

# L'ANALYSE DES CAUSES MAJEURS DE LA NON PERFORMANCE DES FINANCES PUBLIQUES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Masumbuko Ndala Clovis<sup>1</sup>, Kalombo Lupapa Moïse<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>Doctorant à l'Université de Lubumbashi,

<sup>2\*</sup>Assistant à l'université de Kalemie et doctorant à l'Université de Lubumbashi.

**\*Corresponding Author:**

kalombomoses@gmail.com

## Abstract

*In the DRC, the execution of revenue and expenditure is characterized by the consumption of revenue often at source by the services responsible for their collection, fraud fostered by corruption, influence peddling and impunity is increasing more and more, tax and customs exemptions are to be mentioned, non-compliance with budget appropriations some credits are executed in excess, Others do not even know a start of execution, the execution of unforeseen expenditure (100-day project), the violation of the rules relating to the procedure for the execution of public expenditure by the use of exceptional procedures, the violation of public procurement rules, to name but a few. Faced with this, Law No. 18/010 of 9 July 2018 amending Law No. 11/011 of 13 July 2011 on public finances in the Democratic Republic of Congo advocates in its explanatory memorandum a budget based on a logic of results through program budgets. The law aims to move from a budget of means to that of a budget of results. This is a performance-oriented management approach, that is, the search for economic effectiveness and efficiency in the use of resources and the achievement of objectives previously defined in the programs. In view of the above, a question deserves to be asked in this research, what are the major causes of the non-performance of public finances in the Democratic Republic of Congo?*

**Keywords:** Public finance, performance, private finance, budgeting, good management, bad management, effectiveness, efficiency.

## Résumé :

*En RDC l'exécution des recettes et des dépenses sont caractérisées par la consommation des recettes souvent à la source par les services chargés de leur perception, la fraude favorisée par la corruption, le trafic d'influence et l'impunité s'amplifie de plus en plus, les exonérations fiscales et douanières sont à évoquées, le non-respect des crédits budgétaires certains crédits sont exécutés en dépassement, d'autres ne connaissent même pas un début d'exécution, l'exécution des dépenses non prévues (projet 100 jours), la violation des règles relatives à la procédure d'exécution des dépenses publiques par l'utilisation des procédures exceptionnelles, la violation des règles de passation des marchés publics, pour en citer que cela. Face à ça, la loi n° 18/010 du 09 juillet 2018 Modifiant la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques en République Démocratique du Congo prône dans son exposé des motifs un budget fondé sur une logique des résultats au moyen des budgets-programmes. La loi vise le passage d'un budget de moyens à celui d'un budget de résultats. Il s'agit là d'une approche de gestion orientée sur la performance, c'est-à-dire, la recherche de l'efficacité économique et l'efficacité dans l'utilisation des ressources et l'atteinte des objectifs préalablement définis dans les programmes. Eu égard à ce qui précède, une question mérite d'être posé dans cette recherche, quelles sont les causes majeures de la non performance des finances publiques en République Démocratique du Congo ?*

**Mots-clés :** Finances Publiques, Performance, Finances privées, Budgétisation, Bonne gestion, Mauvaise Gestion, Efficacité, Efficience.

## - INTRODUCTION

Lors de l'ouverture des Etats généraux en 1789, Necker Directeur général des finances disait « les finances d'un Etat sont un centre où aboutissent une multitude innombrable de canaux. Tout part de ce centre être et tout y revient.<sup>1</sup> ».

En 1927, Edgard Allix, estimant que « là où il n'y a ni finances ni moyens de discerner une politique quelconque dans les dispositions incohérentes et dans les expédients au jour le jour suggéré par la détresse croissante du budget et du Trésor, un manuel de législation financière est superflu<sup>2</sup> ». Ces propos expriment toute l'intensité d'une matière, les finances publiques, qui se situe au cœur des nécessités publiques. Ainsi que le disait Jean Bodin, l'argent est le nerf de la guerre<sup>3</sup>.

Le Shutdown américain de 2019 illustre bel et bien la primauté des Finances Publiques sur toute la vie nationale. Les Finances Publiques sont aujourd'hui au premier plan de l'actualité tant nationale qu'internationale<sup>4</sup>. Les Finances Publiques fondent la substance des pouvoirs politiques et elles constituent en cela un instrument privilégié d'analyse et de création des institutions. Elles ont d'ailleurs à plusieurs reprises dans l'histoire joué un rôle majeur dans le processus de formation et de transformation de l'État, se situant ainsi à l'origine de la démocratie. Comme on peut le constater les finances publiques sont au cœur non seulement de la naissance des États, mais aussi de leurs mutations<sup>5</sup>.

En République Démocratique du Congo avec la promulgation de la loi relative aux Finances Publiques, le but déclaré été fondamentale, la recherche de l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique ainsi que l'instauration d'une véritable transparence dans la gestion publique, en rendant notamment plus lisibles les documents budgétaires produits pour le Parlement et le citoyen. La loi n° 18/010 du 09 juillet 2018 Modifiant la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques en République Démocratique du Congo prône dans son exposé des motifs un budget fondé sur une logique des « résultats » au moyen des budgets-programmes. La loi relative aux finances publiques visé le passage d'un budget de moyens à celui d'un budget de résultats. Il s'agit d'une approche de gestion orientée sur « la performance », c'est-à-dire, la recherche de l'efficacité économique et l'efficience dans l'utilisation des ressources et l'atteinte des objectifs préalablement définis dans les programmes. Suivant le système de la gestion axée sur les résultats, le budget de l'Etat est présenté par politiques publiques, déclinées en programmes au titre desquels les crédits budgétaires sont alloués sous forme de dépenses par nature<sup>6</sup>.

Les programmes mis en œuvre font l'objet d'un Projet annuel de performance joint à la loi de finances de l'année et le Rapport annuel de performance dûment élaboré par les responsables de programmes est annexé au Projet de loi de règlement. Le responsable de programme apparaît ainsi comme un acteur clé de la réforme et chaque programme doit avoir un responsable clairement identifié. Le responsable de programme a trois missions principales: l'élaboration de la stratégie et du budget du programme. Le responsable de programme élabore la stratégie de son programme et fixe, en accord avec son ministre de tutelle, les objectifs et les résultats attendus. Le pilotage du programme. Le responsable de programme organise et conduit le dialogue de gestion. Il pilote les services chargés d'exécuter la politique publique mise en œuvre à travers le programme. Il décline les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels adaptés aux compétences de chacun des services. Il assure ainsi une démarche de performance à tous les niveaux d'exécution du programme.

Enfin, il est chargé de la mise en œuvre du programme. A ce titre, il gère les crédits et les emplois de son programme conformément aux objectifs présentés et aux résultats recherchés et de façon compatible, dans la durée, avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique.

La bonne gouvernance comme la manière de gérer les affaires publiques met l'accent sur la performance de la croissance économique d'un pays. La gestion efficace et efficiente du Trésor Public dans le cadre de la RDC entrainera une augmentation des recettes autrement un accroissement du budget de l'Etat.

Aussi, la performance dans la gestion des finances publiques congolaise situe-t-elle le gestionnaire public et le citoyen sur les grands principes de gestion de l'argent public dans un Etat de droit, à savoir la légalité, la transparence, le contrôle et la responsabilité ?

---

<sup>1</sup> Directeur général des finances, le baron de Necker était très apprécié des français. Son limogeage par décision royale (Louis XVI) le 11 juillet 1789 provoqua l'insurrection qui conduisit à la prise de la Bastille le 14 juillet 1789. Voir Archives numériques de la Révolution française Archives parlementaires Tome 8 du 5 Mai 1789, Bibliothèque Nationale de France.

<sup>2</sup> ALLIX Edgard, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière*, 1927, Avertissement pour la cinquième édition.

<sup>3</sup> Stéphanie DAMAREY, *Finances Publiques*, Gualino, Lextenso éditions, 2008, p.19.

<sup>4</sup> MATONA PHEMBA Guy Pascal, *Cours des Finances Publiques*, Faculté de Droit, Licence 2, UNILU, 2022-2023, p.3 inédit.

<sup>5</sup> MATONA PHEMBA Guy Pascal, *Cours cité*.

<sup>6</sup> Exposé des motifs de la loi du 09 juillet 2018 Modifiant la loi du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques en République Démocratique du Congo

Les contestations plus ou moins violentes des résultats à l'issue des scrutins en RDC en donnent l'illustration. Les députés ou chapelles politiques déjà au pouvoir depuis le régime de Marechal MOBUTU sortent presque toujours vainqueurs aux élections. On peut se demander aujourd'hui, après des décennies d'expérimentation de ces processus électoraux « copié-collé », si les fondamentaux du système sont perçus par le citoyen moyen de façon à en requérir les exigences. Le citoyen congolais qui va déposer son bulletin dans l'urne sait-il qu'il opère un choix de la gérance des finances Publiques.

La gestion des finances Publiques et la conduite de l'économie ne peuvent donc s'effectuer dans l'ignorance des acteurs politiques. En effet, la démocratie rime avec l'économie, l'économie rime avec la politique et la politique rime avec la bonne gouvernance des finances Publiques dans un pays.

Le budget de l'Etat est donc un instrument privilégié de mise en œuvre de la politique de développement de l'Etat et ses objectifs et priorités doivent chaque fois être en adéquation avec les stratégies et politiques de la performance.

Ainsi, la logique de la performance est le second pilier de la loi relative aux finances publiques. Le développement de la performance dans la mise en œuvre des politiques publiques se traduit dans le cadre d'une architecture budgétaire simplifiée et fonctionnelle, par la mise en place des programmes d'actions et indicateurs de résultats suivis année après année ainsi que par une certaine souplesse de gestion accordée aux gestionnaires<sup>7</sup>.

En effet, la misère, la crise économique, le manque d'emploi en RDC est le reflet d'une mauvaise politique de ses Finances Publiques. Eu égard à ce qui précède, une question mérite d'être posée dans cette réflexion, *quelles sont les causes majeures de la non performance des finances publiques en République Démocratique du Congo ?*

A l'aide de la méthode analytique associée aux techniques documentaire et de la libre observation, nous allons dans les lignes qui suivent tenter de répondre à cette interrogation.

#### - Cadres Conceptuelles

- **Les finances publiques** : Les finances publiques étudient les problèmes relatifs aux dépenses et aux ressources des personnes et des organismes publics<sup>8</sup>. Elles se présentent comme l'étude des aspects juridiques et économiques des recettes et des dépenses des collectivités publiques (Etat, Collectivités locales)<sup>9</sup>. Les finances publiques ne peuvent plus, désormais, se résumer aux seules finances de l'Etat<sup>10</sup>. Il est important pour nous de clarifier la notion de Finances Publiques, il faut partir du terme « finance ». Le mot « finance » a toute une histoire et revêt un sens ambivalent. Au sens ancien, finance dérive du verbe « finer » qui signifie payer. Au sens moderne, la signification dépend de l'utilisation du mot et varie selon que l'article est au singulier ou pluriel. La finance au singulier désigne la bourse des valeurs. Les finances au pluriel désignent l'ensemble des ressources et dépenses de l'Etat. Autrement dit, il s'agit des activités de l'Etat dans le domaine de l'argent<sup>11</sup>.

- **Les finances de l'Etat** : ensemble de recettes et dépenses des entités composant l'Etat à savoir le pouvoir central, les provinces et les entités territoriales décentralisées<sup>12</sup>. Sont de finances gérées souvent par des organismes privés, il n'est pas possible de les exclure du domaine des finances publiques, en raison du mode de financement (cotisations obligatoires), du contrôle qu'exerce l'Etat sur ce secteur et de son intervention fréquente pour en rétablir l'équilibre financier<sup>13</sup>.

- **Les finances privées** : sont les finances soumises, en principe à un régime de droit privé qui se caractérise par une assez grande liberté. Les finances publiques, au contraire, obéissent à un régime de puissance publique qui, s'il comporte certaines prérogatives pour les personnes publiques, est aussi un régime beaucoup plus strict pour engager tel dépense. Les opérations financières des personnes privées (physiques ou morales) se fondent sur le contrat, alors que l'Etat met en œuvre des moyens de contrainte, d'autorité.

#### - La performance

La définition de la performance constitue l'ossature du contrôle de gestion des finances publiques. Sans mesurer la performance, il n'y a pas de moyen orienté vers les résultats. La performance est définie comme étant la capacité à atteindre les objectifs des résultats préalablement fixés. La démarche de la performance est un dispositif de pilotage des administrations ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'atteinte

<sup>7</sup> BAKANDEJA wa MPUNGU Grégoire, *Les finances publiques en République Démocratique du Congo : La longue croisade pour une gouvernance financière débarrassée des démons de la corruption et du détournement des deniers publics*, Bruylant, 2020, p.260.

<sup>8</sup> MATONA PHEMBA Guy Pascal, Cours des Finances Publiques, Faculté de Droit, G2, UNILU, 2021-2022, p.6.inédit.

<sup>9</sup> Raymond Muzellec, « Finances publiques », Editions Sirey, Collection Notions essentielles, septembre 2000.

<sup>10</sup> ORSONI Gilbert, « Les finances publiques sont-elles encore les finances de l'Etat ? », in *Mélanges Amserek*, 2005, p. 631.

<sup>11</sup> BAKANDEJA wa MPUNGU Grégoire, Op. Cit., p.14.

<sup>12</sup> Article 3 point 22 de la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques de la RDC.

<sup>13</sup> MATONA PHEMBA Guy Pascal, Cours cité. p. 9.

des résultats prévus dans le cadre de moyens prédéterminés<sup>14</sup>. La performance dans la gestion n'implique ni moins de dépenses, ni plus de dépenses, mais à simplement mieux dépenser mieux afin que le citoyen, contribuable ressente l'impact et les effets de sa contribution, tout en assurant une gestion rationnelle des deniers publics. La performance publique peut donc être comprise comme étant la capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficience de la gestion. L'objectif de la performance dans la gestion des finances publiques est alors d'optimiser le bénéfice que l'action de l'Etat procure à la société et améliorer la qualité du service rendu à l'usager tout en s'inscrivant dans une politique budgétaire soutenable<sup>15</sup>.

- **La bonne gestion** : une bonne gestion repose avant tout sur le respect des textes et la recherche de l'efficacité, de l'efficience dans les actes quotidiens. Le bon gestionnaire développera les pratiques lui permettant d'atteindre les objectifs de l'organisation en utilisant seulement les ressources nécessaires et acquises aux prix avantageux.

- **L'efficacité** : l'efficacité concerne le rapport entre le résultat obtenu et l'objectif à atteindre.

- **L'efficience** : l'efficience désigne le rapport entre les biens ou les services produits et les ressources utilisés (productivité), établis en fonction du niveau de services requis (qualités des services) pour l'atteinte des résultats d'un programme. Quelle que soit l'organisation publique, la question des moyens est d'autant plus cruciale aujourd'hui que l'Etat se trouve en phase de resserrement de ses budgets, compte tenu du contexte économique difficile dans lequel il est inséré.

- **La mauvaise gestion** : est une gestion effectuée en marge des normes établies, des principes porteurs de protection du patrimoine. La mauvaise gestion peut relever d'une insuffisance de connaissances ou purement d'une incompétence. Mais si le défaut d'intention de nuire peut-être évoquer dans le cas de la mauvaise gestion, il n'en demeure pas moins que celle-ci peut provoquer des effets aussi dramatiques que la corruption.

Par son incompétence, un cadre qui ferait perdre des millions de francs Congolais comme d'habitude en RDC du fait d'une mauvaise décision est aussi dangereux qu'un autre qui rechercherait des failles dans le système mis en place pour se procurer ou procurer à autrui des avantages injustifiés sur les ressources Publiques de l'Etat.

Les comportements illicites fleurissent quand les agents ont sur les usagers un pouvoir exclusif, quand ils disposent d'une grande marge de pouvoir discrétionnaire et quand leur responsabilité devant le chef est faible<sup>16</sup>. Comme le cas des gestionnaires de fonds dans notre pays.

A propos de la volonté politique comme c'est cas en RDC, il très important de proposer cet extrait: « Le succès ou l'échec dépendent de celui qui régit le pays. Si la chaîne d'arpenage est droite, alors le bois sera rectiligne, non parce qu'un effort spécial aura été fait, mais parce que ce par quoi la chaîne est régie produit cet effet. De la même manière, si celui qui règne est sincère et droit, alors d'honnêtes fonctionnaires serviront son gouvernement et les gredins se cacheront. Mais, s'il n'est pas droit, alors les malfaisants l'emporteront et les hommes loyaux iront vivre retirés du monde<sup>17</sup> ».

#### - **Les causes de la non performance des finances publiques en République Démocratique du Congo**

Jeremy Pope écrivait déjà que : « un gouvernement qui clamerait haut et fort sa volonté de lutter contre la corruption mais qui se serait privé d'une stratégie cohérente (objectifs mesurables, programme, ressources suffisantes, mise en place d'instruments d'évaluation etc.) ne pourra pas assurer son rôle de pilier<sup>18</sup> » entendu dans la lutte contre la corruption.

James Madison, dans une lettre en date du 4 août 1822 à W. T. Barry, écrivait : « un gouvernement populaire sans information populaire ou les moyens de l'acquérir, n'est rien qu'un prologue à une farce ou à une tragédie ou peut-être les deux. La connaissance règnera à jamais sur l'ignorance, et un peuple qui veut s'autogérer doit se doter des armes que procure la connaissance »<sup>19</sup>.

En réalité, la lutte contre l'incurie financière dans les administrations publiques congolaises pose des sérieux problèmes et nécessite la volonté de tout le monde pour la dénonciation. Lorsqu'on sait à qui profite le crime de l'ignorance en République Démocratique du Congo, il est possible de deviner l'issue de la loi relative aux finances publiques sur la performance.

---

<sup>14</sup> Performance-Réforme des finances publiques sur [www.seneforme.org](http://www.seneforme.org)

<sup>15</sup> Circulaire interministérielle du 21 juin 2001 sur le développement du contrôle de gestion des administrations. Citée par INGLEBERT Xavier, manager avec la LOLF. Groupe Revue fiduciaire, 2<sup>ème</sup> édition, 2009, p. 152.

<sup>16</sup> Robert KLITGAARD, Combattre la corruption, Nouveaux Horizons, février 1997, p. 81.

<sup>17</sup> Robert KLITGAARD, Op.cit. p.81.

<sup>18</sup> In Combattre la corruption, Enjeux et perspectives de Transparency International, adaptation du Source Book 2000, p. 68.

<sup>19</sup> In Transparency International, Rapport mondial sur la corruption 2003, Ed. Kartala, Paris, 2003, p. 29.

D'une manière générale, plusieurs défis sont à relever, la gestion, le contrôle des finances publiques en RDC, l'exécution budgétaire est manifestement laxiste<sup>20</sup> n'arrange pas les choses et excluant ainsi toute idée de performance en l'absence de sanctions négatives à l'égard des gestionnaires publics indéclicats, des textes juridiques et institutionnels biaisés, complexes susceptibles des conflits de compétences, la faiblesse dans l'alignement des priorités des dépenses d'investissement par rapport aux autres dépenses, le dépassement budgétaire etc. La liste ne pas exhaustive et les autorités ne s'en soucient même plus de la gestion, mais plus aux intérêts de leurs partis ou regroupements politiques.

#### - Les causes en rapport avec la gestion

La gestion budgétaire va de l'élaboration du budget au contrôle budgétaire, en passant par le circuit de l'exécution budgétaire et ses différentes étapes, tant en recettes qu'en dépenses. La gestion en RDC est caractérisée par la dilapidation des recettes, on a vu avec le Fonds de Covid-19, les 500 Palissades pour les députés et sénateurs. Les défaillances du cadre juridique et institutionnel expliquent la quasi-absence des performances en termes de résultats en RDC.

#### - Les causes en rapport avec le contrôle

La gouvernance financière publique nécessite la transparence des opérations réalisées par les gestionnaires de fonds publics. Lorsque les moyens financiers font défaut, il convient en effet de le contrôler strictement mais le parlement congolais ne dispose pas de moyen suffisants pour évaluer.

#### - Les causes du cadre juridique et institutionnel au niveau central complexe

La constitution et les autres textes législatifs et réglementaires relatifs aux finances publiques prévoient plusieurs niveaux de gestion des finances publiques : finances du pouvoir central<sup>21</sup>, finances des provinces<sup>22</sup> et des entités territoriales décentralisées qui jouissent de l'autonomie de gestion de leurs ressources à intégrer dans le budget national. Ce qui donne une fiscalité à triple vitesse compliquant sérieusement la gestion budgétaire.

#### - Les causes en rapport avec le cadre institutionnel confus susceptible des conflits de compétences entre les acteurs

Le cadre juridique et institutionnel fixe les attributions des ministres qui aujourd'hui restent une source potentielle de confusion et de conflits de compétences entre les ministres en charge des finances et celui du budget, respectivement à travers leurs administrations.

Ainsi, l'ordonnance n° 20/017 du 27 mars 2020 fixant les attributions des Ministères a titre exemplatif prévoit comme attributions du Ministère des Finances : la gestion des ressources propres et extérieures de l'Etat et l'encadrement des dépenses publiques ; la tenue, l'arrêt et la consolidation des comptes de l'Etat et la tenue de la comptabilité publique ; l'ordonnement des dépenses de l'Etat<sup>23</sup>.

Il est important de s'interroger ensemble avec le professeur BAKANDEJA sur la notion « d'arrêt des comptes<sup>24</sup> » s'il s'agit d'une décision d'une structure s'apparentant à une juridiction supérieure ? Ce qui vraisemblablement n'est pas le cas, le ministère n'en étant pas un.

Aux termes de la même Ordonnance, le Ministère du Budget à comme attributions : l'élaboration, le suivi et le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat ; le règlement définitif du budget de l'Etat ; l'encadrement de toutes les dépenses publiques<sup>25</sup>.

Face à cette situation, il y a lieu de se demander sur la différence le règlement définitif du budget de l'Etat relevant du Ministère du budget et la notion d'arrêt de comptes de l'Etat relevant du Ministère en charge des finances.

#### - Les causes en rapport avec le cadre juridique et institutionnel biaisé au niveau des provinces et ETD

Sur le plan juridique et institutionnel le cadre s'aligne au niveau des provinces et des ETD sur celui du pouvoir central, des incohérences sont à relever qui provient des capacités des gestionnaires des budgets provinciaux. Dans les provinces les gestionnaires, sous-gestionnaires et ordonnateurs sont les responsables des services déconcentrés. Face à eux, se trouvent les responsables politiques des provinces, ces dernières jouissant d'une autonomie financière. Or, les différents services des ministères chargés des finances et du budget sont représentés au niveau provincial par les chefs de division qui effectuent à ce niveau provincial les mêmes opérations qu'au niveau central.

De plus les gouverneurs des provinces sont ordonnateurs secondaires<sup>26</sup> des budgets de leurs provinces. Ils délèguent en fait ce pouvoir à leurs ministres provinciaux chargés des finances et du budget, selon la configuration du gouvernement

<sup>20</sup> MABI MULUMBA E., *Les dérives d'une gestion prédatrice. Le cas du Zaïre devenu République Démocratique du Congo*, Kinshasa, édition CEDI, 2002, pp. 54-58.

<sup>21</sup> Article 202, point 9 de la constitution.

<sup>22</sup> Article 204, point 5 de la constitution.

<sup>23</sup> Article 1 B, point 18 de l'ordonnance n° 20/017 du 27 mars 2020 fixant les attributions des Ministères.

<sup>24</sup> BAKANDEJA wa MPUNGU Grégoire, *Op. Cit.*, p.61.

<sup>25</sup> Article 1 B, point 3 de l'ordonnance n° 20/017 du 27 mars 2020 fixant les attributions des Ministères.

<sup>26</sup> MATONA PHEMBA Guy Pascal, Cours cité. p.63.

provincial. Dans ce contexte, il est difficile sinon impossible d'attendre la performance dans la gestion des finances publiques dans un contexte aussi embrouillé, ceci est patent dans la gestion budgétaire<sup>27</sup>.

#### **- Les causes en rapport avec l'exécution budgétaire laxiste excluant toute idée de performance**

Pour évaluer la performance en matière et de contrôle budgétaire, il faut partir des pratiques vécues de l'exécution des dépenses et des recettes.

Pour l'exécution des dépenses la modernisation du circuit de la dépense publique date de 2004, à la suite de la prise, par le Vice-Président de la République en charge des Finances, d'une circulaire relative à l'exécution des dépenses. Cette circulaire a été formalisée avec la promulgation de la loi du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques en ce qui concerne l'exécution des dépenses publiques chaîne des dépenses.

Cette chaîne a introduit une répartition des compétences entre les acteurs impliqués dans la gestion des dépenses entre les gestionnaires de crédits des ministères sectoriels, services et institutions bénéficiaires des dotations budgétaires, des sous-gestionnaires et contrôleurs budgétaires affectés, tous relevant du Ministère du Budget<sup>28</sup>. La chaîne informatisée a introduit des innovations de portée juridique dans le système de gestion des dépenses devant en principe permettre d'atteindre des performances. Le circuit informatisé de la dépense a des potentialités indéniables en matière de maîtrise de l'exécution des dépenses du budget de l'Etat ; le circuit informatisé est un outil efficace d'aide à l'exécution des dépenses ; le circuit est aussi caractérisé par une série de trois contrôles<sup>29</sup>.

Les inconvénients de la modernisation de la chaîne de dépenses réduit les fonctions de comptable public à leur plus simple expression, ici le constat est que le comptable public qui est seul habilité à payer les dépenses n'intervient pas dans la procédure de la dépense publique (l'exécution des travaux de cent jours, confère procès Jamal et consort, l'explique très bien dans le cas de la RDC) ; le circuit n'est donc pas en phase avec les instruments légaux et réglementaires de la dépense publique ; l'intrusion du politique dans la procédure classique de l'exécution du budget entraîne une gestion budgétaire à géométrie variable (les analyses d'exécutions des lois des finances annuelles et des lois portant reddition des comptes aussi les informations recueillies auprès des services de contrôles financiers relèvent que 30%<sup>30</sup> à 45%<sup>31</sup> des dépenses régulièrement prévues dans la loi de finances initiale ne sont pas exécutées en RDC). Cette exécution budgétaire à double vitesse est l'antonyme de la performance.

Pour l'exécution des recettes conformément au décret n°13/054 du 11 novembre 2013, le comptable public est un fonctionnaire qui exécute au nom de l'Etat, les opérations de recettes et de dépenses. Ce sont les régies financières qui sont chargées du recouvrement de toutes les recettes publiques. Pour apprécier la performance en matière de recouvrement des recettes, il faut partir des problèmes rencontrés dans l'exécution des recettes pour évaluer l'efficacité. Les suspicions de non reversement de la totalité des fonds irrégulièrement et directement collectés par les agents des services de recouvrement des régies des recettes auprès des contribuables ou redevables et de collusion entre acteurs de la chaîne se traduisant par des fraudes fiscales (délivrance de fausses notes de perception ou de faux bordereaux de versement<sup>32</sup> des pratiques en pleine évolution jour au jour dans les administrations de la RDC ).

Le rôle du comptable public, en tant que garant du recouvrement des dettes de l'Etat congolais n'est pas assumé. Le comptable public mis à la disposition de la régie n'est pas impliqué dans le circuit de la recette et ne fait qu'enregistrer les avis de crédit transmis par la Banque Centrale du Congo (BCC). Il tient une comptabilité mensuelle à partir des avis de crédit où il fait ressortir les statistiques concernant les montants par imputation budgétaire. Le comptable public est marginalisé, confiné dans le rôle de recevoir les avis de crédit de la Banque Centrale du Congo pour des fins de calcul arithmétique et de classification selon la nomenclature de recettes<sup>33</sup>.

Le système de paiement mise en place par le décret n° 007 du 2 février 2002, sécurise certes le circuit des recettes mais il n'offre pas pour autant plus de garantie de bonne gestion. Sa principale faiblesse est le fait d'éviter le contrôle du comptable public. Le contrôle du comptable fondé sur l'incompatibilité des fonctions des ordonnateurs et de celles de comptables publics et susceptible de détecter des erreurs et d'assurer une meilleure transparence du circuit des recettes, n'est pas exercé et aurait pu optimiser sans nul doute le système mis en place.

#### **- Les causes en rapport avec la faiblesse dans l'alignement des priorités des dépenses d'investissement par rapport aux autres dépenses**

On constate le décalage entre l'exécution financière et l'exécution physique un signe de détournement des fonds qui identifie bien les congolais à la gérance, l'existence des projets fictifs financés en priorité au détriment des projets

<sup>27</sup> BAKANDEJA wa MPUNGU Grégoire, *Op Cit.*, p. 263.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Ibidem, pp.264-267.

<sup>30</sup> BAKANDEJA wa MPUNGU Grégoire, *Op Cit.*, p. 269.

<sup>31</sup> Les analyses d'exécutions des lois des finances annuelles et des lois portant redditions des comptes.

<sup>32</sup> BAKANDEJA wa MPUNGU Grégoire, *Op Cit.*, p. 271.

<sup>33</sup> Ibidem, p. 272.

prévus dans la loi des finances ou exécution des dépenses d'investissement non prévues au budget, le saupoudrage<sup>34</sup> des crédits au même moment entre plusieurs projets sans qu'aucun des projets ne puisse être achevé ( projet 100 jours, projet poisson namibiens (mpiodi), projet Fatshi city, projet 145 territoires, projet Tshilejelu, projet Université de Mbuji mayi, projet asphaltage route Mbuji mayi, etc.).

#### - Les causes en rapport avec le dépassement budgétaire

Au moment où le Rapport de la Banque mondiale de mars 2018 fait observer que « la RDC fonctionne en dessous de sa capacité fiscale »<sup>35</sup>. Il y'a lieu de relever l'injection des agents fictifs afin de détourner leur salaire, le non maîtrise des effectifs des agents de l'Eta congolais, le renversement dans l'administration publique des militants des partis politiques pour assurer un revenu ou les remercier, le dépassement des crédits pour certains services et manque de frais pour d'autres. Le cas des dépenses de 2022 illustre bien cette dépassement selon les états de suivi budgétaire de la Direction générale des politiques et programmation budgétaire, le fonctionnement des ministres et celui des institutions de la République ont coûté globalement 4 352 550 704 363 de CDF (2 milliards 43 millions USD au taux budgétaire fin période de 2130 Fc le dollar américain).

Séparément, les dépenses sur le fonctionnement des ministères sont évaluées en 2022 à 2 419 370 507 547 de CDF alors que les prévisions annuelles étaient arrêtées à 1 459 141 652 263 de CDF, soit un taux d'exécution de 165% ou un dépassement de 65%. Quant au fonctionnement des institutions (Sénat, Assemblée Nationale, Cours et tribunaux et autres), il a été de l'ordre de 1 933 180 196 816 de CDF en 2022 sur des prévisions annuelles arrêtées à 993 096 000 000 de CDF, soit un taux d'exécution de 194% ou un dépassement de 94%<sup>36</sup>.

Aujourd'hui les finances publiques ont changé des formes dans les pays normaux. On gère ou on engage les actions de l'Etat en recherchant le saut de la performance. C'est une gestion basée, adapter comme la gestion des entreprises, l'Etat congolais devra rationaliser ces dépenses pour arriver à la performance telle que l'exposé des motifs de la loi relative aux finances publiques l'exige. Avec des tels dépenses qui n'évaluent pas les actions en République Démocratique du Congo comment aboutir aux résultats qui vise à la performance étant donné qu'elle très important dans la gestion des finances publiques moderne.

Dans la pratique on constate que l'exécution des recettes, des recettes sont souvent consommées à la source par les services chargés de leur perception, la fraude favorisée par la corruption, le trafic d'influence et l'impunité s'amplifie de plus en plus, les réformes engagées relatives aux modes de paiement (bordereau versement, attestation chèque, note de perception, etc.) ne permettent pas une intériorisation de mécanismes par les agents, les exonérations fiscales et douanières sont à évoquées aussi. Pour les dépenses, elles sont caractérisée par le non-respect des crédits budgétaires (certains crédits sont exécutés en dépassement, d'autres ne connaissent même pas un début d'exécution), l'exécution des dépenses non prévues et sans aucun réaménagement du budget, la violation des règles relatives à la procédure d'exécution des dépenses publiques par l'utilisation des procédures exceptionnelles (projet 100 jours) comme l'ordre de paiement, débit d'office (imputation directe), mise à disposition des fonds à justifier, etc., la violation des règles de passation des marchés publics, pour en citer que cela.

En République Démocratique du Congo, l'exécution des dépenses et des recettes souffre d'un contrôle budgétaire inefficace dû au non seulement au manque de volonté politique mais également du fait du manque de moyens matériels et autres. La gestion budgétaire actuelle est caractérisée par l'effacement du comptable public et la fusion des fonctions d'ordonnateur et de comptable tant en recettes qu'en dépenses, source certaine d'opacité de la gestion. L'exécution des travaux de 100 jours (Confère procès Jamal et consort, le montre clairement). Ce qui ne permet pas de participer à la performance. Pour ne pas conclure, enfin !

#### Conclusion

Dans la présente recherche, les développements précédents nous ont permis d'avoir une vue d'ensemble sur les causes de la non performance des finances publiques qui perdure depuis la promulgation de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques en République Démocratique du Congo telle que modifiée par la loi n° 18/010 du 09 juillet 2018.

Il est vrai que la RDC restera toujours un pays pauvre avec une population misérable si les gouvernants continuent à excéder dans la me gestion. La pratique de gestion financière publique du pays démontre les dysfonctionnements dans la mise en œuvre des contrôles financiers publics, une réactivation des mécanismes s'avère nécessaire pour plus d'efficacité et d'efficience pour arriver à la performance. La performance nécessite que les priorités stratégiques, les objectifs à atteindre soient définis et déclinés en fonction des priorités territoriales. En somme, la procédure budgétaire en RDC n'a pas encore tiré suffisamment profit de cet esprit de la loi relative aux finances publiques qui invitait à s'intéresser davantage aux résultats. Au contraire, elle est restée un exercice très largement formel, qui se concentre davantage sur les annonces que sur les résultats, malgré l'appropriation des gestionnaires de la logique de performance,

<sup>34</sup> BAKANDEJA wa MPUNGU Grégoire, *Op Cit.*, p. 228.

<sup>35</sup> Rapport de la Banque mondiale de mars 2018.

<sup>36</sup> www.deskeco.fr consulté à Lubumbashi, le 13 mars 2023 à 11h40'

les attitudes de méfiance, voire de défiance réciproque entre l'administration du budget et les gestionnaires ont perduré jusqu'aujourd'hui. Au regard de la contrainte budgétaire, l'intégration de la performance dans la décision publique doit permettre de dégager des marges de manœuvre et ainsi contribuer à répondre aux enjeux de soutenabilité des finances publiques.

Pour le contrôle en générale la réactivation est justifiée par le dysfonctionnement du système actuel, ce qui permettra de contribuer à l'amélioration de la qualité de la gouvernance publique. Il s'agit là de l'approche renouvelée des contrôles à envisager pour l'avenir. Les contrôles devront passer par la primauté du droit sur tout autre considération politique. L'histoire de la République Démocratique du Congo appelle à un sacrifice économique commun. La libération économique du pays dépend de nous- même car un peuple ne se libère que par lui-même. Nous sommes toujours en attente d'un lendemain meilleur. Le lendemain meilleur dépend de nous même en agissant. Luttons ensemble pour une gestion publique transparente et saine. Soyons actifs dans la surveillance d'une gestion publique saine et nous aurons une République Démocratique du Congo radieux

## BIBLIOGRAPHIE

- [1]. Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 Février 2006 telle que modifiée et complétée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011, in journal officiel, Numéro spécial, 05 février 2011
- [2]. La loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques en République Démocratique du Congo telle que modifiée par la loi n° 18/010 du 09 juillet 2018.
- [3]. Loi de finances n° 20/020 du 28 décembre 2020 pour l'exercice 2021
- [4]. Loi de finances n° 21/029 du 31 décembre 2021 pour l'exercice 2022
- [5]. Loi n° 19/004 du 31 décembre 2019 portant reddition des comptes de la loi de finances pour l'exercice 2018
- [6]. Loi n° 20/018 du 24 décembre 2020 portant reddition des comptes de la loi de finances pour l'exercice 2019
- [7]. Loi n° 21/027 du 31 décembre 2021 portant reddition des comptes de la loi de finances rectificative n° 20/019 du 24 décembre 2020 de l'exercice 2020
- [8]. L'ordonnance n° 20/017 du 27 mars 2020 fixant les attributions des Ministères en RDC
- [9]. ALLIX Edgard, Traité élémentaire de science des finances et de législation financière, 1927, Avertissement pour la cinquième édition.
- [10]. BAKANDEJA wa MPUNGU Grégoire, Les finances publiques en République Démocratique du Congo : La longue croisade pour une gouvernance financière débarrassée des démons de la corruption et du détournement des deniers publics, Bruylant, 2020.
- [11]. In Combattre la corruption, Enjeux et perspectives de Transparency International, adaptation du Source Book 2000
- [12]. In Transparency International, Rapport mondial sur la corruption 2003, Ed. Kartala, Paris, 2003
- [13]. MABI MULUMBA E., Les dérives d'une gestion prédatrice. Le cas du Zaïre devenu République Démocratique du Congo, Kinshasa, édition CEDI, 2002
- [14]. MATONA PHEMBA Guy Pascal, Cours des Finances Publiques, Faculté de Droit, G2, UNILU, 2021- 2022-2023.
- [15]. ORSONI Gilbert, « Les finances publiques sont-elles encore les finances de l'État ? », in Mélanges Amselek, 2005
- [16]. Raymond Muzellec, « Finances publiques », Éditions Sirey, Collection Notions essentielles, septembre 2000.
- [17]. Robert KLITGAARD, Combattre la corruption, Nouveaux Horizons, février 1997
- [18]. Stéphanie DAMAREY, Finances Publiques, Gualino, Lextenso éditions, 2008 **Site web**
- [19]. Performance-Réforme des finances publiques sur [www.seneforme.org](http://www.seneforme.org)
- [20]. [www.deskeco.fr](http://www.deskeco.fr) consulté à Lubumbashi, le 13 mars 2023 à 11h40'