

Finances
publiques du
Pouvoir central

Jean-Marie Abolia

Finances publiques du Pouvoir central

Annotation des Dispositions,
Évaluation de la Gestion et Suggestions
pour une juste et meilleure Gouvernance

© 2023 Jean-Marie Abolia
ISBN : 979-10-424-0386-7
Dépôt légal : D/2023/Jean Marie Abolia, éditeur

Achévé d'imprimer en Belgique par European Graphics en août 2023.

Tous droits réservés pour tous pays.
La reproduction et la traduction, même partielles, de cet ouvrage sont strictement interdites.

Illustration de couverture : © Shutterstock
Mise en page : Carine Thurion, CW Design

SOMMAIRE

| | |
|-----------------------|----|
| Avant-propos | 9 |
| Introduction générale | 11 |

PREMIÈRE PARTIE Des dispositions générales

Titre I. Objet, champ d'application et définitions

| | | |
|------------|--|----|
| Chapitre 1 | De l'objet et du champ d'application de la loi relative aux finances publiques | 19 |
| Chapitre 2 | Des définitions | 23 |

Titre II. Principes budgétaires

| | | |
|------------|--|----|
| Chapitre 1 | De l'annualité | 29 |
| Chapitre 2 | De l'unité | 37 |
| Chapitre 3 | De l'universalité | 43 |
| Chapitre 4 | De la spécialité | 49 |
| Chapitre 5 | Du principe de légalité des recettes et des dépenses | 67 |
| Chapitre 6 | Du principe de la sincérité | 73 |

Titre III. Politique budgétaire

| | | |
|------------|---|----|
| Chapitre 1 | De la définition de la politique budgétaire | 79 |
| Chapitre 2 | De l'encadrement de la politique budgétaire | 85 |
| Chapitre 3 | De l'équilibre du budget | 91 |
| Chapitre 4 | De la soutenabilité budgétaire | 95 |

DEUXIÈME PARTIE Dispositions relatives aux lois de finances

Titre I. De l'objet, du champ et de l'élaboration des lois de finances

| | | |
|------------|---|-----|
| Chapitre 1 | De l'objet et du champ des lois de finances | 105 |
| Chapitre 2 | De l'élaboration des lois de finances | 111 |
| Chapitre 3 | Des documents annexés aux lois de finances | 137 |

Titre II. Présentation des lois de finances

| | | |
|------------|---|-----|
| Chapitre 1 | De la présentation de la loi de finances de l'année | 149 |
| Chapitre 2 | De la présentation de la loi de finances rectificatives | 193 |
| Chapitre 3 | De la présentation de la loi portant reddition des comptes | 205 |
| Chapitre 4 | Présentation de la loi portant ouverture de crédits provisoires | 227 |

Titre III. Présentation des ressources et des charges dans le budget du pouvoir central

| | | |
|------------|--|-----|
| Chapitre 1 | Composition des ressources et des charges du pouvoir central | 233 |
| Chapitre 2 | Présentation des ressources et des charges budgétaires | 235 |
| Chapitre 3 | Présentation des crédits budgétaires | 261 |
| Chapitre 4 | Des affectations des recettes | 293 |
| Chapitre 5 | Des ressources et des charges de trésorerie | 313 |

Titre IV. Du dépôt et de la procédure d'adoption des lois de finances

| | | |
|------------|---|-----|
| Chapitre 1 | Du dépôt des lois de finances | 319 |
| Chapitre 2 | De la procédure d'adoption des lois de finances | 325 |

Titre V. De la gestion des finances du pouvoir central

| | | |
|------------|---|-----|
| Chapitre 1 | De l'exécution des lois de finances | 343 |
| Chapitre 2 | Des comptabilités | 469 |
| Chapitre 3 | De la compétence et de la responsabilité en matière d'exécution du budget | 479 |
| Chapitre 4 | De la gestion de la trésorerie | 497 |

Titre VI. Du contrôle sur les finances du pouvoir central

| | | |
|------------|------------------------------|-----|
| Chapitre 1 | Des contrôles administratifs | 503 |
| Chapitre 2 | Du Contrôle juridictionnel | 521 |
| Chapitre 3 | Du Contrôle Parlementaire | 549 |

Titre VII. Du régime des sanctions

| | | |
|------------|--|-----|
| Chapitre 1 | Des ordonnateurs | 565 |
| Chapitre 2 | Faute de gestion et sanctions des ordonnateurs | 567 |

TROISIÈME PARTIE

Des rapports entre le Pouvoir central, les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées et du basculement à la gestion de budgets de résultats

Titre I. Des rapports entre le pouvoir central et les provinces

| | | |
|------------|---|-----|
| Chapitre 1 | Des principes de base | 575 |
| Chapitre 2 | De la répartition des recettes à caractère national | 585 |

Titre II. Des rapports entre les provinces et les entités territoriales décentralisées

| | | |
|------------|--|-----|
| Chapitre 1 | De la répartition des recettes à caractère national, des impôts et taxes provinciaux d'intérêt commun | 597 |
| Chapitre 2 | De l'intégration des budgets des entités territoriales décentralisées dans celui de la province | 599 |

Titre III. Du basculement à la gestion de budgets de résultats

| | | |
|------------|--|-----|
| Chapitre 1 | De l'application progressive de la loi relative aux finances publiques | 605 |
| Chapitre 2 | De l'application immédiate de la loi relative aux finances publiques | 607 |

| | | |
|---|--|-----|
| Conclusion générale | | 609 |
| Liste des sigles et abréviations | | 631 |
| Liste des figures, graphiques et tableaux | | 633 |
| Bibliographie | | 637 |
| Table des matières | | 641 |

AVANT-PROPOS

Lors de l'adoption par referendum le 18 février 2006 de la Constitution de la République Démocratique du Congo, la gestion des finances publiques congolaises s'effectuait sur base de la Loi financière n° 83-003 du 23 février 1983, telle que modifiée et complétée par l'Ordonnance-loi n° 87-004 du 10 janvier 1987, devenue inadaptée au regard des idées fortes de la Constitution qui s'articulaient notamment autour :

- De la libre administration des provinces et des entités territoriales décentralisées, de leurs compétences, de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques ;
- D'un État uni et indivisible dont les matières sont soit de la compétence exclusive du Pouvoir central, soit de la compétence concurrente du Pouvoir central et des Provinces, soit de la compétence exclusive des Provinces ;
- De l'arrêt chaque année par une loi du budget des recettes et des dépenses de l'État, à savoir celui du Pouvoir central et des Provinces ;
- De la distinction des finances du Pouvoir central de celles des Provinces ;
- Du partage des recettes à caractère national entre le Pouvoir central et les Provinces respectivement à raison de 60 et de 40 % ainsi que l'institution de la Caisse nationale de péréquation en vue d'assurer la solidarité nationale et de corriger le déséquilibre de développement entre les provinces et entre les autres entités territoriales décentralisées ;
- De la fixation par une loi organique de la composition, l'organisation, le fonctionnement des entités territoriales décentralisées ainsi que leurs rapports avec l'État et les provinces ;
- De l'exercice du Pouvoir législatif par un Parlement composé de deux Chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat ;
- De la suppression de la soumission des organes des provinces et des entités territoriales décentralisées au contrôle des organes centraux de l'État.

En outre, à cause notamment de la mondialisation de l'économie, du libre-échange, de la baisse de la confiance dans le leadership politique et de l'inefficacité de l'aide au développement, les États ont commencé à migrer vers la gestion axée sur le résultat « GAR », avec l'application de ses principes, un moyen novateur d'améliorer l'efficacité et la responsabilité de la gestion, au niveau des budgets de l'État, par l'intégration des objectifs ci-après, non pris en compte dans la loi financière précitée. Il s'agit :

- Du passage d'une logique de moyen à une logique de résultats ;
- De la mesure de la performance de l'action publique ;
- Du renforcement de la responsabilisation des gestionnaires ;
- De la rénovation du dialogue de gestion. À cet effet, les gestionnaires disposent :
 - d'une plus grande marge de manœuvre dans l'élaboration des budgets,
 - de plus de souplesse dans la gestion des moyens financiers et humains ;
- Du renforcement du contrôle administratif ;
- Du renforcement du contrôle citoyen ;
- Du renforcement des compétences de la Cour des comptes ;
- Du renforcement du contrôle du Parlement.

Ainsi, il s'est avéré nécessaire de moderniser la législation relative aux finances publiques pour tenir compte des exigences de la Constitution et des principes de la gestion axée sur le résultat. Pour ce faire, l'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté et le Président de la République a promulgué la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques, avec ces innovations majeures.

Douze ans après, cet ouvrage vient faire non seulement les commentaires de la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques, mais aussi sa relecture tant sur l'applicabilité que sur l'application.

Ce produit intellectuel du secteur des finances publiques va, sans nul doute, aider les Institutions de la République en général et le Gouvernement en particulier en ce qu'il pourra intégrer dans son Programme d'action certains objectifs et actions qui résulteront de son exploitation. Les ministres en charge du Budget et des Finances sont les plus concernés. Tel est l'enjeu majeur.

La réalisation de cet ouvrage n'aurait pas été possible sans le concours particulier de Madame Elena Badiqué, Gestionnaire de projets éditoriaux pour les maisons d'édition, pour son accompagnement dans la relecture et la finalisation, de Monsieur Jean-Pierre Samolia Monomato, Inspecteur Général des Finances, pour ses conseils, ainsi que de mademoiselle Jacquie Abolia pour ses contacts.

Qu'ils en soient tous remerciés!

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La République Démocratique du Congo, notre beau et grand pays, demeure un État faible avec le cycle des guerres qu'elle a connues depuis 1996. Son économie est et reste l'une des plus faibles et des moins compétitives que compte le continent, et ses finances publiques, toujours déficitaires, ayant comme conséquence la pauvreté de la majorité des Congolais.

En dépit des richesses potentielles dont elle regorge et des engagements pris par les différents Gouvernements successifs pour la rendre forte, prospère et solidaire à travers les objectifs précis et les actions définies dans leurs différents Programmes d'action, dédiés à son développement, la RDC demeure encore un État faible.

D'où la nécessité d'améliorer la gouvernance dans la gestion de toutes ses ressources par le renforcement de la culture et de la pratique d'évaluation à tous les niveaux et par l'obligation de rendre effectif le système de gestion publique axée sur les résultats, assortis des mécanismes d'évaluation de la performance et des résultats.

Cet ouvrage, qui tient compte de cette exigence, constitue notre apport pour le renforcement de la gouvernance de notre pays en matière de finances publiques.

Certaines dispositions constitutionnelles, lois et règlements en matière des finances publiques ne sont pas bien maîtrisés, bien compris ou convenablement exécutés par les institutions de la République, compte tenu de leur complexité, ce qui serait pourtant nécessaire pour leur contribution à la sortie de la crise actuelle de la RDC.

Il s'agit notamment :

- **De la « Loi relative aux Finances Publiques »** qui fixe, conformément à l'article 122 point 3 de la Constitution, les règles générales concernant les finances publiques, les règles spécifiques relatives à l'affectation des ressources et des charges, à l'élaboration, à la présentation, à l'adoption et à l'exécution des lois de finances, des édits budgétaires et des décisions budgétaires, ainsi que celles relatives au contrôle sur les finances publiques, à la détermination des responsabilités et des sanctions qui en découlent ainsi qu'aux rapports entre le Pouvoir central et les Provinces et entre les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées ;
- **Des « lois de finances »** qui déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent, tenant compte des priorités du Gouvernement inscrites dans son programme de développement économique et social¹ ;
- **Des lois d'impôts et/ou celles fixant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui partagent certains domaines avec les lois de finances.**

Cet ouvrage énonce, étouffe, clarifie, compare, évalue l'applicabilité et critique les dispositions de la loi relative aux finances publiques. En ce qui concerne les lois de finances, :

- Il analyse leur régularité par rapport au respect des principes budgétaires de l'annualité, de l'unité, de l'universalité, de la spécialité, de la légalité des recettes et des dépenses et de la sincérité qui font partie intégrante de la Loi relative aux Finances Publiques ;
- Il les compare à celles d'autres pays francophones ;

1. Article 126 de la Constitution.

- Il constate leurs points faibles et forts, notamment dans la présentation, le contenu, les ressources et les charges budgétaires, la répartition des crédits budgétaires, le reclassement des budgets annexes et des comptes spéciaux, les ressources et les charges de trésorerie, le dépôt et la procédure d'adoption des lois de finances.

Quant aux autres lois **d'impôts** et/ou **celles fixant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature** qui **partagent certains domaines avec les lois de finances**, cet ouvrage permet de tracer une ligne de démarcation entre le domaine exclusif, obligatoire et partagé des lois de finances afin de les utiliser efficacement et d'assurer une gestion optimale et orthodoxe des ressources de l'État.

Enfin, toutes les faiblesses constatées dans le dispositif légal existant ou dans la gestion des finances publiques font l'objet de propositions concrètes avec renvoi à l'article du texte de loi ou réglementaire concerné dans le but d'utiliser cet ouvrage comme référence dans la gestion des finances publiques. D'où son intérêt évident dans notre pays, à l'aube du basculement vers le système de la gestion publique axée sur les résultats.

Par ailleurs, en notre qualité de haut fonctionnaire de l'État ayant une expérience de plus de trente ans à l'Inspection Générale des Finances, organe de contrôle de l'Exécutif, et au Secrétariat Général aux Relations avec le Parlement, nous effectuons, d'une part, le contrôle de la légalité et de la régularité sur toutes les opérations financières du Pouvoir central, des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées et de leurs organismes auxiliaires et, d'autre part, le renforcement des capacités des ministres en charge des Relations avec le Parlement qui jouent le rôle d'interface entre le Gouvernement et le Parlement et entre les membres du Gouvernement et les députés et sénateurs.

Nous avons souvent obtenu des félicitations et des encouragements des Autorités politiques pour la qualité du travail abattu parfois dans des conditions très difficiles. D'où l'intérêt de partager notre expérience en publiant pour une seconde fois sur l'univers politique, administratif, financier et scientifique, particulièrement en ce qui concerne les Finances publiques.

Son appropriation, compréhension et exploitation par tout intervenant dans le secteur des finances publiques dans le respect et la maîtrise de la Constitution, des lois et règlements en la matière pendant l'exécution des Programmes d'Action du Gouvernement contribuera sans nul doute à l'amélioration de la gouvernance de nos ressources, à l'atteinte des résultats attendus et à l'effort de rendre forte la RDC.

En conséquence, à titre illustratif, les différents acteurs ont l'obligation d'agir lorsque l'équilibre du budget du Pouvoir central est faussé par :

- La sous-estimation des charges ou la surestimation des ressources, l'existence d'erreur de « mauvaise foi » et des projections macro-économiques contradictoires dans la présentation du Budget, et ;
- L'absence d'équité et de la solidarité nationale dans la répartition des ressources et des charges dans la loi qui traduit annuellement le Programme d'action du Gouvernement.

C'est ainsi que cet ouvrage s'adresse :

- Au Président de la République qui peut demander à l'Assemblée nationale ou au Sénat, avant promulgation, une nouvelle délibération de la loi votée ou de certains de ses articles, particulièrement les lois de finances ;
- Au Premier ministre, Chef du Gouvernement, autorité auprès de laquelle le ministre ayant le budget dans ses attributions prépare le projet de loi de finances de l'année – et, le cas échéant, le projet de la loi de finances rectificative ou portant ouverture des crédits provisoires –, et le ministre ayant les Finances dans ses attributions élabore et soumet au Conseil des ministres le projet de loi portant reddition des comptes du Pouvoir central ;

- Aux Députés et aux Sénateurs qui disposent respectivement de 40 jours et de 20 jours pour adopter le projet de loi de finances de l'année, et ce, avec droit de formuler les amendements;
- Aux Membres du Gouvernement qui non seulement contribuent à l'élaboration des prévisions budgétaires de leurs ministères et à l'exécution des lois de finances, mais aussi ont le droit de proposer des amendements aux textes en discussion dans les deux chambres du Parlement;
- Aux Enseignants pour porter l'information scientifique aux étudiants, futurs gestionnaires;
- Aux Chercheurs pour éventuellement soutenir par les publications les possibilités d'actualisation des textes au regard notamment de l'évolution technologique ou sociologique;
- Aux autres Agents publics de l'État, au regard du rôle qu'ils jouent tant pendant l'élaboration, la présentation, le vote des prévisions budgétaires que pendant leur exécution, comptabilisation, contrôle et clôture, particulièrement :
 - les agents de carrière du Pouvoir central, les Membres des Institutions Politiques et Assimilés ainsi que leur personnel (Membres du Cabinet du Président de la République, personnel d'appoint de l'Assemblée Nationale, personnel d'appoint du Sénat, personnel politique et d'appoint des cabinets ministériels, Magistrats civils et militaires),
 - les Autorités coutumières, le Personnel militaire des Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) et de la Police Nationale Congolaise (PNC), le Personnel des Organismes Auxiliaires de l'État, les Diplomates en poste à l'étranger, les autres agents de l'État non régis par le statut des agents de carrière, les Magistrats civils et militaires, le Personnel militaire des Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC); le Personnel de la Police Nationale Congolaise (PNC), le Personnel des Organismes Auxiliaires de l'État, les Diplomates;
- Aux Opérateurs économiques;
- Etc.

L'ouvrage comporte trois grandes parties développant chacune un thème sur les finances publiques telles que définies par la loi y relative.

La première partie concerne les dispositions générales sur les finances publiques. Elle traite de l'objet et du champ d'application de la Loi relative aux Finances Publiques, des définitions, des principes budgétaires et des politiques budgétaires.

La deuxième partie porte sur les dispositions relatives aux lois des finances. Elle aborde l'objet, le champ d'application, l'élaboration, la présentation, le dépôt, la procédure d'adoption des lois des finances. Elle traite également des ressources et charges budgétaires, de la gestion des finances, du contrôle et du régime des sanctions.

La troisième partie s'occupe des rapports entre le Pouvoir central, les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées, ainsi que ceux entre les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées.

PREMIÈRE PARTIE

Des dispositions générales

Compte tenu de l'importance constitutionnelle de la Loi relative aux Finances Publiques, la première partie est dédiée aux matières suivantes :

- L'objet et le champ d'application de la Loi relative aux Finances Publiques ;
- Les principes budgétaires ;
- La politique budgétaire.

Abordons alors le titre premier.

TITRE I. OBJET, CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS

Le titre premier concerne l'objet, le champ d'application et les définitions des concepts clefs de la Loi relative aux Finances Publiques.

CHAPITRE 1

DE L'OBJET ET DU CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI RELATIVE AUX FINANCES PUBLIQUES

Section I. Objet

En ce qui concerne son objet, la Loi relative aux Finances Publiques :

1. Fixe, conformément à l'article 122 point 3 de la Constitution, les règles concernant les finances publiques ;
2. Fixe également les règles spécifiques relatives à l'affectation des ressources et des charges, à l'élaboration, à la présentation, à l'adoption et à l'exécution des lois de finances, des édits budgétaires et des décisions budgétaires ;
3. Détermine aussi les règles relatives au contrôle sur les Finances Publiques, à la détermination des responsabilités et des sanctions qui en découlent ainsi qu'aux rapports entre le Pouvoir central et les Provinces et entre les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées¹.

Il est dès lors important d'approfondir son objet dans les paragraphes suivants.

Paragraphe 1. Origine constitutionnelle

La Loi relative aux Finances Publiques tire son origine de la Constitution.

La Constitution dispose que : « *Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, la loi fixe les règles concernant les finances publiques* »². C'est l'application de cette disposition constitutionnelle qui a conféré au Gouvernement l'initiative de présenter le projet de Loi relative aux Finances Publiques, lequel fut voté, promulgué et publié successivement par le Parlement, le Président de la République et le Journal Officiel.

Paragraphe 2. Fixation des règles des Finances Publiques

La Loi relative aux Finances Publiques établit les dispositions générales sur :

- 1) L'objet, le champ d'application et les définitions relatifs aux Finances Publiques ;
- 2) Les six principes budgétaires, à savoir : l'annualité, l'unité, l'universalité, la spécialité, la légalité des recettes et des dépenses et la sincérité ;
- 3) La définition de la politique budgétaire et l'encadrement de celle-ci, l'équilibre du budget et la soutenabilité du budget.

1. Article 1^{er} de la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques.

2. Article 122 point 3 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 février 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.

Paragraphe 3. Fixation des règles spécifiques

La Loi relative aux Finances Publiques fixe également au niveau du Pouvoir central, des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées les règles spécifiques relatives à l'affectation des ressources et des charges, à l'élaboration, à la présentation, à l'adoption et à l'exécution des lois de finances, des édits budgétaires et des décisions budgétaires.

3.1. Au niveau du Pouvoir central

La Loi relative aux Finances Publiques détermine les dispositions générales sur :

- 1) L'objet, le champ d'application et la présentation des lois de Finances, à savoir : la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives, la loi portant reddition des comptes et la loi portant ouverture de crédits provisoires ;
- 2) Les ressources et les charges du Pouvoir central, notamment les ressources et les charges budgétaires, les crédits budgétaires, les affectations des recettes en Budgets annexes, comptes spéciaux, comptes d'affectation spéciale, comptes de concours financiers et en procédures particulières ;
- 3) Les ressources et les charges de trésorerie ;
- 4) L'élaboration des lois de finances et des documents en annexe.
- 5) Le dépôt et la procédure d'adoption des lois de finances.
- 6) La gestion des finances du Pouvoir central en mettant en exergue l'exécution des lois de finances, les différentes comptabilités à tenir, la compétence et la responsabilité en matière d'exécution du Budget ainsi que la gestion de la trésorerie.

3.2. Au niveau des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées

La Loi relative aux Finances Publiques fixe les dispositions relatives :

- 1) À l'objet, au champ d'application, à la présentation des édits budgétaires et décisions budgétaires, à savoir : les édits ou décisions budgétaires de l'année, les édits ou décisions portant ouverture de crédits provisoires, les édits ou décisions budgétaires rectificatifs, les édits ou décisions portant reddition des comptes ;
- 2) Aux ressources budgétaires et aux charges des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées, aux crédits budgétaires, aux affectations des recettes en budgets annexes ;
- 3) Aux ressources et aux charges de trésorerie ;
- 4) À l'élaboration des édits budgétaires, des décisions budgétaires et aux documents en annexe ;
- 5) Au dépôt et à la procédure d'adoption des édits budgétaires ou décisions budgétaires ;
- 6) À la gestion des finances des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées en mettant en relief l'exécution du Budget, les différentes comptabilités, la compétence en matière d'exécution du Budget ainsi que la gestion de la trésorerie.

Paragraphe 4. Détermination des règles relatives aux contrôles, responsabilités, sanctions et aux rapports entre les différentes composantes de l'État

La Loi relative aux Finances Publiques détermine aussi les règles relatives au contrôle sur les finances publiques, à la détermination des responsabilités et des sanctions qui en découlent ainsi qu'aux rapports entre le Pouvoir central et les Provinces et entre les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées³.

3. Article 1^{er} de la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques.

À ce titre, elle fixe les dispositions générales relatives :

- 1) Au contrôle sur les finances du Pouvoir central, notamment les contrôles administratifs exercés par le contrôleur budgétaire, par l'ordonnateur, par le comptable public et par l'Inspection Générale des Finances ; le contrôle juridictionnel exercé par la Cour des Comptes et le contrôle parlementaire ou politique exercé par le député et sénateur ;
- 2) Au contrôle sur les finances des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées, particulièrement les contrôles administratifs exercés par les organes locaux de contrôle (contrôleur budgétaire, ordonnateur, comptable public) et par l'Inspection Générale des Finances ; le contrôle juridictionnel exercé par la Cour des Comptes et le contrôle des organes délibérants ou contrôle politique exercé par le député provincial ;
- 3) Au régime des sanctions au niveau central, provincial et local ;
- 4) Aux rapports entre le Pouvoir central, les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées fixés suivant les principes de base édictés par la Constitution, la répartition des recettes à caractère national, leur catégorisation et mécanisme de répartition et la consolidation du budget de l'État⁴ ;
- 5) Aux rapports entre les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées concernant la répartition des recettes à caractère national, des impôts et taxes provinciaux d'intérêt commun, l'intégration des budgets des Entités Territoriales Décentralisées ainsi que dans celui de la Province.

Étant une loi ordinaire, la Loi relative aux Finances Publiques de notre pays a une valeur inférieure aux lois organiques. Par conséquent, elle ne peut être assimilée à une Constitution financière comme la Loi organique des lois de finances de la République française.

Après avoir approfondi l'objet de la Loi relative aux Finances Publiques, abordons son champ d'application.

Section II. Champ d'application

La Loi relative aux Finances Publiques s'applique aux Finances de l'État, à savoir les finances du Pouvoir central, celles des Provinces, ainsi que celles des Entités Territoriales Décentralisées et de leurs organismes auxiliaires⁵.

Le champ d'application de la Loi relative aux Finances Publiques nécessite son approfondissement suivant les paragraphes ci-dessous.

Paragraphe 1. Finances de l'État

Par Finances de l'État, il faut entendre les finances du Pouvoir central, celles des Provinces, ainsi que celles des Entités Territoriales Décentralisées et de leurs organismes auxiliaires.

La Loi relative aux Finances Publiques s'applique aux :

- 1) **Finances de l'État** : l'ensemble de recettes et de dépenses des entités composant l'État, à savoir le Pouvoir central, les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées ;
- 2) **Finances du Pouvoir central** : l'ensemble de recettes et de dépenses du Pouvoir central ;
- 3) **Finances de la Province** : l'ensemble de recettes et de dépenses de la Province. Les recettes comprennent les ressources propres, les recettes à caractère national retenues à la source, les ressources de la caisse nationale de péréquation, les autres transferts du Pouvoir central ainsi que les ressources extérieures ;

4. Articles 171, 175, 202, 203 et 204 de la Constitution.

5. Article 2 de la Loi relative aux Finances Publiques.

- 4) **Finances de l'Entité Territoriale Décentralisée** : l'ensemble de recettes et de dépenses de l'Entité Territoriale Décentralisée. Ces recettes comprennent les ressources propres, les recettes à caractère national provenant de la Province, les ressources provenant de la quote-part des impôts et taxes provinciaux d'intérêt commun, les autres transferts du Pouvoir central et de la Province ainsi que les ressources extérieures.

Paragraphe 2. État : Pouvoir central, Provinces, Entités Territoriales Décentralisées et Organismes auxiliaires

Par État, il faut comprendre⁶ :

- 1) **La République Démocratique du Congo** dans ses frontières du 30 juin 1960, un État de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc. Son emblème est le drapeau bleu ciel, orné d'une étoile jaune dans le coin supérieur gauche et traversé en biais d'une bande rouge finement encadrée de jaune. Sa devise est « Justice – Paix – Travail ».
- 2) **Les Provinces** de la République Démocratique du Congo, qui sont : Bas-Uélé, Équateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uélé, Ituri, Kasai, Kasai Oriental, Kongo central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Kasai Central, Mai-Ndombe, Maniema, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangi, Sankuru, Sud-Kivu, Sud-Ubangi, Tanganyika, Tshopo, Tshuapa. Kinshasa est la capitale du pays et le siège des institutions nationales. Elle a le statut de Province. La ville de Kinshasa et les 25 Provinces sont dotées de la personnalité juridique.
- 3) **Les Entités Territoriales Décentralisées** de la République Démocratique du Congo : la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Elles sont dotées de la personnalité juridique et gérées par les organes locaux. La composition, l'organisation, le fonctionnement de ces Entités Territoriales Décentralisées ainsi que leurs rapports avec l'État et les Provinces sont fixés par une loi organique.
- 4) **Les organismes auxiliaires** qui sont des services du Pouvoir central, des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées non dotés de la personnalité juridique, mais s'adonnant à titre principal à une activité de production de biens ou de prestations de services rémunérés sous forme de redevances et disposant d'une autonomie financière.

Le terme « **Pouvoir central** » n'est pas défini par la Constitution. Mais les dispositions pertinentes de la Constitution déterminent la sphère d'action exclusive du Pouvoir central et des Provinces ainsi que la zone concurrente entre les deux échelons du pouvoir d'État.

Ainsi, le terme « Pouvoir central » désigne l'État comme une entité centrale par opposition à l'État défini comme entités locales (les Provinces, les Entités Territoriales Décentralisées).

Du point de vue organique ou territorial, le Pouvoir central a comme entité la République Démocratique du Congo dans ses frontières du 30 juin 1960.

Quant aux Provinces, il s'agit de la Ville de Kinshasa et des 25 Provinces de la République Démocratique du Congo ci-haut citées, dotées de la personnalité juridique⁷. Les limites des Provinces et celles de la Ville de Kinshasa sont fixées par la Loi organique n° 15/006 du 25 mars 2015 portant fixation des limites des Provinces et celles de la Ville de Kinshasa.

Par ailleurs, les Entités Territoriales Décentralisées comprennent la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Selon les données recueillies au ministère de l'Intérieur en 2017, la République Démocratique du Congo compte 33 villes, 339 communes, 478 secteurs et 259 chefferies.

Enfin, les finances du Pouvoir central et celles des Provinces sont distinctes⁸.

6. Article 1^{er}, 2, 3 et 4 de la Constitution.

7. Article 2 de la Constitution.

8. Article 171 de la Constitution.

CHAPITRE 2

DES DÉFINITIONS

La Loi relative aux Finances Publiques définit un certain nombre de concepts. Au sens de cette Loi, on entend par⁹ :

1. **Action** : une composante d'un programme créée pour la prestation de services et d'activités subordonnés. Elle précise la destination de la dépense ;
2. **Autorisation d'engagement** : la permission de signer sur l'année considérée un ou plusieurs marchés pour un montant total maximum, mais dont l'exécution peut se réaliser sur plusieurs exercices budgétaires selon un échéancier des paiements. Elle permet de mieux distinguer dans le paiement de l'année le paiement au titre d'engagement antérieur et le paiement au titre d'engagement nouveau. Elle permet d'améliorer la gestion des restes à payer qui ne sont plus réengagés chaque année ;
3. **Budget annexe** : un document reprenant les prévisions des recettes et des dépenses d'un service auxiliaire de l'État dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à un paiement sous forme de redevances ;
4. **Budget de l'État** : un document contenant les prévisions des recettes et des dépenses du Pouvoir central consolidées avec celles des Provinces ;
5. **Budget provincial** : un document contenant les prévisions des recettes et des dépenses des Entités Territoriales Décentralisées intégrées dans celles de la Province ;
6. **Budget de la Province** : un document contenant les prévisions des recettes et des dépenses de la Province ;
7. **Budget pluriannuel** : un document contenant les prévisions des recettes et des dépenses sur plusieurs années et dont l'objectif consiste à sécuriser la trajectoire des finances publiques et à donner une meilleure visibilité aux gestionnaires sur les moyens dont ils disposent. Il est apprécié sur la durée d'un cycle économique de longue durée et repose sur deux objectifs fondamentaux : un objectif d'équilibre et un objectif de soutenabilité ;
8. **Cadre budgétaire à moyen terme** : le cadre d'intégration de la politique budgétaire et de budgétisation à moyen terme dans lequel les prévisions des agrégats budgétaires sont liées à un processus rigoureux d'établissement d'estimations budgétaires à moyen terme ventilées par ministère et fondées sur la politique des pouvoirs publics. Les estimations à terme des dépenses deviennent la base des négociations du budget des exercices suivants et elles sont rapprochées des résultats définitifs dans les rapports budgétaires. Le cadre budgétaire à moyen terme constitue le principal moyen d'opérationnalisation du document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté. Il détermine les agrégats budgétaires en cohérence avec le cadre macro-économique, les stratégies et les orientations inscrits dans le document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté. Le cadre budgétaire à moyen terme présente le cadre macro-économique à partir duquel la programmation budgétaire des recettes et dépenses est réalisée. Il détermine les enveloppes globales sectorielles ainsi que les politiques des stratégies et des actions envisagées dans les différents secteurs ;

9. Article 3 de la Loi relative aux Finances Publiques.

9. **Cadre des dépenses à moyen terme** : un processus de décision itératif permettant de fixer la contrainte macro-économique et de planifier les politiques sectorielles. Il constitue un ensemble cohérent d'objectifs stratégiques et de programmes de dépenses publiques qui définit le cadre dans lequel les ministères opérationnels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources ;
10. **Comptabilité budgétaire** : une technique qui retrace l'exécution du budget et qui suit nécessairement la présentation budgétaire. Elle est tenue sur une double base pour les dépenses – à savoir les consommations des autorisations d'engagement et des crédits de paiement – et sur une base d'encaissement pour les recettes. Le solde se calcule à partir des crédits de paiement consommés et des recettes encaissées ;
11. **Comptabilité générale de l'État** : une technique visant à donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'État et à décrire ses recettes et ses dépenses par nature. Elle est tenue en droits constatés pour retracer une vision patrimoniale de l'État. Elle décrit ce que l'État contrôle, doit ou peut être amené à payer dans le futur ;
12. **Comptabilité des matières** : une technique d'enregistrement des opérations relatives à la description des stocks et des mouvements concernant les marchandises, les fournitures, les déchets, les produits semi-ouvrés, les produits finis, les emballages commerciaux, les matériels et objets mobiliers, les titres nominatifs, au porteur ou à ordre et les valeurs diverses appartenant ou confiés aux organismes publics ainsi que les objets qui leur sont remis en dépôt, les formules, les titres, les tickets, les timbres et les vignettes destinés à l'émission et à la vente ;
13. **Comptes spéciaux** : les comptes qui retracent les opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières en relation directe avec les dépenses concernées ou des prêts et avances consentis par l'État à une personne physique ou morale tels que les comptes de concours financiers ;
14. **Crédits évaluatifs** : les sommes inscrites dans le programme des lois des finances n'ayant pas le caractère de plafond, mais de simple évaluation pouvant être dépassée sans autorisation préalable du législateur ;
15. **Crédits provisionnels** : les sommes destinées à couvrir les dépenses liées aux événements dont la survenance ne dépend pas de la volonté de l'administration, et pouvant à ce titre bénéficier abondamment des crédits en cours d'année, tels que les dépenses relatives aux catastrophes naturelles, à la réception des personnalités étrangères, aux élections ou à l'entretien des détenus des services pénitentiaires ;
16. **Crédits limitatifs** : les montants plafonnés inscrits dans le projet de loi de finances que les administrations ne peuvent pas dépasser durant la période d'exécution du budget telles les dépenses de personnel ou de fonctionnement ;
17. **Crédits de paiement** : les montants qui constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement ;
18. **Décision budgétaire** : l'acte par lequel sont prévues et autorisées, par les organes délibérants des Entités Territoriales Décentralisées, les ressources et les charges locales d'un exercice budgétaire. Il en détermine, dans le respect de l'équilibre budgétaire et financier, la nature, le montant et l'affectation. Il est la traduction financière annuelle du programme d'action de développement de l'entité concernée ;
19. **Édit budgétaire** : l'acte par lequel sont prévues et autorisées, par l'Assemblée provinciale, les ressources et les charges provinciales d'un exercice budgétaire. Il en détermine, dans le respect de l'équilibre budgétaire et financier, la nature, le montant et l'affectation. Il est la traduction financière annuelle du programme d'action de développement de la Province ;

20. **Édit d'intégration budgétaire** : l'acte par lequel est présenté le budget provincial, obtenu par l'intégration des budgets des Entités Territoriales Décentralisées dans celui de la Province;
21. **Équilibre budgétaire** : un état de budget dont les recettes sont égales aux dépenses;
22. **Finances de l'État** : l'ensemble de recettes et de dépenses des entités composant l'État, à savoir le Pouvoir central, les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées;
23. **Finances du Pouvoir central** : l'ensemble de recettes et de dépenses du Pouvoir central;
24. **Finances de la Province** : l'ensemble de recettes et de dépenses de la Province. Les recettes comprennent les ressources propres, les recettes à caractère national retenues à la source, les ressources de la caisse nationale de péréquation, les autres transferts du Pouvoir central ainsi que les ressources extérieures;
25. **Finances de l'Entité Territoriale Décentralisée** : l'ensemble de recettes et de dépenses de l'Entité Territoriale Décentralisée. Ces recettes comprennent les ressources propres, les recettes à caractère national provenant de la Province, les ressources provenant de la quote-part des impôts et taxes provinciaux d'intérêt commun, les autres transferts du Pouvoir central et de la Province ainsi que les ressources extérieures;
26. **Fonction** : un ensemble de programmes qui concourent à la réalisation d'une politique publique définie. Elle peut être ministérielle ou interministérielle;
27. **Fonds de concours** : des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes physiques ou morales pour concourir à des dépenses d'intérêt public ou des produits de legs et donations attribués à l'État;
28. **Fongibilité des crédits** : la faculté pour le gestionnaire de définir la destination et la nature des dépenses lors de l'exécution du programme pour en optimiser la mise en œuvre. La fongibilité est asymétrique en ce qui concerne les crédits du personnel qui peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses, à savoir le fonctionnement, l'intervention et l'investissement, tandis que l'inverse est interdit;
29. **Loi de consolidation budgétaire** : l'acte par lequel le Parlement vote le budget de l'État comprenant la consolidation de la loi de finances avec les édits d'intégration des budgets provinciaux;
30. **Loi de finances de l'année** : l'acte par lequel sont prévues et autorisées, par le Parlement, les ressources et les charges du Pouvoir central pour un exercice budgétaire donné. La loi en détermine, dans le respect de l'équilibre budgétaire et financier, la nature, le montant et l'affectation. Elle est la traduction financière annuelle du programme d'action du Gouvernement de la République;
31. **Politique budgétaire** : l'ensemble de mesures prises par les pouvoirs publics, relatives aux dépenses et aux recettes de l'État, visant à atteindre certains équilibres et objectifs macro-économiques;
32. **Politique publique** : l'ensemble de décisions et de mesures concrètes prises par une autorité publique dûment mandatée définissant des buts et des objectifs à atteindre, inscrites dans un cadre général d'action et dans un contexte prescriptif. Ces décisions sont de nature autoritaire et s'adressent à des individus, groupes ou organisations dont la situation est affectée par la politique;
33. **Principe d'annualité budgétaire** : la règle budgétaire qui impose le vote annuel du budget par le pouvoir législatif;
34. **Principe d'unité budgétaire** : la règle budgétaire qui exige que les prévisions des recettes et des dépenses soient présentées dans un seul et même document;
35. **Principe d'universalité** : la règle budgétaire du produit brut qui interdit aux services la compensation, en amont, entre les recettes et les dépenses. Elle exige de faire figurer au Budget l'ensemble des recettes et non uniquement le solde ou le produit net;

- 36. Principe de spécialité** : la règle budgétaire qui prescrit de libeller, de façon détaillée, l'autorisation budgétaire des dépenses et des recettes. Elle précise les objets et les destinations à travers les crédits inscrits;
- 37. Principe de sincérité** : la règle budgétaire qui interdit à l'État de sous-estimer ou de surestimer les charges et les ressources qu'il présente dans la loi de finances, l'édit budgétaire et la décision budgétaire;
- 38. Programme** : un ensemble cohérent d'actions qui regroupe les crédits destinés à un même ministère. Le montant des crédits du programme est limitatif. Lui sont associés une stratégie, des objectifs précis ainsi que des résultats attendus;
- 39. Retenue à la source** : l'opération bancaire qui consiste à créditer le compte d'une Province génératrice des recettes, d'une quotité de 40 % sur le montant total recouvré au titre des recettes à caractère national lors du nivellement au profit du compte général du trésor de l'ensemble de recettes mobilisées dans la Province;
- 40. Soutenabilité budgétaire** : la capacité de l'État à conserver des marges de manœuvre budgétaires suffisantes pour honorer ses engagements et rester solvable;
- 41. Titre ou grande nature des dépenses** : la classification économique des dépenses selon la nomenclature budgétaire.

TITRE II.

PRINCIPES BUDGÉTAIRES

Le Budget de l'État repose sur les principes suivants¹⁰ :

- 1) Principe de l'annualité ;
- 2) Principe de l'unité ;
- 3) Principe de l'universalité ;
- 4) Principe de la spécialité ;
- 5) Principe de la légalité des recettes et des dépenses ;
- 6) Principe de la sincérité.

Ils sont détaillés dans les chapitres qui suivent.

10. Article 4 de la Loi relative aux Finances Publiques.

CHAPITRE 1

DE L'ANNUALITÉ

Section I. Principe

L'exercice budgétaire s'étend sur une année civile allant du 1^{er} janvier au 31 décembre. Toutefois, les crédits y afférents découlent d'une budgétisation pluriannuelle consistant à prévoir les recettes, les dépenses et le financement des opérations du Pouvoir central, des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées sur un horizon de trois années. Ce cadrage budgétaire pluriannuel inclut le cadre des dépenses à moyen terme¹¹.

Paragraphe 1. Principe d'annualité budgétaire, émanation de la Constitution

La Constitution stipule que « l'exercice budgétaire commence le premier janvier et se termine le 31 décembre »¹². Cette disposition constitutionnelle est reprise dans la Loi relative aux Finances Publiques en ces termes : « *l'exercice budgétaire s'étend sur une année civile allant du 1^{er} janvier au 31 décembre.*¹³ »

Paragraphe 2. Interprétation du principe

2.1. Au niveau des autorisations budgétaires

Ce principe signifie que l'autorisation budgétaire accordée par la Loi de finances n'est valable que pour une année. Elle permet annuellement au Gouvernement de prélever l'impôt établi par la loi. Cela veut dire aussi que l'autorisation de dépenses donnée par la loi de finances au Gouvernement ne couvre également qu'une année. Il n'est normalement plus possible de procéder au paiement d'une dépense à l'expiration de l'autorisation, quand bien même tous les crédits n'auraient pas été dépensés.

Cette signification s'applique *mutatis mutandis* aux autorisations budgétaires données par les édits et décisions budgétaires.

2.2. Au niveau du rattachement des recettes et des dépenses

La Loi relative aux Finances Publiques a également institué deux systèmes de rattachement des recettes et des dépenses. Il s'agit du système de comptabilité de caisse ou de gestion qui consiste

11. Article 5 de la Loi relative aux Finances Publiques.

12. Article 172 de la Constitution.

13. Article 5 de la Loi relative aux Finances Publiques.

à rattacher toutes les opérations de dépenses et de recettes réalisées à l'année où elles ont été effectivement soldées, quelle que soit leur année d'origine ; et du système de la comptabilité administrative ou de l'exercice au niveau de chaque institution, ministère sectoriel, Province, Entité Territoriale Décentralisée et Budgets annexes y relatifs¹⁴ qui consiste à rattacher toutes les opérations de dépenses et de recettes réalisées à l'année où elles ont été engagées ou constatées, quelle que soit leur année de décaissement ou d'encaissement.

La comptabilité budgétaire tenue par les Comptables Publics applique la règle de la gestion tandis que la comptabilité administrative tenue par les Ordonnateurs des recettes et des dépenses publiques fait recours au système de l'exercice.

La comptabilité générale pouvant enregistrer notamment les dettes et les créances du Pouvoir central, des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées en les rattachant à l'exercice de leur naissance juridique, met en relief l'instauration des règles de l'exercice¹⁵.

Donc, la Loi relative aux Finances Publiques impose les deux systèmes qui sont complémentaires.

Paragraphe 3. Justification du principe d'annualité

Un argument plus technique a été avancé. Dans la mesure où le Budget de l'État se base sur des prévisions, il est nécessaire que la période qu'il couvre ne soit pas trop importante sous peine d'une perte de précision dans les prévisions.

Un fondement politique à ce principe s'ajoute. En effet, pour avoir un contrôle efficace du Parlement sur le Gouvernement et une vision claire du Budget, il a été jugé nécessaire que de façon périodique le Gouvernement demande l'autorisation au Parlement de prélever l'impôt et de réaliser des dépenses. On a estimé, à cet égard, que la période d'un an est raisonnable.

Cette justification s'applique *mutatis mutandis* aux Provinces et aux Entités Territoriales Décentralisées.

Paragraphe 4. Fonctionnement du principe dans certains pays

La quasi-totalité des pays applique la règle de l'annualité budgétaire. Mais l'année budgétaire ne commence pas partout au même moment, car il faut choisir un moment où le Parlement pourra élaborer la Loi de finances dans les meilleures conditions possibles. En France, comme en République Démocratique du Congo, l'année budgétaire commence donc le 1^{er} janvier, mais elle commence le 1^{er} avril en Grande-Bretagne, au Japon et au Canada et le 1^{er} octobre aux États-Unis. Cela se justifie par le fait que le calendrier budgétaire est lié au calendrier parlementaire.

Section II. Évolution historique en RDC

En République Démocratique du Congo, le principe d'annualité était consacré par le Règlement Général sur la Comptabilité Publique de 1951¹⁶ et la Loi financière du 23 février 1983¹⁷ pour les raisons suivantes :

- La règle de l'antériorité exigeant que la Loi de finances soit votée avant le début de l'année budgétaire ;

14. Articles 96, 97, 197 et 198 de la Loi relative aux Finances Publiques.

15. Articles 99 et 200 de la Loi relative aux Finances Publiques.

16. Article 4 alinéa 1 de l'Arrêté royal du 18 décembre 1951 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique.

17. Article 20 de la Loi financière du 23 février 1983.

- La règle selon laquelle les autorisations données par le Parlement ne sont valables que pour un an ; et enfin
- La règle selon laquelle les dispositions de la Loi de finances doivent être exécutées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année budgétaire.

Section III. Aménagements

Paragraphe 1. *Budgétisation pluriannuelle*

La Loi relative aux Finances Publiques a introduit l'approche budgétaire pluriannuelle ou programmatique pluriannuelle qui permet de :

1. Traduire la vision du Gouvernement, pour les trois années à venir, par un cadrage budgétaire sous-tendant l'élaboration du Cadre des Dépenses à Moyen Terme des ministères et institutions et dont le Budget en devient la tranche annuelle ;
2. Instaurer, pour la présentation des recettes et des dépenses des Administrations publiques, la présentation pluriannuelle des crédits, sans remettre en cause le principe d'annualité budgétaire.

Le Cadre Budgétaire à Moyen Terme et le Cadre des Dépenses à Moyen Terme, documents présentant l'évolution des crédits budgétaires du Pouvoir central, des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées sur un horizon de trois années, illustrent bien l'aménagement au principe d'annualité ;

3. Assurer la continuité dans la gestion des programmes en préconisant les autorisations d'engagement pluriannuelles votées en totalité la première année de leur prévision, dont les crédits de paiement correspondants sont ramenés à l'exercice budgétaire.

À cet effet, la Loi relative aux Finances Publiques fixe les dispositions concernant les autorisations d'engagement pluriannuelles relatives aux crédits d'investissement, lesquelles déterminent les crédits maximum qu'un gestionnaire pourra engager dans une opération d'investissement pendant les années à venir et que le Budget ne prendra en compte que la quote-part annuelle qui sera payée au rythme de la réalisation des travaux¹⁸.

Par autorisation d'engagement, il faut comprendre la permission de signer sur l'année considérée un ou plusieurs marchés pour un montant total maximum, mais dont l'exécution peut se réaliser sur plusieurs exercices budgétaires selon un échéancier des paiements.

Illustration :

Un programme d'investissement pour l'année n dont le budget d'investissements comprend deux projets importants dont les effets financiers se feront sentir sur plusieurs exercices :

Le premier de 300 000 USD dont l'exécution avait commencé en année $n-1$, pour une durée de trois ans à raison de 100 000 USD par an ; le second de 450 000 USD, commencé en année n pour une annualité de 150 000 USD durant trois ans. Le budget d'investissement va enregistrer 250 000 USD en année n .

18. Article 52 de la Loi relative aux Finances Publiques.

TABEAU 1. Présentation du Programme d'investissement

| | <i>ANNÉE N-1</i> | <i>ANNÉE N</i> | <i>ANNÉE N+1</i> | <i>ANNÉE N+2</i> |
|--|------------------|----------------|------------------|------------------|
| Autorisation d'engagement Projet A | 300 000 USD | 200 000 USD | 100 000 USD | |
| Tranche annuelle Projet A (crédits de paiement) | 100 000 USD | 100 000 USD | 100 000 USD | |
| Autorisation d'engagement Projet B | | 450 000 USD | 300 000 USD | 150 000 USD |
| Tranche Annuelle Projet B (crédits de paiement) | | 150 000 USD | 150 000 USD | 150 000 USD |
| INVESTISSEMENT À COURT TERME | 100 000 USD | 250 000 USD | 250 000 USD | 150 000 USD |
| BUDGET D'INVESTISSEMENT | 100 000 USD | 250 000 USD | 250 000 USD | 150 000 USD |

Cette présentation instituée par la Loi relative aux Finances Publiques permet de :

- Mieux distinguer dans le paiement de l'année le paiement au titre d'engagement antérieur et le paiement au titre d'engagement nouveau ;
- Améliorer la gestion des restes à payer qui ne sont plus réengagés chaque année.

D'où les aménagements ci-dessous destinés à concilier continuité de fonctionnement de l'État et annualité budgétaire.

Paragraphe 2. Reports des autorisations d'engagement et des crédits de paiement

Cette technique offre la possibilité à un service d'utiliser, l'année suivante, le reliquat des crédits d'investissement inutilisés au cours de l'année d'autorisation. Elle permet d'éviter le gaspillage des crédits en fin d'année pour les utiliser entièrement et rationnellement l'année suivante sans crainte de voir son Budget diminué. Elle est cependant strictement encadrée et nécessite un arrêté conjoint entre le ministre du Budget et le ministre concerné par le report de crédits avant le 31 mars de l'année suivante (N+1)¹⁹.

Paragraphe 3. Période complémentaire

Une période complémentaire à l'exercice budgétaire, qui ne peut dépasser le 31 janvier de l'année suivante, permet de rattacher au début de l'exercice suivant certaines opérations de fin d'année effectuées dans le cadre de l'exercice qui vient de s'achever²⁰. Ceci pour optimiser l'évaluation de l'exécution du budget.

Section IV. Dérogations

Les dérogations au principe d'annualité budgétaire sont instituées par la Constitution et par la Loi relative aux Finances Publiques. Elles concernent :

- La loi, l'édit ou la décision portant ouverture de crédits provisoires ;
- La loi de finances, les édits ou les décisions budgétaires rectificatives ;
- La loi, les édits ou les décisions portant reddition des comptes.

19. Article 53 de la Loi relative aux Finances Publiques.

20. Article 97, paragraphe 3 de la Loi relative aux Finances Publiques.

Paragraphe 1. Loi, Édít ou Décision portant ouverture de crédits provisoires

La première dérogation mise en exergue par la Loi relative aux Finances Publiques concerne la loi, l'édít ou la décision portant ouverture de crédits provisoires²¹. Elle est tributaire de la Constitution qui stipule ce qui suit²² :

« Si le projet de Loi de finances n'a pas été déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Gouvernement demande à l'Assemblée nationale et au Sénat l'ouverture de crédits provisoires » ;

« Si le projet de Loi de finances voté en temps utile par le Parlement et transmis pour promulgation avant l'ouverture du nouvel exercice budgétaire fait l'objet d'un renvoi au Parlement par le Président de la République, le Gouvernement demande à l'Assemblée nationale et au Sénat l'ouverture des crédits provisoires. »

La Loi relative aux Finances Publiques prévoit un dispositif contraignant pour permettre au Gouvernement de fonctionner au moins avec la loi portant ouverture des crédits provisoires plutôt que de gérer le pays sans l'une des lois de Finances. À défaut de vote du projet de loi portant ouverture des crédits provisoires dans les quinze (15) jours du dépôt, ledit projet est mis en vigueur le premier jour de l'exercice budgétaire par ordonnance-loi du Président de la République délibérée en Conseil des ministres.

La Loi relative aux Finances Publiques a également limité la durée du fonctionnement avec les crédits provisoires. Ceux-ci servant de béquilles à la Loi de Finances de l'année. C'est pourquoi, lorsque le dépôt du projet de Loi de finances de l'année a eu lieu avant le 1^{er} décembre, la loi portant ouverture de crédits provisoires est mise en exécution jusqu'au 31 janvier de l'année concernée. Dans cette hypothèse, la loi portant ouverture de crédits provisoires n'aura qu'une durée de 31 jours.

Si le Gouvernement est réputé démissionnaire, la loi portant ouverture de crédits provisoires est **mise en exécution jusqu'au vote de la loi de finances de l'année** (durée indéterminée). Toutefois, cette durée ne peut être qu'inférieure à une année sauf si le Gouvernement démissionnaire expédie les affaires courantes pendant une période égale ou exceptionnellement supérieure à une année.

En ce qui concerne les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées, la Loi relative aux Finances Publiques prévoit que²³ :

Si 10 jours après le vote conjoint du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Gouvernement provincial ne dépose pas le projet d'édít budgétaire sur le bureau de l'Assemblée provinciale, il est réputé démissionnaire.

Dans ce cas, le Gouvernement provincial, expédiant les affaires courantes, présente à l'Assemblée provinciale le projet d'édít portant ouverture des crédits provisoires qui doit être voté au plus tard le 30 décembre. À défaut, comme c'est le cas au niveau du Pouvoir central, il est mis en vigueur par arrêté du Gouverneur de Province, délibéré en Conseil provincial des ministres, le 1^{er} janvier de l'année de son exécution. Il est mis en exécution jusqu'au vote de l'édít budgétaire de l'année.

Dans ce dernier cas de figure, l'édít portant ouverture des crédits provisoires ne peut être exécuté que pour une durée inférieure à une année à moins que le Gouvernement provincial démissionnaire expédie les affaires courantes pendant une période égale à une année ou exceptionnellement supérieure à une année.

Les dispositions relatives à l'édít portant ouverture des crédits provisoires des Provinces concernant la dérogation au principe d'annualité s'appliquent *mutatis mutandis* aux Entités Territoriales Décentralisées pour ce qui est de leurs décisions budgétaires portant ouverture des crédits provisoires.

21. Articles 31 et 144 de la Loi relative aux Finances Publiques.

22. Article 126, alinéas 6 et 10 de la Constitution.

23. Article 188, alinéas 2, 3, 4 et 5 de la Loi relative aux Finances Publiques.

Il est souvent observé le recours aux crédits provisoires pendant une période anormalement longue en début de chaque nouvelle législature. Il y a donc lieu d'encadrer cette situation avec des mesures idoines.

Paragraphe 2. Loi de Finances, Édits ou Décisions budgétaires rectificatifs

La deuxième dérogation reprise par la Loi relative aux Finances Publiques concerne la loi de finances rectificative, les édits ou les décisions budgétaires rectificatifs²⁴. Elle est tributaire soit de la Constitution, soit de la Loi sur les Finances Publiques elle-même.

La Constitution dispose ce qui suit²⁵ :

« Le Gouvernement peut, pour l'exécution urgente de son programme d'action, demander à l'Assemblée nationale ou au Sénat l'autorisation de prendre par ordonnances-lois, pendant un délai limité et sur des matières déterminées, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Ces ordonnances-lois sont délibérées en Conseil des ministres. Elles entrent en vigueur dès leur publication et deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement au plus tard à la date limite fixée par la loi d'habilitation.

À l'expiration du délai visé à l'alinéa premier du présent article, si le Parlement ne ratifie pas ces ordonnances-lois, celles-ci cessent de plein droit de produire leurs effets. Les ordonnances-lois délibérées en Conseil des ministres et ratifiées ne peuvent être modifiées dans leurs dispositions que par la loi. Les ordonnances-lois cessent de plein droit de produire leurs effets en cas de rejet du projet de loi de ratification. »

Ainsi, suivant la Loi relative aux Finances Publiques²⁶, la Loi de finances rectificative ratifie, le cas échéant, les modifications des dispositions de la Loi de finances de l'année, conformément à l'article 129 de la Constitution. Elle contient les modifications des dispositions de la Loi de finances initiale présentée en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la Loi de finances de l'année.

La Loi relative aux Finances Publiques met en exergue entre autres des cas de rectification prévus par les dispositions pertinentes ci-après, tant au niveau central que provincial, constituant les dérogations au principe d'annualité :

- *« Les dépassements des crédits évaluatifs font l'objet des propositions d'ouverture des crédits dans le projet de loi de finances rectificative. »²⁷*
- *« Les dépassements des crédits budgétaires évaluatifs font l'objet des propositions d'ouverture de crédits dans le projet d'édit budgétaire rectificatif ou de décision budgétaire rectificative. »²⁸*
- *« Toutefois, en cas d'insuffisance de ces crédits, des crédits supplémentaires sont demandés au Parlement, conformément à l'article 129 de la Constitution. »²⁹*

Intervenant pendant l'exercice budgétaire, la Loi de finances rectificative ratifiée ou votée résultant des ordonnances-lois, de dépassements des crédits évaluatifs et de dépassements de dépenses à caractère provisionnel susvisés ne peut être exécutée que pour une période inférieure à douze mois.

Il en est de même des édits et décisions budgétaires rectificatifs correspondants.

24. Articles 27, 39, 140 et 152 de la Loi relative aux Finances Publiques.

25. Article 129 de la Constitution.

26. Article 27 de la Loi relative aux Finances Publiques.

27. Article 39, alinéa 2 de la Loi relative aux Finances Publiques.

28. Article 152 de la Loi relative aux Finances Publiques.

29. Article 40, alinéa 2 de la Loi relative aux Finances Publiques.

Paragraphe 3. Loi, Édits ou Décisions portant reddition des comptes

La troisième dérogation reprise dans la Loi relative aux Finances Publiques concerne la loi, l'édit et la décision portant reddition des comptes³⁰.

La Loi relative aux Finances Publiques dispose ce qui suit :

« La loi portant reddition des comptes constate le montant des encaissements des recettes et des dépenses payées se rapportant à une année. Elle ratifie, le cas échéant, les crédits ouverts par l'ordonnance-loi du Président de la République et approuve, par le vote des crédits complémentaires, les dépassements de crédits résultant des cas de force majeure. »

« L'édit ou la décision constate le montant des encaissements des recettes et des dépenses payées se rapportant à une même année. L'édit ou la décision approuve, par le vote des crédits complémentaires, les dépassements de crédits résultant des cas de force majeure. »

L'intervention du vote des crédits complémentaires dans la loi, l'édit ou la décision portant reddition des comptes après le 31 décembre de l'exercice budgétaire ne peut que consacrer une exception au principe d'annualité budgétaire.

En résumé, le principe d'annualité budgétaire, d'origine constitutionnelle, qui dispose que l'exercice budgétaire s'étend sur une année civile allant du 1^{er} janvier au 31 décembre, a introduit l'approche budgétaire pluriannuelle en recourant au Cadre Budgétaire à Moyen Terme, la période complémentaire et les reports des autorisations d'engagement et des crédits de paiement. La Loi, l'Édit ou la Décision portant ouverture de crédits provisoires, les Lois de Finances, les Édits ou les Décisions budgétaires rectificatifs ainsi que la Loi, l'Édit ou la Décision portant reddition des comptes constituent ses **dérogations**, car ils ont des durées inférieures à une année. Si le Gouvernement est réputé démissionnaire, la loi portant ouverture de crédits provisoires est mise en exécution jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Donc la durée n'est pas déterminée avec précision. Par conséquent, il faut y veiller pour éviter la gabegie financière.

30. Articles 29, alinéa 2 et 142 de la Loi relative aux Finances Publiques.

CHAPITRE 2

DE L'UNITÉ

Section I. Principe

Le Pouvoir central, la Province ou l'Entité Territoriale Décentralisée présentent, chacun en ce qui le concerne et dans un document unique, toutes les ressources et toutes les charges afférentes à une année.

Le budget de l'Entité Territoriale Décentralisée est intégré en recettes et en dépenses dans le budget de la Province pour constituer le budget provincial. Les budgets provinciaux sont consolidés avec le budget du Pouvoir central pour constituer le Budget de l'État³¹.

La compréhension du principe de l'unité budgétaire exige la prise de connaissance des détails contenus dans les paragraphes suivants.

Paragraphe 1. Principe de l'unité budgétaire, émanation de la Constitution

La présentation du Budget doit respecter les dispositions constitutionnelles ci-après :

- « *Les finances du Pouvoir central et celles des Provinces sont distinctes* »³²;
- « *Le Budget des recettes et des dépenses de l'État, à savoir celui du Pouvoir central et des Provinces, est arrêté chaque année par une loi*³³. »

C'est en exécution de ces dispositions que la Loi relative aux Finances Publiques impose la présentation distincte et consolidée des finances du Pouvoir central et des Provinces³⁴.

Paragraphe 2. Présentation distincte du budget du Pouvoir central et des Provinces dans un document unique

Les ressources et charges du budget se présentent comme suit en application de l'une des dispositions constitutionnelles précitées³⁵ :

2.1. Au niveau du Pouvoir central

« *La Loi de finances de l'année contient, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges du Pouvoir central qui traduisent, à travers **un document unique appelé Budget du Pouvoir central**, le plan d'actions du Gouvernement, ainsi que son évaluation en termes d'objectifs et de résultats attendus*³⁶. »

31. Article 5 de la Loi relative aux Finances Publiques.

32. Article 171 de la Constitution.

33. Article 175 de la Constitution.

34. Articles 6, 20, 133, 136, 223 et 224 de la Loi relative aux Finances Publiques.

35. Article 171 de la Constitution.

36. Article 20 de la Loi relative aux Finances Publiques.

2.2. Au niveau des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées

« *L'édit budgétaire ou la décision budgétaire de l'année contient, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges de la Province ou de l'Entité Territoriale Décentralisée qui traduisent à travers **un document unique appelé Budget de la Province ou Budget de l'Entité Territoriale Décentralisée** les programmes d'actions du Gouvernement provincial ou du Collège exécutif de l'Entité Territoriale Décentralisée, ainsi que leurs évaluations en termes d'objectifs et de résultats attendus.*³⁷ »

Il y a lieu de noter que, conformément à **la Loi relative aux Finances Publiques**³⁸ :

- L'édit budgétaire concerne les finances de la Province ;
- La décision budgétaire concerne les finances des Entités Territoriales Décentralisées, à savoir la ville, la commune, le secteur ou la chefferie.

Paragraphe 3. Présentation intégrée et consolidée du budget du Pouvoir central, des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées dans un document unique

En effet, le budget de l'Entité Territoriale Décentralisée est intégré en recettes et en dépenses dans le budget de la Province pour constituer le budget provincial. Les budgets provinciaux sont, à leur tour, consolidés avec le budget du Pouvoir central pour constituer le budget de l'État, et ce, en application de la disposition de la Constitution ci-haut évoquée qui stipule que le Budget des recettes et des dépenses de l'État, à savoir celui du Pouvoir central et des Provinces, est arrêté annuellement par une loi³⁹.

Cette disposition a été reprise par la Loi relative aux Finances Publiques qui dispose que : « *Conformément aux dispositions de l'article 175 de la Constitution, le Budget du Pouvoir central et ceux des Provinces sont consolidés chaque année par une loi*⁴⁰. »

Cette consolidation s'effectue pour des raisons statistiques et informatives.

Aussi, la Loi relative aux Finances Publiques stipule-t-elle qu'après le vote et la promulgation de la Loi de finances de l'année, un projet de loi de consolidation du Budget du Pouvoir central avec ceux des Provinces est déposé au plus tard le 31 mai de l'année suivante sur le Bureau de l'Assemblée nationale pour être voté au plus tard le 15 juin⁴¹.

Ainsi successivement :

1) Au niveau des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées

Le Budget de la Province intègre celui des Entités Territoriales Décentralisées y rattachées à titre statistique, informatif et pour la consolidation en vue de constituer le budget provincial⁴².

2) Au niveau du Pouvoir central

Les Budgets provinciaux sont consolidés avec le Budget du Pouvoir central pour constituer le Budget de l'État.

37. Article 135 de la Loi relative aux Finances Publiques.

38. Article 133 de la Loi relative aux Finances Publiques.

39. Article 175 de la Constitution.

40. Article 223 de la Loi relative aux Finances Publiques.

41. Article 224 de la Loi relative aux Finances Publiques.

42. Article 133, alinéa 3 de la Loi relative aux Finances Publiques.

Donc, « après le vote et la promulgation de la Loi de finances de l'année, un projet de loi de consolidation du Budget du Pouvoir central avec ceux des Provinces est déposé au plus tard le 31 mai de l'année suivante sur le bureau de l'Assemblée nationale pour être voté au plus tard le 15 juin⁴³. »

C'est pourquoi la Loi relative aux Finances Publiques définit le Budget de l'État comme la consolidation du Budget du Pouvoir central et des Provinces, celles-ci intègrent les Budgets des Entités Territoriales Décentralisées.

En conséquence, l'élaboration du Budget de l'État présenté dans un document unique appelé « projet de loi de consolidation du Budget du Pouvoir central avec ceux des Provinces », à soumettre aux parlementaires, une des exigences de la Constitution et de la loi relative aux Finances Publiques, conforte le principe de l'unité budgétaire.

Il est regrettable que, plus de dix ans après la publication de la Loi relative aux Finances Publiques, cette disposition constitutionnelle mise en relief par la Loi relative aux Finances Publiques ne soit pas encore d'application.

Section II. Évolution historique en RDC

Le principe de l'unité budgétaire a été institué en 1951 par le Règlement Général sur la Comptabilité Publique⁴⁴ et reprise en 1983 par la Loi financière⁴⁵.

Le respect de ce principe impose la réunion de trois éléments :

- L'ensemble des dépenses et des recettes doit figurer dans un document unique ;
- Elles doivent être présentées de façon détaillée ;
- Elles doivent être de même nature afin de pouvoir être additionnées.

Ce principe permet :

- D'accroître le contrôle des Parlementaires sur les finances publiques ;
- D'assurer la clarté de la présentation du Budget ;
- De vérifier si le Budget est réellement en équilibre ;
- D'éviter l'existence de comptes hors Budget ; et
- De mettre en évidence le volume total des dépenses de l'État.

Section III. Aménagements

La Loi relative aux Finances Publiques a maintenu les deux aménagements ci-après au principe d'unité budgétaire :

Paragraphe 1. Budgets annexes

Les budgets annexes sont apparus dans notre pays avec l'Arrêté royal du 18 décembre 1951 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique et la Loi financière n° 83-003 du 23 février 1983, telle que modifiée et complétée par l'ordonnance-loi n° 87-004 du 10 janvier 1987.

43. Article 224 de la Loi relative aux Finances Publiques.

44. Arrêté royal du 18 décembre 1951.

45. Il s'agit de la Loi financière n° 83-003 du 23 février 1983, telle que modifiée et complétée par l'ordonnance-loi n° 87-004 du 10 janvier 1987.

Ils furent supprimés par la Loi budgétaire de 2004. La Loi relative aux Finances Publiques fait renaître les Budgets annexes⁴⁶ avec la composition tripartite du Budget de chaque composante de l'État, à savoir le Pouvoir central, les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées. La Loi relative aux Finances Publiques limite le bénéfice des Budgets annexes aux seules opérations de services de l'État non dotés de la personnalité juridique s'adonnant à titre principal à une activité de production de biens ou de prestations de service donnant lieu au paiement de redevances. Cependant, l'existence de budgets annexes porte atteinte à l'intégrité du principe d'unité budgétaire.

Paragraphe 2. Comptes spéciaux

Les comptes spéciaux sont présents dans les Finances Publiques de notre pays depuis 1951⁴⁷ et reconduits par la Loi financière de 1983⁴⁸. Ils furent également supprimés par la Loi budgétaire de 2004.

La Loi relative aux Finances Publiques les a recréés⁴⁹ uniquement pour le Pouvoir central. Ce sont des comptes ouverts dans les écritures du Trésor pour retracer des opérations de recettes et des dépenses effectuées en dehors du Budget général, par des services de l'État qui ne sont dotés ni de la personnalité juridique ni de l'autonomie financière. Ils servent à comptabiliser des opérations budgétaires provisoires destinées à se solder en équilibre, comme les prêts et les avances.

L'existence de ces comptes spéciaux déconforte également le principe d'unité budgétaire. La Loi relative aux Finances Publiques les a réduits à deux :

1. Les comptes d'affectation spéciale⁵⁰ ;
2. Les comptes des concours financiers⁵¹. Ces comptes retracent l'ensemble des prêts faits par l'État, qui doivent être en lien entre le montant du prêt et le niveau de la dépense concernée.

En faisant renaître les Budgets annexes et les comptes spéciaux, la Loi relative aux Finances Publiques a déconforté le principe de l'unité. Il faut donc les limiter.

Section IV. Dérogations

Il existe en effet deux moyens de déroger au principe d'unité budgétaire :

Paragraphe 1. Débudgétisation

Cette technique consiste à alléger le Budget général de l'État en reportant certaines des dépenses qu'il supportait jusque-là vers les budgets annexes et les comptes spéciaux. Dans ce cas, le contrôle parlementaire est toujours possible, car les dépenses restent dans les comptes publics. C'est cette formule qui a permis la renaissance des budgets annexes et des comptes spéciaux susévoqués.

La débudgétisation va parfois encore plus loin. En effet, il arrive que l'État fasse peser sur d'autres personnes morales que lui le financement de certaines dépenses qu'il avait coutume d'assurer.

46. Articles 20, alinéa 2 et 55 à 58 de la Loi relative aux Finances Publiques.

47. Cf. Arrêté royal du 18 décembre 1951 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique.

48. Cf. Loi financière n° 83-003 du 23 février 1983, telle que modifiée et complétée par l'ordonnance-loi n° 87-004 du 10 janvier 1987.

49. Articles 59 à 68 de la Loi relative aux Finances Publiques.

50. Cf. Articles 62 à 65 de la Loi relative aux Finances Publiques qui disposent qu'il doit y avoir une relation directe entre les recettes et les dépenses.

51. Articles 66 à 68 de la Loi relative aux Finances Publiques.

Paragraphe 2. Budgets autonomes

Les budgets autonomes sont ceux des organismes publics ou privés, dotés de la personnalité juridique et assurant une mission de service public. Leurs comptes ne sont pas intégrés dans la Loi de finances, car ils disposent de leurs Budgets propres. Néanmoins, ils peuvent recevoir des subventions de la part de l'État.

Section V. Unité du pays et principe de l'unité budgétaire

La présentation annuelle, dans un document unique, de toutes les ressources et de toutes les charges du Pouvoir central, de la Province et de l'Entité Territoriale Décentralisée, confortant le principe de l'unité, est également tributaire de l'unité du Programme du Gouvernement approuvé par l'Assemblée nationale. L'unité du Programme du Gouvernement est une réponse aux desiderata d'un État, d'une Nation, ou d'un seul peuple. En effet, la présentation des ressources et des charges de l'État dans un document unique, appelé Budget, permet au Gouvernement et au Parlement de s'assurer de la clarté de sa présentation en veillant notamment sur le fait que les finances publiques soient réparties équitablement en tenant compte de la justice, de la vérité et de la spécialité entre les institutions et les ministères du Pouvoir central, des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées, d'une part, et entre les différentes Provinces et les différentes Entités Territoriales Décentralisées, d'autre part.

Le Budget ne doit pas être un document qui expose l'indifférence et le désamour entre les « hommes forts » et les « hommes faibles » du régime, entre les « institutions fortes » et les « institutions faibles », entre les « ministères forts » et les « ministères faibles », entre les cabinets ministériels et les administrations publiques ou encore entre les « Provinces fortes » et les « Provinces faibles », etc.

La défense de l'unité de la République et de l'intégrité de son territoire étant une exigence constitutionnelle⁵², les Congolais en général et les Parlementaires en particulier ont l'obligation de veiller à ce que les Finances Publiques soient réparties en tenant compte de cette disposition de la Constitution. Le développement intégral ou mieux durable de la RDC visé par le Gouvernement dans la Loi de finances ne peut être obtenu que si chaque entité ou composante de l'État progresse. D'où l'urgence d'appliquer véritablement les dispositions de la Constitution qui cristallisent l'unité nationale, notamment celles instituant la Caisse nationale de péréquation⁵³ qui a pour mission de financer des projets et programmes d'investissement public, en vue d'assurer la solidarité nationale et de corriger le déséquilibre de développement entre les Provinces et entre les autres Entités Territoriales Décentralisées.

Donc, le **Principe de l'unité** exige que le pouvoir central, la province ou l'entité territoriale décentralisée présente, chacun en ce qui le concerne et dans un document unique, toutes les ressources et toutes les charges afférentes à une année, il impose également que : 1) le budget de l'entité territoriale décentralisée soit intégré en recettes et en dépenses dans le budget de la province pour constituer le budget provincial ; 2) les budgets provinciaux soient consolidés avec le budget du pouvoir central pour constituer le Budget de l'État. La réapparition des budgets annexes et la recréation des comptes spéciaux uniquement pour le Pouvoir central constituent les aménagements au principe de l'unité. La Débudgétisation et les Budgets autonomes étant des exceptions. Enfin l'unité budgétaire doit refléter et conforter l'unité de la nation. Le budget de la RDC étale l'indifférence ou le désamour des provinces, institutions et ministères considérés comme « forts » vis-à-vis de ceux dits « faibles ».

52. Article 63 de la Constitution.

53. Article 181 de la Constitution.

CHAPITRE 3

DE L'UNIVERSALITÉ

Section I. Principe

Le montant intégral des produits est enregistré sans contraction entre les recettes et les dépenses et, par conséquent, entre les dettes et les créances. L'ensemble de recettes assure l'exécution de l'ensemble de dépenses sans aucune affectation de leur produit à des dépenses particulières⁵⁴.

Il s'agit d'une règle fondamentale du droit budgétaire. L'universalité implique le rassemblement en une seule masse de l'ensemble des recettes brutes sur lequel doit s'imputer l'ensemble des dépenses brutes. Bien entendu, ce rassemblement doit également être transcrit dans un document unique.

Les paragraphes suivants étoffent les contenus dudit principe.

Paragraphe 1. Enregistrement du montant intégral sans contraction entre les recettes et les dépenses et entre les dettes et les créances

Conformément au principe d'universalité budgétaire, le montant intégral des produits est enregistré sans contraction entre les recettes et les dépenses et, par conséquent, entre les dettes et les créances.

Ce principe implique le respect de la règle de la non-compensation ou de la non-contraction. Aussi appelée règle du produit brut ou règle de la non-contraction, l'universalité signifie que les dépenses et les recettes doivent figurer dans la loi de finances pour leur montant brut. Il ne doit pas y avoir de compensation entre elles, le Budget de l'État ne doit pas afficher un solde net.

Le montant intégral des produits doit être mentionné dans la loi de finances, l'édit de Province ou la décision budgétaire. Les services administratifs (les régies financières et les services d'assiette) ne peuvent pas se procurer par eux-mêmes des ressources en dehors des crédits qui leur sont alloués. Tout produit d'une recette doit être reversé au compte du Budget général sans pouvoir être utilisé par les services mobilisateurs.

Cette règle est justifiée par le fait qu'elle permet aux Parlementaires d'être certains qu'aucune dépense ou recette ne leur est soustraite par dissimulation de son montant réel. Elle empêche également la constitution de « caisses noires ». La règle de la non-compensation exige que toutes les recettes soient reversées au compte du budget général et prône la sincérité dans la gestion budgétaire. Ainsi, la règle de l'unité de caisse que prône également l'universalité budgétaire est aujourd'hui confortée par la Constitution qui confère à la Banque Centrale du Congo la mission de la garde des fonds publics⁵⁵ et par la Loi relative aux Finances Publiques qui dispose que : « *Sauf disposition expresse d'une Loi de finances, toutes les administrations et tous les services publics, y compris les projets émergeant au Budget du Pouvoir central, sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités dans le Compte Général du trésor ouvert auprès du caissier de l'État*⁵⁶. »

54. Article 7 de la Loi relative aux Finances Publiques.

55. Point 1 de l'article 176 de la Constitution.

56. Article 110 de la Loi relative aux Finances Publiques.

La règle de l'unité de caisse requiert du Trésor Public la centralisation de l'ensemble des mouvements financiers qui se réalisent au niveau des services du Pouvoir central. Elle évite la dispersion des centres de recettes et de paiements et, ce faisant, de voir échapper à tout contrôle certaines opérations tout en permettant de disposer d'une information fiable sur la situation des Finances Publiques.

Par conséquent, la Banque Centrale joue le rôle du Caissier de l'État⁵⁷. Le ministre des Finances centralise ainsi auprès du Caissier de l'État tous les revenus du Pouvoir central et les opérations des dépenses à charge du budget, ainsi que les opérations de trésorerie.

Paragraphe 2. Exécution de l'ensemble des dépenses par l'ensemble des recettes sans aucune affectation de leur produit à des dépenses particulières

L'universalité budgétaire implique que l'ensemble des recettes assure l'exécution de l'ensemble des dépenses sans aucune affectation de leur produit à des dépenses particulières. Elle traduit aussi le respect de la règle de la non-affectation.

En effet, la règle de la non-affectation interdit l'utilisation d'une recette déterminée pour le financement d'une dépense déterminée. Toutes les dépenses d'un Budget doivent être couvertes par la masse commune des recettes.

Cette règle complète en fait celle de la non-compensation qui interdit de faire figurer au Budget une somme nette résultant d'une compensation entre les recettes et les dépenses.

Paragraphe 3. Évolution historique en RDC

Ce principe a été introduit en République Démocratique du Congo à l'époque coloniale par l'Arrêté royal du 18 décembre 1951 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique.

La Loi relative aux Finances Publiques conforte ce principe en disposant dans son article 54, premier paragraphe, ce qui suit : « *Conformément à l'article 7 de la Loi relative aux Finances Publiques, aucune recette ne peut être affectée à une dépense particulière, l'ensemble des recettes sert à la couverture de l'ensemble des dépenses du Budget du Pouvoir central.* »

Section II. Aménagements

Paragraphe 1. Aménagement à la non-compensation

1.1. Cas d'un contribuable ou redevable défaillant qui est à la fois débiteur et créancier

Il existe un aménagement au principe d'universalité budgétaire en ce qui concerne un contribuable ou redevable défaillant qui est à la fois débiteur et créancier du Trésor Public. Dans ce cas, si les deux sommes à compenser sont liquides et exigibles et que la créance exigible du Trésor Public est régulièrement liquidée et comprend le principal et les différentes pénalités, il est établi un ordre de paiement dont le montant de dépenses doit toujours égaler celui de recettes⁵⁸.

Cet aménagement a tendance à tomber en désuétude. Il est pourtant indispensable.

57. Articles 35, 36 et 37 de l'Ordonnance n° 34/242 du 10 juillet 1952 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique.

58. Cf. l'esprit de l'article 34 de l'Arrêté royal du 18 décembre 1951 et de l'article 6 et commentaires de l'ordonnance n° 34/242 du 10 juillet 1952 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique; Circulaire n° 004/CAB/MIN/FIN/97 du 22 janvier 1997 relative à l'identification des contribuables et au suivi de leurs comptes courants lors de paiements de l'État aux tiers créanciers.

1.2. Cas de compensations légales

(i) Pendant la liquidation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée

En effet, l'article 136 du Décret n° 011/42 du 22 novembre 2011 portant mesures d'exécution de l'Ordonnance-loi n° 10/001 du 20 août 2010 portant institution de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) prévoit la compensation légale lors de la liquidation de la TVA de la manière suivante :

« La liquidation de la taxe sur la valeur ajoutée consiste à déterminer le montant net de la taxe ou du crédit de taxe sur la valeur ajoutée en imputant sur la taxe collectée augmentée, le cas échéant, des reversements, la taxe déductible, les crédits éventuels résultant des périodes antérieures et les déductions complémentaires découlant des régularisations. »

(ii) Lors de la liquidation de l'impôt sur les bénéfices et profits

Les textes de loi portant modalités du calcul et de la perception des acomptes et précomptes de l'Impôt sur les Bénéfices et Profits (IBP) autorisent la compensation légale lors de la liquidation de l'IBP⁵⁹ :

*« Les acomptes provisionnels sont dus par les contribuables relevant de la direction des grandes entreprises et représentent, chacun, 40 % de l'impôt déclaré au titre de l'exercice précédent, augmenté des suppléments éventuels établis par l'Administration des impôts, que ces sommes fassent ou non l'objet de contestation. Ils sont versés à l'aide d'un bordereau d'acomptes provisionnels suivant le modèle fixé par l'Administration des impôts, avant le 1^{er} août et avant le 1^{er} décembre de l'année de réalisation des revenus imposables. **Ces deux versements sont à déduire de l'impôt dû par le contribuable pour l'exercice fiscal considéré, le solde de cet impôt devant être versé au moment du dépôt de la déclaration y afférente.** »*

Paragraphe 2. Aménagements à la non-affectation

La règle de la non-affectation est souvent critiquée, car elle entraînerait une inertie administrative en empêchant les services administratifs (les régies financières) de profiter des recettes qu'ils ont mobilisées. Un des arguments de ses détracteurs est qu'elle empêche le contribuable de percevoir l'intérêt des impôts qu'il paie. En effet, il ne sait pas à quoi ses impôts sont utilisés, car ils se confondent dans la masse budgétaire globale ; c'est ce qu'il appelle la règle de la non-contrepartie. D'où, l'existence des procédures comptables particulières. Elles sont au nombre de trois⁶⁰ :

2.1. Procédure des fonds de concours⁶¹

Cette procédure concerne les fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et les dons ou legs faits par une personne privée ou publique à certains services administratifs du Pouvoir central. Ces services ont la possibilité de recevoir ces fonds, dons ou legs, de les porter en recette au Budget général, au Budget annexe ou au compte spécial considéré, puis d'ouvrir un crédit supplémentaire du même montant par arrêté du ministre ayant le budget dans ses attributions. **L'emploi de ces fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante.**

59. Article 2 de la Loi n° 006/2003 du 13 mars 2003 fixant les modalités de calcul et de perception des acomptes et précomptes de l'impôt sur les bénéfices et profits qui autorise la compensation légale lors de sa liquidation dudit impôt.

60. Article 69 de la Loi relative aux Finances Publiques.

61. Article 70 de la Loi relative aux Finances Publiques.

2.2. Attribution de produits⁶²

Les recettes tirées de la rémunération de prestations fournies par un service du Pouvoir central pourront faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits, c'est-à-dire, elles ouvriront des crédits au Budget qui seront affectés aux services concernés.

L'attribution est opérée par un arrêté du ministre ayant le Budget dans ses attributions.

2.3. Procédure du rétablissement de crédits⁶³

Cette procédure permet d'affecter au Budget et au chapitre qui l'ont initialement supportée la recette provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment et les recettes provenant de cessions de biens et services réalisées conformément à la législation en vigueur.

En principe, ces rétablissements de crédits doivent être exercés au cours de l'exercice qui a supporté la dépense ou au cours de l'exercice suivant.

Le rétablissement des crédits se fait dans les conditions fixées par un arrêté du ministre du Budget.

Section III. Dérogations

Paragraphe 1. Budgets annexes et comptes spéciaux

Ils dérogent à la règle de la non-affectation. Ils se définissent comme suit :

1.1. Budget annexe

C'est un document reprenant les prévisions des recettes et des dépenses d'un service auxiliaire de l'État dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à un paiement sous forme de redevances.

À ce titre, il est logique que dans sa présentation au Budget, il puisse affecter ces prévisions des recettes et des dépenses au service auxiliaire concerné.

1.2. Comptes spéciaux

Ces comptes retracent les opérations budgétaires du Pouvoir central financées au moyen de recettes particulières en relation directe avec les dépenses concernées ou des prêts et avances consentis par l'État à une personne physique ou morale tels que les comptes de concours financiers.

D'une manière générale, ces recettes particulières qui sont en relation directe avec les dépenses concernées dérogent à toutes les règles de la non-affectation.

Paragraphe 2. Prélèvements à la source sur recettes des régies financières

Les prélèvements à la source dérogent à la règle de la non-compensation. Cette technique consiste à retenir à la source les 40 % des pénalités fiscales recouvrées et les 10 % des pénalités recouvrées pour les dépenses d'investissement payées aux services mobilisateurs des recettes.

Ce mécanisme n'est pas prévu dans la Loi relative aux Finances Publiques. Mais il est prévu par d'autres textes du secteur fiscal.

62. Article 72 de la Loi relative aux Finances Publiques.

63. Article 73 de la Loi relative aux Finances Publiques.

Section IV. Gestion des finances publiques en RDC et Universalité budgétaire

Pour respecter l'intégralité du montant des recettes enregistrées et éviter la contraction entre les recettes et les dépenses, d'une part, et entre les dettes et les créances, d'autre part, la présentation du Budget doit comprendre l'ensemble des **recettes brutes** sur lesquelles doit s'imputer l'ensemble des **dépenses brutes**. Ceci signifie que :

Paragraphe 1. En matière de recettes brutes

Dans la présentation du budget, le manque à gagner consécutif aux dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte des recettes, et donc pour les contribuables un allègement de leur charge fiscale en vue de soutenir l'activité économique, sociale, culturelle, etc., doit être enregistré avec l'ensemble de toutes les ressources du Pouvoir central, de la Province et de l'Entité Territoriale Décentralisée.

Paragraphe 2. En matière de dépenses brutes

Dans la présentation du budget, le montant de crédits relatif aux **dégrèvements** incluant les dépenses fiscales et celui correspondant aux **crédits d'impôt** incluant les remboursements et les restitutions doivent figurer dans l'ensemble de toutes les charges du Pouvoir central, de la Province et de l'Entité Territoriale Décentralisée.

Il est constaté que les Lois de finances et les édits publiés sous le régime de la Loi relative aux Finances Publiques continuent à présenter un Budget affichant des soldes nets et soustrayant par conséquent au contrôle parlementaire la gestion des dégrèvements, des dépenses fiscales et des crédits d'impôt renfermant les remboursements et les restitutions.

À titre illustratif, en 2007, le rapport entre les dépenses fiscales et le Budget de l'État était de 23,4 %⁶⁴.

Pour conclure, le **Principe de l'universalité** dispose que : « *Le montant intégral des produits est enregistré sans contraction entre les recettes et les dépenses et, par conséquent, entre les dettes et les créances. L'ensemble de recettes assure l'exécution de l'ensemble de dépenses sans aucune affectation de leur produit à des dépenses particulières.* » Il prévoit des **aménagements** autorisant notamment les affectations des recettes **aux dépenses** par la procédure des « fonds de concours », **des recettes au service concerné**, par la procédure de « l'attribution de produits » et **d'une recette au Budget et au chapitre initial** par « la procédure du rétablissement de crédits ». Ces recettes ou fonds, portés au budget général, au budget annexe ou au compte spécial considéré, dont les crédits supplémentaires de même montant sont ouverts sur la dotation concernée, doivent être suivis par le ministre ayant le budget dans ses attributions. Quant aux **dérogations** à l'universalité budgétaire, il y a l'existence des budgets annexes et des comptes spéciaux. Le Budget de notre pays ne contient pas de **recettes brutes** et de **dépenses brutes**.

64. KASONGO OLENGA, Louis (2011). *La dépense fiscale congolaise. Analyse et propositions*. B.E.S.I.F. : Kinshasa, page 162.

CHAPITRE 4

DE LA SPÉCIALITÉ

Section I. Principe

Les crédits sont spécialisés par grande nature de dépenses ou titres⁶⁵ et par source de financement. Ils sont regroupés par programme. Les programmes peuvent être regroupés par fonction. La spécialité et le détail des crédits doivent être conformes à la nomenclature budgétaire des dépenses en vigueur. Dans le cadre d'un budget programme, la présentation des crédits par subdivision de la nomenclature budgétaire, chapitre, article et littera est indicative⁶⁶.

Le principe de spécialité budgétaire est l'une des règles les plus contraignantes des finances publiques.

Il consiste à détailler l'autorisation parlementaire afin que chaque crédit ait une destination indiquée par la Loi de finances. Il en est de même pour les édits et décisions budgétaires.

Les crédits budgétaires ne peuvent être utilisés que pour l'objet pour lequel ils ont été prévus, sauf dans certains cas visés par la loi⁶⁷. Ils sont inscrits dans des programmes attribués aux ministères et institutions.

Les paragraphes ci-après étayent le principe de spécialité.

Paragraphe 1. Spécialisation des crédits budgétaires par grande nature de dépense ou titre⁶⁸ et par source de financement

Afin de préciser l'utilisation des crédits, la Loi relative aux Finances Publiques a prévu la présentation des prévisions des dépenses en fonction de leur nature dans le projet de loi de finances ou celui d'édit ou décision budgétaire et en exécution dans les comptabilités.

Les crédits sont spécialisés comme suit :

1.1. Les dépenses courantes sont groupées sous six titres ou grandes natures, à savoir :

Titre I^{er} : Dette Publique en capital ;

Titre II : Frais financiers ;

Titre III : Dépenses de personnel ;

Titre IV : Biens et matériels ;

Titre V : Dépenses de prestations ;

Titre VI : Transferts et interventions.

65. Article 37 de la Loi relative aux Finances Publiques.

66. Article 8 de la Loi relative aux Finances Publiques.

67. Articles 43 à 48 et 156 à 162 de la Loi relative aux Finances Publiques.

68. Articles 37 et 150 de la Loi relative aux Finances Publiques.

1.2. Les dépenses en capital sont groupées sous deux titres ou grandes natures ci-après :

Titre VII : Équipements ;

Titre VIII : Construction, réfection, réhabilitation, addition d'ouvrage et édifice, acquisition immobilière.

1.3. Les dépenses des prêts et avances forment un titre ou grande nature dénommé :

Titre IX : Prêts et avances.

À l'intérieur de chaque catégorie, la répartition des crédits s'effectue conformément à la nomenclature budgétaire des dépenses en vigueur.

1.4. Les crédits spécialisés par source de financement⁶⁹

Par « sources de financement », il faut comprendre les ressources budgétaires qui sont regroupées sous un même titre. Elles comprennent des ressources internes et des ressources extérieures. Les ressources internes sont composées de recettes courantes, de recettes en capital et de recettes exceptionnelles.

(i) Des recettes courantes

Les recettes courantes sont :

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

(ii) Des recettes en capital

Les recettes en capital sont :

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

(iii) Des recettes exceptionnelles

Les recettes exceptionnelles sont :

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

69. Articles 33, 34, 146, 147, 148 et 149 de la Loi relative aux Finances Publiques.

(iv) Des recettes extérieures

Les ressources extérieures sont composées de recettes exceptionnelles qui sont :

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

Paragraphe 2. Regroupement des crédits budgétaires par programme, le cas échéant des programmes par fonction

Les crédits budgétaires sont regroupés par programme et les programmes peuvent être regroupés par fonction.

En effet, la Loi relative aux Finances Publiques⁷⁰ a introduit une nomenclature par destination afin de rendre plus compréhensible et lisible l'action de l'État. L'information budgétaire est présentée par politique publique et plus uniquement par nature de dépense.

Cette nomenclature est hiérarchisée sur trois niveaux :

- Un premier comprenant les fonctions ;
- Un deuxième comprenant les programmes ;
- Un troisième comprenant les actions qui détaillent la destination des crédits de chaque programme, présenté au Parlement dans les projets annuels de performances annexés selon le cas au projet de loi de finances, d'édit ou de décision budgétaire et dans les rapports annuels de performances annexés au projet de loi, d'édit ou de décision portant reddition des comptes.

1.1. La Fonction

Aux termes de la Loi relative aux Finances Publiques⁷¹, les programmes peuvent être regroupés en fonctions. Les fonctions peuvent être institutionnelles, ministérielles ou interministérielles. La présentation des programmes sous forme d'une fonction interministérielle entraîne une coordination dans l'exécution des programmes et une présentation conjointe de l'exécution et des résultats dans la loi portant reddition des comptes du budget du Pouvoir central.

La fonction est en conséquence un regroupement de programmes, relevant d'un ou plusieurs ministères au sens de la nomenclature budgétaire des ministères.

La fonction constitue l'unité de vote des crédits, comprenant les autorisations d'engagement et les crédits de paiement du budget général, les crédits des budgets annexes et des comptes spéciaux dotés de crédits étant votés par budget annexe et par compte spécial.

1.2. Le Programme

(i) Du programme

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère ou institution et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction des finalités d'intérêt général ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation au moyen d'indicateurs de performance⁷². En d'autres termes, à chaque programme sont associés une stratégie, des objectifs précis, des résultats attendus et des indicateurs de performance.

70. Articles 43, 44, 156 et 157 de la Loi relative aux Finances Publiques.

71. Articles 44 et 157 de la Loi relative aux Finances Publiques.

72. Articles 43 et 156 de la Loi relative aux Finances Publiques.

Les crédits affectés aux programmes sont présentés conformément à la nomenclature budgétaire en vigueur.

Au niveau du pouvoir central, chaque institution ou ministère dispose des « programmes opérationnels » et d'un programme dit « administration générale ».

Les programmes opérationnels justifient la raison d'être d'une institution ou d'un ministère. À travers ces programmes sont mises en œuvre les missions inhérentes à l'existence d'une institution ou d'un ministère.

Le programme administration générale est destiné à recevoir les crédits non affectés à un programme opérationnel. Il constitue un programme d'appui ou support à la mise en œuvre des programmes opérationnels⁷³.

En RDC, les services d'appui et de conseil aux programmes sont, notamment⁷⁴ :

1. La Direction Administrative et Financière, DAF en sigle;
2. La Direction des Ressources Humaines, DRH en sigle;
3. La Direction d'Études et Planification, DEP en sigle;
4. La Cellule de Gestion des Projets et des Marchés Publics, CGPMP en sigle.

La DAF met en œuvre les modalités et règles transversales de gestion financière des programmes de l'institution ou du ministère, conformément à la charte de gestion. Elle exerce les fonctions de conseil, d'expertise et d'assistance auprès des responsables des programmes.

À ce titre, elle est chargée :

1. D'assurer la synthèse de l'information budgétaire des programmes;
2. D'élaborer le plan d'engagement budgétaire sectoriel;
3. D'assister le responsable de programme dans l'élaboration du projet du document de programmation des crédits;
4. De veiller à la soutenabilité budgétaire des programmes, à travers l'organisation du contrôle interne budgétaire;
5. De participer aux négociations, conférences et arbitrages budgétaires;
6. D'assister le responsable de programme dans l'élaboration du PAP et du RAP;
7. D'exercer les fonctions de gestion financière en centralisant les dossiers de dépenses à soumettre au responsable de programme;
8. De suivre la réalisation de la programmation financière et proposer, le cas échéant, les mesures nécessaires au respect des plafonds de crédits et des emplois ainsi que les mouvements de crédits entre les programmes de l'institution ou du ministère;
9. D'élaborer le projet de charte de gestion ministérielle ou de l'institution à soumettre à l'ordonnateur.

La DRH, la DEP et les CGPMP appuient les responsables des programmes dans les limites des compétences leur reconnues, en application de la réglementation en vigueur.

Seule une disposition de la loi de finances crée ou supprime un programme.

(ii) Des déclinaisons opérationnelles des programmes

Le programme se décline en unités opérationnelles de programme, UOP en sigle⁷⁵. En effet, les crédits du programme et, le cas échéant, ses autorisations d'emplois sont répartis entre une ou plusieurs unités opérationnelles de programme. Ces dernières constituent le niveau de mise en œuvre du programme.

73. Articles 69 et 70 du Décret n° 22/37 du 29 octobre 2022 portant Gouvernance budgétaire.

74. Articles 103 à 105 du Décret n° 22/37 du 29 octobre 2022 portant Gouvernance budgétaire.

75. Article 72 du Décret n° 22/37 du 29 octobre 2022 portant Gouvernance budgétaire.

L'unité opérationnelle de programme correspond à une structure administrative existante dans l'organigramme d'une institution ou d'un ministère. Cette structure peut être au niveau du Pouvoir central :

1. Un Secrétariat Général, une Direction Générale, une Direction, un Service rattaché ou de mission, le cas échéant, une Division d'une Direction, pour l'Administration centrale ;
2. Une Division Provinciale de l'administration centrale, pour les services publics déconcentrés⁷⁶.

(iii) Du cadre de mesure de la performance⁷⁷

Le Projet Annuel de Performance, PAP en sigle, et le Rapport Annuel de Performance, RAP en sigle, constituent les documents de suivi de la performance. Le PAP accompagne le projet de loi de finances de l'année et le RAP accompagne le projet de loi portant reddition des comptes de l'année.

Le PAP constitue le volet prévisionnel de l'engagement à la performance. Il comprend deux parties, à savoir : la présentation de l'institution ou du ministère et la présentation de chaque programme.

La présentation de l'institution ou du ministère comprend :

1. L'organisation de l'institution ou du ministère ;
2. La présentation de la stratégie de l'institution ou du ministère ;
3. Les objectifs et les indicateurs représentatifs de la politique de l'institution ou du ministère ;
4. L'évolution, par programme, des crédits en Autorisations d'Engagement, en sigle AE, et en Crédits de Paiement, en sigle CP ;
5. Les prévisions des effectifs de l'institution ou du ministère par programme.

La présentation du programme comprend :

1. Le périmètre du programme ;
2. La stratégie du programme ;
3. Les objectifs, les indicateurs de performance et leurs cibles ;
4. La description des principales actions du programme ;
5. Le tableau de l'évolution des crédits commenté ;
6. Le tableau des AE/CP commenté ;
7. Le tableau de l'évolution des effectifs commenté ;
8. La liste des opérateurs concourant à la réalisation du programme ;
9. Les fiches des indicateurs.

Quant au rapport annuel de performance, il décrit les activités conduites au cours du dernier exercice clos et présente les résultats en matière de performance, sur la base du suivi des indicateurs figurant dans le PAP.

Pour chaque programme, le RAP rend compte de :

- L'exécution des engagements physiques pris dans le PAP ;
- L'exécution effective des moyens alloués ;
- La qualité de la gestion des politiques publiques.

Le RAP comprend deux parties, à savoir la présentation générale et les résultats par programme.

La présentation générale reflète le bilan de l'exécution du budget de l'institution ou du ministère en soulignant les faits et les résultats les plus importants. À cet effet, elle décrit, notamment :

1. Les aspects majeurs de l'activité de l'institution ou du ministère pendant l'année ;
2. La réalisation des objectifs et indicateurs représentatifs ;

76. Article 73 du Décret n° 22/37 du 29 octobre 2022 portant Gouvernance budgétaire.

77. Articles 74 à 79 du Décret n° 22/37 du 29 octobre 2022 portant Gouvernance budgétaire.

3. L'exécution des crédits ;
4. L'exécution des autorisations d'engagement pour les deux dernières années ;
5. L'évolution des effectifs et des emplois.

Les résultats par programme comprennent :

1. Le bilan stratégique du programme ;
2. L'évolution des indicateurs de performance ;
3. Les actions réalisées du programme ;
4. La situation de l'exécution financière ;
5. La situation de l'exécution des autorisations d'engagement des grands projets d'investissement ;
6. La situation de l'exécution des prévisions de l'effectif du programme ;
7. La situation de l'exécution des activités des opérateurs.

Les RAP élaborés par les institutions et ministères sont transmis au ministre ayant les finances dans ses attributions pour consolidation. Le RAP consolidé accompagne le projet de loi portant reddition des comptes.

Les institutions et ministères transmettent une copie de leurs RAP au ministre ayant le Budget dans ses attributions en vue d'enrichir les discussions lors des conférences de performance.

Les procédures d'élaboration du PAP et du RAP sont détaillées dans un guide établi conjointement par les ministres du Pouvoir central ayant le Budget et les Finances dans leurs attributions.

Le programme constitue donc le cadre de la gestion opérationnelle des politiques conduites par l'État. La plupart des programmes correspondent à des politiques publiques identifiées.

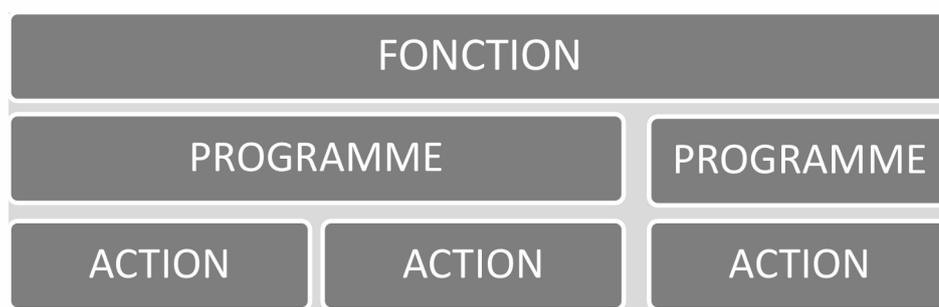
Toutefois, certains programmes regroupent des moyens de pilotage, de soutien ou la rémunération de personnels polyvalents qui contribuent à la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques.

1.3. L'Action

Une action est une composante d'un programme créée pour la prestation de services et d'activités subordonnés. Elle précise la destination de la dépense.

En conséquence, les crédits des Actions sont regroupés par programme et les Programmes sont regroupés par Fonction.

(i) Présentation Diagramme : Fonctions, Programme et Actions



- ❖ **Fonction** : un ensemble des programmes qui concourent à la réalisation d'une politique publique définie. Elle peut être ministérielle ou interministérielle ;
- ❖ **Programme** : un ensemble cohérent d'actions qui regroupe les crédits destinés à un même ministère ou institution et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation au moyen d'indicateurs de performance ;
- ❖ **Action** : une composante d'un programme créée pour la prestation de services et d'activités subordonnés. Elle précise la destination de la dépense.

(ii) Illustration de la présentation des crédits par programmes et par grande nature des dépenses ou titres

Admettons que le Programme du Gouvernement, approuvé par l'Assemblée Nationale, découlant du Plan National Stratégique de Développement « PNSD » fixe, entre autres objectifs : « le renforcement des capacités et la rationalisation de la politique nationale en matière d'enseignement fondamental et d'alphabétisation ».

i. Objectifs : Optimiser la politique nationale en matière d'enseignement fondamental et d'alphabétisation.

- Promouvoir un système d'éducation pour tous ;
- Améliorer la qualité de l'éducation ;
- Adapter le système de l'éducation de base aux réalités économiques, sociales et culturelles de notre pays.

ii. Fonction : 09. Enseignement : 1 000 000 000 000,00 CDF dont 410 078 454 137,00 CDF inscrits au budget pour l'enseignement primaire, secondaire général et technique.

iii. Sous-fonctions :

- Administration générale : 27 102 284 733,00 CDF ;
- Enseignement primaire : 196 035 630 000,00 CDF ;
- Enseignement secondaire général : 128 731 454 000,00 CDF ;
- Enseignement et Technique : 58 209 085 404,00 CDF.

iv. Programmes : on peut créer quatre programmes groupés dans ce ministère :

- Administration générale ;
- Développement de l'Enseignement primaire ;
- Développement de l'Enseignement secondaire général ;
- Développement de l'Enseignement Technique.

v. Grande nature des dépenses : 410 078 454 137,00 CDF :

- Dépenses de personnel : 322 746 161 817,00 CDF ;
- Dépenses de fonctionnement : 82 003 000 000,00 CDF ;
- Dépenses d'investissement : 5 329 292 320,00 CDF.

vi. Présentation des crédits par programmes et par grande nature des dépenses ou titres (en CDF)

| Programmes | Dépenses de personnel (Titre III) | Dépenses de Biens et matériels (Titres IV) | Dépenses d'Investissement (VIII) | Total |
|---|-----------------------------------|--|----------------------------------|---------------------------|
| 1) Administration Générale | 24 256 105 623,00 | 2 699 250 000,00 | 146 929 110,00 | 27 102 284 733,00 |
| 2) Développement de l'Enseignement primaire | 152 000 000 000,00 | 41 555 630 000,00 | 2 480 000 000,00 | 196 035 630 000,00 |
| 3) Développement de l'Enseignement secondaire général | 102 000 974 000,00 | 25 348 120 000,00 | 1 382 360 000,00 | 128 731 454 000,00 |
| 4) Développement de l'Enseignement Technique et professionnel | 44 489 082 194,00 | 12 400 000 000,00 | 1 320 003 210,00 | 58 209 085 404,00 |
| TOTAL | 322 746 161 817,00 | 82 003 000 000,00 | 5 329 292 320,00 | 410 078 454 137,00 |

Il est recommandé que le basculement d'un budget de moyens vers un budget de programme ne conduise pas à la formulation de programmes aux contours flous. Les programmes contribuent à la mise en œuvre de la stratégie ministérielle et nécessitent l'identification de responsabilités de gestion claires, en cohérence avec l'organisation administrative ministérielle.

(iii) Tableau illustratif de passage entre programmes et structure administrative

| Programmes | Structure administrative |
|-----------------------------|--|
| Programme d'administration1 | Secrétariat Général, Cabinet, Direction de Service Généraux, du Personnel et Finances, Direction des Études et Planification, etc. |
| Programme opérationnel 2 | Direction 1A, Direction 1B, Service 1C, Division Provinciale 1D, etc. |
| Programme opérationnel 3 | Direction 2A, Direction 2B, Service 2C, Division Provinciale 2D, etc. |
| Programme opérationnel 4 | Direction 3A, Direction 3B, Service 3C, Division Provinciale 3D, etc. |

En fonction du périmètre du Programme 2, par exemple, le passage entre ce programme et la structure administrative offre les modalités suivantes :

- 1) Passage entre le Programme 2 et la Direction 1A;
- 2) Passage entre le Programme 2 et les deux Directions 1A et 1B;
- 3) Passage entre le Programme 2 et les deux Directions 1A et 1B ainsi que le service 1C;
- 4) Passage entre le Programme 2 et les deux Directions 1A et 1B, le service 1C et la Division provinciale 1D;
- 5) etc.

L'unité opérationnelle de programme 2 peut correspondre à une structure administrative existante dans l'organigramme institutionnel ou ministériel qui peut être au niveau du pouvoir central pour l'Administration centrale :

1. La Direction 1A, le Service 1C, la Division de la Direction 1A;
La Division Provinciale 1D pour les services publics déconcentrés.

(iv) **FIGURE 1.** Procédure d'élaboration du Budget programme (cas de l'Enseignement fondamental en RDC)

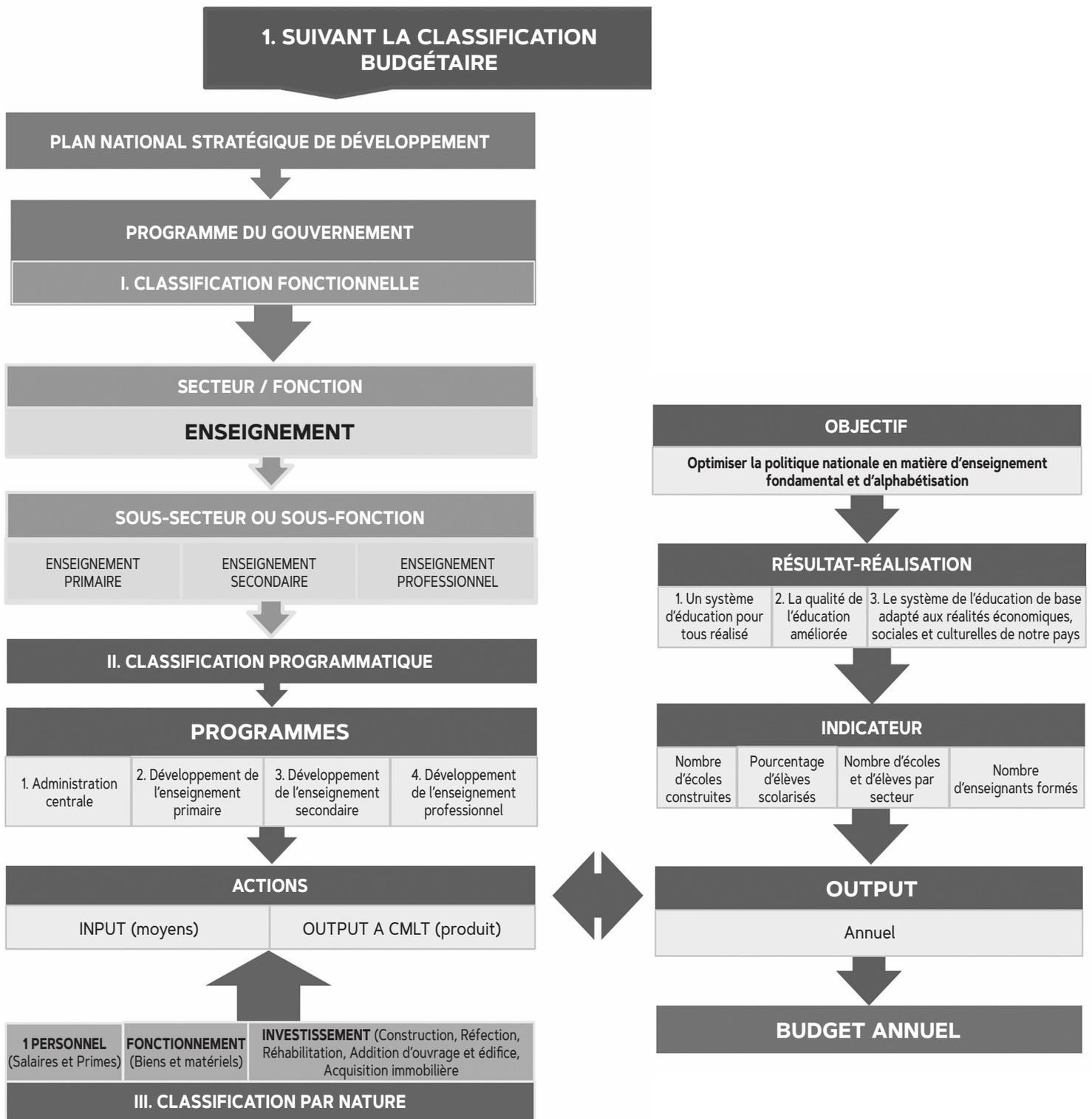
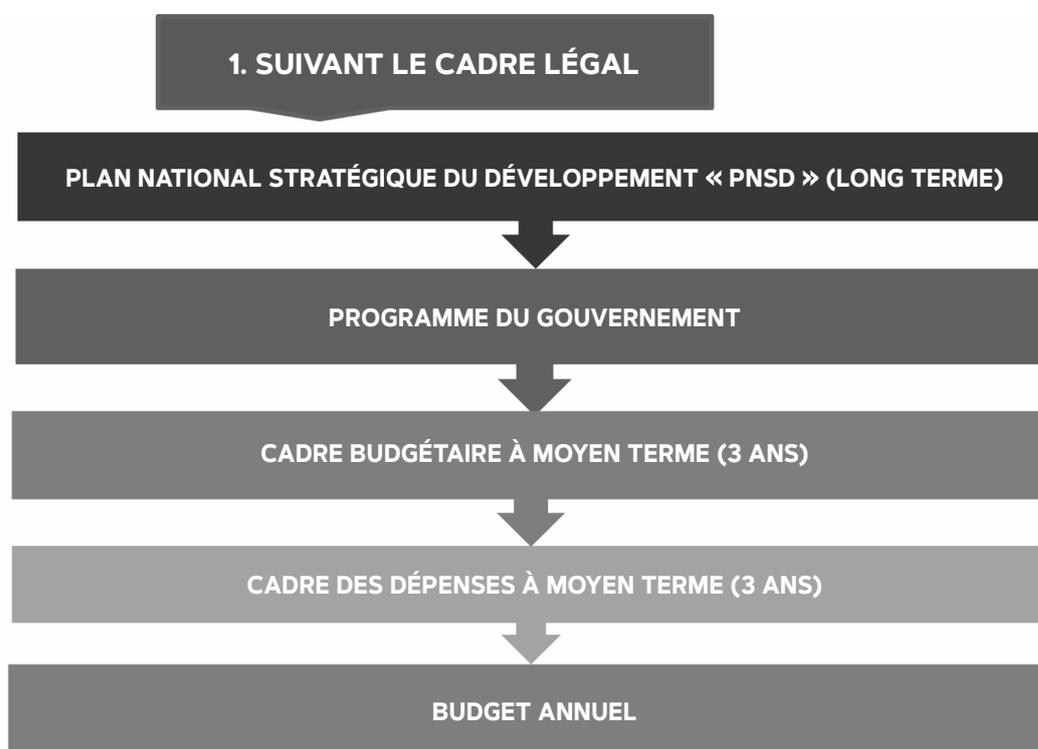


FIGURE 2. La procédure décrite ci-dessous illustre clairement l'élaboration d'un budget programme en partant du Programme du Gouvernement



La procédure ci-dessus tient compte du CBMT et du CDMT repris dans la Loi relative aux Finances Publiques⁷⁸.

(v) Quelques principes pour élaborer le budget de programmes

i. Désigner un responsable de programme et lui attribuer toutes les prérogatives qui lui permettront de piloter sans difficulté le programme

• **Principe général**

Lorsque le programme concerne une direction, le Directeur-Chef de Service devient le responsable de programme, et lorsqu'il concerne plusieurs directions, c'est l'autorité administrative qui a autorité sur ces différentes directions qui le devient, c'est-à-dire le Secrétaire Général ou le Directeur Général.

Pour le cas où de nombreuses directions générales contribuent à un même programme opérationnel, le secrétaire général devient « naturellement » le responsable de programme.

Concernant le programme d'administration générale et de pilotage qui regroupe le cabinet du ministre et les services qui sont rattachés directement à ce dernier, d'une part, et le secrétariat général du ministère et ses services rattachés, d'autre part, il revient au ministre de choisir lequel entre le Secrétaire Général et le Directeur de Cabinet sera le responsable du programme. Il peut aussi choisir une autre personne à qui il attribue une autorité suffisante pour piloter ce programme. Cependant, dans la plupart des cas, c'est le Secrétaire Général qui est le responsable de programme. Ce choix n'enlève en rien le pouvoir du Directeur de cabinet. Peut-être ce choix peut-il être justifié par une volonté de « dépolitiser » la fonction budgétaire.

78. Articles 5, 13, 76, 79 et 178 de la Loi relative aux Finances Publiques.

- **Cas de la RDC**

Le Règlement Général de la Comptabilité Publique précise qu'en République Démocratique du Congo, les chefs d'institutions, les ministres, les responsables des organes locaux, les échevins et les responsables des budgets annexes exercent leurs attributions par le moyen d'ordonnateurs délégués au niveau des administrations centrales, provinciales et locales et d'ordonnateurs secondaires au niveau des services déconcentrés du pouvoir central. Cette délégation de pouvoir s'inscrit dans le cadre de la gestion des programmes budgétaires dont la responsabilité politique incombe à l'ordonnateur et la responsabilité technique aux responsables des programmes. Les ordonnateurs, ordonnateurs délégués et ordonnateurs secondaires peuvent également être suppléés en cas d'absence ou d'empêchement⁷⁹.

Ainsi, en RDC, le responsable de programme est choisi parmi les responsables qualifiés des structures organiques existantes. Lorsque le périmètre d'un programme correspond à celui d'une Direction Générale, d'une Direction ou d'un Service, son responsable est, d'office, le Directeur Général, le Directeur ou le responsable concerné. Si le périmètre du programme couvre plusieurs directions générales, directions ou services, la désignation du responsable de programme s'effectue en tenant compte de la direction générale, la direction ou le service dont le poids est prépondérant dans l'atteinte des objectifs du programme⁸⁰.

Pour le programme « Administration générale » prévu à l'article 43 de la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, dans chaque ministère, le Secrétaire Général de l'administration publique est désigné responsable de programme.

Pour la Présidence de la République et les services du Premier ministre, le Directeur de Cabinet est, d'office, responsable du programme « Administration générale ».

ii. Définir les rôles respectifs des responsables de programme et des fonctions support

Le responsable de programme reste la personne clef pour la mise en œuvre du programme. C'est lui qui prépare le budget de son programme avec les acteurs des services relais opérationnels. Il est également le principal responsable de sa mise en œuvre opérationnelle. Quant aux Responsables des fonctions supports, ils doivent contribuer par leur expertise et leurs conseils en appuyant les responsables de programme de leur ministère dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes. Les Responsables des fonctions supports coordonneront les demandes des responsables des programmes et les ajusteront si c'est nécessaire pour assurer une cohérence avec l'enveloppe sectorielle et les priorités arrêtées par le gouvernement mises en exergue par le ministre.

En RDC, dans chaque institution ou ministère, la gestion du programme est assurée par les acteurs de pilotage et de mise en œuvre avec des rôles bien déterminés. Les acteurs de pilotage sont l'Ordonnateur de Dépenses et le Responsable de Programme, RProg en sigle. Les acteurs de mise en œuvre sont le Responsable de l'Unité Opérationnelle du Programme, RUOP en sigle, et l'Opérateur de l'État⁸¹.

Quant aux services d'appui et de conseil aux programmes, ils sont, notamment⁸²

1. La Direction Administrative et Financière, DAF en sigle ;
2. La Direction des Ressources Humaines, DRH en sigle ;
3. La Direction d'Études et Planification, DEP en sigle ;
4. La Cellule de Gestion des Projets et des Marchés Publics, CGPMP en sigle.

79. Article 12 du Décret n° 13/050 du 6 novembre 2013 portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) (J.O.RDC., 15 décembre 2013, n° 24, col. 7).

80. Articles 96 et 97 du Décret n° 22/37 du 29 octobre 2022 portant Gouvernance budgétaire.

81. Article 85 du Décret n° 22/37 du 29 octobre 2022 portant Gouvernance budgétaire.

82. Article 103 du Décret n° 22/37 du 29 octobre 2022 portant Gouvernance budgétaire.

La DAF met en œuvre les modalités et règles transversales de gestion financière des programmes de l'institution ou du ministère, conformément à la charte de gestion. Elle exerce les fonctions de conseil, d'expertise et d'assistance auprès des responsables des programmes.

La DRH, la DEP et les CGPMP appuient les responsables des programmes dans les limites des compétences leur reconnues, en application de la réglementation en vigueur.

iii. Contractualiser les relations entre le responsable de programme et les différents acteurs de services relais opérationnels, quel que soit le niveau où ces derniers se trouvent

Étant donné que les acteurs des services relais peuvent se trouver dans des services centraux et/ou des services déconcentrés et que l'approche budgétaire basée sur les programmes vise à substituer une logique de résultats à une logique de moyens dans l'élaboration et la mise en œuvre des choix budgétaires, il faut une nouvelle répartition des rôles entre les acteurs et une grande liberté des gestionnaires dans l'utilisation des crédits et des emplois mis à leur disposition.

En contrepartie, les gestionnaires (le responsable de programme et les différents acteurs de services relais opérationnels) s'engagent à réaliser des objectifs fixés au préalable avec leur accord, mesurés par des indicateurs chiffrés, pour permettre d'évaluer les réalisations et rendre compte des résultats obtenus au regard des moyens utilisés. D'où **l'existence des contrats** qui doivent être négociés et définissent les obligations réciproques des parties prenantes.

En RDC, il n'est pas clairement dit que le Responsable de programme est le garant de l'exécution du programme conformément aux objectifs fixés par l'ordonnateur ainsi que le responsable de la mise en œuvre des objectifs opérationnels du programme et de leur réalisation. Il en est de même en ce qui concerne l'engagement du Responsable de l'unité opérationnelle sur des objectifs opérationnels à atteindre. Seul l'opérateur de l'État signe un contrat d'objectifs et performance avec le responsable de programme dans le cadre de la mise en œuvre du programme auquel il participe ou qu'il met en œuvre totalement. Ce contrat est assorti d'un dispositif de suivi des objectifs et des résultats.

iv. Viser les objectifs des nouvelles règles de gestion des crédits pour mieux responsabiliser les gestionnaires

Les nouvelles règles en matière de gestion des crédits viseront deux objectifs majeurs :

- Améliorer l'efficacité de la dépense en mettant en relief les objectifs des programmes publics ; et
- Responsabiliser les gestionnaires des ministères par notamment la production du projet annuel de performance et du rapport annuel de performance.

Le projet annuel de performance et le rapport annuel de performance consacrent la responsabilisation des gestionnaires et le nouveau mode de contrôle *a posteriori* basé sur la performance. Dans ce contexte, les marges de manœuvre des gestionnaires deviennent très larges, car au sein des programmes, ils ont la liberté de redéployer les crédits entre les différents « titres » même si cette liberté est soumise à l'asymétrie. En effet, la fongibilité des crédits est la faculté pour le gestionnaire de définir la destination et la nature des dépenses lors de l'exécution du programme pour en optimiser la mise en œuvre. Elle est asymétrique en ce qui concerne les crédits du personnel qui peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses, à savoir le fonctionnement, l'intervention et l'investissement, tandis que l'inverse est interdit.

Avec la gestion axée sur le résultat, les projets annuels de performance (PAP) sont des annexes obligatoires au projet de loi de finances, d'édit ou de décision budgétaire établis pour chaque programme. Ils présentent la stratégie, les objectifs et les indicateurs de performance de chacun des programmes ainsi que des précisions sur les méthodes de renseignement des différents indicateurs. Ils précisent également les coûts des actions et des projets ainsi que le plafond d'autorisation des emplois

rémunérés par le Pouvoir central des programmes auxquels ils se réfèrent. Quant aux rapports annuels de performance (RAP) qui sont annexés au projet de loi portant reddition des comptes, ils permettent d'apprécier la performance de la politique ministérielle couverte, en évaluant l'atteinte des objectifs initialement fixés dans les projets annuels de performance. Afin de permettre les comparaisons, les formats retenus pour les PAP et les RAP doivent être similaires.

v. Évaluer soigneusement les risques de conflits possibles entre les gestionnaires de programme et les responsables administratifs ainsi que les risques de bureaucratisation

Le budget de programme introduit une chaîne hiérarchique qui nécessite une meilleure coordination sans laquelle les objectifs escomptés ne seraient atteints. Ainsi serait-il nécessaire de trouver un arrangement optimal afin de donner à chacun de ces trois pôles les moyens d'accomplir sa propre mission en évaluant soigneusement :

- L'organisation de la gestion du budget de programme assurée par le Responsable de programme et relais opérationnels ;
- L'organisation de la gestion administrative placée sous l'autorité du Directeur-Chef de Services ;
- L'organisation de la gestion budgétaire effectuée par l'Ordonnateur.

En République Démocratique du Congo, la Constitution⁸³ stipule qu'avant d'entrer en fonction, le Premier ministre présente à l'Assemblée nationale le programme du Gouvernement. Lorsque ce programme est approuvé à la majorité absolue des membres qui composent l'Assemblée nationale, celle-ci investit le Gouvernement. Ainsi, conformément à l'article 93 de la même Constitution, les ministres, chacun en ce qui le concerne, appliquent le programme Gouvernemental dans leur ministère, sous la direction et la coordination du Premier ministre.

Ainsi, l'Ordonnateur de dépenses, qui est un ministre ou un responsable d'institution, a l'obligation d'organiser la gouvernance budgétaire en veillant à ce que :

- La gestion du programme soit assurée par les acteurs de pilotage et de mise en œuvre ;
- Les acteurs de pilotage soient lui-même et le Responsable de Programme ;
- Les acteurs de mise en œuvre soient le Responsable de l'Unité Opérationnelle du Programme et l'Opérateur de l'État.

La Loi de finances, l'édit ou la décision budgétaire de l'année, qui comprend notamment le Budget, n'est pas une enveloppe qui est mise globalement à la disposition d'un Gouvernement. Le Budget est évalué en programmes, chaque programme est constitué d'un ensemble d'actions stratégiquement soutenues par des objectifs précis et des résultats attendus plutôt que par des moyens.

Le vote de crédits de dépenses signifie l'autorisation qui approuve les grandes lignes de la politique du Gouvernement et attribue des enveloppes générales correspondantes, réparties selon le cas entre les fonctions et programmes à exécuter par secteur.

Une meilleure coordination de la chaîne hiérarchique, introduite par le budget de programme, permet d'optimiser la réalisation des objectifs escomptés.

Paragraphe 3. Caractère indicatif de la présentation des crédits par subdivision de la nomenclature budgétaire dans le cadre d'un budget programme

En effet, dans le cadre d'un budget programme, la présentation des crédits par subdivision de la nomenclature budgétaire, chapitre, article et littera est indicative.

83. Article 90 de la Constitution.

La nomenclature budgétaire est le mode de classement des crédits budgétaires par titre, fonction, section, chapitre, article et littera. Le classement des crédits dans ces différents éléments peut suivre différents critères : un classement par destination ou fonction distingue la fonction, la sous-fonction, les programmes, les actions, les activités ; et un classement par nature des dépenses distingue les dettes publiques en capital, les frais financiers, les dépenses du personnel, les biens et matériels, etc.).

Dans le cadre d'un budget programme, la présentation des crédits par subdivision de la nomenclature budgétaire, chapitre, article et littera est indicative, c'est-à-dire que cette subdivision peut être considérée comme un référentiel pouvant être appliqué avec souplesse.

C'est ainsi que la Loi relative aux Finances Publiques stipule que : « *Les charges budgétaires sont classées par programme, administration, nature économique telles que définies par la nomenclature en vigueur ou suivant toute autre classification présentant un intérêt pour leur analyse, suivi et évaluation*⁸⁴. »

Paragraphe 4. Structure légale des tableaux des recettes et des dépenses

Suivant la Loi relative aux Finances Publiques⁸⁵ :

- Les ressources et les charges budgétaires sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses ;
- Les ressources budgétaires sont regroupées sous un même titre. Elles comprennent des ressources internes et des ressources extérieures. Les ressources internes sont composées de recettes courantes, de recettes en capital et de recettes exceptionnelles ;
- Les charges budgétaires sont classées par programme, administration, nature économique telles que définies par la nomenclature en vigueur ou suivant toute autre classification présentant un intérêt pour leur analyse, suivi et évaluation. Elles comprennent les dépenses courantes, les dépenses en capital ainsi que les prêts et avances ;
- Les budgets annexes sont présentés en deux sections. La section des opérations courantes et celle des opérations en capital. La section des opérations courantes retrace les recettes et les dépenses d'exploitation et celle des opérations en capital retrace les dépenses d'investissement et les ressources affectées à ces dépenses ;
- Les comptes spéciaux sont constitués des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers. Ils ne peuvent être ouverts que par une loi de finances. L'affectation d'une recette à un compte spécial ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances ;
- Les ressources et les charges de trésorerie résultent des opérations suivantes : le mouvement des disponibilités, selon le cas, du Pouvoir central, des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées, l'émission, la conversion et le remboursement des emprunts à court terme et effectués dans le cadre des autorisations données par la loi de finances, l'édit ou la décision budgétaire.

Le budget du Pouvoir central comprend le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

Le budget des Provinces et le budget des Entités Territoriales Décentralisées comprennent le budget général et les budgets annexes⁸⁶.

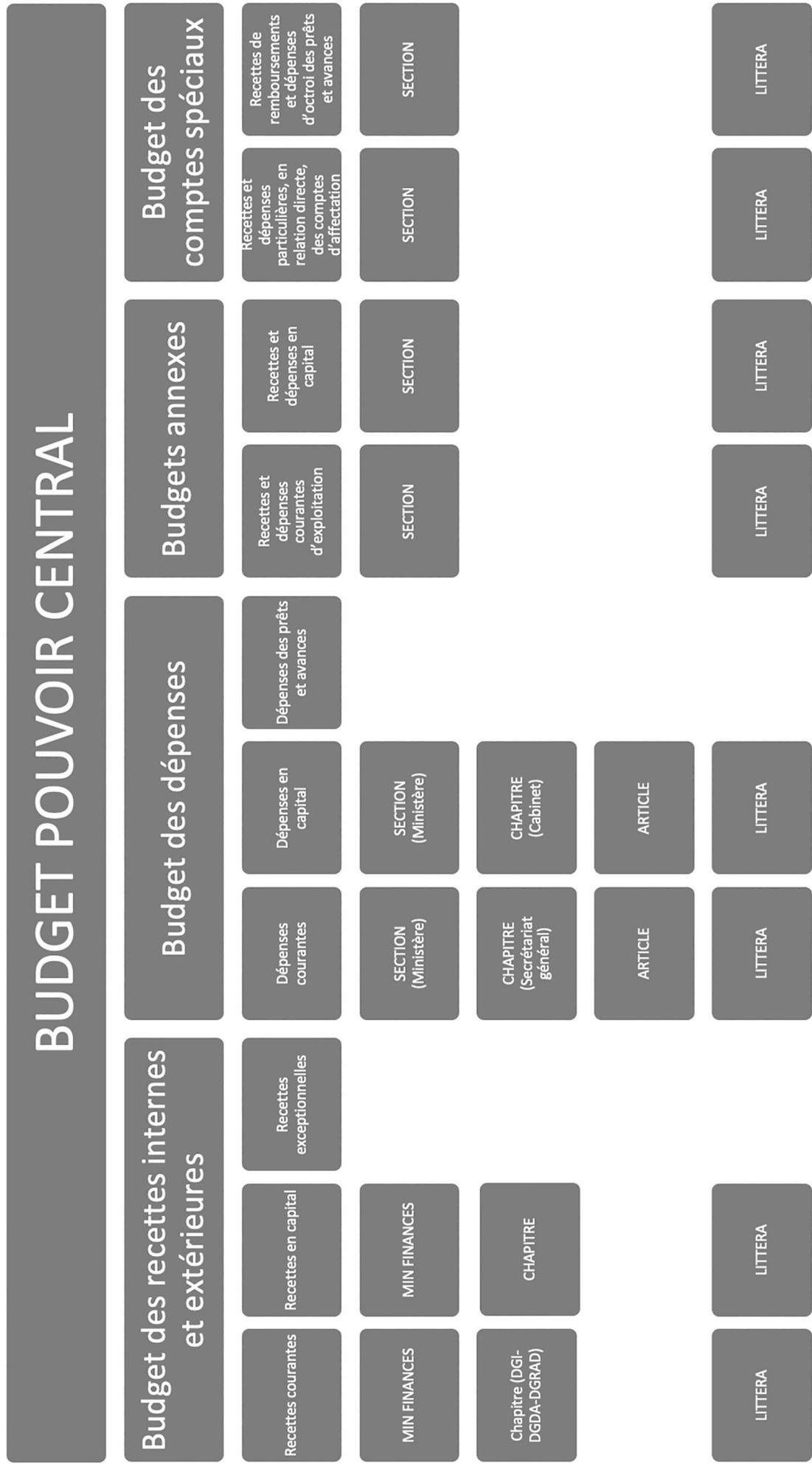
Ainsi, la structure légale des tableaux des recettes et des dépenses se présente comme suit :

84. Article 36 de la Loi relative aux Finances Publiques.

85. Articles 33, 34, 36, 57, 60, 74, 146, 147, 150, 170 et 172 de la Loi relative aux Finances Publiques.

86. Article 2 du Décret n° 13/050 portant règlement général sur la comptabilité publique du 6 novembre 2013, J.O. RDC du 15 décembre 2013, n° 24, col. 7.

FIGURE 3. Présentation de la structure légale des tableaux des recettes et des dépenses



Section II. Aménagements

Paragraphe 1. Crédits évaluatifs et provisionnels

Certains crédits sont, de par leur nature particulière, imprécis. La Loi relative aux Finances Publiques en prévoit deux types : les crédits évaluatifs et provisionnels.

- i. Les crédits à caractère évaluatif : ils sont destinés à faire face à des dépenses dont le montant ne peut pas être connu exactement au moment où le Parlement adopte la Loi de finances ou l'organe délibérant vote l'édit ou la décision budgétaire. Ces crédits sont utilisés pour faire face aux dépenses de la dette du Pouvoir central ou des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées⁸⁷ ;
- ii. Les crédits à caractère provisionnel : ils sont destinés à faire face à des dépenses accidentelles et imprévisibles concernant notamment les faits de guerre et les catastrophes naturelles⁸⁸.

Paragraphe 2. Frais secrets de recherche

Cette rubrique finance toutes les actions de recherche, d'investigation et autres filatures menées par les services civils et militaires. Ces frais ne sont soumis à aucune affectation particulière et sont soustraits à toutes les règles de la procédure budgétaire et de la comptabilité publique. Ils servent aux ministres pour le recrutement de personnel supplémentaire dans les cabinets ou pour les services de renseignement.

En France, ils sont appelés « fonds spéciaux » et servent aujourd'hui à des crédits consacrés seulement au financement de diverses actions secrètes liées à la sécurité extérieure et intérieure de l'État. En République Démocratique du Congo, les frais secrets répondent au besoin essentiel du pouvoir exécutif d'avoir rapidement des ressources financières en vue de protéger l'État en finançant des opérations illégales tant en territoire étranger qu'à l'intérieur du pays. Les crédits des frais secrets sont alloués aux ministres de l'Intérieur, de la Défense, des Affaires Étrangères, des Finances, des Relations avec le Parlement et des transports et voies de communication ; justifiés par l'adage suivant : « L'art de gouverner, c'est l'art de prévoir et prévenir sans secousse ni effort. » Les frais secrets, en RDC, ne sont pas clairement tributaires de la loi relative aux finances publiques.

Paragraphe 3. Transferts de crédits

Ces transferts sont prévus par la Loi relative aux Finances Publiques⁸⁹. Cette opération consiste à prélever les **crédits d'un programme** pour accroître le montant **d'un autre programme**, tout en **respectant la nature de la dépense** prévue selon le cas par la Loi de finances, l'édit ou la décision budgétaire. **Ils s'opèrent entre les programmes des différents ministères ou des différentes institutions tant au niveau central que provincial ou local.**

Ces transferts font l'objet des propositions d'ouverture de crédits dans le projet de Loi de finances, d'édit ou décision budgétaire rectificatifs. La condition est que ces transferts ne doivent pas aboutir à la création d'un nouveau programme budgétaire non prévu selon le cas par la Loi de finances, l'édit ou la décision budgétaire⁹⁰.

87. Articles 39 et 152 de la Loi relative aux Finances Publiques.

88. Articles 40 et 153 de la Loi relative aux Finances Publiques.

89. Articles 46, 48, 49, 159, 161 et 162 de la Loi relative aux Finances Publiques.

90. Articles 50 et 163 de la Loi relative aux Finances Publiques.

Paragraphe 4. Virements de crédits

Ils sont également prévus par la Loi relative aux Finances Publiques⁹¹. Ils consistent à prélever **les crédits sur un titre** d'un programme pour accroître le montant d'un **autre titre** ayant une spécialisation différente **dans le même programme**. Ces virements sont autorisés dans des conditions strictes :

- Le virement est opéré par arrêté du ministre du Budget ;
- Il concerne les titres d'un même programme ;
- Il ne peut intervenir qu'à l'intérieur du même programme d'un budget d'un ministère.

Paragraphe 5. Transferts et interventions

Ce sont des fonds mis à la disposition de services dont la destination des crédits n'est pas fixée ou connue avec précision. Ces crédits sont regroupés à l'intérieur du titre VI, figurant au Budget général⁹².

Section III. Innovations

La Loi relative aux Finances Publiques a apporté les changements ou innovations ci-après :

Paragraphe 1. Une répartition différente des crédits

Les crédits sont répartis par programme. Les programmes peuvent être regroupés par fonction. La spécialité et les détails de ces crédits doivent être conformes à la nomenclature budgétaire des dépenses en vigueur. Le programme est un ensemble cohérent d'actions qui regroupe les crédits destinés à un même ministère. Les crédits sont attribués pour un programme précis et un contrôle sera exercé pour savoir si ce programme a bel et bien été réalisé, le mot d'ordre étant de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats⁹³. La Loi relative aux Finances Publiques a également institué la **fongibilité des crédits** ou la faculté pour le gestionnaire de définir la destination et la nature des dépenses lors de l'exécution du programme pour en optimiser la mise en œuvre. La fongibilité est asymétrique en ce qui concerne les crédits du personnel qui peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses, à savoir le fonctionnement, l'intervention et l'investissement, tandis que l'inverse est interdit. Les crédits ouverts au sein d'un programme sont fongibles à l'intérieur du titre et de la source de financement.

Paragraphe 2. Une lecture ajustée des dérogations au principe de spécialité budgétaire

Les dispositions sur les virements de crédits sont assouplies. Ceux-ci sont opérés par arrêté du ministre du Budget et non par le Parlement ou par ordonnance-loi du président de la République en cas d'urgence. L'utilisation des transferts de crédits est plus encadrée.

En définitive, le principe de spécialité, l'une des innovations de la Loi relative aux Finances Publiques, c'est le regroupement des crédits par programme destiné à mettre en œuvre une action ou

91. Articles 46, 47, 159 et 160 de la Loi relative aux Finances Publiques.

92. Articles 37 et 150 de la Loi relative aux Finances Publiques.

93. Articles 36, 43, 149 et 150 de la Loi relative aux Finances Publiques.

un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère ou institution et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction des finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation au moyen d'indicateurs de performance. Les **aménagement**s à ce principe prennent, en cours d'exercice, la forme des transferts de crédits et des virements de crédits. Avec l'approche programmatique, il y a instauration de la fongibilité des crédits ouverts au sein d'un programme. Cette dernière est la faculté pour le gestionnaire de définir la destination et la nature des dépenses lors de l'exécution du programme pour en optimiser la mise en œuvre. Toutefois, elle est asymétrique en ce qui concerne les crédits du personnel. Les **dérogations** au principe de spécialité concernent les crédits évaluatifs et les crédits provisionnels ainsi que les frais secrets de recherche.