



Ange BANGO  
Docteur en droit  
Enseignant-chercheur à l'Université Marien Ngouabi (Congo-Brazzaville)

## Les dépassements de crédits dans l'exécution du budget au Congo

**Mots-clés :** international - Congo - budget de l'État - crédits limitatifs - dépassements de crédits

Au Congo-Brazzaville, comme dans de nombreux pays, bien que certains crédits budgétaires soient limitatifs, on assiste à des dépassements. Ce paradoxe ne peut qu'engendrer des conséquences néfastes pour la gouvernance financière. Pourtant, ces irrégularités pourraient être évitées en mobilisant les instruments de souplesse dans l'exécution du budget et en générant une réelle culture de contrôle parlementaire de la dépense publique.

Au Congo-Brazzaville, comme dans de nombreux pays, le budget de l'État, « ce vaste mas de matières délicates et de chiffres redoutables »<sup>1</sup>, acte de prévisions établies par l'exécutif, assorti d'une autorisation, doit être adopté chaque année par le Parlement, pour une année et exécuté au cours de cette période par l'exécutif, sous réserve du contrôle exercé *a posteriori* par le Parlement : c'est la fameuse règle des « quatre temps alternés »<sup>2</sup>.

Conséquence du principe traditionnel de consentement à l'impôt<sup>3</sup>, l'autorisation budgétaire découle, pour l'État, du régime démocratique et du principe selon lequel c'est le Parlement, en sa qualité de représentant de la nation,

qui donne au Gouvernement l'autorisation d'exécuter les opérations financières publiques (opérations de recettes, de dépenses et de trésorerie)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Neymark A., *Finances contemporaines*, t. 2, Les budgets, Librairie Guillaumin et Cie, 1904, p. 129.

<sup>2</sup> Sur les fondements de cette règle, voir Molinier J., « Droit budgétaire (définition et sources) », in Philip L., (dir.), *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 691 et s. Pour une application de la règle dans le contexte ivoirien, voir Desmoulin G., « La loi organique relative aux lois de finances ou le renouveau de la règle des quatre temps alternés », *La Revue du Trésor*, no 8-9, 2004, pp. 503-509.

<sup>3</sup> Cf. Cadoux C., « Du consentement de l'impôt », *RSF*, 1961, n° 3, pp. 423-450; Beltrame P., « Le consentement de l'impôt. Devenir d'un grand principe », *RFFP*, 1995, n° 51, pp. 81-89; Mehl L., « Le principe du consentement à l'impôt et autres prélèvements obligatoires. Mythe et réalité », *RFFP*, 1995, n° 51, pp. 65-79; Barilari A., *Le consentement à l'impôt*, Presses de Science Politique, 2000; Albert J.-L., *Finances Publiques*, 10<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2017, p. 10 et suiv., p. 75 et suiv. Sur la compétence fiscale du Parlement dans le contexte africain, voir Bango A., *L'élaboration et la mise en œuvre de la fiscalité dans les pays de la communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC)*, Thèse, Lyon 3, sous la dir. du prof. J.-L. Albert, 3 juillet 2009, 702 p. (p. 42 et s).

<sup>4</sup> Pour une réflexion générale sur cette question, voir Santiso C., « Pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement », *RFAP* 2006/1 (no117), p. 149-185; Moyen G., « La procédure budgétaire dans les États d'Afrique francophone : cas du Congo, du Bénin, du Togo et du Burkina Faso », *Annales de l'Université Marien NGOUABI*, vol. 14, n° 3, 2013, pp. 48-69.

En réalité, c'est au regard de la distinction entre crédits limitatifs et crédits évaluatifs, correspondant à une ancienne distinction établie en France dès 1834 entre ce qu'on appelait jusqu'en 1956 services votés et allocations fixes<sup>5</sup>, que l'on peut mesurer la portée de l'autorisation parlementaire.

Si les crédits évaluatifs (ceux relatifs aux charges financières de la dette de l'État) s'imputent, au besoin, au-delà des crédits ouverts, en revanche, s'agissant des crédits limitatifs, parmi lesquels ceux relatifs aux dépenses de fonctionnement (c'est-à-dire, les dépenses du personnel, des biens et services, des transferts et d'interventions, notamment) occupent une place de choix, les dépenses ne peuvent être engagées et payées que dans la limite des crédits ouverts. Les autorisations de crédits accordées par le Parlement doivent donc constituer, en principe, dans leur montant et leur objet, des plafonds infranchissables des opérations financières des ministères et institutions constitutionnelles. Il s'agit là d'un principe qui a toujours été affirmé par les textes, en France<sup>6</sup>, comme au Congo<sup>7</sup>.

Seulement, en matière de crédits limitatifs, de tout temps et en tout lieu, l'exécutif a eu tendance à passer outre l'autorisation parlementaire. À titre d'illustration, en France, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, selon une étude réalisée sur la période 1870-1895, il ressort que les dépassements

de crédits représentent 49 % des critiques faites par la Cour des comptes à l'exécutif. Ces dépassements représentaient une moyenne annuelle d'environ 2 millions de francs pour des budgets d'environ 3,5 milliards<sup>8</sup>. Face à l'impuissance manifeste du Parlement pour contrecarrer ces dépassements et d'autres illégalités budgétaires, dès 1967, un auteur s'est même permis de se poser la lancinante question suivante : « Un Parlement pour quoi faire ? »<sup>9</sup>.

D'ailleurs, avant l'adoption de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (ci-après LOLF), qui a remplacé l'ordonnance du 2 janvier 1959, dans la littérature juridique française, le lexique qualifiant la position vassalique du Parlement, notamment en matière financière, face à un exécutif omnipotent, est d'une richesse telle que l'on a parlé de « déclin »<sup>10</sup>, de « décadence »<sup>11</sup>, d'« affaiblissement »<sup>12</sup>, notamment.

Au Congo-Brazzaville – comme dans la quasi-totalité des pays d'Afrique qui, des indépendances au début de la décennie 1990, ont pratiqué le monopartisme comme idéal et système politique – on assista à une allégeance politique quasi-totale des parlementaires à l'égard du Gouvernement. En observant ce qui se passe pendant cette période, nous pouvons légitimement nous rallier à l'avis de Christine Desouches pour qui « l'évolution des systèmes politiques dans un sens favorable au renforcement du pouvoir exécutif (...) caractérisé par la concentration des pouvoirs aux mains du chef de l'État et la mobilisation générale de la société à travers un parti unique (...) ont tôt fait de ramener le Parlement à un statut d'indépendance étroitement surveillée, et de le déposséder de ses attributions de délibération authentique et privilégiée »<sup>13</sup>.

Avec la démocratisation des années 1990, on pouvait espérer une nouvelle donne politique. Comme cela fut le cas dans les grandes démocraties, on pouvait espérer, notamment, que l'autorisation parlementaire devienne la pierre angulaire du droit budgétaire. Malheureusement, ce principe, pourtant régi par les textes, n'a pu s'imposer devant la pérennisation d'une pratique néfaste bien ancrée dans la vie institutionnelle.

En effet, en dépit de l'adoption d'une nouvelle loi organique sur le régime financier de l'État en 2012<sup>14</sup>, revue et corrigée en 2017<sup>15</sup> pour être complètement en phase avec la directive n° 1/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances au sein de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), qui tend à moderniser la gestion publique<sup>16</sup>, avec, en toile de fond, un Parlement

<sup>5</sup> Amselek P., *Le budget de l'État sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, 1966, pp. 305-306. V. aussi Allix E., *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Paris, Rousseau & Cie, 6<sup>e</sup> éd., 1921, p. 239 et 240.

<sup>6</sup> Pour la France, cf. art. 9 de la loi de finances du 15 mai 1850 ; art. 41 et 42 du décret du 31 mai 1862 ; art. 9 de la loi du 10 août 1912 ; art. 1<sup>er</sup> du décret-loi du 24 mai 1938 ; art. 10 et 11 al. 2 de l'ordonnance de 1959 ; enfin, l'alinéa 1 de l'article 9 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005.

<sup>7</sup> Pour le Congo, cf. art. 32 al. 2 et 41 de la loi n° 24-66 du 23 novembre 1966 portant loi organique relative au régime financier ; art. 66 al. 4 et 86 al. 2 de la loi n° 1-2000 du 1<sup>er</sup> février 2000 portant loi organique relative au régime financier de l'État ; art. 53 alinéa 2 de la loi n° 20-2012 du 3 septembre 2012 portant loi organique relative au régime financier de l'État ; art. 25 de la loi organique n° 36-2017 du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances.

<sup>8</sup> Cf. Besson E., *Le contrôle des budgets en France et l'étranger*, Paris, Librairie Marescq, 1901, p. 556 et s., cité par Flizot S., « Le développement des relations entre Cours des comptes et Parlements du XIX<sup>e</sup> siècle au milieu du XX<sup>e</sup> siècle », *La Revue du Trésor*, n° 7, juillet 2008, pp. 544-548 (p. 547).

<sup>9</sup> Cf. Chandernagor A., *Un parlement pour quoi faire ?* Paris, Editions Gallimard, coll. « Idées », 1967 (la première partie de cet ouvrage est intitulée « L'effacement du Parlement »).

<sup>10</sup> V., par ex., Dabiezies P., « Le déclin du Parlement », *Projet*, n° 56, juin 1971, p. 671 et s. ; Lalumière P., « Le déclin du rôle financier des parlements en Europe occidentale », *Mélanges Jean Brethe De La Gressaye*, Bordeaux, Brière, 1967, p. 405 sq.

<sup>11</sup> Durand P., « La décadence de la loi dans la Constitution de la Ve République », *JCP*, 1959, n° 1470.

<sup>12</sup> Masclat J.-C., *Le Rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V<sup>e</sup> République*, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1979, p. 1.

<sup>13</sup> Desouches C., « Les Assemblées », in *Encyclopédie Juridique de l'Afrique*, tome I, *L'État et le Droit*, Abidjan, Dakar, Lomé, 1982, p. 57.

<sup>14</sup> Cf. loi n° 20-2012 du 3 septembre 2012 portant loi organique sur le régime financier de l'État. Sur cette loi, voir Dzouma-Nguelet H. M., « La réception de la directive CEMAC dans le droit financier congolais », *Annales de l'Université Marien NGOUABI*, vol. 14, n° 3, 2013, pp. 22-47.

<sup>15</sup> Cf. loi organique n° 36-2017 du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances.

<sup>16</sup> Pour un diagnostic et quelques approches de solutions sur la gestion de la dépense publique en Afrique, Bouvier M. (dir.), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, ministère des affaires étrangères/ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, avril 2004. Colin Frères Imprimeurs, 2005, 398 p. ; Tommasi D., *Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement*, Agence Française de Développement (AFD), collection « A savoir », août 2010, 217 p.

aux compétences élargies, force est de constater que, dans la pratique, les compétences financières du Parlement ne sont pas toujours respectées. La pratique des dépassements de crédits en matière de dépenses de fonctionnement est, à ce propos, riche d'enseignements.

Comment expliquer de tels dépassements pourtant interdits par les textes ? Quelles sont les canaux qui peuvent être utilisés afin d'éviter ces dépassements ?

Afin d'apporter des éléments de réponses à ces questions, une confrontation entre la théorie financière et sa pratique paraît nécessaire. Une telle démarche permet au chercheur de ne pas « sombrer dans un formalisme desséchant », selon l'heureuse expression utilisée par le professeur Jacques Chevallier<sup>17</sup>. Et c'est là tout l'intérêt de ce travail.

La méthode utilisée sera la méthode critique fondée sur l'observation. L'attitude critique est nécessaire parce qu'elle nous conduit à s'interroger sur les fondements réels des dépassements de crédits de fonctionnement dans l'exécution du budget de l'État au Congo. Ainsi, elle nous permet « de déboucher sur une explication (c'est-à-dire une réponse à la question : pourquoi ?) qui va au delà de la simple description empirique des faits observés »<sup>18</sup>. Quand à l'observation des phénomènes financiers, elle a toujours tenu « une très large place dans la recherche financière. Elle en est le point de départ »<sup>19</sup>. Une telle approche, pour être scientifiquement défendable doit se baser sur des données objectives. C'est pourquoi, notre observation n'est pas une observation directe de l'exécution budgétaire au Congo. Une telle entreprise « n'est guère possible »<sup>20</sup>, puisqu'elle sous-entend que le chercheur suivrait directement et en permanence ladite exécution. Il s'agit plutôt d'une observation indirecte, en se servant des comptes qui retracent cette exécution.

Plus précisément, afin de ne pas sombrer dans des dénonciations sans fondement, le moyen le plus pertinent de mesurer ce qu'il est convenu d'appeler la « banalisation » de l'autorisation parlementaire par l'exécutif en matière de dépenses de fonctionnement, c'est de chiffrer les surcoûts occasionnés, en rapprochant le coût prévisionnel de ces dépenses avec celles effectivement réalisées. Le surcoût éventuel sera donc considéré comme un dépassement de crédits. C'est à ce niveau que les rapports de la Cour des comptes et de discipline budgétaire (ci-après, CCDB) sur le contrôle des différents exercices budgétaires vont s'avérer très éclairants. Ces rapports ont l'avantage d'émaner d'une institution

qui est censé être la sentinelle ou, si l'on veut, la « vigie<sup>21</sup> » de la bonne exécution de la chaîne de la dépense publique au Congo. Au mieux, ils sont établis sur la base des informations communiquées par le ministère des finances.

Certes, dans ces différents rapports, le rôle de la Cour se limite à faire de simples observations sur la méconnaissance de l'autorisation parlementaire ; elle ne peut aller au-delà de « simples remontrances, d'efficacité bien moindre »<sup>22</sup>. Mais, il n'en demeure pas moins que, lorsqu'ils sont adoptés dans les délais, ces rapports constituent la pièce maîtresse du contrôle parlementaire *a posteriori* des lois de finances. Ils permettent d'apprécier, comme la CCDB a eu à le faire à plusieurs reprises, « l'importance des modifications apportées dans le montant des crédits et, parallèlement, l'importance du pouvoir réglementaire qu'exerce le ministre des finances, ainsi que nombreuses irrégularités liées à cette politique de modification de la loi de finances qui intervient en cours d'année »<sup>23</sup>. Grâce à ces rapports, les parlementaires peuvent alors jouer leur rôle d'aiguillon de la chaîne de la dépense publique « en connaissance de cause ».

Cela dit, notre analyse partira de l'exercice 2012, année d'adoption de la nouvelle loi organique sur le régime financier de l'État<sup>24</sup>, une loi qui était censée contribuer à l'essor d'une nouvelle gestion publique<sup>25</sup> axée sur la transparence et la responsabilité des acteurs lors de l'exécution du budget de l'État.

Une radioscopie des dépassements de crédits de fonctionnement mis en lumière, tant dans leur teneur et leurs motivations, que dans leurs effets, à l'aune des informations chiffrées tirées des rapports de la Cour des comptes et de discipline budgétaire (I), permettra alors d'envisager une thérapie (II).

## I. Radioscopie des dépassements de crédits de fonctionnement

Parlant de la portée de l'autorisation budgétaire en France, Pierre Lalumière note que le « rôle grandissant du pouvoir réglementaire en matière budgétaire enlève une grande partie de sa valeur à l'acte d'autorisation parlementaire. La loi de finances tend à être non un état de prévision, mais un simple cadre comptable dont les chiffres sont continuellement transformés par le pouvoir réglementaire pour les adapter aux besoins réels »<sup>26</sup>. Cette dénonciation trouve un terrain

<sup>17</sup> Chevallier J., « Pour une sociologie du droit constitutionnel », *L'architecture du droit*, in *Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, p. 283.

<sup>18</sup> Isaïa H., *Finances publiques. Introduction critique*, Economica, coll. « Finances publiques », 1985, p. 93.

<sup>19</sup> Gaudemet P.-M., Molinier J., *Finances publiques, Budget/Trésor*, Tome 1, Paris, Montchrestien, coll. « Domat Droit public », 6<sup>e</sup> édition, 1992, p. 22.

<sup>20</sup> Gaudemet P.-M., Molinier J., *ibidem*.

<sup>21</sup> Séguin Ph., « La Cour, vigie des finances publiques », *RFFP*, n° 100, 2008, p. 223.

<sup>22</sup> Philip L. et Viessant C. (Commentaire de), *La loi organique de 2001 relative aux lois de finances*, La documentation française, coll. « Documents d'études », édition 2014, p. 5.

<sup>23</sup> Philip L., *L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances (modifiée par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001)*, La documentation française, coll. « Documents d'études », édition 2001, p. 36.

<sup>24</sup> Il s'agit de la loi n° 20-2012 du 3 septembre 2012 portant loi organique relative au régime financier de l'État, JORC du jeudi 20 septembre 2012, 54<sup>e</sup> année – n° 38, p. 787. Comme indiqué plus haut, cette loi vient d'être remplacée par la loi organique n° 36-2017 du 3 octobre 2017.

<sup>25</sup> Voir Abate B., *La nouvelle gestion publique. Ce que nous avons appris*, 2<sup>e</sup> édition, LGDJ, Lextenso éditions, 2014, 157 p.

<sup>26</sup> Cf. Lalumière P., *Finances publiques*, Armand Colin, coll. « U », 9<sup>e</sup> édition, 1989, p. 281.

d'élection au Congo, s'agissant, notamment, des crédits de fonctionnement inscrits dans le budget de l'État, caractérisés par des dépassements incessants de la part des ministères dépensiers lors de l'exécution budgétaire.

Cela étant, parler de la radioscopie de ces dépassements c'est en dégager les données réelles, à partir d'un travail d'observation et d'analyse de l'exécution budgétaire. Le moins que l'on puisse écrire c'est que si ces dépassements semblent avoir une forte teneur, leurs causes paraissent incertaines (A). Un tel paradoxe ne peut qu'engendrer des conséquences néfastes pour la gouvernance financière (B).

## A. Des dépassements de crédits à forte teneur mais aux causes incertaines

En matière d'exécution du budget de l'État au Congo, la forte teneur des dépassements de crédits de fonctionnement ne fait l'ombre d'aucun doute (1). Par contre, les causes de ces dépassements restent à rechercher, étant donné leur incertitude (2).

### 1. Une forte teneur des dépassements

Comme indiqué dans l'introduction de cette étude, la teneur des dépassements de crédits de fonctionnement dans l'exécution du budget de l'État sera mise en exergue à l'aune des informations disponibles issues des rapports de la CCDB, en scrutant les exercices allant de 2012 à 2016. Ces dépassements sont plus ou moins importants selon les années.

Au titre du budget de l'État pour l'exercice 2012, par exemple, les dépenses des biens et services ont enregistré un dépassement de 36 890 388 023 francs CFA (+10,45%)<sup>27</sup>. Quant aux dépenses de transferts et interventions, elles ont atteint la somme de 371 952 006 614 francs CFA pour des prévisions de 329 720 000 000 de francs CFA, soit un dépassement de 42 320 006 614 francs CFA<sup>28</sup>.

Au titre de l'année 2013, globalement, sur une prévision de 1 002 374 000 000 de francs CFA, les dépenses de fonctionnement ont atteint 1 004 651 770 657 francs CFA en exécution, soit un dépassement de 2 277 770 656 francs CFA<sup>29</sup>.

Certes, au titre de l'exercice 2014<sup>30</sup>, les dépenses du personnel, prévues pour un montant de 324 milliards de francs CFA, se sont élevées à la somme de 322,515 milliards de francs CFA, soit une baisse de 1,484 milliards de francs CFA ; mais

il n'en demeure pas moins que certains ministères n'ont pas respecté l'autorisation parlementaire. Quant aux dépenses de biens et services, prévues pour un montant de 327,259 milliards de francs CFA, elles ont atteint la somme de 337,733 milliards de francs CFA, soit un dépassement de plus de 10,474 milliards de francs CFA par rapport aux prévisions.

L'exercice 2015 présente le même tableau, tant en dépenses des biens et services, qu'en transferts et interventions.

Enfin, en 2016, les autorisations parlementaires n'ont pas été respectées en matière d'exécution des dépenses de fonctionnement dans leur rubrique « charges communes », avec un dépassement de 24,205 milliards de francs CFA<sup>31</sup>.

L'art de manier les chiffres n'est pas, certes, le point fort du juriste, mais le juriste financier doit s'en accommoder car, comme le relevait Johann Wolfgang Von Goethe, « non seulement les chiffres gouvernent le monde mais encore montrent-ils comment il est gouverné ». Dans le cas particulier du Congo-Brazzaville, les chiffres sont édifiants du fait qu'en matière d'exécution des dépenses de fonctionnement du budget de l'État, les autorisations parlementaires des exercices 2012 à 2016 n'ont pas été respectées. Ce qui est contraire aux dispositions pertinentes de la « constitution financière » congolaise selon lesquelles ces dépenses, qui ont un caractère limitatif, ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts dans la loi de finances<sup>32</sup>.

Il est vrai qu'en Afrique, cette pratique contraire n'est pas seulement observée au Congo. Au Sénégal, par exemple, le rapport public de 2006 de la Cour des comptes, publié en 2009, rend compte de la pratique des dépassements des crédits budgétaires<sup>33</sup>. Il en est de même au Cameroun<sup>34</sup>.

S'agissant du cas particulier du Congo-Brazzaville, comment expliquer ces dépassements pourtant interdits ?

### 2. Des causes des dépassements incertaines

Dans l'exécution budgétaire au Congo, les dépassements de crédits de fonctionnement ne semblent pas être justifiés par la progression de la richesse nationale. Ils devraient donc s'expliquer par d'autres raisons.

Une de ces raisons pourrait être le décalage qui existe entre la philosophie de la structure de la nomenclature budgétaire et la programmation

<sup>27</sup> CCDB, *Déclaration de la Chambre du budget de l'État suite au contrôle de l'exécution de la loi de finances exercice 2012*, p. 7.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> CCDB, *Rapport sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, Exercice 2013*, tableau n° 17.

<sup>30</sup> CCDB, *Rapport sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, Exercice 2014*, p. 45 et s.

<sup>31</sup> CCDB, *Rapport sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, Exercice 2016*, p. 43 et 87.

<sup>32</sup> Cf. article 53 alinéa 2 de la loi n° 20-2012 du 3 septembre 2012 portant loi organique relative au régime financier de l'État repris par l'article 25 de la loi organique n° 36-2017 du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances.

<sup>33</sup> Sur ces dépassements, voir Diallo I., « Pour une appréciation concrète des pouvoirs du parlement sénégalais en matière budgétaire », *Afrilex*, juin 2012, 32p (p. 23).

<sup>34</sup> Cf. Chambre des comptes de la Cour suprême (du Cameroun), *Rapport Annuel 2013*, pp. 151-152



de la dépense publique telle qu'elle est faite par les ministères dépensiers. À ce propos, comme l'a plusieurs fois souligné la Cour des comptes française, la réalisation de la dépense publique par des entités publiques se fait dans des conditions très éloignées de la nomenclature budgétaire. On pourrait penser que « les entités publiques se dotent, de manière officieuse, de nomenclatures et d'outils de gestion de qualité inégale, qui ne sont jamais articulés rationnellement et officiellement à la nomenclature budgétaire. Un écart important sépare la logique de la programmation budgétaire de celle de la gestion des crédits par des entités publiques qui recourent à des achats auprès du secteur marchand »<sup>35</sup>. Tout se passe comme si l'écart entre la nomenclature budgétaire et la nomenclature de programmation occasionnerait l'opacité de la dépense publique.

En réalité, les causes des dépassements de crédits budgétaires au Congo sont certainement à rechercher dans l'irresponsabilité des acteurs de la chaîne de la dépense publique.

En effet, on le sait, l'engagement et la liquidation de la dépense, qui relèvent de la responsabilité des administrateurs de crédits, sont soumis au visa préalable du contrôleur budgétaire. Parmi les raisons qui peuvent conduire ce dernier à ne pas viser un document d'engagement ou de liquidation figure l'absence de crédits. En principe, la comptabilité des dépenses engagées devrait avoir pour effet de renseigner exactement les ministres sur la situation des crédits mis à leur disposition et s'y conformer en limitant des dépassements. Seulement, dans la pratique, comme l'a relevé en son temps René Stourm à propos de la France, « soit par raisons politiques, soit par attachement inavoué aux dépassements de crédits, les ministres [...] se prêteront toujours de mauvaise grâce aux extensions du contrôle financier, surtout dès que le contrôle risquera de devenir efficace. »<sup>36</sup>.

Quand bien même les prérogatives des contrôleurs budgétaires sont respectées, on le sait, les administrateurs de crédits peuvent passer outre le refus de visa à une dépense, avec l'autorisation expresse du ministre des finances. Mais là aussi, sous l'empire du décret n° 2000-187 du 10 août 2000 portant règlement général sur la comptabilité publique, il était de notoriété publique que lorsque le refus du visa est motivé par l'absence de crédits disponible, le comptable public doit non seulement suspendre le paiement de la dépense, mais aussi refuser de se conformer à un éventuel ordre de réquisition de l'ordonnateur<sup>37</sup>.

Si le comptable s'obstine à payer une somme en l'absence de fonds disponibles, ce paiement est irrégulier. En conséquence, un débet portant sur le montant total du règlement effectué en dépassement de crédits est mis à sa charge<sup>38</sup>. Il est vrai que l'article 54 alinéa 7 du décret n° 67-2018 du 1<sup>er</sup> mars 2018 portant règlement général de la comptabilité publique ne consacre plus l'indisponibilité de crédits comme cause de refus d'obéir à une réquisition de paiement.

Cela étant, au Congo, les dépassements de crédits de certains ministères cohabitent avec une sous-consommation de crédits par d'autres ministères. De la sorte, tout se passe comme si, au terme d'un processus de marchandage non exempt de rapports d'influence emprunts du phénomène bien connu de corruption, on assistait à certaines annulations de crédits afin de dégager des économies de ressources affectables à certaines dépenses de fonctionnement non budgétisées.

## B. Des dépassements de crédits aux conséquences néfastes

En 1982, Guillaume Pambou Tchivounda déclarait que « l'État africain est le prototype de l'irresponsabilité institutionnalisée »<sup>39</sup>. Le non-respect de l'autorisation parlementaire par les autorités congolaises participe à cette irresponsabilité.

Les dépassements de crédits relatifs aux dépenses de fonctionnement lors de l'exécution du budget de l'État constituent une entorse au caractère limitatif de ces crédits (1). Dans la période actuelle, caractérisée par une baisse significative des recettes pétrolières consécutive à la baisse vertigineuse du prix du baril, de tels dépassements pourraient aussi constituer un terreau favorable à l'apparition ou l'aggravation d'un déséquilibre budgétaire, avec un impact négatif sur les principaux agrégats macro-économiques (2).

### 1. Une entorse au caractère limitatif des crédits

On le sait, sauf exceptions, les crédits ouverts dans la loi de finances sont limitatifs ; les dépenses effectuées à partir de ces crédits ne peuvent donc donner lieu à engagement ou à ordonnancement que dans la limite des crédits ouverts. Il n'est pas nécessaire, dans l'exécution budgétaire, d'atteindre cette limite, « l'autorisation de la dépense décidée par le budget [n'étant] pas un acte créateur de situations juridiques mais un acte-condition »<sup>40</sup> ; ce qui est

<sup>35</sup> Kirat T. et Marty F., « Règles de comptabilité publique, droit des marchés publics et management public : Réflexions sur les dimensions économiques et juridiques du contrôle de la dépense publique », texte présenté à la 17<sup>e</sup> conférence annuelle de la Society for the Advancement of Socio-Economics (Budapest, 30 juin-2 juillet 2005), p. 5.

<sup>36</sup> Stourm R., *Le budget*, Paris, Librairie F. Alcan, 5<sup>e</sup> éd., 1906, p. 511.

<sup>37</sup> Cf. article 159 alinéa 5. Sur la réquisition de paiement des comptables, voir Ludwig R., « Essai sur la réquisition de paiement », RSF, octobre-décembre 1967, p. 657 ; Desire S., « La réquisition du visa «Vu, bon à payer» », *Gestion et Finances Publiques*, n° 11 - Novembre 2011, pp. 831-837.

<sup>38</sup> Pour une application de ces prescriptions par le juge des comptes en France, voir Cour des comptes, 4 février 1988, M. Fuet, *comptable du BAS de la commune de Matour*, Rec. p. 136, RA n° 248 ; Cour des comptes, 27 octobre 1988, *syndicat intercommunal des transports scolaires de la région de Boissie-Le-Roi à Dammarie-Le-Lys*, *Revue administrative*, n° 251.

<sup>39</sup> Pambou Tchivounda G., *Essai sur l'État Africain postcolonial*, Paris, LGDJ, 1982, p. 69.

<sup>40</sup> Cf. Trotabas L., Cotteret J.-M., *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Dalloz, 1972, p. 154. V. aussi Conan M., *La non-obligation de dépenser*, Paris, LGDJ, 2004.

interdit, c'est la consommation des crédits au-delà du montant autorisé par le Parlement. Pour conserver à l'autorisation parlementaire toute sa portée en matière de dépenses, cette règle doit donc rester intangible. Selon une formule consacrée par la Cour des comptes française, « l'autorisation législative définit un plafond, qui constitue le montant maximum de la dépense que l'administration peut effectuer pour un objet et dans un espace de temps déterminés »<sup>41</sup>.

Mis à part cet aspect technique, la règle du caractère limitatif des crédits a une dimension politique. En effet, si le gouvernement pouvait, sans formalité, dépasser le montant des crédits alloués, le budget ne serait pas une autorisation mais seulement une prévision. Ce qui ne donnerait pas tout son sens à l'autorisation parlementaire.

En clair, dans la logique du droit budgétaire congolais, l'autorisation de visa en dépassement de crédits limitatifs, qui consiste à permettre d'engager exceptionnellement une dépense en dépit de l'insuffisance des crédits, n'était pas consacrée<sup>42</sup>.

Et pourtant, c'est cette logique qui était battue en brèche dans l'exécution budgétaire, notamment en matière de dépenses de fonctionnement. En effet, au Congo, comme c'est le cas de la quasi-totalité des États d'Afrique noire francophone, étant donné que le ministre des finances est chargé, entre autres, de surveiller le bon fonctionnement du Trésor et le travail des comptables<sup>43</sup>, et en dépit du sacro-saint principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables<sup>44</sup>, il est rare qu'un comptable passe outre la réquisition du ministre des finances, ce dernier étant « à la fois le principal ordonnateur et le "chef d'état-major" de tous les comptables »<sup>45</sup>.

Au-delà du non-respect du caractère limitatif des crédits, les dépassements de crédits de fonctionnement peuvent contribuer à l'apparition ou l'aggravation du déséquilibre budgétaire.

## 2. Un terreau favorable à l'apparition ou l'aggravation d'un déséquilibre budgétaire

Face à une pratique récurrente de dépassements importants de crédits de fonctionnement lors de l'exécution du budget de l'État, pratique pourtant proscrite par la réglementation en vigueur, l'une des conséquences les plus évidentes est que de tels dépassements contribuent à modifier

les conditions de l'équilibre budgétaire. Ce qui n'est pas sans impacter négativement les agrégats macro-économiques.

Certes, les dépassements de consommation de crédits de fonctionnement par certains ministères ont été compensés par des sous-consommations de crédits par d'autres ministères. Cependant, cela ne remet nullement en cause le caractère aggravant d'une telle pratique dans le déséquilibre des budgets des ministères, étant entendu que c'est le ministère ou l'institution constitutionnelle qui est l'unité d'autorisation et de répartition des crédits budgétaires<sup>46</sup>.

Si l'on s'en tient au solde budgétaire de l'État dans son ensemble, on constate que si, à cause du niveau suffisamment élevé du prix du baril de pétrole sur le marché international entre 2003 et 2013, le Congo a toujours réalisé des excédents budgétaires pendant cette période, avec notamment un excédent de 541 923 945 336 francs CFA en 2012 et 917 144 681 519 francs CFA en 2013, force est de constater qu'en 2014, 2015 et 2016, les dépassements de crédits de fonctionnement dans l'exécution du budget de l'État ont cohabité avec une aggravation du déficit budgétaire. En effet, ce déficit a été de 60 046 411 948 francs CFA en 2014<sup>47</sup>, contre 111 653 534 258 francs CFA en 2015<sup>48</sup> et 206 321 693 071 francs CFA en 2016<sup>49</sup>.

Les découverts découlant des dépassements de crédits révèlent un besoin de financement de l'État, notamment, par l'emprunt. Or, l'emprunt aggrave la dette publique et pèse sur les générations futures. À titre d'illustration, l'évolution de l'encours de la dette publique est passée à 1 294,78 milliards de francs CFA en 2010 ; 1 670,54 milliards de francs CFA en 2011 ; 2 185,50 milliards de francs CFA en 2012 ; 2 541,90 milliards de francs CFA en 2013 et 2 822,820 milliards de francs CFA en 2015<sup>50</sup>. Selon les estimations confirmées par le Fonds monétaire international en fin 2017, la dette congolaise atteindrait 110 % du produit intérieur brut, dépassant largement le taux autorisé au sein de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) qui est de 70 % du PIB. C'est dire que les dépassements de crédits, lorsqu'ils sont mal maîtrisés, constituent un cercle vicieux pour les finances publiques. Dès lors, il devient urgent de proposer une thérapie à ces dépassements, dans le strict respect des règles budgétaires et comptables publiques.

<sup>41</sup> Cf. Cour des comptes, *Rapport sur le règlement du budget 1961*, p. 655, cité par Amsselek P., *Le budget de l'État sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, 1966, pp. 317-318.

<sup>42</sup> Le décret n° 67-2018 du 1er mars 2018 portant règlement général de la comptabilité publique semble désormais autoriser cette pratique. En effet, s'il est prévu que « le contrôleur budgétaire est personnellement responsable des contrôles portant sur la disponibilité de crédits (...) » (article 94), il est aussi souligné qu'on ne peut passer outre le refus de visa du contrôleur budgétaire que sur autorisation écrite du ministre chargé des finances, sans autre condition, si ce n'est l'obligation d'annexer cette autorisation au dossier de paiement adressé au comptable public, avec transmission immédiate d'une copie à la Cour des comptes et de discipline budgétaire (article 95).

<sup>43</sup> Sur le rôle prédominant du ministre des finances, voir Zalma G., « L'hégémonie du ministre des finances dans le droit budgétaire de l'État », *RDP*, 1985, pp. 1653-1685.

<sup>44</sup> Sur ce principe, voir Saïdj L., « Réflexion sur le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables », *RFFP*, n° 41, 1993, p. 67 ; Thebault S., *L'ordonnateur en droit public financier*, Paris, LGDJ, 2007, 387 p. ; Akhoune F., *Le statut du comptable en droit public financier*, Paris, LGDJ, 2008, 467 p.

<sup>45</sup> Cf. Lienert I., « Une comparaison entre deux systèmes de gestion des dépenses publiques », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 3 – n° 3, 2003, pp. 40-77 (p. 50).

<sup>46</sup> Cf. article 44 de la loi n° 20-2012 du 3 septembre 2012 portant loi organique relative au régime financier de l'État repris par l'article 19 de la loi organique n° 36-2017 du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances.

<sup>47</sup> CCDB, *Rapport sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, Exercice 2014*, p. 68, tableau n° 20.

<sup>48</sup> CCDB, *Rapport sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, Exercice 2016*, p. 94, tableau n° 13.

<sup>49</sup> CCDB, *ibidem*.

## II. Thérapie contre les dépassements de crédits de fonctionnement

Quelle thérapie<sup>51</sup> faut-il contre les dépassements de crédits limitatifs ? La question peut paraître saugrenue, étant donné que des réponses se trouvent dans l'ordonnancement juridique congolais. On pourrait donc, avec un peu d'humour, à l'instar de René Stourm dans son rapport sur le concours pour le prix Joseph Saintour du 25 juin 1898, affirmer qu'« il existe une[...]solution, [qui] consisterait à réformer les mœurs plutôt que les lois, de sorte que, sans coercition, sans règlement, par inclination spontanée en faveur du bon ordre et de la régularité, conformément aux vœux nouveaux de l'opinion publique, les ordonnateurs s'attacheraient désormais à respecter scrupuleusement les prescriptions budgétaires. Ce serait l'idéal, un idéal peut-être invraisemblable ... »<sup>52</sup>.

Le mieux que l'on puisse dire, c'est que les dépassements irréguliers de crédits mis en relief dans la première partie de cette étude sont surmontables, en mobilisant des instruments de souplesse dans l'exécution du budget d'une part (A), en générant une réelle culture de contrôle parlementaire d'autre part (B).

### A. La mobilisation des instruments de souplesse dans l'exécution du budget

Les modifications d'affectation des crédits budgétaires sont possibles et régulièrement pratiquées dans d'autres pays. Toutefois, elles doivent suivre une procédure légale et administrative précise. Dans le contexte congolais, le Gouvernement peut mobiliser des instruments juridiques de souplesse dans l'exécution budgétaire. Les crédits inhérents aux dépenses de fonctionnement ayant un caractère limitatif, les dépassements de ces crédits peuvent être surmontés en recourant, notamment, aux décrets d'avance (1) ou en rationalisant l'exécution budgétaire (2).

#### 1. Le recours à la technique des décrets d'avance

Au milieu des années 1950, Henri Laufenburger soulignait qu'« établir la prévision relative aux dépenses et aux recettes publiques pour une période de douze mois est chose délicate. Que d'événements insoupçonnables peuvent surgir au cours d'une année : la paix ou la guerre, la stabilité économique ou des fluctuations, des cataclysmes de la nature ou simplement des récoltes déficitaires ou excédentaires affectant pro-

fondément l'équilibre des prix et conduisant au fléchissement de la monnaie »<sup>53</sup>.

Plus d'un demi-siècle après, cette réflexion garde toute sa pertinence. En effet, la règle de la limitation des crédits, avec pour corollaire l'interdiction de dépasser les crédits accordés, lorsqu'elle est appliquée dans toute sa rigueur, peut compromettre le fonctionnement régulier de l'État, étant donné que ce dernier pourrait être confronté à des situations d'urgence pour lesquelles le règlement ne saurait attendre le vote tardif d'une loi de finances rectificative. Voilà pourquoi, afin de concilier les prérogatives du Parlement et l'efficacité de la gestion publique, la prévision annuelle peut être modifiée en cours d'année par décret<sup>54</sup> d'avance à l'effet d'ouvrir des crédits additionnels à ceux prévus par la loi de finances.

L'article 26 de la directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances au sein de la CEMAC distingue deux catégories de décrets d'avance, avec une procédure particulière pour chacune.

La première catégorie, prévue aux deux premiers alinéas de l'article 26 de la directive, concerne les décrets d'avance qui sont pris « en cas d'urgence »<sup>55</sup>. Dans ce cas, le volume des crédits additionnels ne peut dépasser 1%<sup>56</sup> des crédits initiaux de la loi de finances de l'année et cela sans « dégrader l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances » de l'année. Cette précision est importante. Elle sous-entend que dans le cadre de l'urgence, le décret d'avance doit soit annuler d'autres crédits, soit utiliser des recettes supplémentaires. Dans l'attente de la ratification des crédits ainsi ouverts soit par une loi de finances rectificative, soit par une loi de règlement

<sup>50</sup> Cf. CCDB, *Rapport sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, exercice 2013*, p. 56, tableau n° 19 (pour les chiffres de 2010 à 2013) ; CCDB, *Rapport sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, exercice 2015*, p. 49 (pour les chiffres de 2015). V. aussi Mavekono Mbou Tsoumou, *La gestion de la dette publique congolaise post-PPTE*, sous la dir. du docteur A. Bango, Mémoire de fin de cycle pour l'obtention du Diplôme Supérieur de l'ENAM, filière Trésor, cycle III, année académique 2015-2016, p. 60

<sup>51</sup> Le mot « thérapie » vient du grec *therapeia*, qui signifie « soin », c'est-à-dire traitement.

<sup>52</sup> Stourm R., cité par Besson E., *Le contrôle des budgets en France et à l'étranger. Étude historique et critique sur le contrôle financier des principaux États depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours*, Paris, Chevalier-Marescq et Cie éditeur, Deuxième édition, 1901 (première édition 1889), p. XVI.

<sup>53</sup> Cf. Laufenburger H., *Traité d'économie et de législation financières*, tome 1, *Théorie économique et psychologique des finances publiques*, Paris, Sirey, 1956, p. 39.

<sup>54</sup> En France, la technique des décrets d'avance est assez ancienne. Elle fut instituée par une loi du 25 mars 1817, avant d'être reprise sous la IIIe et la IVe Républiques. Elle est devenue fréquente sous la Ve République. Cf. Champagne G., « La pratique des décrets d'avances sous la 5<sup>e</sup> République », *RDP*, 1983, pp. 1013-1075.

<sup>55</sup> D'après le Litré, est urgent, « ce qui ne souffre point de retardement ». L'urgence sous-entend un état de nécessité absolue commandant aux pouvoirs publics d'agir vite. C'est le cas de ce qui s'est fait au Congo-Brazzaville, lors des explosions de Mpila, le 4 mars 2012. Il fallait nourrir et reloger les déplacés à grands frais, les vêtir, inhumer les personnes décédées, etc. Étant donné cette urgence, le Gouvernement a été contraint de prendre un décret d'avance, qui a été ratifié par une loi de finances rectificative (loi n° 8-2012 du 11 mai 2012 portant loi de finances rectificative pour l'année 2012).

<sup>56</sup> Au Congo, le principe de non-dépassement de 1% des crédits initiaux n'a pas été repris par la loi n° 20-2012 du 3 septembre 2012 portant loi organique relative au régime financier de l'État (cf. articles 56 et 57). Finalement, il a fallu que la nouvelle loi organique relative aux lois de finances soit promulguée (loi n° 36-2017 du 3 octobre 2017 précitée) pour que le Congo soit en phase avec le dispositif communautaire (article 29 alinéa 2 de la loi).

(lorsque le décret d'avance intervient postérieurement à la dernière loi de finances rectificative), ils sont « immédiatement communiqués, pour information, au Parlement ».

En France, depuis l'adoption de la LOLF (article 13 alinéa 1), ces décrets sont pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions des finances des deux chambres du Parlement dans un délai de sept jours, à compter de la notification du projet de décret. Ainsi, tenues totalement à l'écart de la procédure sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les commissions des finances exploitent judicieusement cette association en émettant des réserves sur plusieurs projets de décrets d'avance<sup>57</sup>.

La seconde catégorie concerne les décrets d'avance qui sont pris « en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national ». Dans ce cas, il y a possibilité de modifier l'équilibre budgétaire contenu dans la loi de finances initiale par décret en Conseil des ministres ou un texte de niveau équivalent (cas d'une ordonnance) avec dépôt immédiat au Parlement d'un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits. Ce fut le cas lors de l'organisation du référendum du 25 octobre 2015 sur la nouvelle Constitution. En effet, par décret d'avance, ont été ouverts au budget rectifié de l'État, exercice 2015, pour emploi, des crédits de paiement pour un montant de 100 milliards de francs CFA, à cet effet<sup>58</sup>. Les crédits supplémentaires ainsi ouverts ont été couverts par les ressources de trésorerie.

C'est donc en utilisant ce mécanisme que les dépassements de crédits de fonctionnement peuvent être envisagés par le Gouvernement. Ce cadre juridique très strict vise à éviter une pratique abusive des décrets d'avances.

Cela étant, rigidifier la procédure des décrets d'avance est une chose, la faire respecter en est une autre. Il est donc à craindre que si l'on applique abusivement cet instrument, on dénature sa véritable raison d'être, comme cela s'est fait pendant longtemps en France. En effet, dans ce pays, la réglementation des décrets d'avance a été largement « dénaturée par une pratique gouvernementale » : non-respect des règles de fond, notamment en interprétant extensivement la notion de « l'urgence » et en ne respectant pas l'obligation de maintien de l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances, violation des règles de forme lors de la ratification des décrets d'avance. Dès lors, les décrets d'avance sont devenus des instruments « au service de la politique gouvernementale »<sup>59</sup>.

Par ailleurs, la technique des décrets d'avance a été souvent critiquée, au moins pour deux raisons. En premier lieu, en la matière, c'est le Gouvernement qui est seul juge de l'urgence, puisque le Parlement n'intervient que a posteriori. En second lieu, l'intervention du Parlement y apparaît comme une simple formalité ; les crédits y relatifs étant totalement ou partiellement déjà consommés lors de l'intervention parlementaire, on voit mal le Parlement refuser de ratifier un décret d'avance. On comprend pourquoi, la rationalisation de l'exécution budgétaire est généralement préférée.

## 2. La rationalisation de l'exécution budgétaire

Face aux dépassements récurrents de crédits de fonctionnement, une modification profonde du processus de gestion budgétaire des administrations devient plus que nécessaire. Cette modification est par ailleurs déjà prévue par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances. Elle s'appuie sur le dispositif communautaire en la matière<sup>60</sup>.

Le point d'achoppement est « le passage d'une culture d'allocation de moyens vers une logique d'atteinte de résultats prédéfinis avec, comme corollaire, une mesure de la performance de l'action publique »<sup>61</sup>.

Dans cette ligne directrice, la rationalisation de l'exécution budgétaire passe, notamment, par une réévaluation annuelle des dépenses de fonctionnement et une application de la fongibilité asymétrique des crédits.

Selon la CCDB, il existe une mauvaise pratique au Congo consistant souvent à reconduire automatiquement les dépenses de fonctionnement des ministères, « sans que le Gouvernement et le Parlement n'aient d'influence significative sur ces dernières »<sup>62</sup>. Une telle pratique est en porte-à-faux avec le principe de sincérité des finances publiques<sup>63</sup>, principe dont le non-respect pourrait faire l'objet d'une saisine du juge constitutionnel dans le cadre du contrôle de constitutionnalité de la loi de finances. On ne peut que souscrire à la recommandation de la Cour des comptes sur la réévaluation annuelle de telles dépenses, tout en renforçant le rôle du Parlement dans leur évaluation.

Grâce à cette réévaluation annuelle, les prévisions des dépenses seront alors fondées non pas sur les crédits de l'exercice clôturé mais « en tenant compte de l'évolution des ressources permanentes, afin d'assurer une maîtrise des dépenses publiques en cas de contre-choc pé-

<sup>57</sup> Sur ces réserves, voir Baudu A., « L'exécution administrative et comptable de la loi de finances », in Roux A. (dir.), *Finances publiques*, La documentation française, coll. « Les Notices », 2011, p. 84.

<sup>58</sup> Cf. Décret n° 2015-945 du 9 octobre 2015 portant ouverture de crédits d'avance au titre de l'exercice 2015.

<sup>59</sup> Cf. Champagne G., *ibidem*.

<sup>60</sup> Cf. Directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances.

<sup>61</sup> CEMAC, *Guide didactique de la directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances au sein de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)*, p. 9.

<sup>62</sup> CCDB, *Rapport sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, Exercice 2014*, p. 72.

<sup>63</sup> Sur ce principe, voir Landbeck D., « La notion de sincérité en finances publiques », *RFDA*, juillet-août 2002, n° 4, pp. 798-806.



trôlier, et de préserver la viabilité des finances publiques sur le moyen-long terme »<sup>64</sup>.

Quant à la fongibilité asymétrique des crédits, elle se matérialise dans le cadre d'un programme, qui est devenu la nouvelle unité de spécialité et de gestion des crédits.

Etant donné que le programme est défini en fonction des finalités d'intérêt général et selon une approche permettant la mesure de la performance de la politique publique conduite<sup>65</sup>, les objectifs de chaque programme sont assortis d'indicateurs d'activité et de résultat.

Pour mener à bien cette nouvelle logique budgétaire, un personnage nouveau apparaît dans le paysage budgétaire : le responsable de programme. Il est nommé par le ministre en charge du secteur dont le programme relève. Sous l'autorité de son ministre, le responsable de programme a la charge de déterminer les objectifs spécifiques permettant de mettre en œuvre un programme (et ses projets et rapports annuels de performance). À cet égard, il a la faculté de modifier la répartition des crédits entre les différents titres au sein du programme : c'est ce qu'on appelle la fongibilité des crédits. Le principe de fongibilité donne ainsi aux gestionnaires une autonomie accrue pour la mise en œuvre des programmes dont ils ont la charge ; ce qui est en corollaire avec leurs nouvelles responsabilités en matière de performance. L'ordonnateur peut envisager une affectation des crédits votés à l'intérieur de cette enveloppe globale (c'est-à-dire du programme) en les redéployant par nature<sup>66</sup>. Toutefois, certaines contraintes doivent être rigoureusement respectées. En effet, aucun titre ne peut alimenter les dépenses de personnel, alors que les dépenses de personnel peuvent alimenter les autres titres. Il en va de même pour les transferts et virement de crédits. La fongibilité est donc asymétrique.

## B. La genèse d'une réelle culture parlementaire de contrôle de la dépense publique

Le contrôle de la dépense publique est une ardue obligation, tant pour les pouvoirs constitués que pour le citoyen<sup>67</sup>. Face à un Parlement dont les pouvoirs financiers sont difficiles à mesurer<sup>68</sup>, le contrôle devient une panacée.

La mise en œuvre de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, couplée avec les innovations apportées par la Constitution du 6 novembre 2015, devrait contribuer au respect de l'autorisation parlementaire grâce à un contrôle parlementaire plus efficace en cours d'exécution

budgétaire. En effet, ce nouveau cadre apporte une amélioration des mécanismes juridiques et financiers propres à assurer un contrôle optimal de la gestion des deniers publics.

Cela est d'autant plus nécessaire quand on sait que dans une démocratie, le contrôle parlementaire est un gage de sûreté. Il constitue « l'instrument démocratique d'un contre-pouvoir d'autant plus indispensable dans le domaine financier que l'intervention législative du Parlement y consiste principalement à déléguer des moyens à un gouvernement et, de fait, à des administrations, qui disposent de très larges marges de manœuvre dans leur utilisation »<sup>69</sup>. Comme le note à juste titre le professeur Robert Hertzog, « le Parlement pourrait donc sauver son pouvoir en matière financière par sa fonction de contrôle, qui est sans doute la moins contestable de ses missions et celle dont on s'accorde à considérer qu'elle a la plus grande vocation à être développée et améliorée »<sup>70</sup>.

Les dépassements de crédits peuvent être évités, du moins atténués, non seulement en fournissant plus d'informations au Parlement lors de l'exécution budgétaire (1), mais aussi en valorisant la loi de règlement (2).

### 1. La consolidation du droit à l'information du Parlement en cours d'exécution budgétaire

On le sait, au Congo, si l'on s'en tient aux textes, le Parlement a un droit permanent à l'information financière. Ce droit, qui constitue une forme de « pré-contrôle », a d'ailleurs été reconnu par la Cour suprême dans un avis de 1980 en ces termes : « L'exécution du budget constitue pour l'Assemblée un champ de contrôle d'autant plus étendu que ce contrôle est une des prérogatives essentielles que lui confère la Constitution. On conçoit que, de par l'importance de sa mission, l'Assemblée ait besoin d'informations nombreuses, chiffrées et complètes. Tous les renseignements d'ordre administratif et financier de nature à faciliter sa mission doivent lui être fournis »<sup>71</sup>. En toute logique, la Commission en charge des finances est le principal destinataire de ces informations. Les parlementaires devraient insister afin que le ministère des finances respecte les dispositions de l'article 83 alinéa 8 de la loi organique n° 36-2017 du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances (qui reprennent celles de l'article 79 alinéa 2 de la loi n° 20-2012 du 3 septembre 2012 portant loi organique relative au régime financier de l'État) qui l'obligent de leur transmettre trimestriellement, à titre d'information, le rapport d'exécution du budget en cours, contrairement à une pratique récurrente dénoncée par

<sup>64</sup> CCDB, *ibidem*. Sur cette problématique de maîtrise des dépenses publiques, v. aussi Mahieux S., « La maîtrise des dépenses publiques », *RFFP*, mars 2002, n° 77, pp. 33-46.

<sup>65</sup> Sur la prise en compte de la performance dans le pilotage de la politique budgétaire des pays en développement, on peut utilement se référer au n° 98 de la RFFP intitulé : *Logique de performance et pays en développement*, Paris, LGDJ, 2007. S'agissant du Congo-Brazzaville, voir Mathis J., *Mesure de la performance de la gestion des finances publiques en République du Congo selon la méthodologie PEFA*, Rapport fait sur financement de l'Union européenne, mars 2006 ; *Le Cadre de Mesure de la Performance de la Gestion des Finances Publiques en République du Congo*, Rapport Final, rapport financé par la Commission européenne et élaboré par une équipe de consultants d'ADE-SA1 de Belgique et de ATC-Consultants GmbH de Vienne, Juin 2014, 163 p., disponible sur [https://pefa.org/sites/default/files/assements/comments/CG-Jun14-PFMPR-Public\\_0.pdf](https://pefa.org/sites/default/files/assements/comments/CG-Jun14-PFMPR-Public_0.pdf).

<sup>66</sup> CEMAC, *op. cit.*, p. 14.

<sup>67</sup> V. not. Bango A., *Les tentatives de modernisation du contrôle des finances de l'État en République du Congo*, mémoire de DEA de Droit public, Université de Perpignan, 2000, 117 p. + annexes.

<sup>68</sup> Cf. Hertzog R., « Les pouvoirs financiers du Parlement », *RDP*, n° 1-2, numéro spécial : *La VI<sup>e</sup> République*, 2002, pp. 298-312 (p. 299). V. aussi Message H., « Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement ? », *RFFP*, 1993, n° 41, p. 14.

<sup>69</sup> Lambert A., *Rapport d'information n° 37 (2000-2001)*, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 19 octobre 2000, p. 131, disponible sur <https://www.senat.fr/rap/r00-037/r00-0371.pdf>.

<sup>70</sup> Hertzog R., *op. cit.*, p. 311.

<sup>71</sup> Cf. Cour Suprême, Avis n° 3, 1980, *Recueil des Avis de la Cour Suprême*.

les commissions économie et finances des deux chambres du Parlement<sup>72</sup>. L'irrégularité du ministère dans la transmission de ce rapport met, en fin d'exercice, les parlementaires devant le fait accompli, puisqu'ils sont en présence de dépenses déjà effectuées, généralement avec des dépassements de crédits.

L'exigence démocratique recommande aussi que les commissions des finances des deux chambres du Parlement aient des pouvoirs de contrôle sur pièce et sur place. Ce qui devrait garantir aux rapporteurs spéciaux de ces commissions un accès sans réserve à l'information. On le sait, en France, c'est l'article 57 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances qui consacre et sanctuarise cette exigence en confiant aux commissions des finances des deux Assemblées des « pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place »<sup>73</sup>. Au Congo-Brazzaville, selon l'article 79 alinéas 5 de la loi n° 20-2012 précitée repris par l'article 83 alinéa 5 de la loi n° 36-2017, les informations ou les investigations sur place que les commissions des finances de chaque chambre du Parlement demandent « ne peuvent leur être refusées ». L'alinéa 6 de l'article 79 de la loi n° 20-2012 ajoute que ces commissions « peuvent procéder à l'audition des présidents des institutions constitutionnelles, des ministres et des responsables de programme ». Cette gestion plus transparente de l'information permet aux élus du peuple de contrôler certains comportements illégitimes et irresponsables des acteurs de la dépense publique et d'en tirer les conséquences ; puisqu'ils sont tenus de transmettre aux autorités judiciaires tout fait susceptible d'entraîner une sanction pénale dont ils auraient connaissance, tout en saisissant, si c'est nécessaire, la Cour des comptes et de discipline budgétaire<sup>74</sup>.

En s'appuyant sur toutes les informations à sa disposition et les nouveaux instruments issus de la nouvelle Constitution (motion de censure, vote de confiance, notamment), le Parlement pourrait mettre en difficulté un Gouvernement « récalcitrant » ; le respect de l'autorisation budgétaire du Parlement ne devrait plus être un leurre ; la crédibilité de ce dernier en dépend.

Autrement dit, face à l'abaissement sans cesse de son rôle, le Parlement devrait opérer une résistance démocratique<sup>75</sup>. De la sorte, les finances publiques pourront alors assurer « la liaison constitutionnelle entre la représentation nationale et l'administration »<sup>76</sup> lors du vote de la loi de règlement.

## 2. La valorisation de la loi de règlement

D'emblée, on peut se permettre d'affirmer que la loi de règlement devrait constituer, pour le Gouvernement et son administration, « une obligation morale » qui lui interdirait « de réitérer les mêmes erreurs et irrégularités dans la gestion des finances publiques »<sup>77</sup>.

Pour ce faire, les délais de son dépôt doivent être respectés. On le sait, ces délais sont encadrés par la Constitution. En effet, aux termes de l'article 155 de la Constitution congolaise du 6 novembre 2015, qui reprend mot pour mot les dispositions de l'article 129 de la Constitution du 20 janvier 2002, « le projet de loi de règlement est déposé et distribué, au plus tard, à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget ». Ainsi, au Congo-Brazzaville, pour la première fois, depuis 1970, c'est en décembre 2013 que ce principe dit du « chaînage vertueux » a été respecté, puisque la loi de règlement de l'année n-1, c'est-à-dire celle de 2012, a été adoptée avant la loi de finances initiale de l'année n+1, c'est-à-dire celle de l'exercice 2014. Depuis lors, cette règle est respectée. On ne peut que s'en réjouir car, pour paraphraser Raymond Muzellec, « un budget réglé dix ans après la réalisation de ses recettes et de ses dépenses n'est qu'un passe-temps inoffensif. Seuls, les savants peuvent y prendre plaisir mais autant s'intéresser à quelques tombeaux mégalithiques »<sup>78</sup>.

Le respect des délais du dépôt du projet de loi de règlement permet à cette loi de constituer le fondement du vote du budget<sup>79</sup>. De la sorte, elle devient, pour le Parlement, un instrument de prévision budgétaire<sup>80</sup>.

Aussi, les parlementaires doivent trouver à sa discussion un intérêt qu'ils n'ont pas aujourd'hui. En effet, « si, dans un État libre, la puissance législative ne doit pas arrêter la puissance exécutive, elle a droit et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées »<sup>81</sup>. La loi de règlement constitue un instrument de cet examen. Au mieux, elle permet aux parlementaires de s'assurer que le Gouvernement, lors de l'exécution du budget, n'a pas dépensé plus que ce à quoi il était autorisé par la loi ou pour d'autres objets que ceux qui ont été approuvés par les représentants du peuple<sup>82</sup>.

Pour qu'une telle psychologie émerge, un changement total des habitudes s'impose, tant au niveau du Gouvernement et de son administration qu'au Parlement. Par exemple, afin de rénover le contrôle externe des finances publiques<sup>83</sup>, l'administration devrait fournir, rapidement, à la CCDB, les documents indispensables

<sup>72</sup> Cf. Assemblée Nationale, *Rapport de la commission économie et finances sur le projet de loi de finances pour l'année 2014*, 4<sup>e</sup> session ordinaire (budgétaire) du 15 octobre 2013, p. 14 ; Sénat, *Rapport n° 159 de la commission économie et finances relatif à l'examen du projet de loi portant loi de finances pour l'année 2014*, 26<sup>e</sup> session extraordinaire du 16 décembre 2013, p. 14.

<sup>73</sup> Sur ce renouveau du contrôle budgétaire, avec l'apparition des « parlementaires-contrôleurs », voir Lambert A., « Vers un modèle français de contrôle budgétaire ? », *Pouvoirs*, 2010/3, n° 134, pp. 47-57.

<sup>74</sup> Article 83 alinéa 7 de la loi organique n° 36-2017 précitée.

<sup>75</sup> Carcassonne G., « La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle », in Duhamel O. et Parodi J.-L. (dir.), *La Constitution de la Ve République*, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2<sup>e</sup> éd., 1988, p. 330 et s.

<sup>76</sup> Debbasch Ch., « Finances Publiques et Droit Administratif », *Mélanges Trotabas*, LGDJ, 1970, p. 112.

<sup>77</sup> Cf. Mabileau A., « La compétence financière du Parlement de la cinquième République », *RSF*, 1961, n° 1, pp. 45-82 (p. 72).

<sup>78</sup> Cf. Muzellec R., « Un exemple de contrôle parlementaire a posteriori : la loi de règlement », *RSF*, 1973, n° 1, p. 67.

<sup>79</sup> Séguin Ph., « La Cour, vigie des finances publiques », *RFFP*, n° 100, novembre 2007, p. 223 et s.

<sup>80</sup> Séguin Ph., « Avant-propos », in *La Cour des comptes et le Parlement*, *RFFP*, n° 59, 1997, p. 7 et s.

<sup>81</sup> Cf. Montesquieu, *L'Esprit des lois*, Livre XI, Chapitre VI.

<sup>82</sup> Schick A., « Les Parlements nationaux peuvent-ils retrouver un rôle effectif dans la politique budgétaire ? », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2002, Volume 1 – n° 3, pp. 17-49 (p. 37).

<sup>83</sup> Sur la pratique congolaise du contrôle externe des finances publiques, voir Iboobi Ollessongo H. S., *Le contrôle externe de l'exécution des opérations de dépenses du budget de l'État*, Mémoire pour l'obtention du Diplôme Supérieur de l'ENAM, sous la dir. du docteur A. Bango, Filière : Trésor, Cycle III, Université Marien Nguabi (Brazzaville), année académique 2013-2014.

à sa mission d'auxiliaire du Parlement (cas des comptes des comptables et des administrateurs de crédits). Un retard dans la production des comptes devrait conduire à de sanctions pécuniaires dissuasives, contrairement à celles actuellement en vigueur, qui se résument à une condamnation d'une amende dont le montant est fixé à 10 000 francs CFA au maximum par mois de retard et à 5 000 francs CFA au maximum par injonction et par mois de retard pour tout comptable qui n'aurait pas répondu aux injonctions prononcées sur ses comptes dans le délai prescrit, s'il ne fournit aucune excuse jugée pertinente par la Cour au sujet de ce retard<sup>84</sup>. De son côté, le Parlement devrait contrôler, avec l'aide de la Cour des comptes<sup>85</sup>, l'exécution du budget non pas en fonction des considérations politiques mais en acteur impartial. Autrement dit, la loi de règlement doit être « une expression d'un contrôle parlementaire professionnalisé des finances de l'État »<sup>86</sup>.

En dénonçant, dans ses rapports, les dépassements de crédits, chiffres à l'appui, la CCDB a joué sa partition. On ne saurait, en la matière, lui demander d'avantage. D'ailleurs, en France, si la pratique des autorisations en dépassement de crédits tend à disparaître, c'est notamment parce qu'elle a été plusieurs fois dénoncée par la Cour des comptes<sup>87</sup>, qui exerce une certaine pression sur les ministères, voire le Parlement<sup>88</sup>. Il revient donc aux parlementaires d'utiliser à bon escient ces informations lors du vote de la loi de règlement<sup>89</sup>. Le renforcement du fonctionnement des commissions en charge des finances améliorerait notablement le contrôle parlementaire des finances publiques.

Au terme de la présente étude, les extraits du rapport fait au nom de la Commission des finances du Sénat, chargée d'examiner la proposition de loi adoptée par la Chambre des députés, relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, séance du 9 juin 1922, peuvent nous servir d'élément de conclusion, étant donné qu'appliquée au Congo, cette réflexion demeure d'actualité :

« On ne saurait tolérer que se perpétuent plus longtemps les abus scandaleux et pernicieux [...], abus par lesquels, de leur propre autorité, certains ministres – et, le plus souvent, il faut bien le reconnaître, certains bureaux à l'insu de ministres insuffisamment vigilants – ont osé prendre des mesures qui ont eu pour objet d'engager des dépenses énormes sans autorisation législative préalable et de passer outre aux prescriptions formelles des lois de finances, avec l'assurance invétérée d'être couverts par une impunité traditionnelle.

Le péril financier est aujourd'hui aussi terrible pour notre nation que le fut, de 1914 à 1918, le péril militaire. De même que pour vaincre il a fallu l'application de lois fortes, de même pour rétablir nos finances il faudra l'impitoyable répression du gaspillage des deniers publics à tous les degrés et devant toutes les juridictions ».

Au Congo, il se pose un réel problème de « légitimité de la prise de décision financière »<sup>90</sup>. En effet, tout se passe comme si le budget de l'Etat y apparaissait comme un acte relevant du marketing politique, une simple opération de communication destinée à séduire les partenaires au développement. La maîtrise quasi-totale du pouvoir budgétaire par l'exécutif lui confère une prééminence politique sur le législatif. Cela est d'autant plus inquiétant quand on sait que la régulation inappropriée du budget par un exécutif constitue l'un des critères d'identification des régimes politiques et l'indice de leur transformation<sup>91</sup>.

Pour sa part, la CCDB a eu raison de dénoncer les dépassements de crédits relatifs aux dépenses de fonctionnement dans l'exécution budgétaire ; c'est le minimum que l'on puisse attendre d'une institution supérieure de contrôle des finances publiques. Encore que, on le sait, la fourniture d'une masse d'informations « n'est pas, par elle-même, garante de l'exercice d'un contrôle, car l'essentiel n'est pas ce qui se dit ou s'écrit, mais ce que l'on fait des observations »<sup>92</sup>. Les parlementaires doivent comprendre qu'en raison du contrôle qu'ils exercent ou qu'ils sont censés exercer, ils incarnent le destin de la jeune démocratie congolaise. Il y va de l'avenir de la nouvelle gouvernance financière publique. ■

<sup>84</sup> Cf. art. 36 et 37 de la loi n° 19-99 du 15 août 1999 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 22-92 du 20 août 1992 portant organisation du pouvoir judiciaire en République du Congo.

<sup>85</sup> Cf. art. 154 al 2 de la Constitution du 6 novembre 2015.

<sup>86</sup> Bouvier M. (dir.), *op. cit.*, p. 302.

<sup>87</sup> Philip L. et Viessan C., (Commentaire de), *La loi organique de 2001 relative aux lois de finances*, *op. cit.*, p. 20.

<sup>88</sup> Sur cette problématique, voir Albert J.-L., Lambert T., *La Cour des comptes : un pouvoir rédempteur ?*, LGDJ, coll. « Forum », 2017, 180 p.

<sup>89</sup> Dautry P., Lamy P., « Le contrôle de la gestion publique par la Cour des comptes et par le Parlement : concurrence ou complémentarité ? », *RFFP*, décembre 2002, n° 80, pp. 119-150

<sup>90</sup> Cf. *RFFP*, *La légitimité de la prise de décision financière*, n° 88, 2004.

<sup>91</sup> Sur cette problématique, voir Gicquel J., « L'évolution des rapports entre exécutif et législatif dans le processus de décision budgétaire », in Bouvier M. (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, Actes de la 4<sup>e</sup> Université de printemps de Finances Publiques, LGDJ, 2009, p. 184.

<sup>92</sup> Hertzog R., « Les pouvoirs financiers du Parlement », *op. cit.*, p. 311.

## ANNEXE

Tableau 1 : Dépassements de crédits de fonctionnement (exercice 2012) en franc CFA

Nature de la dépense	Prévisions	Exécution	Dépassements
Dépenses du personnel	248 498 000 000	248 437 792 093	- 60 207 907
Dépenses de biens et services	352 976 000 000	389 866 388 023	36 890 388 023
Transferts et interventions (hors contribution)	329 720 000 000	371 952 006 614	42 232 006 614
<b>TOTAL</b>	<b>931 194 000 000</b>	<b>1 010 256 186 730</b>	<b>79 062 186 730</b>

Source : Loi n° 33-2013 du 28 décembre 2013 portant loi de règlement du budget de l'État, exercice 2012, JORC, n° 7, jeudi 13 février 2014, p. 117.

Tableau 2 : Dépassements de crédits de fonctionnement (exercice 2013) en franc CFA

Nature de la dépense	Prévisions	Exécution	Dépassements
Dépenses du personnel	270 000 000 000	274 694 347 020	4 694 347 020
Dépenses de biens et services	259 770 000 000	327 850 190 364	68 080 190 364
Charges communes	105 839 000 000	106 778 104 243	939 104 243
Transferts et interventions (hors contribution)	<b>366 765 000 000</b>	<b>295 329 129 030</b>	<b>- 71 435 870 971</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1 002 374 000 000</b>	<b>1 004 651 770 657</b>	<b>2 277 770 656</b>

Source : CCDB, Rapport sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, Exercice 2013, tableau n° 3.



Tableau 3 : Dépassements de crédits de fonctionnement (exercice 2013) en franc CFA

Ministères et institutions	Prévisions	Exécution	Dépassements
Présidence de la République	5 659 959 317	5 694 141 816	34 182 499
Justice, Garde des sceaux et droits humains	11 050 298 121	11 355 981 578	305 683 457
Communication et relations avec le Parlement	6 465 504 538	6 555 854 449	90 349 911
Construction, urbanisme et habitat	1 487 758 326	1 548 548 267	60 789 941
Energie et hydraulique	112 477 758	113 806 411	1 328 653
Economie forestière et développement durable	3 487 545 562	3 813 425 003	325 879 441
Mines et géologie	993 918 068	1 052 350 469	58 432 401
Affaires foncières et domaine	174 474 512	186 162 880	70 120 769
Hydrocarbures	589 576 074	645 827 934	56 251 860
Postes et télécommunications	75 100 331	82 792 708	7 692 377
Economie, finances, plan, portefeuille public et intégration	28 384 652 884	28 955 892 405	571 239 521
Enseignement primaire, secondaire et alphabétisation	76 560 958 280	76 829 458 755	268 500 475
Enseignement supérieur	537 583 113	618 721 801	81 138 688
Culture et arts	1 349 712 175	1 417 461 753	67 749 578
Promotion de la femme	291 845 857	748 102 630	456 256 773
Jeunesse et éducation civique	701 663 719	895 742 694	194 078 975
Fonction publique et réforme de l'État	9 568 189 156	10 952 315 628	1 384 126 472
Travail et sécurité sociale	2 625 537 817	2 866 967 894	241 430 077
<b>TOTAL</b>	<b>150 116 755 608</b>	<b>154 333 555 075</b>	<b>4 216 799 467</b>

Source : CCDB, Rapport sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, Exercice 2014, p. 46, tableau n° 11.

**Tableau 4 : Dépassements de crédits de dépenses de transferts et d'intervention (exercice 2014) en franc CFA**

Ministère et institutions	Prévisions	Exécution	Dépassements
Parlement	34 710 000 000	35 414 400 000	704 400000
Conseil Economique et Social	2 010 000 000	2 680 015 850	670 015850
Défense nationale	9 470 794 000	12 755 851075	3 285 057 075
Cour des comptes et de discipline budgétaire	1 127 000 000	1 377 000 000	250 000000
Commission nationale de lutte contre la fraude	800 000 000	847 000 000	47 000 000
Affaires étrangères et Francophonie	1 349 000 000	1 765 973 760	416 973 760
Justice, Garde des sceaux et Droits humains	590 000 000	804 376 700	214 376 700
Communication, chargé des relations avec le Parlement	2 058 500 000	2 969 323 550	910 823 550
<b>TOTAL</b>	<b>52 115 294 000</b>	<b>58 613 940 935</b>	<b>6 498 646935</b>

Source : Rapport CCDB 2014, p. 49, tableau n° 14.

**Tableau 5 : Situation des dépassements de crédits de fonctionnement en 2015 (en milliards de francs CFA)**

Nature de la dépense	Prévisions	Exécution	Dépassements
Biens et services	222,186	249,376	27,190
Transferts et interventions	255,739	262,407	6,668

Source : CCDB, Rapport sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, Exercice 2015, p. 39 et 40.