

# Analyse d'exécution des Budgets de la Province Orientale de 2013 à 2015 en République Démocratique du Congo

**Alphonse MBATE LUPIKI**

*Professeur à l'Université de Kisangani*

**Moïse DRAZU AVU**

*Assistant à l'Institut Supérieur de Commerce de Bunia*

---

## Résumé

*La présente étude se propose à montrer les recettes réalisées et dépenses présentées par l'Exécutif Provincial de la Province Orientale au courant de l'exercice budgétaire de 2013 à 2015, dégager les écarts obtenus par l'Assemblée Provinciale et expliquer les causes et conséquences de ces derniers.*

*Ainsi, la Province Orientale, durant la période de 2013 à 2015, a été dotée des budgets annuels de 198 752 369 364,10 ; 377 811 931 394,05 et 355 453 351 231,85 Francs congolais. Les budgets ont été élaborés sur base des plans de développement sans se référer au Pouvoir central de la République Démocratique du Congo. Ils ont seulement respecté les grandes orientations du cadre macro-économique et financier du pays et l'esprit de la constitution. Les budgets, après avoir été approuvés par l'Assemblée provinciale, ont été promulgués et exécutés le Gouvernement provincial.*

*Cependant, l'autorisation budgétaire n'a pas été dans le même sens pour les recettes et pour les dépenses, tandis qu'elle a obligé le Gouvernement provincial et l'administration à percevoir les recettes en leur donnant aussi la compétence d'effectuer les dépenses dans le cadre du plafond, de la destination et de la durée prévue. Cela s'est fait dans le non respect de la discipline, de l'orthodoxie et des procédures formelles en la matière.*

*A cet effet, le Gouvernement provincial a violé le postulat de base de finances publiques en livrant et en mettant à la disposition des membres de l'Assemblée provinciale et de la population des informations financières non exactes et à caractère non suffisant sur le plan de la forme et du contenu.*

*Ainsi, pour éviter la mauvaise gestion des finances publiques dans des entités territoriales de la République Démocratique du Congo dont la Province Orientale fut démembrée en quatre nouvelles Provinces (Bas-Uélé, Haut-Uélé, Ituri et Tshopo), il est opportun et souhaitable que les gestionnaires de ces dernières appliquent la discipline, l'orthodoxie, les procédures formelles en faisant participer la population dans l'élaboration, l'exécution et le contrôle du budget. C'est ce que les spécialistes en la matière appellent le budget participatif.*

## Summary

*The present study proposes to show the realized revenues and expenses presented by the Provincial executive of Province Orientale during the fiscal year from 2013 to 2015, to identify the gaps obtained by the Provincial Assembly and to explain the causes and consequences of these latter.*

*Thus, Province Orientale, during the period from 2013 to 2015, was endowed with annual budgets of 198,752,369,364.10; 377,811,931,394.05 and 355,453,351 231.85 Congolese Francs. Budgets have been developed on the basis of development plans without reference to the Central Authority of the Democratic Republic of Congo. They only respected the broad guidelines of the country's macroeconomic and financial framework and the spirit of the constitution. The budgets, after having been approved by the Provincial Assembly, were promulgated and executed the Provincial Government.*

*However, the budgetary authorization was not in the same direction for revenue and expenditure, while it forced the provincial government and the administration to collect the revenue by also giving them the power to perform the duties. Expenditure under the ceiling, destination and expected duration. This was done in the non-respect of discipline, orthodoxy and formal procedures in the matter.*

*To this end, the Provincial Government has violated the basic postulate of public finances by delivering and making available to the members of the Provincial Assembly and the population, financial information that is not accurate and of insufficient character in terms of form and content.*

*Thus, to avoid mismanagement of public finances in territorial entities of the Democratic Republic of Congo whose Eastern Province was dismembered in four new Provinces (Bas-Uélé, Haut-Uélé, Ituri and Tshopo), it is appropriate and desirable that managers of the latter apply discipline, orthodoxy, formal procedures by involving the population in the elaboration, execution and control of the budget. This is what specialists in the field call the participatory budget.*

---

## **INTRODUCTION**

Le budget comme instrument pour une gestion efficace de toute organisation sociale appelle l'attention des acteurs sociaux à divers niveaux. En effet, la gestion des ressources financières appelle à se doter d'un budget qui fixe les recettes, mais particulièrement les dépenses pour le fonctionnement et plus encore pour des investissements pour le développement durable de l'entité concernée. D'où le suivi de la gestion du budget mérite une attention particulière. C'est le cas des budgets des provinces dont le contrôle est confié aux assemblées provinciales. Ainsi, le contrôle de la gestion du budget de la Province Orientale mérite une attention particulière<sup>1</sup>.

Concernant le budget d'une organisation sociale ou d'une entité territoriale, le constat est que bon nombre de chercheurs ont déjà mené plusieurs études ou réflexions scientifiques. C'est à ce titre que nous citons les travaux de Dieudonné BARUTI

---

<sup>1</sup>PNUD, Mandats, rôles et fonctions des pouvoirs constitués dans les nouveaux systèmes politiques en RDC, projet « Appui aux institutions de la transition » cité par BARUTI LIMENGO, D., *Impact du contrôle de l'Assemblée provinciale sur l'exécution du budget de la Province Orientale (2007-2011)*, Mémoire de D.E.S en SPA, FSSAP, UNIKIS, 2014-2015 (Inédit).

LIMENGO<sup>2</sup>, Baptiste LE JOUR<sup>3</sup>, Samuel SPONEM<sup>4</sup>, Mohamed MOINIZE<sup>5</sup>, EBUNZE MAGADI<sup>6</sup>, Dieudonné BARUTI et Faustin SIMBA AKOKOLA<sup>7</sup>, etc.

A lire les travaux de ces auteurs, il se remarque que tous abordent le domaine budgétaire en ce qui concerne l'exécution et le contrôle. Ils se différencient par le lieu d'exécution et de contrôle du budget ainsi que la recherche de l'efficacité ou de légitimité.

Ainsi, le présent article se rapproche des travaux des auteurs susmentionnés par le fait d'aborder non seulement l'élaboration, l'exécution et le contrôle budgétaire dans la Province Orientale ou dans une autre entité territoriale mais de faire une analyse d'exécution du budget de la Province Orientale de 2013 à 2015.

A cet effet, les objectifs poursuivis dans la présente réflexion consiste à montrer les recettes réalisées et dépenses présentées par l'Exécutif Provincial de la Province Orientale au courant de l'exercice budgétaire de 2013 à 2015, dégager les écarts obtenus par l'Assemblée Provinciale et expliquer les causes et conséquences de ces derniers.

La méthode utilisée pour expliquer l'analyse d'exécution du budget de la Province Orientale est l'analyse systémique selon le modèle de David EASTON appliquée aux institutions politiques<sup>8</sup>.

En effet, la Province Orientale est étudiée comme un système politique constitué de l'Assemblée Provinciale et du Gouvernement Provincial. Elle est une institution politique qui a la prérogative constitutionnelle d'élaborer et d'exécuter le budget à travers le Gouvernement Provincial et de le contrôler par l'Assemblée Provinciale.

L'Assemblée Provinciale autorise le Gouvernement Provincial de percevoir des recettes et d'engager des dépenses. Les moyens de contrôle utilisés par les députés provinciaux constituent des outils importants pour la surveillance de l'exécution du budget de la Province Orientale. Le Gouvernement Provincial élabore le projet d'édit budgétaire, le dépose pour examen et adoption à l'Assemblée Provinciale.

Les différents édits votés par l'Assemblée Provinciale pour contrôler l'exécution de budget dans toutes les phases de la mobilisation des recettes et de

---

<sup>2</sup> BARUTI LIMENGO, D., *Impact du contrôle de l'Assemblée provinciale sur l'exécution du budget de la Province Orientale (2007-2011)*, Mémoire de D.E.S en SPA, FSSAP, UNIKIS, 2014-2015 (Inédit).

<sup>3</sup> LEJOUR, B., *Contrôle budgétaire et contrôle financier ou contrôle de gestion dans les collectivités locales*, Mémoire de D.E.S en Management du secteur public : Collectivités et Partenaires, Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 2003, disponible sur <http://doc.sciencespo-lyon.fr> Consulté le 27/10/2016 à 16heures.

<sup>4</sup> SPONEM, S., « Le contrôle budgétaire : Recherche de l'efficacité ou recherche de légitimité ? » In *Revue de l'INTEC*, Paris, 2006, pp. 1-27 disponible sur <https://hal.archives-ouvertes.fr> consulté le 27/10/2016 à 16heures.

<sup>5</sup> MOHAMED MOINDEZE, « Le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement », Juillet 2011, p. 2 disponible sur <http://www.worldbank.org/wbi/gouvernance/parlemrnt> consulté le 27/10/2016 à 16 heures.

<sup>6</sup> EBUNZE MAGADI, *Contrôle budgétaire de la réalisation des recettes courantes en Province Orientale*, Mémoire de Licence en Sciences Commerciales et Financières, ISC/Kisangani, 2011-2012 (Inédit).

<sup>7</sup> BARUTI LIMENGO, D., et SIMBA KAKOKOLA, F., « Part de cinq chantiers dans l'exécution des budgets de la Province Orientale de 2007-2011 » in *Revue de l'IRSA*, n° 19, décembre 2013, pp. 149-166.

<sup>8</sup> Lire OTEMKONGO MANDEFU YAHISULE, J., *Guerre des méthodes en sciences sociales. Du choix du paradigme épistémologique à l'évaluation des résultats*, l'Harmattan, Paris, 2018, pp. 163-166.

l'engagement des dépenses constituent les données d'entrées (In Put). A travers les différents mécanismes de contrôle utilisés par les députés provinciaux assortis des montants, des irrégularités constituent dans l'exécution du budget notamment les montants des dépenses obtenus par l'Assemblée Provinciale, la tendance générale des écarts et dégagant des causes et conséquences de ces derniers.

Ces écarts éclairent toujours les élus du peuple ainsi que la population sur le niveau d'exécution du budget de la Province Orientale et poussent l'Exécutif Provincial à faire l'analyse d'exécution du budget comme « Out Put ». Ainsi intervient une autre étape, celle de feedback qui amène l'Exécutif Provincial à élaborer un autre budget.

La méthode d'analyse systémique de David EASTON a été soutenue par deux approches : juridique et sociologique.

L'approche juridique a permis de consulter les différents instruments juridiques notamment la constitution du 18 février 2006, la loi n° 08/012 du 13 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ainsi que la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, le règlement intérieur de l'Assemblée Provinciale de la Province Orientale relatif au contrôle de l'Assemblée Provinciale. Cette approche juridique nous a permis de bien appréhender ces différents instruments juridiques, de les analyser et de les interpréter dans le cadre de la présente étude.

L'approche sociologique, quant à elle, nous a permis de prélever les écarts des montants des recettes perçues par rapport aux dépenses et d'expliquer les causes et conséquences de ces écarts.

Quant aux techniques, il a été fait usage de la technique documentaire et de l'entretien non structuré pour la collecte des données. L'analyse de contenu et la technique statistique ont servi à leur traitement.

## **I. BUDGETS DE LA PROVINCE ORIENTALE DE 2013 A 2015**

La loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques stipule que le budget de la province est un document contenant les prévisions des recettes et des dépenses de la Province<sup>9</sup>.

Pour Eric DEVAUX, le mot budget vient de l'ancien français « bougette » qui désignait un petit sac de cuir, Ce terme a pris son sens financier en Angleterre où il évoqua le sac de roi renfermant l'argent des recettes publiques et celui nécessaire aux dépenses publiques. Par extension, il deviendra ensuite le sac du trésorier<sup>10</sup>.

Le budget de la Province est publié dans un édit budgétaire qui est un acte par lequel sont prévues et autorisées par l'Assemblée Provinciale, les ressources et les charges

---

<sup>9</sup> Journal Officiel de la République Démocratique, loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, 52<sup>ème</sup> année n° spécial, 25 juillet 2011, p. 10.

<sup>10</sup> DEVAUX, E., Finances publiques, édition Bual, Paris, 2002, p. 22.

provinciales d'un exercice budgétaire. Il en détermine dans le respect de l'équilibre budgétaire et financier, la nature, le montant et l'affectation<sup>11</sup>.

Ainsi, Odon NSAMPANGA ASSAS pense que le budget constitue l'instrument par lequel l'Etat remplit ses missions. Il est aussi un outil, un document de travail servant de soubassement à toute activité administrative de la nation<sup>12</sup>.

A ce propos, Raymond MUZELLEC souligne que le budget qui récence les recettes et les dépenses de l'Etat est un document politique, juridique et financier.

## **I.1. Budget comme un document politique, juridique et financier**

### *I.1.1. Le Budget comme un document politique*

En Province Orientale, le budget a exercé de l'influence sur la nature du Gouvernement Provincial, sa stabilité politique et sociale ainsi que l'orientation et l'exécution de ses différentes activités. Et il est apparu très clair que le pouvoir politique et le pouvoir budgétaire du Gouvernement Provincial étaient intimement liés. Le budget était le meilleur indicateur de la pression sociale que subissait et qu'exerçait le Gouvernement Provincial, et le contrôle de l'Assemblée Provinciale s'affirmait de plus en plus dans le cadre du contrôle du budget.

Des discussions du budget à l'Assemblée Provinciale étaient prétexte à l'examen de l'orientation et l'exécution des différentes activités du Gouvernement Provincial. Des débats budgétaires étaient des instants privilégiés où l'Assemblée Provinciale exerçait la plénitude de son contrôle sur les actions du Gouvernement Provincial et sur les administrations de la Province.

Cependant, les problèmes budgétaires ne renforçaient pas toujours la position de l'Assemblée Provinciale. Parfois, celle-ci était dépassée par le volume et la technicité des affaires et du travail, et était incapable de concevoir des actions cohérentes. C'est ainsi l'on assistait à des situations selon lesquelles le budget provincial devenait un facteur d'effacement de l'Assemblée Provinciale à l'encontre des réflexions de plusieurs personnes qui déclarent que le budget est le miroir de la Province dans la mesure où il traduit les objectifs économiques et financiers du Gouvernement Provincial en retraçant le double aspect de dépenses et de recettes.

### *I.1.2. Le budget comme un document juridique*

Sur le plan juridique, le budget revêt deux caractères, à savoir : un document législatif et un document prévisionnel. En vertu de l'article 85 de la loi des finances du 13 juillet 2011, le budget comme document législatif est voté par l'Assemblée Provinciale sous forme d'un édit des finances. Les évolutions des recettes ont toujours fait l'objet des votes

---

<sup>11</sup> LOWENTHAL, P., Economie et finances publiques, 2<sup>ème</sup> édition, De Boeck et Larcier, Paris, 1996, p. 97.

<sup>12</sup> NSAMPANGA ASSAS, O., La communication budgétaire en République Démocratique du Congo, édition l'Harmattan, Paris, 2012, p. 31.

d'ensemble pour le titre sous lequel elles ont été regroupées dans le budget général et des votes pour le budget annexe et le compte spécial.

Dans le cadre prévisionnel, le budget est fondé sur des projections économiques et tenté d'appréhender l'avenir. Mais pour la Province Orientale, les difficultés étaient telles que des adaptations devenaient nécessaires en raison des imbrications des finances et de l'économie. Bref, la prévision budgétaire restait toujours incertaine et incontrôlable.

### *1.1.3. Le budget comme un document financier*

A ce niveau, le budget présente deux caractères, à savoir un acte de prévision et un acte d'autorisation.

Le budget, comme acte de prévision est un document budgétaire a priori, établi avant son exécution effective. Cette étape s'est présentée au Gouvernement Provincial de la Province Orientale comme une opération à la fois systématique et obligatoire, quelles que soient les difficultés de la prévision que le Gouvernement rencontrait et la nécessité d'adapter le budget en cours d'exécution était toujours permanente.

Le budget est aussi un acte d'autorisation à travers lequel sont autorisées les recettes et les dépenses publiques. L'acte d'autorisation étant la seconde étape d'opération budgétaire après l'acte de prévision présente deux caractéristiques donnant au budget de l'Etat toute sa spécificité. La première caractéristique est celle qui revêt la forme d'une série d'autorisations données sur la base du document prévisionnel, par l'Assemblée Provinciale au Gouvernement Provincial. Ainsi, le budget relevait donc de la compétence exclusive du législateur.

L'acte d'autorisation est un préalable, il doit précéder les opérations. C'est le principe d'antériorité. C'est pourquoi le Gouvernement Provincial de la Province Orientale, à travers sa régie financière (Direction Générale des Recettes de la Province Orientale), ne pouvait percevoir les recettes publiques et effectuer les dépenses publiques qu'après avoir obtenu l'autorisation budgétaire de l'Organe délibérant. Mais sur le terrain, le contraire s'est observé et s'est matérialisé à travers toute l'étendue de la Province.

## **I.2. Elaboration du budget**

Le projet d'édit budgétaire de l'année est élaboré conformément aux mesures d'encadrement telles que définies à l'article 13 de la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relatives aux finances publiques.

Des mesures d'encadrement étaient traduites et modifiées par des arrêtés du Gouverneur de Province tant aux instances provinciales que locales de la manière suivante : la circulaire N° 01/JBS/001/CAB/PROGOU/P.O/2014 du 18 août 2014 contenant les instructions relatives à l'élaboration de l'Edit budgétaire de la Province Orientale pour l'exercice 2015.

Ces différentes instances ont élaboré des cadres de dépenses à moyen terme portant sur une période de trois années desquels découlaient des prévisions budgétaires et projections de dépenses, y compris celles de leurs budgets annexes. Ainsi, des cadres de dépenses à moyen terme comprenaient :

- La détermination des objectifs budgétaires pluriannuels en matière de dépenses. Ces objectifs budgétaires étaient les suivantes : améliorations des conditions de vie de la population, la planification quantitative et qualitative des programmes et sous-programmes correspondant aux différents secteurs d'activités de la vie provinciale ;
- L'allocation des ressources aux différents secteurs en fonctions des priorités des stratégies sectorielles et sur la base d'un cadre macro-économique national. Des priorités des stratégies sectorielles de la Province étaient :
  - ✓ La bonne gouvernance et l'instauration de l'autorité de l'Etat ;
  - ✓ La diversité économique, l'accélération de la croissance, le commerce et l'emploi ;
  - ✓ L'accès aux services sociaux de base ;
  - ✓ L'environnement et le changement climatique.

Et des ressources aux différents secteurs étaient issues des recettes d'intérêt commun, les recettes des impôts, taxes, redevances, droits et autres recettes spécifiques.

- La mise en place d'indicateurs de performance permettant le suivi et le contrôle de l'exécution du budget. Des indicateurs de performance étaient la maximisation des recettes, la transparence et la gestion rationnelle des finances de la Province.

### I.3. Exécution du budget

Dans la Province Orientale, des crédits étaient ouverts par les édits budgétaires. Les recettes étaient prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles étaient effectivement payées. A cet effet, les recettes de la Province pour l'exercice budgétaire de 2013 à 2015 se présentaient de la manière suivante :

**Tableau 1. Recettes de la Province Orientale pour l'exercice budgétaire de 2013 à 2015**

N°	EXERCICE BUDGETAIRE	MONTANTS EN RECETTES REALISES
1	2013	198 752 369 364,10
2	2014	377 811 394,05931
3	2015	355 453 351 231,85

Source : *Cabinet du Gouverneur de la Province Orientale, archives 2015.*

Et les dépenses étaient libellées de la manière suivante :

**Tableau 2. Dépenses de la Province Orientale pour l'exercice budgétaire de 2013 à 2015**

N°	EXERCICE BUDGETAIRE	MONTANTS EN DEPENSES REALISSES
1	2013	106 557 050 449,44
2	2014	126 456 986 649,00
3	2015	132 445 123 279,60

Source : *Cabinet du Gouverneur de la Province Orientale, archives 2015.*

N.B : Les montants en recettes et en dépenses étaient réalisés en francs congolais. A cette époque, neuf cents francs congolais valaient un dollar américain.

#### I.4. Contrôle du budget

Selon F. HEMICI et Al, le contrôle budgétaire consiste à vérifier l'écart entre les marges prévues et celles réalisées<sup>13</sup>. Pour l'Union Européenne, l'objectif de contrôle budgétaire est d'assurer la légalité, l'exactitude et la bonne gestion financière des opérations budgétaires et des systèmes de contrôle financier ainsi que la bonne gestion financière du budget (économie, efficacité et efficacité)<sup>14</sup>.

Dans la Province Orientale, le contrôle budgétaire était la méthode de rapprochement régulier des prévisions et des réalisations permettant ainsi de dégager les motifs des écarts et de mettre en œuvre des actions nécessaires pour corriger certaines dépenses. A cet effet, il apparaissait souvent des confrontations régulières entre les prévisions budgétaires initiales et les réalisations, c'est-à-dire des comparaisons des recettes et des dépenses prévues avec celles effectivement réalisées.

Ce contrôle s'exerçait par l'Assemblée Provinciale, l'Organe délibérant à travers les étapes ci-après : au moment de l'examen d'un édit ordinaire, au moment de l'examen de l'édit des finances, au cours d'exécution du budget et après l'exécution du budget pour prélever des écarts, corriger certaines dépenses et faire des analyses prévisionnelles.

## II. EXECUTION DES BUDGETS DE LA PROVINCE ORIENTALE DE 2013 A 2015

En République Démocratique du Congo, la constitution du 18 février 2006 a opté pour une décentralisation. Cela se traduit par le fait que les Provinces bénéficient de la libre administration et une autonomie de gestion des Provinces et Entités Territoriales Décentralisées.<sup>15</sup>

Cette autonomie a permis à la Province Orientale de mobiliser les recettes et d'engager les dépenses. L'autonomie budgétaire a concerné la capacité de la Province de

<sup>13</sup> HEMICI, F. et Al, Contrôle de gestion, édition Bréal, Amazone, 2007, p. 104.

<sup>14</sup> Union Européenne, le contrôle budgétaire, 2014, disponible sur <http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU-1.5.4pdf> consulté le 07 novembre 2016 à 17heures.

<sup>15</sup> PNUD, La décentralisation au service de la paix, du Développement et de l'unité nationale, Kinshasa, 2007, p. 14.

décider seule, en toute indépendance, les catégories, la quantité et la qualité des prestations qu'elle offrait aux différentes couches sociales de la population.

Ainsi, la Province Orientale a élaboré des plans de développement, ses budgets sans se référer au Pouvoir central. Elle a seulement respecté les grandes orientations du cadre macro-économique et financier du pays et l'esprit de la constitution.

Les budgets, après avoir été approuvés et promulgués, ont été exécutés ou appliqués. Cela a été, comme souligne P. DE BRUYNE, une étape administrative de processus du budget où la discipline, l'orthodoxie et les procédures formelles ont une importance décisive, et laissant souvent à désirer dans la pratique<sup>16</sup>. A cet effet, le principe qui régit l'exécution du budget a été la conformité stricte des opérations audit budget tel qu'il a été arrêté.

Cependant, l'autorisation budgétaire n'a pas été le même sens pour les recettes et pour les dépenses, tandis qu'elle a obligé le Gouvernement Provincial et l'administration à percevoir les recettes en leur donnant aussi la compétence d'effectuer les dépenses dans le cadre du plafond, de la destination et de la durée prévue.

Le Ministre provincial ayant le budget dans ses attributions accordait le visa préalable pour tout acte pouvant avoir une incidence sur les recettes et les dépenses de la Province. L'exécution du budget, œuvre du Gouvernement provincial, se traduit par des opérations de recettes et celles des dépenses créant ainsi des écarts constatés par l'Organe délibérant.

Ainsi, le tableau ci-dessous présente pour l'exercice budgétaire de 2013 à 2015, les recettes, dépenses ainsi que les écarts constatés.

**Tableau 3. Recettes, dépenses et écarts constatés pour l'exercice budgétaire de 2013 à 2015.**

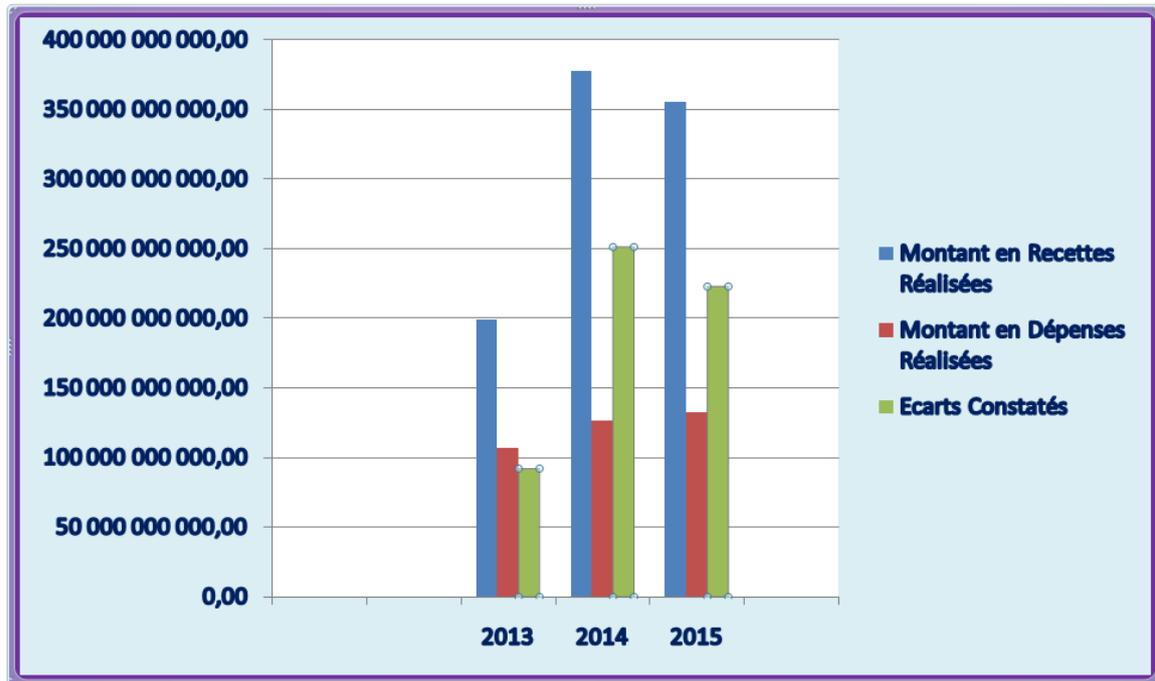
N°	EXERCICE BUDGETAIRE	MONTANTS EN RECETTES REALISES	MONTANTS EN DEPENSES REALISES	ECARTS CONSTATES
1	2013	198 752 369 364,10	106 557 050 449,44	92 195 318 914,66
2	2014	377 811 931 394,05	126 456 986 649,00	251 354 944 745,05
3	2015	355 453 351 231,85	132 445 123 279,60	223 008 227 952,25

Source : Cabinet du Gouverneur de la Province Orientale, archives 2016.

A analyser les recettes réalisées, les dépenses présentées et les écarts constatés, il se dégage le graphique ci-après :

<sup>16</sup> DE BRUYNE, P., Politique et gestion de finances publiques congolaise, vendeur Edition, Louvain, 1988, p. 179.

**Graphique1. Graphique des recettes réalisées, dépenses présentées et écarts constatés.**



A observer la graphique des recettes réalisées et dépenses présentées par l’Exécutif Provincial, il se remarque des écarts criants entre ces deux dernières. Ce qui a poussé l’Assemblée Provinciale d’exercer son droit de contrôle et de dégager des écarts entre les recettes réalisées et des dépenses présentées par l’Exécutif Provincial.

A observer encore le graphique des écarts constatés en rapport avec les recettes réalisées, il se dégage la tendance générale selon laquelle le montant des écarts constatés est plus de la moitié du montant du budget général sauf pour l’année 2013.

Pour cette année, l’écart constaté est moins de la moitié du montant du budget général voire en dessous des dépenses présentées. Ces différents écarts constatés entre les recettes réalisées et les dépenses présentées nous amènent à parler des causes et conséquences des écarts.

**II.1. Causes et conséquences des écarts constatés**

*II.1.1. Causes des écarts constatés*

L’article 171 de la constitution du 18 février 2006 et l’article 43 de la loi n° 08-012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces stipulent que : « les finances du Pouvoir central et celles des Provinces sont distinctes ».

Malgré cette autonomie accordée aux Provinces, celles-ci se heurtent aux multiples difficultés à la base des écarts constatés entre la mobilisation des recettes et des dépenses. Ainsi, des écarts constatés s’expliquent par l’enclavement de certaines entités de la

Province Orientale, la réduction des activités de production, la non rétrocession des Régies financières et du Gouvernement Central, le dysfonctionnement de la Direction des Recettes de la Province Orientale, la gabegie financière de la part de l'Exécutif Provincial et l'incivisme fiscal de la part de la population.

Ces causes ont amenuisé les recettes provinciales et n'ont pas permis à l'Exécutif Provincial à engager d'énormes dépenses pour matérialiser avec efficacité le programme de son gouvernement. Toutefois, il y a lieu de retenir que le taux d'exécution des recettes et des dépenses de la Province Orientale pendant la période sous examen était faible et représentait les moyennes de 28,5% à 35,77%. Ce qui a entraîné des conséquences néfastes pour le fonctionnement de la Province Orientale.

### *II.1.2. Conséquences des écarts constatés*

Dans les postulats de base de finances publiques, il est stipulé que les autorités provinciales sont responsables de l'exactitude et du caractère suffisant de la forme et du contenu des informations financières.

A ce propos, INTOSAI souligne que l'exactitude et le caractère suffisant des informations et des états financiers témoignent la situation et des résultats financiers de l'unité considérée<sup>17</sup>.

Cependant, l'Exécutif Provincial a violé le postulat de base de finances publiques en livrant et en mettant à la disposition des membres de l'Organe délibérant et de la population des informations financières non exactes et à caractère non suffisant sur le plan de la forme et du contenu. Ce qui a entraîné des conséquences ci-après :

- ✓ La variance dans les montants présentés traduisant la mauvaise gouvernance financière de la Province dans plusieurs lignes budgétaires, à savoir : les frais financiers, les dépenses du personnel, l'acquisition des biens matériels et équipements, les dépenses de prestation, le transfert et interventions, les dépenses courantes, les dettes intérieures, les primes, les gratifications et indemnités non permanentes, les frais de missions à l'intérieur,...
- ✓ La présence des contradictions de taux d'exécution des dépenses entre l'Exécutif provincial et la Commission Economie et Finances de l'Assemblée provinciale ;
- ✓ Le manque d'orthodoxie dans la gestion des finances publiques de la Province Orientale ;
- ✓ Le manque de discipline et la désobéissance à l'autorisation budgétaire connus sous le nom de l'indiscipline budgétaire ;
- ✓ La non affectation et le détournement des fonds ;
- ✓ Des initiatives sans cesse des membres de l'Organe délibérant de procéder au contrôle budgétaire ;
- ✓ La pratique de corruption, de concussion de l'Exécutif Provincial à l'égard des membres de l'Organe délibérant.

---

<sup>17</sup> INTOSAI, « Postulats de base de contrôle des finances publiques », éd. Vienna, Tokyo, 2008, p. 5. Disponible sur <http://www.intosai.org> consulté le 24 novembre à 16 heures.

A la lumière des conséquences soulevées, nous constatons la mauvaise gestion des finances publiques caractérisée par des écarts criants entre les recettes réalisées et les dépenses présentées au détriment des investissements. Ce qui a entraîné le manque de confiance à l'égard des gestionnaires par certaines personnes avisées ou informées. Ces personnes sont déçues de constater que les montants des taxes et impôts payés finissent par être détournés au moment où les infrastructures et les conditions de vie de la population se détériorent de plus en plus. La mauvaise gestion des finances publiques décourage parfois la population au civisme fiscal et affecte souvent négativement les recettes du trésor public.

## CONCLUSION

Le budget de la Province Orientale est un document contenant les prévisions des recettes et des dépenses de la Province. Il est l'acte prévisionnel des recettes et des dépenses traduisant les objectifs politiques, économiques et finances du Gouvernement. Son exécution exige un contrôle par l'Organe délibérant pour s'assurer de la conformité à son autorisation.

Cet article sur l'analyse d'exécution du budget provincial de la Province orientale a fait le constat selon lequel, il existe des écarts criants entre les recettes réalisées et les dépenses présentées par l'Exécutif Provincial.

Ces écarts sont dus aux causes multiples et ont comme conséquences la mauvaise gestion des finances publiques au détriment des investissements, le manque de confiance à l'égard des gestionnaires et parfois le mécontentement voire le découragement de la population à payer taxes et impôts, et affectant souvent négativement les recettes du trésor public.

Ainsi pour éviter la mauvaise gestion des finances publiques dans des entités territoriales de la République Démocratique du Congo dont la Province Orientale fut démembrée en quatre nouvelles Provinces (Bas-Uélé, Haut-Uélé, Ituri et Tshopo), il est opportun et souhaitable que les gestionnaires de ces dernières appliquent la discipline, l'orthodoxie, les procédures formelles en faisant participer la population dans l'élaboration, l'exécution et le contrôle du budget. C'est ce que les spécialistes en la matière appellent le budget participatif. Dans ce cas, la population aura des mots justes à dire sur des recettes réalisées et dépenses effectuées pour le fonctionnement et le développement de son entité, et infligera des sanctions positives ou négatives aux gestionnaires de ces entités.

## BIBLIOGRAPHIE

- BARUTI LIMENGO, D. et SIMBA KAKOKOLA, F., « Part de cinq chantiers dans l'exécution des budgets de la Province Orientale de 2007-2011 » in *Revue de l'IRSA*, n° 19, décembre 2013
- BARUTI LIMENGO, D., *Impact du contrôle de l'Assemblée provinciale sur l'exécution du budget de la Province Orientale (2007-2011)*, Mémoire de D.E.S en SPA, FSSAP, UNIKIS, 2014-2015

- DE BRUYNE, P., Politique et gestion de finances publiques congolaises, vendeur Edition, Louvain, 1988
- DEVAUX, E., Finances publiques, édition Bual, Paris, 2002
- EBUNZE MAGADI, *Contrôle budgétaire de la réalisation des recettes courantes en Province Orientale*, Mémoire de Licence en Sciences Commerciales et Financières, ISC/Kisangani, 2011-2012
  - HEMICI, F. et Al, *Contrôle de gestion*, édition Bréal, Amazone, 2007.
- INTOSAI, « Postulats de base de contrôle des finances publiques », éd. Vienna, Tokyo, 2008, Disponible sur <http://www.intosai.org>.
- Journal Officiel de la République Démocratique, loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, 52<sup>ème</sup> année n° spécial, 25 juillet 2011
- LEJOUR, B., *Contrôle budgétaire et contrôle financier ou contrôle de gestion dans les collectivités locales*, Mémoire de D.E.S en Management du secteur public : Collectivités et Partenaires, Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 2003, disponible sur <http://doc.sciencespo-lyon.fr>.
- LOWENTHAL, P., *Economie et finances publiques*, 2<sup>ème</sup> édition, De Boeck et Larcier, Paris, 1996.
- MOHAMED MOINDEZE, « Le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement », Juillet 2011, disponible sur <http://www.worldbank.org/wbi/gouvernance/parlemrnt>.
- NSAMPANGA ASSAS, O., *La communication budgétaire en République Démocratique du Congo*, l'Harmattan, Paris, 2012
- OTEMIKONGO MANDEFU YAHISULE, J., *Guerre des méthodes en sciences sociales. Du choix du paradigme épistémologique à l'évaluation des résultats*, l'Harmattan, Paris, 2018
- PNUD, *La décentralisation au service de la paix, du Développement et de l'unité nationale*, Kinshasa, 2007
- SPONEM, S., « Le contrôle budgétaire : Recherche de l'efficacité ou recherche de légitimité ? » In *Revue de l'INTEC*, Paris, 2006, disponible sur <https://hal.archives-ouvertes.fr>.
- Union Européenne, *le contrôle budgétaire*, 2014, disponible sur <http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU-1.5.4pdf>.