M.E.S., Numéro 142, Vol. 2, septembre – octobre 2025
https://www.mesrids.org
Dépôt légal : MR 3.02103.57117
N°ISSN (en ligne) : 2790-3109
N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Revue Internationale des Dynamiques Sociales

Mouvements et Enjeux Sociaux

Kinshasa, septembre - octobre 2025

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, PAYS SANS BUDGET DE L'ÉTAT

par

De Gaulle MUKAMBA MPUMBUA

Apprenant en D.E.A en Sciences Économiques,
Université de Kinshasa

Hugues DIADIA KOY

Licencié en administration des affaires et sciences économiques,
Université Protestante au Congo

Résumé

Depuis plus de dix ans, la RDC ne produit plus de budget consolidé, en contradiction avec la Constitution et la loi sur les finances publiques. Cette discontinuité traduit une gouvernance fragmentée, marquée par l'opacité, la centralisation des ressources et l'absence de coordination interinstitutionnelle. L'analyse, fondée sur les théories de la gouvernance budgétaire, du fédéralisme fiscal et de l'État rentier, montre que la non-consolidation relève de choix politiques visant à maintenir une centralisation stratégique.

La comparaison avec le Sénégal, le Maroc, le Rwanda et l'Afrique du Sud révèle que la consolidation peut être institutionnalisée grâce à des plateformes numériques, des observatoires indépendants et des mécanismes de suivi-évaluation. Ces expériences mettent en évidence les effets négatifs de la discontinuité congolaise sur la transparence, la décentralisation et la redevabilité, tout en offrant des pistes de réforme pour renforcer la gouvernance financière et promouvoir une citoyenneté budgétaire active.

Mots-clés *: gouvernance budgétaire, consolidation, décentralisation, transparence, fédéralisme fiscal, redevabilité.*

Abstract

For more than ten years, the DRC has failed to produce a consolidated budget, in violation of the Constitution and the law on public finances. This discontinuity reflects fragmented governance, marked by opacity, centralization of resources, and a lack of interinstitutional coordination. Analysis based on theories of fiscal governance, fiscal federalism, and the rentier state shows that non-consolidation is a political choice aimed at maintaining strategic centralization.

Comparison with Senegal, Morocco, Rwanda, and South Africa reveals that consolidation can be institutionalized through digital platforms, independent observatories, and monitoring and evaluation mechanisms. These experiences underscore the adverse effects of Congolese discontinuity on transparency, decentralization, and accountability, while providing opportunities for reform to enhance financial governance and foster active fiscal citizenship.

Keywords *: fiscal governance, consolidation, decentralization, transparency, fiscal federalism, accountability.*

INTRODUCTION

L'accès à l'information budgétaire constitue une condition essentielle de ce que l'on peut qualifier de démocratie financière[42]. Comme le souligne Musgrave (1959) dans sa théorie des finances publiques, le budget n'est pas seulement un instrument comptable : il est un outil de régulation économique et un mécanisme de légitimation politique. En permettant aux citoyens de suivre les politiques publiques et d'exercer un contrôle sur leur exécution, la transparence budgétaire devient un pilier de la gouvernance démocratique.

En République démocratique du Congo (RDC), cette exigence se heurte à une confusion persistante entre les différents niveaux de budgets : celui du pouvoir central, ceux des gouvernements provinciaux et ceux des entités territoriales décentralisées (ETD). Cette confusion, déjà dénoncée par Gaston Jèze[43] (1922) lorsqu'il évoquait la nécessité de distinguer explicitement les compétences budgétaires pour éviter l'opacité, compromet aujourd'hui la redevabilité et la lisibilité des finances publiques congolaises.

La consolidation budgétaire constitue un instrument fondamental de gouvernance financière, garantissant la transparence, la cohérence et la traçabilité des flux publics. En République démocratique du Congo (RDC), la Constitution de 2006, révisée en 2011, ainsi que la loi n°11/01 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques imposent l'élaboration annuelle d'un budget consolidé de l'État. Pourtant, depuis l'exercice 2014, seule année ayant connu une tentative formelle de consolidation, cette exigence n'a plus été respectée. Les lois de finances postérieures se sont limitées au budget du pouvoir central, sans les provinces et les entités territoriales décentralisées (ETD). Cette discontinuité révèle un paradoxe institutionnel : un cadre juridique moderne existe, mais il demeure inopérant.

---

[42] Constitution de la République démocratique du Congo, art. 175.

[43] G. JEZE, *Cours de science des finances et de législation financière française*, Paris, 1922

Ce paradoxe soulève une série de questions scientifiques et citoyennes qui s'inscrivent dans trois cadres théoriques complémentaires. D'abord, la théorie de la gouvernance budgétaire interroge les effets de la non-consolidation sur la transparence, la redevabilité et la participation citoyenne. Ensuite, la théorie du fédéralisme fiscal éclaire les tensions entre niveaux de pouvoir, en mettant en évidence la fragmentation institutionnelle et l'absence de coordination intergouvernementale. Enfin, l'opposition entre État décentralisé et État hypercentralisé révèle la dimension politique de la non-consolidation : loin d'être un déficit technique superficiel, elle traduit une stratégie de concentration des ressources qui affaiblit la décentralisation proclamée par la Constitution.

Ainsi, la problématique centrale de cette recherche peut se formuler comme suit : Pourquoi la RDC échoue-t-elle à produire régulièrement un budget consolidé de l'État malgré un cadre normatif favorable ? Quels intérêts politiques et institutionnels expliquent cette discontinuité ? Quels effets produit-elle sur la gouvernance budgétaire, le fédéralisme fiscal et la décentralisation ? Quelles leçons peuvent être tirées des expériences comparatives africaines (Sénégal, Maroc, Rwanda, Afrique du Sud), où la consolidation budgétaire est institutionnalisée et soutenue par des mécanismes numériques et des observatoires indépendants ?

De ce qui précède, la consolidation budgétaire en RDC ne peut être réduite à une opération technique rudimentaire. Elle doit être analysée comme un enjeu institutionnel et politique, révélateur des tensions entre la légalité formelle et l'effectivité pratique, entre centralisation stratégique et décentralisation proclamée. L'étude de ce phénomène vise à contribuer au débat scientifique sur la gouvernance financière en Afrique et à proposer des pistes de réforme adaptées au contexte congolais.

1.1. Objectifs de l'étude

Cette étude vise à analyser les obstacles et perspectives de la consolidation budgétaire en RDC afin de renforcer la transparence et la gouvernance financière. Elle cherche à :

- clarifier les distinctions entre les différents niveaux budgétaires (État, pouvoir central, provinces, ETD) ;
- identifier les causes institutionnelles et politiques de l'absence de consolidation depuis 2014 ;
- évaluer ses impacts sur la gouvernance, la décentralisation et la participation citoyenne ;
- comparer l'expérience congolaise à des pratiques africaines réussies (Sénégal, Maroc, Rwanda, Afrique du Sud) ;
- proposer des mécanismes de réforme et de suivi-évaluation pour améliorer la discipline et la transparence budgétaire.

1.2. Hypothèse de recherche

Cette étude considère que l'absence de consolidation budgétaire en RDC résulte de dynamiques politiques et institutionnelles spécifiques. Elle traduit une volonté de centralisation stratégique des ressources propre à un État rentier, renforcée par la fragmentation institutionnelle et le déficit de coordination intergouvernementale depuis 2014.

Cette situation fragilise la transparence, la redevabilité et la participation citoyenne en occultant les flux financiers provinciaux et locaux. L'expérience comparée de pays africains (Sénégal, Maroc, Rwanda, Afrique du Sud) montre que l'adoption de mécanismes contraignants, plateformes numériques, observatoires budgétaires, sanctions, favorise la discipline et la régularité de la consolidation. En RDC, la création d'une cellule de coordination interinstitutionnelle et d'un observatoire indépendant apparaît comme une condition indispensable pour institutionnaliser durablement ce processus. L'article ouvre ainsi une réflexion critique sur les causes politiques et institutionnelles de la non-consolidation et ses implications pour la gouvernance, la décentralisation et la transparence budgétaire.

I. LES CONCEPTS-CLÉS

- **Gouvernance budgétaire** : elle désigne l'ensemble des règles, institutions et pratiques qui encadrent la gestion des finances publiques. Elle met l'accent sur la transparence, la discipline budgétaire, la redevabilité et la participation citoyenne. Selon Allen et Tommasi (2001), une bonne gouvernance budgétaire suppose non seulement des lois claires, mais aussi des mécanismes de contrôle parlementaire et citoyen, afin d'assurer que les ressources publiques soient utilisées conformément aux priorités collectives ;
- **Consolidation** en finances publiques : la consolidation budgétaire consiste à agréger les budgets des différents niveaux de gouvernement (pouvoir central, provinces, entités territoriales décentralisées) pour produire un document unique reflétant l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État. Elle

permet d'éviter les doubles comptabilisations, de renforcer la lisibilité des flux financiers et de disposer d'une vision macroéconomique cohérente. Dans le cas de la RDC, la loi n°11/01 de 2011 impose cette consolidation annuelle, mais elle n'a été réalisée qu'en 2014 ;

- **Décentralisation** : est un processus politique et administratif par lequel l'État transfère certaines compétences et ressources aux collectivités territoriales. En matière budgétaire, elle implique que les provinces et les ETD disposent de budgets propres, votés par leurs organes délibérants, tout en étant intégrés au budget consolidé de l'État. Comme le souligne Oates (1972), la décentralisation budgétaire favorise une meilleure allocation des ressources, car les autorités locales sont plus proches des besoins des citoyens ;
- **Transparence** budgétaire : renvoie à la disponibilité, l'accessibilité et la clarté des informations relatives aux finances publiques. Elle suppose que les citoyens, les parlementaires et les institutions de contrôle puissent consulter les budgets, les rapports d'exécution et les audits. La Banque mondiale (2004) insiste sur le fait que la transparence est un préalable à la redevabilité et à la lutte contre la corruption. Dans le cas de la RDC, l'absence de consolidation budgétaire réduit fortement la transparence, car elle empêche de connaître l'ensemble des flux financiers de l'État ;
- **Fédéralisme fiscal** : une théorie développée par Musgrave (1959) et Oates (1972), qui analyse la répartition des compétences fiscales et budgétaires entre différents niveaux de gouvernement. Il vise à assurer une allocation efficace des ressources, une redistribution équitable et une stabilisation macroéconomique. Dans les États décentralisés, le fédéralisme fiscal suppose une articulation précise entre le budget central et les budgets locaux, avec des mécanismes de transferts et de consolidation. L'absence de consolidation en RDC traduit une faiblesse de ce fédéralisme fiscal, malgré son inscription dans la Constitution ;
- La **redevabilité** est un concept central en sciences sociales et en gouvernance publique. Elle désigne l'obligation pour les détenteurs de pouvoir ou de responsabilité d'expliquer, de justifier et d'assumer les conséquences de leurs décisions et de leurs actions devant les citoyens, les institutions de contrôle ou les instances supérieures.

II. DES PRINCIPES BUDGÉTAIRES

Le budget de l'État repose sur les principes ci-après :

- **l'annualité :** L'exercice budgétaire s'étend sur une année civile, du 1er janvier au 31 décembre. Toutefois, les crédits y afférents découlent d'une budgétisation pluriannuelle, qui prévoit les recettes, les dépenses et le financement des opérations du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées sur un horizon de trois ans. Ce cadrage budgétaire pluriannuel inclut le cadre de dépenses à moyen terme.
- **l'unité :** Le pouvoir central, la province et l'entité territoriale décentralisée présentent, chacun en ce qui le concerne et dans un document unique, toutes les ressources et toutes les charges afférentes à une année. Le budget de l'entité territoriale décentralisée est intégré, tant en recettes qu'en dépenses, à celui de la province afin de constituer le budget provincial. Les budgets provinciaux sont consolidés avec le budget du pouvoir central afin de constituer le budget de l'État.
- **l'universalité :** le montant intégral des produits est enregistré sans contraction entre les recettes et les dépenses et, par conséquent, entre les dettes et les créances. L'ensemble des recettes couvre l'intégralité des dépenses, sans aucune affectation de leur produit à des dépenses particulières.
- **la légalité des recettes et des dépenses :** il ne peut être établi d'impôt que par la loi. Il ne peut être établi d'exemption ou d'allégation fiscale qu'en vertu de la loi. La loi fixe la nomenclature des autres recettes locales ainsi que les modalités de leur répartition.
- **la sincérité :** le budget du pouvoir central, de la province ou de l'entité territoriale décentralisée présente de manière sincère l'ensemble de ses ressources et de ses charges. La sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui en découlent. Tout projet de loi, d'édit, de décision, d'ordonnance ou de règlement ayant une incidence financière doit être accompagné d'une annexe précisant ses conséquences au titre du budget de l'année d'entrée en vigueur et de l'année suivante. Les comptes du pouvoir central, de la province ou de l'entité territoriale décentralisée doivent être réguliers, sincères et refléter une image fidèle de leur situation financière et patrimoine.

III. CADRE THÉORIQUE ET COMPARATIF

La question de la consolidation budgétaire en République démocratique du Congo ne peut être appréhendée uniquement sous l'angle technique. Elle s'inscrit dans une réflexion plus large sur la gouvernance financière, le fédéralisme fiscal et l'économie politique de l'État rentier.

La gouvernance budgétaire, d'abord, met en évidence l'importance des règles, des procédures et des incitations qui encadrent l'élaboration et le contrôle des finances publiques. Elle repose sur deux piliers essentiels : la transparence, qui suppose la publication régulière de données fiables et accessibles, et la redevabilité, qui implique l'obligation pour les gouvernants de rendre compte de leurs choix budgétaires devant les citoyens et les institutions de contrôle. Or, l'absence de consolidation budgétaire fragilise ces deux dimensions, en rendant opaques les flux financiers entre le pouvoir central, les provinces et les entités territoriales décentralisées, et en limitant la capacité des citoyens et du parlement à exercer un contrôle effectif.

Le fédéralisme fiscal constitue un second cadre d'analyse. Il s'intéresse à la répartition des compétences et des ressources entre les différents niveaux de gouvernement et souligne la nécessité d'une coordination interinstitutionnelle pour éviter les doubles comptabilisations, assurer la traçabilité des transferts et garantir l'équité territoriale. En RDC, la non-consolidation traduit une fragmentation institutionnelle : les provinces élaborent leurs édits budgétaires sans intégration au budget national, tandis que les ETD demeurent invisibles dans les statistiques publiques. Cette situation accentue les asymétries d'information et réduit l'efficience des dépenses publiques, en particulier dans les secteurs sociaux et les infrastructures.

Enfin, l'économie politique de l'État rentier éclaire les logiques de centralisation et d'opacité budgétaire. Dans un contexte où les rentes minières, douanières et externes constituent des leviers de pouvoir, le gouvernement central peut privilégier la captation et la redistribution discrétionnaire des ressources plutôt que la transparence. La non-consolidation budgétaire apparaît alors comme un choix politique, permettant au pouvoir central de maintenir la dépendance des provinces et de contrôler les flux financiers, au détriment de la décentralisation inscrite dans la Constitution.

Cette lecture théorique gagne en profondeur lorsqu'elle est mise en perspective avec les expériences comparatives africaines.

Le Sénégal, par exemple, a développé des plateformes numériques interconnectées pour agréger les budgets locaux et nationaux.

Le Maroc a institué un observatoire budgétaire indépendant chargé de suivre la transparence et la discipline financière.

Le Rwanda s'est doté de systèmes intégrés de gestion des finances publiques (IFMIS) qui automatisent la consolidation, tandis que l'Afrique du Sud pratique un fédéralisme fiscal consolidé, avec des rapports budgétaires agrégés publiés régulièrement.

Ces expériences montrent que la consolidation budgétaire peut être institutionnalisée grâce à des mécanismes contraignants, des outils numériques et une volonté politique affirmée. Elles offrent des pistes de réforme pour la RDC, qui pourrait s'inspirer de ces modèles afin de renforcer sa gouvernance financière et de promouvoir une citoyenneté budgétaire active.

IV. MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

4.1. Sources de données

La recherche combine des données secondaires et des données primaires. Les premières proviennent des lois de finances, rapports budgétaires officiels, textes juridiques relatifs aux finances publiques, ainsi que des statistiques du Ministère du Budget et de la Cour des comptes, permettant de retracer l'évolution normative et d'évaluer l'écart entre prescriptions légales et pratiques effectives. Les secondes reposent sur des entretiens semi-directifs menés auprès de députés nationaux et provinciaux, de cadres supérieurs du Budget et des Finances, de responsables ainsi que d'experts indépendants, afin de recueillir des perceptions et expériences directes sur la consolidation budgétaire.

4.2. Échantillon des enquêtés

L'étude repose sur un échantillon raisonné de vingt enquêtés directement impliqués dans le processus budgétaire : députés nationaux et provinciaux, hauts cadres du Ministère du Budget et des Finances, responsables provinciaux et experts indépendants. Ce choix permet de croiser les perspectives politiques et techniques, du pouvoir central aux provinces. Il offre ainsi une lecture intégrée des blocages institutionnels et des enjeux de gouvernance liés à la consolidation budgétaire.

4.3. Mode d'analyse

L'étude combine une analyse qualitative des entretiens, une vérification documentaire de la conformité aux prescriptions légales et une exploitation descriptive des statistiques budgétaires. Cette triangulation met en évidence les écarts entre normes et pratiques, ainsi que la répartition réelle des recettes et dépenses entre le pouvoir central et les provinces.

4.4. Fiabilité des données et limites méthodologiques

La fiabilité des résultats repose sur la diversité des sources et la validation croisée des informations : les documents officiels offrent une base institutionnelle solide, tandis que les entretiens révèlent les logiques politiques et pratiques invisibles dans les textes normatifs. La triangulation entre données primaires et secondaires réduit les biais et renforce la robustesse des conclusions.

Toutefois, la rareté des expériences de consolidation en RDC (limitée à 2014) et l'absence de rapports budgétaires systématiques des provinces et ETD imposent le recours à la comparaison internationale pour enrichir l'analyse.

4.5. Justification de la méthodologie

La recherche combine analyse documentaire et entretiens semi-directifs pour saisir à la fois la dimension normative et la réalité pratique de la consolidation budgétaire en RDC. Les données secondaires (lois de finances, rapports budgétaires, textes juridiques) assurent une base institutionnelle solide, tandis que les données primaires proviennent d'un échantillon raisonné d'acteurs clés.

L'analyse repose sur une triangulation confrontant discours, documents et statistiques, afin de réduire les biais et mettre en évidence les écarts entre normes et pratiques. Ce choix se justifie par la rareté des expériences de consolidation et la nécessité d'articuler rigueur normative et compréhension empirique.

V. ANALYSE ET DISCUSSIONS DES RÉSULTATS

5.1. Analyse

Pour réussir cette étude, nous avons procédé à une collecte systématique des données via les documents et rapports officiels relatifs à l'élaboration du budget de l'État, complétée par des entretiens. L'ensemble de ces sources converge vers un constat majeur : seule l'année 2014 a connu l'élaboration et le vote d'un budget consolidé de l'État, matérialisé par une loi spécifique.

Considérée à l'époque comme une innovation, cette loi s'appuyait sur les dispositions constitutionnelles. L'article 171 de la Constitution distingue les finances du pouvoir central de celles des provinces, tandis que l'article 175 prévoit leur unification dans un budget annuel unique des recettes et des dépenses de l'État.

En application de cette exigence, la loi relative aux finances publiques introduit la notion de consolidation budgétaire, à réaliser chaque année, pour des raisons statistiques et informatives, après le vote et la promulgation de la loi de finances initiale (articles 223 et 224).

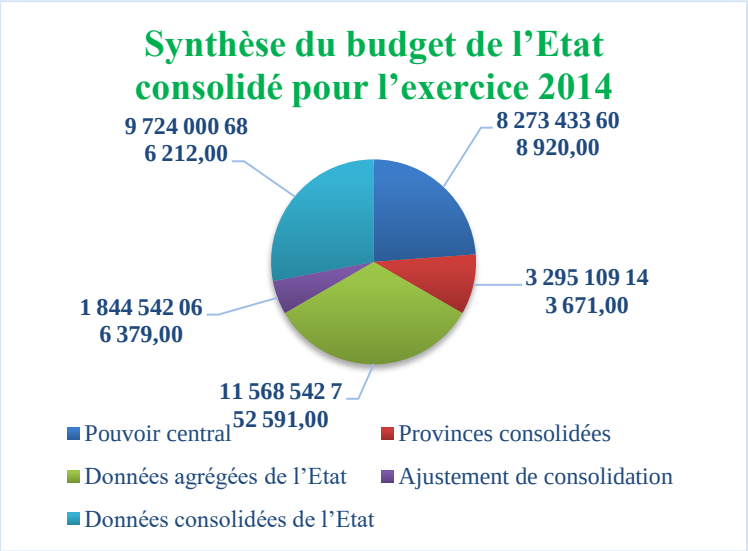
La loi de 2014 intégrait ainsi les prévisions budgétaires des entités territoriales décentralisées (ETD) aux édits des onze provinces, puis consolidait ces édits avec la loi de finances nationale. Elle constituait une première dans la pratique budgétaire congolaise.

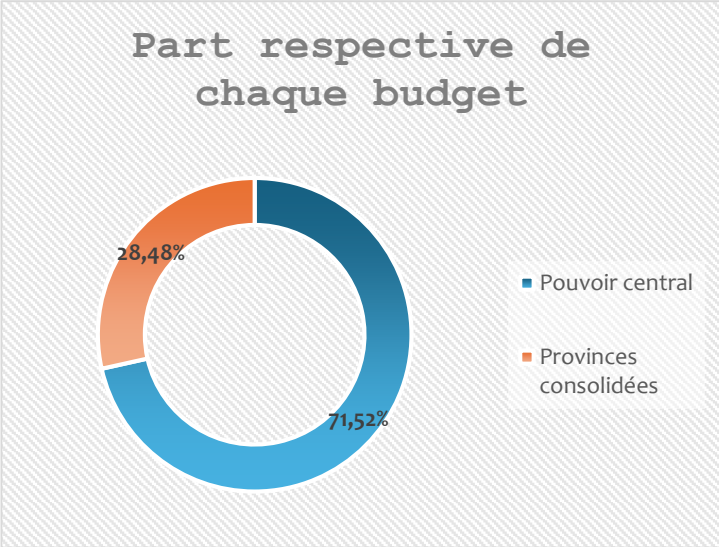
Les statistiques globales issues de cette opération indiquaient un volume brut des budgets provinciaux de 3 295,1 milliards de FC en recettes et en dépenses. Ce montant comprend notamment : 1 795,0 milliards de FC de recettes à caractère national, 260,8 milliards de FC de recettes d'intérêt commun, 408,2 milliards de FC de recettes spécifiques aux provinces, 87,3 milliards de FC de recettes propres aux ETD, 362,5 milliards de FC de recettes exceptionnelles, 0,5 milliard de FC de recettes en capital, 354,0 milliards de FC de recettes extérieures et 26,6 milliards de FC provenant des budgets annexes.

Au terme de la consolidation, le budget global de l'État s'élevait à 9 724 milliards de FC, dont 8 273,4 milliards pour le pouvoir central et 3 295,1 milliards pour l'ensemble des provinces. Après ajustement des recettes à caractère national et des subventions aux services déconcentrés (1 844,5 milliards de FC), la part du pouvoir central représentait 71,52 % du budget consolidé, contre 28,48 % pour les provinces.

Tableau synthèse du budget de l'Etat consolidé pour l'exercice 2014

Budget		Pouvoir central	Provinces consolidées	Données agrégées de l'Etat	Ajustement de consolidation	Données consolidées de l'Etat
A	**RECETTES**	**8 273 433 608 920**	**3 295 109 143 671**	**11 568 542 752 591**	**1 844 542 066 379**	**9 724 000 686 212**
I	BUDGET GÉNÉRAL	7 449 004 345 920	3 628 550 592 123	10 717 554 938 043	1 884 542 066 379	8 873 012 871 664
ANNEXE	BUDGET ANNEXE	516 429 915 000	26 558 551 548	542 988 466 548	-	542 988 466 548
III	COMPTES SPÉCIAUX	307 999 348 000	-	307 999 348 000	-	307 999 348 000
B	**DÉPENSES**	**8 273 433 608 920**	**3 295 109 143 671**	**11 568 542 752 591**	**1 844 542 066 379**	**9 724 000 686 212**
I	BUDGET GÉNÉRAL	7 449 004 345 920	3 628 550 592 123	10 717 554 938 043	1 884 542 066 379	8 873 012 871 664
II	BUDGET ANNEXE	516 429 915 000	26 558 551 548	542 988 466 548	-	542 988 466 548
III	COMPTES SPÉCIAUX	307 999 348 000	-	307 999 348 000	-	307 999 348 000
C	**SOLDE BUDGÉTAIRE**	**0**	**-**	**0**	**-**	**0**





5.2. Discussion des résultats

L'analyse des données budgétaires confirme que l'année 2014 demeure la seule tentative formelle de consolidation en République démocratique du Congo. Depuis lors, les lois de finances se sont limitées au budget du pouvoir central, sans systématiquement les provinces et les entités territoriales décentralisées (ETD). Ce constat met en lumière un paradoxe institutionnel : malgré l'existence d'un cadre juridique moderne, fondé sur la Constitution et la loi relative aux finances publiques, l'exigence de consolidation budgétaire n'a pas été respectée. Autrement dit, la norme existe, mais sa mise en œuvre reste inopérante.

Cette situation trouve son explication dans une combinaison de facteurs institutionnels, politiques et sociaux. Sur le plan institutionnel, l'absence de mécanismes de coordination intergouvernementale et la faiblesse des dispositifs de suivi-évaluation empêchent l'intégration des budgets provinciaux et locaux dans le cadre national. Sur le plan politique, la non-consolidation traduit une stratégie de centralisation des ressources par le pouvoir central, qui conserve ainsi une marge discrétionnaire dans la redistribution des rentes minières et douanières. Cette logique rentière affaiblit la décentralisation proclamée par la Constitution et renforce la dépendance des provinces.

Mais au-delà de ces dimensions institutionnelles et politiques, les implications sociales et locales sont tout aussi profondes : l'absence de consolidation prive les citoyens d'une information budgétaire complète et transparente, limitant leur capacité à participer au contrôle démocratique et à exiger des services publics adaptés à leurs besoins. Les collectivités locales, marginalisées et invisibles au niveau national, voient leur autonomie financière réduite et leur capacité de planification entravée. Cette invisibilité budgétaire accentue les inégalités territoriales et alimente la défiance des populations envers un État perçu comme distant et peu attentif aux réalités locales.

Ainsi, ce constat ne se limite pas à une anomalie technique mineure. Il révèle une tension structurelle entre un cadre normatif qui proclame la décentralisation et une pratique politique qui maintient l'hypercentralisation. Il met en évidence les difficultés de gouvernance locale, la fragilité du fédéralisme fiscal et l'incapacité de l'État à instaurer une véritable citoyenneté budgétaire.

Du point de vue de la gouvernance budgétaire, l'absence de consolidation fragilise les fondements mêmes de celle-ci. En l'absence de rapports consolidés, les flux financiers entre le pouvoir central, les provinces et les entités territoriales décentralisées demeurent opaques. Les citoyens, le parlement et les institutions de contrôle ne disposent pas d'une vision claire et exhaustive des finances publiques. Cette opacité réduit la capacité de suivi et de contrôle démocratique et affaiblit la légitimité des choix budgétaires. En ce sens, la fonction politique du budget, telle que l'avait soulignée Musgrave (1959), perd de sa substance : le budget cesse d'être un instrument de régulation et de légitimation, pour devenir un outil de gestion discrétionnaire.

Ce déficit d'information affaiblit la participation citoyenne et la légitimité démocratique. En effet, la transparence budgétaire est une condition essentielle de la citoyenneté budgétaire : sans accès à des données consolidées, les citoyens ne peuvent ni comprendre l'affectation des ressources, ni évaluer l'efficacité des politiques publiques, ni demander des comptes aux gouvernants. La démocratie financière se trouve ainsi réduite à une façade, où les décisions budgétaires sont prises de manière centralisée et opaque, sans véritable contrôle social.

Sur le plan social, cette invisibilité budgétaire se traduit par une incapacité des communautés locales à suivre l'affectation des ressources et à exiger des services publics de qualité. Les populations ignorent combien de ressources sont réellement transférées à leurs provinces ou à leurs entités territoriales décentralisées, ni comment elles sont utilisées. Cette opacité alimente la méfiance envers l'État et nourrit un sentiment d'exclusion, car les citoyens perçoivent que leurs besoins ne sont pas considérés. Les politiques publiques perdent ainsi en efficacité, car elles ne répondent pas aux réalités locales : infrastructures scolaires et sanitaires insuffisantes, routes non entretenues, services sociaux défaillants.

En outre, l'absence de consolidation budgétaire accentue les inégalités territoriales. Les provinces riches en ressources naturelles ou bénéficiant de rentes spécifiques disposent de moyens plus considérables, tandis que les autres restent dépendantes de transferts opaques et irréguliers du pouvoir central. Cette disparité renforce les déséquilibres régionaux et fragilise la cohésion nationale.

Enfin, sur le plan institutionnel, l'opacité budgétaire affaiblit la capacité des autorités locales à planifier et à mettre en œuvre des politiques cohérentes. Privées de reconnaissance budgétaire nationale, les provinces et les ETD ne peuvent pas inscrire leurs priorités dans une stratégie globale de développement. Elles se trouvent réduites à une gestion de survie, dépendante des arbitrages du pouvoir central. Cette situation limite leur crédibilité auprès des citoyens et accentue les difficultés de gouvernance locale.

La recherche révèle également une contradiction entre le cadre constitutionnel, qui proclame la décentralisation, et la pratique budgétaire, marquée par une centralisation accrue. Les provinces élaborent leurs édits budgétaires sans intégration au budget national, tandis que les ETD restent invisibles dans les statistiques publiques. Cette fragmentation institutionnelle accentue les asymétries d'information et réduit l'efficience des dépenses publiques, notamment dans les secteurs sociaux et les infrastructures. Le fédéralisme fiscal, censé garantir l'équité territoriale et la traçabilité des transferts, demeure largement théorique. La non-consolidation budgétaire traduit ainsi une décentralisation inachevée, où les responsabilités sont proclamées mais rarement accompagnées de mécanismes de coordination et de suivi.

Les effets sur la décentralisation sont majeurs. En l'absence de consolidation, les provinces et les ETD ne disposent pas d'une reconnaissance budgétaire nationale, ce qui limite leur autonomie financière. Elles ne peuvent pas inscrire leurs priorités dans une stratégie globale de développement, ni planifier des politiques locales cohérentes. La décentralisation, pourtant consacrée par la Constitution, demeure une promesse non réalisée : les collectivités locales restent dépendantes de transferts irréguliers, opaques et souvent insuffisants du pouvoir central. Cette dépendance réduit leur marge de manœuvre et les enferme dans une logique de survie institutionnelle.

Cette fragmentation budgétaire fragilise la gouvernance locale. Les autorités provinciales et territoriales manquent de moyens pour répondre aux attentes sociales, investir dans les infrastructures de base ou améliorer les services publics. Leur crédibilité auprès des citoyens est affaiblie, car elles apparaissent incapables de traduire les ressources disponibles en actions concrètes. L'absence de consolidation accentue ainsi les difficultés de gouvernance locale, en limitant la capacité des provinces et des ETD à exercer pleinement leurs compétences.

La non-consolidation budgétaire accentue les inégalités territoriales. Les provinces disposant de ressources propres ou de rentes spécifiques bénéficient d'un avantage relatif, tandis que les autres restent dépendantes des transferts du pouvoir central. Cette disparité crée des déséquilibres régionaux et fragilise la cohésion nationale. La promesse d'un fédéralisme fiscal équilibré, garantissant une redistribution équitable des ressources, est ainsi compromise.

Par ailleurs, l'opposition entre **État décentralisé et État hypercentralisé** révèle la dimension politique de la non-consolidation. Au-delà des aspects institutionnels, les résultats mettent en lumière une dimension politique centrale. Dans un contexte où les rentes minières, douanières et externes constituent des leviers de pouvoir, le gouvernement central privilégie la captation et la redistribution discrétionnaire des ressources. La non-consolidation budgétaire apparaît alors comme un choix stratégique, permettant de maintenir la dépendance des provinces et de contrôler les flux financiers. Cette logique confirme l'analyse de l'économie politique de l'État rentier : la transparence budgétaire est perçue comme une menace pour centraliser le pouvoir, et l'opacité devient un instrument de gouvernance.

L'examen des expériences africaines confirme que la consolidation budgétaire peut être institutionnalisée lorsque la volonté politique s'accompagne de dispositifs contraignants et de mécanismes techniques adaptés.

Au Sénégal, la mise en place de plateformes numériques de gestion budgétaire permet une intégration systématique des données financières des collectivités locales dans le budget national. Cette innovation technologique garantit une traçabilité accrue des flux financiers et facilite le contrôle citoyen.

Au Maroc, la consolidation budgétaire est soutenue par des observatoires indépendants qui assurent un suivi permanent de la discipline budgétaire. Ces institutions jouent un rôle de médiation entre l'État et les citoyens, en publiant régulièrement des rapports accessibles qui renforcent la transparence et la confiance publique.

Le Rwanda, quant à lui, illustre l'importance d'un cadre institutionnel fort. La consolidation budgétaire y est adossée à des mécanismes de suivi-évaluation rigoureux, qui conditionnent l'allocation des ressources à la performance des entités locales. Ce système incitatif favorise une meilleure efficacité des politiques publiques et encourage les collectivités à améliorer leur gouvernance.

Enfin, en Afrique du Sud, la pratique budgétaire repose sur une articulation limpide entre les différents niveaux de gouvernement. Les provinces et les municipalités sont intégrées dans un cadre national consolidé, ce qui permet une redistribution plus équitable des ressources et une planification cohérente des politiques publiques.

L'écart avec la RDC montre que l'absence de consolidation budgétaire n'est pas une fatalité technique, mais le résultat d'un choix politique de centralisation des ressources par le pouvoir central. À l'inverse, les expériences africaines révèlent que la transparence budgétaire, soutenue par des outils numériques et des observatoires indépendants, favorise une meilleure allocation des ressources, renforce le contrôle

démocratique et devient un instrument de cohésion sociale. Cela se traduit par une réduction des inégalités territoriales et par une amélioration de la qualité des services publics.

La création d'une cellule de coordination interinstitutionnelle et d'un observatoire budgétaire indépendant constitue une condition essentielle pour institutionnaliser la consolidation budgétaire en RDC. Ce dispositif renforcerait la cohérence du système national, assurerait un contrôle externe impartial et réduirait les asymétries d'information. En rompant avec la centralisation stratégique, il garantirait le respect des principes constitutionnels de décentralisation financière et accroîtrait la légitimité démocratique. Sur le plan social, il offrirait aux citoyens une information transparente, restaurerait la confiance envers l'État et favoriserait une citoyenneté budgétaire active. Sur le plan local, il donnerait aux provinces et aux ETD une autonomie accrue pour planifier des politiques cohérentes, améliorer les services publics et réduire les inégalités territoriales.

CONCLUSION

La consolidation budgétaire apparaît dès lors comme un instrument fondamental de gouvernance financière, garantissant la transparence, la cohérence et la traçabilité des flux publics. La Constitution de 2006, révisée en 2011, ainsi que la loi relative aux finances publiques de juillet 2011 imposent l'élaboration annuelle d'un budget consolidé de l'État.

Pourtant, depuis l'exercice 2014, seule année ayant connu une tentative formelle de consolidation, cette exigence n'a plus été respectée. Les lois de finances postérieures se sont limitées au budget du pouvoir central, excluant les provinces et les ETD. Ce paradoxe institutionnel révèle une tension entre un cadre juridique moderne et une pratique budgétaire inopérante, soulevant des questions scientifiques et citoyennes sur les raisons de cet échec et ses implications pour la gouvernance.

Cette analyse s'inscrit dans trois cadres théoriques complémentaires. La gouvernance budgétaire met en évidence l'importance des règles, des procédures et des incitations qui encadrent l'élaboration et le contrôle des finances publiques. Elle repose sur deux piliers essentiels : la transparence, qui suppose la publication régulière de données fiables et accessibles, et la redevabilité, qui implique l'obligation pour les gouvernants de rendre compte de leurs choix budgétaires devant les citoyens et les institutions de contrôle. Or, l'absence de consolidation fragilise ces deux dimensions, en rendant opaques les flux financiers et en limitant la capacité de contrôle démocratique.

Le fédéralisme fiscal constitue un second cadre d'analyse. Il s'intéresse à la répartition des compétences et des ressources entre les différents niveaux de gouvernement et souligne la nécessité d'une coordination interinstitutionnelle pour éviter les doubles comptabilisations, assurer la traçabilité des transferts et garantir l'équité territoriale. En RDC, la non-consolidation traduit une fragmentation institutionnelle : les provinces élaborent leurs édits budgétaires sans intégration au budget national, tandis que les ETD demeurent invisibles dans les statistiques publiques.

L'économie politique de l'État rentier, quant à elle, éclaire les logiques de centralisation et d'opacité budgétaire. Dans un contexte où les rentes minières, douanières et externes constituent des leviers de pouvoir, le gouvernement central privilégie la captation et la redistribution discrétionnaire des ressources plutôt que la transparence. La non-consolidation budgétaire apparaît alors comme un choix politique, permettant au pouvoir central de maintenir la dépendance des provinces et de contrôler les flux financiers, au détriment de la décentralisation inscrite dans la Constitution.

Les résultats de la recherche confirment cette hypothèse. L'absence de consolidation budgétaire en RDC résulte de dynamiques politiques et institutionnelles spécifiques. Elle traduit une volonté de centralisation stratégique des ressources, renforcée par la fragmentation institutionnelle et le déficit de coordination intergouvernementale. Cette situation fragilise la transparence, la redevabilité et la participation citoyenne en occultant les flux financiers provinciaux et locaux. Elle révèle une contradiction entre la légalité formelle et l'effectivité pratique, entre une décentralisation proclamée et une centralisation maintenue.

L'analyse montre également que la non-consolidation accentue les asymétries d'information et réduit l'efficience des dépenses publiques, en particulier dans les secteurs sociaux et les infrastructures. Elle confirme que la gouvernance budgétaire en RDC est indissociable de l'économie politique de l'État rentier, où l'opacité budgétaire devient un instrument de contrôle politique.

La mise en perspective avec les expériences africaines apporte un éclairage précieux. Le Sénégal a développé des plateformes numériques interconnectées pour agréger les budgets locaux et nationaux, garantissant une traçabilité en temps réel. Le Maroc a institué un observatoire budgétaire indépendant chargé de suivre la discipline et la transparence. Le Rwanda s'est doté de systèmes intégrés de gestion des

finances publiques (IFMIS) qui automatisent la consolidation, tandis que l'Afrique du Sud pratique un fédéralisme fiscal consolidé, avec des rapports agrégés publiés régulièrement.

Ces expériences montrent que la consolidation budgétaire peut être institutionnalisée grâce à des mécanismes contraignants, des outils numériques et une volonté politique affirmée. Elles offrent des pistes de réforme pour la RDC, qui pourrait s'inspirer de ces modèles afin de renforcer sa gouvernance financière et de promouvoir une citoyenneté budgétaire active.

En conclusion, la consolidation budgétaire en RDC ne doit plus être perçue comme une exigence technique secondaire, mais comme un enjeu institutionnel et politique majeur. Elle constitue une condition indispensable pour renforcer la transparence, garantir l'équité territoriale et consolider la décentralisation.

Pour avancer dans cette direction, plusieurs recommandations stratégiques s'imposent : i) institutionnaliser une cellule de coordination intergouvernementale ; ii) mettre en place un observatoire indépendant de la transparence budgétaire ; iii) adopter des outils numériques intégrés ; iv) renforcer la discipline budgétaire par des mécanismes contraignants et v) promouvoir une citoyenneté budgétaire active.

La réussite de ces réformes dépendra avant tout d'une volonté politique affirmée, capable de transformer un cadre normatif moderne en pratiques effectives. En s'inspirant des expériences africaines réussies, la RDC peut ainsi passer d'une logique de centralisation rentière à une gouvernance budgétaire inclusive et responsable, ouvrant la voie à une démocratie financière plus solide et à une décentralisation réellement opérationnelle.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Allen, Richard, et Daniel Tommasi. Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries. Paris: OECD, 2001.
- Andrews, Matt, Lant Pritchett, et al. Michael Woolcock. Building State Capability: Evidence, Analysis, Action. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Banque Africaine de Développement. Perspectives de la gouvernance financière en Afrique. Abidjan : BAD, 2018.
- Bayart, Jean-François. L'État en Afrique : la politique du ventre. Paris : Fayard, 1999.
- Beblawi, Hazem, et Giacomo Luciani, eds. The Rentier State. London : Croom Helm, 1987.
- Bird, Richard M., et François Vaillancourt. Perspectives on Fiscal Federalism. Washington, DC : World Bank, 2006.
- Falleti, Tulia G. "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective." American Political Science Review 99, no. 3 (2005) : 327–346.
- International Monetary Fund. Fiscal Transparency Handbook. Washington, DC: IMF, 2019.
- Lienert, Ian. "Modernizing Budget Systems in Sub-Saharan Africa." IMF Working Paper, WP/09/97, 2009.
- Ndirangu, Lucy, et Rose Wanjiru. "Fiscal Decentralization and Public Sector Accountability in Kenya and Rwanda." African Journal of Economic Policy 25, no. 2 (2018) : 45–67.
- North, Douglass C., John Joseph Wallis, et Barry R. Weingast. Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Oates, Wallace E. "An Essay on Fiscal Federalism." Journal of Economic Literature 37, no. 3 (1999) : 1120–1149.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. Paris : OECD, 2014.
- Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy* (New York: McGraw-Hill, 1959).
- Schick, Allen. A Contemporary Approach to Public Expenditure Management. Washington, DC : World Bank Institute, 1998.
- Smoke, Paul. "Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform." Public Administration and Development, 35, no. 2 (2015) : 97–112.
- Vigninou Gammadigbe, Ismaël, Issifou, Daouda Sembene, et Sampawende J.-A. Tapsoba. "Convergence budgétaire en Afrique : Quel rôle pour les communautés économiques régionales ?" Économie et Développement 323 (2017) : 45–68.

- World Bank. Rwanda Public Financial Management Reform Strategy. Washington, DC : World Bank, 2017.
- Constitution de la RDC.
- Loi des finances n°14/002 du 31 décembre 2014 pour l'exercice 2014
- Loi des finances n°14/027 du 31 décembre 2014 pour l'exercice 2015
- Loi des finances n°15/021 du 31 décembre 2015 pour l'exercice 2016
- Loi des finances n°2017-05 du 23 juin 2017 pour l'exercice 2017
- Loi des finances n°17/014 du 24 décembre 2017 pour l'exercice 2018
- Loi des finances n°18/025 du 13 décembre 2018 pour l'exercice 2019
- Loi des finances n°19/005 du 13 décembre 2019 pour l'exercice 2020
- Loi des finances n°20/020 du 28 décembre 2020 pour l'exercice 2021
- Loi des finances n°21/029 du 31 décembre 2021 pour l'exercice 2022
- Loi des finances n°22/071 du 28 décembre 2022 pour l'exercice 2023
- Loi des finances n°23/056 du 10 décembre 2023 pour l'exercice 2024
- Loi n°11/01 du 13 juillet 2011.
- Ministère du Budget, Cadre de dépenses à moyen terme, 2022.
- Ministère du Budget, Rapport sur la consolidation budgétaire, 2014–2024.
- Ministère du Budget, Tableau de synthèse budgétaire consolidé, 2014.