

DU CONTROLE ADMINISTRATIF DES FINANCES PUBLIQUES PAR L'INSPECTION GENERALE DES FINANCES (IGF)

MUKALALIRYA KAMBALE,

Enseignant à la Haute Ecole de Commerce de Kinshasa

Me. RAMAZANI Bin MAKANGILA Gorbatchev,

Assistant 2 à la Haute Ecole de Commerce de Kinshasa

Résumé

L'Inspection Générale des Finances (IGF), dans le cadre de ses missions, contrôle le fonctionnement des services, procède à des enquêtes, constate des manquements afin que les fautifs soient sanctionnés conformément au régime juridique et disciplinaire. En effet, la mission de contrôle de l'Inspection Générale des Finances se clôture par l'établissement d'un rapport adressé à l'autorité compétente qui l'a ordonnée.

Mots-clés : Contrôle administratif, finance publique, Inspection Générale des Finances.

ABSTRACT

The body in charge of the inspection monitors the functioning of the services, conducts investigations, notes shortcomings so that the offenders are sanctioned in accordance with the legal and disciplinary regime. Indeed, the inspection mission ends with the establishment of a report addressed to the competent authority that ordered it.

Keywords : Administrative control, public finance, General Financial Inspection.

INTRODUCTION

« Où trouver l'argent pour couvrir les divers besoins ? ». Telle est l'une des préoccupations importantes au centre de la finance. Face aux divers besoins, toute personne, ou mieux tout le monde, se pose cette question : un responsable de famille face aux besoins de sa famille, tout financier face aux besoins de l'entité ou organisation dont les responsabilités lui incombent... Il peut s'agir d'une entreprise, d'une association, d'un Etat, d'une province, un territoire ou toute autre collectivité publique...

Face à ses besoins, exprimés annuellement à travers le budget, l'Etat recherche et trouve l'argent auprès de la population, essentiellement au

moyen de la fiscalité. En République Démocratique du Congo, la loi 69-009 du 10 février 1969 portant contributions cédulaires sur les revenus, telle que modifiée et complétée à ce jour, organise cette fiscalité ; et la loi 2003/004 du 13 mars 2003 portant réforme des procédures fiscales en fixe les procédures.

Une fois l'argent trouvé, il se pose le problème de son affectation : « comment utiliser rationnellement l'argent ? ». Aussi primordiale que la première, cette question se réfère aux règles de bonne gouvernance. Au niveau de l'Etat en République Démocratique du Congo, la loi 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, appelée communément « la LOFIP », s'y étend largement. Cette loi prévoit et met en place entre autres différents contrôles qui visent à garantir le respect des règles de bonne gestion en matière des finances publiques.

De prime abord, le contrôle des finances publiques est indispensable pour l'administration publique, car la gestion des ressources publiques est une question de confiance.

En effet, la responsabilité de gérer les ressources publiques aux fins prévues est confiée à une entité ou à une personne qui agit au nom des citoyens. En ce sens, le contrôle des finances publiques renforce la confiance des utilisateurs présumés, car il permet de fournir des informations, ainsi que des évaluations indépendantes et objectives concernant les écarts par rapport aux normes acceptées ou aux principes de bonne gouvernance.¹

A cet effet, les finances publiques seraient « l'étude des finances des personnes morales de droit public (Etat, Collectivités territoriales, établissements publics.) »² Les finances publiques, sont une notion abondamment définie. En ce sens, du point de vue juridique, les finances publiques sont couramment définies comme l'étude de ressources, des charges et des comptes des collectivités publiques, c'est-à-dire principalement de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes publics de sécurité sociale, de ceux dépendant étroitement de l'Etat.³

1 N. MEDE, *Finances publiques*, Espace VEMOA/Harmattan, Paris, 2016, p.323.

2 E. ARKWRIGHT, et al., *Les finances publiques et réforme budgétaire*, La Documentation française, Paris, 2009, p.7.

3 E. ARKWRIGHT, et al., *Les finances publiques et réforme budgétaire*, La Documentation française, Paris, 2009, p.7.

En deux points principaux, cet article vise à présenter les différents types de contrôle administratif des finances publiques congolaises, en mettant en exergue en tant que tel le rôle que joue l'Inspection Générale des Finances pour l'accomplissement de sa mission légale.

1. Le Contrôle administratif des finances publiques

Le contrôle administratif des finances publiques est, par définition, la surveillance approfondie du budget, de la part de différents services et corps administratifs de contrôle dont la caractéristique première est de relever, tous, des ministères ayant en charge les finances et le budget.⁴ Toutefois, en RDC, l'Inspection Générale des Finances a cessé de dépendre du ministère ayant les finances dans ses attributions ; elle est placée depuis quelques années sous l'autorité directe du Président de la République.⁵

La loi n°11/011 du 13 Juillet 2011 relative aux finances publiques définit le contrôle administratif sur ses services.⁶ Ils sont exercés à l'intérieur de l'administration elle-même, par des fonctionnaires.

Il y a utilement lieu de préciser que, les contrôles administratifs sont presque toujours des contrôles *a priori* ou en cours d'exécution.⁷ Ils s'exercent plus souvent sur les dépenses que sur les recettes, à cause de l'imminence des dangers de dilapidation qui y sont plus grands. Ils ont pour principal avantage la proximité qu'ont les agents avec les faits contrôlés, ceci rendant le contrôle efficace car le mal peut être détecté et évité avant qu'il ne se produise.

En examinant de plus près cette question, la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques telle que modifiée à ce jour distingue quatre types de contrôle administratif, à savoir le contrôle exercé par le contrôleur budgétaire, le contrôle exercé par l'ordonnateur, le contrôle exercé par le comptable public et le contrôle exercé par l'Inspection Générale des Finances.

1.1. Le Contrôle du Contrôleur Budgétaire

En nous basant sur cette compréhension, le contrôle administratif *a priori* des opérations budgétaires de dépenses du pouvoir central est assuré par

4 M. BOUVIER et alii, *Finances publiques*, 13^{ème} édition, LGDJ, Paris, 2014, p. 482.

5 Le rattachement d'un Service d'audit interne à la plus haute autorité d'une organisation renforce son efficacité.

6 Art. 111 de la loi n°11/011 du 13 Juillet 2011 relative aux finances publiques.

7 F. MORDACQ, *Le contrôle, dans les finances publiques*, PUF, Paris, 2012, p.123.

le contrôleur budgétaire. Tous les actes portant engagement, liquidation et ordonnancement sont soumis à son visa préalable, notamment les contrats, arrêts, mesures ou décisions émanant d'un responsable d'institution, d'un ministre, d'un responsable de service déconcentré ou d'un fonctionnaire habilité de l'administration.⁸

Toujours dans cette optique, l'article 113 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques (la LOFIP) dispose que le contrôleur budgétaire obtient communication de toutes les pièces propres à justifier les engagements et les liquidations de dépenses et à éclairer sa décision.

Si les actes du gestionnaire lui paraissent entachés d'irrégularités au regard des dispositions qui précèdent, le contrôleur refuse le visa. Pour ce faire, il ne peut en aucun cas être sanctionné.

En cas de désaccord persistant avec le gestionnaire auprès duquel il est rattaché, le contrôleur budgétaire en réfère, selon le cas, au ministre ayant le budget dans ses attributions au niveau central ou au représentant du pouvoir central en province. Il ne peut être passé outre au refus de visa que sur autorisation motivée écrite dudit ministre ou représentant du pouvoir central. C'est l'article 114 de la loi précitée qui l'indique.

Les contrôleurs budgétaires sont affectés auprès des institutions et ministères et auprès des services déconcentrés de l'Etat. C'est l'article 115 de la loi précitée qui le précise.

1.2. Le Contrôle de l'Ordonnateur

En élargissant notre perspective, le contrôle effectué par l'ordonnateur concerne la régularité des opérations de recettes et de dépenses, ainsi que l'exhaustivité de leur enregistrement. Il vise également à évaluer l'efficacité de la dépense en conformité avec le budget établi, en assurant un suivi et une maîtrise des coûts en relation avec la mise en œuvre des actions ou activités programmées. Ce contrôle permet ainsi de garantir la transparence et la bonne gestion des finances publiques, en veillant à la conformité des opérations financières et à l'optimisation des ressources.⁹

⁸ Art. 112 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques.

⁹ Art 116 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques.

1.3. Le contrôle de comptable public

Selon le prescrit de l'article 117 de la LOFIP, *le contrôle effectué par le comptable public porte sur la réalisation des recettes, l'exécution des dépenses ainsi que la gestion du patrimoine.*

En matière de recettes, le comptable public contrôle exclusivement l'autorisation de leur perception, l'exactitude de leur liquidation et mise en recouvrement et de la régularité des réductions et des annulations de titres y afférents. C'est l'article 118 de la LOFIP qui éclaire là-dessus plus précisément.

En matière de dépenses, tout dossier d'ordonnancement de dépense ne peut être transféré au comptable public qu'en ayant été préalablement revêtu du visa du contrôleur budgétaire. Le comptable public procède à un contrôle de régularité avant paiement sur toute dépense.

A cet effet, il contrôle exclusivement la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, l'assignation de la dépense, la validité de la créance au regard de la production des pièces justificatives, l'existence de l'intervention des contrôles préalables, l'existence d'oppositions, les éléments garantissant le caractère libératoire du règlement de la dépense et l'observance des règles de prescription.¹⁰

En matière de patrimoine, le comptable public contrôle exclusivement la conservation des droits, privilèges et hypothèques.¹¹ C'est dire qu'en matière de patrimoine, le rôle du comptable public est crucial. Il se concentre principalement sur le contrôle de la conservation des droits, privilèges et hypothèques. En veillant à la préservation de ces éléments, le comptable public garantit la protection des intérêts financiers de l'Etat. Son engagement dans ce domaine contribue à maintenir l'intégrité et la valeur du patrimoine public, assurant ainsi une gestion responsable et transparente des ressources publiques.

En prenant en considération ces aspects, le principe de séparation des pouvoirs émerge entre le contrôle de l'ordonnateur et celui du comptable public. Afin de permettre un suivi adéquat des opérations, et de faciliter le contrôle des autorités et des juridictions compétentes, le principe de la séparation entre l'ordonnateur et le comptable a été développé.¹²

10 Voir en ce sens, l'art. 119 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques.

11 Voir l'art. 120 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques.

12 L.TROTABAS, J-M. COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, 5ème édition,

Les trois types de contrôle précités constituent le contrôle interne des administrations. Ils sont réalisés par l'administration chargée d'exécuter le budget. Ces contrôles sont efficaces car ils sont systématiques et a priori. Ce sont des contrôles de régularité pour l'essentiel ; ce qui signifie qu'ils ne s'attachent pas à l'opportunité des décisions mais uniquement au respect des procédures qui régissent l'exécution des dépenses publiques, tels que les règles comptables, le respect des dispositions du code des marchés publics...¹³

Cependant, bien que théoriquement très souples, il faut noter que dans la pratique et la réalité en RDC, ces contrôles se caractérisent par une lourdeur notoire en ce qu'ils retardent l'exécution de la dépense suite à des formalités et au temps nécessaires à l'obtention des visas ou avis qui requièrent des délais souvent longs. En outre, il faut relever que ces contrôles ne se limitent qu'à la régularité des dépenses en la forme, mais dont l'utilité reste parfois contestable.

A côté de ces trois contrôles administratifs précités, existe un quatrième, celui exercé par l'Inspection Générale des Finances, lequel fait l'objet d'approfondissement dans les lignes qui suivent...

I. Le Contrôle des Biens Publics par l'IGF

Selon de nombreuses études, le contrôle des biens publics concerne la gestion du patrimoine public, c'est-à-dire le patrimoine relevant du domaine public. En d'autres termes, il englobe l'ensemble des biens ou des droits appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics ou à d'autres personnes morales de droit public. Ce patrimoine se compose de deux catégories distinctes : le domaine public et le domaine privé. Nous allons dans le cadre de ce contrôle étayer le domaine public.

En restant dans cette dynamique, l'IGF dispose d'une compétence générale et supérieure en matière d'audit et de contrôle des finances et des biens publics. A ce titre, elle accomplit toute enquête ou mission d'audit, d'inspection, de vérification, de contre-vérification et de surveillance de toutes les opérations financières, tant en recettes qu'en dépenses, du pouvoir central, des provinces et entités territoriales décentralisées ainsi que des organismes ou entreprises de toute nature, bénéficiant ou non d'un

Paris, Dalloz, 1995, p. 108; et R. MUZELLE, *Finance publiques*, Paris, Sirey, 13ème édition, 2004, p.333.

13 J-F. FORESTIER, *L'épreuve des finances publiques*, Paris, Editions d'Organisation, 1999, p.62.

quelconque concours financier de la part des pouvoirs publics.¹⁴ Elle peut également contrevérifier la réalité et le coût effectif du service payé auprès des bénéficiaires des paiements du Trésor Public.

En ayant le pouvoir de vérifier la gestion des biens, qu'ils soient meubles ou immeubles, affectés aux départements ministériels et aux institutions constitutionnelles, l'IGF garantit que ces biens sont utilisés conformément aux règles et réglementations en vigueur. Cette supervision rigoureuse permet de prévenir la corruption et les abus de pouvoir, tout en favorisant la responsabilité et la bonne gouvernance.

Grace à son expertise et à ses enquêtes approfondies, l'IGF est en mesure de détecter d'éventuelles irrégularités dans la gestion des biens publics ; ce qui lui permet de prendre des mesures correctives lorsque cela est nécessaire. Ce processus de contrôle contribue à renforcer la confiance du public dans l'utilisation des ressources publiques et à assurer une utilisation orthodoxe de ces biens pour le bien-être de tous.

II.1. L'IGF et le contrôle des administrations publiques

D'emblée, il convient de préciser que le contrôle des administrations publiques est un contrôle qui porte sur l'organisation, le fonctionnement et l'action des services publics, ainsi que sur la qualité du service rendu aux usagers. Il consiste en un rapprochement d'une activité de l'administration, telle qu'elle est, a été ou sera, avec ce qu'elle doit ou devrait être. En matière de finances publiques, le contrôle évoque, selon Francis Fabre¹⁵, l'idée de vérification, c'est-à-dire le fait de s'assurer qu'une chose est bien telle qu'on l'a déclarée ou telle qu'elle doit être par rapport à une norme donnée, cette dernière pouvant être une règle de droit ou un principe de saine gestion.

Un contrôle correctement effectué constitue le corollaire indispensable et logique d'un régime qui entend œuvrer dans l'intérêt général, pour la réalisation du bien commun, affirmait Cheickna Toure.¹⁶

Nombreux sont les textes et auteurs qui mettent en évidence la notion de contrôle compte tenu de son importance. Dans ce sens, pour Didier Batsele, il s'agit des procédés et moyens d'action qui ont pour objet la vérifica-

14 Une lecture combinée des articles 2 et 2bis de l'Ordonnance 87-323 du 15/9/1987 telle que modifiée et compléter à ce jour permet d'appréhender de manière complète les compétences de l'IGF : Voir Journal Officiel de RDC, 64e année, n° spécial du 28/7/2023, p. 5 et 6.

15 F.J. FABRE, *Le contrôle des finances publiques*, Paris, P.U.F., 1968, p 199.

16 Cheikna TOURE, « Le système de contrôle des finances publiques, AFRILEX », *Bulletin Hebdomadaire de l'UEMOA* n°213, semaine du 18 au 24 Aout 2008.

tion de l'activité ou de certaines activités de l'administration afin d'assurer que celle-ci agit en vue de satisfaire les besoins d'intérêt général pour lesquels elle a été créée, dans la sphère de ses compétences, dans le respect de la légalité, et dans les limites des moyens mis à sa disposition.¹⁷

II.2. Le Contrôle de l'IGF comme Service d'audit interne du Gouvernement

En approfondissant notre réflexion, nous découvrons que le contrôle de l'IGF comme auditeur interne du Gouvernement est réalisé en conformité avec la législation nationale. Il revêt une importance fondamentale, et se concentre sur l'évaluation minutieuse des méthodes, des procédures et des outils utilisés par l'IGF dans le cadre de ses missions de contrôle. Son objectif ultime est de garantir la qualité, la pertinence et l'efficacité de ces éléments.

Dans le contexte spécifique de la législation nationale, ce contrôle va bien au-delà et s'attache également à évaluer la conformité, l'efficacité et l'efficience des processus financiers et administratifs de l'Etat. En tant que service public placé sous l'autorité du Président de la République, l'IGF se voit confier une mission d'une importance capitale : contrôler la gestion des finances publiques, prévenir et réprimer la fraude et la corruption, et proposer des réformes pour améliorer la performance globale de l'administration.

Ainsi, l'IGF, en tant qu'auditeur interne du Gouvernement, exécute ses contrôles de manière rigoureuse et en stricte conformité avec les lois de la République ; elle déploie ses ailes pour embrasser toute l'étendue des méthodes, procédures et outils utilisés lors des missions de contrôle. Dans ce cadre, elle a pour mission de garantir la conformité aux normes, l'efficacité opérationnelle et l'efficience des processus financiers et administratifs de l'Etat. Parallèlement, elle se dresse fièrement pour combattre la fraude et la corruption, et œuvre sans relâche pour proposer des réformes audacieuses, qui visent à hisser l'administration publique vers de nouveaux sommets de performance et d'intégrité.

A ce sujet, prenons à titre exemplatif le rapport sur la gestion des fonds alloués à la riposte contre la Covid-19 publié en août 2020.¹⁸ Dans ce cas précis, le rapport de l'IGF sur la gestion des fonds alloués à la riposte contre

17 D. BATSELE, *Contrôle de l'administration*, Paris, PUF, 1994, p. 33.

18 IGF, Rapport sur la gestion des fonds alloués à la riposte contre la Covid-19, publié en août 2020.

la Covid-19 a révélé des pratiques inappropriées, telles que des irrégularités, des détournements et des surfacturations. Ces conclusions soulignent l'importance de l'audit interne pour détecter les abus et veiller à ce que les ressources publiques soient utilisées de manière transparente et efficace.

Le rapport propose également des sanctions administratives, disciplinaires et pénales à l'encontre des responsables impliqués dans ces pratiques répréhensibles. Cette approche aligne les actions de l'IGF avec les dispositions légales en vigueur en droit congolais, ou des mesures disciplinaires et pénales peuvent être prises pour punir les actes de mauvaise gestion des fonds publics.

La réaction positive de la société civile et des partenaires internationaux envers ce rapport témoigne de la reconnaissance de l'effort du gouvernement congolais dans sa lutte contre la mauvaise gouvernance et sa volonté de renforcer la transparence. Cela démontre également l'importance de l'audit interne en tant qu'outil permettant d'apporter des preuves tangibles des actions entreprises pour lutter contre la corruption et les abus dans la gestion des fonds publics.

CONCLUSION

Au demeurant, quatre types de contrôles administratifs sont exercés dans le domaine des finances publiques en RDC, parmi lesquels le contrôle exercé par l'IGF, institution jouissant d'une compétence générale et supérieure, qui est ainsi le Service d'Audit Supérieur du Gouvernement placé sous l'autorité directe du Président de la République.

En effet, l'activité de contrôle exercée de manière indépendante et objective par l'IGF, procure à chaque service contrôlé une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations.¹⁹

L'IGF s'assure que les dispositifs de contrôle interne mis en place sont efficaces. Dans ces conditions, l'IGF jouit d'une compétence générale et supérieure en matière de contrôle des finances et des biens publics²⁰, et son contrôle tient tout autre en état, excepté les contrôles de l'Assemblée Nationale et de la Cour des Comptes.

19 J-M MBOKO DJ'ANDIMA, *Abrégé de Droit Administratif*, Kinshasa, Médiaspaul, 2022, p.631.

20 F. VUNDUAWE Te PEMAKO. et MBOKO DJ'ANDIMA J-M., *Traité de droit administratif de la République Démocratique du Congo*, 2ème éd. Bruylant, Bruxelles, 2020, p.1136.

Les résultats indéniables du contrôle administratif qu'exerce l'IGF avec loyauté, compétence et professionnalisme, en mettant en œuvre essentiellement la technique de contrôle a priori, place actuellement cette institution en première position en RDC en matière de prévention des fraudes et des détournements des deniers publics, ainsi qu'en matière de lutte contre la mauvaise gestion des finances publiques et la corruption qui gangrènent le développement de notre pays.

BIBLIOGRAPHIE

I. TEXTES OFFICIELS

- Ordonnance n° 87/323 du 15/9/1987, portant création de l'Inspection Générale des Finances, en abrégé « IGF », telle que modifiée et complétée à ce jour, in J.O.R., 64^e année, n° spécial du 28/7/2023.
- Loi n°11/011 du 13 Juillet 2011 relative aux finances publiques (LOFIP).

II. OUVRAGES, ARTICLES et AUTRES DOCUMENTS

- ARKWRIGHT E., et al., *Les finances publiques et réforme budgétaire*, La Documentation française, Paris, 2009.
- BATSELE D., *Contrôle de l'administration*, Presse Universitaire de France, Bruxelles, 1994.
- BOUVIER M., et al., *Finances publiques*, 13^{em} édition, LGDJ, Paris, 2014.
- FABRE F., *le contrôle des finances publiques*, P.U.F., Paris, 1968.
- FORESTIER J.F., *L'épreuve des finances publiques*, Editions d'Organisation, Paris, 1999.
- IGF, *Rapport sur la gestion des fonds alloués à la riposte contre la Covid-19*, publié en août 2020.
- MBOKO DJ'ANDIMA J.M., *Abrégé de Droit Administratif*, Kinshasa, Médiaspaul, 2022.
- MEDE N., *Finances publiques*, Espace VEMOA/ L'Harmattan, Paris, 2016
- MUZELLEC R., *Finance publiques*, Sirey, 13^{eme} édition, Paris, 2004
- MORDACQ F., *Le contrôle, dans les finances publiques*, P.U.F, Paris, 2012.
- TOURE Cheikna, « Le système de contrôle des finances publiques, AFRILEX », *Bulletin Hebdomadaire de l'UEMOA* n°213, semaine du 18 au 24 Août 2008.
- TROTABAS L., J-M. COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Dalloz, 5^{ème} édition, paris, 1995.
- VUNDUAWE Te PEMAKO F. et MBOKO DJ'ANDIMA J-M., *Traité de droit administratif de la République Démocratique du Congo*, 2^{ème} éd. Bruylant, Bruxelles, 2020.