

APPORT DE LA LOI N°11/011 DU 13 JUILLET 2011 RELATIVE AUX FINANCES PUBLIQUES (LOFIP) SUR LE BUDGET DE L'ETAT EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

CONTRIBUTION OF LAW N° 11/011 OF JULY 13, 2011 RELATING TO PUBLIC FINANCES (LOFIP) ON THE STATE BUDGET IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO

Guy-Sylvain MUKENGE KATUMBA*

Enseignant Chercheur, Département de Gestion des Entreprises, Institut Supérieur Pédagogique de la Gombe (ISP/GOMBE), +243 810408252

*Corresponding Author : -

Email : - guysylvainkatumba1@gmail.com

Résumé

Les finances publiques de la République Démocratique du Congo sont régies par la Loi N°11 /011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques « LOFIP en sigle). Qui est le fruit de la réforme des Finances Publiques entreprise par le pays en raison de nombreuses faiblesses de gestion dans ce domaine, cette loi enterre 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. Cet article a pour objectif de faire une démonstration sur les nouveautés de la Loi N°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques sur le budget de l'Etat. Pour y parvenir, nous avons utilisé la méthode comparative nous a permis de jeter un regard comparatif sur l'ancienne loi qui régissait le budget de l'Etat par le passé et la nouvelle loi relative aux finances publiques.

Quant à la méthode analytique, elle a été utilisée pour analyser de fond à comble, l'apport de l'actuelle loi relative aux finances publiques sur le budget de l'Etat.

La technique documentaire a consisté à étudier et analyser les différents documents ouvrages, textes légaux et réglementaires ayant rapport direct avec notre étude.

Mots Clés : *finances ; publiques ; reforme ; gestion ; RDC.*

Abstract

The public finances of the Democratic Republic of Congo are governed by Law No. 11 / 011 of July 13, 2011 relating to Public Finances "LOFIP in acronym). Which is the result of the Public Finance reform undertaken by the country due to numerous management weaknesses in this area, this law buries Financial Law No. 83-003 of February 23, 1983, as amended and supplemented by Ordinance - Law No. 87-004 of January 10, 1987. This article aims to demonstrate the novelties of Law No. 11/011 of July 13, 2011 relating to Public Finances on the State budget. To achieve this, we used the comparative method that allowed us to take a comparative look at the old law that governed the state budget in the past and the new law on public finance.

As for the analytical method, it was used to analyze thoroughly, the contribution of the current law on public finances on the state budget.

The documentary technique consisted in studying and analyzing the various documents, works, legal and regulatory texts directly related to our study.

Key Words: *finances; public; reform ; management; DRC.*

INTRODUCTION

La bonne gestion des finances publiques est capitale pour le présent et l'avenir de la République Démocratique du Congo, qui depuis de longues années est en crise de légitimité nourrie par des conflits armés. Ces conflits ont entamé le monopole de la coercition de l'Etat, freiné le développement du pays et réduit ses capacités de gouvernance. Face à cet héritage et aux besoins des populations, le Gouvernement de la République a adopté une stratégie de développement qui s'appuie sur cinq piliers, à savoir : (1) promouvoir la bonne gouvernance et considérer la paix par le renforcement des institutions ; (2) consolider la stabilité macroéconomique et la croissance ; (3) améliorer l'accès aux services sociaux et réduire la vulnérabilité ; (4) combattre le VIH/SIDA et (5) appuyer la dynamique communautaire.

Déterminé à accélérer les réformes économiques et sociales, le gouvernement a estimé nécessaire d'entamer la réforme des finances publiques qui s'inscrit dans la stratégie de développement d'ensemble du pays. Les réformes de finances publiques sont multidimensionnelles. Elles impliquent un grand nombre d'institutions publiques et acteurs de la vie économique et sociale.

Dans l'objectif de garantir la régularité, la discipline et le succès aux actes posés par ses acteurs dédiés, la gestion des Finances Publiques est toujours encadrée par une loi spécifique à l'exemple de la LOLF (Loi Organique des Lois des Finances) pour la France ou la Directive N°01/11 du 19 décembre 2011 relative aux lois des Finances au sein de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC).

En République Démocratique du Congo, les Finances Publiques sont régies par la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques. Fruit de la réforme des Finances Publiques entreprise par notre pays en raison de nombreuses faiblesses de gestion dans ce domaine, cette loi enterre 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.

En menant cette étude, notre problématique tourne autour de la question à savoir : quelles sont les nouveautés introduites par la loi relative aux finances publiques, mieux, quel est son apport sur le budget de l'Etat ?

Pour répondre à cette question, nous avons utilisé la méthode comparative et analytique.

La méthode comparative nous a permis de jeter un regard comparatif sur l'ancienne loi qui régissait le budget de l'Etat par le passé et la nouvelle loi relative aux finances publiques.

Quant à la méthode analytique, elle a été utilisée pour analyser de fond à comble, l'apport de l'actuelle loi relative aux finances publiques sur le budget de l'Etat.

Ainsi, outre la présente introduction et la conclusion, ce travail est subdivisé en deux points, à savoir :

- Revue de littérature sur la loi organique relative aux finances publiques
- Les nouveautés apportées par de la loi n°11 / 011 du 13 juillet 2011 sur le budget de l'Etat

1. REVUE DE LITTÉRATURE SUR LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX FINANCES PUBLIQUES (LOLF ou LOFIP en RDC)

1.1. Définition

La Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques (LOFIP) en RDC pose des nouvelles modalités et fixes des règles spécifiques relatives à la présentation, d'examen, de vote ou adoption d'exécution et de contrôles sur les finances publiques, à la détermination des responsabilités et des sanctions qui en découlent ainsi qu'aux rapports entre le pouvoir central et des provinces et entre les provinces et les entités territoriales décentralisées (ETD).

Elle est le fruit de la réforme des Finances Publiques entreprise par notre pays en raison de nombreuses faiblesses de gestion dans ce domaine, cette loi enterre 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.

1.2. STRUCTURATION DE LA LOFIP

Outre le mode de présentation et les dispositions transitoires et finales, la LOFIP comprend quatre parties, à savoir :

- Des dispositions générales
- Des dispositions relatives aux lois de finances,
- Des dispositions relatives aux édits et décisions budgétaires
- Des rapports entre le pouvoir central, les provinces et les entités territoriales décentralisées.

1.2.1. Du mode de présentation

La structuration de la LOFIP a été lourdement influencée par les dispositions des articles 3 et 171 de la constitution de la République qui stipulent respectivement ce qui suit en ce qui concerne les provinces et les entités territoriales décentralisées :

- Article 3, alinéa 3 : « Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques »
- Article 171 : « les finances du Pouvoir Central et celles des Provinces sont distinctes »

En effet, après un exposé des motifs présentant l'économie de la loi et des dispositions générales s'imposant à toutes les unités administratives, la LOFIP traite de manière séparée, les dispositions qui régissent les finances du Pouvoir Central et celles se rapportant aux finances des entités territoriales décentralisées.

1.2.2. Des dispositions générales (Art 1 à 16)

Cette partie traite de l'objet et du champ d'application de la LOFIP, des définitions des notions capitales, des principes et politique budgétaires.

❖ **Objet**

Elle fixe les règles générales concernant les finances publiques en RDC

❖ **Champ d'application :**

Elle s'applique aux finances de l'Etat, à savoir les finances du Pouvoir Central, celles des Provinces, ainsi que celles des Entités Territoriales Décentralisées et de leurs organismes auxiliaires.

❖ **Quelques définitions**

- Budget de l'Etat : Document contenant les prévisions des recettes et des dépenses du Pouvoir Central, des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées.

N.B. : Vu la séparation des finances, un tel budget, dit budget consolidé, n'a son sens que du point de vue statistique uniquement.

- Budget du Pouvoir Central : Document contenant les prévisions des recettes et des dépenses du pouvoir central.

- Budget de la Province : Document contenant les prévisions des recettes et des dépenses de la Province.

- Budget de l'Entité Territoriale Décentralisée (ETD) : Document contenant les prévisions des recettes et des dépenses de l'ETD.

- Budget provincial : Document contenant les prévisions des recettes et des dépenses des Entités Territoriales Décentralisées intégrées dans celles de la province.

- Loi de finances : Acte par lequel sont prévues et autorisées par le Parlement, les ressources et les charges du Pouvoir Central pour un exercice budgétaire donné.

- Edit budgétaire : Acte par lequel sont prévues et autorisées par l'Assemblée provinciale, les ressources et les charges de la Province pour un exercice budgétaire donné.

- Décision budgétaire : Acte par lequel sont prévues et autorisées par l'organe délibérant, les ressources et les charges de l'entité territoriale décentralisée pour un exercice budgétaire donné.

❖ **Principes Budgétaires**

Tout budget de l'Etat obéit à des principes tant pour sa présentation que pour son exécution. La LOFIP a retenu six (6) principes pour le budget :

- Annualité

Signification : C'est le principe qui circonscrit budget de l'Etat dans un cadre annuel. Il est élaboré, voté et exécuté pour une année.

« L'exercice budgétaire s'étend sur une année civile allant du 1^{er} janvier au 31 décembre » (art. 5 de la LOFIP)

- Unité

Signification : le principe de l'unité exige que l'ensemble des dépenses et des recettes de l'Etat soit présenté dans un seul document.

Elle tend à offrir à l'organe légiférant, une vision globale et complète des prévisions des dépenses et des recettes lors du vote du budget, de manière à lui permettre un contrôle efficace sur l'exécutif.

« 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 » (art. 6 de la LOFIP).

- Universalité

Signification : L'ensemble des recettes doit servir à payer l'ensemble des dépenses inscrites au budget. Ce principe recommande la non affectation des recettes à des dépenses particulières.

« 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 » (art. 7 de la LOFIP).

- Spécialité

Signification : Ce principe commande la subdivision des dépenses budgétaires en crédits destinés à des fins spécifiquement précisées et interdit l'utilisation des crédits votés à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été accordés.

Chaque crédit (montant de dépense inscrit au budget) sert à couvrir ou à financer une dépense bien déterminée et la seule.

« Les crédits sont spécialisés par grande nature des dépenses ou titres ... » (art. 8 de la LOFIP).

- Légalité des recettes et des dépenses

Signification : Ce principe veut qu'aucune recette ne peut être perçue par l'Etat si elle n'est pas prévue par un texte de loi. De même, aucune dépense ne peut être effectuée si elle n'est pas inscrite dans le budget voté par l'organe légiférant.

« il ne peut être établi d'impôts que par la loi » (art 9, alinéa 1 de la LOFIP)

- Sincérité

Signification : Principe qui interdit à l'Etat de sous-estimer ou de surestimer les ressources et les charges qu'il présente dans le budget. Ce qui recommande des prévisions réalistes et donc crédibles.

« Le budget du pouvoir central, de la province ou de l'entité territoriale et décentralisée présente de façon sincère l'ensemble de leurs ressources et de leurs charges. La sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui en découlent » (article 11, alinéa 1^{er} de la LOFIP).

N.B. : En sus de ces principes retenus dans la LOFIP, l'on peut citer d'autres principes reconnus pour le budget tels les principes suivants :

- Publicité : Ce principe exige que le budget soit publié à l'instar de toutes les lois et ce, par souci de porter l'information budgétaire au public. Même non recensé, ce principe est d'application réelle en RDC.
- Equilibre budgétaire : Ce principe aurait voulu que les recettes et les dépenses soient présentées en équilibre au budget. Vivement encouragé par les anciens financiers, ce principe n'est plus totalement encouragé actuellement.
- Participation citoyenne : ce principe moderne, invite les gouvernants à associer les citoyens aux décisions se rapportant au budget élaboré par l'Etat. De ce fait, on encourage de plus en plus le « budget participatif ».

❖ **Politique budgétaire**

Tout budget se conforme aux grandes orientations données par les autorités politiques car le budget est considéré comme la traduction de la politique des gouvernants. La politique budgétaire est souvent définie au niveau national et s'impose à toutes les unités administratives.

Elle comprend l'ensemble des mesures d'encadrement prises par les pouvoirs publics, relatives aux dépenses et aux recettes de l'Etat.

En RDC, ces mesures d'encadrement sont formulées dans une lettre d'orientation, à l'initiative du Premier Ministre, adoptée en Conseil des Ministres. Ces mesures sont proposées par le Ministre ayant le budget dans ses attributions à travers ce que l'on appelle le CBMT ou cadre budgétaire à moyen terme.

« La politique budgétaire est définie par le Gouvernement Central dans un programme approuvé par l'Assemblée Nationale.

Le programme du Gouvernement est mis en œuvre par le Pouvoir Central, la Province et l'Entité Territoriale Décentralisée » (article 12 de la LOFIP).

1.2.3. Des dispositions relatives aux lois de finances (art 17 à 131)

De manière spécifique, cette partie décrit les règles qui gouvernent ou encadrent la gestion des finances publiques au niveau du Pouvoir Central.

❖ **Catégories ou sortes de loi de finances**

Il existe plusieurs types de loi de finances. Elles sont séquencées dans le temps et ont chacune un objet particulier.

Ont le caractère de loi de finances :

- La loi de finances de l'année : budget initial voté par le Parlement ;
- La ou les lois de finances rectificatives : votées à la suite d'un réaménagement substantiel du budget initial ;
- La loi portant reddition des comptes : votée par le Parlement et justifiant l'exécution du budget par le Gouvernement ;
- La loi portant ouverture des crédits provisoires : votée pour un retard de promulgation et nécessité de fonctionnement des services du Pouvoir Central.

❖ **Quel est le contenu de la loi des finances de l'année ?**

- Contient dans un document unique, appelé budget du pouvoir central, voté par le Parlement, toutes les ressources et toutes les charges prévues pour une année civile ;
- Contient des dispositions relatives à la perception des recettes ;
- Contient les allocations des crédits budgétaires destinés à chaque Ministère ou Institution du Pouvoir Central ;
- Contient le montant global de la dotation de 40 % des recettes à caractère national allouées aux provinces conformément à la constitution.

❖ **Quelles sont les composantes (parties) du budget du pouvoir central ?**

Le budget du pouvoir central comprend :

- Le budget général : retrace les opérations, en recettes et en dépenses, de l'Administration centrale (les institutions et les ministères) ;
- Les budgets annexes : conformément à l'article 56 de la LOFIP, les budgets annexes retracent les *opérations des recettes et des dépenses des certains services du pouvoir central non dotés de la personnalité juridique, s'adonnant à titre principal à une activité de production des biens et /ou de prestation de services donnant lieu à un paiement sous forme de redevances. Aussi leur équilibre est assuré soit par un versement au budget général en cas d'excédant, soit par une subvention en cas de déficit dûment justifié par la situation bilantaire.* Pour le cas de la RDC, ils se rapportent aux recettes et aux dépenses des établissements d'enseignement supérieur et Universitaire (Université de Kinshasa, Institut supérieur de commerce de Kinshasa, etc.) ainsi que des Hôpitaux généraux de référence (Hôpital général de référence de Kinshasa, ex Maman Yemo, etc.);
- Les comptes spéciaux (compte d'affectation et compte de concours financiers) : les comptes spéciaux retracent les *opérations retracent des recettes perçues et pré affectées à l'accomplissement de certaines activités en lien avec lesdites recettes.* Dans le cadre du Budget de l'exercice 2022 en RDC, ils concernent les Comptes d'affectation spéciale ci-après : Fonds National d'Entretien Routier (FONER), Fonds de Promotion de l'Industrie (FPI), Régie des Voies Aériennes (RVA) pour le Go-pass, Fonds de Promotion de l'Education (FPEN), Fonds de Promotion Culturelle (FPC), Fonds de Contrepartie (FC), Office des Petites et Moyennes Entreprises (OPEC), Fonds Forestier National (FFN), Cadastre Minier (CAMI).

❖ **Quelles sont les ressources du Pouvoir Central ?**

- Ressources internes : constituées des recettes recouvrées par la DGI, la DGRAD et la DGDA
- Ressources extérieures ; constituées :
 - Des emprunts extérieurs
 - Des dons et legs extérieurs

❖ **Que comprennent les charges budgétaires du pouvoir central ?**

Elles comprennent les dépenses courantes, les dépenses en capital ainsi que les prêts et avances.

- Dépenses courantes : pour fonctionnement des services (dépenses de personnel, dépenses d'achat de matériels, des biens et des services) ;
- Dépenses en capital : pour construction et acquisition des équipements de longue durée de vie ;
- Prêts et avances : représentent les montants accordés à des tiers pour des raisons socio-économiques et devant être remboursés par les bénéficiaires.

❖ **Comment sont présentées les charges dans le budget ?**

Elles sont présentées sous forme des crédits budgétaires qui traduisent des programmes de chaque service.

N.B.1 : les crédits sont limitatifs : ils constituent des plafonds. Ils ne peuvent donc être dépassés.

Toutefois, des mouvements des crédits (virements des crédits, transferts des crédits) peuvent être réalisés conformément aux dispositions qui les régissent.

N.B.2 : Pour les crédits liés aux investissements on distingue les A.E et les C.P.

– A.E. ou Autorisation d'Engagement : montant de tous le projet réalisable en plusieurs années.

– C.P. ou Crédit de Paiement : tranche de montant à payer pour l'exercice budgétaire concerné.

❖ **Comment sont élaborées les lois de finances ?**

– Chaque année par le Gouvernement suivant instructions du Ministre du Budget et sous l'autorité du Premier Ministre. Ce dernier étant tenu de se concerter avec le Président de la République.

• Premier Ministre : lettre d'orientation

• Ministre du Budget: Instrument relative à l'élaboration du budget

– A l'issue des travaux préparatoires, le Gouvernement produit un document appelé : « projet de loi de finances ».

– Déposé au Parlement au plus tard le 15 septembre pour être voté pas avant la fin de l'année.

– Promulgué (signé) par le Président de la République avant le début du nouvel exercice budgétaire.

N.B. : Si pas signé à temps (au 1^{er} janvier), le Gouvernement recourt à des « crédits provisoires » (1/12 du budget de l'exercice achevé)

– Publié au journal officiel de la République et dans le site Web du Ministère du Budget.

❖ **Quelles sont les étapes d'exécution d'une dépense ?**

Quatre étapes : - Engagement ;
- Liquidation ;
- Ordonnancement ;
- Paiement.

❖ **Quelles sont les étapes de réalisation d'une recette ?**

Quatre étapes : - Constatation ;
- Liquidation ;
- Ordonnancement ;
- Recouvrement.

❖ **Qui est compétent pour exécuter le budget ?**

Deux acteurs compétents à savoir : - l'Ordonnateur

- Le Comptable Public

❖ **Qui peut contrôler les finances du pouvoir Central ?**

- *Inspection Générale des Finances (IGF)* : dispose d'une compétence générale en matière de contrôle des finances et des biens publics. Elle exerce un contrôle administratif.

- *La Cour des Comptes* : dispose d'une compétence générale.

De manière spécifique, elle juge les comptes présentés par les comptables Publics. Elle exerce un contrôle juridictionnel.

- Le Parlement (Assemblée Nationale + Sénat) : dispose d'une compétence limitée au niveau des finances du Pouvoir Central. Le Parlement exerce un contrôle politique.

1.2.4. Des dispositions relatives aux édits et décisions budgétaires

De manière spécifique, cette partie décrit les règles et principes qui gouvernent ou encadrent la gestion des finances publiques au niveau des provinces et des entités territoriales décentralisées (ETD).

Les règles et principes de gestion étant uniformes pour tous les niveaux d'exercice du pouvoir, elles seront de ce fait, identiques à celles développées pour la gestion des finances au niveau du pouvoir central.

Nous en ferons ainsi un développement similaire en changeant ce qu'il faut changer.

❖ **Catégories ou sortes d'édits budgétaires et des décisions budgétaires**

➤ *Ont le caractère d'édits budgétaires*

– L'édit budgétaire de l'année : budget initial voté par l'Assemblée Provinciale.

– L'édit budgétaire rectificatif : voté à la suite d'un réaménagement substantiel du budget initial.

– L'édit portant reddition des comptes : voté par l'Assemblée Provinciale et justifiant l'exécution du budget par le Gouvernement provincial ;

– L'édit portant ouverture des crédits provisoires : voté par l'Assemblée Provinciale lorsque le représentant de l'Etat en province (Gouverneur de Province) n'a pas rendu exécutoire avant le début de l'exercice, le budget lui présenté.

➤ *Ont le caractère de décisions budgétaires*

– La décision budgétaire de l'année : budget initial voté par l'organe délibérant de l'ETD ;

- La décision budgétaire rectificative : votée à la suite d'un réaménagement substantiel du budget initial ;
- La décision portant reddition des comptes : votée par l'organe délibérant et justifiant l'exécution du budget par le collège exécutif (exécutif local) ;
- La décision portant ouverture des crédits provisoires : votés par l'organe délibérant lorsque le représentant de l'Etat en province (Gouverneur de Province) n'a pas rendu exécutoire, avant le début de l'exercice, le budget lui présenté.

❖ **Quel est le contenu des édits budgétaires et des décisions budgétaires ?**

➤ *Contenu des édits budgétaires*

- Les édits budgétaires contiennent dans un document unique appelé budget de la province, voté par l'Assemblée Provinciale toutes les ressources et toutes les charges prévues pour une année civile ;
- Elles contiennent des dispositions relatives à la perception des recettes ;
- Elles contiennent les allocations des crédits budgétaires destinées à chaque ministère ou institution de la Province.
- Elles contiennent le montant global de la dotation devant revenir aux provinces sur les 40 % des recettes à caractère national attendues du pouvoir central ;
- Elles contiennent également le montant global des recettes d'intérêt commun destinées aux ETDs.

➤ *Contenu des décisions budgétaires*

- Les décisions budgétaires contiennent dans un document unique appelé budget de l'ETD, voté par l'organe délibérant toutes les ressources et toutes les charges prévues pour une année civile ;
- Elles contiennent des dispositions relatives à la perception des recettes ;
- Elles contiennent les allocations des crédits budgétaires destinées à chaque échevinant ou organe de l'ETD ;
- Les décisions budgétaires contiennent le montant global de sa quotité dans la dotation de 40 % allouée à la Province ;
- Elles contiennent également le montant global de la quotité attendue sur les recettes d'intérêt commun.

❖ **Quelles sont les composantes (parties) du budget de la Province ou du budget de l'ETD ?**

➤ *Le budget de la Province comprend :*

- Le budget général : pour les Institutions et les Ministères
- Les budgets annexes : pour certains services exerçant une mission spécifique pour la Province (formation, soins de santé, ...)

Noté que les Provinces ne disposent pas des comptes spéciaux comme le Pouvoir Central.

➤ *Le budget de l'ETD comprend :*

Idem que la Province

❖ **Quelles sont les ressources de la Province ?**

➤ *Ressources internes constituées :*

- Des recettes propres recouvrées par son administration financière (Régie des recettes provinciales)
- Quotité sur les recettes à caractère national
- Quotité sur les impôts et taxes d'intérêt commun
- Ressources reçues de la caisse nationale de péréquation
- Dons et legs intérieurs

➤ *Ressources extérieures constituées :*

- Des dons et legs extérieurs
- Produits des emprunts garantis par le Pouvoir Central

❖ **bis. Quelles sont les ressources de l'ETD**

➤ *Ressources internes constituées de :*

- Des recettes propres recouvrées par son administration financière (Régie des recettes de l'ETD) ;
- Quotité sur les recettes à caractère national ;
- Quotité sur les impôts et taxes d'intérêt commun ;
- Ressources reçues de la caisse nationale de péréquation ;
- Dons et legs intérieurs ;

➤ *Ressources extérieures constituées de :*

- Dons et legs extérieurs ;
- Produits des emprunts garantis par le Pouvoir Central.

❖ **Que comprennent les charges budgétaires de la Province ou de l'ETD ?**

N.B. Idem que Pouvoir Central

❖ **Comment sont présentées les charges dans le budget ?**

N.B. Idem que Pouvoir Central

❖ **Comment sont élaborés les édits budgétaires ?**

- Chaque année par le Gouvernement provincial suivant instructions du Ministre provincial du Budget et sous l'autorité du Gouverneur de province.

Ce dernier étant tenu de notifier à ses administrés les mesures d'encadrement contenues dans la lettre d'orientation du Premier Ministre.

Gouverneur de Province : Instruction de notification de la lettre d'orientation

Ministre provincial du budget : Instruction de notification de la lettre d'orientation

- A l'issue des travaux préparatoires, le Gouvernement Provincial produit un document appelé : « Projet d'édit budgétaire » ;
- Déposé sur le bureau de l'Assemblée Provinciale au plus tard le 25 novembre ;
- Rendus exécutoires par le Gouverneur de Province avant le début du nouvel exercice budgétaire.

Noté que si pas rendu exécutoire au 1^{er} janvier, le Gouvernement recourt à des « Crédits provisoires

❖ **Comment sont élaborées les décisions budgétaires ?**

N.B. : Idem que pour l'édit budgétaire avec l'intervention de l'échevin chargé du budget sous l'autorité du Chef de l'Exécutif local. Le budget de l'Etat est voté par son organe délibérant.

❖ **Quelles sont les étapes d'exécution d'une dépense en Province ou dans une ETD ?**

N.B. : Idem que pour le Pouvoir Central

❖ **Quelles sont les étapes de réalisation d'une recette en Province ou dans une ETD ?**

N.B. : idem que pour le Pouvoir Central

❖ **Qui est compétent pour exécuter le budget en province ou dans une ETD ?**

N.B. : Idem que pour le Pouvoir Central

❖ **Qui peut contrôler les finances de la Province ou de l'ETD ?**

- IGF et Cour des Comptes représentée par les chambres des comptes déconcentrées en Provinces ;
- L'Assemblée Provinciale (Finances de la province), organe délibérant (finances de l'ETD).

1.2.5. Des rapports entre le pouvoir central, les provinces

❖ **Provinces et les entités territoriales décentralisées**

Même si les provinces et les entités territoriales décentralisées jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion, la République Démocratique du Congo demeure un pays uni.

En matière financière, cette union ou solidarité nationale est mise en jeu à travers les dispositions de la constitution qui évoquent :

- Des recettes à caractère national devant être réparties entre le pouvoir central et les provinces (art 175 : 40 % alloué aux provinces)
- Une caisse nationale de péréquation ayant pour mission de financer des projets et programmes d'investissement, en vue d'assurer la solidarité nationale et de corriger le déséquilibre de développement entre les Provinces et les autres entités territoriales décentralisées.

De plus, cette solidarité est, au niveau des données statistiques, renforcée par les dispositions de la LOFIP, lesquelles :

- Unifient dans un seul texte (**LOFIP**) toutes les dispositions réglementant la gestion des finances publiques en RDC ;
- Evoquent des recettes d'intérêt commun entre la Province et ses entités territoriales décentralisées (ETD) ;
- Evoquent la consolidation budgétaire : budget du Pouvoir Central + budgets des provinces + budgets des entités territoriales décentralisées = Budget consolidé de l'Etat ;
- Instaurent l'intégration des budgets des entités territoriales décentralisées (ETD) dans ceux de leurs Provinces de rattachement.

La quatrième partie de la LOFIP sera appréhendée en deux étapes : d'abord les rapports entre Pouvoir Central et provinces, ensuite, les rapports entre Provinces et entités territoriales décentralisées (ETD).

❖ **Rapport entre le Pouvoir Central et les provinces**

Ici, seront traitées essentiellement les recettes à caractère national.

➤ Définition :

Les recettes à caractère national sont des recettes recouvrées à la diligence du pouvoir central et devant être partagées entre le pouvoir central, les provinces (entités territoriales décentralisées comprises) et la caisse nationale de péréquation.

➤ Catégories des recettes à caractère national

Les recettes à caractère national sont classifiées en catégorie A et catégorie B.

• **Catégorie A**

- Recettes collectées par la DGRAD en Provinces ;
- Recettes collectées par la DGI à leur lieu de réalisation.

• **Catégorie B**

- Recettes collectées par la DGRAD au niveau du Pouvoir Central ;
- Recettes des douanes et d'accises collectées par la DGDA en tout lieu ;
- Recettes collectées par la Direction des Grandes Entreprises (DGE) au sein de la DGI ;
- Recettes des pétroliers producteurs.

➤ Quotité ou parts des bénéficiaires

Pour les recettes de catégorie A

- Pouvoir Central (50%) ;
- Province génératrice (40%) ;
- Caisse nationale de Péréquation (10%).

Pour les recettes de catégorie B, on distingue les recettes hors recettes pétrolières et les recettes pétrolières prises de manière isolée.

- Sous-catégorie B.1. Recettes hors pétrolières (total catégorie B – recettes pétrolières).

- Pouvoir Central (50%) ;
- Toutes les provinces (40%) ;

- Caisse nationale de Péréquation (10%) ;
- Sous-catégorie B.2. : Recettes pétrolières (seules) ;
- Pouvoir central (50%) ;
- Toutes les provinces (36%) y compris la province productrice
- Province productrice (4%) soit 10 % de recettes allouées à toutes les Provinces ;
- Caisse de Péréquation (10%).

N.B. : Caractère particulier des recettes pétrolières.

« S'agissant des recettes pétrolières incluses dans la catégorie B, une allocation de 10 % de la part revenant aux provinces est attribuée à la province productrice à titre compensatoire pour réparer notamment les dommages d'environnement résultant de l'extraction » (art 221, alinéa 2).

➤ Spécificités de répartition

Pour la catégorie A :

- Répartition quotidienne ;
- Seules provinces génératrices ;
- Faite sur instruction du Ministre des Finances du Pouvoir Central.

Pour la catégorie B :

- Répartition mensuelle ;
- Toutes les provinces en bénéficient ;
- Faite sur arrêté conjoint Ministère des Finances-Ministère du Budget.

❖ **Rapports entre Provinces et Entités Territoriales Décentralisées**

Nous allons précisément évoquer ici les impôts et taxes provinciaux d'intérêt commun entre la province et les entités territoriales décentralisées (ETD) qui la composent (vignette automobile par exemple).

Nous évoquerons également les modalités de répartition des recettes à caractère national en ce qui concerne la quotité versée à la Province.

➤ Quotités pour les recettes d'intérêt commun

Les entités territoriales décentralisées (ETD) ont droit à 40% des impôts et taxes provinciaux d'intérêt commun c'est-à-dire de 100 % de ces recettes, 60 % reviennent à la Province.

➤ Quotités pour les recettes à caractère national

Les entités territoriales décentralisées (ETD) ont droit à 40 % de la part des recettes à caractère national allouée à la province. C'est-à-dire des 40 % reçues du pouvoir central, la province dispose de 60 % (soit 24%) tandis que les entités territoriales décentralisées (ETD) se partagent 40 % de 40% soit 16%.

➤ Critères de répartition

Pour les recettes à caractère national : en fonction des critères de capacité contributive, de la superficie et du poids démographique.

Pour les recettes d'intérêt commun : la répartition est déterminée par les lois qui les créent et les modalités de l'exécution sont déterminées par édit de la province.

1.2.6. Des dispositions transitoires et finales (Art 1 à 16)

Les dispositions transitoires et finales, comprennent deux points, à savoir :

- Application progressive des dispositions endéans sept (07) années à dater de sa promulgation. C'est-à-dire : Application intégrale de toutes les dispositions au premier janvier 2019 ;
- La LOFIP abroge toutes les dispositions antérieures contraires, notamment celles contenues dans la Loi financière de 1987, ancien texte de loi règlementant la gestion des finances publiques

Noté que face aux difficultés et contraintes de mise en œuvre de la réforme, le délai butoir de janvier 2019 a été prolongé de cinq ans par une nouvelle LOFIP modifiée, dont jusque 01 janvier 2024.

2. LES NOUVEAUTES APORTEES PAR DE LA LOI N°11 / 011 DU 13 JUILLET 2011 SUR LE BUDGET DE L'ETAT

Par rapport à 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, les nouveautés apportées par cette nouvelle loi sont remarquables sur le plan forme et plan fond.

2.1. NOUVEAUTES SUR LA FORME

Sur le plan forme, la LOFIP est appliquée aux finances de l'Etat. Cette nouvelle loi financière présente l'ensemble des dispositions régissant les finances du Pouvoir Central, celles des Provinces, ainsi que celles des Entités Territoriales Décentralisées (ETD) et de leurs organismes auxiliaires dans un texte unique. Cette disposition permet d'avoir une même interprétation de la loi pour les finances de l'Etat tant qu'au niveau du pouvoir central qu'en provinces et entités territoriales décentralisées (ETD).

2.2. NOUVEAUTES SUR LE FOND

En faisant la comparaison avec le cadre juridique ancien de gestion des finances publiques, la LOFIP apporte quelques nouveautés majeures dont les plus emblématiques sont présentées de la manière ci-après :

2.2.1. Encadrement de la politique budgétaire

Une seule et unique politique budgétaire définie par le Gouvernement Central, approuvée par l'Assemblée nationale et mise en œuvre par le Pouvoir Central, les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées. Il en ressort que les lois des finances du pouvoir central, les édits budgétaires des provinces et les décisions budgétaires des entités territoriales

décentralisées sont présentés en équilibre et sont soutenables, avec une politique d'endettement réaliste et prudente. Dans ce cadre il est interdit de recourir aux avances de la Banque Centrale du Congo.

2.2.2. La notion de Loi de finances.

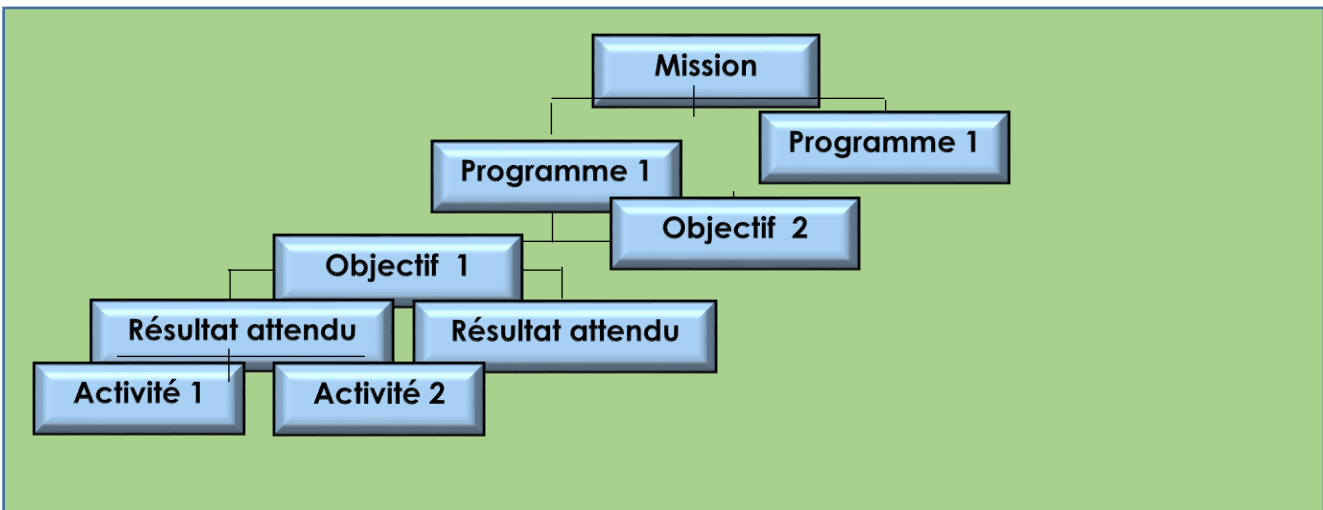
La LOFIP introduit en lieu et place de la loi budgétaire «la notion de loi de finances » qui vient enrichir le vocabulaire financier et apporte des précisions à des notions qui sont souvent confondues. Si le budget est constitué de l'ensemble des prévisions des recettes et dépenses pour l'année, il n'a pas d'existence juridique en tant que tel s'il ne fait pas partie de la loi de finances qui est un acte juridique issu de l'autorisation parlementaire donnée au gouvernement pour lever l'impôt et exécuter les dépenses.

La LOFIP précise le champ d'application de cette nouvelle notion, son contenu c'est-à-dire les dispositions législatives, les ressources et les charges qui doivent y figurer, énonce les procédures qui doivent présider à son élaboration ainsi qu'à son adoption par le Parlement et édicte les règles relatives aux contrôles de son exécution. Pour bien marquer l'importance de cette innovation, la LOFIP identifie d'une manière précise la composition de la documentation transmise à l'occasion du dépôt de la loi de finances de l'année, de la loi de finances rectificative et de la loi portant reddition des comptes. Cette documentation est non seulement enrichie mais est plus complète afin de renforcer l'information des parlementaires et du public.

2.2.3. La budgétisation par programme

La budgétisation par programme instaurée par la LOFIP préconise l'utilisation progressive des outils de programmation et de planification qui permettent de traduire dans le budget de l'Etat, les stratégies sectorielles et nationales de développement sous contrainte budgétaire. A terme, les budgets du pouvoir central, les édits budgétaires des provinces et les décisions budgétaires des entités territoriales décentralisées ne seront plus élaborés selon l'optique de moyens mais de programme. Le programme au sens de la LOFIP 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 performance. Les programmes budgétaires relèvent des grandes fonctions de l'Etat qui sont des politiques publiques ou missions reconnues à un ou plusieurs ministères, institutions ou services publics.

Indiqué 1 : Architecture du budget-programme



Source : Auteur

2.2.4. La pluri annualité budgétaire

Par l'introduction de la pluri annualité, la LOFIP offre aussi un cadre de gestion stable permettant de faciliter le travail d'analyse de la gestion budgétaire dans une perspective de moyen terme qui devra s'adapter aux mutations de l'environnement économique et social. La pluri annualité permet de 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 devient la tranche annuelle. Enfin, elle permet d'améliorer la visibilité des choix budgétaires dans la mesure où les gestionnaires disposent désormais d'une vue dans la durée des moyens mis à leur disposition pour mettre en œuvre une politique publique. Elle assure 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. Cette budgétisation par programme est assortie d'une mesure de la performance à travers une évaluation systématique des politiques publiques en termes d'efficacité, d'efficience, de pertinence et d'incidence socio-économique.

2.2.5. Les nouvelles compétences en matière budgétaire : La déconcentration de l'ordonnancement.

Il s'agit d'une nouvelle répartition des compétences dans l'exécution des lois des finances, des édits budgétaires et décisions budgétaires. Dans cette nouvelle répartition des compétences, la qualité d'ordonnateur des dépenses est

conférée aux ministres et responsables d'institutions dont les rôles et les responsabilités se trouvent renforcés en matière d'élaboration et de mise en œuvre des programmes à exécuter sous leur autorité, et des résultats à atteindre conformément aux objectifs assignés et aux moyens engagés. Ils disposent désormais de plus de souplesse dans la gestion des moyens mis à leur disposition pour atteindre les objectifs qui leur sont assignés. En revanche, ils ont l'obligation de rendre compte de leur gestion, et sont redevables vis-à-vis du Parlement. La gestion budgétaire impose aux gestionnaires de rester dans les limites des crédits du programme autorisé par la représentation nationale ou provinciale. Ces crédits sont la limite supérieure au-delà de laquelle aucune dépense ne peut être engagée. La LOFIP instaure le principe de la fongibilité des crédits à l'intérieur de la grande nature des dépenses et accorde à l'ordonnateur la possibilité de faire un redéploiement des crédits sous certaines conditions en fonction des résultats à atteindre. Les actes posés à ce titre doivent être en conformité avec le plan d'engagement budgétaire établi par le Ministre ayant le budget dans ses attributions et cohérent avec le plan de trésorerie élaboré par le Ministre ayant les finances dans ses attributions. Car cette nouvelle responsabilité et la liberté de gestion ne doivent pas engendrer de déficit insoutenable et handicaper les exercices futurs. Pour prévenir tout risque de dérapage avec les conséquences qui peuvent s'en suivre, la LOFIP renforce le pouvoir de régulation de la trésorerie du Ministre ayant les Finances dans ses attributions pour s'assurer du caractère limitatif des dépenses et prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire. Cette nouvelle répartition des compétences conserve aux Ministres ayant le budget et les finances dans leurs attributions des compétences qui leurs sont propres.

Le ministre ayant le budget dans ses attributions est, ordonnateur du budget de son ministère, des charges communes et contrôleur général du budget par l'intermédiaire des contrôleurs budgétaires qui relèvent de son autorité. Le ministre ayant les finances dans ses attributions est, ordonnateur du budget de son ministère, ordonnateur général de toutes les recettes du pouvoir central et le régulateur de la trésorerie. Les comptables publics relèvent de son autorité.

2.2.6. La tenue de la comptabilité et une bonne gestion de la trésorerie

Avec la LOFIP, les ordonnateurs et comptables ont l'obligation de tenir les types de comptabilités qui leur incombent à savoir la comptabilité administrative pour les ordonnateurs et les comptabilités budgétaire, des matières et générale pour le comptable. L'instauration d'une comptabilité générale est une innovation forte de la LOFIP car il s'agira pour les comptables d'enregistrer les opérations sur la base des droits constatés. Ce qui veut dire que les opérations seront prises en comptes au titre de l'exercice auxquelles elles se rapportent indépendamment de leur date d'encaissement. Les informations contenues dans cette comptabilité devront être de bonne qualité pour faciliter la prise de décision. Au-delà de la comptabilité budgétaire qui rend compte sur l'exécution du budget, la LOFIP à travers la comptabilité générale permet à l'Etat d'assurer le suivi de sa situation financière et patrimoniale. La LOFIP instaure aussi une véritable unité de caisse et de trésorerie par une centralisation des fonds publics du pouvoir central sur le compte général du trésor ouvert chez le caissier de l'Etat. De plus, elle fait obligation à chaque province et à chaque entité territoriale décentralisée de ne disposer que d'un seul et unique compte ouvert en leur nom à la Banque centrale du Congo.

2.2.7. Les relations financières intergouvernementales

La LOFIP vient aussi apporter des précisions sur la décentralisation dans ses aspects financiers. La loi réaffirme la distinction des finances du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées. Elle fixe les modalités de répartition des recettes à caractère national entre chaque niveau. Elle réitère le principe de légalité des impôts, taxes, droits et redevances. Elle définit les modalités de consolidation du budget du pouvoir central avec ceux des provinces et les règles d'intégration des budgets des entités territoriales décentralisées dans ceux des provinces. A cet effet, elle propose un calendrier budgétaire harmonisé avec les contraintes constitutionnelles.

Elle répond aux difficultés rencontrées dans la mise en application de la disposition constitutionnelle relative à la retenue à la source des 40% des recettes à caractère national. Dans le souci de ne pas mettre en péril la viabilité de certaines provinces et le processus de décentralisation, elle propose des critères de catégorisation et de répartition des recettes à caractère national, en application des résolutions du forum national sur la décentralisation tenue en 2006 et des résultats de différentes concertations entre le Gouvernement et les autorités provinciales. Elle édicte des règles applicables à tous les échelons et privilégie la normalisation des procédures pour des besoins de remontée de l'information financière et budgétaire, en vue de faciliter sa consolidation et son agrégation.

2.2.8. Le renforcement du rôle du Parlement

Le rôle du Parlement est particulièrement renforcé dans la LOFIP. Avant la session budgétaire, il est organisé un débat d'orientation budgétaire à l'Assemblée Nationale au cours duquel sont présentés aux députés le contexte macroéconomique international et national, l'évolution de l'ensemble des dépenses et de l'ensemble des recettes du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées, du solde qui s'en dégage ainsi que celle de l'évolution de l'endettement. Lors du vote de la loi de finances, le Parlement d'une part dans son rôle de législateur se prononce par :

- un vote d'ensemble pour les évaluations de recettes (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux) ;
- un vote des crédits par ministère ou institution et par programme et ;
- la spécialisation des crédits par grandes natures de dépenses.

D'une manière générale, à partir de la riche documentation qui accompagne les projets des lois de finances, le Parlement apprécie entre autres :

- l'équilibre budgétaire et financier,
- les plafonds d'autorisations des emplois rémunérés, la création d'emplois nouveaux et la répartition des emplois autorisés,
- l'encours et les échéances du service de la dette de l'Etat,

- les restes à payer et les restes à recouvrer.

En qualité d'organe de contrôle politique d'autre part, le Parlement évalue les politiques publiques et les choix stratégiques du Gouvernement. La question n'est plus seulement quels crédits a-t-on attribués à tel service ou ministère mais aussi quels résultats doit-on atteindre sous contrainte budgétaire. Ainsi, les débats budgétaires ne devront plus seulement porter sur les moyens, mais devront également aborder l'efficacité et l'efficience des dépenses par rapport aux objectifs définis pour chaque programme. D'une manière générale, le Parlement va jouer un rôle prépondérant de surveillance et de vérification de la gestion des finances publiques.

CONCLUSION

La gestion des finances publiques congolaises s'effectue actuellement dans un cadre juridique et institutionnel totalement inadapté au contexte de la Constitution du 18 février 2006, prônant notamment la libre administration des provinces et la décentralisation.

Sous-tendue par les dispositions 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, cette gestion n'est plus en phase avec ladite loi financière bien que tenant compte de certaines innovations induites par les réformes mises en œuvre depuis 2002 par le Gouvernement, principalement en ce qui concerne les intervenants dans la chaîne de la dépense, le report des crédits d'une année sur l'autre et les nomenclatures budgétaires de dépenses et de recettes.

Ainsi, il était nécessaire de moderniser la législation relative aux finances publiques pour tenir compte des exigences de la Constitution, de formaliser les réformes entamées et d'envisager toutes les perspectives d'une gestion moderne des finances publiques.

La présente loi se caractérise par des innovations majeures ci-après :

- L'organisation en un seul texte, des lois de finances, des budgets des provinces et des entités territoriales décentralisées ;
- La budgétisation fondée sur une logique de résultats au moyen de budgets-programmes ;
- L'approche budgétaire pluriannuelle ;
- La prise en compte des principes de la libre administration des provinces et de la décentralisation ;
- La redéfinition des budgets annexes et l'instauration des comptes spéciaux ;
- L'unité de caisse et l'unité de trésorerie.

Ce travail a le mérite d'apporter une contribution nécessaire à l'enrichissement des théories sur les finances publiques et permet aux acteurs des finances publiques en RDC de bien comprendre le sens de leur intervention et la nécessité d'œuvrer pour la matérialiser de tous les aspects qui encadrent cette réforme.

BIBLIOGRAPHIE

- [1] BAMBA PHEBE, Comptabilité et réforme, cours, Cadres et Agents, MINISTERE DES FINANCES, 2018, Inédit ;
- [2] Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 ;
- [3] Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques ;
- [4] MONSEMPO MBOKELI, Droit de comptabilité publique, cours, 2^{ème} année budget et comptabilité, ENF, 2020-2021, Inédit ;
- [5] OMANDJI LOKONDE Paul, Finances publiques, cours, 4^{ème} Gestion des Entreprises, ISP/GOMBE, 2021-2022, Inédit ;
- [6] Stratégie-cadre de la mise en œuvre de la loi N°11/011.