



République Démocratique du Congo
Vice Primature, Ministère du Budget

Séminaire d'Orientation Budgétaire

Hôtel Sultani, du 28 au 30 juillet 2014

INNOVATIONS

À introduire dans la LF 2015

Judith SUMINWA TULUKA
Conseillère
Cellule en Charge de la Conduite du Changement

En matière des finances publiques, les intervenants au processus d'élaboration du budget doivent veiller à la présentation budgétaire qui cadre avec les principes de bonne gouvernance repris dans la LOFIP.

INNOVATIONS à introduire dans la LF 2015

Visent :

Mesures d'amélioration de l'existant dans la phase de préparation du Budget. Ces mesures vont contribuer à l'amélioration de la budgétisation. Elles portent précisément sur :

- LES INVESTISSEMENTS PUBLICS
- LES REMUNERATIONS
- LES BUDGETS ANNEXES (BA) ET DES COMPTES SPÉCIAUX (CS)



- la budgétisation des investissements en introduisant la notion d'**AUTORISATION D'ENGAGEMENT** et de **CRÉDITS DE PAIEMENT** ;
- l'amélioration de la budgétisation des rémunérations en introduisant pour les rémunérations la notion de **PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS RÉMUNÉRÉS** ;
- la nouvelle présentation des **BUDGETS ANNEXES** et les **COMPTES SPÉCIAUX** ;

1. AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CREDITS DE PAIEMENT DANS LA BUDGETISATION DES INVESTISSEMENTS

Justification

L'introduction de la notion d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement dans la budgétisation des investissements se justifie dans l'amélioration de l'efficacité et de la qualité des dépenses d'investissement en assurant l'exécution financière et physique des projets dans la durée et mettant l'accent sur le renforcement des critères de sélection des projets et la transparence dans le suivi de leur exécution.

Cadre Légal

Article 22 de la LOFIP, alinéa 1

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

Selon l'Article 42 de la LOFIP, les crédits budgétaires sont autorisés pour une année. Ils sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.



Définition des concepts

(Article 3, alinéas 2 et 17 de la LOFIP)

Autorisation d'engagement : la permission de signer sur l'année considérée un ou plusieurs marchés pour un montant total maximum mais dont l'exécution peut se réaliser sur plusieurs exercices budgétaires selon un échéancier des paiements. Elle permet de mieux distinguer dans le paiement de l'année, le paiement au titre d'engagement antérieur et le paiement au titre d'engagement nouveau. Elle permet d'améliorer la gestion des restes à payer qui ne sont plus réengagés chaque année;

Crédits de paiement : les montants qui constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

Cas spécifique : Crédits d'investissement

L'Article 52 de la LOFIP indique que «Les autorisations d'engagement pluriannuelles relatives aux crédits d'investissement peuvent être révisées pour tenir compte des modifications techniques ou des variations de coûts. Ces révisions sont imputées en priorité sur les autorisations d'engagement ouvertes et non utilisées ou, à défaut et par priorité, sur les nouvelles autorisations d'engagement ouvertes à l'occasion du vote de la loi des finances ou au moment du dépôt à l'Assemblée nationale dans le cadre d'une loi de finances rectificative. »

L'Article 53 de la LOFIP permet le report, sur l'exercice suivant, des autorisations d'engagement pluriannuelles ainsi que des crédits de paiement non consommés à la fin de l'exercice

Les **arrêtés de report**, pris conjointement par le ministre ayant le budget dans ses attributions et le ministre ou le responsable de l'institution intéressée interviennent au plus tard le 31 mars de l'année suivant celle à la fin de laquelle la disponibilité des autorisations d'engagement pluriannuelles et des crédits de paiement a été constatée.

Enfin l'Article 78 de la LOFIP qui porte sur les documents en annexe de la Loi des Finances, en son **Alinéa 6**, stipule que l'état des autorisations d'engagement pluriannuelles par ministère ou institution doit être annexé à la Loi des Finances de l'année.

Etat des autorisations d'engagement pour les projets d'investissement (annexe 6 de la LF).

Rubrique	Année N-1		Année N		Année N+1	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Energie(électricité)	100	40		30		30
Infrastructure (Route)	500	200	50	200		150
Transport			350	150		200
Total	600	240	400	380		380

Il est à noter que conformément à la Circulaire n° 002/VPM/MIN.BUDGET/2014 du 19 juin 2014 contenant les instructions sur l'élaboration de la Loi des finances de l'exercice 2015 (page 43), les demandes d'inscription aux dépenses d'investissements devront contenir les éléments suivants :

- Une étude de faisabilité pour les nouveaux projets en 3 exemplaires ;
- Une fiche de projet dûment remplie en 3 exemplaires ;
- Un rapport d'évaluation des projets en exécution pour déterminer l'impact et les coûts réels des actions restant à réaliser ;
- Un tableau synthèse de tous les projets classés par ordre de priorité ;
- Une lettre de transmission signée par l'autorité compétente ;
- Le plan d'exécution ou chronogramme d'exécution annuel des projets d'investissement.

Les projets d'investissements sélectionnés et budgétisés doivent, normalement, être repris dans la PBAG et dans les stratégies sectorielles.

Recommandations

Afin de permettre une prise en compte des autorisations d'engagement et des crédits de paiement dans la Loi des Finances, il est impérieux de :

- Présenter par le Ministère du Plan lors de l'élaboration de la Loi des Finances, des projets matures et chiffrés ;
- Afin de permettre la bonne évaluation de toutes les sources de financement des projets, il est impérieux de faire obligation aux ministères sectoriels de présenter la situation des ressources issues du partenariat concerné en vue de leur inscription au budget de l'Etat au titre de dons et legs intérieurs.

2. LES PLAFONDS D'AUTORISATION D'EMPLOIS REMUNERES

Cadre légal

Alinéa 2 de l'Article 22 de la LOFIP :

La loi de finances de l'année fixe pour le budget général, par ministère ou institution et par budget annexe, les plafonds des autorisations d'emplois rémunérés.

Article 51 de la LOFIP, alinéas 1 & 2 :

« Les crédits ouverts au titre des dépenses de personnel d'un programme constituent le plafond des dépenses de cette nature pour lesquelles le montant des autorisations d'engagement annuelles ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts.

Ils sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par le pouvoir central. Ces plafonds sont spécialisés par ministère, par Institution et par budget annexe. Les créations d'emplois nouveaux et la répartition des emplois autorisés sont décidées par une loi de finances. »

Dans la même loi, en son article 78, alinéa 8, il est stipulé que : « l'état des plafonds d'autorisations des emplois rémunérés par le pouvoir central, la création d'emplois nouveaux et la répartition des emplois autorisés font partie intégrante du projet de loi de finances de l'année. »

Définition des concepts

Le poste budgétaire est le support budgétaire des emplois autorisés par les différentes lois des finances.

Un poste budgétaire est caractérisé par un grade et une entité budgétaire d'affectation et Aucun recrutement ou nomination d'un fonctionnaire à un emploi dans l'administration n'est possible sans l'existence du poste budgétaire d'un grade compatible avec l'emploi considéré

Plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés

Par plafond d'autorisation d'emploi il faut entendre l'ensemble des emplois financés en tout ou partie par l'Etat et qui est obtenu après promulgation de la loi des finances de l'année. Il sied de signaler que ce plafond inclut les emplois directement rémunérés sur le budget de l'Etat (actuellement la très grande majorité des personnels notamment tous les fonctionnaires) et ceux rémunérés sur des crédits issus de la subvention annuelle de l'Etat aux Budgets Annexes.

Il est à noter qu'en matière de rémunérations du personnel actif de l'Etat, les institutions et ministères du pouvoir central, tout comme des provinces, devront intérioriser le principe selon lequel tout recrutement du personnel doit être conditionné par l'existence d'un poste budgétaire et d'un emploi vacant d'une part, et tributaire d'un visa administratif et budgétaire respectivement du Ministre de la Fonction Publique et celui du Budget d'autre part.

Recommandations

- Pour la réussite de l'opération, le Ministère de la Fonction Publique est appelé à travailler régulièrement avec les autres Ministères pour obtenir les informations relatives à la situation administrative et pécuniaire des agents et fonctionnaires de l'Etat.

Ceci permettra que lors des conférences budgétaires, le Ministère de la Fonction Publique puisse transmettre les prévisions budgétaires de ces derniers en terme de besoin en recrutement, mise en retraite et de couverture financière correspondante.

- Améliorer le système informatique appelé à gérer le personnel de l'administration, le cadre organique et la paie des agents et fonctionnaires de l'Etat.

3. PRESENTATION DES BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPECIAUX

JUSTIFICATION

La prise en compte des Budgets Annexes et Comptes Spéciaux dans la Loi des Finances se fait pour des raisons de transparence et de traçabilité de l'utilisation de toutes les ressources publiques.

3.1. DES BUDGETS ANNEXES

Selon l'article 3 de la LOFIP, alinéa 3, un Budget Annexe est un budget retraçant les prévisions tant en dépenses qu'en recettes d'un service de l'Etat dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à paiement.

L' Article 55 de la LOFIP stipule que «.... La création ou la suppression d'un budget annexe et l'affectation d'une recette à un tel budget s'opèrent par les lois de finances».

Ces Budgets Annexes sont donc présentés en Dépenses et Recettes pour être pris en compte dans une Loi de Finances. Ils peuvent bénéficier de la prise en charge par le Trésor de certaines dépenses Publiques, en raison du niveau des recettes qu'ils génèrent.

Les Budgets annexes sont essentiellement composés des Etablissements d'enseignement supérieur et universitaire, ainsi que d'établissements ou institutions relevant de la Santé Publique.

Il est à noter qu'outre l'arrêté ministériel créant l'organisme, pour des raisons de conformité, vu l'impact budgétaire y relatif, le visa du Ministre ayant en charge le budget, ainsi qu'un visa du ministre de la Fonction Publique est nécessaire.

3.2. DES COMPTES SPECIAUX

Il s'agit ici, comme l'indique la définition reprise à l'article 3, alinéa 13 de la LOFIP, et tenant compte de l'article 59, de comptes distincts du Budget Général. Ils retracent des dépenses et des recettes, plus précisément en termes de taxes, entre lesquelles on établit un lien, dans la mesure où les recettes sont affectées à la couverture de dépenses précises.

Pour rappel, La LF 2014 a identifié 7 Comptes Spéciaux qui sont repris ci-après :

- Fonds National d'Entretiens Routiers (FONER) ;
- Fonds de Promotion de l'Education Nationale (FPEN) ;
- Fonds de Promotion Culturelle (FPC) ;
- Fonds de Promotion de l'Industrie (FPI) ;
- Fonds de Contrepartie de Projets (FCP) ;
- Office de Petites et Moyennes Entreprises du CONGO (OPEC) ;
- Régie des Voies Aériennes/Go-Pass (RVA).

En bref, comme l'indique la PBAG, pour une plus meilleure exhaustivité du budget, les recettes internes devront également être renforcées par les ressources innovantes, notamment celles issues du crédit carbone, des entreprises structurantes, tout comme celles des **budgets annexes et comptes spéciaux**.

Afin de se conformer aux prescrit de la loi, l'Etat doit encourager l'inscription au budget de l'Etat de ressources à caractère public affectées légalement à des usages bien précis, de manière à éviter d'aligner des crédits supplémentaires sur des actions déjà couvertes par des affectations spéciales.

Il s'agira donc de capter, notamment, les recettes des organismes, établissements publics ou entreprises dont l'essentiel des ressources provient des prélèvements obligatoires issus de la prolongation de la puissance publique, telle que la RVA, l'INSS, le FPI et le FONER.

PRESENTATION BUDGETAIRE pour les Budgets Annexe et les Comptes spéciaux

Pour rappel, le Budget se présente sous 3 formes :

- Le Budget Général ;
- Les Budgets Annexes ;
- Les Comptes Spéciaux.

Tout comme dans le Budget Général, les prévisions budgétaires devront se faire pour les Budgets Annexes et les Comptes Spéciaux suivant la nomenclature des recettes et des dépenses en vigueur. Ainsi, les imputations budgétaires se déclinent aussi sur base des 26 digits d'imputations et se déclinent suivant les classifications adéquates.

Il s'agira donc pour les BA et les CS de décliner :

- en Recettes les différents catégories des actes générateurs qui leurs ont été cédés ou qui leurs sont propres y compris les subventions reçues de l'Etat ;
- en Dépenses les différentes natures de dépenses y compris les utilisations des subventions reçues de l'Etat.

PRESENTATION BUDGETAIRE pour les Budgets Annexe et les Comptes spéciaux (Suite)

Vu le nombre important des budgets annexes, il serait utile, dans la présentation budgétaire, de regrouper toutes leurs opérations budgétaires au sein d'un seul chapitre les représentant. Ainsi, pour une meilleure lisibilité, les détails seront repris en annexe de la Loi des Finances, au sein d'une liste exhaustive de tous les établissements relevant du Budget annexe en y indiquant les recettes et les dépenses présentées par nature.

Par ailleurs, il est essentiel d'obtenir l'ensemble des actes de création de ces organes (BA & CS) afin de mieux les identifier et mieux définir leurs champs d'actions.

REMARQUE

Il est à noter que c'est au niveau de l'exécution que des problèmes techniques pourraient se présenter en termes d'inscription des imputations dans la base de la chaîne de la dépense. Pour contourner ces difficultés, il conviendra d'intégrer une nouvelle variable dans la nomenclature actuelle pour capter la forme du budget avec comme modalité : 1 pour le BG, 2 pour les BA, 3 pour les CS.

Au niveau de la mise en œuvre, on recommanderait de :

- procéder, comme avec les ressources extérieures, à la régularisation trimestrielle des dépenses sur base de rapport de clôture budgétaire trimestrielle que transmettraient les BA ou les CS ;
- procéder à la consolidation pour le Budget de l'Etat.

Je vous remercie