 1995

	1980	1990	2000
Angola	248,75	318,86	243,93
Cameroun	116,62	164,53	117,47
Congo (Rép. Populaire)	126,47	315,60	201,18
Congo (D.R.)	31,16	51,57	9,00
Gabon	1.008,52	1.119,91	895,64
Rwanda	55,02	60,13	50,88
<i>Moyenne Afrique Centrale</i>	<i>119,99</i>	<i>161,64</i>	<i>95,677</i>

Source : BAD, Statistiques choisies des pays africains, op. cit.

Ce tableau révèle que la RDC reste caractérisée par la dépense publique par habitant la plus faible de la Région. Cet indicateur a représenté moins du dixième de la moyenne de l'Afrique Centrale en 2000. Mais auparavant, cet indicateur a augmenté entre 1980 et 1990, passant de 31\$ par an à 50\$ par an, soit respectivement 2,5 \$ et 4,2 \$ par mois, avant de chuter sensiblement en 2000 pour se situer autour de 9 \$ par habitant par an.

Ce faible niveau des dépenses publiques par habitant illustre à suffisance la faible participation de l'Etat congolais à l'amélioration du bien-être de sa population. Cette situation résulte de la conjugaison de plusieurs facteurs qui traduisent et confortent les faiblesses de la gestion des finances publiques.

II.2.3. Problèmes de gestion des finances publiques congolaises

La politique budgétaire en RDC est à ce jour caractérisée par des faiblesses majeures entourant les différentes étapes de la gestion budgétaire, en l'occurrence, la préparation budgétaire, l'exécution budgétaire et le suivi et contrôle (de l'exécution) budgétaire.

Ces faiblesses, mises en exergue par les différentes évaluations de la gestion des finances publiques congolaises⁴⁹, peuvent être regroupées en :

- Problèmes relatifs à la préparation budgétaire ;
- Problèmes liés à l'exécution budgétaire ;
- Problèmes spécifiques au rôle budgétaire ;
- Problèmes ayant trait à la gestion de la dette publique.

(i) **Problèmes relatifs à la Préparation budgétaire**

Au niveau de préparation budgétaire, les faiblesses majeures rencontrées sont les suivantes⁵⁰ :

- Les prévisions budgétaires reflètent rarement ou non du tout les priorités nationales : en dépit de l'élaboration du DSCR, érigé en Document fédérateur du Projet national du développement, les priorités retenues dans le DSCR relatives en la promotion des conditions sociales de la population (la Santé, l'Education, ...) ne sont créditées que des allocations marginales dans le budget de l'Etat. Cette situation est la résultante de :

- Le décalage entre la stratégie nationale de développement, les stratégies sectorielles et le budget ;
- L'absence des stratégies sectorielles dans la plupart des Ministères perceptible à travers l'absence des Cadres de Dépenses à Moyen Terme assortis des plans d'action chiffrés ;
- L'absence de budgétisation pluriannuelle.

⁴⁹ Il s'agit essentiellement du Rapport sur la Revue des dépenses publiques fait par la Banque Mondiale en 2008 et du Rapport PEFA de l'Union Européenne en 2008

⁵⁰ Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques (COREF), *Atelier de restitution des travaux de requalification du plan d'Action des Réformes des Finances Publiques*, Kinshasa, novembre 2009 ; Banque Mondiale, *Revue des dépenses Publiques en RDC, 2008 et Union Européenne*,

- Le retard dans la présentation des prévisions budgétaires par les différents services entraînant le non respect dans la consolidation du projet du budget par la Commission Budgétaire du Gouvernement en vue de son dépôt au Parlement pour adoption. Cette situation résulte entre autres de la démotivation des agents chargés de préparation budgétaire dans les différents services publics en raison de faible exécution, voire non exécution des prévisions budgétaires antérieures. Aussi, les agents commis à cette tâche se contentent-ils de reconduire leurs prévisions antérieures. Par ailleurs, les Régies Financières minorent des prévisions de leurs recettes en vue de s'assurer une marge importante du dépassement des prévisions arrêtées, lequel dépassement donne droit à une prime spéciale.

- Le déficit en matière d'élaboration du cadrage macroéconomique en raison de l'insuffisance de l'information statistique, des capacités managériales, techniques (humaines), matérielles ainsi que des faiblesses d'organisation conjuguées à l'absence d'outils et des techniques modernes de prévisions.

- La non exhaustivité du budget perceptible à travers :
 - la non intégration des recettes et dépenses des organismes auxiliaires sur ressources propres ;
 - l'existence de nombreux fonds extrabudgétaires finançant les services publics ;
 - la comptabilisation incomplète de l'aide internationale au budget ;

(ii) *Problèmes liés à l'exécution budgétaire*

Les problèmes liés à l'exécution budgétaire peuvent être subdivisés en deux groupes, à savoir, ceux relatifs à la mobilisation des recettes publiques et ceux ayant trait à l'exécution des dépenses publiques.

➤ La mobilisation des recettes publiques se heurte aux problèmes ci-après :

- l'instabilité des dispositions légales et réglementaires ;
- l'insuffisance de vulgarisation, de formation et d'information sur les textes légaux ;

- le caractère lacunaire de certains textes dont l'interprétation prête à confusion ;
 - la sous-réalisation des recettes administratives, domaniales, judiciaires et des participations consécutives à la caducité des tarifs et leur consommation systématique à la source,
 - la fraude généralisée en matière des recettes et la multiplicité des taxes relevant de la parafiscalité échappant au cadre budgétaire et à tout contrôle
 - l'insuffisance du contrôle fiscal et du contrôle douanier ;
 - le détournement des ressources mobilisées ;
 - les abus des opérations douanières sous régime d'exception,...
- La gestion des dépenses publiques est entachée de nombreuses irrégularités parmi lesquelles :
- la surfacturation des consommations publiques ;
 - le gonflement des dépenses liées aux rémunérations à la suite de la non maîtrise des effectifs de l'Administration Publique ;
 - l'importance des procédures d'exception altérant l'efficacité de la chaîne des dépenses ;
 - le non respect des lignes budgétaires se traduisant par l'arbitraire dans la mise à disposition des crédits aux Ministères ainsi que dans les autorisations budgétaires avec comme corollaire le fait que l'exécution budgétaire laisse de nombreux services de l'Administration sans les ressources budgétisées alors que, à l'inverse, certaines entités bénéficient de fortes sur-exécutions ;
 - l'attribution des marchés publics au mépris des dispositions légales y relatives, ...

(iii) *Problèmes spécifiques au contrôle budgétaire*

L'inefficacité du contrôle budgétaire résulte de la conjugaison des facteurs ci-après :

- la tenue irrégulière de la comptabilité publique ne permet l'enregistrement de l'ensemble des opérations financières effectuées par et/ou le compte de l'Etat ;
- l'irrégularité des contrôles périodiques par les services en charge de contrôle budgétaire ;
- le contrôle budgétaire interne se bute à l'importance des procédures d'exception dans l'exécution des dépenses ;
- les recommandations des Rapports d'audits sont rarement prises en compte par le gouvernement ;
- l'insuffisance des ressources matérielles, techniques (humaines), financières allouées aux structures chargées de contrôle ;

(iv) *Problèmes ayant trait à la gestion de la dette publique*

La gestion de la dette publique, quant à elle se bute aux problèmes et contraintes ci-après :

- l'absence de la coordination de l'aide en général, et de la dette publique en particulier avec comme corollaire, la réduction de l'Office de Gestion de la Dette Publique en un Service chargé de répertorier les diverses dettes contractées par l'Etat en lieu et place d'une Institution investie du pouvoir en matière de négociation de la dette publique en se fondant sur des analyses approfondies sur les engagements à prendre par l'Etat ;
- l'absence d'une politique adéquate de la dette publique (c'est-à-dire celle conciliant les priorités de développement, le coût de l'emprunt et les possibilités effectives de remboursement) ;
- l'instrumentalisation de la dette publique intérieure au profit des intérêts particuliers ;

A côté de ces aspects liés aux insuffisances de la politique de dette publique, il sied de soulever le problème relatif à la soutenabilité du budget qui se pose en termes des difficultés pour l'Etat d'assurer à temps le service de la dette publique. Cela est d'autant plus préoccupant que pour les dernières années, le budget est financé à concurrence de près de 40% par les appuis des partenaires au développement. Toutefois, cette vue est quelque peu nuancée par l'étude de BONA KABAMBA⁵¹ dont les résultats infirment l'hypothèse de l'insoutenabilité de la dette publique en raison du fait que « la dynamique de la dette publique a cessé d'être explosive pour devenir stable ». Cela est d'autant plus vrai que « le poids de la dette extérieure par rapport aux recettes d'exportations est en constante diminution ».⁵²

Tableau n°6 Indicateurs de soutenabilité de la dette extérieure de 2000 à 2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ratio dette sur exportations	26,99	27,11	10,04	8,51	6,52	5,38	4,98	4,16
Ratio dette sur PIB	4,20	4,75	2,05	1,8	1,73	1,57	1,35	1

Sources : Banque Centrale du Congo et FMI cités par BISILWALA (Mukusu Jules), *Efficacité de l'Aide Publique au Développement en République Démocratique du Congo : état de lieux, analyse et perspectives*, Mémoire DEA Economie, Nouveau Programme de Troisième Cycle Interuniversitaire en Economie, NPTCI- Campus de Kinshasa, Année académique 2008-2009, p43

L'ensemble des faiblesses susmentionnées consacre les dérives de la gestion des finances publiques, déjà stigmatisées par MABI (E)⁵³ en 1997 mais qui persistent jusqu'à ce jour.

⁵¹ BONA(KABAMBA), *Politique budgétaire en République Démocratique du Congo : Une esquisse d'analyse par la contrainte budgétaire inter temporelle de l'Etat*, Mémoire Diplôme d'Etudes Approfondies/Programme de Troisième Cycle, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Université de Kinshasa, juin 2009, p.89

⁵² BISILWALA (MUKUSU Jules), op. cit, p. 43.

⁵³ MABI (E), op. cit,

La question fondamentale que l'on peut se poser est celle de savoir, pourquoi les différents Gouvernements qui se sont succédés n'arrivent-ils pas à inverser la tendance quant à la gestion des Finances Publiques ?

Sans pour autant réduire la réponse à un seul facteur, *la présente réflexion se propose de privilégier la piste de la corruption*. En vue de rendre compte du bien fondé de cette option, il est nécessaire de faire voir comment la corruption affecte les opérations de la mobilisation des recettes publiques que celle de l'exécution des dépenses. Tel est l'objet du chapitre suivant.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE III

INCIDENCE DE LA CORRUPTION SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET SUR LES PERSPECTIVES ECONOMIQUES

L'incidence de la corruption sur la gestion des finances peut être saisie à travers la mobilisation des recettes publiques d'une part, et le volume, la qualité et la structure des dépenses publiques d'autre part. Etant donné que la gestion des finances publiques, particulièrement le volume, la structure et la qualité des dépenses influent sur le rythme de la croissance économique et, partant, sur les opportunités de réduction de la pauvreté, on peut induire que la corruption, de par son incidence négative sur la gestion des finances publiques, est à même d'assombrir les perspectives économiques. Ce chapitre tente tour à tour, à partir des données (i) de dégager l'incidence de la corruption sur la gestion des finances publiques, (ii) de dégager l'impact de la corruption sur la croissance économique et (iii) d'estimer le coût économique de la corruption.

III.1. METHODOLOGIE DE L'ENQUETE

Comme énoncé dans la méthodologie, le présent travail s'est appuyé sur trois enquêtes.

La première enquête a porté sur la perception de la corruption par les agents des Régies Financières. Le questionnaire qui a servi d'instrument de collecte des données auprès de cette catégorie socioprofessionnelle était structuré en quatre parties : (i) identification des répondants ; (ii) profil de pauvreté des répondants, c'est-à-dire aux renseignements liés à leurs conditions socio-économiques ; (iii) perception de la corruption par les répondants et (iv) recommandations formulées par les répondants en vue de lutter contre la corruption. Sur un échantillon initialement de 300 agents et cadres des Régies Financières (prévus), seuls 159 ont accepté de collaborer avec les enquêteurs.

La deuxième enquête, quant à elle, adressée aux opérateurs économiques en vue d'apprécier la fiabilité des informations fournies par les agents par les agents des Régies Financières a porté sur un échantillon de 250 PME réparties dans 4 communes de la Ville de Kinshasa à savoir, NGABA, LEMBA, MASINA et NGALIEMA. Le questionnaire ayant servi d'instrument de collecte des données était subdivisé en quatre parties : (i) identification des gestionnaires des PME ; (ii) considérations économiques et financières des PME; (iii) perception de la corruption par les PME et enfin, (iv) recommandations sur la stratégie anticorruption formulées par les PME.

La troisième enquête enfin menée auprès des agents de l'Administration Publique s'est intéressée sur la gestion des dépenses publiques. Pour ce faire, un échantillon de 406 unités a été tiré. Le questionnaire ayant servi d'instrument de collecte des données était structuré en quatre points, à savoir (i) identification du répondant ; (ii) profil de pauvreté du répondant ; (iii) perception de la corruption par le répondant (iv) recommandations pour la lutte anti-corruption du répondant. Les 406 agents enquêtés évoluent dans les Ministères des Finances, du Budget, de la Santé Publique, de l'Environnement & Conservation de la Nature, de l'Enseignement Primaire et Secondaire, de l'Enseignement Supérieur et Universitaire, du Plan et des Infrastructures, Travaux Publics & Reconstruction

Après leur traitement à l'aide des logiciels Epi-info et SPSS, les données collectées ont été présentées sous forme des tableaux de fréquences. Leur interprétation fait l'objet du présent point.

II.2. INCIDENCE DE LA CORRUPTION SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

La corruption influe sur la gestion des finances publiques à travers son incidence sur la mobilisation des recettes publiques et ses effets sur le volume et la qualité des dépenses publiques.

III.2.1. INCIDENCE DE LA CORRUPTION SUR LA MOBILISATION DES RECETTES PUBLIQUES

Pour dégager l'incidence de la corruption sur la mobilisation des recettes publiques, deux enquêtes ont été menées, l'une auprès des agents des Régies Financières et l'autre auprès des opérateurs des économiques (PME et microfirmes) de Kinshasa.

III.2.1.1. Perception de la corruption par les agents des Régies Financières⁵⁴

Les informations ont été collectées auprès des agents des Régies Financières sont regroupées en quatre points : (i) les caractéristiques sociodémographiques des agents des Régies Financières ; (ii) le profil de pauvreté des agents (caractéristiques socio-économiques) ; (iii) la perception de la corruption par les agents et ; (iv) les recommandations des agents pour lutter contre la corruption.

⁵⁴ Il s'agit de l'enquête effectuée par l'auteur en 2007 dans le cadre de l'étude de l'ODHS intitulée « Interaction entre corruption et pauvreté : Cas des Chauffeurs des taxis & taxis-bus et des agents des Régies Financières ». Aussi, les résultats de cette étude sont-ils repris de fois de manière in extenso.

III.2.1.1.1. Caractéristiques sociodémographiques des agents des Régies Financières

Les données relatives aux caractéristiques socio-démographiques sont synthétisées dans le tableau n° 6 ci-dessous.

Tableau n° 7 Caractéristiques sociodémographiques de s répondants

	<i>OFIDA</i>	<i>DGI</i>	<i>DGRAD</i>	<i>Moyenne</i>
<i>1. Effectif</i>	42	62	55	159
<i>2. Sexe</i>				
Masculin	74%	77%	80%	77%
Féminin	26%	23%	20%	23%
<i>3. Age moyen</i>	43 ans	46 ans	36 ans	42 ans
<i>4. Régime matrimonial</i>				
Mariés monogames	52%	75%	49%	60%
Mariés polygames	12%	7%	2%	6%
Union libre	4%	-	4%	3%
Célibataires	26%	15%	42%	27%
Veufs	4%	3%	3%	3%
<i>5. Taille des ménages</i>	6	6	6	6
<i>6. Confession religieuse</i>				
Catholiques	41%	57%	38%	45%
Protestants	21%	11%	13%	15%
Kimbanguistes	7%	2%	4%	4%
Membre des Eglises de Réveil	17%	18%	33%	23%
Autres	14%	13%	13%	13%
<i>7. Niveau d' instruction</i>				
Sans niveau	2%	3%	2%	3%
Primaire achevé	7%	5%	4%	3%
Secondaire achevé	7%	5%	9%	7%
Supérieur inachevé	9%	3%	10%	8%
Supérieur achevé	72%	82%	73%	76%

Source : nos enquêtes citées dans Antoine BATAMBA BALEMBU, *Interaction entre corruption et pauvreté : Cas des chauffeurs des Taxis & taxis-bus et des agents des Régies Financières*, op. cit, p.46

La lecture de ce tableau permet de dégager les considérations ci-après :

- Les agents des Régies Financières sont âgés en moyenne de 42 ans. C'est la DGI qui enregistre l'âge moyen le plus élevé, soit 46 ans contre 43 ans à l'OFIDA et 36 ans à la DGRAD.
- Les Régies Financières sont essentiellement dominées par des hommes qui représentent un peu plus de trois quarts d'effectifs des agents de ces institutions. Il n'y a que l'OFIDA qui compte plus d'un quart, soit 26% d'effectifs féminins.
- S'agissant de leur régime matrimonial, les mariés monogamiques viennent en première position avec 60% de cas, suivis des célibataires avec 27% de cas. Les mariés monogames occupent la troisième position avec 6% des cas devançant les veufs et les personnes unies librement. Il importe de souligner que si la proportion la plus élevée des mariés monogames a été observée à la DGI (75% de cas), celle des célibataires à la DGRAD (42% de cas) et enfin celle des mariés polygames à l'OFIDA avec 12% de cas.
- Concernant leurs confessions religieuses, les Régies Financières sont dominées par les catholiques représentant 45% des répondants, suivis des adeptes des Eglises de Réveil avec 23% de cas devançant ainsi les protestants avec 15% des cas. Les autres confessions religieuses non identifiées se partagent les 17% restants.
- Pour ce qui est du niveau d'instruction, les Régies Financières sont essentiellement animées par les intellectuels. En effet, la proportion des personnes ayant fait des études post-secondaires s'élève à 84%.

III.2.1.1.2. Profil de pauvreté des agents des Régies Financières

Le profil de pauvreté des agents des Régies Financières est dégagé à partir des indicateurs suivants : nombre de repas pris par jour, le revenu des agents, la qualité de logement occupé par les ménages des agents, ... Les données y relatives sont reprises dans le tableau n° 7 ci-dessous.

Tableau n° 8 Profil de pauvreté des répondants

	<i>Agents des Régies Financières</i>			
	<i>OFIDA (A)</i>	<i>DGI (B)</i>	<i>DGRAD (C)</i>	<i>(D) moyenne pondérée de (A), (B) et (C)</i>
<i>1. Nombre de repas par jour</i>	2	2	2	2
<i>2. Statut d'occupation de logement</i>				
<i>3. Propriétaires</i>	31%	48%	16%	33%
Locataires	52%	43%	65%	53%
Logés par les parents	14%	7%	19%	13%
Logés par les amis				
Logés par l'employeur	2%	2%		1%
<i>4. Revenus des répondants</i>				
Salaires	137 \$	222 \$	95 \$	110 \$
Prime	265\$	110 \$	144\$	209 \$
Total Rémunération mensuelle en \$	402 \$	332 \$	239 \$	319 \$
<i>Revenu par personne et par jour</i>	2,23 \$	1,84 \$	1,32 \$	1,76 \$
<i>5. Proportion possédant les Biens</i>				
Congélateur/frigo	87%	85%	65%	75%
Téléviseurs	85%	89%	96%	91%
Chaîne musicale	60%	68%	22%	63%
Véhicules	31%	52%	60%	36%
<i>6. nombre moyen des pièces séparées de logement</i>	5	5	4	5

Source : nos enquêtes citées dans Antoine BATAMBA BALEMBU, Interaction entre corruption et pauvreté op. cit, p.47

De la lecture de ce tableau, il se dégage le fait que les agents des Régies Financières disposent d'un revenu mensuel moyen estimé à 319\$ constitués d'un salaire moyen de 110\$ et d'une prime de l'ordre de 210\$, les agents des Régies Financières. Cela représente en moyenne 1,77\$ par personne et par jour pour leurs ménages. Avec ce niveau de revenu, les ménages des agents des Régies Financières sont classés parmi les ménages pauvres car vivant avec un revenu inférieur au seuil de 2\$ par jour et par personne.

Mais ce niveau de revenu relativement faible contraste tout de même avec leur standing de vie, perceptible à travers les indicateurs tels le statut d'occupation de logement, le type de logement occupé, la proportion des membres possédant quelques biens électroménagers et ceux disposant de véhicules.

S'agissant du statut d'occupation de logement, il sied de noter que :

- La proportion agents des Régies Financières logés dans leurs propres maisons avoisine 35%. La proportion la plus élevée est observée à la D.G.I. où les propriétaires représentent environ 50% des répondants contre 31% à l'OFIDA et 16% à la DGRAD.
- Les locataires représentent en moyenne 53% pour l'ensemble des agents des Régies Financières.

Pour ce qui est de la qualité de l'habitat, appréciée du point de vue du nombre de pièces séparées relativement à la taille des ménages, les données révèlent que les agents des Régies Financières sont logés dans les maisons disposant en moyenne de cinq pièces séparées dont trois chambres à coucher.

En ce qui concerne la proportion des ménages possédant quelques biens électroménagers, il y a également lieu d'observer que les proportions des ménages des Agents des Régies Financières possédant les congélateurs, les postes téléviseurs et les chaînes musicales sont respectivement de 75%, 91% et 63%. S'agissant des propriétaires des véhicules, les taux sont respectivement de 36% et 10% pour les agents des Régies Financières et les conducteurs des taxis et taxis bus.

Les agents des Régies Financières soutiennent que le revenu qu'ils gagnent ne leur permet pas de satisfaire leurs besoins essentiels. Pour s'en convaincre, il sied d'évoquer le fait qu'ils se contentent de deux repas par jour.

Ainsi, pour améliorer un tant soit peu leurs conditions de vie, plus de la moitié d'entre eux (54%) recourent à d'autres sources de revenus, en l'occurrence, le petit commerce (41%), le revenu locatif (22%), le consulting (19%). Il sied de relever qu'en dehors des activités et autres prestations auxquelles les membres de cette catégorie socio-professionnelle s'adonnent, ils recourent à la pratique de corruption comme on peut le voir dans le point suivant.

III.2.1.1.3. Perception de la corruption par les agents de s Régies Financières

S'agissant de la perception de la corruption, six questions ont été posées et les réponses sont présentées dans le tableau n°8 ci-dessous.

Tableau n° 9 : Quelques faits illustrant la prévalence de la corruption au sein des Régies Financières

		<i>OFIDA (A)</i>	<i>DGI (B)</i>	<i>DGRAD (C)</i>	<i>Moyenne pondérée de (A), (B) et (C)</i>
01	<i>Avoir conscience de l'effectivité de la corruption au sein de sa régie</i>				
	OUI	69%	77%	64%	70%
	NON	31%	23%	36%	30%
02	<i>Avoir déjà été approché pour une opération de corruption</i>				
	OUI	52%	81%	38%	59%
	NON	48%	19%	62%	41%
03	<i>Personne ayant contacté l'agent pour la première fois dans cette opération</i>				
	Collègue de service	27%	16%	33%	23%
	Chef hiérarchique		4%	19%	6%
	Collègue d'une Régie sœur	19%	4%	10%	8%
	Contributeur	27%	68%	19%	47%
	Intermédiaire	27%	8%	19%	16%
04	<i>Réaction de l'agent face à cette proposition</i>				
	Avoir accepté l'offre	55%	58%	57%	57%
	Avoir refusé l'offre	45%	42%	43%	43%
05	<i>Avoir peur d'être démasqué</i>				
	OUI	50%	58%	57%	56%
	NON	50%	42%	43%	44%
06	<i>Motif de n'avoir pas peur d'être démasqué</i>				
	Tout le monde le fait	36%	24%	22%	27%
	Rareté des sanctions en la matière	36%	14%	56%	29%
	Possibilité de s'arranger avec la hiérarchie	28%	19%		17%
	Implication fréquente des chefs hiérarchiques		10%		5%
	Absence de contrôle et suivie des dossiers		19%	22%	22%
	Autre				

Source : nos enquêtes citées dans Antoine BATAMBA BALEMBU, Interaction entre corruption et pauvreté..., op. cit, p.61

Les données présentées dans le tableau ci-dessus révèlent ce qui suit :

- Bien que surclassées par la Police Nationale, la Magistrature et dans une certaine mesure l'enseignement en terme de prévalence de la corruption, les Régies Financières sont minées par la corruption comme le soutiennent 70% des agents desdites institutions. En effet, la grande majorité des répondants soutiennent que la corruption est une réalité vivante au sein de leurs institutions.
- A ce sujet, près de 60% des agents interrogés confirment avoir déjà été approchés pour une opération de corruption dont 60% ont dû y succomber. Parmi ceux qui n'ont pas encore été abordés par la question, 35% seraient favorables. Il s'ensuit qu'environ 50% des agents des Régies Financières⁵⁵ sont favorables à la pratique de la corruption au sein de leurs institutions.
- La proportion la plus élevée a été observée à la D.G.I. où 77% des répondants sont conscients de l'effectivité de cette pratique au sein de leur institution contre 64% pour la D.G.R.A.D.
- Pour l'ensemble des Régies Financières, ce sont les collègues de service ou les intermédiaires qui abordent les agents des Régies Financières pour l'opération de corruption. En effet, la proportion des contribuables abordant les agents n'est que de 47%. Toutefois, la DGI enregistre de nombreux cas de l'initiative prise par les contribuables, soit 67% de cas, contre 19% enregistré à la DGRAD. Cette situation témoigne tout simplement de la légèreté dont le public traite les agents de cette boîte. Il importe toutefois de souligner que si dans l'ensemble des Régies Financières, la proportion des cas de corruption soumis aux agents par leurs chefs hiérarchiques est faible, soit 6%, elle est avoisine 20% au sein de la DGRAD.

⁵⁵ En additionnant les 60% de 60% et les 35% de 40% restant on obtient 49%.

La plupart d'agents réagissent favorablement aux offres de corruption qui leur sont faites comme l'affirment 57% des répondants.

- Tout de même, il sied de relever qu'un peu plus de la moitié des agents (57%) ont peur d'être démasqués dans cette opération. Cette proportion se réduit à la moitié au sein de l'OFIDA.
- Ceux qui n'ont pas peur d'être démasqués (qui représentent dans l'ensemble 43% des répondants) attribuent leur position soit à la rareté, à l'absence des sanctions en matière (29% des répondants), à la généralisation de la pratique (27% des répondants), à la possibilité que l'incriminé a d'arranger l'affaire avec sa hiérarchie (17% des répondants) ou au fait que leurs chefs hiérarchiques sont eux-mêmes impliqués dans le dossiers (5% des répondants).

III.2.1.1.3. Clientélisme au sein des Régies Financières

Un autre fait illustrant la forte prévalence de la corruption au sein des Régies est le règne du clientélisme en ce qui concerne la cotation et la promotion des agents comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau n° 10 : De la cotation régulière et de la promotion des agents

		OFIDA (A)	DGI (B)	DGRAD (C)	Moyenne pondérée de (A), (B) et (C)
1.	<i>Système de cotation régulière des agents</i>				
	OUI	73%	37%	58%	55%
	NON	27%	63%	42%	45%
2	<i>Base de critères de cotation des agents</i>				
	Objectivité	61%	26%	41%	41%
	Subjectivité	39%	74%	59%	59%
3	<i>Critères de promotion des agents</i>				
	Clientélisme	42%	66%	59%	57%
	Mérite et ancienneté	58%	34%	41%	43%

Source : nos enquêtes citées dans Antoine BATAMBA BALEMBU, Interaction entre corruption et pauvreté : op. cit, p.62

Il se dégage du tableau ci-dessus que si dans 55% des cas les agents sont régulièrement cotés, ils le sont dans près de 60% de cas suivant des critères subjectifs. Seul l'OFIDA privilégie les critères objectifs en matière de cotation des agents.

Il en est de même en ce qui concerne la promotion des agents où plus 60% des cas se font sur base de clientélisme. Ici, également, il n'y a que l'OFIDA qui est caractérisé, dans une proportion élevée, par l'application des critères objectifs dans la promotion des agents.

III.2.1.1.4. Manque à gagner sur les recettes publiques

L'ampleur de manque à gagner sur les recettes générée par la corruption est appréhendée à travers les réponses des enquêtes sur la fiabilité des rapports de vérification et la proportion des recettes qui échappent au Trésor Public.

Tableau n° 11 : Proportion moyenne des recettes qui échappent au Trésor Public

N°	LIBELLES	OFIDA	DGI	DGRAD	ENSEMBLE
1	<i>Fiabilité des rapports de vérification</i>				
	OUI	33%	22%	10%	19%
	NON	67%	78%	90%	81%
2	<i>Proportion des recettes qui échappent au Trésor public</i>	52%	59%	50%	55%

Source : nos enquêtes citées dans Antoine BATAMBA BALEMBU, Interaction entre corruption et pauvreté,... op. cit, p.66

Les agents des Régies Financières soutiennent que plus de 80% des dossiers de contrôle et vérification effectués dans leurs institutions ne sont pas fiables. En outre, ces derniers estiment la proportion des recettes échappant au Trésor à la suite des différentes formes de la corruption à une moyenne de 55% dont 59% à la DGI, 52% à l'OFIDA et 50% à la DGRAD.

III.2.1.2. Perception de la corruption par les opérateurs économiques

Le premier chapitre relatif au cadre théorique avait épinglé les effets néfastes de la corruption sur la vie des entreprises privées : ses effets pervers sur la concurrence liée à sa propension à marginaliser les opérateurs non enclins aux pratiques de la corruption et/ou ceux qui ne sont pas intégrés (branchés) aux réseaux de la corruption ainsi que son incidence négative aussi bien sur l'incitation à l'investissement que sur les conditions d'exploitation des entreprises appelées à payer des taxes indues aux percepteurs véreux ,

Pour remédier à cette situation, nombre d'entreprises se voient obliger de recourir à la corruption.

Ainsi, lors de leur souscription aux appels des candidatures aux marchés publics, les entreprises privées postulantes proposent le versement des pots de vins (commission) aux membres du Comité d'Adjudication des marchés en question. Cette option est motivée par leur souci de se mettre plus ou moins au même pied d'égalité avec les autres firmes concurrentes.

Toujours dans le but de faire face à la corruption et à la concussion qui alourdissent les charges d'exploitation (soit par le paiement des pots de vin pour activer ou accélérer le processus de la délivrance de permis d'exploitation ou de payer des taxes indues perçues par les fonctionnaires véreux,...), les opérateurs répercutent ces charges additionnelles sur le prix de vente et partant, reporter ce coût sur les consommateurs.

Le cas qui illustre le mieux « le recours à la corruption comme une stratégie défensive de la part des entreprises » est celui relatif à la négociation qu'elles initient auprès des percepteurs des impôts et taxes pour minimiser leurs charges fiscales.

Pour saisir cet aspect de la corruption, une enquête a été menée auprès des PME de la ville de Kinshasa en vue d'appréhender leur perception des pratiques corruptrices dans le domaine de mobilisation des recettes publiques. Cette enquête a porté sur un échantillon de 250 unités réparties dans 4 communes.

Les résultats des enquêtes révèlent ce qui suit :

➤ Plusieurs services dépêchent leurs percepteurs auprès des PME et microfirmes de la capitale pour lever les impôts et taxes. 8 services ont été identifiés comme levant les impôts/taxes, en l'occurrence :

- la Direction Générale des Impôts (DGI) ;
- la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations (DGRAD) ;
- le Service Economique de l'Hôtel de Ville ;
- le Service Economique de la Commune ;
- le Service d'Hygiène de l'Hôtel de Ville ;
- le Service d'Hygiène de la Commune ;
- la Police Nationale ;
- les représentants des handi capés.

- Les fréquences moyennes de passage des agents de ces services au cours d'une année sont estimées à respectivement à 22, 32, 14 et 9 et ce, pour les communes de LEMBA, MASINA, NGABA et NGALIEMA. Il s'ensuit que les percepteurs défilent deux fois tous les trois mois à NGALIEMA, un peu plus d'une fois par mois à NGABA, trois fois tous les deux mois à LEMBA et environ trois fois par mois à MASINA.

Tableau n° 11 : Fréquence moyenne de passage des percepteurs d'impôts et taxes dans les PME et microfirmes

	LEMBA	MASINA	NGABA	NGALIEMA
DGI	3	5	1	2
DGRAD		4	1	2
Service écon HV	7	5	3	1
Service écon Commune	2	4	1	1
Service hygiène HV	1	5	1	2
Service hygiène Commune	4	5	3	1
Police Nationale	3	2	2	
Handicapés	3	2	2	
Nombre total de passage moyen	23	32	14	9

Source : Enquêtes effectuées auprès des PME et microfirmes en 2007

- Devant cette fréquence élevée des passages des percepteurs d'impôts/taxes qui frise le harcèlement fiscal, la plupart des PME et microfinances recourent systématiquement à la négociation auprès des percepteurs pour minorer leurs charges fiscales comme le confirment 80% des PME et microfirmes enquêtées. Cette proportion est estimée à 95% à NGABA contre 60% à LEMBA. Il va de soi que l'initiative en matière de négociations avec les percepteurs vienne essentiellement des entreprises ; la proportion de cas de négociation initiés par les entreprises s'élevant à 73%.
- A l'issue de leurs négociations avec les agents de différents services, les entreprises obtiennent une réduction moyenne de l'ordre de 50% sur le montant d'impôts/ taxes à payer. La réduction la plus élevée est enregistrée à NGABA, soit 65% et la plus faible à NGALIEMA, soit 35%. Il sied de souligner qu'en contrepartie des faveurs leur accordées par les agents de fisc, les entreprises concèdent à ces derniers gracieusement un peu plus de 20% en moyenne du montant à payer.

Une fois de plus, ce sont les communes de NGAGA et NGALIEMA qui présentent les valeurs extrêmes du montant de la corruption, s'élevant respectivement à 35% et 15%.

Tableau n° 12 Comportement des entreprises face à la corruption

	LEMBA	MASINA	NGABA	NGALIEMA	MOYENNE
Proportion des entreprises recourant à la négociation pour minorer le montant à payer	60%	77%	95%	78%	79%
Proportion des entreprises initiant les négociations	70%	55%	75%	90%	73%
Proportion de réduction obtenue à l'issue de négociation	40%	60%	65%	30%	50%
Pourcentage payé aux percepteurs en contrepartie des faveurs obtenues	20%	20%	30%	15%	22%

Source : nos enquêtes effectuées en 2008 auprès des PME et microfirmes de Kinshasa.

Il s'ensuit que plus ou moins 50% des recettes publiques échappent au Trésor public chaque année du fait de la corruption.

III.3.2. Incidence de la corruption sur la gestion des dépenses publiques

Pour saisir l'incidence de la corruption sur la gestion des dépenses publiques, une enquête a été menée auprès des agents de l'Administration Publique, impliqués dans l'exécution des dépenses en vue de saisir leur perception de la corruption.

A cet effet, un échantillon de 406 unités a été tiré. Ces 406 agents enquêtés évoluent dans les Ministères des Finances, du Budget, de la Santé Publique, de l'Environnement & Conservation de la Nature, de l'Enseignement Primaire et

Secondaire, de l'Enseignement Supérieur et Universitaire, du Plan et des Infrastructures, Travaux Publics & Reconstruction.

La répartition des agents de l'Administration Publique est donnée par le tableau ci-après :

Tableau n° 13 Répartition des répondants par Ministère

Ministères	Effectifs	Pourcentage
Santé publique	25	6
Environnement et conservation de la nature	21	5
Enseignement Primaire, secondaire et professionnel	32	8
Budget	70	17
Economie nationale	54	14
Finances	82	20
Enseignement supérieure et universitaire	42	10
Plan	40	10
Infrastructures, Travaux Publics et Reconstruction	40	10
Total	406	100

Source : nos enquêtes effectuées auprès des agents de l'Administration Publique

20% d'agents enquêtés évoluent au Ministère ; 17% d'entre eux sont du Ministère du Budget et 14% sont du Ministère de l'Economie. Les 7 autres Ministères restants se partagent les 49% des effectifs enquêtés.

III.2.1. Des caractéristiques sociodémographiques des agents de l'Administration Publique

Les caractéristiques sociodémographiques sont synthétisées dans le tableau n°14 ci-dessous.

Tableau n°14 Caractéristiques sociodémographiques du répondant

	Moyenne
1. Effectif	406
2. Sexe	
Masculin	78%
Féminin	22%
3. Age moyen	49 ans
4. Régime matrimonial	
Mariés monogames	71%
Mariés polygames	4%
Union libre	3%
Veufs	2%
Célibataires	17%
Veufs	3%
5. Taille des ménages	7 personnes
6. Confession religieuse	
Catholiques	40%
Protestants	17%
Kimbanguistes	7%
Membre des Eglises de Réveil	32%
Autres	4%
7. Niveau d'instruction	
Primaire achevé	0,4%
Secondaire inachevé	4,2%
Secondaire achevé	14,0%
Gradué(e)	39,2%
Licencié(e)	41,6
Maîtrise	0,5 %

Source : nos enquêtes

Il se dégage de ce tableau les considérations ci-après :

- Les agents de l'Administration Publique sont constitués à 78% des hommes, âgés en moyenne de 49 ans et la taille moyenne de leurs ménages est de 7 personnes.
- Ils sont essentiellement des chrétiens pratiquant dont 40% sont des catholiques et 32% des adeptes des Eglises de Réveil ;
- Ils sont pour à 71% des mariés monogames et 17% d'entre eux sont encore des célibataires.

- 95% d'entre eux au moins ont terminé leurs études secondaires 80% ont un diplôme de Graduat, de Licence ou de Maîtrise.

III.2.2. Profil de pauvreté des Agents de l'Administration Publique

Le tableau n° 15 ci-après fournit les données socio-économiques devant permettre de dégager le profil de la pauvreté des agents de l'Administration Publique.

Tableau n° 15 Caractéristiques socio-économiques des répondants

1. Nombre de repas par jour	2
2. Statut d'occupation de logement	
Propriétaires	36%
Locataires	54%
Logés par les parents	9%
Logés par les amis	1%
Logés par l'employeur	1%
3. Revenus des répondants	
Salaires	49.208 FC
Prime	92.527 FC
Rémunération mensuelle	177.055,539 FC
Rémunération en \$	236 \$
Revenu par personne et par jour (provenant de la rémunération)	1,12 \$
4. Proportion des ménages des répondants possédant quelques biens électroménagers	
Congélateur/frigo	82%
Téléviseur	94%
Chaîne musicale	81%
Véhicule	34%
5. nombre moyen des pièces séparées de logement	3
Montant loyer	100\$

Source : nos enquêtes.

La lecture du tableau n° 15 ci-dessus permet de relever ce qui suit :

- Bénéficiant d'une rémunération équivalant à 236 \$ par mois, les ménages d'agents de l'Administration Publique sont à classer parmi les ménages pauvres étant donné que ladite rémunération représente un revenu de 1,12\$ par jour et par personne. Ce qui est inférieur au seuil de 2\$ par jour et par personne.
- Avec ce revenu, plus de moitié d'entre eux (54%) sont des locataires et occupent des logements comprenant en moyenne 4 pièces séparées dont deux chambres à coucher.
- Ils se contentent de deux repas par jour.
- La plupart d'entre eux ont réussi à équiper leurs maisons en biens électroménagers (congélateurs/frigo, chaînes musicales, téléviseurs,...) ;
- Un peu plus de 30% d'entre eux sont véhiculés.

Le tableau n° 16 ci-dessous chiffre les impressions des répondants sur la couverture des besoins par la rémunération, le souhait de rester dans l'institution et l'exercice d'une activité complémentaire génératrice de revenus.

Tableau n° 16 Opinion sur les rémunérations des enquêtés

	Effectifs	Pourcentage
<i>Couverture des besoins par la rémunération</i>		
<i>Oui</i>	18	4,4
<i>Non</i>	388	95,6
<i>Souhait de rester dans l'institution</i>		
<i>Oui</i>		
<i>Non</i>	336	82,8
	70	17,2
<i>Exercice d'une activité complémentaire</i>		
<i>Oui</i>	194	47,8
<i>Non</i>	212	52,2

Source : nos enquêtes

Il se dégage de ce tableau que le sentiment d'insatisfaction est quasi général dans le chef de ces agents. En effet, 96% des répondants attestent que leur rémunération ne leur permet pas de subvenir à leurs besoins essentiels.

Faute de mieux ailleurs, ces agents n'ont pas d'autre choix que de rester dans leur institution en dépit des rémunérations non satisfaisantes leur allouées comme l'attestent 83% des répondants.

Pour pallier à l'insuffisance de leurs revenus, 48% d'agents de l'Administration Publique exercent d'autres activités génératrices des revenus. Il s'agit principalement du petit commerce et du consulting effectué en fonction des spécialités des agents. Ainsi, les médecins prestent dans les hôpitaux privés, les Inspecteurs de l'EPSP sont des promoteurs, des enseignants et des encadreurs des élèves des écoles privées ; certains cadres du Ministère de Finances ou Budget exercent la fonction de Conseiller Fiscal dans les entreprises privées.

III.2.3. De la perception de la corruption par les répondants

Les 406 agents faisant l'objet de l'échantillon évoluent dans 56 services répartis dans 9 Ministères susmentionnés.

Dans l'ensemble des agents enquêtés, 78% reconnaissent que la corruption est une réalité vivante dans leur institution contre 22% qui nient l'existence de celle-ci dans leurs milieux de travail.

D'après les enquêtés (tableau n° 17), ce sont les Régies Financières qui occupent la première position des institutions les plus corrompues en R.D.C., suivies par la Magistrature puis la Police Nationale.

Tableau n°17 Institutions les plus concernées par la corruption

N°	Institutions	Effectifs	Pourcentage
1	Police	132	10,8
2	Magistrature	318	26,1
3	Enseignement	73	6,0
4	Police de Sécurité Routière	284	23,3
5	Régies Financières	347	28,5
6	Ministères	61	5,0
7	Parlement	1	0,1
8	Direction générale de Migrations	2	0,2
	Total	2118	100,0

Source : nos enquêtes.

Pour les Ministères (tableau n° 18), c'est le Budget qui arrache la « palme d'or » du Ministère le plus corrompu. Il est naturellement suivi du Ministère des Finances puis par celui des Mines.

Tableau n°18 : Ministères les plus rongés par la corruption

N°	Ministères	Effectifs	Pourcentages
1	Agriculture	14	1,1
2	Budget	365	30,0
3	Commerce Extérieur	25	2,1
4	Energie	107	8,8
5	Environnement	38	3,1
6	Finances	340	27,9
7	Mines	177	15,5
8	Fonction Publique	42	3,4
9	Intérieur (Police)	57	4,7
10	Justice	28	2,3
11	Défense Nationale	24	2,0
12	Enseignement Primaire et Secondaire	1	1,0
	Total	1218	100,0

Source : nos enquêtes

La corruption est aussi présente dans la chaîne de dépenses. Comme le confirment 54% des répondants, le Ministère des Finances surclasse celui du Budget par ses illustrations dans les pratiques corruptrices.

Tableau n° 19 : Ministères s'illustrant le plus dans la corruption dans la chaîne de dépenses

N°	Ministères	Effectifs	Pourcentage
1	Ministère du Budget	187	46
2	Ministère des Finances	219	54
	Total	406	100

Source : nos enquêtes

Les autres faits qui illustrent la prévalence de la corruption au sein de l'Administration Publique, c'est l'application des critères subjectifs dans la promotion.

Il se dégage du tableau n° 20 ci-dessous que les critères subjectifs, en particulier, le clientélisme, déterminent dans 40% des cas. Les critères objectifs (ancienneté et mérite) interviennent dans 60% des cas.

Tableau n°20 : Critères appliqués dans la promotion des agents

	Critères	Effectifs	Pourcentage
1	Clientélisme	115	28
2	Mérite	73	18
3	Ancienneté	169	42
4	Corruption et copinage	16	4
5	Tribalisme et affinités parentales	19	5
6	Affinités politiques et trafic d'influence	13	3
	TOTAL	406	100

Source : nos enquêtes

S'agissant des opérations qui se prêtent le mieux à la corruption dans les services où les agents ont été enquêtés (tableau n°21), il y a lieu de citer la paie du personnel, la passation des marchés publics et le paiement de la dette publique

Tableau n°21 : Opérations qui se prêtent mieux à la corruption

N°	Opérations	Fréquences	Pourcentage
1	Passation des marchés publics	96	31
2	Paie du personnel	128	41
3	Achat (commandes) de gré à gré	40	7
4	Paiement de la dette publique intérieure	30	10
5	Contrôle économique	17	5
6	Epreuves des examens d'Etat	6	2
7	Promotion des agents	5	1
8	Missions de service et formation à l'étranger	3	1
	Total	315	100

Source : nos enquêtes

Au sujet des pourcentages des remises exigés par les agents des Services Publics aux bénéficiaires des dépenses publiques, les répondants révèlent qu'ils dépendent aussi bien de la hauteur du montant à payer, de la nature des transactions que du nombre d'intervenants dans la transaction ou dans la chaîne des dépenses publiques.

Mais de manière générale, le pourcentage va de 20% à 60%. En dehors de la paie, trois transactions se prêtent le plus à la corruption à la corruption dans la chaîne des dépenses, à savoir la passation de marchés publics, le paiement des factures et le paiement de la dette publique, ...

Tableau n° 22 : Pourcentages des remises exigés aux bénéficiaires des dépenses publiques

	Minimum	Moyenne	Maximum
Passation des marchés publics	20	40	60
Paiement des factures des fournisseurs	20	35	50
Paiement de la dette publique	20	30	40

Source : nos enquêtes

Il se dégage de ce tableau que la passation des marchés publics qui enregistre le taux le plus élevé de la remise exigé par les gestionnaires des comptes des dépenses publiques soit une moyenne de 40% et un maximum de 60%. Le paiement de la dette vient après le paiement des factures des fournisseurs des services publics. Il s'ensuit que plus moins 30 à 40% en moyenne des dépenses publiques sont récupérés par les agents des services publics à l'occasion de l'exécution des dépenses publiques.

III.4.COUT ECONOMIQUE ET SOCIAL DE LA CORRUPTION EN R.D.C.

L'estimation des coûts économiques de la corruption se faire à deux niveaux : au niveau de la gestion des finances publiques et celui de l'ensemble de l'économie nationale où l'on tentera de saisir l'effet de la corruption sur le rythme de la croissance économique.

Le coût social sera apprécié à travers son incidence sur la situation sociale de la population.

III.4.1. COUT DE LA CORRUPTION SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Les coûts de la corruption sur la gestion des finances publiques peuvent être estimés à partir du manque à gagner occasionné par ce fléau pour le Trésor Public ainsi que sur base des gaspillages des ressources publiques lors de l'exécution des dépenses publiques.

III.4.1.1 .Estimation de manque à gagner pour le Trésor Public

Les résultats des enquêtes menées auprès des agents des Régies Financières ainsi qu'auprès des opérateurs économiques ont révélé qu'un peu plus de la moitié des recettes mobilisables par les Régies Financières échappent au Trésor Public chaque année du fait de la corruption.

Partant des deux hypothèses retenues au terme des résultats des enquêtes sur la perception de la corruption par les agents des Régies Financières et des opérateurs, celles de 55% et 50% des recettes publiques échappant au Trésor public, l'on peut estimer pour les huit dernières années, à environ 660 ou 540 millions des dollars US constants de 2000, le montant moyen qui échappe annuellement au Trésor Public à la suite de différentes formes de la corruption. Ce montant représente pour cette période de huit ans environ 5,3 ou 4,3 milliards de dollars US constants de 2000 selon le cas. Ce montant représente 10,6 ou 8,6 milliards de dollars US de 2007 selon le cas.

Tableau n° 24 : Estimation de manque à gagner pour le Trésor public dû à la corruption (en millions USD constants 2000)

Années	Hypothèse 1	Hypothèse 2
	55% de manque à gagner	50% de manque à gagner
2000	270,08	220,98
2001	241,98	197,98
2002	410,19	335,61
2003	541,02	442,65
2004	709,16	580,22
2005	958,84	784,50
2006	984,99	805,90
2007	1133,85	927,70
Moyenne	656,26	536,94

Source : nos calculs sur base de l'évolution des recettes publiques

Comparées aux flux d'aides destinées aux secteurs économiques et sociaux, les ressources financières échappant au Trésor Public du fait de la corruption paraissent énormes car étant supérieures à la pression fiscale, elle-même supérieure au volume d'aide économique et sociale comme l'indique le tableau n° 25 ci-dessous.

Tableau n° 25 : Evolution d'aides économiques et sociales en pourcentage du PIB et de la pression fiscale

	Aide économique et sociale en % PIB	Pression fiscale
2000	2,35	6,74
2001	1,03	8,60
2002	21,34	7,72
2003	7,98	7,57
2004	9,64	10,40
2005	14,17	11,93
2006	1,86	21,00
2007	11,91	21,23
Moyenne	8,78	11,90

Source : Fonds Monétaire International et Banque Mondiale, Rapports annuels (1990-2008) cités par BISILWALA (Mukusu Jules), op. cit, p.48

III.4.1.1.2. Estimation du gaspillage des ressources publiques

Le gaspillage des ressources publiques à la suite de la corruption peut également être estimé à partir des hypothèses retenues ci-dessous relatives au pourcentage des remises exigées par les gestionnaires des comptes des dépenses publiques dont la hauteur se situe autour de 30-40%. Ce pourcentage, appliqué aux dépenses publiques, permet de déterminer le volume des ressources publiques soustraites par les particuliers au détriment de la satisfaction des besoins collectifs.

Il se dégage du tableau ci-dessous qu'environ 150 ou 200 millions de dollars US constants 2000 sont annuellement gaspillés par ceux qui actionnent les comptes de dépenses publiques à l'occasion de l'engagement des dépenses publiques. Le cumul du montant gaspillé au cours de huit dernières années se situe à entre 1,2 et 1,6 milliards des dollars US constants 2000, représentant 3,2 milliards de dollars de 2007.

Tableau n° 26 : Estimation des ressources publiques gaspillées à la suite de la corruption à l'occasion des dépenses publiques

	Hypothèse1 : 30% Gaspillage des dépenses publiques	Hypothèse1 : 40% Gaspillage des dépenses publiques
2000	68,36	91,15
2001	60,69	80,92
2002	88,91	118,55
2003	40,12	53,49
2004	190,29	253,72
2005	248,07	330,76
2006	256,88	342,51
2007	278,31	371,08
Moyenne	153,95	205,27

Source : nos calculs sur base de l'évolution des finances publiques

III.4.1.3. Estimation du coût global de la corruption au niveau de la gestion des finances publiques

En sommant le manque à gagner au niveau de la mobilisation des recettes et le volume des ressources gaspillées à l'occasion de l'exécution des dépenses publiques, l'on avoisinerait, selon le cas, les montants de 700 ou 850 millions dollars US constants de 2000 qui sont soustraits, chaque année, du bénéfice de la collectivité au profit des individus intervenant dans les différentes phases de la gestion des finances publiques.

Pour cette période de huit ans, le cumul de ces montants atteint 6 milliards de dollars US constants de 2000. Il va sans dire que ce montant a privé la communauté d'enregistrer un accroissement d'utilités collectives. Les pertes en termes de gains d'utilités collectives qu'on peut associer à la corruption se rapportent

aux différentes prestations du Gouvernement destinées à améliorer le bien-être collectif.

III.4.2. LIEN ENTRE LA CORRUPTION ET LA CROISSANCE ECONOMIQUE

La section relative à la relation entre corruption et perspectives économiques avait relevé que la corruption ralentit le taux de croissance économique notamment, à travers, l'abaissement du niveau des investissements domestiques et étrangers et les distorsions des dépenses et des investissements publics ainsi que la détérioration de l'infrastructure physique,

Par manque des données sur l'incidence de la corruption sur le volume des investissements tant publics que privés, le présent travail tentera de focaliser son attention sur le lien entre corruption et croissance économique, en transitant par le lien qui unit la dépense publique et le produit intérieur brut.

Pour ce faire, l'étude va recourir à un modèle simple établissant la relation entre Dépenses Publiques et PIB. Ce lien peut être déduit de l'équation de l'identité entre le PIB et les composantes de la demande globale, en l'occurrence, la Consommation des ménages, les investissements, les dépenses publiques (consommations et investissements publics) et la balance courante (Exportations nettes d'importations). Cette équation d'identité se présente de la manière suivante : $Y = C + I + G + (X-M)$.

Pour déterminer l'effet de la dépense publique sur l'évolution du PIB, l'on peut recourir au modèle ci-après : $Y = aG^b$ où $Y = \text{PIB}$, $G = \text{Dépenses publiques}$, $b =$ l'élasticité du PIB par rapport à la dépense publique. La linéarisation de ce modèle permet d'avoir le modèle ci-après : $\ln Y = a + b \ln G$

Pour les données de l'économie congolaise allant de 1966 à 2007, soit 42 observations, l'estimation du modèle permet d'aboutir aux résultats ci-après :

Tableau n ° 26 : Résultats de l'estimation

Dependent Variable: LPIB
 Method: Least Squares
 Date: 06/12/09 Time: 15:43
 Sample: 1966 2007
 Included observations: 42

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	7.170620	0.150735	47.57097	0.0000
LDEPUB	0.233038	0.021729	10.72451	0.0000
R-squared	0.741961	Mean dependent var	8.776082	
Adjusted R-squared	0.735510	S.D. dependent var	0.222211	
S.E. of regression	0.114280	Akaike info criterion	-1.453880	
Sum squared resid	0.522398	Schwarz criterion	-1.371134	
Log likelihood	32.53147	F-statistic	115.0152	
Durbin-Watson stat	0.976285	Prob(F-statistic)	0.000000	

$$\text{LPIB} = 7.170620361 + 0.2330382258 * \text{L DEPUB}$$

Il se dégage de ce tableau les considérations ci-après :

- L'évolution du PIB est expliquée à 74% par les dépenses publiques
- Cette corrélation est positive, perceptible à travers le signe positif du coefficient.
- La valeur du coefficient estimée à 0,2330 traduit le fait que l'augmentation de 100% des dépenses publiques entraîne une augmentation du PIB à hauteur de 23%.

Le manque à gagner enregistré au niveau du compte du Trésor Public représente en fait des pertes d'opportunités en termes d'exécution des dépenses publiques. Ainsi, les ressources qui échappent au Trésor Public du fait de la corruption réduisent aussi bien les possibilités d'accroissement des dépenses publiques que la capacité d'intervention de l'Etat.

Partant de cette considération, l'on peut supposer que les 700 millions des dollars US qui échappent annuellement au Trésor public représentent, en termes de dépenses publiques, les opportunités d'accroissement des dépenses publiques de même valeur. Il s'ensuit que la récupération de 700 millions à la suite du contrôle de la corruption permettrait d'accroître les dépenses publiques à la hauteur du même montant.

Ce montant représente par rapport à la moyenne des dépenses publiques de la période allant de 1966 à 2007 (soit 487,56 \$) une augmentation de l'ordre de 152%. Ce qui est susceptible, dans l'hypothèse du coefficient d'élasticité du PIB par rapport aux dépenses publiques de l'ordre de 0,23, d'entraîner un accroissement de 35% du PIB.

Cette situation démontre à suffisance que le contrôle de la variable corruption est susceptible d'améliorer sensiblement les performances économiques de la RDC en termes aussi bien d'accroissement des masses budgétaires, assorties de l'amélioration tant quantitative que qualitative des dépenses publiques, que d'accroissement du rythme de croissance économique.

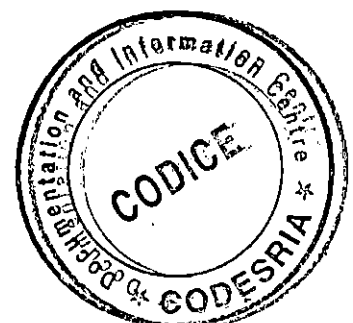
III.4.2.1. COUT SOCIAL DE LA CORRUPTION

A travers son incidence négative sur le volume des dépenses publiques et sur le rythme de la croissance économique, la corruption entraîne la détérioration de la situation sociale de la population.

Mais ce premier aspect des choses concerne l'effet indirect de la corruption sur la pauvreté, lequel transite par la croissance économique.

Le deuxième aspect de la corruption touche à l'incidence directe de la corruption sur la pauvreté.

L'effet direct de la corruption sur la pauvreté peut être dégagé à partir de son incidence sur la structure et la qualité des dépenses publiques.



Comme le soutiennent Tanzi et Davoodi⁵⁶, la corruption fausse la composition des dépenses publiques en les détournant des postes associés au fonctionnement et à l'entretien au profit de nouvelles acquisitions de matériel, réduisant ainsi la productivité des investissements publics, surtout dans le domaine des infrastructures. Il est également établi par ces auteurs que dans un pays corrompu, les fonctionnaires boudent les programmes sociaux (santé, éducation,...), car ils offrent moins de rente de situation.

Le cas de la RDC est éloquent à ce sujet où l'on dénombre plusieurs éléphants blancs dans le cadre de projets d'investissement publics ayant entraîné le surendettement du pays⁵⁷, d'une part, face à la modicité des ressources allouées aux secteurs sociaux dans le cadre budgétaire d'autre part.

L'étude faite par BISILWALA⁵⁸, mettant en relation le développement humain (IDH), l'Aide Publique (AP), les dépenses publiques (DP), le taux de change (TC) et l'ouverture de l'économie (OU), révèle que « l'effet des dépenses publiques sur le niveau de l'IDH est statistiquement non significatif ... Ce qui se traduit entre autres par l'inefficacité de l'Etat, quant à sa capacité d'une part, à rendre effective l'équité sociale par la redistribution des revenus et d'autre part, assurer des dépenses socialement productives... ».

La faible contribution de l'Etat à l'amélioration du bien être de la population peut se lire à travers le tableau ci-dessous.

⁵⁶

⁵⁷ L'épopée d'INGA

⁵⁸ BISILWALA (J), *Efficacité de l'aide publique au développement en République Démocratique du Développement : état de lieux, analyse et perspective*, Mémoire de DEA, Nouveau Programme de Troisième Cycle en Economie, NPTCI-CAMPUS, Université de Kinshasa, 2008-2009.

Tableau n°5 : Répartition des dépenses par Ministère en pourcentage du budget de dépenses publiques

	1985	1990	1995	2000	Moyenne
Finances	0,5	6,7	2,3	2,2	2,93
Education nationale	0,4	0,4	0,1	0,1	0,25
Santé	0,8	0,2	0,2	0,2	0,35
TPAT	1	0,1	0,5	0,3	0,48
Agriculture	0,4	0,2	0,5	0,3	0,35
Justice	0,2	0,1	0,4	0,1	0,20
Dépenses politiques	18,1	30	32,9	34,4	28,85

Source : Calculs faits sur base des données de la Banque Centrale du Congo, Rapports annuels 1980, 1986, 1991, 1996 et 2001.

La lecture de ce tableau laisse apparaître la prédominance des dépenses politiques dans le total des dépenses. En effet, elles s'élèvent à 30%.

Les crédits alloués aux secteurs sociaux, en l'occurrence, la santé et l'éducation, sont restés en dessous de 1%. En effet, c'est les années 1980 que les secteurs sociaux ont été relégués au second plan, à la suite de l'application des Programmes d'Ajustement Structurel.

De même, les interventions de l'Etat en faveur des secteurs productifs paraissent très marginales. L'agriculture et les TPAT n'ont pu bénéficier que des crédits dont les parts moyennes sont estimées respectivement à 0,35% et 0,48%. Dans ces conditions, comment envisager une croissance de la production dans ces secteurs ?

Le secteur judiciaire fait également partie des secteurs délaissés avec une part moyenne de 0,2% des dépenses publiques. Et dans ce cas, comment espérer un fonctionnement harmonieux du secteur judiciaire congolais ?

Cette situation, qui prouve à suffisance la faible préoccupation du Gouvernement de jeter des bases solides pour la reprise de la croissance économique et de mettre en place des mécanismes solides de réduction de pauvreté, est entre autres entretenue par la corruption dont l'effet d'éviction est très important sur les secteurs sociaux.

L'autre aspect mettant en cause la corruption dans la détérioration des conditions sociales de population se rapporte à son effet sur la baisse des revenus de certaines catégories socioprofessionnelles. A titre d'illustration, l'on peut évoquer le cas du paiement de « mbote ya Roulage » par les conducteurs des taxis et taxis-bus, considéré à juste titre comme un prélèvement réel sur le revenu de cette catégorie socioprofessionnelle.

En effet, les résultats de l'enquête menée auprès des conducteurs des taxis et taxis bus indiquent ce qui suit⁵⁹ :

- Par itinéraire principal exploité par les conducteurs, il y a en moyenne cinq postes de Policiers de Sécurité Routière où travaillent deux équipes par jour, la première, l'avant-midi et la seconde, l'après-midi. Les conducteurs sont ainsi obligés de déposer l'enveloppe à chaque poste et ce, en faveur de chacune des équipes.
- Le montant moyen déposé par poste de PSR à chaque équipe est estimé à 298,01 FC par conducteur, en raison de 228,5 FC par les chauffeurs des taxis et 312,02 FC par ceux des taxis bus ;
- Il s'ensuit que l'impôt indu perçu par les PSR auprès des conducteurs, estimé à quelque 2.980 FC par jour (soit 6,7 \$ au taux de 445 F C le \$⁶⁰) entraîne pour les victimes, conducteurs en général, un manque à gagner de l'ordre de 180 \$ par mois. Au niveau des chauffeurs des taxis, le manque à gagner évalué à 2.285 FC (soit 5,13\$) par jour représente une perte de revenu d'environ 140\$ par mois contre une moyenne journalière du manque à gagner de 3.120 FC (soit 7,01\$)

⁵⁹ BATAMBA (Balembu Antoine), Interaction entre pauvreté et corruption, op. cit, p.

⁶⁰ Il s'agit du taux de change en vigueur pendant la période de l'enquête.

représentant une perte de \pm 190 \$ par mois pour les chauffeurs des taxis bus.

- Ce prélèvement estimé à 8% des recettes journalières moyennes des conducteurs représente un peu plus de 60% du revenu moyen gagné par cette catégorie socioprofessionnelle.

L'on comprend ainsi que la suppression de cette pratique permettra une augmentation de l'ordre de 180 \$ par mois et, dans l'hypothèse d'une affectation rationnelle du revenu au sein de leurs ménages, de dépenser un dollar supplémentaire par jour et par personne au sein de leurs ménages dont la taille moyenne est estimée à 6 personnes.

A partir de ces développements, on peut déduire que la corruption, de par ses effets dévastateurs dans la société, constitue un obstacle majeur pour la réduction de la pauvreté en RDC. Cela rencontre d'ailleurs les conclusions de Peter EIGEN, Président de la Transparency International, selon lesquelles non seulement que « la corruption est une cause majeure de la pauvreté ainsi qu'un obstacle majeur pour la contrer » mais également et surtout que « les deux fléaux (corruption et pauvreté) s'alimentent réciproquement, enfermant les populations dans le cycle de misère »⁶¹.

Etant donné le cordon ombilical liant les deux phénomènes, BONGOY⁶² soutient que « combattre la corruption, c'est lutter contre la pauvreté ».

⁶¹ Transparency International, Rapport Mondial sur la corruption, op. cit, p.viii

⁶² BONGOY (MPEKESA), *Combattre la corruption, c'est lutter contre la pauvreté*, Une Seule Chaire, Revue de la Famille,

III.4.2.2. CONTROLE DE CORRUPTION ET PERSPECTIVES ECONOMIQUES ET SOCIALES EN RDC

La recommandation de BONGOY est d'autant plus vraie que la réduction de l'ampleur de la corruption dans le secteur public, et particulièrement dans le domaine de la gestion des finances publiques, rendra possible :

- la modification de la structure des dépenses dans l'optique de la priorisation des secteurs porteurs de la croissance économique et ceux ayant un impact significatif sur la réduction de la pauvreté ;
- la crédibilisation des instances gouvernementales dont le corollaire serait la réduction des tracasseries et, partant, la consolidation du système d'attraction des investissements ;
- la mise en œuvre des politiques économiques efficaces à la suite de l'affectation effective et judicieuse des ressources publiques dans les projets économiques et sociaux, ...

III.4.2.3. Contrôle de corruption, amélioration de la qualité des dépenses publiques et réalisation des préalables du Pacte du Millénaire du développement

La mise en place des mécanismes efficaces de contrôle de la corruption est susceptible de rendre la corruption une activité à haut risque et, partant, de réduire l'incitation des mandataires publics et des agents de l'Etat à recourir aux différentes formes de la corruption.

Une telle disposition est nécessaire pour freiner l'élan de la prédation des gestionnaires publics aussi bien dans l'élaboration des prévisions des dépenses publiques que dans leur exécution.

Ce qui peut se traduire entre autres par l'amélioration de la qualité et de la productivité des dépenses publiques.

L'on comprend ainsi que le contrôle de corruption impliquant la réduction de la propension à la prédation des décideurs politiques (mandataires publics à tous les niveaux) s'accompagnera d'une bonne sélection des priorités économiques et sociales car non motivées par des visées prédatrices. Ainsi, les craintes formulées par Vito, en rapport avec l'exclusion des dépenses offrant peu d'opportunités à la prédation par les hauts fonctionnaires de l'Etat à la suite de la grande propension des fonctionnaires de l'Etat à la prédation, peuvent facilement se dissiper avec comme corollaire, la repriorisation des programmes de santé, de l'éducation et de l'agriculture.

L'adoption de ces options est nécessaire pour la réalisation des préalables du Pacte du Millénaire du Développement.

Rappelons que le pacte du Millénaire du Développement résulte de la souscription de 187 pays aux des engagements de réaliser les objectifs liés à la promotion du développement humain notamment en promouvant le bien-être des individus fondé sur les principes de dignité humaine, de liberté et d'égalité de tous.

8 objectifs ont été définis à ce sujet⁶³ :

- Objectif 1 : faire disparaître l'extrême pauvreté et la faim et ce, à travers les cibles ci-après :
 - Cible 1 : Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour;
 - Cible 2 : Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population souffrant de faim.
- Objectif 2 : Garantir à tous une éducation primaire et ce, en donnant d'ici 2015 à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.
- Objectif 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes à travers la cible 4 prévoyant d'éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire, secondaire et universitaire d'ici 2015 ;

⁶³ Programme des Nations-Unies pour le Développement, Rapport Mondial sur le développement Humain 2003, New York, 2004

- Objectif 4 : Réduire la mortalité des enfants et ce, en réduisant de deux tiers, entre 1995 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans (cible 6) ;
- Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle et ce, par la réduction de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle (Cible 7)
- Objectif 6 : Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et autres maladies ;
- Objectif 7 : Assurer la durabilité des ressources environnementales ;
- Objectif 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement (à travers 7 cibles) fondé le principe de solidarité entre les pays riches et les pays en développement.

L'atteinte du premier objectif nécessite, en plus de l'accélération du rythme de croissance économique, l'équité ou la justice redistributive.

Cette équité peut se traduire, le cas échéant, par l'augmentation des rémunérations rendue possible grâce à l'incorporation des recettes additionnelles consécutives à la diminution de l'ampleur de la corruption (fraude, évasion et détournements) à la rubrique des rémunérations.

Par ailleurs, si la Société Congolaise venait à récupérer la moitié des ressources qu'elle perd chaque année⁶⁴, représentant plus de 75% des ressources additionnelles du cadre budgétaire, elle peut promouvoir de manière significative le bien être de la population congolaise.

Dans cette perspective, l'on peut entrevoir entre autres :

- Le doublement, voire triplement, des salaires des agents de l'Administration Publique ;
- L'augmentation des allocations budgétaires aux secteurs de santé et de l'éducation.

⁶⁴ Ces ressources représentent 55% des recettes mobilisables augmenté de 30% des dépenses publiques (gaspillée du fait de la corruption). Les 55% des recettes représentent en somme 122% des recettes mobilisées. Dans l'hypothèse d'un budget équilibré, cela représente également 122% des dépenses publiques. Avec ce qui est gaspillé à l'occasion de l'exécution des dépenses publiques, l'on peut estimer à 152% de masses budgétaires, les ressources que l'Etat Congolais perd chaque année. La moitié de cette masse représente environ 75% des budgets réalisés.

L'Administration Publique étant le plus grand employeur en RDC, l'amélioration de sa politique salariale, aura une incidence très grande non seulement sur le vécu quotidien des congolais en termes d'amélioration de leur régime alimentaire, de scolarisation de leurs enfants, d'accessibilité aux soins de santé, ... mais également sur la stimulation de l'offre nationale en raison de l'augmentation du pouvoir d'achat.

Il s'ensuit que la réduction de l'ampleur de la corruption est susceptible de contribuer non seulement à l'amélioration des performances économiques, à travers l'augmentation du taux de croissance économique et l'assainissement du cadre macroéconomique, mais également et surtout, à la réduction sensible de la pauvreté en République Démocratique du Congo.

Aussi, le dernier chapitre se propose-t-il de formuler une stratégie anti-corruption.

CHAPITRE IV : STRATEGIES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN REPUBLIQUE EN RDC

Pour être efficace, toute stratégie de lutte contre la corruption devrait s'attaquer aux principales causes de la corruption. C'est ainsi que l'esquisse de stratégie anti-corruption en RDC tente dans un premier temps de dégager les principales causes de la corruption en République Démocratique du Congo. Ensuite il se propose de faire l'évaluation des tentatives de lutte contre la corruption avant de formuler une stratégie anti-corruption pour la R.D.C.

IV.1. FACTEURS EXPLICATIFS DE LA CORRUPTION EN RDC

L'analyse part des deux modèles de la corruption évoqués dans le premier chapitre, en l'occurrence celui de Chef-agent-usager et celui de Klitglaart pour dégager les principales causes de la corruption en R.D.C.

Le premier insiste sur l'application, par l'agent investi de la charge publique, du critère «coût-bénéfice » avant d'opter en faveur ou contre une transaction qui fait intervenir la corruption. Le deuxième met en exergue le pouvoir discrétionnaire accordé aux agents (décideurs publics) assorti du système de sanction.

Ces deux modèles sont complémentaires dans la mesure où ils conditionnent le recours à la corruption à l'existence d'un contexte ou environnement qui lui est permissif du fait de l'absence d'un système de sanction (à la suite de l'inexistence du système de contrôle ou de son inefficacité diminuant le risque que court le corrupteur et/ou corrompu d'être détecté et sanctionné) ou du fait des perspectives des gains très élevés liés à la corruption comparativement aux coûts que l'agent peut subir à la suite des sanctions devant entraîner la perte des rémunérations garanties à l'agent.

Cet environnement peut soit découler des conditions du travail ou du contexte social, politico- administratif, juridique et économique.

Partant de cette considération, on peut regrouper les causes ou facteurs de l'emballlement de la corruption en RDC en trois catégories :

- les causes structurelles
- les causes liées aux conditions de travail ;
- les causes liées aux conditions économiques.

IV.1.1. Les causes structurelles : regroupent les éléments qui concourent à un environnement permissif de l'amplification de la corruption en R.D.C.. Au nombre de ces éléments on peut énumérer :

- *l'instabilité institutionnelle ;*
- *le déficit de gouvernance ;*
- *le dysfonctionnement de l'appareil judiciaire*

IV.1.1.1. L'instabilité institutionnelle

L'instabilité institutionnelle et le dysfonctionnement de l'administration publique qui en résulte sont à la base de l'appauvrissement de l'Etat, de la lenteur dans la prestation des services publics assortie de la détérioration de la qualité de ceux-ci, de l'absence et/ou du non respect des règles et des procédures claires dans les services publics ainsi que de l'inefficacité des services publics. Tous ces facteurs ont favorisé la montée de l'informel.

L'instabilité institutionnelle, perceptible à travers la courte durée des équipes gouvernementales, explique en partie le recours à la prédation de la part des membres du Gouvernement voulant assurer leurs lendemains.

L'autre facteur qui a contribué à l'amplification des pratiques corruptrices en RDC reste sans doute les conflits armés qui ont sévi de 1996 à 1997 et de 1998 à 2003.

A ce sujet d'ailleurs, le rapport du Panel des Nations-Unies avait pratiquement mis en exergue les motivations économique-financières parmi les

facteurs explicatifs du déclenchement et de la poursuite des conflits armés qui ont sévi en R.D.C.. Ceci rencontre la thèse soutenue par **DIETRICH (Christian)**⁶⁵ selon laquelle « les guerres en RDC et en Angola sont liées entre elles de façon inextricable par l'entremise des réseaux criminels, ... ; qu'elles sont alimentées par les diamants et tuent des centaines des milliers de civils des innocents... ».

Il s'en dégage que ces conflits armés ont favorisé l'amplification de la corruption en R.D.C. en généralisant le recours aux pratiques de prédation et de corruption. Ce contexte créé et entretenu par la guerre a malheureusement perduré au cours de la période de transition.

En effet, les chefs de mouvements rebelles ainsi que les membres du Gouvernement légal avaient légitimé certaines pratiques corruptrices pour faire face aux exigences financières liées aux approvisionnements de leurs troupes respectives ainsi qu'aux mouvements des dites troupes sur terrain. Ce qui a entraîné la généralisation de la corruption.

Par ailleurs, au cours de la transition politique, pour ne pas briser l'élan de la paix encore fragile (en évitant de fâcher certaines personnalités politiques), les questions liées aux violations des droits de l'homme et aux crimes économiques étaient plusieurs fois évitées et ce, sur proposition de la Commission Internationale d'Appui à la Transition (C.I.A.T.). Ce qui a permis de blanchir les différents acteurs fortement impliqués dans la prédation et la corruption.

Enfin, toujours, au cours de cette période, la désignation des mandataires publics reposait essentiellement sur les critères d'appartenance politique et ce, au détriment de ceux privilégiant la compétence technique (expertise et/ou expérience professionnelle) et l'intégrité morale du candidat. Ce clientélisme ne pouvait que prédisposer les mandataires à « défendre à tous prix les intérêts particuliers des mandants (que sont les partis politiques) au sein des institutions, organismes et/ou entreprises publiques où ils sont placés ». Lesquels intérêts pouvaient ne pas converger vers la poursuite de l'intérêt général.

⁶⁵ DIETRICH (Christian), op. cit., .P. 15.

Actuellement, ce sont malheureusement les mêmes règles de jeu qui ont été reconduites, en l'occurrence celles privilégiant les membres des partis de la majorité dans l'occupation des postes de responsabilité dans les différents institutions, organismes et/ou entreprises publiques.

Un tel environnement socio-politico-économique ne peut que favoriser les différents acteurs de différents domaines de la vie nationale à recourir systématiquement aux pratiques corruptrices.

IV.1.1.2. Le déficit de gouvernance

Partant de la définition de la gouvernance sus évoquée, l'on peut interpréter le déficit de la gouvernance comme étant l'incapacité institutionnelle des organismes publics de répondre aux attentes de la collectivité nationale. Les contreperformances chroniques du gouvernement congolais et des organismes publics dans la réalisation des différents programmes de développement sont une illustration concrète de ce déficit de gouvernance. La dégradation de la situation économique assortie de la détérioration des conditions de vie des populations en est le corollaire.

Parmi les causes principales du déficit de la gouvernance, l'on peut citer notamment l'absence de l'éthique dans le chef des gouvernants, la sous-information de la population, le dysfonctionnement de l'administration publique,...

Concernant la dimension éthique, le Rapport National sur le Développement Humain en RDC⁶⁶ souligne que « toute gestion politique et économique, toute tentative de développement et de progrès social, qui ne mettent pas la dimension éthique au centre de leurs préoccupations ne peuvent pas engendrer une prospérité sociale et véritable, partagée et viable, car l'éthique préserve l'action humaine des vellétés de barbarie en mettant en relief la place et l'importance de l'homme dans tout le processus du développement. Elle indique les valeurs qui doivent guider la vie en société, éclairer positivement l'effort commun de lutte contre la pauvreté, illuminer la marche des communautés humaines vers le progrès ».

⁶⁶ PNUD/RDC, Deuxième Rapport National sur le Développement Humain, Draft, 2005

Or la gestion de la RDC se caractérise justement par l'absence de l'éthique. Le classement du pays en tête des pays les plus corrompus de la planète, sixième pays le plus corrompu en 2006, en est une illustration parfaite⁶⁷. Cette situation a été dénoncée par l'Association des Anciens Etudiants de l'Université Catholique Lovanium, de l'Université Nationale du Zaïre Campus de Kinshasa, de l'Université de Kinshasa et des Amis de Mont-Amba⁶⁸ (ALMA) dont l'ambition était de focaliser le débat sur la gouvernance afin « d'extirper cette dernière des fourches caudines de l'ignorance, de l'incompétence, de l'irresponsabilité et de la médiocrité obscurcissant encore l'horizon du paysage politique ». En effet, cette assemblée de l'intelligentsia congolaise dénonce le fait que « la médiocratie ait été érigée depuis l'indépendance en système de spoliation et d'appauvrissement des citoyens, fondé sur l'incompétence, l'irresponsabilité, la privatisation des biens publics, la destruction systématique de l'intérêt général » et, partant, invite l'ensemble des forces vives de la RDC à participer qualitativement à une bataille d'idées dans le but de changer radicalement le leadership congolais.

Cette dénonciation rencontre les préoccupations de la Conférence Nationale Souveraine qui, aux termes de l'autopsie qu'elle a faite sur la société congolaise en 1992, a révélé que « la cause principale de la débâcle de la nation congolaise est la corruption sur toute la ligne, induite par disparition des valeurs éthiques dans le paysage congolais à la faveur des anti-valeurs que sont la cupidité, l'égoïsme, la loi du moindre effort, le goût effréné du lucre, l'enrichissement illicite, ... ».⁶⁹

Ces anti-valeurs s'opposent diamétralement aux vertus morales que sont : l'intégrité, le respect du bien commun, la méritocratie, l'amour du travail (bien fait), la recherche de l'intérêt commun.

⁶⁷ BATAMBA (BALEMBU Antoine), Interaction entre corruption et pauvreté, op. cit, p. 58

⁶⁸ ASSOCIATION DES ANCIENS ETUDIANTS DE L'UNIVERSITE CATHOLIQUE LOVANIUM, DE L'UNIVERSITE NATIONALE DU ZAÏRE CAMPUS DE KINSHASA, DE L'UNIVERSITE DE KINSHASA ET DES AMIS DE MONT-AMBA, ALMA, *Ensemble, changeons effectivement la gouvernance au Congo-Kinshasa*, Kinshasa, juin 2007, inédit, p. b

⁶⁹ MUPINGANAYI (Bruno Kadiakuki), *Mémoire collective en matière de lutte contre la corruption en RDC (De la CNS à la FONALC)*, Editions CARI, Kinshasa, 2009, p. 14

Ainsi, l'incidence de l'absence des valeurs éthiques sur la gouvernance est d'autant plus négative qu'elle affecte également l'évolution des autres facteurs susmentionnés, en l'occurrence, le dysfonctionnement de l'administration publique et la sous-information de la population. En revanche, un leadership guidé par la poursuite de l'intérêt général devra orienter sa politique vers le renforcement des capacités de ses organismes et services publics et la formation continue de ses ressources humaines, incluant aussi bien l'amélioration de leurs aptitudes que leur épanouissement culturel, rendu possible grâce à leur information.

IV.1.1.3 Le dysfonctionnement de l'appareil judiciaire

La partialité de la justice en RDC est considérée à la fois comme source et conséquence de la corruption. Cette inefficacité du système judiciaire favorise le recours aux pratiques corruptrices car les partisans de la corruption sont conscients du fait que la loyauté des magistrats des cours et tribunaux ne peut tenir devant des enveloppes mirobolantes leur proposées par les justiciables, auteurs de la corruption.

Dans la plupart des cas, usant de technique de la lenteur du procès, les magistrats congolais sont à même de prolonger inutilement les délais du traitement des dossiers brûlants jusqu'à entrainer leur classement sans suite comme le soutient Mabi E., faisant allusion aux cas de « certains mandataires des entreprises publiques, à charge de qui les Commissions d'Audit ont dénoncé des fautes lourdes de gestion mais dont les dossiers transmis aux Cours et Tribunaux sont restés lettre morte ». ⁷⁰

Le contexte sociopolitique caractérisé par l'absence des sanctions ne peut que conforter les prédateurs et les candidats aux pratiques corruptrices dans leurs « entreprises ».

⁷⁰ MABI (MULUMBA Evariste), *Pratiques corruptrices dans les entreprises publiques congolaises*, Communication à la Conférence Internationale sur la Corruption en RDC, Kinshasa, juillet 2007

IV.1.1.4. Les causes liées aux mauvaises conditions de travail

Dans ce registre, l'on regroupe les facteurs qui se rapportent notamment à la pauvreté, au paiement irrégulier et l'insuffisance des salaires.

D'ailleurs, pour souligner le caractère dérisoire et incertain de leurs rémunérations, les fonctionnaires leur attribuent l'appellation « SIDA » pour désigner ainsi un « Salaire Insignifiant Difficilement Acquis ».

Ces conditions de travail, on ne peut plus difficiles, ne prédisposent pas les fonctionnaires à cultiver la vertu de l'intégrité. En effet, ils sont exposés à la corruption pour survivre. « Y renoncer dénoterait, aux yeux de certains d'entre eux, de la bêtise et de manque du réalisme ».

IV.1.2. Les causes liées aux considérations économiques

Elles regroupent quelques traits caractéristiques du système économique congolais lesquels détériorent les conditions d'exploitation des opérateurs économiques et incitent ces derniers à recourir à la corruption. Au nombre de ces éléments figurent essentiellement :

- La prédominance de l'économie informelle
- La débancarisation (désintermédiation) de l'économie nationale
- Le caractère antiéconomique du système fiscal ;

IV.1.2.1. La prédominance de l'économie informelle

Depuis le déclenchement de la crise économique intervenue vers la moitié des années 70, avec comme corollaire la détérioration des conditions de vie de la population, les ménages congolais développent des activités de survie afin d'amortir les chocs de la crise. Ces activités exercées de manière clandestine déploient tous

les moyens, dont la corruption, pour échapper à la rigueur de la loi⁷¹. A ce sujet, il importe de signaler que certains opérateurs économiques du secteur informel s'arrangent avec les Inspecteurs ou Agents du Fisc, ayant identifié leurs affaires ou découvert leurs fautes relatives au non paiement des impôts et/ou taxes, pour minorer leurs obligations fiscales, voire y échapper.

IV.1.2.2. La débancairisation de l'économie nationale

La destruction du tissu économique à la suite des pillages et conflits armés s'est accompagnée de la désintermédiation financière conjuguée à la forte circulation monétaire hors circuits bancaires. Cette situation ne fait qu'alimenter la corruption en raison de la difficulté de contrôler les origines délictueuses de revenus des particuliers, en l'occurrence des corrompus. Cela est d'autant plus vrai que même le paiement des créances de l'Etat se fait en espèces en lieu et place d'instruments de paiement bancaire.

Ainsi, les résultats de l'enquête sur la perception de la corruption par les opérateurs économiques suggèrent parmi les mesures à envisager pour combattre la corruption d'instituer le système de paiement des taxes et impôts par chèque.

IV.1.2.3. Le caractère antiéconomique du système fiscal

Parmi les traits caractéristiques du système fiscal congolais, l'on souligne le contraste entre la faible pression fiscale générale et la très forte pression fiscale individuelle. Dénoncée plusieurs fois comme terrorisme fiscal par la Fédération des Entreprises Congolaises en raison de son caractère antiéconomique, la fiscalité congolaise est aggravée ou alourdie par l'existence d'une parafiscalité omniprésente, trop lourde et qui empiète sur le terrain réservé à la fiscalité⁷². Les résultats de l'enquête menée auprès des opérateurs économiques ayant relevé entre autres le harcèlement fiscal dont les opérateurs économiques (les PME et microentreprises)

⁷¹ Direction Générale d'Impôts, *Note à l'attention de Son Excellence Monsieur le Ministre des Finances relative aux mesures susceptible de combattre la fraude en matière des impôts*, Document de Travail, Kinshasa, 2003

⁷² Direction Générale des Impôts et Commission d'Ethique et de Lutte contre la Corruption, *Rapport de la Commission Mixte*, document du travail, avril 2005.

obligés de payer près de 6 types d'impôts et taxes payés auprès des différents services de fisc sont éloquentes à ce sujet.

Par ailleurs, une autre étude menée sur la perception de la corruption par les Agences de Fret a révélé que la raison principale qui incite les opérateurs économiques de ce secteur à recourir aux pratiques corruptrices demeure le niveau élevé des droits des douanes et autres taxes payés à l'occasion des importations des marchandises⁷³. D'après les répondants, les tarifs de l'OFIDA atteindraient le double de ceux appliqués dans les autres ports de l'Afrique Centrale. Enfin, les répondants dénoncent le fait que le Port de Matadi soit classé parmi les Ports les plus chers du monde.

La forte pression fiscale qui en résulte détériore les conditions d'exploitation des opérateurs économiques, obligeant ces derniers à recourir aux pratiques corruptrices pour réduire, un tant soit peu, les coûts du « harcèlement fiscal ».

IV.2. DE LA STRATEGIE ANTICORRUPTION EN RDC

Tenant compte des considérations relevées ci-dessus, les mesures destinées à combattre la corruption devraient intégrer les mécanismes visant l'assainissement de l'environnement socio-politico-économique d'une part, et les actions destinées à dissuader les agents économiques (décideurs politiques, agents des services publics et opérateurs économiques), d'autre part.

Pour ce, tout doit être mis en œuvre pour rendre la corruption, une activité à haut risque. En effet, si les mécanismes de gestion transparente sont instaurés et que le système de contrôle efficace soit institué et appliqué régulièrement de sorte que tous les abus commis par les gestionnaires et/ou agents placés sous leur autorité sont facilement détectés et, le cas échéant, sanctionnés, les fréquences des recours aux pratiques corruptrices vont sensiblement diminuer.

⁷³ BUJUNE (Elysée), *Perception de la corruption par les Agences de Fret Congolaises*, Mémoire, Faculté des Sciences Economiques, Université de Kinshasa, année académique 2006-2007

La création de cet environnement hostile à la corruption peut justement dissuader certaines personnes à se livrer à ces pratiques. Les dispositions de dissuasion peuvent être renforcées et complétées par l'application effective des sanctions à l'encontre des récalcitrants.

Ainsi, la stratégie de lutte contre la corruption devrait être analysée et comprendre deux volets, le premier relatif aux Dispositions dissuasives (approche préventive) de lutte contre la corruption et le second consacré aux Dispositions curatives (approche curative).

IV.2.1. Dispositions dissuasives

Les dispositions dissuasives incluent l'ensemble des mesures et initiatives de nature préventive contre la corruption⁷⁴. Elles sont destinées à dissuader ceux qui pourraient se livrer aux pratiques corruptrices. Il s'agit essentiellement de la loi anticorruption, des déclarations des avoirs, des codes de conduite et du rôle des médias,...

IV.2.2. De la loi anticorruption en RDC

Dans tous les Etats du monde, les différentes formes de la corruption sont érigées en infraction et il est prévu des sanctions pour les réprimer.

Certains Etats, pour souligner l'intérêt particulier accordé à la lutte contre la corruption par leurs nations, mentionnent dans leurs constitutions des dispositions quant à l'engagement de leur communauté à combattre ce fléau⁷⁵. C'est le cas de la constitution de la IV^{ème} République du Ghana, adoptée en 1992, qui prévoit la disposition ci-après : « *L'Etat prendra des dispositions pour faire disparaître les pratiques de corruption et les abus du pouvoir* ». Le Népal a également exprimé dans sa constitution son hostilité à l'égard de la corruption. Le même esprit se retrouve dans la constitution de l'Ouganda de 1995 qui aborde de manière détaillée les questions relatives à la corruption et consacre un article à la responsabilité.

⁷⁴ PAATII (Ofosu-Amaah W.), op. cit, p.13

⁷⁵ Idem

Il importe de souligner que ces cas des dispositions constitutionnelles et légales comportant un engagement national, au niveau de l'Etat, à combattre la corruption sont très limités en nombre et sont d'origine récente.

Dans la plupart des pays, la tendance (classique) est plutôt d'envisager le contrôle des pratiques corruptrices dans le cadre de l'élaboration des lois, c'est-à-dire dans le contexte du cadre légal.

Ainsi, en RDC, les dispositions relatives à la répression des différentes formes de corruption sont contenues dans le code pénal qui les classe dans la catégorie des infractions contre l'ordre public faisant l'objet du Titre IV dudit code.

IV.2.2.1. Du contenu des dispositions légales contre les pratiques corruptrices en RDC

Avant d'aborder les infractions du fait des pratiques corruptrices, il sied de passer en revue les considérations générales sur les infractions en RDC.

Selon le législateur congolais, pour qu'il y ait infraction, deux éléments doivent exister :

- Premièrement, il faut qu'il y ait violation d'une loi de l'Etat ou d'une décision des autorités décentralisées. Cette violation peut consister soit dans l'acte interdit par la loi, soit dans l'omission d'une prestation à laquelle on est légalement obligé.

- Deuxièmement, il faut que cette omission ou violation soit sanctionnée par une peine. Cette peine peut consister soit en une amende, soit en une servitude pénale (emprisonnement), soit en la confiscation des objets ayant servi à l'infraction. Le coupable peut être condamné aux trois peines simultanément ou à l'une d'entre elles.

Concernant l'infraction de corruption, celle-ci fait partie des infractions portant atteinte à la nation congolaise et précisément atteinte à la confiance due à l'administration ; ses corollaires sont la concussion, les rémunérations illicites, le trafic d'influence, ...

Le code pénal réprime les différentes formes de la corruption en ses articles 147, 148, 149, 149 bis et 149 ter.

En effet, l'article 147 du code pénal congolais stipule que « tout fonctionnaire ou officier public, toute personne chargée d'un service public ou parastatal, toute personne représentant les intérêts de l'Etat ou d'une société privée, parastatal ou d'économie mixte en qualité d'administrateur, de gérant, de commissaire aux comptes ou tout autre titre, tout mandataire ou préposé des personnes énumérées ci-dessus, tout arbitre ou tout expert commis en justice qui aura agréé des offres, des promesses, qui aura reçu des dons ou présents pour faire un acte de sa fonction, de son emploi ou de sa mission, même non sujet à salaire, sera puni de six mois à deux ans de servitude pénale et d'une amende de cinq à vingt Zaïres.

La peine prévue à l'alinéa précédent pourra être portée au double du maximum, s'il a agréé des offres ou promesses ou s'il a reçu des dons ou présents, soit pour faire, dans l'exercice de sa fonction, de son emploi ou de sa mission, un acte injuste, soit pour s'abstenir de faire un acte qui rentre dans l'ordre de ses devoirs.

Les détournements et concussions commis par des personnes revêtues d'un mandat public ou chargées d'un service ou d'une mission de l'Etat ou d'une société étatique sont réprimés quant à eux par les articles 145, 145 bis, 145 ter et 146 du code pénal.

Les rémunérations illicites accordées aux employés des personnes privées, le trafic d'influence ainsi que les absentions coupables des fonctionnaires, à leur tour, sont réprimés par les articles 150a, 150b, 150c, 150d, 150e, 150f et 150g du code pénal.

IV.2.2.2. Observations concernant ces dispositions légales

L'analyse de ces dispositions permet de relever que le législateur congolais a bel et bien fait ressortir les considérations ci-après :

- La volonté du législateur d'appréhender et de réprimer les différentes formes des pratiques corruptrices s'est traduite notamment par son

effort de circonscription (définition) du phénomène corruption, de l'érection desdites pratiques en infraction et de l'institution du barème de sanctions à leur égard. En effet, le législateur a tenté d'énumérer les faits et actes relevant de la corruption ainsi que les pratiques qui y sont proches.

- Par ailleurs, le souci du législateur d'adapter la loi à l'évolution de ce phénomène peut être appréhendé par l'introduction de nouvelles dispositions destinées à compléter et modifier les anciennes dispositions. Les versions bis, ter,... des anciens articles illustrent bien cette volonté. Les nouvelles dispositions ont même intégré, au niveau des sanctions à infliger aux auteurs des pratiques corruptrices ou aux actes y associés, les peines relatives à la perte de droit de vote et de droit d'éligibilité pour une période allant de cinq à dix ans ainsi que celles relatives à l'interdiction d'accès aux fonctions publiques ou paraétatiques quel qu'en soit l'échelon.
- La petite faille qu'on peut relever concernant ces dispositions légales se rapporte notamment à la non actualisation des aspects pécuniaires ; les amendes étant jusque là libellées en termes des Zaïres.

Seulement, dans la pratique, ces dispositions sont rarement mises en application et ce, à la suite des dysfonctionnements qui caractérisent l'appareil judiciaire congolais.

Autres dispositions réglementaires de lutte contre la corruption en RDC

Parmi les autres dispositions complémentaires aux lois anti-corruption, l'on retrouve en ordre d'importance :

- Le code des dirigeants
 - La déclaration des avoirs
 - Les codes de conduite
- ✓ *Le code des dirigeants* désigne l'ensemble des règles auxquelles doivent se soumettre les dirigeants politiques nationaux en vue de garantir le bon fonctionnement du gouvernement, notamment par leur engagement de mettre

en place un système transparent et consentir à se soumettre eux-mêmes à cette transparence. Ce code précise les normes de comportement des responsables publics et témoigne du grand intérêt que porte l'Etat à la prévention des pratiques corruptrices.

- ✓ *Les codes de conduite* désignent « l'ensemble des règles de bon comportement qui sont quelquefois prescrites à certains groupes de personnes ou à certains corps professionnels ». ⁷⁶

En République Démocratique du Congo, il existe un code de conduite de l'Agent Public applicable à toutes les personnes agissant pour le compte de l'Etat.

Ce code entend par Agent Public de l'Etat : « toute personne qui exerce une activité publique de l'Etat et/ou rémunérée par ce dernier. Sous ce vocable sont regroupés : (i) Le Président de la République ; (ii) les membres du Parlement ; (iii) les membres du Gouvernement ; (iv) les Magistrats des Cours et Tribunaux ; (v) les Ambassadeurs et Envoyés Extraordinaires ; (vi) les Autorités chargées de l'administration des Circonscriptions Territoriales et les membres des Assemblées des Entités Administratives Décentralisées ; (vii) le personnel politique et administratif des Services de la Présidence de la République ; (viii) le personnel politique et administratif de l'administration du Parlement ; (ix) le personnel politique et administratif des Cabinets des Ministères ; (x) les agents de l'Administration de tous les Ministères ; (xi) les Magistrats et le personnel administratif de la Cour des Comptes ; (xii) le personnel de l'Administration des Services de Sécurité ; (xiii) le personnel civil et militaire œuvrant au sein des Forces Armées Congolaises ; (xiv) les agents de la Police Nationale Congolaise ; (xv) les mandataires actifs et non actifs dans les Institutions de droit public, les Entreprises et Organismes publics ainsi que les Entreprises d'économie mixte ; (xvi) le personnel des institutions de droit public, des entreprises publiques et des Organismes publics personnalisés ; (xvii) les employés des Entreprises privées ou d'économie mixte exerçant une activité publique pour le compte de l'Etat.

Il définit la « Compétence Professionnelle » comme étant l'aptitude d'un Agent Public de l'Etat à accomplir personnellement et consciencieusement toutes les

⁷⁶ PAATII (Ofosu-Amaah W.), op. cit, p.19

obligations qui, en vertu de ses fonctions ou de son mandat, sont imposées par les lois et règlements.

Par « Ethique Professionnelle », elle entend l'ensemble de valeurs morales et des principes déontologiques qui guident le comportement, les attitudes et des agissements de l'Agent Public de l'Etat dans l'exercice de ses fonctions ou de son mandat.

Ce code a pour objet : (i) de préciser les règles de conduite en matière d'intégrité morale et d'éthique professionnelle ; (ii) d'aider l'Agent Public de l'Etat de respecter ces règles ; (iii) de favoriser l'amour du travail et la bonne gestion de la chose publique et (iv) de lutter contre les antivaleurs dans les milieux socioprofessionnels.

Il met en exergue les valeurs de références de l'Agent Public de l'Etat fondées sur la compétence et l'éthique professionnelles. La compétence professionnelle doit se traduire dans le chef de l'Agent Public de l'Etat par la connaissance, la maîtrise, le bon accomplissement de ses fonctions et par l'effort constant fourni pour améliorer la qualité de ses services. Le sens d'éthique professionnelle, quant à lui, doit se témoigner notamment par le dévouement, la ponctualité, la rigueur, la responsabilité, l'honnêteté, l'intégrité, l'équité, la dignité, l'impartialité, la loyauté, le civisme, la courtoisie et le sens de la réserve dans ses relations aussi bien avec ses supérieurs, ses collègues et ses collaborateurs qu'avec le public.

Tout en spécifiant les sanctions ou peines auxquelles l'Agent Public de l'Etat est exposé en cas de violation des règles, normes ou principes dans l'exercice de ses fonctions, le Code énumère les droits qui lui sont reconnus, à savoir, le droit à la protection de la part de l'Etat et le droit à des conditions de travail (rémunérations) lui permettant d'exercer avec compétence et dignité ses fonctions.

L'Observatoire du Corps d'Ethique, créé depuis 2005, s'occupe de la vulgarisation de ce texte.

- ✓ *L'obligation de déclaration des avoirs* par les dirigeants avant de prendre leurs fonctions publiques représente une technique employée dans la prévention de

la corruption dans la mesure où elle permet de mettre en évidence les profits (principalement financiers) qu'une personne qui exerce l'autorité publique a tirés de la corruption et, par la même occasion, à mettre en doute la légitimité de leur source (ou de leurs sources). Cette technique se fonde sur le fait qu'une personne dont les profits se sont accrus substantiellement et déraisonnablement pendant qu'elle exerce une fonction d'autorité publique, ne puisse pas justifier cet accroissement par des revenus licites. Cela n'est possible que lorsque l'Etat (ou, dans une certaine mesure la population) a la possibilité de comparer la valeur financière réelle du patrimoine des dirigeants et des hauts fonctionnaires du gouvernement, avant et après l'accomplissement de leur fonction.

Dans certains pays (comme le Ghana, l'Ouganda, ...), la constitution impose à toute personne exerçant un emploi public de soumettre au Contrôleur Général de Comptes, avant de prendre cet emploi, une déclaration écrite des biens et avoirs qu'elle possède et des dettes dont elle est tenue, soit directement ou indirectement.

Cette disposition n'est pas encore à l'ordre du jour en RDC. Ainsi, plus que jamais, les congolais devraient s'efforcer pour insérer cette disposition, soit dans la constitution ou dans un texte réglementaire devant s'appliquer aux membres du Gouvernement, aux Mandataires Publics et Hauts Fonctionnaires de l'Etat.

- ✓ *Le rôle des médias* dans la conduite des investigations sur les allégations d'irrégularités d'affaires publiques et à la découverte de la corruption et des pratiques corruptrices en vue de les dénoncer publiquement constitue un moyen efficace de responsabiliser les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. Considérés à juste titre comme le quatrième pouvoir, les médias crédibles peuvent exercer (exercent) une forte influence sur la population et participent, en grande partie, à la révélation de la corruption ainsi que des pratiques malhonnêtes et injustes de l'administration⁷⁷. Pour que les médias jouent pleinement ce rôle, il faudrait réunir un certain nombre des préalables notamment la garantie de la liberté d'expression assortie de l'engagement de confidentialité des journalistes.

⁷⁷ idem

Il importe à ce sujet de relever qu'il n'existe pas encore de presse d'investigation en R.D.C. Par ailleurs, le rôle des médias est fortement limité par les considérations liées à la diffamation.

IV.2.3. Dispositions curatives

Les dispositions curatives de la lutte anticorruption regroupent les mécanismes et actions destinés à identifier les pratiques corruptrices, à les ériger en infraction et à les réprimer et ce, conformément aux dispositions légales.

Ces dispositions comprennent ainsi : (i) les enquêtes sur la corruption et (ii) les poursuites judiciaires.

IV.2.3.1. Enquête sur la corruption

La décision d'inculper un prévenu d'infraction pénale ou d'enquêter sur un suspect pour un délit financier ou tout autre délit, est une décision grave qui ne doit pas être traitée à la légère. Dans certains pays, notamment dans les juridictions anglo-saxonnes, les enquêtes sur la corruption sont conduites par la Police ou par le Bureau du Procureur.

En RDC, l'enquête sur la corruption ainsi que sur tout autre crime relève du ressort du Parquet Général. Ce sont les Inspecteurs du Parquet Général qui réunissent les éléments de preuve sur l'effectivité du délit de corruption. Une fois, ces preuves confirmées, le dossier est transmis au Tribunal pour suivre son instruction devant les juges. Le Parquet Général se sert des rapports d'audit diligentés dans les entreprises publiques et les services publics, les informations fournies (plaintes déposées) par les particuliers,...

IV.2.3.2. Poursuites judiciaires

Sur base du rapport d'investigations du Parquet Général confirmant les preuves de la corruption, l'instruction judiciaire est alors ouverte par les Juges d'instruction afin d'établir les responsabilités de l'accusé, de prononcer le jugement et de lui infliger les sanctions requises.

Une fois de plus, cette procédure judiciaire se bute aux problèmes susmentionnés relatifs au dysfonctionnement de l'appareil judiciaire rongé lui-même par la corruption.

IV.2.3.3. Quelques initiatives de lutte anticorruption en RDC

En RDC, c'est depuis plusieurs décennies que la corruption est stigmatisée comme un fléau. De différents congrès du M.P.R. ou Sessions ordinaires et extraordinaires du Comité Central du M.P.R., Parti-Etat au Dialogue Inter-Congolais de Sun City, passant par la Conférence Nationale Souveraine, les congolais (Zairois de l'époque) ont eu à dénoncer les différentes formes de corruption et à déplorer leur nocivité sur leur société.

Déplorant les abus de certains dignitaires du Parti-Etat dans la gestion de la chose publique, le Maréchal Mobutu avait déclaré dans son discours de clôture de la 14^{ème} Session du Comité Central du Mouvement Populaire de la Révolution ce qui suit : *« l'erreur que nous avons commise jusqu'à présent était de privilégier, dans le choix des cadres des partis du Parti-Etat, les qualités intellectuelles au détriment des qualités morales et d'engagement idéologique. Désormais, les qualités morales et l'engagement idéologique iront de pair avec les qualités intellectuelles, et par conséquent, le diplôme ne sera plus au Zaïre un critère exclusif de nomination des cadres du Parti-Etat »*⁷⁸.

Pour sa part, forte de la réalité selon laquelle « la corruption est le 1^{er} fléau qui mine la vie nationale et que le Parti-Etat peut être assimilé à une usine industrielle de la prédation au Zaïre », la Conférence Nationale Souveraine avait proposé parmi ses résolutions la création d'une Commission d'Ethique et de Lutte contre la Corruption devant servir d'instrument de changement de mentalité du peuple⁷⁹.

Seulement, ce projet ambitieux de la Conférence Nationale Souveraine de mettre un programme d'éradication des antivaleurs en RDC n'avait pas abouti à des

⁷⁸ MUPINGANAYI (Bruno Kadiakuidi), Mémoire collective en matière de lutte contre la corruption en RDC (De la CNS au FONALC), Editions CARI 2009, p.13

⁷⁹ MUPINGANAYI (Bruno Kadiakuidi), op. cit, p.13 & 14

résultats escomptés ; étant buté à plusieurs contraintes et obstacles parmi lesquels MUPINGANAYI B.⁸⁰ retient notamment : (i) l'hostilité des tenants du pouvoir au changement des mœurs perverses, (ii) l'absence d'un pouvoir réel disposant d'une force brutale, (iii) le déficit des moyens matériels et financiers ainsi que du personnel technique pour gérer le programme gouvernemental y afférent.

En 2002, conformément aux résolutions de la Consultation Nationale de 2000 traduisant de manière claire « la volonté de création imminente d'une structure de régulation des mœurs corrompues en RDC », le gouvernement congolais procéda à la création d'une Commission de Lutte contre la Corruption.

La création de celle-ci a donné un signal fort de l'engagement du Gouvernement à combattre ce fléau qu'est la corruption.

Seulement, elle se trouvait à son seizième mois lorsque l'on décida de mettre en place la Commission d'Ethique et de Lutte contre la Corruption, CELC en sigle dont la création avait été négociée à Sun City.

IV.2.3.4. De la mise en place de la Commission d'Ethique et de Lutte contre la corruption

La Commission d'Ethique et de Lutte Contre la Corruption tire son origine de la résolution n° DIC/CHSC/07 du Dialogue Inter Congolais en avril 2002 pour lutter contre la pratique des anti-valeurs et la non transparence dans le chef des hommes et des femmes évoluant dans les institutions dirigeantes, l'armée, la police, les services de renseignements, l'Administration Publique, la Santé, l'éducation, l'économie, les confessions religieuses, la justice, l'institution familiale et la société civile.

La CELC a eu pour mission de favoriser la pratique des valeurs morales et républicaines (loi organique, art. 2).

La CELC est un organisme de droit public congolais institué par l'article 154 de la constitution de la Transition. Elle est dotée de la personnalité juridique

⁸⁰MUPINGANAYI (Bruno Kadiakuidi), op. cit, p.15

(constitution de la Transition, article 156 alinéa 2): Elle jouit de l'autonomie administrative, financière, technique et de l'indépendance d'action par rapport aux autres institutions de la République avec lesquelles elle entretient une franche collaboration.

Parmi ses attributions, l'on peut citer :

- la promotion de la bonne gouvernance et de l'amour du travail ;
- la moralisation de la vie publique, politique et des milieux d'affaires ;
- le renforcement de la capacité de gestion des institutions publiques et des milieux d'affaires en référence notamment à leurs déontologies respectives ;
- l'incitation à la promotion d'un Etat de droit, caractérisé par le dialogue et de concertation ;
- la lutte contre les antivaleurs dans l'espace médiatique, les milieux public, social, professionnel, scolaire et universitaire tel que le blanchiment d'argent, le trafic d'influence, la malversation financière, la pratique de pot – de – vin ;
- la mise en œuvre des actions destinées à identifier les causes et les grands foyers de la corruption, déterminer les conséquences de la corruption et le cas échéant, proposer des solutions d'éradication de la corruption,

Ainsi, c'est à travers cette structure que la RDC devrait s'employer à concevoir et à mettre en œuvre une panoplie des stratégies destinées à combattre la corruption au cours de la période de transition.

Mais dans les faits, cette structure s'est révélée inefficace comme le confirment les agents des Régies Financières enquêtés en 2006⁸¹.

⁸¹ BATAMBA (BALEMBU Antoine), Interaction entre pauvreté et corruption, ... op cit.,

Cette inefficacité est essentiellement liée aux facteurs ci-après⁸² :

- la courte durée de la période de la transition n'ayant pas permis à la CELC de s'attaquer aux problèmes immenses liés à la corruption ;
- l'insuffisance des moyens financiers et matériels alloués à cette institution non seulement ne lui avait pas permis d'installer ses antennes en provinces mais également et surtout l'avait empêché de mener des actions d'envergure dans le domaine de lutte contre la corruption ;
- la faible implication des pouvoirs publics vis-à-vis des institutions citoyennes, perceptible à travers le retard dans la promulgation de son arsenal juridique, la modicité des allocations budgétaires,...
- l'absence d'animateurs conscients de leur mission et guidés par une vision orientée vers la promotion des valeurs éthiques. Cela est d'autant plus vrai que les personnalités qui ont été désignées pour animer cette structure l'ont été sur base des considérations purement politiques, précisément en fonction de leur appartenance à tel ou tel regroupement politique.

En raison de son inefficacité, cette structure n'a pas survécu au terme de la transition.

IV.2.3.5. De l'adhésion de la RDC aux principes de l'Initiative de la Transparence dans la gestion des revenus des Industries Extractives (ITIE)

L'Initiative de Transparence dans la Gestion des Ressources des Industries Extractives a été annoncée en septembre 2002, à Johannesburg, par le Premier Ministre Britannique Tony BLAIR, lors du sommet mondial sur le Développement Durable⁸³.

⁸² MUPINGANAYI (B. Kadiakuidi), op. cit., p. 36

⁸³ Banque Centrale du Congo, Allocution prononcée par Monsieur le Gouverneur JC MSANGU à l'occasion de la tenue du Forum sur l'Initiative de Transparence dans la Gestion des Ressources des Industries Extractives (ITIE), mai 2005.

Cette initiative visait d'une part, plus de transparence dans le règlement des redevances et taxes dues par les industries extractives, et, d'autre part, plus de transparence dans l'utilisation des recettes versées aux pays ou aux gouvernements bénéficiaires.

C'est un processus qui a élaboré six critères auxquels doivent se conformer les pays qui aspirent à en devenir membres, lesquels (principes) reposent tous en substance sur le principe de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.

L'on peut ainsi retenir que cette Initiative s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la corruption dans le secteur d'extraction et d'exploitation des ressources naturelles.

Il importe de souligner qu'elle existe à côté du Processus de Kimberley également une transparence en ce qui concerne les transactions internationales sur le diamant.

Ainsi, l'adhésion du Gouvernement à l'ITIE suscite beaucoup d'espoir car elle traduit, dans une certaine mesure, un gage important pour l'instauration de la bonne gouvernance et de lutte contre la corruption dans ce secteur hautement stratégique qu'est celui de l'exploitation des ressources naturelles dont le pays est abondamment doté⁸⁴. A ce jour, le Comité National est déjà à pied d'œuvre après sa mise en place.

IV.3. Bilan de la lutte anti-corruption en R.D.C.

La lutte anti-corruption en RDC peut globalement être considérée comme inefficace tant le phénomène corruption ne fait que s'amplifier et le climat d'affaires ne cesse de se détériorer.

Le classement du pays parmi les premiers des pays les plus corrompus de la planète (sixième en 2006) en est une illustration parfaite.

⁸⁴ MUBAKE (MUMEME Michel), *Les espoirs suscités par l'ITIE pour le développement de la RDC*, communication à l'occasion du Forum sur l'ITIE, Kinshasa, mai 2005.

Comme l'a souligné MUKOKO SAMBA en juillet 2007⁸⁵, les interventions du gouvernement destinées à combattre la corruption paraissent à la fois timides, ponctuelles et non coordonnées.

La timidité des actions est perceptible à travers l'hésitation, mieux la lenteur dans le chef des animateurs des institutions du pays à prendre certaines mesures liées à la lutte anti-corruption. C'est le cas du Parlement qui tarde à ratifier les conventions internationales sur la corruption et à adopter certaines lois liées aux réformes structurelles nécessaires pour l'assainissement du climat des affaires en RDC. Parmi ces lois, l'on peut citer la loi sur la suppression de l'autorisation présidentielle pour la constitution des Sociétés par Actions à Responsabilité Limitée, celle liée au Nouveau Code des Marchés Publics devant garantir la transparence dans le processus de passation des marchés publics (négociation, exécution, contrôle, et règlement des contentieux,...),... Il en est de même du Parquet Général et des Cours et Tribunaux qui n'exploitent que tardivement les rapports d'audit sur les entreprises publiques mettant en cause certains mandataires de l'Etat.

La non coordination des actions ou interventions du Gouvernement en matière de lutte anti-corruption ne permet pas d'établir une certaine continuité ou cohérence entre elles. A titre d'illustration, il est aujourd'hui très difficile de relier, dans une suite logique de lutte contre la corruption, les actions et mesures ci-après arrêtées par le Gouvernement :

- (i) La promulgation de Code de Conduite de l'Agent Public en 2002 ;
- (ii) La création de la Commission d'Ethique et de Lutte contre la Corruption en 2004 ;
- (iii) L'amorce de la Réforme de la Justice congolaise par la mise en place du Conseil Supérieur de la Magistrature ;
- (iv) la Création de l'OCEP (Observatoire du Corps d'Ethique dans l'Administration Publique)
- (v) La déclaration du Président de la République relative à l'engagement du Gouvernement contre les anti-valeurs et la corruption connue sous le nom de « tolérance zéro ». Point n'est besoin de rappeler que ce

⁸⁵ MUKOKO (SAMBA), *Le bilan de stratégie gouvernementale de lutte contre la corruption*, Communication à l'occasion de la Conférence Internationale sur la Corruption, Kinshasa, juillet 2008

brusque changement d'attitude intervient à quelques jours de la déclaration des Evêques dénonçant la généralisation de la corruption dans la société congolaise où la responsabilité du Gouvernement était soulignée.

- (vi) Le nettoyage du corps des Magistrats des éléments corrompus
- (vii) Le nettoyage de l'Administration Publique des éléments ayant trempé dans la corruption.

Au regard de cette avancée on ne peut plus lente des dispositions anti-corruption par rapport aux déclarations relativement tapageuses contre ce fléau, il ya lieu de souligner l'insuffisance de la volonté politique pour combattre de manière énergique ce fléau. C'est ce qui réduit la portée des mesures anticorruption en RDC.

Il va sans dire que l'efficacité de la lutte contre la corruption en RDC est conditionnée aussi bien par la définition d'une stratégie anti-corruption adéquate que par l'engagement politique des gouvernants pour combattre ce fléau.

IV.4. RECOMMANDATIONS

Comme souligné ci-haut, l'efficacité de la stratégie anticorruption implique la prise en compte de tous les facteurs ou causes favorisant la corruption. Le schéma classique de la corruption se résume aux actions ci -après : sensibilisation, répression et amélioration des conditions de vie.

La sensibilisation consiste en des campagnes de moralisation des populations en vue de promouvoir les valeurs éthiques et morales.

La répression quant à elle, devra tout simplement résulter de l'application de la loi dans toutes ses rigueurs ;

Enfin, l'amélioration des conditions de vie de la population constitue un préalable indispensable pour réduire sa propension à succomber aux pratiques corruptrices.

Partant de ces considérations, la stratégie anti-corruption en RDC peut être articulée autour de cinq axes à savoir :

- (i) la moralisation de la vie publique en RDC ;
- (ii) la réhabilitation de l'appareil judiciaire ;
- (iii) l'amélioration des conditions de vie de la population,
- (iv) l'amélioration du climat des affaires
- (v) la souscription aux conventions internationales de lutte contre la corruption

Axe 1 : Moralisation de la société congolaise ou sensibilisation contre les antivaleurs

Après plusieurs décennies marquées par la montée des pratiques corruptrices et leur généralisation au sein de la société congolaise, l'heure devrait sonner pour amorcer un combat ardu contre ce fléau qui affecte négativement la gouvernance tant administrative, politique qu'économique. Pour ce faire, une transformation des structures mentales de la population dans l'optique de la promotion des valeurs éthiques et morales s'avère nécessaire et urgente. Ce changement devrait en premier lieu concerner la classe politique, ensuite l'Armée et la Police Nationale et enfin la population dans son ensemble.

Au sortir d'une longue période d'instabilité politique et institutionnelle, la restauration de l'autorité de l'Etat à travers la renaissance de l'Etat et le renforcement de son efficacité devrait être consolidée par la mise en œuvre des politiques publiques efficaces destinées à pacifier le pays, à redresser la situation économique et à réduire la pauvreté. A cet effet, l'émergence d'une classe politique dotée des qualités morales et éthiques éprouvées vouées à la cause nationale et engagée politiquement à combattre ce fléau constitue l'un des préalables indispensables à ce sujet. Parmi les mesures à entreprendre et les actions à mener dans cette perspective, il y a lieu de retenir :

- La moralisation des dirigeants des partis politiques, des animateurs des institutions publiques (membres du Gouvernement, des membres du Parlement, ...), des Hauts Fonctionnaires de l'Etat,...
- La vulgarisation du Code d'Ethique de l'Agent Public ;

- L'institution du principe de déclaration des avoirs par les Hauts Dirigeants devant briguer un mandat public (au début, en cours et à la fin du mandat),

De même, les éléments de l'Armée et de la Police Nationale devraient être moralisés en vue de se mettre effectivement au service de la nation et de la population au lieu de constituer une menace réelle à la quiétude de la population.

Enfin, la population congolaise, dans son ensemble, et sa jeunesse, en particulier, devrait bénéficier de plusieurs campagnes de sensibilisation contre les antivaleurs et la corruption.

Dans cette perspective, les actions ci-après devraient être menées :

- La sensibilisation des agents de l'Administration Publique devrait essentiellement porter sur le contenu du Code de Conduite de l'Agent Public ;
- La sensibilisation des opérateurs économiques devrait mettre en exergue les aspects liés au civisme fiscal pour réduire la propension à recourir à la fraude et à l'évasion fiscales ;
- La sensibilisation des membres des organisations de la Société Civile devrait souligner leur implication effective dans la gestion participative dans la perspective de la décentralisation ainsi que dans l'exercice de leur rôle du contrôle citoyen (consistant à demander des comptes aux gestionnaires de la chose publique).
- L'inculturation des valeurs morales et éthiques à travers les Structures chargées de la mobilisation et moralisation de la population (Ecoles, Eglises, Partis Politiques, ONG,...) devrait figurer parmi les préoccupations de l'ensemble de la collectivité. Les programmes des cours (du cycle primaire au cycle universitaire passant par le secondaire) devraient intégrer un volet consistant des aspects touchant à l'éthique, à la morale et au bien public.

Les efforts déployés par le Gouvernement en vue de créer un socioculturel défavorable à la corruption devraient être appuyés par les dispositions efficaces de

répression des pratiques corruptrices. Pour ce faire, la réhabilitation de l'appareil judiciaire, en vue de restaurer son efficacité, s'avère nécessaire.

Axe 2 : Réhabilitation de l'appareil judiciaire

Pour permettre au secteur judiciaire de rendre une justice impartiale dans le domaine d'identification, de qualification et de répression d'infractions liées à la corruption, les actions ci-après devraient être entreprises :

- la restitution au Secteur Judiciaire de son indépendance vis-à-vis des autres institutions, notamment de l'Exécutif ;
- la restructuration des services judiciaires ;
- la désignation (recrutement et promotion) des magistrats sur base des critères objectifs ;
- l'amélioration des conditions sociales des magistrats notamment par l'équipement adéquat des Tribunaux et autres instances judiciaires et surtout par l'allocation des rémunérations conséquentes au personnel judiciaire (magistrats et huissiers,...).

Un barème de sanctions devrait être instauré pour d'une part, réprimer les magistrats qui ne se conformeraient pas à leurs obligations professionnelles et d'autre part, récompenser ceux qui se seraient distingués par l'intégrité dans l'exercice de leurs fonctions notamment la remise des prix d'Excellence, de Diplôme de mérite civil,...

Axe 3 : Amélioration des conditions de vie de la population

Pour une frange importante de la population congolaise vivant dans la situation de pauvreté absolue, les pratiques corruptrices figurent parmi les principales de survie. Ainsi, en l'absence des alternatives réalistes à leurs solutions habituelles, toute tentative de lutte anti-corruption risque de se solder par un échec en raison du fait bon nombre de gens n'adhéreront pas facilement au projet de la lutte anti-corruption.

Cela est d'autant plus vrai que dans les services publics du secteur financier (Administration Publique et Régies Financières), les agents ont conditionné la

diminution de la prévalence de la corruption notamment à l'amélioration de leurs conditions de travail, impliquant une augmentation sensible (allant jusqu'au triplement) de leurs rémunérations.

Cette solution s'impose à l'ensemble des agents de l'Administration Publique dont la loyauté, la conscience professionnelle et l'intégrité sont le plus souvent mises à rude épreuve par les sollicitations d'ordre de survie.

Axe 4 : Amélioration du climat des affaires

La coopération des opérateurs économiques, des membres de la Société Civile et de la population dans son ensemble au projet de lutte anti-corruption requiert entre autres l'amélioration de l'environnement politico-administratif et socioéconomique. En effet, aussi longtemps que la population sera victime des tracasseries administratives et policières, elle cherchera toujours à développer des mécanismes d'autodéfense contre ces maux, parmi lesquels le recours aux pratiques corruptrices.

C'est pourquoi, un vaste chantier des réformes économiques et des services publics destinés à la fois à améliorer le rendement de l'Administration Publique à améliorer le cadre juridique, fiscal et douanier s'avère nécessaire et urgent.

Dans cette perspective, il faut amorcer les réformes ci-après envisagées par le Gouvernement :

- (i) la réforme de l'Administration Publique axée sur la restructuration des cadres organiques des services publics, le recensement des agents de la Fonction Publique ainsi que du personnel de l'Armée et de la Police Nationale, la mise à la retraite des agents, ...
- (ii) les réformes économiques et financières visant l'assainissement de la gestion des finances publiques notamment par la mise en place des mécanismes devant garantir la transparence de la gestion des ressources financières notamment, l'amélioration du processus de préparation et l'élaboration budgétaires ; l'institution et l'informatisation des chaînes de recettes et des dépenses publiques ; la réforme de la

loi de passation des marchés publics garantissant la transparence dans le processus de négociation, de l'exécution, du contrôle des marchés publics et ce dans le but d'améliorer le rapport qualité/coût de l'ouvrage public ; la restructuration des Régies Financières en vue d'accroître leur efficacité dans la mobilisation des recettes publiques ; la réforme de la législation fiscale et douanière devant se traduire, le cas échéant, par la baisse de la pression fiscale et la suppression des tracasseries fiscales ;...

- (iii) les réformes structurelles destinées à promouvoir la concurrence et à stimuler les investissements privés et ce, par le renforcement de la mission de l'ANAPI et qui fait d'elle un véritable guichet unique pour les investissements en RDC ; l'adoption d'une loi révisée supprimant l'autorisation Présidentielle des créations des Sociétés par actions à Responsabilité Limitée ; la ratification du traité d'adhésion à l'OHADA ; l'élimination de toutes barrières tarifaires et non tarifaires non conforme avec les accords internationaux ratifiés par la RDC ; l'adoption de la loi portant libéralisation du secteur des assurances et la mise en place des tribunaux du commerce.

La mise en application de ces différentes stratégies permettra à la RDC de réduire sensiblement l'ampleur de la corruption et, partant d'améliorer la gestion des finances publiques, avec comme corollaire, l'amélioration des perspectives économiques.

Axe 5 : Souscription aux conventions internationales de lutte contre la corruption

Pour prendre en compte la dimension internationale (transfrontalière) de la corruption, le Gouvernement congolais devrait adhérer aux conventions internationales de lutte contre la corruption. Cette adhésion comprend deux étapes :

- la signature de la convention par le Chef de l'Etat (ou son Représentant) ;
- la ratification par le Parlement.

Dans cette perspective, la RDC devrait accélérer le traitement des dossiers relatifs à la ratification des conventions de la SADC et de l'Union Africaine.

Ces propositions ont été inspirées des cas de Philippines et de Hong-Kong où les stratégies de lutte contre la corruption mises en œuvre par le Gouvernement ont porté des fruits.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

CONCLUSION

La présente étude s'est fixé comme objectif de dégager l'incidence de la « corruption » sur la mobilisation des recettes publiques, la gestion des dépenses publiques et les perspectives économiques.

Elle est partie des hypothèses selon lesquelles (i) les coûts économique-financiers associés aux réformes économiques et à l'amélioration des conditions de travail dans l'Administration Publique sont de loin inférieurs aux dégâts imputables à la corruption dans la société congolaise ; (ii) la réduction de l'ampleur de la corruption est susceptible de permettre à la RDC de mobiliser localement plus de ressources que ne le peut le recours à la communauté internationale ; (iii) le gouvernement a du mal à combattre ce fléau en raison non seulement de l'absence de la volonté politique de s'attaquer à la situation de rente que procure, à ses membres, le système de prédation mais également et surtout, de l'insuffisance des dispositifs anti-corruption ainsi que de l'inefficacité du système judiciaire avec comme corollaire l'impunité qui encourage la pratique de corruption. (iv) l'efficacité de la lutte contre la corruption en RDC est subordonnée à la conjugaison (c'est-à-dire à l'application simultanée) de toutes les stratégies (réformes économiques, réhabilitation de la justice, sensibilisation de la population et amélioration des conditions de travail des agents) et non à l'application de l'une d'elles prise de manière isolée.

Pour vérifier ces hypothèses, l'étude s'est appuyée sur trois enquêtes, (i) la première auprès des agents des Régies Financières portant sur la perception de la corruption par les percepteurs des recettes publiques ; (ii) la deuxième auprès des opérateurs économiques relative à la perception de la corruption dans le domaine de mobilisation des recettes publiques par les PME et microfirmes et (iii) la troisième auprès des agents chargés de l'exécution des dépenses publiques consacrée à la perception de la corruption dans la gestion des dépenses publiques par les agents de l'Administration Publique.

Le travail a été subdivisé en quatre chapitres ; (i) le premier a porté sur les considérations théoriques ; (ii) le deuxième avait trait à la présentation des données sur la corruption et la gestion des finances publiques en RDC ; (iii) le troisième était consacré à l'incidence de la corruption sur la gestion des finances publiques et les perspectives économiques en RDC et (iv) le quatrième, enfin, est lié à la formulation d'une stratégie anti-corruption en RDC.

Au terme de l'analyse, il se dégage ce qui suit :

- (i) Comprise comme une incitation auprès d'un responsable (public) et ce, par des moyens malhonnêtes (comme des pots-de-vin), à violer les devoirs de sa charge, la corruption affecte négativement la société en réduisant la mobilisation des recettes publiques, en entraînant les distorsions dans les dépenses publiques, en assombrissant les perspectives économiques par la baisse de son incidence sur le taux d'investissement et volume et qualité des dépenses publiques,
- (ii) Le diagnostic posé sur la corruption en RDC révèle le fait que ce phénomène est très répandu dans le pays et ronge pratiquement tous les secteurs de la vie économique et sociale. Parmi les facteurs qui entraînent la forte prévalence de la corruption, il y a lieu de retenir : l'instabilité institutionnelle consécutive aux conflits armés ayant consacré le recours aux pratiques corruptrices ; le déficit de gouvernance à la suite de l'exaltation des antivaleurs ; le dysfonctionnement de l'appareil judiciaire entraînant l'inefficacité des dispositifs répressifs contre les auteurs de la corruption ; la paupérisation des masses, facteur qui alimente la corruption et le mauvais climat d'affaires qui incite les opérateurs économiques à recourir aux pratiques corruptrices pour atténuer les effets pervers de cet environnement contraignant.

Par ailleurs, l'état de lieux des finances publiques congolaises indique que la RDC est le pays dont l'importance relative des finances publiques reste la plus faible en Afrique Centrale : la pression fiscale moyenne et le taux de consommation public moyen s'élevaient à respectivement 10,7% et 11% contre des moyennes de l'Afrique Centrale estimées respectivement à

23,48% et 24,84% entre 1980 et 2000. Faiblesses liées à la faible capacité de mobilisation des recettes publiques à la suite de la mauvaise gouvernance, la régression économique et la fraude ainsi que l'évasion fiscales d'une part et à la mauvaise gestion des dépenses publiques à la suite de l'importance des procédures d'exception altérant l'efficacité de la chaîne des dépenses, l'irrégularité dans la mise à disposition des crédits aux Ministères ainsi que dans les autorisations budgétaires, le non respect des règles d'attribution et d'exécution des marchés publics, ... d'autre part.

- (iii) De l'incidence de la corruption sur la gestion des finances publiques, il ya lieu de retenir ce qui suit au regard des résultats de trois enquêtes menées :

Primo, la corruption est une réalité vivante au sein des Régies Financières congolaises : 70% des agents sont conscients de l'effectivité de cette pratique au sein de leurs institutions avec une prévalence forte au sein de l'OFIDA. Près de 60% d'entre eux ont déjà été approchés pour une opération de corruption dont 60% ont du y succomber. Cette pratique entraîne les manques à gagner de l'ordre de 55% dans le Trésor Public lors de la mobilisation des recettes publiques.

Secundo, pour atténuer les effets pervers d'un climat d'affaires malsain se traduisant entre autres par la détérioration de leurs conditions d'exploitation, les opérateurs économiques se voient obligés de recourir à la corruption, en négociant la révision à la baisse de leurs obligations financières. La réduction moyenne qu'ils obtiennent à l'issue de leur négociation avec les agents de fisc est estimée à 50%.

Tertio, la plupart des agents de l'Administration Publique chargés de l'exécution des dépenses publiques reconnaissent que la corruption est une réalité vivante dans leur institution. Ces agents révèlent que parmi les opérations qui se prêtent le mieux à la corruption, la paie du personnel vient en première position comme l'attestent 41% des cas, suivie de la passation des marchés publics avec 31% de cas, en troisième position, on retrouve le paiement de la dette publique devantant les *achats* (commandes) de gré à

gré. Le gaspillage occasionné par les différentes formes de la corruption dans l'exécution des dépenses publiques varie entre 20 et 60% du montant des dépenses publiques.

Quarto, l'effet conjugué de la corruption sur la mobilisation des recettes publiques et sur la *gestion* des dépenses publiques se répercute négativement sur le rythme de croissance économique. Ainsi, le contrôle de la variable corruption est susceptible d'améliorer sensiblement les performances économiques de la RDC en termes aussi bien de l'accroissement des masses budgétaires, assorties de l'amélioration tant quantitative que qualitative des dépenses publiques, que de l'accroissement du rythme de croissance économique. Ce contrôle requiert la définition et la mise en œuvre d'une stratégie anticorruption efficace.

- (iv) Cependant, force est de relever que la lutte anti-corruption en RDC s'est révélée inefficace tant le phénomène corruption ne fait que s'amplifier et le climat d'affaires ne cesse de se détériorer. Cela est dû au fait que les interventions du gouvernement destinées à combattre la corruption paraissent à la fois timides, ponctuelles et non coordonnées.

Face à cette situation, il serait indiqué de redéfinir la stratégie anti-corruption en RDC en *articulant* autour de cinq axes, en l'occurrence, la moralisation de la vie publique; la réhabilitation de l'appareil judiciaire; l'amélioration des conditions de vie de la population et l'assainissement du climat des affaires, la souscription aux conventions internationales de lutte contre la corruption.

Le premier axe consiste en l'organisation des campagnes de sensibilisation contre les *antivaleurs* et leurs méfaits au bénéfice de tous les membres de la société en vue de favoriser l'émergence de la classe politique dotée des valeurs morales et éthiques, l'éclosion du civisme fiscal dans le chef des opérateurs économiques et des ménages, la promotion de la culture de gestion participative et de contrôle citoyen dans le chef des membres des organisations de la Société Civile,...

Le deuxième axe est fondé sur la nécessité de restaurer l'efficacité du secteur judiciaire en dotant des moyens susceptibles de lui permettre de rendre une justice impartiale dans le domaine d'identification, de qualification et de répression d'infractions liées à la corruption.

Le *troisième* axe concerne les actions et mesures destinées à améliorer les conditions de vie de la population en vue de réduire sensiblement la propension à recourir systématiquement aux pratiques corruptrices.

Le quatrième axe est centré sur les réformes structurelles dans les différents secteurs de la *vie* économique en vue d'améliorer le climat d'affaires et de réduire la propension des opérateurs économiques à recourir systématiquement à la corruption.

Le cinquième axe porte sur la *signature* et la ratification des conventions internationales sur la corruption en vue de permettre au pays d'avoir la possibilité d'obtenir, le cas échéant, l'extradition des personnes incriminées dans la corruption mais qui seraient en fuite à l'étranger.

- (v) Ainsi, il se dégage de cette analyse que toutes les hypothèses émises au début ont été vérifiées. En effet, d'une part, l'effet nocif de la corruption déborde les 700 millions des dollars constants de 2000 (soit 1,4 milliards de dollars US de 2006) de manque à gagner enregistrés au niveau du Trésor pour affecter le système de gestion des finances publiques et le rythme de croissance économique.

Aussi, la mise en œuvre d'une stratégie anticorruption efficace est-elle susceptible de mobiliser des *recettes* substantielles en raison de la capitalisation des potentielles fiscales existantes ainsi que la mobilisation des recettes supplémentaires associées à la croissance économique. ce qui est susceptible de permettre la mobilisation des ressources au-delà des possibilités offertes par l'aide internationale (hypothèse 2).

D'autre part, l'inefficacité de la stratégie anticorruption procède de la timidité des actions et mesures mises en œuvre par le Gouvernement conjuguée aux dysfonctionnements de l'appareil judiciaire et à la caducité et lacunes du cadre juridique et institutionnel (Hypothèse 3).

C'est ainsi que *l'efficacité* de la stratégie à mettre en œuvre requiert la conjugaison des mesures et actions liées aux quatre axes susmentionnés (hypothèse 4).

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES

1. Banque Mondiale, *Gouvernance et anticorruption*, in *Qualité de la croissance*, De Boeck Université, Bruxelles, 2002
2. BATAMBA (BALEMBU Antoine), *Interaction entre corruption et pauvreté en RDC : cas des conducteurs des taxis et taxis-bus et des Agents des Régies Financières*, Kinshasa, Observatoire du Développement Humain et Social, Presses Universités de Kinshasa, juillet 2007
3. BLUNDO (Giorgio), *La corruption entre scandales politiques et pratiques quotidiennes*, « Monnayer les pouvoirs : espaces, mécanismes et représentations de la corruption », in Nouveaux cahiers de l'IUED, Genève, 2000
4. BUJUNE (Elysée), *Perception de la corruption par les Agences de Fret Congolaises*, Mémoire, Faculté des Sciences Economiques, Université de Kinshasa, année académique 2006-2007
5. DIETRICH (Christian), *Monnaie forte : L'économie criminalisée des diamants dans la République Démocratique du Congo et des pays voisins*, Projet sur les diamants et la sécurité humaine, Partenariat Afrique-Canada, Ottawa, juin 2002
6. JACQUEMOT (P) : *La nouvelle politique économique en Afrique*, Edition EICEF/AUPELF, Paris, 1993
7. KANKWENDA (MBAYA), *L'économie politique de la prédation au Congo-Kinshasa : Des origines à nos jours 1885-2003*, ICREDES, Paris 2005
8. KLITGAARD (Robert), *Combattre la corruption*, Nouveaux Horizons, Paris, 1995.
9. KLITGAARD (Robert), MACLEAN-ABAROA (Ronald) et LINDSEY (PARRIS H), *Villes corrompues : Du diagnostic aux remèdes*, Paris, 2005.

10. MABI (MULUMBA), *Les dérives d'une gestion prédatrice, Cas de la République du Zaïre*, CRP, Kinshasa 1998
11. MUPINGANAYI (Bruno Kadiakuki), *Mémoire collective en matière de lutte contre la corruption en RDC (De la CNS à la FONALC)*
12. MUZONG (KODI W), *Anti-corruption challenges in post-élection Democratic Republic of Congo*, An Africa Programme Report, Chatam House, January 2007
13. NDIANG (KABUL), *La Banque Centrale du Congo : Tome 1 : La guerre pour la gestion du compte de Trésor – retour de la manivelle -*, Editions CEDI, Kinshasa, 1999 »,
14. PAATII (Ofosu-Amaah W.) et alii, *Combattre la corruption : Etude comparative des aspects légaux de la pratique des Etats et des principales initiatives internationales*, Editions ESKA, Banque Mondiale, Paris, 2001.

II. COMMUNICATIONS, ARTICLES ET MEMOIRES

15. NKUSU (NDONGALA SIYA Alex), *La bonne gouvernance : les réformes institutionnelles en RDC*, Exposé fait à l'occasion du Séminaire de lancement officiel du PMURR du (20 au 27 octobre 2003)
16. ASSOCIATION DES ANCIENS ETUDIANTS DE L'UNIVERSITE CATHOLIQUE LOVANIUM, DE L'UNIVERSITE NATIONALE DU ZAÏRE CAMPUS DE KINSHASA, DE L'UNIVERSITE DE KINSHASA ET DES AMIS DE MONT-AMBA, ALMA, *Ensemble, changeons effectivement la gouvernance au Congo-Kinshasa*, Kinshasa, juin 2007
17. Banque Centrale du Congo, Allocution prononcée par Monsieur le Gouverneur JC MSANGU à l'occasion de la tenue du Forum sur l'Initiative de Transparence dans la Gestion des Ressources des Industries Extractives (ITIE), mai 2005.
18. BATAMBA (BALEMBU Méo), *Portefeuille de l'Etat et cheminement vers l'ajustement structurel de l'économie zairoise*, Mémoire, Faculté des Sciences Economiques, Université de Kinshasa, année académique 1992-1993

19. BATAMBA (BALEMBU Antoine), *Corruption, gestion des finances publiques et croissance économique en RDC*, Travail Pratique, Questions Spéciales des Finances Publiques, DEA/PTC, Economie, Université de Kinshasa, 2004-2005.
20. BONGOY (MPEKESA Yvon), *Combattre la corruption, c'est lutter contre la pauvreté*, 2^{ème} année, janvier-avril 2003, Imprimeries Saint-Paul, Kinshasa, 2003.
21. GRAY (Cheryl W.) et KAUFMANN (Daniel), Corruption et développement, in Finances et Développement, Revue de la Banque Mondiale, Washington DC, Mars 1998, p.7
22. HUNTINGTON (Samuel P.), « Modernization and Development » dans: *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, Ed Monday U Ekpo (Washington, University Press of America, 1979), pp313-324
23. KLITGAARD (Robert), *La coopération internationale contre la corruption*, Finances et Développement, Revue de la Banque Mondiale, Washington DC, Mars 1998, p.3
24. LOKOTA (Ekot'Epanga Materna), *Théories de l'économie et des Finances Publiques*, Cours dispensé en Deuxième Licence, Faculté des Sciences Economiques, Université de Kinshasa, Année académique 2001-2002
25. MUBAKE (MUMEME Michel), *Economie Financière*, Cours dispensé en Deuxième Licence, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Université de Kinshasa, Année académique 2002-2003.
26. MUBAKE (MUMEME Michel), *Fluctuations et croissance Economiques*, Cours dispensé en Deuxième Licence, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Université de Kinshasa, Année académique 2006-2007
27. MUBAKE (MUMEME Michel), *Questions spéciales de Politique Budgétaire*, Cours dispensé en Deuxième en Deuxième année de Diplôme d'Etudes Approfondies/Programme du Troisième Cycle en Economie, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Université de Kinshasa, année académique 2006-2007

28. Programme des Nations-Unies pour le Développement, PNUD/RDC, *Rapport National du Développement Humain : Paix, Sécurité et Réconciliation*, Draft, mai 2005
29. Programmes des Nations-Unies pour le Développement : *Rapport Mondial sur le Développement Humain 2003 : Les Objectifs du Millénaire pour le Développement*, Newyork, 2003
30. MUBAKE (MUMEME Michel), *Les espoirs suscités par l'ITIE pour le développement de la RDC*, communication à l'occasion du Forum sur l'ITIE, Kinshasa, mai 2005.
31. Réseau d'Action pour la Démocratie et le Développement, *Pratiques de la corruption dans les services publics et dans l'Administration Publique en République Démocratique du Congo*, Rapport d'enquêtes effectuées en 2004
32. TANZI (Vito) et DAVOODI (Hamid), *Corruption, Public Investment and Growth*, document de travail n°97/139 du Fonds Monétaire International, Washington DC, 1996.

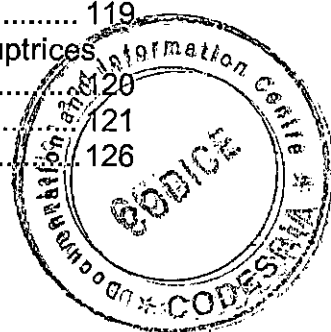
III. RAPPORTS ET DOCUMENTS OFFICIELS

33. Banque Centrale du Congo, Rapports annuels de 1971 à 2007
34. Banque Africaine du Développement, Statistiques choisies des Pays Africains, Rapport Annuel, Abidjan, 2002
35. Commission Mixte CELC-DGI sur la lutte contre la fraude fiscale et la corruption, février 2005
36. Direction Générale d'Impôts, *Note à l'attention de Son Excellence Monsieur le Ministre des Finances relative aux mesures susceptible de combattre la fraude en matière des impôts*, Document de Travail, Kinshasa, 2003
37. PNUD/RDC, *Rapport National du Développement Humain : Paix et Reconstruction*, Kinshasa, novembre, 2008
38. Transparency International, *Rapport Mondial sur la Corruption 2005*, Thème special : Corruption dans le secteur de reconstruction d'après-guerre, Paris, OECONOMICA, 2005.

TABLE DES MATIERES

EPIGRAPHE.....	2
DEDICACE	3
REMERCIEMENTS	4
INTRODUCTION	6
I. PROBLEMATIQUE	6
II. OBJECTIFS DE L'ETUDE	9
III. HYPOTHESES DU TRAVAIL	10
III.1. CADRE CONCEPTUEL	10
III.2. HYPOTHESES DE L'ETUDE	12
IV. METHODOLOGIE	13
V. CANEVAS DU TRAVAIL.....	15
CHAPITRE I : CADRE THEORIQUE	17
I.1.1. Définition.....	18
I.1.2. Formes et types de corruption	21
I.1.3. Corruption et gouvernance	23
I.1.4. Facteurs favorisant la corruption	24
I.1.5. Effets de la corruption.....	28
I.2. NOTIONS SUR LES FINANCES PUBLIQUES	30
I.2.1. <i>Définition du budget de l'Etat</i>	30
I.2.2. Fonctions du budget de l'Etat	31
I.2.3. Rôle des finances publiques.....	33
I.3. PERSPECTIVES ECONOMIQUES	35
I.4. RELATIONS ENTRE CORRUPTION, GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET PERSPECTIVES ECONOMIQUES.....	36
I.4.1. Corruption et gestion des finances publiques.....	36
I.4.2. Corruption et Perspectives économiques.....	39
CHAPITRE II :DIAGNOSTIC SUR LA CORRUPTION ET SUR LES FINANCES PUBLIQUES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO	43
II.1. DIAGNOSTIC SUR LA CORRUPTION EN R.D.C.	43
II.1.1. Ampleur de la corruption en RDC	43
II.1.2. Vues sectorielles de la corruption en RDC	47
II.1.2.1. Corruption dans le secteur judiciaire	47
II.1.2.2. Corruption dans l'Administration Publique	48
II.1.2.4. Corruption dans l'Armée	51
II.1.3.5. Corruption au sommet de l'Etat	51
II.2. DIAGNOSTIC SUR LES FINANCES PUBLIQUES EN RDC	53
II.2.1. Evolution des finances publiques	53
II.2.1.1. Evolution des recettes publiques en millions de dollars.....	54
II.2.1.2. Evolution des dépenses publiques	59
II.2.2. Importance relative des finances publiques dans l'économie.....	61
II.2.3. Problèmes de gestion des finances publiques congolaises.....	65

CHAPITRE III : INCIDENCE DE LA CORRUPTION SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET SUR LES PERSPECTIVES ECONOMIQUES.....	71
III.1. METHODOLOGIE DE L'ENQUETE.....	71
III.2. INCIDENCE DE LA CORRUPTION SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	73
III.2.1. INCIDENCE DE LA CORRUPTION SUR LA MOBILISATION DES RECETTES PUBLIQUES	73
III.2.1.1. Perception de la corruption par les agents des Régies Financières	73
III.2.1.1.1. Caractéristiques sociodémographiques des agents des Régies Financières	74
III.2.1.1.2. Profil de pauvreté des agents des Régies Financières.....	75
III.2.1.1.3. Perception de la corruption par les agents des Régies Financières	78
III.2.1.1.3. Clientélisme au sein des Régies Financières	80
III.2.1.1.4. Manque à gagner sur les recettes publiques	81
Public.....	81
III.2.1.2. Incidence de la corruption sur la gestion des dépenses publiques	85
III.2.1. Des caractéristiques sociodémographiques des agents de l'Administration Publique	86
III.2.2. Profil de pauvreté des Agents de l'Administration Publique.....	88
III.2.3. De la perception de la corruption par les répondants	90
III.4. COUT ECONOMIQUE ET SOCIAL DE LA CORRUPTION EN R.D.C.	95
III.4.1. COUT DE LA CORRUPTION SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	95
III.4.1.1. Estimation de manque à gagner pour le Trésor Public.....	95
III.4.2.1. COUT SOCIAL DE LA CORRUPTION	101
III.4.2.3. Contrôle de corruption, amélioration de la qualité des dépenses publiques et réalisation des préalables du Pacte du Millénaire du développement	106
CHAPITRE IV : STRATEGIES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN REPUBLIQUE EN RDC	110
IV.1. FACTEURS EXPLICATIFS DE LA CORRUPTION EN RDC	110
IV.1.1. Les causes structurelles.....	111
IV.1.1.1. L'instabilité institutionnelle.....	111
L'instabilité institutionnelle	111
IV.1.1.2. Le déficit de gouvernance	113
IV.1.1.3. Le dysfonctionnement de l'appareil judiciaire.....	115
IV.1.1.4. Les causes liées aux mauvaises conditions de travail	116
IV.1.2. Les causes liées aux considérations économiques.....	116
IV.1.2.1. La prédominance de l'économie informelle	116
IV.1.2.2. La débancairisation de l'économie nationale	117
IV.1.2.3. Le caractère antiéconomique du système fiscal.....	117
IV.2. DE LA STRATEGIE ANTICORRUPTION EN RDC	118
IV.2.1. Dispositions dissuasives	119
IV.2.2. De la loi anticorruption en RDC	119
IV.2.2.1. Du contenu des dispositions légales contre les pratiques corruptrices en RDC.....	120
IV.2.2.2. Observations concernant ces dispositions légales	121
IV.2.3. Dispositions curatives	126



IV.2.3.1. Enquête sur la corruption	126
IV.2.3.2. Poursuites judiciaires	126
IV.2.3.4. De la mise en place de la Commission d'Ethique et de Lutte contre la corruption	128
IV.2.3.5. De l'adhésion de la RDC aux principes de l'Initiative de la Transparence dans la gestion des revenus des Industries Extractives (ITIE)	130
IV.3. Bilan de la lutte anti-corruption en R.D.C.....	131
IV.4. RECOMMANDATIONS	133
Axe 1 : Moralisation de la société congolaise ou sensibilisation contre les antivaleurs	134
Axe 2 : Réhabilitation de l'appareil judiciaire	136
Axe 3 : Amélioration des conditions de vie de la population	136
Axe 4 : Amélioration du climat des affaires.....	137
CONCLUSION	140
BIBLIOGRAPHIE	146
TABLE DES MATIERES.....	150

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE