

# REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO



---

## PROJET DE LOI N° ... DU .... 2023 MODIFIANT ET COMPLETANT LES LOIS N° 11/011 DU 13 JUILLET 2011 RELATIVE AUX FINANCES PUBLIQUES ET N°18/010 DU 09 JUILLET 2018 MODIFIANT LA LOI N°11/011 DU 13 JUILLET 2011 RELATIVE AUX FINANCES PUBLIQUES

### Exposé des motifs

La gestion des finances publiques en République Démocratique du Congo est régie, depuis 2011, par la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances publiques en remplacement de la Loi financière de 1982.

Cette nouvelle loi qui consacre la gestion budgétaire en mode programmes, approche de gestion par laquelle l'allocation des crédits budgétaires permet d'améliorer l'efficacité de l'action de l'état, n'a pas été, douze années après sa promulgation, appliquée dans l'entièreté de ses dispositions particulièrement celles concernant la gestion budgétaire axée sur les résultats.

Il est vrai que le gouvernement, dans le processus de la migration vers le Budget programme, a accompli des préalables majeurs au nombre desquels il y a lieu de citer :

- Le découpage des ministères en programmes budgétaires ;
- L'instauration de la démarche de la performance par la production des projets annuels de performance pour l'ensemble des ministères et institutions ;
- La validation de quelques outils techniques et pédagogiques ;
- La mise en place du cadre juridique de la gestion budgétaire sous mode programme ;
- Le renforcement des capacités des ressources humaines et la consolidation des fondamentaux de la gestion classique des finances publiques.

Cependant, il est important de relever qu'en dehors de ces préalables intrinsèques au budget programme, la migration, dans le cadre de ce mode de gestion, est également, tributaire des actions de réformes transversales sans lesquelles son exécution ne serait possible. Ces réformes portent, notamment, sur la comptabilité publique ; la rationalisation des cadres et structures organiques des

administrations publiques; la déconcentration de l'ordonnancement et l'adaptation du système d'information des finances publiques.

En outre, au fil de temps, il est apparu la nécessité, d'une part, de modifier et de compléter certaines dispositions de la loi n°11/011 du 13 juillet 2013 relative aux finances publiques afin de les actualiser et de les préciser et, d'autre part, d'insérer des nouvelles dispositions permettant de prendre en charge des matières nouvelles ou celles qui avaient, en son temps, été escamotées.

Pour remédier à cette situation qui fragilise, à bien des égards, ladite loi, il a été introduit, dans la présente loi, les modifications suivantes. Il s'agit, notamment de :

- l'ajout, à l'article 3, des définitions des notions relatives au débat d'orientation budgétaire et la dotation;
- l'insertion de la dotation concernant les crédits des dépenses des institutions constitutionnelles, laquelle ne doit pas être soumise à la mesure de la performance contrairement aux programmes ;
- De la programmation du débat d'orientation budgétaire durant la session parlementaire de mars ;
- De l'enrichissement de l'information du Parlement par l'ajout, parmi les documents qui accompagnent le projet de loi de finances de l'année, des documents suivants : les projets annuels de performance ; le plan d'engagement budgétaire ; le plan de trésorerie prévisionnel ; le plan de passation des marchés ; le programme d'investissements publics ; le rapport sur les dépenses fiscales ; le rapport consolidé de la situation financière des entreprises publiques et des établissements publics ainsi que la déclaration sur les risques budgétaires ;

Enfin, tenant compte des préalables restant à accomplir et considérant que la prorogation de cinq ans obtenue en 2018 n'a pas permis au gouvernement de parachever toutes les actions critiques, une nouvelle prorogation de cinq ans a été introduite, modifiant ainsi l'article 1er de la loi n°18/010 du 09 juillet 2018 modifiant la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques.

Telle est l'économie générale de la présente loi.

L'Assemblée Nationale et le Senat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit,

### **Article 1<sup>er</sup>**

Il est ajouté à l'article 3 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, telle que modifiée à ce jour, les définitions suivantes :

« Article 3

- 1. Débat d'orientation budgétaire** : débat organisé par le Parlement autour du Cadre Budgétaire en Moyen Terme, CBMT en sigle, adopté par le Gouvernement et transmis au Parlement au plus tard le 1<sup>er</sup> juin de l'année. Les choix budgétaires du Gouvernement présentés dans ce document donnent lieu à un débat et offre aux parlementaires une première estimation de l'évolution de la situation budgétaire et des besoins de crédits du Gouvernement en amont de la discussion sur le projet de loi de finances de l'année. Ce débat vise le renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement à travers l'amélioration l'information sur la trajectoire à moyen terme des finances publiques.
  
- 2. Dotation budgétaire** : couvre les crédits des dépenses relatives aux institutions constitutionnelles dont la gestion budgétaire n'est pas soumise à la règle de la performance. Contrairement aux programmes, les dotations ne sont pas assorties d'objectifs et d'indicateurs de résultat du fait de leur nature globalisée ou spécifique. »

### **Article 2**

Les articles 8, 13 alinéa 3, 22 alinéas 1<sup>er</sup> et 3<sup>eme</sup>, 36 alinéa 1<sup>er</sup>, 43 alinéa 1<sup>er</sup>, 44 alinéa 1<sup>er</sup>, 46, 48 alinéa 1<sup>er</sup>, 49 alinéas 1<sup>er</sup> et 2<sup>eme</sup>, 79, 150 alinéa 1<sup>er</sup>, 156,161, 162 et 178 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques ainsi que l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°18/010 du 09 juillet 2018 modifiant la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques sont modifiés de la manière suivante :

« Article 8

Les crédits sont spécialisés par grande nature de dépenses ou titres tel que précisé à l'article 37 de la présente loi et par source de financement. Ils sont regroupés par programme ou par dotation. Les programmes ou les dotations peuvent être regroupés par fonction.

La spécialité et le détail des crédits sont conformes à la nomenclature budgétaire des dépenses en vigueur. Dans le cadre d'un budget - programme, la présentation des crédits par subdivision de la nomenclature budgétaire, chapitre, article et littera est indicative. »

« Article 13 alinéa 3

Adopté en Conseil des ministres, le Cadre Budgétaire à Moyen Terme est transmis au Parlement au plus tard le 1<sup>er</sup> juin et donne lieu à un débat d'orientation budgétaire, sans vote, au plus tard le 15 juin. »

« Article 22 alinéas 1<sup>er</sup> et 3<sup>eme</sup>

La loi de finances de l'année fixe pour le budget général, par ministère ou institution et par programme ou dotation, le montant des autorisations d'engagement annuelles et pluriannuelles ainsi que des crédits de paiement.

Par budget annexe et par compte spécial, elle fixe le montant des autorisations d'engagement et de crédits de paiement ouverts ou exceptionnellement des découverts autorisés conformément à l'article 65 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques. »

« Article 36 alinéa 1<sup>er</sup>

Les charges budgétaires sont classées par programme ou dotation, administration, nature économique telles que définies par la nomenclature en vigueur ou suivant toute autre classification présentant un intérêt pour leur analyse, suivi et évaluation. »

« Article 43 alinéa 1<sup>er</sup>

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère 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.

« Article 44 alinéa 1<sup>er</sup>

Les programmes et les dotations peuvent être regroupés en fonctions. »

« Article 46

Des virements et transferts de crédits peuvent intervenir en cours d'exercice pour modifier la répartition initiale des crédits ouverts pour les programmes dûment créés ou les dotations, sous réserve des dispositions particulières applicables aux budgets annexes et aux comptes spéciaux édictées aux articles 54 à 66 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques telle que modifiée à ce jour. »

« Article 48 alinéa 1<sup>er</sup>

Des transferts de crédits peuvent être opérés entre les programmes d'un même ministère ou entre dotations. Ils concernent les titres de même nature repris dans chacun des programmes ou chacune des dotations. »

« Article 49 alinéas 1<sup>er</sup> et 2<sup>eme</sup>

Des transferts de crédits peuvent être effectués entre programmes de différents ministères ou entre dotations. Ces transferts concernent les crédits destinés à financer certaines actions d'un programme ou d'une dotation.

Ils se rapportent aux titres de même nature repris dans chacun des programmes ou chacune des dotations. Ils interviennent par décret du Premier ministre après avis préalable du ministre ayant le budget dans ses attributions et sur proposition des ministres ou responsables d'institutions concernés. »

« Article 79

Les documents qui accompagnent le projet de loi de finances de l'année sont :

- 1) l'exposé général qui fait la synthèse du budget, fixe les objectifs de la politique économique et financière du Gouvernement en précisant les priorités, décrit l'environnement économique international et national dans lequel il a été préparé, les perspectives futures traduites sous la forme d'un cadre budgétaire à moyen terme et le niveau d'exécution du budget en cours ;
- 2) le rapport d'évaluation de l'exécution du budget de l'année précédente rendant compte des changements éventuels apportés à l'orientation financière fixée par le cadre des dépenses à moyen terme antérieur et qui analyse les conditions dans lesquelles a été exécuté le budget de l'exercice antérieur ;
- 3) le rapport d'exécution du budget en cours au premier semestre de l'année ;
- 4) le projet de loi portant reddition des comptes du budget du pouvoir central du dernier exercice clos au cas où il n'aurait pas été déposé à la date telle que prévue à l'article 84 de la présente loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques ;
- 5) l'annexe explicative faisant connaître notamment :
  - l'analyse des prévisions de chaque recette budgétaire ;
  - le développement par titre de l'estimation des crédits ;
  - l'état récapitulatif des crédits à reporter dans le cadre des autorisations d'engagement et des crédits de paiement visés à l'article 53 de la présente loi ;
  - l'état détaillé de l'encours et des échéances du service de la dette de l'Etat ;
  - l'état détaillé des restes à payer de l'Etat établi à la date la plus récente du dépôt du projet de loi de finances ;
  - l'état détaillé des restes à recouvrer sur les exercices antérieurs.
- 6) les projets annuels de performance ;
- 7) le Plan d'Engagement Budgétaire ;
- 8) le Plan de Trésorerie prévisionnel ;
- 9) le Plan de Passation des marchés ;
- 10) le Programme d'investissements publics ;
- 11) le rapport sur les dépenses fiscales ;
- 12) le rapport consolidé de la situation financière des entreprises publiques et des établissements publics ;
- 13) la déclaration sur les risques budgétaires. »

« Article 150 alinéa 1er

Les charges budgétaires sont classées par programme ou dotation, administration ou nature économique telles que définies par la nomenclature en vigueur ou suivant toute autre classification présentant un intérêt pour leur analyse, suivi et évaluation. »

« Article 156 alinéas 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup>

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

Chaque ministère au niveau provincial, ou chaque entité territoriale décentralisée peut créer un programme intitulé « administration générale » destiné à recevoir les crédits non spécifiquement affectés à un autre programme. »

« Article 161 alinéa 1<sup>er</sup>

Des transferts de crédits peuvent être opérés entre les programmes d'un même ministère ou entre dotations au niveau provincial ou de l'entité territoriale décentralisée. Ils concernent les titres de même nature repris dans chacun des programmes ou chacune des dotations. »

« Article 162

Des transferts de crédits peuvent être effectués entre les programmes de différents ministères ou entre dotations au niveau provincial ou de l'entité territoriale décentralisée. Ces transferts concernent les crédits destinés à financer certaines actions d'un programme ou d'une dotation.

Ils se rapportent aux titres de même nature repris dans chacun des programmes ou chacune des dotations. Ils interviennent par (Ils sont exécutés par un arrêté) arrêté du Gouverneur ou du responsable de l'exécutif local après avis préalable du ministre provincial ou de l'échevin ayant le budget dans ses attributions et sur proposition des ministres concernés.

Ils font l'objet de propositions d'ouverture des crédits dans le projet d'édit budgétaire ou de décision budgétaire rectificatifs. »

« Article 178

Sont joints au projet d'édit budgétaire ou de décision budgétaire de l'année les documents ci-après :

- 1) l'exposé général qui fait la synthèse du budget et fixe les objectifs de la politique économique et financière de la province en précisant les priorités et qui décrit l'environnement économique dans lequel il a été préparé, les perspectives futures traduites sous la forme d'un cadre budgétaire à moyen terme et le niveau d'exécution du budget en cours ;
- 2) le rapport d'évaluation de l'exécution du budget de l'année précédente rendant compte des changements apportés à l'orientation financière fixée par le cadrage des dépenses à moyen terme antérieur et qui analyse les conditions dans lesquelles a été exécuté le budget de l'exercice antérieur ;
- 3) le projet d'édit portant reddition des comptes du budget de la province du dernier exercice clos au cas où il n'aurait pas été déposé à la date telle que déterminée à l'article 185 de la présente loi ;
- 4) le rapport d'exécution du budget en cours au premier semestre de l'année ;
- 5) l'annexe explicative faisant connaître notamment :
  - l'analyse des prévisions de chaque recette budgétaire ;
  - le développement par titre de l'estimation des crédits ;
  - l'état récapitulatif des crédits à reporter dans le cadre des autorisations d'engagement et des crédits de paiement visés à l'article 166 de la présente loi ;
  - l'état détaillé de l'encours et des échéances du service de la dette de la province ;
  - l'état détaillé des restes à payer de la province établie à la date la plus récente du dépôt du projet d'édit budgétaire ;

- l'état détaillé des restes à recouvrer sur les exercices antérieurs.
- 6) les projets annuels de performance ;
- 7) le Plan d'Engagement Budgétaire consolidé ;
- 8) le Plan de Trésorerie prévisionnel ;
- 9) le Plan de Passation des marchés consolidé ;
- 10) le rapport sur les dépenses fiscales. »

« Article 1<sup>er</sup> 2<sup>ème</sup> alinéa

#### Article 234

Le délai de mise en application dans l'intégralité de ses dispositions, de la loi n°18/010 du 09 juillet 2018 modifiant la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques est prorogé de cinq ans. »

#### Article 3

Les articles 42 et 155 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques ainsi que l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°18/010 du 09 juillet 2018 modifiant la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques sont modifiés et complétés de la manière suivante :

« Article 42

Les crédits budgétaires sont autorisés pour une année.

Ils ne peuvent être utilisés que pour l'objet pour lequel ils ont été prévus, sauf dans les cas visés aux articles 45 à 50 de la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques telle que modifiée à ce jour.

Les crédits budgétaires sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année.

Les crédits budgétaires sont inscrits dans des programmes attribués aux ministères.

Les crédits budgétaires couvrant les dépenses des institutions sont regroupés dans des dotations conformément à la nomenclature budgétaire de l'Etat. »

« Article 155

Les crédits budgétaires sont autorisés pour une année.

Ils ne peuvent être utilisés que pour l'objet pour lequel ils ont été prévus, sauf dans les cas visés aux articles 158 à 163 de la présente loi.

Les crédits budgétaires sont constitués des autorisations d'engagement et des crédits de paiement.

Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année.

Ils sont inscrits dans des programmes attribués aux ministères au niveau provincial et à chaque entité territoriale décentralisée.

Les crédits budgétaires non répartis en programmes sont répartis en dotations.

Les crédits budgétaires couvrant les dépenses des institutions provinciales et organes locaux sont regroupés dans des dotations conformément à la nomenclature budgétaire de l'Etat. »

#### **Article 4**

La présente loi entre en vigueur à la date de sa promulgation.

Fait à Kinshasa, le

**Félix-Antoine TSHISEKEDI TSHILOMBO**