

LA TRANSPARENCE FINANCIERE EN RDC : LES LOIS NATIONALES, LES ENJEUX ACTUELS ET LES MECANISMES DE CONTRÔLE

Par *MUSONDA MASAKA Léandre*

INTRODUCTION

PHILIPPE CHALMIN, économiste spécialiste des matières premières à Paris-Dauphine déclarait qu'« aucun pays n'a vraiment réussi à asseoir son développement économique sur l'exploitation des matières premières. Non seulement elles ne favorisent pas la diversification des économies, mais en outre elles créent peu d'emplois. Elles sont un facteur de mauvaise gouvernance, de corruption et d'appauvrissement général des populations.

La République Démocratique du Congo (RDC) et dans une moindre mesure l'Afrique du Sud en sont des exemples. Le Chili, premier producteur de cuivre au monde, est le seul pays à avoir réussi son développement économique grâce à ses ressources naturelles. C'est ça l'exception qui confirme la règle. La Banque mondiale tente d'accompagner les pays producteurs, mais avec un succès très mitigé. »¹

Toujours dans la même revue, MARIO PEZZINI, Directeur du Centre de Recherche de l'OCDE, lui rétorque en soutenant que « il n'ya pas de fatalité. Au contraire, le Chili a donné un exemple remarquable en utilisant les rentes provenant de l'exploitation de ses ressources minières dans des fonds de pension qui ont servi à financer la transformation de son économie. Autre exemple, la Colombie a décidé de consacrer les royalties provenant de l'exploitation du gaz et du charbon à la création d'un fonds, en partie anticyclique.

Environ 10% de ce fonds est destiné au financement de l'innovation et 40% au développement des régions (infrastructures et soutien aux entreprises). Voilà deux exemples qui montrent que les gains issus de l'exploitation des ressources naturelles peuvent servir à émanciper un pays de cette dépendance ».

Sans vouloir contredire les arguments avancés à ce propos par l'économiste PHILIPPE CHALMIN, nous sommes tout de même d'avis, avec le Directeur du centre de recherche de l'OCDE, que le scandale géologique dont le colonisateur belge avait parlé en son temps ne doit pas être considéré comme une fatalité pour la République Démocratique du Congo au contraire...

En effet, comment expliquer qu'un pays aussi riche en ressources naturelle et principalement en ressources minières n'arrive pas à faire décoller son économie alors qu'elle dispose d'un arsenal législatif important notamment en matière des mines, des finances publiques et des mécanismes techniques et politiques de contrôle de leur gestion?

1 CHALMIN P., Les matières premières sont-elles une malédiction?, in Jeune Afrique n°2703-2704 du 28 octobre au 10 novembre 2012, pp. 97.

A cette problématique, nous sommes tenté d'affirmer que la mauvaise gouvernance, la corruption, le manque de culture démocratique, l'absence de contrôle effectif, assorti des sanctions dans la gestion des finances publiques en sont les causes de cet état de chose.

Une loi non assortie de sanction est une loi inefficace. Le budget est une loi; sa mauvaise gestion entraîne des sanctions à l'endroit de ceux qui gèrent.

La Constitution de la République Démocratique du Congo réaffirme la nature juridique du budget à son article 126.

En effet, cette disposition constitutionnelle précise que les Lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État. L'Assemblée nationale et le Sénat votent les projets de lois de finances dans les conditions prévues pour la loi.

GASTON Jesse définit les finances publiques comme une science des moyens par lesquels l'État se procure et utilise les ressources nécessaires à la couverture des dépenses publiques, par la répartition, entre les individus, des charges qui en résultent.²

Toutefois, pour mieux cerner la notion de finances publiques, nous allons, sans entrer dans les détails théoriques, donner quelques notions sur le budget de l'État.

A. Le budget de l'État

Le budget public peut être défini comme étant « l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses de l'État et des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles ».³

En RDC le budget de l'État comprend le budget du pouvoir central et les budgets des provinces. En effet, l'article 175 de la Constitution dispose que le budget des recettes et des dépenses de l'État, à savoir celui du pouvoir central et des provinces, est arrêté chaque année par une loi. Le budget est donc un acte législatif; et ceci est encore affirmé dans la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révisions de certains articles de la Constitution.

En effet, l'article 126, comme nous l'avons affirmé plus haut, précise que les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État. Le projet de loi de finances de l'année, qui comprend notamment le budget, il est déposé par le Gouvernement sur le Bureau de l'Assemblée Nationale au plus tard le quinze septembre de chaque année. Les créations et transformations d'emplois publics ne peuvent être opérées hors les prévisions des lois de finances.

Toutefois, il convient de préciser également que le budget est une loi particulière en ce sens que d'une part elle autorise le pouvoir exécutif de dépenser et d'autre part, elle lui fait obligation de percevoir les recettes. D'onc, c'est une loi d'autorisation et d'obligation.

2 GASTON Jesse, *Cours élémentaires de sciences de finances et de législation financière française*, 5^e éd. Paris 1912; *Théorie générale du budget*, 6^e éd. *Par dépenses et théorie générales du crédit public*, 1925; *La technique du crédit public*, 1925.

3 DUVERGER M., *Finances publiques*, Thémis, P.U.F., Paris, 1968, p.206.

I. Sortes de budgets publics

Selon la loi des finances, il existe plusieurs sortes de budgets publics. Ceux-ci peuvent être classés soit en fonction des institutions bénéficiaires, soit en fonction de la durée que couvre ce budget.

1. Par rapport aux institutions bénéficiaires, on a⁴ :

- a) Le budget de l'État que constate un document contenant les prévisions des recettes et des dépenses du pouvoir central consolidés avec celles des provinces;
- b) Le budget annexe qui se trouve dans un document reprenant les prévisions des recettes et des dépenses des services auxiliaires de l'État dont l'activité tend essentiellement à produire des biens et services ou à rendre des services donnant lieu à un paiement sous forme de redevances : budgets des universités et des instituts supérieurs, des centres de recherche scientifiques etc. « L'équilibre des budgets annexes est assuré soit par le versement au budget général (de leur surplus) en cas d'excédent, soit par une subvention en cas de déficit dûment justifié par la situation bilantaire ».⁵
- c) Le budget des provinces contenant les prévisions des recettes et des dépenses;
- d) Le budget provincial qui contient les prévisions des recettes et des dépenses des entités territoriales décentralisées intégrées dans celles des provinces.

2. Par rapport à la période couverte par le budget, on trouve⁶ :

- a) La loi de finances de l'année. C'est l'acte par lequel sont prévues et autorisées, par le parlement, les ressources et les charges du pouvoir central pour l'exercice budgétaire donné. La loi en détermine, dans le respect de l'équilibre budgétaire et financier, la nature, le montant et l'affectation. Elle est la traduction financière annuelle du programme d'action du gouvernement de la République;
- b) Le budget pluriannuel contenant les prévisions des recettes et des dépenses sur plusieurs années et dont l'objectif consiste à sécuriser la trajectoire des finances publiques et à donner une meilleure visibilité aux gestionnaires sur les moyens dont ils disposent. Il est apprécié sur la durée d'un cycle économique de longue durée et repose sur deux objectifs fondamentaux : un objectif d'équilibre et un objectif de soutenabilité.

II. Caractères et aspects du budget

Les finances publiques modernes correspondent au néo-capitalisme du XX^{ème} siècle, où l'État dispose de pouvoirs d'intervention et de planification sur l'ensemble de l'économie

4 Article 3 de la loi n°11/011 du 13 juillet relative aux finances publiques.

5 Article 56 alinéa 2 de la loi relative aux finances publiques en RDC.

6 Lire à ce sujet R. Guillén et J. Vincent; op. Cita. p.80-DUVERGER, M, op.cit., p.213-214.

où un secteur public important s'est développé à côté du secteur privé qui demeure malgré tout prépondérant.⁷ L'intervention de l'État vise principalement les secteurs économiques et sociaux.

Ainsi, en analysant les dispositions de la loi relative aux finances publiques, on dégage les caractères et aspects suivants :

- Le budget est une prévision;
- Le budget est loi d'autorisation;
- Le budget a un aspect économique, politique et social.

1. Budget/prévision

C'est un caractère important car le budget traduit le programme d'action du pouvoir exécutif. Les crédits prévus pour les différents services et les réformes éventuelles qu'on veut leur apporter concernent les différentes actions projetées pour une année budgétaire correspondant à une année civile.

2. Une loi d'autorisation

Le gouvernement ou le pouvoir exécutif prépare le budget et l'exécute. Mais c'est l'organe délibérant autorise l'exécutif à dépenser. (Parlement, Assemblée provinciale, Conseil Urbain, Conseil communal ou Conseil de chefferie ou de secteur pour les entités territoriales décentralisées en République Démocratique du Congo).

3. Ainsi, la portée juridique de cette autorisation est double :

- a) Pour les recettes, l'autorisation vaut une obligation pour l'exécutif de réaliser les recettes prévues. En d'autres termes, les recettes inscrites au budget constituent un plancher qu'il faut atteindre.
- b) Pour les dépenses, l'autorisation budgétaire est une faculté donnée à l'exécutif qui peut atteindre ou non le montant des dépenses prévues.

aa) Aspect économique

Les finances publiques modernes jouent un rôle interventionniste dans l'économie du pays. Par les crédits budgétaires, l'État intervient dans le domaine économique, en plus de son rôle de régulateur, soit pour soutenir un secteur économique important confronté à des difficultés soit pour accroître la production par des prises de participations financières au capital social des sociétés etc.

7 DUVERGER M., op.cit., p.11.

bb) Aspect social

Les procédés techniques utilisés en matière budgétaire peuvent être détournés de leur destination première et employés à réaliser une intervention dans le domaine de l'activité social. C'est le notamment les impôts à but familial, les charges fiscales plus lourdes pour les riches que pour les pauvres.

cc) Aspect politique

Le budget revêt un aspect politique tant dans son élaboration, son adoption et son exécution.

En effet, lors de son élaboration, l'organe exécutif est parfois obligé de trouver une solution aux problèmes d'ordre financier de certains groupes de pression tels que les revendications des députés à voir augmentés leurs émoluments, la grève des magistrats etc.

Lors de l'adoption et du vote de budget, le parlement peut se servir de cette arme pour faire tomber le gouvernement.

De même, durant son exécution, le gouvernement peut se servir du budget pour régler certains comptes à l'organe délibérant (non paiement à temps des émoluments des députés).

Comme nous pouvons le constater, les finances publiques constituent d'abord une branche du Droit public. En effet, elles sont un élément du patrimoine à la disposition de l'État ou des collectivités publiques, qui doit être soumis à un régime juridique spécial, à des règles devant permettre d'organiser son utilisation conformément aux exigences de l'intérêt général (règles budgétaires), d'en aménager les mouvements (règles de trésorerie) et d'en disposer en quantités suffisantes pour la réalisation des préférences sociales (règles fiscales).

La loi n°11/011 du 13 juillet relative aux finances publiques se caractérise par des innovations majeures ci-après :

- L'organisation en un seul texte des lois de finances, des budgets des provinces et des entités territoriales décentralisées;
- La prohibition du recours systématique à l'endettement, soit auprès des institutions financières bancaires commerciales, soit auprès de l'Institut d'émission;
- La budgétisation fondée sur une logique de résultats au moyen de budgets-programmes;
- L'approche budgétaire pluriannuelle;
- La prise en compte des principes de la libre administration des provinces et de la décentralisation;
- La redéfinition des budgets annexes et l'instauration des comptes spéciaux;
- L'unité de caisse et de trésorerie.⁸

8 KITOPi KIMPINDE Adalbert, *cours de finances publiques*, université de Lubumbashi (RDC), inédit, 2013.

L'Article 175 de Constitution dispose que Le budget des recettes et des dépenses de l'État, à savoir celui du pouvoir central et des provinces, est arrêté chaque année par une loi. La part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40%. Elle est retenue à la source.

La loi fixe la nomenclature des autres recettes locales et les modalités de leur répartition.

Après avoir élaboré le budget, c'est-à-dire après avoir estimé les montants des dépenses et des recettes inscrits dans la loi de finances d'un exercice donné, il faut procéder à leur exécution ou application en tant que textes légaux.

III. De l'exécution du budget

Exécuter le budget, c'est réaliser les recettes prévues et engager les dépenses autorisées.⁹ En République Démocratique du Congo, il existe, au niveau national, trois régies financières chargées du recouvrement des recettes courantes. Il s'agit de :

1. La Direction Générale des Impôts (D.G.I). Elle s'occupe des impôts directs et des impôts indirects frappant les biens et services.¹⁰
2. La Direction Générale des Douanes et Assises (DGDA). Elle a pour mission de s'occuper notamment de la perception des droits, taxes et redevances à caractère douanier et fiscal, présents et à venir, de la perception des droits d'assises, de la surveillance des frontières, de la recherche et la constatation des infractions en matière de douane et assises et aux législations connexes.¹¹
3. La Direction Générale des Recettes Administratives, Domaniales, Judiciaires et de Participation (DGRAD).¹²

B. De l'exécution des recettes

I. L'étape parlementaire

Avant la promulgation du budget par le chef de l'État, le projet la loi de finances est préalablement soumis au parlement pour son examen. Un certain nombre de documents y sont annexés à savoir :

- L'état de la liste et de l'évaluation des prévisions de recettes à caractère national et accordant les autorisations nécessaires en matière d'impôts, taxes, redevances et droits;
- L'état de la répartition des recettes à caractère national allouées à chaque province;

9 Idem, Op. cit. p.7.

10 Lire le Décret n°017/2003 du 02 mars 2003.

11 Lire le Décret n°09/43 du 03 décembre 2009.

12 Lire le Décret n°0058 du 27 décembre 1995.

- 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;
- 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;
- Le rapport d'exécution du budget en cours au premier semestre de l'année;
- L'analyse des prévisions de chaque recette budgétaire;
- L'état détaillé des recettes à recouvrer sur les exercices antérieurs.

Cette documentation utile sur les recettes recouvrées ou à recouvrer permet à l'autorité budgétaire qu'est le parlement, lors de l'examen du projet de loi de finances de l'année, de participer, par ses amendements éventuels, à l'exécution du budget des recettes passé ou en cours et à l'élaboration du budget futur des recettes.

Une autre façon pour le parlement de participer à l'exécution du budget des recettes est la formulation des recommandations sur l'amélioration de l'exécution du budget par l'Exécutif après un contrôle parlementaire en cours d'exercice.

II. L'étape administrative

L'étape administrative concerne l'exécution du budget des recettes, c'est-à-dire l'accomplissement des différents actes administratifs permettant de recouvrer les recettes prévues au budget.¹³

De manière générale, le ministre des finances est, en sus de sa qualité d'ordonnateur du budget de son département, ordonnateur général de toutes les recettes du pouvoir central. A ce titre, il constate, liquide et ordonnance les recettes. Sur le plan technique, les actes administratifs sont posés par les régies financières.

C. De l'exécution des dépenses

1. L'étape parlementaire

En ce qui concerne le volet des dépenses, ce qui a été dit pour l'exécution des recettes vaut également pour l'exécution des dépenses.

13 KITOPi KIMPINDE Adalbert, Cours de finances publiques, mise à jour au 15 janvier 2013, Université de Lubumbashi, 2012-2013, inédit.

II. L'étape administrative

Concernant l'étape administrative, les actes d'engagement, de liquidation, d'ordonnement et de paiement sont posés conformément aux principes budgétaires et à la loi financière.

D. Du contrôle de l'exécution du budget

Le contrôle budgétaire peut revêtir diverses formes selon les divers critères d'appréciation retenus. En effet, il existe plusieurs critères qui donnent une forme donnée au contrôle envisagé : le moment du contrôle, l'organe de contrôle, la nature et l'objet du contrôle.

Toutefois, nous tenons à préciser que dans le cadre de notre étude sur la transparence dans la gestion des finances en République Démocratique du Congo, nous allons nous intéresser aux organes de contrôle.

La gestion saine des finances publiques est l'affaire de tous les intervenants dans le processus budgétaire, chacun dans sa sphère de compétence.

Cependant, en ce qui concerne l'exécution des budgets publics dans leur ensemble, la fonction contrôle est exercée pleinement par les structures internes et externes aux services dépensiers et mobilisateurs des recettes du budget public.¹⁴

Ainsi, les organes compétents en matière de contrôle sont :

- L'Administration (Finances et Budget);
- La Cour des comptes;
- Les Organes délibérants (Parlement, Assemblées provinciales, organes délibérants des entités territoriales décentralisées.

I. Le contrôle administratif

Le contrôle administratif est celui exercé par l'Administration sur ses services. Il est soit hiérarchique soit un contrôle de tutelle.

II. Le contrôle hiérarchique

Lorsqu'un dossier est constitué par l'Ordonnateur des crédits, celui-ci exerce un contrôle sur les actes budgétaires posés par les collaborateurs. De même, les actes posés par l'Ordonnateur sont contrôlés par les contrôleurs budgétaires.

14 KITOPU KIMPINDE, Cours des finances publiques, deuxième année de graduat, Université de Lubumbashi, 2013.

III. *Le contrôle de tutelle*

C'est le contrôle exercé par l'Inspection Générale des Finances sur les services publics de l'État, sur les entreprises publiques, mixtes et privées, dans les conditions définies par la loi.¹⁵

IV. *Le contrôle juridictionnel*

C'est le contrôle exercé par la Cour des Comptes conformément au prescrit de la Constitution.¹⁶

Prévue par la Constitution de la République Démocratique du Congo en son article 178, la Cour des Comptes a vu son fonctionnement organisé par l'ordonnance-loi n°87-005 du 06 février 1987. La procédure devant la Cour des comptes est définie par cette loi organique qui porte sa composition, son organisation et son fonctionnement.

La Cour des comptes relève de l'Assemblée Nationale.¹⁷ Elle dispose d'un pouvoir général et permanent de contrôle de la gestion des finances publiques et des biens publics ainsi que ceux de tous les établissements publics, entreprises publiques ou mixtes où l'État, les provinces ou les entités territoriales décentralisées détiennent une participation.

V. *Le contrôle parlementaire*

La Constitution de République confère au Parlement un pouvoir de contrôle sur l'action du Gouvernement dans le cadre de la séparation des pouvoirs entre les institutions.¹⁸

Les moyens de contrôle sont :

- La question écrite ou orale avec ou sans débat non suivi de vote;
- L'interpellation;
- La commission d'enquête;
- La question d'actualité;
- L'audition par les Commissions.

Ainsi donc, le contrôle qu'exerce le Parlement sur le Gouvernement est un contrôle politique; la sanction peut être;

15 Ordonnance n°87-323 du 15 septembre 1987 portant création et organisation de l'Inspection Générale des Finances de la RDC.

16 Article 180 de la Constitution de la RDC.

17 Article 178 de la Constitution de la RDC.

18 Article 138 de la Constitution.

1. Soit la motion de censure, lorsque la sanction envisagée vise tout le Gouvernement;¹⁹
2. Soit la motion de défiance, lorsque la sanction concerne un membre du Gouvernement.²⁰

E. LA TRANSPARENCE DANS LA GESTION FINANCIERE ET SES ENJEUX ACTUELS EN RDC

Comme nous l'avons souligné plus haut, les organes compétents en matière de contrôle des finances sont l'Administration (Finances et Budget), la Cour des comptes et les Organes délibérants (Parlement, Assemblées provinciales, organes délibérants des entités territoriales décentralisées).

L'Administration exerce tout d'abord un contrôle hiérarchique à travers les ordonnateurs des dépenses par exemple, et un contrôle de tutelle à travers l'Inspection Générale des Finances.

Force malheureusement est de constater que malgré l'existence de tout ce dispositif institutionnel, la gestion des finances publiques en République Démocratique de Congo manque cruellement de transparence. Les causes profondes de cet état des choses sont de plusieurs ordres et, sans être exhaustif, on peut en retenir d'abord celles d'ordre politico-juridique, ensuite celles d'ordre culturel et éducationnel, celles d'ordre technique et, enfin, celles d'ordre économique.

I. Causes d'ordre politico-juridique

Aux termes de l'article 78 de la Constitution, Le Président de la République nomme le Premier ministre au sein de la majorité parlementaire après consultation de celle-ci. Si une telle majorité n'existe pas, le Président de la République confie une mission d'information à une personnalité en vue d'identifier une coalition.

Ainsi, il ressort clairement, à notre avis, de cette disposition constitutionnelle que le Gouvernement est une émanation de la majorité parlementaire ou de la majorité présidentielle. Dans ce cas, comment le député congolais se comportera-t-il dans l'hémicycle lors d'un vote touchant aux intérêts de sa famille politique, alors que tout mandat impératif est nul?²¹

En effet, alors qu'en Droit privé le mandat est l'acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom, en Droit constitutionnel, le mandat désigne la mission que les électeurs confient à certains d'entre eux de participer à l'exercice du pouvoir.²² Un mandat se définit donc par :

19 Article 147 de la Constitution.

20 Article 146 de la Constitution.

21 Article 101 de la Constitution.

22 DE VILLIERS M. et LE DIVELLEC A., *Dictionnaire du droit constitutionnel*, éd. Dalloz, 7^e édition, Paris 2009, p. 213.

- Ses modalités d'attribution (suffrage universel direct ou indirect, mode de scrutin);
- La durée.

En République Démocratique du Congo, par exemple, le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois.²³

On note aussi qu'en France, les mandats sont le plus souvent d'une durée supérieure à ce qu'elle est dans la plus part des démocraties contemporaines (mais en voie de réduction : en 2000, le quinquennat a remplacé le septennat pour le chef de l'État, et le mandat sénatorial a été ramené de 9 ans à 6 ans en 2003). La fin d'un mandat signifiant l'obligation de le remettre à la disposition des électeurs.

De la nature juridique de la relation entre l'élu et les électeurs

Le Droit constitutionnel consacre une théorie du mandat selon laquelle le mandat est donné par la nation à l'organe qui la représente. La tradition a longtemps attribué la qualité de représentant au seul parlement. C'est ce qu'avait exprimé P. REYNAUD à l'Assemblée nationale en France, en 1962, en ces termes : « Je vous dis que pour nous, républicains, la France est ici et non ailleurs »²⁴

Cependant, l'élection du président de la République au suffrage universel direct depuis la révision constitutionnelle de 1962, et les importantes compétences qu'il exerce au nom de la nation, font également du chef de l'État un représentant.

Appliquée aux parlementaires, cette théorie du mandat implique que chaque parlementaire représente la nation tout entière : le mandat parlementaire est donc nécessairement un mandat représentatif qui confère à l'élu de la nation une indépendance absolue, lui permettant d'exprimer librement ses opinions et ses votes dans l'exercice de ses fonctions.²⁵

Le mandat représentatif s'oppose au mandat impératif, qui se fonde sur le caractère inaliénable de la volonté générale selon l'analyse célèbre de Jean Jacques ROUSSEAU dans *Le contrat social*. Il met l'élu dans la dépendance de ses électeurs, l'oblige à se conformer à leurs instructions, et peut aller jusqu'à une possibilité de révocation.²⁶ Le mandat impératif a toujours été prohibé.

En RDC, le député national représente la nation. Tout mandat impératif est nul.²⁷

Il faut cependant convenir qu'en République Démocratique du Congo, si le statut juridique du représentant consacre cette conception du mandat représentatif, la pratique banalisée du suffrage universel et l'importance prise par les partis politiques ont considérablement modifié les relations entre les électeurs et les élus dans le sens d'une presque totale dépendance politique des élus vis-à-vis de la majorité présidentielle et parlementaire.

23 Article 70 de la Constitution de la RDC.

24 P. REYNAUD à l'Assemblée nationale, le 4 octobre 1962, alors que le général De Gaulle venait d'annoncer son intention d'organiser un référendum sur l'élection du président de la République au suffrage universel direct.

25 BRAUD Ph. *Le suffrage universel contre la démocratie*, PUF, 1980.

26 Procédure du recall, au demeurant peu utilisée, dans certains Etats fédérés aux Etats Unis.

27 Article 101 de la constitution du 18 février 2006.

Signalons également que les moyens d'information et de contrôle de l'Assemblée nationale ou du Sénat, sur le Gouvernement, les entreprises publiques, les établissements et services publics sont:

1. la question orale ou écrite avec ou sans débat non suivi de vote;
2. la question d'actualité;
3. l'interpellation;
4. la commission d'enquête;
5. l'audition par les Commissions.

Ces moyens de contrôle s'exercent dans les conditions déterminées par le Règlement intérieur de chacune des Chambres et donnent lieu, le cas échéant, à la motion de défiance ou de censure.²⁸

Ces motions de censure ou de défiance se trouvent régulièrement bloquées par le comportement de la majorité parlementaire ou présidentielle qui préfère toujours protéger les membres du Gouvernement ou les responsables des entreprises publiques lorsque ces derniers sont de leur famille politique. A titre illustratif, nous pouvons citer le cas le l'ex-Ministre délégué aux finances, Patrice KITEBI, qui avait échappé à une motion de défiance alors qu'il était accusé par les députés de l'opposition d'avoir logé les fonds du Trésor public dans des comptes des banques privées.

C'est le cas également du député de l'Assemblée provinciale du Katanga, MONGA TUTU, qui était agressé en pleine séance plénière par une milice d'un parti de la majorité présidentielle, pour avoir cherché des informations sur la gestion de l'argent de la taxe sur les véhicules automoteurs (vignettes) par l'ex- ministre des finances du Gouvernement provincial, Léon TSHIAKWIZA.

II. Des causes d'ordre institutionnel

Comme nous l'avons souligné plus haut, Le contrôle budgétaire peut revêtir diverses formes selon les divers critères d'appréciation retenus. Ainsi, il existe plusieurs critères qui donnent une forme donnée au contrôle envisagé : le moment du contrôle, l'organe de contrôle, la nature et l'objet du contrôle.

En rapport avec les organes de contrôle notamment, il est triste de constater qu'en République Démocratique du Congo, les organes techniques de contrôle des finances (la Cour des comptes, l'Inspection Générale des Finances...) sont généralement marginalisés, relégués au second plan au profit des organes délibérants, qui sont des institutions politiques, donc sans expertise avérée en la matière.

28 Article 138 de la constitution du 18 février 2006.

III. Des causes d'ordre politique

La classe politique est constituée d'une majorité de dirigeants qui ne connaissent pas grand-chose des finances publiques et font de la conquête et de l'exercice du pouvoir politique leur gagne pain et, par conséquent, une chasse-gardée. Ceci s'explique aussi par le faible niveau de démocratisation des régimes politiques en place.

La conséquence logique est qu'on exerce le pouvoir, non pour rendre compte au souverain primaire, mais plutôt pour se servir de ce dernier comme un marchepied.²⁹

IV. Causes d'ordre éducationnel

L'inexistence d'une école par laquelle devrait passer tous ceux qui auraient des prétentions à gérer la chose publique est également un grand handicap.

En effet, dans certains pays occidentaux, comme la France, la Grande Bretagne, les Etats Unis, personne ne peut être nommé à un poste politique s'il n'est pas passé par certaines écoles comme Harvard University et Massachusetts Institute of Technology aux Etats Unis, University of Cambridge en Grande Bretagne et l'Ecole Nationale d'Administration en France.

SUGGESTIONS

Pour améliorer la transparence dans la gestion budgétaire en République Démocratique du Congo, une série de recommandations doivent être formulées et adressées aux différents acteurs impliqués dans la consolidation de la démocratie.

Ainsi, nous recommandons, tout d'abord, aux organes délibérants d'institutionnaliser par voie législative et rendre obligatoire des mécanismes appropriés pour l'implication du public dans le processus budgétaire.

Il serait également recommandé au pouvoir exécutif de mettre à la disposition du public les documents budgétaires clés produits et les autres informations qui sont actuellement d'accès limité.

A la société civile de s'impliquer également dans l'éducation de la population et dans son information sur le processus budgétaire et sur la gestion des finances publiques; ce qui suppose que les animateurs de la société civile soient eux – mêmes suffisamment outillés dans ce domaine.

Aux opérateurs politiques de mettre en place des politiques de renforcement des capacités des leaders et d'autres opérateurs politiques en matière de gestion des finances publiques et du processus budgétaires; de soutenir des réformes pertinentes pour améliorer l'indépendance et la capacité de la législature et des institutions techniques de contrôle.

29 Lire le cours de finances publiques du professeur KITOPI KIMPINDE de l'Université de Lubumbashi, p.76.

BIBLIOGRAPHIE

A. TEXTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

1. Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006;
2. Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relatives aux Finances Publiques;
3. Ordonnance – loi n°87-005 du 06 février 1987 portant organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes;
4. Conférence Nationale Souveraine, Rapport final de la Commission Banques, Monnaie et crédit, Kinshasa, août 1992;
5. Rapport sur « Mesures de la performance de la gestion des finances publiques en République Démocratique du Congo » selon la méthodologie PEPA, Kinshasa, mars 2008. Voir <http://www.delcod.ec.europa.eu/>;
6. Ordonnance n°87 – 323 du 15 septembre 1987 portant création et organisation de l'Inspection Générale des Finances

B. OUVRAGES

1. BRAUD Ph. Le suffrage universel contre la démocratie, PUF, 1980;
2. DE VILLIERS M. et LE DIVELLEC A., Dictionnaire du droit constitutionnel, éd. Dalloz, 7^e édition, Paris 2009, p. 213;
3. DUVERGER M., Finances publiques, Thémis, P.U.F., Paris, 1968, p.206.
4. BAKANDEJA WA MPUNGU (Grégoire), Droit des Finances Publiques, Ed. Noraf, Kinshasa, 1997, 270 p.

C. ARTICLE

CHALMIN P., Les matières premières sont-elles une malédiction?, in Jeune Afrique n°2703-2704 du 28 octobre au 10 novembre 2012, pp. 97

D. COURS

1. KITOPI KIMPINDE, Cours des finances publiques, deuxième année de graduat, Université de Lubumbashi (RDC), 2013;
2. GASTON Jesse, Cours élémentaires de sciences de finances et de législation financière française, 5^e éd. Parie 1912; Théorie générale du budget, 6^e éd. Par dépenses et théorie générales du crédit public, 1925; La technique du crédit public, 1925