

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO



MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DU BUDGET

**NOTE DE PRESENTATION DU PROJET DE LOI
MODIFIANT LA LOI N°11/011 DU 13 JUILLET 2011
RELATIVE AUX FINANCES PUBLIQUES TELLE
QUE MODIFIEE PAR LA LOI N°18/010 DU 09
JUILLET 2018**

Mai 2023

– **Excellences Mesdames et Messieurs, Membres de la Commission ECOFIN,**

Depuis le mois de juillet 2011, la gestion des finances publiques en République Démocratique du Congo est régie par la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances publiques. Cette loi consacre une gestion budgétaire axée sur les résultats, notamment, à travers l’instauration de budgets programmes, mode de gestion par lequel l’allocation des crédits budgétaires est opérée au profit d’actions à mener dans le cadre des politiques publiques.

Cette loi avait fixé l’échéance légale du basculement vers le budget-programme au 1^{er} janvier 2019. Compte tenu de l’ampleur et de la complexité des actions de réforme à mettre en œuvre, le délai initialement prévu s’était avéré intenable.

Ainsi, un moratoire de cinq ans avait été accordé par le législateur, au travers de la loi n° 18/010 du 09 juillet 2018, dans le but de permettre à l’exécutif de remplir les conditions préalables au passage d’un budget des moyens vers un budget-programme.

Cette nouvelle échéance du basculement ainsi fixée au 1^{er} janvier 2024, implique que le projet de loi de finances 2024 à présenter au Parlement, au mois de septembre de cette année, soit produit en mode programme.

Excellences Mesdames et Messieurs, Membres de la Commission ECOFIN,

Si à ce jour les conditions de présentation du projet de loi de finances sous mode programme sont quasiment remplies au niveau de l’Administration du Budget, il s’observe cependant un retard dans la réalisation des préalables requis pour une exécution du budget sous mode programme.

En effet, plusieurs paramètres concernant notamment le développement du système d'informations, entamés naguère dans le cadre de la mise en œuvre de la déconcentration de l'ordonnancement, sont en cours d'expérimentation.

De même, les capacités des ministères sectoriels dans la préparation et l'exécution du budget demeurent insuffisantes à raison notamment de l'absence des référentiels dont la plupart sont en cours de production.

Au vu de ce qui précède, il s'avère impératif qu'une révision de la loi soit initiée par le Gouvernement. Tout en considérant les avancées majeures réalisées dans la mise en œuvre de la réforme du budget-programme, il s'agit ici de réajuster l'échéance du basculement de la budgétisation en mode programme pour tenir compte des contraintes techniques ci-dessus évoquées.

En outre, il est important de relever que même si, douze années après sa promulgation, la loi relative aux finances publiques n'a pas été appliquée dans l'entièreté de ses dispositions, au fil de temps, il est apparu la nécessité, d'une part, de modifier et de compléter certaines de ses dispositions 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.

Excellences Mesdames et Messieurs, Membres de la Commission ECOFIN,

Le projet de loi dont j'ai l'honneur de vous présenter l'économie ce jour, apporte des modifications circonscrites autour des quatre matières suivantes :

1. Le débat d'orientation budgétaire ;
2. les dotations ;
3. la documentation budgétaire et;
4. l'échéance du basculement.

Concernant le débat d'orientation budgétaire (DOB), il convient de relever que la loi relative aux finances publiques instaure l'organisation par le Parlement, au cours de la session budgétaire, d'un débat autour de la stratégie budgétaire du Gouvernement contenue dans le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT).

Au regard de la pratique internationale sur la matière et dans le souci de garantir l'efficacité du processus budgétaire, le Gouvernement propose le réaménagement de la période indiquée pour la tenue du DOB, de la session d'octobre pour la session de mars et la précision du fait que ce débat ne donne pas lieu au vote.

Le changement ainsi proposée à l'article 13 de ladite loi permettra au Gouvernement de disposer du temps nécessaire pour intégrer dans le CBMT, in fine dans le projet de loi de finances de l'année, les recommandations pertinentes formulées par les deux chambres du Parlement. Ceci aura également pour avantage de rationaliser le débat parlementaire sur le budget dès lors que les préoccupations majeures des députés nationaux et sénateurs auront déjà été rencontrées.

S'agissant des dotations, il sied de souligner qu'au sens de l'article 8 de la loi relative aux finances publiques, tous les crédits budgétaires, y compris ceux alloués aux institutions constitutionnelles, sont indistinctement regroupés par programme 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.

Cependant, les standards internationaux renseignent que les crédits des pouvoirs publics doivent être regroupés en dotation et non dans un programme car ces entités publiques ne peuvent être soumises à la mesure de la performance.

De ce fait, les modifications apportées aux articles 8, 22, 36, 42, 43 ; 44, 46, 48, 49, 150, 155, 156, 161 et 162 de loi relative au finances publiques établissent une démarcation nette entre les crédits mis à la disposition des Ministères, présentés en programme et soumis à la mesure de la performance et les crédits des institutions constitutionnelles, regroupés dans des dotations, puisque celles-ci ne faisant pas l'objet d'évaluation.

Pour ce qui est de la documentation budgétaire, il importe de souligner qu'aux fins d'éclairer les débats et le vote du Parlement sur le budget, la loi relative aux finances publiques dresse une liste des documents accompagnant la loi de finances de l'année.

Eu égard à la pratique internationale, il paraît nécessaire pour le Gouvernement d'élargir cette liste des documents dans l'objectif d'améliorer significativement la qualité et l'éventail des informations à fournir au Parlement afin de lui permettre de disposer d'une vision globale sur la gestion budgétaire menée par l'exécutif.

En conséquence, les modifications apportées aux articles 79 et 150 impliquent une obligation pour le Gouvernement de produire, en sus des documents déjà listés, les documents ci-après : (i) le Projet annuel de performance (PAP) ; (ii) le Plan d'Engagement Budgétaire ; (iii) le Plan de Trésorerie prévisionnel ; (iv) le Plan de Passation des marchés ; (v) le Programme d'investissements publics ; (vi) le rapport sur les dépenses fiscales ; (vii) le rapport consolidé de la situation financière des entreprises publiques et des établissements publics et (viii) la déclaration sur les risques budgétaires.

Enfin, en ce qui concerne l'échéance du basculement, il y a lieu de rappeler qu'au travers de la loi n° 18/010 du 09 juillet 2018, le législateur avait consenti d'accorder au Gouvernement un moratoire de cinq dans le but de permettre à l'exécutif de remplir les conditions préalables au passage d'un budget des moyens vers un budget-programme à l'échéance 2024.

Cependant, en dépit des avancées significatives enregistrées tant dans la mise en place du cadre juridique et normatif, mieux détaillé dans la feuille de route actualisée de la migration vers le budget programme, que dans l'expérimentation, pour un groupe des ministères, de l'exécution de leurs dépenses publiques en mode déconcentration de l'ordonnancement, force est de reconnaître que la nouvelle échéance accordée par le législateur ne saura être respecté.

Pour ce faire, les modifications apportées aux articles 230 et 234, proroge, à nouveau de cinq ans, le délai de mise en application dans l'intégralité des dispositions de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques telle que modifiée par la loi n°18/010 du 09 juillet 2018.

Je vous remercie.

Kinshasa, le