

**RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO**  
**MINISTÈRE DES FINANCES**

**RÉPONSES AUX PRÉOCCUPATIONS  
DES HONORABLES DÉPUTÉS SUR  
LE PROJET DE LOI SUR LES  
FINANCES PUBLIQUES**

**Kinshasa, le 07 Mai 2010**

**Honorable Président de l'Assemblée Nationale,**

**Honorables Membres du Bureau,**

**Honorables Députés,**

Après avoir suivi avec beaucoup d'attention et d'intérêt les préoccupations des Honorables Députés à la suite de la présentation du projet de loi sur les finances publiques, je voudrais apporter, ce jour, à l'Auguste Assemblée, les réponses du Gouvernement.

Je salue la pertinence des questions soulevées par les Honorables Députés, lesquelles traduisent le souci et la volonté de la Représentation Nationale d'accompagner le Gouvernement dans la réforme des finances publiques dans notre pays.

De même, je prends bonne note des propositions et recommandations formulées par votre Auguste Assemblée qui permettront, sans doute, d'enrichir davantage le projet de loi sous examen.

L'analyse des préoccupations exprimées par les Honorables Députés m'autorise de distinguer les questions d'ordre général de celles relatives à l'application des dispositions pertinentes de la Constitution en matière de gestion des finances publiques et des questions spécifiques.

## **1. Questions d'ordre général**

Les questions d'ordre général ont porté sur les points suivants :

Primo, le rythme avec lequel le Gouvernement veut exécuter les réformes,

Secundo, les rapports entre le Trésor Public et la Banque Centrale du Congo en ce qui concerne les avances à l'État ;

Tertio, les principes généraux de finances publiques consacrés dans le projet de loi, en l'occurrence l'unité budgétaire et la politique de l'endettement;

Quarto, la nécessité de mettre en cohérence le projet sous examen avec la Constitution et les autres lois, notamment la loi organique portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'État et les Provinces, la loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ;

Quinto, les précautions pour l'amélioration et la transparence de la gestion des finances publiques.

S'agissant du rythme avec lequel les réformes sont conduites, il convient de préciser que le Gouvernement s'attèle à la réalisation d'un objectif global de sa politique dans le meilleur délai, à savoir la refondation de l'État.

Les réformes en matière de finances publiques s'inscrivent dans ce contexte et en constituent un des points d'application structurants, considérant qu'elles se diffusent sur tous les aspects de la vie nationale pour répondre aux nombreux défis auxquels l'État est confronté en vue de moderniser la gestion publique, de lutter contre la pauvreté et d'assurer, tout à la fois, la compétitivité de l'économie nationale face aux enjeux régionaux et internationaux.

Ici, j'aimerais rassurer l'Auguste Assemblée qu'il n'y a donc pas de précipitation, ni une quelconque main invisible des partenaires au développement.

Il s'agit plutôt d'une prise de conscience de la nécessité d'une réforme globale afin de placer notre pays sur l'orbite de la modernité.

Au-delà de ces aspects, il y a besoin de conformer le cadre juridique des finances publiques aux dispositions pertinentes de la Constitution, notamment celles qui se rapportent à la décentralisation financière.

Je voudrais saisir cette occasion pour informer la Représentation Nationale que le Gouvernement a adopté un plan stratégique de réforme des finances publiques dont le présent projet de loi constitue un élément central.

À cet effet, le Gouvernement remercie la Représentation Nationale qui l'accompagne dans la refondation de notre système de gestion des finances publiques.

**Honorable Président,**

**Honorables Membres du Bureau,**

**Honorables Députés,**

En ce qui concerne les rapports entre l'Institut d'Emission et le Trésor Public, ils tirent leur substance de l'autonomie dans la conduite de la politique monétaire que les textes confèrent à cet organisme.

La mise en exergue du principe d'indépendance de la Banque centrale du Congo induit plutôt une réforme importante des outils de gestion du Trésor public pour assurer le financement des opérations financières de l'État.

Ainsi, l'article 13 réaffirme les dispositions pertinentes de l'article 57 de la loi n°005-2002 du 7 mai 2002 régissant la Banque centrale, qui interdit toute avance ou tout autre type de crédit à l'État et à ses subdivisions administratives.

Il n'est donc pas en contradiction avec les dispositions des articles 25, 26, 27, 28 et 29 du projet de loi sous examen qui précisent notamment la nature des crédits budgétaires. Permettez-moi de souligner à ce stade que la ratification prévue à l'article 28 consacré aux crédits provisionnels et à l'article 52 relatif aux comptes d'affectation spéciale se fait à travers une loi de finances rectificative comme cela est du reste mentionné à l'alinéa 2 de l'article 28 et à la fin de l'article 52 du projet de loi.

S'agissant de la préoccupation exprimée quant aux modes de financement des administrations locales par les institutions financières non bancaires, le présent projet de loi milite pour la réforme du système financier, afin de promouvoir la création des structures spécialisées au financement du développement, autres que les banques créatrices de monnaie, notamment par la mutualisation des ressources des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées.

**Honorable Président,**

**Honorables Membres du Bureau,**

**Honorables Députés,**

Des interrogations ont porté également sur la pertinence du principe de l'unité de caisse évoqué à l'article 4. Je voudrais préciser que ce principe, universel par ailleurs, vise à éviter des opérations extra budgétaires et poursuit l'exhaustivité des

opérations qui rentrent dans le champ des administrations publiques à chaque niveau de gouvernement, en l'occurrence le Pouvoir central pour son budget, les Provinces pour les leurs et les Entités Territoriales Décentralisées pour leurs budgets également.

Il n'est nullement question dans cet article de confondre les différents budgets qui sont d'ailleurs votés par les organes délibérants spécifiques et gérés par des autorités compétentes distinctes, conformément à l'organisation institutionnelle prévue par la Constitution.

Quant aux inquiétudes exprimées sur l'encadrement de la politique d'endettement que préconise le présent projet de loi, le Gouvernement est conscient du risque d'endettement excessif qu'il faut éviter à l'avenir, maintenant que le pays est en voie d'obtenir un allègement substantiel de sa dette extérieure.

Pour ce faire, ce projet instaure la règle d'or qui n'autorise l'endettement que pour financer l'investissement, afin de préserver l'équité à travers les générations, l'endettement à l'extérieur restant l'apanage du Pouvoir central qui le fait soit pour lui-même, soit pour le compte des Provinces ou des Entités Territoriales Décentralisées.

Vu sous cet angle, cet encadrement n'empiète nullement à la coopération entre les administrations décentralisées et les partenaires extérieurs, notamment sous forme de jumelage.

De manière concrète, on peut dire que le projet n'interdit pas aux Provinces de s'endetter, mais il fixe plutôt les mécanismes d'encadrement de cet endettement.

En ce qui concerne la proposition faite par les Honorables députés d'associer aux travaux de la Commission Économique et Financière la Commission Politique, Administrative et Juridique, le Gouvernement partage parfaitement cette option qui vise à favoriser la cohérence et l'harmonisation du présent projet avec les autres lois qui contiennent certaines dispositions relatives aux finances publiques et qui ont expressément réservé au présent projet le soin de les préciser.

## **2. Questions relatives à l'application des dispositions pertinentes de la Constitution en matière de décentralisation financière**

**Honorable Président,**

**Honorables Membres du Bureau,**

**Honorables Députés,**

Je voudrais à présent m'appesantir sur les préoccupations soulevées quant à la conformité des dispositions de ce projet de loi avec la Constitution.

En effet, ces préoccupations ont porté essentiellement sur la distinction entre les finances du pouvoir central et celles des Provinces, la répartition des recettes à caractère national et la portée des pouvoirs fiscaux des Provinces.

Concernant la première préoccupation, le présent projet de loi n'énerve pas les dispositions constitutionnelles consacrant la distinction entre les finances du Pouvoir central et celles des Provinces, à savoir les articles 171, 202 et 204.

À ce sujet, il convient d'indiquer que le fondement juridique du présent projet se trouve à l'article 122 point 3 de la Constitution qui **confère au législateur national** le pouvoir exclusif de fixer par la loi les règles concernant les finances publiques.

C'est dans ce cadre que le champ d'application et l'objet du présent projet de loi intègre les différents niveaux du pouvoir d'État.

Le texte de ce projet de loi est compartimenté selon ces trois niveaux, et offre un référentiel unique des règles qui doivent régir la gestion des finances publiques, de manière à faciliter l'intégration des budgets des Entités Territoriales Décentralisées dans celui de la Province, et la consolidation des budgets des Provinces avec celui du Pouvoir central. Ainsi, les finances publiques sont distinctes, mais les règles de gestion sont les mêmes. Le présent projet de loi jette les bases de ces règles de gestion.

En ce qui concerne la répartition des recettes à caractère national, ce projet de loi détermine les modalités d'application de l'alinéa 2 de l'article 175 de la Constitution qui établit à 40% la part des recettes à caractère national allouées aux Provinces. Il aborde de manière pratique et pragmatique la question de retenue à la source à la lumière des études, forums, ateliers et consensus enregistrés depuis février 2006 et qui ont été traduits dans les différents budgets adoptés par les deux Chambres du Parlement.

**Honorable Président,**

**Honorables Membres du Bureau,**

**Honorables Députés,**

Venons-en maintenant à la question des pouvoirs fiscaux des Provinces. La Constitution a conféré au législateur national l'exclusivité du pouvoir originaire de création de tous les prélèvements obligatoires de l'État, à savoir du Pouvoir central, des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées à travers son article 122 point 10 qui dispose :

*« Sans préjudice des autres dispositions de la présente constitution, la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature »*

Quant à l'établissement des prélèvements obligatoires par les instances provinciales compétentes, c'est la loi fixant la nomenclature des recettes locales et la modalité de leur répartition qui en fixera la portée de l'exercice.

Ainsi, cette compétence exclusive reconnue aux Provinces à l'article 204 point 16 sur les impôts, les taxes et les droits provinciaux et locaux est subordonnée à la loi portant nomenclature des recettes locales (article 175 alinéa 3).

### **3. Questions d'ordre spécifique**

**Honorable Président,**

**Honorables Membres du Bureau,**

**Honorables Députés,**

Permettez-moi d'aborder enfin les questions spécifiques aux innovations que ce projet de loi apporte à la pratique des finances publiques dans notre pays.

A ce sujet, les préoccupations des Honorables Députés ont porté sur les points ci-après :

- le délai de mise en application, en mode plein, des dispositions du projet de loi sous examen ;
- le délai de dépôt du projet de loi de finances de l'année et les sanctions consécutives en cas de non respect ;
- la synchronisation du calendrier budgétaire ;
- l'encadrement des amendements parlementaires et le rôle du ministre du budget ;
- le regroupement des crédits par mission en plus du regroupement par programmes ;
- la portée de la lettre d'orientation du Premier Ministre dans le contexte de la décentralisation ;
- le processus CDMT.

En ce qui concerne l'entrée en vigueur du présent projet de loi, il convient de rassurer les Honorables Députés qu'il entre en vigueur à la date de sa promulgation.

Le délai de 7 ans prévu à l'article 239 des dispositions transitoires se rapporte aux dispositions évoquées à l'article 237 dont la mise en œuvre ne peut être que graduelle pour des raisons évidentes d'ordre institutionnel, technique, matériel et financier.

Il s'agit notamment des dispositions relatives aux budgets programmes et à l'utilisation de l'approche CDMT par tous les ministères et services publics dans l'élaboration du budget tant par le Pouvoir central que par les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées.

À ce sujet, des délais importants ont été observés dans tous les pays où ces approches sont d'application, du fait que l'élément cristallisant consiste avant tout à adopter l'approche, puis à définir la trajectoire pour sa concrétisation. Cette trajectoire se traduit entre autres par des étapes ultimes sur l'élaboration des stratégies sectorielles tant au niveau du Pouvoir central qu'à celui des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées.

S'agissant du délai butoir pour le dépôt du projet de loi de finances à l'Assemblée Nationale et des sanctions pour non respect de ce délai, je puis vous assurer que le présent projet encadre de manière judicieuse, en son article 83, tous les cas de figure, en 9 alinéas, toute la procédure de dépôt des lois de finances avec des contraintes pour les acteurs tant du côté de l'Exécutif que des Organes délibérants. Cet encadrement est également prévu pour les édits et décisions budgétaires à l'article 185 du présent projet de loi.

S'agissant de la nécessité de synchroniser le calendrier budgétaire, le présent projet s'appuie à la fois sur le principe de sincérité des prévisions budgétaires et sur le pouvoir des organes délibérants provinciaux et locaux.

En matière de sincérité, ce projet de loi ne voudrait pas que l'élaboration des édits et décisions budgétaires soit assise sur des prévisions non maîtrisées, surtout en ce qui concerne la part des recettes à caractère national à inscrire dans les projets de budget.

Le but poursuivi par ce nouvel agencement des calendriers est d'éviter que les organes délibérants compétents soient contraints de statuer sur des données manifestement non fiables.

Ce projet de loi renforce le rôle des organes délibérants dans l'exercice de leurs pouvoirs pour lesquels ils ont la légitimité démocratique.

Ainsi, tout budget voté par un organe délibérant compétent ne peut faire l'objet d'un autre débat en dehors dudit organe. C'est sur ce fondement que s'inscrivent, pour des raisons statistiques, d'une part, l'intégration des budgets des Entités Territoriales Décentralisées dans le budget de la Province et, d'autre part, la consolidation des budgets des Provinces et du Pouvoir central.

**Honorable Président,**

**Honorables Membres du Bureau,**

**Honorables Députés,**

D'aucuns sont revenus sur l'encadrement de l'amendement parlementaire. A ce sujet, vous conviendrez avec moi que le Constituant a également prôné cet encadrement à l'article 134. En effet, le projet de loi portant budget de l'État est par essence une initiative de l'Exécutif et jamais une proposition de loi.

A cet effet, le présent projet de loi propose des mesures d'application de cette disposition constitutionnelle en ce qui concerne les lois de finances ainsi que les édits et décisions budgétaires.

Le Gouvernement est ouvert à la discussion sur l'interface entre les Commissions économiques et financières et l'Exécutif. Dans ce projet, ce rôle a été confié au Ministre du Budget. En effet, même si le projet de loi de finances est déposé au bureau de l'Assemblée nationale par le Premier Ministre, les discussions en commission sont conduites du côté du Gouvernement par le Ministre ayant le budget dans ses attributions.

J'ai noté en passant une question sur l'approche budget-programme conçu par le Gouvernement. L'intervenant a proposé un regroupement des programmes par mission comme c'est le cas dans d'autres pays. Je voudrais préciser que l'approche choisie par le Gouvernement est originale, car elle tire sa substance des grandes fonctions de l'État telles que reflétées dans notre nomenclature budgétaire, du reste conforme aux standards internationaux en la matière.

Que dire enfin de la portée de la lettre d'orientation budgétaire du Premier Ministre ? Il faut partir de l'idée que la politique budgétaire devra être cohérente à tous les niveaux de l'État, en l'occurrence le Pouvoir central, les Provinces et les Entités Territoriales Décentralisées. Cette cohérence devra se traduire dans l'ensemble des comptes des administrations publiques.

Ainsi, cette lettre d'orientation participe de la mise en œuvre coordonnée des politiques budgétaires sur l'ensemble du pays et par tous les acteurs. C'est un peu pour dire qu'on ne peut parler de la décentralisation sans déconcentration et qu'une déconcentration bien conçue constitue le gage de réussite du processus de décentralisation.

**Honorable Président,**

**Honorables Membres du Bureau,**

**Honorables Députés,**

Je suis heureux que le débat sur la gouvernance financière soit ravivé à l'occasion des discussions sur ce projet de loi. Pour ma part, j'ai apporté quelques éclairages sur les options que le Gouvernement a proposées en réponse aux préoccupations soulevées par les Honorables Députés. Je partage également les recommandations qui ont été formulées dont certaines sont reflétées dans le plan stratégique de réforme des finances publiques adopté en mars 2010 par le Gouvernement et d'autres concernent le projet de loi sous examen.

Je voudrais terminer mon propos en invitant les Honorables Députés à recevoir le présent projet, en vue de poursuivre les discussions en commission pour l'enrichir et doter le pays d'un précieux outil de gestion de ses finances publiques.

Je vous remercie.

Fait à Kinshasa, le 07 mai 2010

**MATATA PONYO Mapon**