



Munich Personal RePEc Archive

CASH PLAN DIFFERENT FROM THE 2020 DRC FINANCE LAW: basis and outlook

TEKILASAYA KAVUNZU, François

Université de Kinshasa

21 February 2020

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/110795/>
MPRA Paper No. 110795, posted 23 Nov 2021 14:21 UTC

PLAN DE TRÉSORERIE DIFFÉRENT DE LA LOI DE FINANCES 2020 DE LA RDC : fondement et perspectives

Par: TEKILASAYA KAVUNZU François¹

Résumé: Au lendemain du mardi 18 février 2020, un malentendu s'est créé suite à la publication par le Ministère des Finances d'un plan de trésorerie (PTR) pour l'exercice budgétaire 2020, avec un niveau des recettes attendues inférieur à celui fixé dans la Loi de finances de la même année. Il s'est remarqué dans les commentaires de la population une confusion entre le budget de l'Etat (loi de finances de l'année) et le plan de trésorerie du secteur public. Cet article a pour objectif de dissiper ce malentendu en donnant la différence de nature entre le budget de l'Etat et le plan de Trésorerie ainsi que le pourquoi de sa révision. L'article a établi que, le budget de l'Etat est un instrument de planification qui est annuel ou pluriannuel et figé dans le temps, par contre le plan de trésorerie est un instrument, un outil de gestion et de pilotage de l'exécution du Budget de l'Etat au regard des fluctuations de la conjoncture et des contraintes trouvées sur le terrain. Il est un instrument ajustable en fonction de l'évolution conjoncturelle en présence. Son élaboration est fondée sur la nécessité pour le Gouvernement de disposer d'un meilleur outil de pilotage de l'exécution budgétaire. Sa révision est donc une résultante du caractère mouvant des paramètres ayant servi à l'élaboration du budget de l'Etat.

Mots clés: Plan de trésorerie, budget de l'Etat, loi de finances

Classification JEL : E62, E64

Abstract: The day after Tuesday, February 18, 2020, enthusiasm was observed following the publication by the Ministry of Finance of a cash flow plan (PTR) for the 2020 fiscal year, with a level of expected revenue lower than that set in the Finance Law of the same year. There was confusion in the comments of the population between the state budget (finance law of the year) and the public sector treasury plan.

The purpose of this article was to shed light on the difference in nature between the state budget and the treasury plan as well as the reason for its revision. The article established that, the State budget is a planning instrument which is annual or multi-year and fixed in time, on the other hand the cash flow plan is an instrument, a tool of management and piloting of the execution. of the State Budget with regard to fluctuations in the economic situation and the constraints found in the field. It is an instrument that can be adjusted according to the economic development involved. Its development is based on the need for the Government to have a better tool for steering budget execution. Its revision is therefore a result of the changing nature of the parameters used in the preparation of the state budget.

Keywords: Cash flow plan, state budget, finance law

JEL Classification : E62, E64

¹ Chercheur - Assistant à la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de l'Université de Kinshasa

Tél : +243812109269 - francoistekila@gmail.com

Introduction

Le Gouvernement de la République Démocratique du Congo (RDC) à travers le Ministère des finances a rendu public un plan de trésorerie (Ptr) pour l'exercice budgétaire 2020, avec un niveau des recettes attendues inférieur à celui fixé dans la Loi de finances de la même année. Les recettes projetées par le Plan de trésorerie actuel est de l'ordre de 13.869 milliards de CDF, tandis que le budget du pouvoir central a retenu les prévisions de recettes de 18.545,2 milliards de CDF.

Qu'est ce qui peut justifier cette divergence de chiffres ?

Ce papier voudrait contribuer au débat suscité par cette problématique en se basant sur les arguments techniques et les pratiques en la matière.

I. Rien de nouveau sous le soleil

Il importe d'emblée de préciser que l'existence d'un plan de trésorerie différent du budget, c'est une pratique courante dans la gestion des finances publiques. Il est d'ailleurs généralement recommandé, pour éviter des malentendus, que le projet de loi de finances déposé par le Gouvernement au Parlement soit accompagné d'un projet de Plan de trésorerie de l'exercice concerné. Cette pratique n'est pas encore d'application en RDC. Néanmoins, dans le cadre de la gestion saine de finances publiques, le Gouvernement a souvent eu recours à des plans de trésoreries dont les recettes projetées sont en deçà de celles de la loi de finances, et cela pour plusieurs raisons, nomment : (1) l'évolution des paramètres ayant servi à l'élaboration du budget, (2) le niveau des recettes effectivement mobilisées au cours de l'année précédente et la tendance des recettes attendues au premier trimestre de l'exercice budgétaire en cours, (3) l'impératif de la stabilité macroéconomique et de la solvabilité des finances publiques.

II. Evolution récente de l'économie congolaise

Les explications de l'évolution de la conjoncture du 31 Décembre 2019 au 31 janvier 2020 peuvent ressortir dans l'analyse de comportement de différents indicateurs issus de 4 secteurs économiques.

➤ Context international

S'agissant des cours des produits stratégiques d'exportation congolaise, le cours du cuivre accuse une baisse de 8,84% alors que le prix du cobalt brut fait observer une hausse de 0,93%. Le cuivre et le cobalt étant les principales sources de recettes d'exportations congolaises, il se démontre une évolution défavorable.

Tableau n°1. Evolution de cours de produits stratégiques d'exportation de la RDC

Produits stratégiques	31-déc.-19	3-janv.-20	31-janv.-20
Cuivre (\$/t)	6 183,00	6165	5620
Variation (%)	-	-0,2911	-8,8402
Cobaltt (\$/lb.)	16,17	16,17	16,32
Variation (%)	-	0	0,92764

Source : Auteur sur base de données de condensés d'informations statistiques de la BCC

➤ Contexte Intérieur

1.1. Secteur réel

Au plan du secteur réel, selon les prévisions du Comité Permanent du Cadrage Macroéconomique (CPCM), le rythme de la formation de la richesse intérieure pourrait se situer à 5,4% en 2020 sur base des réalisations à fin septembre 2019. Ce niveau pourrait être revu à la baisse au regard des données des productions à fin décembre 2019 et de l'évolution de la conjoncture tant intérieur qu'international.

S'agissant du marché des biens et services, comparativement à la période correspondante de l'année passée et la situation en début d'année 2020, il est à noter une hausse significative des prix intérieurs au mois de janvier et la première moitié du mois de février. En effet, la situation du 03 janvier au 10 février 2020 fait observer une accélération de l'inflation où le taux d'inflation hebdomadaire accuse une augmentation de 5,43%, le cumul annuel croit de 134,01% soit une multiplication par 2,34% et le taux en glissement annuel, le taux d'inflation connaît une augmentation de 1,19% contrairement au taux d'inflation annualisé qui démontre une baisse de 6,80%.

Tableau n°2. Evolution de l'inflation du 31 décembre 2019 au 10 févr.-20

Taux d'inflation	déc-19	3-janv.-20	10 Février 2020	Variation (%)
Hebdomadaire	0,154	0,129	0,136	5,43
Cumul annuel	0,154	0,294	0,688	134,01
Glissement annuel	3,899	3,955	4,002	1,19
Annualisé	8,512	8,085	7,535	-6,8

Source : Auteur sur base de données de condensés d'informations statistiques de la BCC

1.2. Opérations financières de l'Etat

La situation financière de l'Etat démontre une persistance du déficit public dans un contexte d'une mobilisation modique des ressources et d'une accélération croissante de catastrophes humanitaires.

Tableau n°3. Evolution de la trésorerie de l'Etat

	déc-19	10 Janv. 2020	31 janv. 2020
Recette	454695	56470,38	517 627,98
Dépense	55006	86958,91	632 280,97
Solde	-95311	-30488,53	-114652,98

Source : Auteur sur base de données de condensés d'informations statistiques de la BCC

1.3. Secteur extérieur

S'agissant du marché de change, il s'observe une dépréciation de la monnaie nationale où, du 3 janvier 2020 au 10 février 20, il se dégage une dépréciation de 1,15%. Le niveau des réserves de change demeure en deçà d'un mois d'importations alors que l'objectif reste un minimum de trois mois, dans le cadre des critères de convergence des groupements sous régionaux auxquels le pays fait partie.

Tableau n°4. Evolution du taux de change et de réserves de change

Colonne1	31-déc.-19	3-janv.-20	10-févr-20	Variation (%)
Taux de change USD/CDF	1 725,00	1 725,00	1 745,00	-1,15
Réserves de changes en millions de USD	1 030,97	1 040,30	792,27	-23,84
En semaine d'importation	4	4	3	-25

Source : Auteur sur base de données de condensés d'informations statistiques de la BCC

Au regard de l'analyse technique ci-haut il se dégage une évolution conjoncturelle défavorable.

III. Les vrais défis

3.1 Les efforts de mobilisations de recettes

- Les réformes fiscales
- La lutte contre la fraude fiscale et la corruption

3.2 La rigueur et l'efficacité dans la gestion des dépenses

Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État. ». En d'autres termes, il prévoit et autorise, sous forme législative, les charges et les ressources de l'État. Il est arrêté par le Parlement dans le cadre d'une loi des finances qui traduit les objectifs économiques et financiers du gouvernement. ». Il contient deux sortes de prévisions. Il y a d'un côté ce que l'Etat espère mobiliser comme ressources au cours d'une année (le gâteau) et de l'autre sur ce qu'il va en faire en terme d'exécution de dépenses (distribution). On a ainsi les informations suivantes dans un budget : combien d'argent l'Etat espère-t-il avoir (recettes), d'où viendrait cet argent et que va-t-il en faire (dépenses). Les lois exigent que ce document (le budget) soit clair, complet et reflète la réalité. Le peuple doit en effet savoir et comprendre comment est utilisé son argent.

Le budget est donc élaboré par le gouvernement avant d'être soumis au parlement pour enfin être promulgué par le chef de l'Etat. A ce stade le budget devient une loi des finances qui donne l'autorisation au gouvernement de mobiliser les recettes et de les dépenser dans un contexte d'intérêt général de la communauté.

Le problème qui se pose dans la pratique est celui-ci, le budget est élaboré et voté pour une durée généralement d'une année et dans un cadre (contexte) macroéconomique donné. Or, dans la réalité la gestion est quotidienne et courante donc du jour au jour. En plus de cette difficulté de la gestion qui est quotidienne, cette politique est conduite dans un environnement instable et mouvant. Faisant que le cadre macroéconomique se transforme et la situation qui avait déterminé ces prévisions change. Comme le disait HARACLITE d'Ephèse cité par NGONGA Nzinga Vincent, « Rien n'est permanent sauf le mouvement ».

Qu'est faire en cet instant pour garantir une gestion rigoureuse et rationnelle ?

En guise de réponse à cette question, la politique budgétaire² qui est le cadre unifié de la gestion de recettes, de dépenses, et du solde budgétaire, possède deux instruments de la gestion ou de pilotage de cette politique. Il s'agit du plan de trésorerie et du plan d'engagement. L'utilisation de ces instruments constitue en premier lieu une solution au problème poser d'une part entre le budget qui est annuel et d'autre par la gestion qui est au jour le jour. En deuxième lieu l'utilisation de ces instruments permet de mitiger le risque découlant de l'instabilité de la conjoncture qui implique la

² On parle de la politique budget lorsqu'il est question de l'un de ces cas ou les trois pris ensemble, (1) mobilisation de recettes, gestion de dépenses, ainsi que la gestion du solde budgétaire.

transformation du cadre macroéconomique dans lequel le budget était élaboré et les prévisions tant de recettes que de dépenses du dit budget.

Ci-dessous les indicateurs du cadre macroéconomique de la loi de finances 2020

Tableau 5 : Principaux indicateurs et agrégats macroéconomiques de la Loi de finances 2020

Taux de croissance du PIB	5,40%
Déflateur du PIB	7,3
Taux d'inflation moyen	6,80%
Taux d'inflation fin période	6,50%
Taux de change moyen	1.687,4FC/USD
Taux de change fin période	1.687,9FC/USD
PIB nominal	97.683,7 milliards de FC
Pression fiscale	14%

Source : Auteur sur base de données de la loi de finances 2020

Revenant sur les deux instruments de base de la gestion de la politique budgétaire, entre autre le plan de trésorerie et le plan d'engagement. Cette analyse se polarise sur le plan de trésorerie. Le plan d'engagement lui dépend du plan de trésorerie, il constitue un document prévisionnel de dépenses publiques en fonction directe de recettes programmées dans le plan de trésorerie.

1. Du plan de trésorerie

Qu'en est-il du plan de trésorerie ?

Le plan de trésorerie est un tableau de bord pour le Trésor public et un instrument technique de gestion courante pour le Ministre ayant les finances dans ses attributions. Il est dans ce cas un outil de gestion et de pilotage de l'exécution du Budget au regard des fluctuations de la conjoncture et des contraintes trouvées sur le terrain. Son élaboration est fondée sur la nécessité pour le Gouvernement, de disposer d'un meilleur outil de pilotage de l'exécution budgétaire.

Il se dégage que, le plan de trésorerie est à la fois un Outil de prévision et d'anticipation, un outil d'analyse, mais aussi un outil de négociation.

Il est un outil de prévision et d'anticipation au point où il permet de connaître le montant des disponibilités en amont et de savoir si, elles sont suffisantes pour honorer les engagements de l'Etat. Dans la mesure où comme le cadre macroéconomique n'est pas figé mais mouvant et que les

circonstances ayant prévalu à l'adoption du Budget ont évolué. Il est en ce moment calibré en fonction de la situation présente, il reprend donc dans son contenu les réalités du moment. En cas d'une conjoncture défavorable. L'ajustement à la baisse du plan de trésorerie indique qu'il faut chercher d'autres sources de financement. En cas d'une conjoncture favorable au budget voté le maintien ou l'ajustement à la hausse du plan de trésorerie indique la possibilité de disposer de capacités de financement donc de réaliser les économies budgétaires ou aboutir à une situation d'équilibre.

Il est un outil d'analyse au point où il permet d'identifier des éventuels problèmes de trésorerie et réagir en conséquence. Tel est le cas de l'économie congolaise en ce jour où, le niveau des recettes se réfère aux déclarations des Régies financières après prise en compte notamment des ralentissements consécutifs de la croissance mondiale et leurs répercussions sur la croissance intérieure ainsi que des effets décalés résultant de l'effondrement au dernier trimestre 2018 du cours du Cobalt³.

Outil de négociation, Permet de négocier des crédits avec ses partenaires ou de prendre les dispositions pour d'autres sources de financement. A ce point de vu, pour cette période tenant compte de la conjoncture le plan de trésorerie du secteur public de la RDC vise à couvrir le déficit qui en résulte par l'émission des bons de Trésor à souscrire par les banques commerciales.

S'agissant de son élaboration, l'obtention du plan de trésorerie procède par le référentiel qui est la loi de finances. De laquelle il faut expurger au niveau du budget général les ressources extérieures sous forme des dons ou des prêts lesquels sont déjà pré-affectés, les budgets annexes et les comptes spéciaux, lesquels relèvent de l'activité des entreprises émergeant à ce niveau⁴.

Le plan de trésorerie sert donc, à ajuster dans le temps les rentrées et sorties d'argent, quel que soit leur objet en fonction de l'évolution présente de la conjoncture économique. Il aide à prévoir les périodes défavorables (donc à les éviter), ou, au contraire, les périodes où le pays disposera de ressources qui pourront être utilisées de diverses manières pendant le temps. Il permet également de voir si les hypothèses envisagées lors de l'adoption du Budget peuvent être réalisées dans un prochain avenir (simulation).

En somme, le pilotage de l'exécution budgétaire à partir du plan de trésorerie permet :

- D'avoir une vue globale des disponibilités de l'Etat et de connaître, au mois le mois, la situation de trésorerie publique ;
- D'encadrer l'exécution des dépenses de l'Etat par rapport aux ressources mobilisées, en vue d'assurer à tout moment l'équilibre financier général de l'Etat ;
- De régler à bonne date, les dépenses de la gestion courante et d'éponger progressivement les arriérés de paiement afin d'éviter à l'Etat les pénalités de retard et l'accumulation de nouveaux arriérés.

³ Minfinrdc. Com Plan de trésorerie actuelle du secteur public de la RDC, Kinshasa, mardi 18 février 2020, p. 2

⁴ Minfinrdc, Opera citato

De ce qui précède une différence notable se dégage entre le budget de l'Etat qui est annuel et le plan de trésorerie qui est un instrument de pilotage et ajustable tenant compte de la situation conjoncturelle en présence.

IV. DES CONSIDERATIONS FINALES

La confusion entre le budget de l'Etat et le plan de trésorerie n'a pas une raison d'être. Le plan de trésorerie est un tableau de bord pour le Trésor public et un instrument technique de gestion courante pour le Ministre chargé des finances. Il doit être revu périodiquement en cours de gestion pour prendre en compte les résultats de l'exécution budgétaire de même que la conjoncture et les circonstances qui surgissent au cours de l'exercice budgétaire. Ainsi, les entrées et les sorties de fonds seront mieux maîtrisées afin de permettre à l'Etat d'atteindre aisément et efficacement les objectifs qu'il s'est fixés. Il est donc un outil de gestion et de pilotage de l'exécution du Budget de l'Etat au regard des fluctuations de la conjoncture et des contraintes trouvées sur le terrain. Ainsi, le Plan de Trésorerie est ajustable, c'est-à-dire varie périodiquement en fonction des données en présence.

Par contre, le budget de l'Etat est annuel et n'est pas appelé d'être ajusté en fonction de la conjoncture comme l'est le plan de trésorerie. Le budget est donc l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat. ». En d'autres termes, il prévoit et autorise, sous forme législative, les charges et les ressources de l'Etat.

La modification du budget qui n'est pas le cas pour l'instant en RDC est un apanage du parlement et non du ministère des finances ou du budget.

V. Références bibliographiques

BÉNASSY-QUÉRÉ A., CŒURÉ B., JACQUET P., PISANI-FERRY J., Politique économique. 3e édition

BERGSTROM T., VARIAN H., Exercices de microéconomie - 1. Premier cycle. Notions fondamentales. 3e édition traduction de la 5e édition américaine par A. Marciano

LANDAIS B., Leçons de politique budgétaire

NGONGANZINGA V. Conjoncture et entreprise, Université de Kinshasa/FASEG,

Condensés d'informations statistiques de la Banque Centrale du Congo.