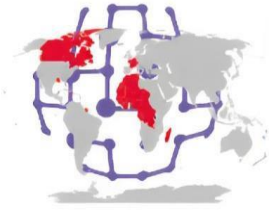


Revue **Francophone**



Principaux textes de base permettant l'exécution des dépenses publiques en République Démocratique du Congo et leurs rôles.

Main basic texts allowing the execution of public expenditure in the Democratic Republic of Congo and their roles

Guy-Sylvain MUKENGE KATUMBA^a,

^a Enseignant Chercheur, Département de Gestion des Entreprises, Institut Supérieur Pédagogique de la Gombe (ISP/GOMBE), Kinshasa/RDC

Les auteurs acceptent que cet article reste en libre accès en permanence selon les termes de la licence internationale Creative Commons Attribution 4.0



Résumé

On entend par l'*exécution des dépenses publiques*, l'ensemble des décisions prises par le gouvernement (pouvoir exécutif) pour effectuer la consommation des crédits votés, tout en s'assurant du respect des principes budgétaires et des règles de la comptabilité publique, gages d'une bonne gestion des finances publiques. Cette opération commence avec la décision d'engagement de l'ordonnateur et s'achève par l'émission d'un chèque ou ordre de paiement définitif. La publication de cet article poursuit deux objectifs, notamment d'exposer sur les principaux textes de base qui interviennent dans la phase de l'exécution des dépenses publiques, définir leurs rôles afin de permettre une bonne tenue de la comptabilité administrative par l'ensemble des acteurs concernés ensuite de contribuer au renforcement de la compréhension de l'exécution du budget de l'Etat au grand public. Pour y arriver, nous avons fait usage de la méthode analytique facilitée par la technique documentaire qui nous a permis d'exposer sur ces différents textes considérés comme référentiel pour tout projet d'exécution du budget de l'Etat et outil d'appui à la bonne pratique en matière de transparence des finances publiques.

Mots clés : Budget de l'Etat ; Dépense publique, Document ; Exécution ; RDC.

Abstract

We understand by the execution of public expenditure, all the decisions taken by the government (executive power) to carry out the consumption of voted credits, while ensuring compliance with budgetary principles and the rules of public accounting guarantees of 'good management of Public finances. This operation begins with the authorizing officer's commitment decision and ends with the issuance of a check or final payment order. The publication of this article pursues two objectives, in particular to explain the main basic texts which intervene in the phase of the execution of public expenditure, to define their roles in order to allow good maintenance of administrative accounting by all actors concerned then to contribute to strengthening the understanding of the execution of the State budget among the general public. To achieve this, we made use of the analytical method facilitated by the documentary technique which allowed us to present on these different texts considered as a reference for any project and tool to support the good practice in terms of transparency of public finances.

Key Words : State Budget ; Public expenditure ; Document ; Execution ; DRC.

Introduction

D'une manière générale, le Budget de l'Etat est un document dans lequel le Gouvernement dit ce qu'il peut mobiliser comme recettes et ce qu'il veut effectuer comme dépenses pour régler les problèmes de développement du pays pour une durée de douze mois, c'est-à-dire du 1^{er} Janvier au 31 Décembre de l'année N. Grâce au budget de l'Etat, le Gouvernement met en œuvre sa politique de développement économique et social. Dans le contexte actuel congolais, le budget devient une loi appelée « **Loi de Finances** » pour le pouvoir central, une fois examiné et voté par le Parlement (Députés et Sénateurs) ; un « **édit budgétaire** » pour les provinces, une fois examiné et voté par les assemblées provinciales et « **une décision budgétaire** » pour les Entités Territoriales Décentralisées (ETD), une fois examiné et voté pour les organes délibérants des ETDs. Conformément à cette lumière, le Budget de l'Etat est défini comme étant un acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses de l'Etat pour une période déterminée, généralement d'une année.

Il y a en effet une corrélation nécessaire entre ces deux moyens d'action financière à savoir les recettes et dépenses de l'Etat. Comme dans les finances privées, les recettes permettent de couvrir les dépenses, et les dépenses exigent des recettes correspondantes, même si quelques fois il y a des recettes inscrites au budget de l'Etat sans dépenses correspondantes ayant le caractère de paiement contre les avantages reçus (cas de dépenses de transfert).

L'activité financière d'un Etat moderne consiste à amputer les revenus de telle ou telle catégorie sociale par l'impôt en faisant des prélèvements fiscaux, par l'emprunt et/ou les avances de trésorerie, et à distribuer une partie de l'argent ainsi récolté à telle ou telle autre catégorie sociale par le biais de la dépense publique.

Ainsi donc, dépense publique, recette publique, emprunt, avance de trésorerie sont des moyens d'action dont dispose l'Etat appelés sous les deux catégories des dépenses publiques et des recettes publiques, comprenant au plan national les recettes permanentes fiscales et non fiscales et les recettes extraordinaires(exceptionnelles) provenant des appuis financiers des bailleurs des fonds (bi ou multilatéraux) auxquels les Etats recourent pour combler les déficits de leur ressources internes.

Les dépenses sont présentées par les politiques publiques appelées Missions. Les missions, qui peuvent être ministérielles ou interministérielles, comportent des programmes, au sein desquels des actions sont définies pour atteindre des objectifs précis. Des résultats attendus doivent être établis et font l'objet d'une

évaluation. Les dépenses du budget général de l'État sont réparties en x missions et x programmes. Par exemple, le ministère des Finances de la RDC à cinq (5) programmes (PAP 2020).

La Dépense publique a ainsi une double fonction sociale et économique. Elle permet d'assurer une certaine forme de solidarité sociale et joue le rôle de stabilisateur économique. Elle a pour but d'assurer la marche des services publics et l'existence même de l'Etat. La phase d'exécution des dépenses publiques constitue le point d'encrage d'opérationnalisation d'une loi de finances. C'est une étape cruciale qui permet de rendre visible les actions de l'Etat et subséquemment celles des autres entités publiques. Elle mérite à ce titre un encadrement et une clarification des règles à observer afin d'atteindre les objectifs des politiques publiques que l'Etat lui-même se fixe et qui se traduit dans le projet annuel de performance (PAP) des différentes administrations.

Pour y arriver, nous avons fait usage de la méthode analytique facilitée par la technique documentaire qui nous a permis d'aboutir à la conclusion selon laquelle les principaux textes de base qui régissent l'exécution des dépenses publiques sont la Loi organique relative aux finances publiques (LOPIP), le Règlement Général sur la Comptabilité Publique, en abrégé RGCP et la circulaire portant instruction relative l'exécution de la dépense publique de l'année N. Conformément à ces textes, « les opérations relatives à l'exécution du budget de l'Etat font intervenir deux catégories d'agents : les ordonnateurs et les comptables publics ».

Tenant compte de ce qui précède, le présent article intitulé « **PRINCIPAUX TEXTES DE BASE PERMETTANT L'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO ET LEURS ROLES** » a pour objectif de présenter d'une part les principaux textes de base permettant d'exécution du Budget de l'Etat, volet dépenses publiques et d'autres part définir leurs rôles afin de permettre une bonne tenue de la comptabilité administrative par les intervenants. L'objectif principal sera de répondre à question de savoir : **Quels sont les principaux textes de base permettant une bonne exécution des dépenses publiques ?**

Pour cerner cette question, nous allons dans le cadre de cet article, répondre aux sous-questions suivantes :

- Qu'est-ce que la dépense publique et comment est-elle exécutée ?
- Quels sont les principaux acteurs de l'exécution de la dépense publique et les principaux intervenants de la chaîne de la dépense publique ?
- Quels sont les documents ou outils qui doivent être disponibles pour une bonne exécution de la dépense publique ?

Pour répondre à cette problématique, outre l'introduction et la conclusion, ce papier nous présentera en premier lieu la revue de la littérature sur l'exécution des dépenses publiques et par la suite les principaux textes de base permettant l'exécution des dépenses publiques et leurs rôles en commençant par la constitution de la République au vade-mecum des pièces justificatives à l'exécution des dépenses publiques, produit par la Direction du Contrôle Budgétaire (DCB) du Ministère du Budget.

1. Revue de littérature sur l'exécution des dépenses publiques

1.1. Dépense publique

Les dépenses publiques ou dépenses des administrations publiques (APU) ou encore charges publiques sont celles qui sont effectuées par les pouvoirs publics c'est-à-dire par l'Etat. Par l'Etat, il faut entendre distinctement le Pouvoir Central, la Province, la Ville, la Commune, le Secteur ou la Chefferie. Les quatre dernières collectivités publiques sont généralement désignées sous la formule des Entités Territoriales Décentralisées ou ETD en sigles. Les dépenses publiques correspondent à l'argent utilisé pour conduire l'action publique (Police, justice, recherche, éducation, etc). Les dépenses publiques sont prévues au budget de chaque collectivité publique et autorisées, dans l'ordre d'énumération des collectivités, par actes du parlement, de l'assemblée provinciale ou de l'organe délibérant de l'entité locale. On distingue ainsi les actes ci-après :

- La loi de finances de l'année ou initiale pour le budget du pouvoir central ;
- L'édit budgétaire de l'année ou initial pour le budget de la province ; et
- La décision budgétaire de l'année ou initiale pour les entités territoriales décentralisées.

**Budget de l'Etat = Loi de finances + Edit budgétaire +
Décision budgétaire**

Et, il est très important de ne pas confondre dépense publique et dépense de l'Etat. Les dépenses de l'Etat, voté chaque année par le Parlement. Elles ne constituent qu'une partie de la dépense publique, laquelle regroupe les dépenses des APU.

1.2. les fondements des dépenses du budget general de l'état

Les dépenses sont présentées par les politiques publiques appelées Missions. Les missions, qui peuvent être ministérielles ou interministérielles, comportent des programmes, au sein desquels des actions sont définies pour atteindre des objectifs précis. Des résultats attendus doivent être établis et font l'objet d'une évaluation. Les dépenses du budget général de l'État sont réparties en x missions et x programmes. Par exemple, le ministère des Finances de la RDC à cinq (5) programmes (PAP 2020).

Les montants des dépenses sont des crédits ouverts par la loi de finances. Les missions constituées par Autorisations d'engagement et par Crédits de paiement. Les autorisations d'engagements fixent les montants des dépenses qui sont autorisées par la loi de finances de l'année (ce sont les autorisations à dépenser) tandis que les crédits de paiements sont les montants des dépenses qui peuvent être payées pendant l'année pour couvrir les engagements contractés dans des lois de finances de différentes années (ce sont des autorisations à payer la dépense). Les montants des autorisations d'engagements et des crédits de paiement sont généralement différents (sauf pour les dépenses du personnel). En effet, il existe des programmes pluriannuels dont la durée de mise en œuvre dépasse celle de l'exercice (une année).

Ces programmes font l'objet d'un engagement pendant l'année où ils sont décidés (inscrits en autorisation d'engagement dans la loi de finances qui les autorise) mais ils ne font pas l'objet d'un paiement intégral pendant la même année. C'est au fil des années, pendant leur mise en œuvre progressive, qu'ils donnent lieu à des paiements inscrits en crédits de paiement dans différentes lois de finances correspondant aux années où ils sont exécutés et payés. Les crédits ouverts sur chaque programme et les plafonds des autorisations d'emplois sont limitatifs (montants plafonnés). Il existe néanmoins des crédits évaluatifs, qui sont des crédits dont le montant résulte d'une évaluation incertaine. Il y a trois catégories de crédits évaluatifs :

- Les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État ;
- Les remboursements, restitutions et dégrèvements ;
- La mise en jeu des garanties accordées par l'État.
-

1.3. Différentes classifications de la dépense publique

La classification des dépenses publiques revêt une grande importance. En effet, l'intervention de l'Etat est plus ou moins efficace selon la nature de la dépense. L'article 36 de la loi N°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques stipule que « *les charges budgétaires sont classées par programme, administration, nature économique, telle que définies par la nomenclature de dépenses en vigueur ou suivant toute autre classification présentant un intérêt pour leur nature, suivi et évaluation* ». Elles comprennent les dépenses courantes, les dépenses en capital ainsi que les prêts et avances.

Il se dégage clairement que la nomenclature des dépenses dans le budget de l'Etat peut comporter deux types de classification, soit la classification administrative ou juridique et la classification économique.

1.3.1. Classification administrative ou juridique

Cette classification est basée sur l'organisation administrative des personnes morales de l'Etat. La classification administrative ou juridique est subdivisée en deux types, soit la classification organique et la classification fonctionnelle.

❖ Classification organique

Elle est basée sur les grandes subdivisions administratives de l'Etat (présidence de la république, parlement, gouvernement, etc.).

❖ Classification fonctionnelle

Cette classification est basée sur les grandes fonctions de l'Etat (éducation, défense nationale, etc.).

1.3.2. Classification économique

Dans cette classification, les dépenses sont classées suivant leur fonction économique et le type d'intervention économique qu'elles permettent à l'Etat de réaliser.

Dans ce cadre, on distingue trois types de dépenses à savoir : les dépenses de production ou dépenses d'investissement ou encore dépenses en capital, les dépenses de consommation ou dépenses de fonctionnement et les dépenses de transfert.

❖ **Dépenses de production ou dépenses d'investissement ou dépenses en capital**

Appelées aussi dépenses d'équipement, ce sont des dépenses qui ont pour objet d'augmenter le volume des biens et des services produits dans l'économie nationale. En effet, ces dépenses entraînent une augmentation de la productivité et de la production et en même temps la création des biens et services nationaux. Elles sont de deux natures, militaires et civiles.

❖ **Dépenses de consommation ou dépenses de fonctionnement ou dépenses courantes**

Ce sont des dépenses qui ont pour effet de réduire le niveau des biens et services qui se trouvent disponibles dans l'économie nationale sans qu'il y ait une contrepartie visible ou évaluable en terme monétaire. Autrement dit ce sont des dépenses dont l'objet est de permettre le fonctionnement des équipements : salaires, petits achats, frais d'entretien. Ce type de dépenses symbolise, aux yeux de l'opinion publique, le coût de l'Etat. Les dépenses du personnel ont toujours été importantes dans le budget vu le nombre de fonctionnaires souvent jugé excessif, synonyme de bureaucratie et d'oisiveté.

❖ **Dépenses de transfert**

Ce sont des dépenses qui, contrairement aux deux premières, n'augmentent pas la production des biens et services disponibles et ne concernent pas la quantité des biens et services disponibles. Il s'agit en réalité des prélèvements que réalise l'Etat sur certaines catégories sociales dans le but d'augmenter les revenus des autres catégories sociales.

Ces dépenses ont une fonction sociale, parce qu'elles exercent une action aussi bien sur les structures étatiques que sur le niveau de l'activité économique. Elles manifestent l'existence de l'Etat protecteur.

Il s'agit de dépenses, inscrites au budget d'une personne publique, mais qui transitent simplement par ce budget pour être redistribuées au profit des particuliers, et d'organismes publics ou privés.

Les secteurs ci-après peuvent être concernés :

- Le secteur social (dépenses d'aides ou d'assistance) ;
- Le secteur économique (aide à l'agriculture, les subventions de fonctionnement ou de compensation versées par l'Etat aux entreprises publiques déficitaires) ;
- Le secteur local (aide aux collectivités décentralisées sous forme de subvention de fonctionnement) ;

- Le secteur éducatif et culturel (aide financière versée aux établissements d'enseignement privé, aides à la création artistique) ;
- Le secteur extérieur (aide aux pays en développement, contributions aux budgets des organisations internationales).

Ainsi donc, la production n'augmente pas nécessairement, mais l'accroissement des revenus de certaines catégories a comme conséquence d'accroître leur consommation dans la mesure où cela permet aux bénéficiaires de cette catégorie de satisfaire les besoins jusque-là insatisfaits. Exemple : la subvention, l'indemnité de chômage, le don extérieur.

Il y a lieu de souligner que l'on ne peut plus considérer aujourd'hui que certaines dépenses concernant notamment la recherche ou l'éducation, qui sont des dépenses d'avenir, par conséquent indispensable au développement du pays dans le futur, ne soient pas considérés comme des investissements à part entière (investissement et fonctionnement).

Il paraît anachronique que les dépenses de recherches et de développements soient encore classées dans la catégorie des dépenses de consommation intermédiaire alors que, la connaissance, le savoir, la capacité de créer, d'inventer, font partie de la société cognitive qui est maintenant la clef des éléments moteurs de la croissance économique.

1.4. Classification congolaise : nomenclature budgétaire (RDC)

1.4.1. Principales classifications de la nomenclature des dépenses

Depuis l'an 2015, une nouvelle nomenclature des dépenses en République Démocratique du Congo a retenu les principales classifications suivantes :

- Classification fonctionnelle ;
- Classification administrative ;
- Classification programmatique ;
- Classification par nature économique ;
- Classification géographique.

Outre ces classifications, la grille de codification de la présente nomenclature comporte également des informations relatives à l'exercice budgétaire et à la source du financement.

Cette nomenclature par nature des dépenses représente une étape importante dans la modernisation des finances publiques en République Démocratique du Congo.

❖ **Classification fonctionnelle**

La classification des fonctions des administrations publiques propose une ventilation détaillée des dépenses par objectifs socio-économique que les administrations publiques se forcent d'atteindre, selon des fonctions considérées d'intérêt général et se prête à un large éventail d'applications analytiques. (Cfr nomenclature des dépenses version 2015).

❖ **Classification administrative**

La classification administrative se rapporte aux structures politico administratives de l'Etat tant au niveau central que provincial.

Elle comprend deux niveaux à savoir :

- La section, correspondant à l'institution ou au ministère ordonnateur de la dépense ;
- Le chapitre, correspondant à l'unité de mise en œuvre, c'est-à-dire à la structure politico administrative d'une institution ou d'un ministère (cabinet politique secrétariat général, direction générale, service normatif, etc.)

❖ **Classification programmatique : (cfr nomenclature des dépenses version 2015)**

Cette classification est prise en compte dans la présente nomenclature en vue de concrétiser les prescrits de la loi relative aux finances publiques en matière du budget programme.

❖ **Classification par nature économique**

La classification par nature économique identifie les types des charges budgétaires résultant des administrations publiques. Cette classification établit un lien avec le plan comptable de l'Etat en vue de permettre la tenue de la comptabilité à partie double prévue par la LOFIP.

- Principe de codification (cfr nomenclature des dépenses version 2015)
- Description des natures économiques.

Conformément à la nouvelle nomenclature, par nature économique, les dépenses de l'Etat sont subdivisées en neuf (9) classes, notamment : dette publique en capital ; frais financiers, dépenses de personnel ; biens et matériels ; dépenses de prestations ; transfert et interventions de l'Etat ;

Equipements ; construction, réfections, réhabilitations, addition d'ouvrages et d'édifices, acquisitions immobilières et prêts et avances.

❖ **Classification géographique :** indique le lieu d'affectation de la dépense.

Méthodologie, principe et codification de la classification géographique (cfr nomenclature des dépenses publiques Edition 2015). Autres classification (cfr nomenclature des dépenses publiques édition 2015).

1.5. Exécution du budget de l'État

Le budget de l'État comme définie supra, est l'acte qui autorise et prévoit pour l'année à venir les ressources et les charges de l'État et détermine ainsi les moyens financiers de l'action du Gouvernement. Une fois voté, il faut suivre son exécution.

L'exécution du budget consiste à réaliser les opérations de recettes et de dépenses, à les percevoir ou à les payer. Notre étude va limiter au niveau de l'exécution des dépenses publiques.

1.5.1. Les acteurs de l'exécution de la dépense publique

Les opérations d'exécution sont effectuées selon le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

❖ **Ordonnateur**

L'Ordonnateur (ministres, responsables des programmes) est la personne qui a qualité en droit, au nom de l'État de prescrire l'exécution des dépenses inscrites au budget. Il procède ainsi à l'engagement, à la liquidation et à l'ordonnancement des dépenses.

❖ **Comptable Public**

Il est le seul habilité à procéder à la prise en charge comptable et la responsabilité des opérations d'encaissement et de paiement.

1.5.2. Organisation du réseau des comptables publics

N°	SERVICES	COMPTABLES PUBLICS	NATURE DE LA DÉPENSE
1	Centraux	PAYEUR GÉNÉRAL DU TRÉSOR	Salaires des fonctionnaires
			Dépenses de fonctionnement et d'investissement des Ministères
		PAYEUR GÉNÉRAL POUR L'ÉTRANGER	Dépenses de fonctionnement et d'investissement payées dans les Ambassades
			Bourses à l'étranger et contributions aux Organisations Internationales

		PAYEUR GÉNÉRAL DES ARMÉES	Dépenses des Armées
		AGENT COMPTABLE CENTRAL DU TRÉSOR	Dépenses de subventions aux structures publiques
		PAIERIE GÉNÉRALE DU SECTEUR PARAPUBLIC	dépenses de subventions aux structures parapubliques (EPN, Collectivités territoriales)
		PAYEUR GÉNÉRAL DE LA DETTE PUBLIQUE	Dépenses de remboursement de la dette publique ;
			Dépenses sur projets cofinancés
		PAYEUR GÉNÉRAL DES INSTITUTIONS DE LA RÉPUBLIQUE	Dépenses de fonctionnement et d'investissement des Institutions de la République.
2	DECONCENTRES	TRÉSORIERS GÉNÉRAUX et PRINCIPAUX	Dépenses de fonctionnement et d'investissement des services déconcentrés de l'Etat
3	ETD	PAYEURS DES ETD	Dépenses de fonctionnement et d'investissement des Institutions des ETD

Source: Auteur.

Remarque: Outre les deux principaux acteurs cités ci-haut, nous avons aussi le contrôleur financier qui procède au visa des actes de l'ordonnateur portant engagement des dépenses, ainsi qu'au visa des délégations de crédits et mandats de paiement émis par l'ordonnateur. Il s'agit d'un contrôle administratif.

1.5.3. Le circuit de la dépense publique

Il existe deux phases: la Phase administrative et la Phase comptable

❖ La Phase administrative

Elle comprend trois (3) étapes, à savoir:

- **L'engagement** est l'acte qui consomme l'autorisation budgétaire (passation d'un marché public, d'un contrat, d'une commande, etc. C'est la première étape de la chaîne de la dépense.
- **La liquidation** constitue la deuxième étape de la chaîne de la dépense. Ce n'est pas un acte juridique mais une vérification des titres et pièces justifiant la preuve des droits acquis par le créancier de l'Etat. Cette vérification porte sur deux éléments; à savoir: l'exactitude du montant de la dépense et la preuve que le service a été fourni ou le bien livré, et donc la « réalité de la dépense ».

- **L'ordonnancement** qui représente la troisième étape de la chaîne de dépense. C'est un acte administratif, par lequel, conformément aux résultats de la liquidation l'ordre est donné au comptable assignataire de payer la dépense. Tout projet d'ordonnancement doit être soumis au visa du Contrôleur Financier avant sa signature par l'ordonnateur.

Notons que les acteurs de la Phase administrative sont l'ordonnateur et le Contrôleur Financier.

❖ **La Phase comptable**

Cette phase comprend l'étape de paiement qui est l'acte par lequel l'Etat se libère de sa dette.

La phase comptable représente la dernière étape du circuit d'exécution des dépenses publiques. Elle est dévolue au Comptable public qui dans sa tâche est investi de deux (2) principales missions à savoir:

- Valider la bonne dépense publique à travers des contrôles de régularité réalisés dans l'exercice de ses fonctions de Payeur;
- Assurer un règlement efficace de la dépense publique en recourant à des procédures et instruments de paiement adaptés dans l'exercice de ses fonctions de caissier.

1.5.4. Les intervenants du circuit de la dépense en rdc

Conformément au Manuel des procédures et du circuit de la dépense publique (circuit rationalisé, version 2010), dans l'actuelle configuration, sept acteurs interviennent dans l'exécution de la dépense. Il s'agit de :

1. **Gestionnaire des crédits** : Pour l'engagement et la liquidation provisoires. Dans l'exercice de ses fonctions, il est assisté du sous-gestionnaire des crédits qui est un fonctionnaire du Ministère du Budget affecté auprès du service dépensier.
2. **Directeur du contrôle Budgétaire** : pour le contrôle de la régularité de l'engagement et de la liquidation ;
3. **Ministère du Budget ou son délégué** : pour la validation des engagements et des liquidations ;
4. **Direction du trésor et de Moyens de Financement** : pour la vérification des éléments de la liquidation ainsi que l'ordonnancement et l'édition des Ordres de paiement informatisés(OPI) ;
5. **Ministère des Finances ou son délégué** : pour la validation des ordonnancements ;

6. **Banque Centrale du Congo** : pour le décaissement des fonds ou le virement bancaire ;
7. **Comptable Public Principal** : pour le paiement.

2. Principaux textes de base permettant l'exécution des dépenses publiques en République Démocratique du Congo et leurs rôles

La phase d'exécution du budget constitue le point d'encrage d'opérationnalisation d'une loi de finances. C'est une étape cruciale qui permet de rendre visible les actions de l'Etat et subséquemment celles des autres entités publiques. Elle mérite à ce titre un encadrement et une clarification des règles à observer afin d'atteindre les objectifs des politiques publiques que l'Etat lui-même se fixe et qui se traduise dans le projet annuel de performance (PAP) des différentes administrations.

Pour y parvenir, les éléments ci-après doivent être considérés comme référentiel avant tout exécution du budget de l'Etat :

2.1. La constitution de la république démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée en ce jour

Comme signaler supra, le budget de l'Etat autorise et prévoit les recettes et les dépenses de l'Etat pour une année. Tout au long de celle-ci, les autorisations sont mises en œuvre, les recettes autorisées sont recouvrées et les dépenses sont réalisées.

Les articles 170 à 180 de la constitution de février 2006 organisent les conditions dans lesquelles les finances publiques de la République sont mises en œuvre.

L'article 172 stipule que l'exercice budgétaire commence le premier janvier et se termine le 31 décembre de chaque année civile.

L'alinéa premier de l'article 175 stipule notamment que les dépenses de l'Etat, à savoir celles du pouvoir central et des provinces sont arrêtées chaque année par une loi. Il en résulte que le budget de l'Etat est une loi.

2.2. La loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques (LOFIP)

Loi N°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques (LOFIP) fixe 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.

Aux termes de la LOFIP, les crédits budgétaires sont ouverts par les lois de finances, les édits et les décisions budgétaires.

La mise à disposition des crédits aux ordonnateurs est opérée par programme et détaillée par titre et par source de financement correspondant aux dotations ouvertes pour chaque action ou pour un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère ou institution et auquel sont associés des objectifs précis. Cette mise à disposition est conforme à la répartition des crédits par programme figurant dans la loi des finances de l'année, telle que votée par le parlement. Les crédits sont mis à disposition par arrêté du ministre ayant le budget dans ses attributions.

2.3. Décret n°22/37 du 29 octobre 2022 portant gouvernance budgétaire

Le Décret N°22/37 du 29 octobre 2022 portant gouvernance budgétaire qui fixe les modalités d'élaboration, d'approbation et du dépôt des projets des lois de finances, des édits budgétaires et des décisions budgétaires, en ce qui concerne l'exécution budgétaire, ce décret contient le cadre de gestion des dépenses publiques, la programmation des engagements et la régulation budgétaire.

2.4. Le recueil de textes sur les marchés publics

Les différents textes régissant les marchés publics en RD Congo sont :

2.4.1. Du point de vue procédural

Il convient de préciser que, du point de vue procédural, il existe trois textes de base sous-tendant les marchés publics, à savoir :

- Le décret n° 10/22 du 02 juin 2010 portant manuel des procédures de la loi relative aux marchés publics ;
- Le décret n° 10/33 du 28 décembre 2010 fixant les modalités d'approbations des Marchés Publics ;

- Le décret n° 10/34 du 28 décembre 2010 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'application des marchés publics.

2.4.2. Du point de vue organique

Du point de vue organique, il existe trois principaux textes régissant les marchés publics, à savoir :

- La loi n° 10/21 du 2 juin 2010 portant création, organisation et fonctionnement de l'Autorité dérégulation des Marchés Publics, ARMP en sigle ;
- Le décret n° 10/027 du 28 juin 2010 portant création, organisation et fonctionnement de la Direction Générale de Contrôle des Marchés Publics (DGCMP) ;
- Le décret n° 10/32 du décembre 2010 portant création, organisation et fonctionnement de la Cellule de gestion des projets et des marchés publics (CGPMP).

2.5. Le décret n° 13/050 du 06 novembre 2013 portant règlement général sur la comptabilité publique

Le décret portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique (RGCP) fixe les règles fondamentales régissant les opérations budgétaires, les opérations de trésorerie et de patrimoine, la comptabilité et le contrôle des opérations financières de l'Etat ainsi que les acteurs de l'exécution du budget.

Il s'applique au budget du pouvoir central, des provinces, des Entités Territoriales Décentralisées ainsi que des organismes auxiliaires qui leurs sont rattachés.

Le décret définit et précise les notions de :

- Des Ordonnateurs et des comptables publics ;
- Des opérations d'exécution du budget de l'Etat ;
- Des opérations de trésorerie et de patrimoine ;
- De la comptabilité et des comptes de l'Etat ;
- Des différents contrôles ;
- De la répartition des recettes à caractère National et d'intérêt commun ;
- De la gestion des ressources extérieures.

2.6. Le décret n° 13/054 du 11 novembre 2013 portant le règlement d'administration applicable aux comptables publics

Sans préjudice des dispositions générales du statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, le décret portant règlement d'Administration applicable aux comptables publics détermine les modalités d'accès, d'exercice, de contrôle, d'octroi des avantages et de cessation de la fonction, applicables aux comptables publics affectés aux postes (codes) comptables au niveau du pouvoir central, de la province et des Entités Territoriales Décentralisées (ETD).

Est comptable public, tout agent ayant qualité pour exécuter, au nom et pour le compte du pouvoir central, de la province ou de l'ETD, des opérations de dépenses, de maniement et de conservation de fonds et valeurs qu'il détient ainsi que les opérations se rapportant aux biens publics.

Les comptables publics sont nommés par le ministre du pouvoir central ayant les finances dans ses attributions sur proposition du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique.

Le comptable public est accrédité auprès de l'ordonnateur, du contrôleur budgétaire et de la Banque Centrale du Congo avec lesquels il est en relation.

Le décret portant règlement d'administration applicable aux comptables publics précise :

- Les conditions du recrutement des comptables ;
- Les conditions du stage probatoire ;
- Le signalement et promotions des comptables publics ;
- La classification des comptables publics ;
- La nomination, la prestation de serment et de l'installation ;
- Les attributions des comptables publics ;
- Les obligations et responsabilités des comptables publics ;
- Le contrôle des comptables publics ;
- Les droits et avantages des comptables publics ;
- Les congés et la cessation de fonctions des comptables publics.

2.7. La circulaire contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi des finances

Le Budget de l'Etat est l'instrument par excellence de la mise en œuvre des politiques d'un Gouvernement, Son exécution repose donc sur la vision et les priorités du Gouvernement.

La circulaire contenant les instructions relatives à l'exécution de la loi des finances, des édits et décisions budgétaires donne aux ordonnateurs et comptables publics, les directives à suivre pour une exécution saine, efficace et efficiente de la dépense publique.

Il revient au ministre ayant le budget dans ces attributions de suivre et de piloter l'exécution des dépenses de l'Etat de façon transversale en veillant à la régularité de la gestion, à la soutenabilité des dépenses publiques et à la conformité de l'exécution au regard des engagements budgétaires pris devant le parlement dans le cadre des lois de finances,

Le Ministre provincial et l'échevin ayant le budget dans leurs attributions sont chargés mutatis mutandis de l'exécution des dépenses de leurs entités.

2.8. Le manuel de procédure du circuit de la dépense publique

La chaîne de la dépense publique a été mise en place en 2003 suivant la circulaire du Ministre des Finances et du Budget n^o 0446/CAB/MIN/FIN & BUD/AC/2003 du 7 juin 2003.

L'objectif poursuivi était de rendre.

- Fluide le circuit de l'exécution de la dépense publique par l'élimination des points de stationnement sans valeur ajoutée ;
- Transparente la procédure ;
- Aisée l'édition des outils concourant à la prise des décisions ;
- Responsables de leurs actes les intervenants.

L'analyse du fonctionnement actuel de la chaîne de la dépense révèle non seulement certaines faiblesses mais également des inadéquations avec des réformes survenues dans la gestion des finances publiques. Ce diagnostic a imposé la révision du manuel en vue d'améliorer le fonctionnement de la chaîne de la dépense par la réaffirmation du bannissement des pratiques prohibées antérieurement et la suppression des nouveaux points de stationnement sans valeur ajoutée et de contrôles redondants.

Par ailleurs, considérant que la mise en place de la chaîne de la dépense avait été conçue de manière progressive, le présent manuel intègre des nouveaux maillons non définis antérieurement, à savoir la procédure de l'exécution de la dépense des rémunérations, le schéma de régularisation des mises à disposition des fonds.

La définition claire et précise des contrôles à effectuer à chaque étape d'exécution de la dépense permet d'établir les responsabilités des intervenants sans confusion. C'est ainsi que la liquidation étant prise en charge par deux Directions, notamment la Direction de Contrôle Budgétaire (DCB) et la Direction du Trésor et Moyens de Financement (DTMF), le présent manuel définit les contrôles relevant de chacune de ces directions en cette matière.

La mise en place de la chaîne de la dépense, dans son objectif de mise à disposition des outils d'aide à la décision, impliquait l'intégration dans la chaîne de toutes les dépenses pour une production des états de suivi budgétaire exhaustifs.

Poursuivant cet objectif, le présent manuel réaffirme le BDE comme l'unique document d'engagement de la dépense publique. Toutefois, la seule exception à cette exigence a trait à la dépense des rémunérations liquidée par la Direction de la Paie.

Le présent manuel s'inscrit donc dans un processus évolutif qui est tributaire de réformes visant l'amélioration de la gestion des finances publiques en République Démocratique du Congo, qui passe par la fluidité, la transparence et la traçabilité de la dépense publique et la responsabilité des acteurs.

2.9. Le vade-mecum des pièces justificatives a l'exécution des dépenses publiques

Le vade-mecum est un document qui reprend, à titre d'aide-mémoire, le répertoire des pièces justificatives qui doivent être annexées aux bons d'engagements.

Il constitue un instrument de travail qui renforce la gestion budgétaire et privilégie la qualité de la dépense publique. En outre, il est un outil que doivent disposer aussi bien les ordonnateurs que les sous-gestionnaires des crédits afin de mieux préparer les dossiers à introduire dans la chaîne de la dépense. Il sert également de guide aux contrôleurs budgétaires affectés pour la validation des dossiers engagés.

La révision de cet instrument de gestion est fondée sur trois considérations, à savoir :

- L'actualisation de la nomenclature budgétaire ;
- La réforme des marchés publics et ;
- L'adoption des lois et règlements dans le domaine des finances publiques.

2.10. Autres éléments nécessaires

Parmi ces autres éléments, nous pouvons citer :

- **La Loi portant reddition des comptes et le Rapport annuel de Performance (RAP) de l'année N-1** qui sont des documents de référence pour l'exécution budgétaire de l'année N.
- **Les Politiques publiques sectorielles** qui déterminent les priorités et politiques sur lesquelles doivent s'aligner les exécutions budgétaires N.
- **Le Rapport d'exécution des dépenses N-1** qui indique le niveau de consommation des crédits par rubrique et par chapitre.
- **Les Etats de Suivi Budgétaire de l'année N-1** qui donnent les statiques d'exécution du budget N-1.

Conclusion

Le présent article a permis d'identifier d'une part les principaux textes de base intervenant dans la phase de l'exécution du Budget de l'Etat, volet dépenses, d'autre part de définir leurs rôles afin de permettre une bonne tenue de la comptabilité administrative par les intervenants. Il convient de souligner que cette exécution de la dépense qui est effectuée actuellement à travers la chaîne de la dépense publique mise en place en 2003 suivant la circulaire du Ministre des Finances et du Budget n°0446/CAB/MIN/FIN&BUD/AC/2003 du 7 juin 2003 est l'ensemble des opérations servant, à dater du 1er janvier, à réaliser les recettes et dépenses prévues et autorisées par les lois de finances de l'année et les autres décisions de finances au 31 décembre. Pour y arriver, nous avons utilisé la méthodologie qui nous a permis d'aboutir à la conclusion selon laquelle les principaux textes de base qui régissent l'exécution des dépenses publiques sont la LOPIP qui est la Loi organique relative aux finances publiques, le Règlement général sur la comptabilité publique et la circulaire portant instruction relative l'exécution de la dépense publique de l'année N. Conformément à ces textes, « les opérations relatives à l'exécution du budget de l'Etat font intervenir deux catégories d'agents : les ordonnateurs et les comptables publics ». Par ailleurs, le contrôle administratif a priori des opérations budgétaires de l'Etat est assuré par le Contrôleur budgétaire affectés (CBA). Cet article n'a pas épuisé la problématique liée aux principaux textes de base permettant une bonne exécution des dépenses publiques. Il ouvre la porte à d'autres chercheurs ultérieurs désireux d'aborder des notions dans ce domaine.

BIBLIOGRAPHIE

- BUABUA WA KAYEMBE, les finances publiques congolaises, éd. BECIF, Bruxelles 2006;
- Constitution du 18 Février 2006 telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo, in, *J.O.R.D.C., Numéro spécial*, 52^e année du 5 janvier 2011 ;
- Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, in, *J.O.R.D.C, Numéro spécial*, 52^e année, 25 juillet 2011 ;
- KATUMBAY KAMVITA, guide pratique des procédures de la dépense publique, éd. Place Golgotha, Kinshasa 2014 ;
- Manuel révisé des procédures et du circuit de la dépense publique (circuit rationalisé), version 2010 ;
- MONSEMPO MBOKEYI Nestor, Cours de droit de la Comptabilité Publique, cours dispensés en 2^eme Année Budget et Comptabilité Publique, Ecole Nationale de Finances, 2020-2021 ;
- MUKENGE KATUMBA, G.-S. 2022. APPLICATION DU BUDGET-PROGRAMME EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : ANALYSE CRITIQUE ET PERSPECTIVES. *Revue Internationale des Sciences de Gestion*. 5, 3 (Aug. 2022). ;
- MUKOKO SAMBA, Dix questions pour comprendre les aspects budgétaires de la LOFIP, juin 2013.