
M.E.S., Numéro 130, Vol.1, septembre – octobre 2023

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Mise en ligne le 29 juillet 2023



Revue Internationale des Dynamiques Sociales
Mouvements et Enjeux Sociaux
Kinshasa, septembre - octobre 2023

LA NECESSITE DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES EN RD CONGO

par

Prince LEPRINCE KIFWANISU

Diplômé d'Etudes Approfondies en Sciences de Gestion

Billy KIKUNI SAIDI, Addy NSIMBA NKINKI

Adolf TSHIPEPELE KAZADI, MUKEBA KOMBE

Apprenants en Sciences Economiques et de Gestion

(Tous) Université de Kinshasa

Résumé

Le contrôle de recettes et de l'emploi des deniers publics est une exigence d'ordre public. Aussi l'obligation de rendre compte, de contrôler n'est limitée que par les prescriptions légales : elle ne souffre d'exception que par la volonté exprimée du législateur.

Mots-clés : *Nécessité, contrôle, finances, publiques*

Abstract

The control of receipts and the use of public funds is a requirement of public order. Also the obligation to report, to control is limited only by the legal requirements: it suffers from exception only by the expressed will of the legislator.

Keywords : *Necessity, control, finance, public*

INTRODUCTION

Parler des finances publiques, c'est aborder les questions liées aux affaires financières de l'Etat, questions à la fois politiques, économiques, sociales, diplomatiques et historiques. Cependant, nombreux doctrinaires "développementistes" de notre siècle mettent l'accent sur les investissements, les exportations, les importations, la balance de paiements., comme moyens d'assurer la croissance ou le progrès économique. Par ailleurs, plusieurs politiciens ne cessent de souligner l'importance des ressources disponibles, des compétences des entrepreneurs la main d'œuvre qualifiée et de la technologie en tant que facteurs de développement. Nous constatons que nombre de phénomènes, ainsi mis en évidence, dépendent très peu des pouvoirs socio-politiques et économique-financier internes des administrations des pays pris individuellement.

Certes, ces facteurs exogènes pour la plupart ont une importance économique-indiscutable de ce point de vue, mais il nous semble qu'on oublie souvent l'impact des éléments endogènes sur la vie nationale. Ces derniers, sans jamais suffire à eux seuls d'amorcer notamment le progrès recherché, peuvent, cependant, faciliter l'action du développement. Parmi ces facteurs internes, il y a lieu de citer l'action des finances publiques. L'importance des finances publiques n'est plus à démontrer. De nos jours, les finances publiques sont au pays, ce que le cœur est à l'homme. De plus, différentes, études, de très grandes qualités scientifiques, ont suffisamment souligné l'ampleur des sommes qu'elles drainent et leur influence sur la vie nationale. Cependant, pour méritoires que soient ces travaux, l'essentiel a presque toujours porté sur ses grands principes généraux ou sur ses caractères. Peu de recherches, en effet, insistent profondément sur les finances en

tant que moyen de gestion qui contribue au développement. L'un de ces moyens de gestion qui paraît être négligé est, sans doute, le contrôle des finances publiques.

Dans beaucoup de sociétés le contrôle des finances publiques est matière à procès. Chez certaines personnes ; la critique se fait si systématique que confondant l'activité administrative et le contrôle dont elle est assortie, on impute volontiers au contrôle financier tous les défauts de la première. Elles accèdent ainsi l'idée que débarrassée du contrôle la vie publique retrouverait rapidité, efficacité et rythme. Dans les pays industriels, on l'accuse volontiers d'exercer une pesanteur dans l'action administrative. Par contre dans les pays en voie de développement, on lui reproche sa tacheté qui contribue à l'inertie des services publics.¹ Toutes ces critiques quelquefois démesurées montrent bien l'importance et la force du contrôle des finances qui s'expriment par la création des institutions et par les procédures originales mises en œuvre. Quoi qu'il en soit, la nécessité de contrôle est incontestable. L'utilité de contrôler les finances publiques est plus inflexible que celle des budgets privés, parce que la caisse du Trésor public, qui est celle de tous les citoyens, doit être toujours inviolable que celle des particuliers. Cette différence se perçoit aisément. Il suffit de voir les précautions multiples dont les nations environnent le maniement des deniers de l'Etat, précautions dont la combinaison est si forte qu'en se conformant aux règles, les gestionnaires assurent leurs opérations de recettes et de dépenses contre toute chance d'insécurité.

Par ailleurs, la nécessité de contrôler découle de l'essence même de l'Etat : car le contrôle permet d'éviter toute atteinte même indirecte à l'autorité de celui-ci, il convient de noter ici que la justification du contrôle repose concurremment sur la satisfaction d'un intérêt général résultant d'un service public, sur la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique (exorbitantes du droit commun), sur l'utilisation des deniers publics fournis par l'Etat. En définitive, le contrôle des finances publiques apparaît comme la garantie indispensable à l'ensemble des décisions financières des organes délibérants. De ce fait, il assure la bonne utilisation des deniers publics par les administrations concernées. Aussi, le contrôle constitue-t-il une nécessité à la fois politique et financière. Ainsi, nous avons subdivisé notre recherche en trois points. Le premier point indique les généralités sur l'évolution de la notion des finances publiques, le deuxième point présente la nécessité politique, en fin, le troisième et le dernier point fait l'analyse de la nécessité financière.

I. L'EVOLUTION DE LA NOTION DES FINANCES PUBLIQUES

Les finances publiques sont une matière réglée par toutes les constitutions successives de la République Démocratique du Congo et qui souligne son importance. La compréhension des finances publiques part des doctrines élaborées par les classiques qui tournent autour d'une théorie plus générale qui est celle de l'Etat libéral. C'est celle-ci qui a permis de dégager trois grands principes suivants qui gouvernent les finances publiques : l'Etat gendarme qui n'assure que les tâches traditionnelles fort limitées : police, armée, justice, diplomatie; la neutralité des finances publiques qui signifie l'absence d'intervention financière de l'Etat dans la vie économique, sociale par l'intermédiaire des dépenses et des recettes publiques; l'équilibre budgétaire est la condition sine qua non qui assure les règles du jeu financier. C'est donc ces finances que les économistes disciples d'Adam Smith Jusqu'aux disciples de l'Etat Bourgeois marxiste ont confiné aux rôles bien conscrits et aux fonctions régaliennes, devait s'abstenir de s'immiscer dans la vie socio-économique.

Définitions de finances publiques

Le mot « finance » dérive du verbe finer qui signifie payer. Il a pour synonyme paiement et désigne la ressource pécuniaire. La finance (singulier) désigne la bourse de

¹ KIBUEY M. ; FINANCES PUBLIQUES : Emploi, Drainages et Circulation des fonds publiques, Ad Académie U, 2018, P.7.

valeurs, tandis que les finances (pluriel) désignent l'ensemble de ressources et dépenses de l'Etat². Les finances publiques c'est l'ensemble des règles gouvernant les finances de l'Etat, des collectivités locales, des organismes de sécurité sociale, des établissements publics et de toutes autres personnes morales de droit public. Ainsi, la conception juridique des années 40, qui se rapproche de la conception classique (Gaston JESE) soutient que les finances publiques sont une « science des moyens par lesquels l'Etat se procure et utilise les ressources nécessaires à la couverture des dépenses publiques par la répartition entre les individus des charges qui en résultent ». Pour le Professeur Kibuey M., on peut donc améliorer cette dernière définition en soutenant que les finances publiques demeurent « une science qui étudie les règles et les opérations relatives aux deniers publics et utilise les techniques financières en vue d'assurer, en même temps la couverture des dépenses par les ressources publiques et leur répartition entre les individus, les interventions économiques, financières, politiques et sociales »³.

II. LA NECESSITE DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES

2.1. Une nécessité Politique

La fonction de contrôle est essentielle pour l'Etat parce qu'elle se ramène à confronter des actes avec certaines normes légales qui servent de référence. C'est ainsi que le contrôle permet de savoir si les ressources publiques sont convenablement gérées et si les résultats de l'exécution du budget, par exemple, répondent aux prévisions initialement établies⁴. A cet égard, le contrôle constitue la garantie nécessaire au respect des décisions financières des légiférants du point de vue de leur exactitude. Dans ce contexte, cette surveillance sur les deniers publics apparaît à la fois comme un moyen juridique et un moyen administratif de l'exécution des finances publiques.

2.1.1. Le contrôle : un moyen juridique

Le contrôle des finances de l'Etat donne au législateur les moyens d'exercer une surveillance sur les conditions dans lesquelles les organes financiers nationaux exécutent ou ont exécuté le budget qu'il a préalablement voté. Cette surveillance devient, en quelque sorte, un outil aux mains du pouvoir législatif qui s'efforce d'assurer le respect des décisions financières prises. De ce point de vue, le contrôle présente un intérêt évident en ce qu'il permet de savoir dans quelles conditions l'exécution respecte ou a respecté les autorisations législatives reçues et assure ou a assuré le bon fonctionnement des services publics. Nous trouvons là le double rôle du contrôle qui est rouage de vérification du respect des lois et un moyen de mesurer ou plutôt d'apprécier l'efficacité de l'action des gouvernants.

2.1.2. Il vérifie le respect des textes.

Les finances publiques sont, par nature, soumises au droit. Cette soumission serait purement théorique en l'absence de contrôles exercés sur leurs perceptions et emplois. Le contrôle financier, il convient de souligner, figure avant tout au premier rang des prérogatives des organes légiférant. A ce titre, il participe au droit politique : même si un peu partout, les détenteurs de ce pouvoir ont perdu une grande partie de cette attribution, au cours de ces dernières années, au profit de l'exécutif. Les organes qui votent ou édictent la loi financière ont le devoir de s'assurer que les termes de ces dispositions sont bien respectés, sans quoi, il est inutile de prendre de mesures si elles ne sont que des simples façades. Par ailleurs, le pouvoir de vérifier s'impose à partir du moment où les légiférants s'attribuent l'obligation de consentir l'impôt et de suivre la gestion des deniers publics

² AUTIN J., Initiation aux finances publiques, cahiers IIAP, Paris, 1971. P.12.

³ KIBUEY M., Op cit, P.18.

⁴BERNE P., La nature juridique du contentieux africain, LGDJ, Paris, 1998.P.128.

L'emploi de cette partie du patrimoine national prélevé sur les fonds privés nécessite qu'il soit suivi par ceux-là même qui l'ont décidé. Ce droit de suite des organes de l'Etat, tout en évitant les dépassements des crédits et l'exagération des prélèvements, atténue et supprime l'arbitraire qui peut résulter de l'utilisation incontrôlée ou anarchique des lois, notamment, par l'administration. C'est par ce canal que le contrôle s'efforce de connaître dans quelle mesure les services percepteurs-et dépensiers ont suivi les termes des lois et dans quelles conditions s'est faite la législation des deniers publics. Aussi, le contrôle juridique a-t-il pour objet de veiller à ce que toute action financière demeure soumise au droit. En d'autres termes, il se réfère essentiellement au respect scrupuleux de la loi. Cependant, au-delà de cet aspect, le contrôle des finances publiques se justifie comme moyen d'apprécier l'efficacité de l'action de ceux qui sont chargés d'exécuter les mesures édictées.

2.1.3. Il vérifie l'efficacité de l'action des gouvernants.

Par le contrôle, l'organe légiférant se fait attester périodiquement la concordance des écritures comptables et des écritures ministérielles. Ainsi, il se fait rendre compte de l'emploi des moyens et des résultats obtenus. Le but de cette initiative est d'assurer la conformité des initiatives gouvernementales à la volonté politique de la nation concernée. De plus, elle permet de savoir si les programmes d'activités prévues sont réellement bien exécutés. En fait, cette démarche aboutit à éviter de sacrifier, par intérêt d'ordre politique ou autre, les droits du Trésor que le délibérant est normalement chargé de sauvegarder. Une deuxième raison, qui est d'ordre purement pratique, justifie le contrôle financier. Les règles de la comptabilité publique et de : la gestion notamment seraient mortes s'il n'existait pas la surveillance permettant de s'assurer de leur application exacte.

Aussi le contrôle est-il parfois conçu' comme une véritable reddition des comptes par lequel l'exécutif ou le gestionnaire donne l'occasion aux corps constitués d'apprécier le travail fait. Or, on sait, qu'une reddition des comptes n'est efficace que lorsqu'elle embrasse tous les détails d'une gestion financière. C'est justement cette opération qui permet de confronter l'emploi des deniers publics avec les normes qui ont été fixées et de donner ainsi une vue d'ensemble de la gestion gouvernementale. C'est de cette façon également qu'on peut s'assurer de la correcte exécution des lois financières. Par ailleurs, accessoirement du moins, les travaux de contrôle contribuent, quand ils ont publié dans des rapports administratifs, à l'information des citoyens sur l'activité administrative. Par la voie du rapport, le contrôle saisit l'opinion des erreurs de gestions les plus caractéristiques et des mesures propres à en prévenir le retour. De plus, les multiples rapports qui résultent des différentes enquêtes sur terrain, s'ils sont largement diffusés, tempèrent (par leur exigence même) le "politisme" financier de l'exécutif. Ainsi, le délibérant vers lequel converge l'essentiel des renseignements réunis par les différents corps de contrôle peut ainsi proposer des solutions concrètes à l'action gouvernementale. C'est ce qui donne un intérêt politique évident à cet outil et c'est en cela que le contrôle apparaît comme une exigence d'une politique responsable. Cependant, à côté de ces quelques objectifs, l'appareil de contrôle doit souvent sa création et sa justification par la volonté politique de s'assurer une meilleure administration.

2.1.4. Le contrôle : moyen administratif.

S'il est exact qu'on ne dispose pas de critères objectifs et infaillibles pour apprécier la qualité de la gestion administrative, il est aussi vrai qu'on ne peut négliger l'outil lui-même. Car faute de le prendre en considération on risque de buter contre le mur d'irresponsabilité administrative dans la gestion de la chose publique. Pour cette raison le contrôle apparaît comme le moyen de garantir la réalisation des programmes prévus. De ce point de vue le contrôle assume, en quelque sorte, le rôle d'auxiliaire des légiférants en matière financière. Ainsi, l'intervention du contrôleur permet à tous les organes chargés de définir la politique

financière d'opérer un choix toujours mieux éclairé pour l'avenir et d'assurer une meilleure administration au profit de la nation.

2.1.5. Il permet un choix toujours mieux éclairé

Les enquêtes réalisées au cours de l'année financière et les informations recueillies à partir de vérifications des comptabilités publiques et privées (8) permettent de faire le point de la situation économique-politique de l'Etat. Car mesurant d'avance l'ampleur des ressources et des emplois possibles, le Parlement ainsi que les autres institutions à vocation financière peuvent redéfinir les objectifs qu'ils entendent atteindre à travers les opérations des recettes et des dépenses publiques.

Ainsi, les connaissances acquises après les résultats des contrôles, tout en permettant d'apprécier la rationalité économique de la politique financière, facilite une certaine liberté d'action et éclaire par ce fait même la décision finale. De même, elles offrent la possibilité de modifier les orientations pour l'avenir. Il faut souligner ici que le légiférant par ses questions orales et écrites, par ses enquêtes documentaires ou sur terrain et par son droit de voter ou de refuser les crédits demandés, participe à l'action de l'exécutif et plus particulièrement de l'administration. C'est, d'ailleurs, par ce canal que le législateur constate parfois l'accélération ou le ralentissement de l'action administrative et contribue à empêcher l'administration de commettre les erreurs d'appréciations compte tenu des conditions mêmes d'exécution. En outre, l'exercice de ce contrôle administratif à travers celui des finances facilite l'information du gouvernement tout en laissant celui-ci libre de donner la suite qu'il désire aux observations formulées. Par ce canal, le contrôle imprime de ses empreintes l'orientation des programmes et la réalisation des perspectives tracées. D'un autre côté, le « contrôle cohérent des finances publiques, s'il est rationnellement mené, conduit à examiner fréquemment la valeur des choix effectués : car il porte souvent sur l'opportunité des décisions financières. Il convient de noter que beaucoup de ces décisions étant des véritables actes administratifs, le contrôle apparaît comme la condition indispensable de l'efficacité de l'action étatique. Enfin, le contrôle traduit en quelque sorte l'effort que l'administration fournit pour se contrôler elle-même dans un but préventif avant même d'avoir à rendre ses comptes. C'est parlé aussi qu'on peut estimer le rendement de l'administration et se faire une idée sur les choix futurs à proposer. De sorte que le contrôle est considéré comme un moyen, à la fois, d'aménager la coordination et la cohérence des différentes interventions et d'assurer la centralisation des processus de décision économique.

Aussi, les investigations financières bien menées permettent-elles d'assurer une meilleure administration.

2.1.6. Il permet une meilleure administration

Si le contrôle ne doit ni s'immiscer dans le fonctionnement de l'administration, ni empiéter sur les prérogatives des gestionnaires, il ne peut non plus rester en marge de l'action administrative. C'est pour cette raison que, le contrôle financier participe, dans une certaine mesure, à apprécier les objectifs et les modalités d'organisation et de fonctionnement des services publics. C'est ainsi que nombre d'auteurs affirment, à juste titre, que le contrôle approfondi des opérations financières exercé par le recouvrement des impôts comme par le paiement des dépenses concoure réellement à la vie administrative de la nation. En effet, beaucoup des procédures de contrôle s'exerçant généralement d'office, l'intervention des corps spécialisés peut prévenir, même indirectement, les insuffisances inhérentes à la gestion des biens collectifs. Indépendamment de ce fait, l'idée de se voir surveillé, d'engager la responsabilité des gestionnaires et de faire l'objet d'une sanction administrative ou d'être condamné aux amendes pénales, accroît par lui-même l'efficacité des services publics. De plus, il faut savoir que pour les abus relevés par le contrôle, la

réparation de; dommages occasionnés à l'administration s'effectue généralement par la remise en état des finances publiques. Ainsi, la sanction de la vérification par ses effets psychologique prévient ces écarts de l'administration. Par ailleurs, par la censure de l'action de l'exécutif, l'administration se sent tem d'agir dans les sens des directiv.es données initialement. Par contre, si le contrôle qui doit assurer la conformité de l'exécution budgétaire est absent, l'administration reste sans défense contre les agissements irréguliers, Ainsi son action se trouve réduite. D'autre part, bien que dans l'exercice de contrôle financier celui de la légalité soit nettement prépondérant, le contrôle non juridictionnel et, particulièrement, le contrôle juridictionnel ne se bornent pas uniquement à vérifier le respect formel de la loi. Le respect de la loi englobe aussi le respect, par une autorité administrative quelconque, de l'ensemble des règles de droit supérieur qualifié autrefois "le bloc légal".

Bien plus, nombreux contrôles vont souvent plus loin jusqu'à apprécier l'opportunité des décisions prises par l'administration. Par ce biais d'appréciation de l'opportunité, les corps de contrôle corrigent certaines décisions administratives. Ce pouvoir de critiquer une décision de l'autorité contrôlée ou, pour le cas de l'administration hiérarchisée, de l'autorité subordonnée non parce qu'elle est illégale mais parce qu'elle est inopportune, contribue, en fait, à améliorer l'action administrative. Bien entendu, le contrôle politique des représentants de la nation sur l'exécutif, quel qu'il soit, s'exerce fréquemment dans ce sens. Comme la diversité des structures administratives et des formes d'action de la puissance publique suppose presque nécessairement une dépense, cet ensemble d'interventions .et d'aménagements poursuit le but : de permettre l'administration d'agir à la fois plus rapidement et plus efficacement. De ce fait, on peut soutenir que les inflexions imposées par le contrôle aux différentes institutions participent à l'amélioration delà qualité de l'administration et ne peut que faciliter la cohésion des initiatives publiques. C'est par cette voie que les contribuables, les autorités politiques et administratives ainsi que la nation arrivent à comprendre la portée réelle des initiatives des pouvoirs publics. C'est de cette façon aussi que l'action du contrôle s'efforce d'assurer, du moins indirectement, l'indépendance à la fois politique et économique. Cependant, à côté de ce raie politique, le contrôle apparaît comme une nécessité financière.

2.2. Une Nécessité Financière

Au fur et à mesure d'une évolution qui conduit l'Etat à intervenir de plus en plus dans la vie économique et sociale, le contrôle apparaît comme la voie la plus efficace pour dégager les moyens indispensables de garantir les actions nationales. Du point de vue financier, le contrôle des finances publiques revêt un intérêt en ce qu'il permet de savoir à la fois dans quelle mesure les services percepteurs et dépensiers ont exécuté les autorisations reçues et dans quelle condition est faite la gestion des deniers publics. Jadis, fondé à l'origine sur la seule activité des services publics et sur l'emploi des fonds gérés directement, le contrôle s'est diversifié avec la multiplication des intérêts étatiques. Ainsi, sur le fond, la surveillance exercée ne consiste plus exclusivement en un examen de la régularité comptable. Le contrôle financier recouvre actuellement plusieurs significations. Aujourd'hui, il s'agit tout aussi bien d'apprécier l'utilisation des deniers étatiques que d'assurer la bonne gestion des fonds publics. A ce titre, le contrôle devient une exigence qui assure la sincérité d'une bonne, utilisation des deniers publics. C'est en ce sens que le contrôle des finances publiques présente un double intérêt : du point de vue technique et du point de vue de la gestion

2.2.1. Le contrôle : un-intérêt technique.

Le contrôle des finances publiques est une exigence technique par l'ampleur des sommes que drainent les services publics. A titre d'exemple, le seul budget de l'Etat, absorbe généralement de 30 à 40% du Revenu National dans les pays industriels et les

fonds de toutes origines contribuent pour plus de 20% à la formation brute du capital fixe de la nation. Ces pourcentages sont encore plus élevés dans les pays en voie de développement. C'est pourquoi du point de vue technique, le contrôle des finances publiques, bien mené, permet de dégager des ressources nécessaires et établir des prévisions au développement.

2.2.2. Il permet de dégager les ressources nécessaires.

Dans la plénitude de ses caractéristiques modernes, le contrôle assure plusieurs missions dont celle de prévision. La fonction du contrôle ne peut être donc dissociée des travaux d'élaboration des finances publiques à venir. Dès lors, inséparable des projections financières, le budget, par exemple, ne peut plus se présenter comme un simple devis de dépenses qu'il faut couvrir. Il doit prendre en considération les effets de la gestion des dépenses et de ses recettes en amont et en aval des circuits de l'économie nationale. De ce fait, les pouvoirs publics ont nécessairement besoin des travaux exécutés par les missions de contrôle pour jauger les utilisations faites des affectations financières des années précédentes.

A partir de ces allocations des moyens du passé, les organes compétents peuvent alors définir ou redéfinir les objectifs qu'ils entendent atteindre demain. De la sorte, ils peuvent, à partir de ces informations financières recueillies par les contrôles, dégager les moyens d'actions appropriés en affectant les ressources nécessaires pour financer les programmes futurs. Il convient de souligner qu'un contrôle bien pensé permet, par sa nature, outre un examen complet et détaillé d'une gestion, de se faire une idée de l'efficacité de la gestion administrative du point de vue technique. D'ailleurs, si, en définitive, le principe de contrôler les finances publiques est retenu de nos jours, c'est en se basant sur son utilité pratique. Le contrôle a entre autres comme mission de déceler les incohérences et par la suite, de permettre la rectification de la plus grande partie des irrégularités avant qu'elles ne soient devenues définitives. Ainsi, le contrôle des finances publiques devient l'instrument utile qui permet de réaliser des économies indispensables pour allouer des moyens à l'économie publique. Mais, à cet objectif que les contrôles s'efforcent d'atteindre, il convient de lui en ajouter un autre : celui d'établir les prévisions financières.

2.2.3. Il permet d'établir des prévisions.

Cette mission qui transparaît en filigrane dans ce que nous venons d'évoquer est, de nos jours, essentielle. Le contrôle n'a pas seulement une valeur pour l'année en cause : il dépasse ce cadre. Les informations qui résultent de son action apparaissent, ou plutôt, sont indispensables à la préparation des budgets suivants. Aussi, exercer un contrôle équivaut-il en fait, à évaluer une situation financière et à confronter les résultats obtenus avec les critères imposés (qui expriment les objectifs choisis).

De ce fait, la fonction de contrôle est inséparable de celle de prévision. Ainsi, chaque année, la répartition des ressources et leurs affectations tiennent compte des observations formulées par les corps de contrôle sur la gestion antérieure des finances de l'Etat. Sans doute, ce commun dénominateur financier ne mérite pas toujours qu'on lui confère une valeur absolue ; néanmoins, il permet, au moins en partie, de rendre compte de la politique suivie et offre la possibilité de modifier les choix initiaux et les orientations pour l'avenir. C'est de là que dans la gestion interne des finances publiques le contrôle devient étroitement associé à la planification. C'est, d'ailleurs, à ce titre qu'il permet, par ses résultats, d'assurer un meilleur arbitrage des prévisions financières annuelles et pluriannuelles dans le cadre du plan. Inversement, lors des travaux du plan, les remarques et suggestions faites par les contrôleurs sont prises en considération pour l'élaboration de la nouvelle politique financière nationale à court, moyen et long terme. Mais, cet intérêt

technique du contrôle est couplé d'un autre plus traditionnel. Celui-ci découle de l'essence même de la manipulation des fonds ou de l'administration financière : intérêt de la gestion.

2.2.4. Le contrôle : un intérêt de la gestion

La puissance publique contemporaine a progressivement élargi ses interventions avec la prise en charge ou le soutien d'activités industrielles et commerciales. A partir de cette conception de l'économie publique, les gestions publiques se sont développées et diversifiées tout en multipliant les risques d'irrégularités et d'errements administratifs. Au surplus, le contrôle a une particulière utilité en matière budgétaire à cause de la mobilité des deniers publics et de la facilité avec laquelle ils seraient détournés de leur destination. Comme la gestion de la "chose publique doit toujours être, par principe rigoureuse, la surveillance apparaît comme une exigence de meilleure régularité et efficacité des finances étatiques. Ainsi le contrôle évite le gaspillage tout en prévenant et en décourageant les malversations éventuelles. A cet effet, certains experts pensent que, les pays dits émergents sont ceux qui ont réussi à mieux mobiliser leurs richesses et leurs atouts nationaux grâce aux échanges internationaux et à faire reposer leur croissance et leur développement principalement sur les politiques d'ouverture économique et l'application, plus ou moins fidèle, des recommandations d'inspiration libérale dont, notamment, la discipline budgétaire et la réforme fiscale⁵. L'axe réforme fiscale, contenu dans le plan stratégique de la modernisation de la gestion des finances publiques de la RDC, vise l'amélioration du système de collecte des impôts, notamment par⁶ : le renforcement de l'efficacité et l'efficience de l'administration fiscale ; l'amélioration des capacités de l'administration dans le contrôle fiscal ; l'engagement de l'administration à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi que l'inclusion du secteur informel dans le champ de l'impôt.

2.2.5. Il évite le gaspillage.

Par la surveillance assortie d'une sanction possible, "le contrôle supprime les opérations qui aboutissent à l'augmentation des frais inutiles et à provoquer de complications financières trop grandes. Du reste, il apprécie d'une part, l'efficacité de la gestion et, "d'une part, le rendement des finances publiques. De cette façon, le contrôle contribue à dégager, des économies des moyens nécessaires à toute activité financière étatique. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'on affirme généralement que la surveillance des finances, par ses effets, garantit un bon emploi des ressources publiques. Cela est si vrai que les investigations des contrôleurs permettent d'assurer la restitution dans les caisses du Trésor de fonds qui en sont indûment sortis ou qui n'ont pas été perçus et le remboursement aux intéressés des sommes qui ont été perçus par erreur. Cette série de contraintes qui pèse sur les gestionnaires est une des conditions qui protègent la nation de ses droits sur les finances publiques. C'est entre autres à cause de cette protection' que l'obligation de contrôler les finances publiques est d'ordre public : la collectivité publique elle-même ne peut l'en dispenser totalement. Il faut rappeler ici que des fonds étatiques proviennent pour l'essentiel, des prélèvements opérés sur les bourses privées. Dans ces conditions, il est tout à fait normal, que la nation interdise aux manipulateurs de ses sommes des écarts de gestion ou des "pertes" injustifiées. Ainsi, par la sanction de la négligence, de l'impéritie voire des compromissions qui peuvent résulter de la méconnaissance des principes de droit financier, la vérification des finances publiques freine notamment la dispersion dispendieuse des deniers publics. Cependant, l'économicité des moyens n'est pas l'unique but poursuivi par cet intérêt financier. Il convient de lui adjoindre un second : prévenir et décourager les malversations financières.

⁵ DAZIANO, L., Les pays émergents, approche géoéconomique, Armand Colin, Paris, 2014, p. 75

⁶ Ministère du Budget, Programmation budgétaire des actions du gouvernement 2016-2018, Kinshasa, 2015, p. 32

2.2.6. Il prévient et décourage les malversations.

Contrairement à ce qui est habituellement affirmé, l'importance du contrôle réside simultanément dans son but et dans son organisation. La surveillance des finances publiques doit permettre, à la fois, "d'utiliser au mieux les ressources dont disposent l'Etat, de favoriser les bonnes décisions, de corriger les erreurs et d'améliorer constamment l'efficacité et l'efficacités des services" nationaux. Ainsi, le contrôle répond à un souci de sincérité et d'exactitude de la gestion. C'est d'ailleurs, la raison pour laquelle la vérification de la gestion doit porter tout aussi bien sur la régularité de l'imputation, sur l'existence des disponibilités, sur l'exactitude de l'évaluation de la recette et de la dépense, sur la régularité de la dépense au regard de la réglementation en général et sur la spécialité des dispositions financières. La finalité de ces examens financiers est d'éviter dans la mesure où faire se peut, toutes les irrégularités existantes au regard de la législation et de la réglementation publiques. Aussi, le contrôle prévient-il les errements fautifs tout en mesurant les résultats obtenus. Bien plus encore, la surveillance doit normalement amener les responsables des services en causes à réprimer plus sévèrement les auteurs des manquements graves révélés par les investigations.

Ce qui explique que devant l'impossibilité de trouver un procédé unique de contrôle qui soit satisfaisant, on est conduit à recourir à la multiplication des vérifications affectant les diverses opérations publiques. Il faut savoir que ce pluralisme des contrôles qui tient à l'essence même des actions publiques, répond cumulativement à des nécessités politiques, administratives, psychologiques et financières. Car, seule une surveillance rationnelle aboutit à l'annulation et à la réformation des décisions illégales. Cependant, pour que le contrôle des finances publiques soit véritablement efficace, il ne faut qu'il ne reste formel et platonique. Aussi, les irrégularités qu'il a pu mettre en évidence doivent-elles disparaître par la remise en état. A ce propos, il est bon de noter qu'il est souhaitable que le contrôle tende plus à la réparation plutôt qu'à la sanction systématique. Car du point de vue du résultat, il est plus sûr de multiplier les précautions qui permettent d'éviter les irrégularités que d'échafauder les plus belles procédures pour récupérer des sommes importantes soustraites ou payées indûment. Ainsi, la conjugaison de l'endo-contrôle et de l'ex-contrôle a priori et a posteriori permet d'éviter les violations irréparables et les défaillances du contrôle unique et d'espérer des résultats meilleurs. La seule précaution à prendre, qui n'est pas de moindre importance, est de se refuser à décrier, au gré des besoins éphémères, des formes des contrôles quelque peu antinomiques. De même, il faut craindre, même pour stimuler une certaine rivalité entre corps de contrôle, que les inspections deviennent excessives. C'est à ces conditions qu'on peut, à la fois, prévenir l'instabilité et l'insécurité financières et assurer ainsi l'indépendance nationale.

CONCLUSION

L'Etat rend le service public et n'a pas pour objectif, la rentabilité et le profit. Il doit pouvoir mesurer les coûts des dépenses publiques et garantir une gestion publique rationnelle. Ainsi, utiliser plus efficacement les impôts des citoyens sans les gaspiller et améliorer l'efficacité des dépenses, se résume sous l'adage « dépenser mieux ». Cependant, les fins assignées aux travaux de contrôle étant connues, il convient maintenant de tirer les enseignements qui s'imposent. Le contrôle de recettes et de l'emploi des deniers publics est une exigence d'ordre public. Aussi l'obligation de rendre compte, de contrôler n'est limitée que par les prescriptions légales : elle ne souffre d'exception que par la volonté exprimée du législateur.

Cependant opter, par principe, pour le contrôle ne suffit pas. L'efficacité du contrôle tient essentiellement dans son organisation et dans sa mise en œuvre effective. Cette dernière condition est essentielle pour garantir la stabilité et la sécurité financières. D'un autre côté, il faut, dans certains cas ; éviter de tomber dans recueil. Le contrôle doit

s'effectuer sans risque de blocage "d'origine objective ou d'origine subjective". Pour cela, il faut s'affranchir de la tendance à additionner ou à superposer les vérifications des finances comme dans les pays industriels. Car, contrairement à l'idée reçue, l'accumulation ne supprime pas les abus, mais elle augmente les frais et les complications tout en favorisant des lenteurs d'exécution. Dans tous les cas, le contrôle ne doit pas primer sur l'action administrative. Autant, nous condamnons l'exagération, autant il convient de rejeter les assouplissements insensés instaurés parfois dans le pays en voie de développement. Le laxisme en cette matière, tout en méconnaissant les principes et conditions d'exercice du pouvoir, est plus nocif que le Test de chevauchement. Non seulement, il favorise et renforce les abus, mais il provoque, en plus, un malaise financier qui peut aboutir à l'anarchie financière. A ce propos, il convient de souligner que malgré les difficultés et les lenteurs inhérentes à cette surveillance, le contrôle est indispensable pour la bonne gestion : ce qui justifie le caractère irréductible d'un minimum de contrôle. Car le contrôle permet d'attirer, dans les cas extrêmes, l'attention des administrations sur le risque que comporte, par exemple, une gestion insuffisamment soucieuse des règles du droit budgétaire. Les deux voies, nous le voyons, ne sont pas entièrement satisfaisantes. Aussi bien, il convient de trouver une voie intermédiaire pour tenter de remédier à de telles déviations. La solution à ce problème épineux passe par la recherche délicate et complexe de l'équilibre dynamique et de son adaptation au contexte national. La différence de formes importe peu pour la portée des contrôles des finances publiques. Ce qui compte c'est avant tout l'application effective des contrôles et la recherche des fins appropriées pour une gestion saine des finances publiques nationales. C'est en fait la recherche de cette harmonie dans les contrôles mis en œuvre que réside, la voie pour une gestion financière optimale des deniers publics et une bonne cohésion sociale. C'est à ce prix que le contrôle peut dépasser les politiques partisans des finances étatiques et constituer, par de là les difficultés, le centre de gravité. En tous les cas, les temps de crise que traverse notre monde actuel, obligent les pays désireux d'assurer leur indépendance nationale, à revoir de toute urgence les conceptions du contrôle des finances publiques.

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES

- AUTIN J., Initiation aux finances publiques, cahiers IIAP, Paris, 1971.
- BARRE R., Economie Politique, Presse universitaire de France, Paris, 1980.
- BERNE P., La nature juridique du contentieux africain, LGDJ, Paris, 1998.
- BOUVIER M., Introduction au droit fiscal Général et à la théorie de l'impôt, 8ème éd. LGDJ, Paris, 2007.
- BRETON JM., Le contrôle de l'Etat sur le continent africain, LGDJ, Paris, 1978.
- BROCHIER H., Les finances publiques, éd. Cujas, Paris, 1970.
- CABINNE M., Les politiques conjoncturelles, Armand Colin, Paris, 1998.
- DUVERGER M., Finances publiques, Presse universitaire de France, Paris, 1984.
- GAUDEMET PM., Les précis des finances publiques, budget et trésor, tome 1 et II 6ème éd. 1990
- MUZELLE R., Finances publiques, éd. Sirey, Paris, 2005.
- OMANDJI L., Manuel des finances publiques, PUC, 2016

II. Articles, mémoires, notes de cours

- KIFWANISU L., Gouvernance fiscale en RDC : enjeux, défis et perspectives, Mémoire DEA, FASEG, UNIKIN, 2022,
- KIFWANISU L., et MAVILA M., « la performance de finances publiques en RDC : analyses et perspectives » in Revue Internationale des Dynamique Sociales, n°114, 2020
- KIBUEY MF., Notes de cours de finances publiques, G3 B Economie, FASEC, UNIKIN, 2020.