

LA GOUVERNANCE COMPTABLE ET LA PRATIQUE DE CORRUPTION DANS LES FINANCES PUBLIQUES EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Par

Anaclet DIKUYI MUBOYAYI

*Diplômé d'Études Supérieures en droit
Chef de Travaux à l'Université Officielle de Mbuji mayi
Magistrat à la Cour des comptes*

RÉSUMÉ

L'information financière obtenue grâce à la comptabilité permet de saisir, classer et enregistrer des données et de présenter des états financiers reflétant une image fidèle du patrimoine de l'entreprise, d'un Etat, d'une province ou d'une entité territoriale décentralisée (ETD) et du résultat ainsi dégagé à la date de la clôture ou en fin d'exercice.

Seule la bonne gouvernance comptable peut garantir une telle fiabilité de l'information sur une gestion financière saine des fonds, du patrimoine et préserver l'intégrité des données comptables, notamment les états financiers concernant les recettes et les dépenses publiques.

Cependant, il y a des pratiques de corruption qui sont commises à cause de la mauvaise gouvernance comptable qui s'est installée au sein de l'Administration publique congolaise. C'est le cas notamment de la falsification des données comptables dans la tenue de la comptabilité corrompt les informations financières et favorise la prolifération des pratiques de corruption et le détournement des fonds publics et privés.

Il s'en suit que l'absence de comptabilités ou des comptables et/ou la mauvaise tenue des comptabilités dans certaines administrations cause des préjudices à l'Etat congolais et livre les deniers publics, le patrimoine de l'Etat, des provinces et des entités territoriales décentralisées aux pillages par les prédateurs. Les autorités publiques sont conscientes de cette situation. Un effort devra être fait pour que cette image change. Cette responsabilité incombe principalement aux Ordonnateurs et aux Comptables.

La réforme des finances publiques dans son volet Budgets-Programmes et par ricochet le déclenchement progressif de la déconcentration de la dépense publique avec ses corollaires à savoir l'activation du Réseau National des Comptables Publics et toute la suite du processus ne sont pas encore appliqués après une décennie.

L'objet de cette étude est d'examiner le lien de causalité qui existe entre la gouvernance comptable et la pratique de corruption dans la gestion des finances publiques et privées en RDC, pour y remédier en appliquant effectivement tous les textes juridiques existants, pour une bonne communication et transparence.

Mots-clés : Gouvernance, financière, comptabilité, corruption, finances publiques, dépenses, rémunération, agent public, droit pénal, criminologie, réseau comptable

ABSTRACT

The financial information obtained through accounting makes it possible to capture, classify and record data and to present financial statements that give a true and fair view of the assets and liabilities of an enterprise, a state, a province or a decentralized territorial entity (DTE) and of the result thus obtained at the closing date or at the end of the fiscal year.

Only good accounting governance can guarantee such reliability of information on sound financial management of funds, assets and preserve the integrity of accounting data, including financial statements on public revenues and expenditures.

However, there are corrupt practices that are committed because of the poor accounting governance that has taken hold within the Congolese public administration. In particular, the falsification of accounting data in the bookkeeping process corrupts financial information and encourages the proliferation of corrupt practices and the misappropriation of public and private funds.

As a result, the absence of accounting or accountants and/or poor accounting in certain administrations causes damage to the Congolese state and leaves public funds and the patrimony of the state, the provinces and the ETDs open to looting by predators. The public authorities are aware of this situation. An effort must be made to change this image. This responsibility falls mainly on the Authorizing Officers and Accountants.

The reform of public finance in its Program-Budget component and, by extension, the gradual introduction of deconcentration of public spending with its corollaries, namely the activation of the National Network of Public Accountants and the rest of the process, have not yet been implemented after a decade.

The purpose of this study is to examine the causal link between accounting governance and the practice of corruption in the management of public and private finances in the DRC, in order to remedy the situation by effectively applying all existing legal texts.

Keywords: *Governance, accounting, corruption, public finance, expenditure, remuneration, public official, criminal law, criminology, accounting network*

INTRODUCTION

La bonne gouvernance comptable a pour objet de garantir une gestion saine des finances publiques. Elle préserve l'intégrité des données comptables, notamment les états financiers ou autres documents concernant les recettes et les dépenses publiques. La tenue de la comptabilité publique et la comptabilité générale doit être faite avec rigueur pour en empêcher la falsification¹ des informations financières dans un but de corruption, ou de détournement des

¹ Article 10 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, Office contre la drogue et le crime, Nations Unies, New York, 2004.

fonds publics, ou d'en faciliter la commission, ou encore en vue d'en assurer l'impunité.

Mapapa MBANGALA et Robert WANDA définissent la comptabilité générale « *comme une technique d'organisation de l'information financière permettant de saisir, classer et enregistrer des données et de présenter des états reflétant une image fidèle du patrimoine de l'entreprise et du résultat ainsi dégagé à la date de la clôture* »². Les mêmes auteurs précisent que « *les états financiers produits par la comptabilité générale constituent un important moyen de communication qui fournit, aux parties intéressées, par l'entreprise, des informations sur la valeur et sur la performance de celle-ci* »³.

Le constat est décevant lorsqu'on observe que certains actes de corruption en RDC sont facilités par l'absence des comptabilités et/ou la mauvaise tenue, ou encore la tenue irrégulière des opérations comptables dans certains services publics. L'absence et/ou la mauvaise tenue des comptabilités dans certaines administrations cause des préjudices à l'Etat congolais. Il suffit de constater comment le patrimoine de l'Etat, des provinces et des entités territoriales décentralisées (ETD) est livré aux pillages des prédateurs.

Il s'observe une pratique récurrente au sein de l'Administration publique selon laquelle les gestionnaires des crédits dépouillent les Comptables publics d'une partie importante de leurs attributions statutaires. De la sorte qu'il existe des paiements des dépenses publiques effectués sans implication des Comptables publics. Et, ce sont les hommes de mains des gestionnaires des crédits (Ministre ou Chef des institutions) qui exécutent certaines tâches comptables en lieu et place des Comptables publics principaux (CPP). La loi qualifie ces derniers « *des comptables de fait* », et ils engagent leur responsabilité personnelle pour les actes par eux posés.

La Cour des comptes constate et dénonce régulièrement, à travers ses rapports d'activités, les irrégularités, les manquements à la tenue de la comptabilité et l'absence des comptabilités dans certaines administrations⁴. Cet état de chose a des conséquences désastreuses sur la santé des finances publiques. Bien entendu aussi que la mauvaise tenue de la comptabilité par les privés a des répercussions sur la fiscalité lors du recouvrement des recettes

² Mapapa MBANGALA et WANDA, R., *Comptabilité Générale OHADA Analyse, Fonctionnement des comptes, Application*, Paris, Editions Droit-Afrique, 2013, p.19.

³ *Idem*.

⁴ La Cour des comptes fait remarquer que tous les Comptables Publics Principaux ne déposent pas toutes les comptabilités requises à la Cour des comptes. Il en est de même des ordonnateurs qui ne tiennent pas de comptabilité administrative des engagements, des liquidations et des ordonnancements budgétaires ainsi qu'une absence des pièces justificatives des dépenses budgétaires. Assemblée nationale, Commission économique, financière et de contrôle budgétaire, *Rapport relatif à l'examen du projet de loi portant reddition des comptes de la loi de finances du pouvoir central n° 17/014 du 24 décembre 2017 pour l'exercice 2018*, Kinshasa, novembre 2019, inédit.

budgétaires. Car, il y aura des difficultés pour saisir une information comptable fiable tant dans le secteur public que privé.

Cette assertion est confortée par le non dépôt des comptabilités par la plupart des Comptables publics à la Cour des comptes et/ou le non-respect des délais impartis quant à ce. Il en est de même de la non tenue, par les ordonnateurs, de la comptabilité administrative des engagements, des liquidations, des ordonnancements et des paiements, avec leurs pièces justificatives. La Cour des comptes étant désormais dotée d'une structure complète de direction, devra sanctionner les comptables défaillants, conformément à la loi.

S'agissant de la gestion des finances publiques, la Convention des Nations Unies contre la corruption prévoit des mesures appropriées pour promouvoir la transparence et la responsabilité. Ces mesures doivent comprendre « a) des procédures d'adoption du budget national ; b) la communication en temps utile des dépenses et des recettes ; c) un système de norme de comptabilité et d'audit, et de contrôle au second degré ; d) des systèmes efficaces de gestion des risques et de contrôle interne ; et e) s'il y a lieu, des mesures correctives en cas de manquement aux exigences du présent paragraphe »⁵.

D'ailleurs, dans l'exposé des motifs de la Loi autorisant la ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption⁶, le législateur congolais attribue à cette Convention et à celle de l'Unité Africaine une valeur référentielle de base pour l'amélioration de notre droit interne⁷.

Toutefois, la RDC applique le système moniste. Dans ce système, le droit international et le droit interne forment une unité des normes juridiques. Ainsi, « les traités et accords internationaux régulièrement conclus ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie »⁸. Ainsi, « les Cours et Tribunaux, civils et militaires, appliquent les traités internationaux dûment ratifiés, les lois, les actes

⁵ Article 9.2) de la Convention des Nations Unies contre la corruption, *op.cit.*

⁶ Article unique de la Loi n°06/014 du 12 juin 2006 autorisant la ratification par la République Démocratique du Congo de la Convention des Nations Unies contre la corruption, *J.O.RDC.*, n°13, 1er juillet 2006, « est autorisée la ratification par la République Démocratique du Congo de la Convention des Nations Unies contre la corruption ».

⁷ Exposé des motifs de la Loi n°06/014 du 12 juin 2006 autorisant la ratification par la République Démocratique du Congo de la Convention des Nations Unies contre la corruption, *op.cit.*, Ainsi, « la Convention qui fait l'objet de cette Loi constitue, avec celle de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, les textes de référence de l'arsenal juridique international en matière de lutte contre la corruption. Ainsi, la présente loi autorise la ratification de la Convention contre la corruption, conformément à l'article 214 alinéa 1er de la Constitution ».

⁸ Article 215 de la Constitution de la République Démocratique du Congo, telle que modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, *J.O.RDC.*, 52^e année, numéro spécial, 5 février 2011.

réglementaires pour autant, qu'ils soient conformes aux lois ainsi que la coutume pour autant que celle-ci ne soit pas contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs »⁹.

Par ailleurs, il est « *de pratique constitutionnelle constante, la République Démocratique du Congo est de tradition moniste en ce qu'elle reconnaît la primauté du droit international sur le droit interne* »¹⁰.

L'exposé des motifs de la Loi n°06/014 du 12 juin 2006 autorisant la ratification, conformément à l'article 214 alinéa 1^{er} de la Constitution, par la République Démocratique du Congo de la Convention des Nations Unies contre la corruption précise que la Convention qui fait l'objet de cette Loi constitue, avec celle de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, les textes de référence de l'arsenal juridique international en matière de lutte contre la corruption.

En pratique, c'est le Parlement national qui s'occupe des procédures relatives à l'adoption du budget du pouvoir central. Tandis que les procédures d'adoption des budgets provinciaux sont assurées par les assemblées provinciales.

S'agissant des mesures relatives à la communication en temps utile des dépenses et des recettes, le Gouvernement central en RDC transmet ces informations à l'occasion de la reddition des comptes du pouvoir central à la Cour des comptes et à l'Assemblée nationale, avec un retard significatif, au point que ces institutions ne parviennent pas à les analyser minutieusement.

Quant au système de normes de comptabilité et d'audit, les institutions (Cour des comptes et Inspection Générale des Finances) chargées d'assurer cet aspect des choses s'en sortaient avec peine, parce que n'ayant pas les moyens de leur politique, tant sur les plans humain, matériel que financier. Néanmoins, depuis 2020, les choses se sont significativement améliorées en faveur de l'Inspection Générale des Finances ; tandis que la Cour des comptes vient d'être dotée d'une structure de direction complète, depuis environ 34 ans d'existence.

Sur le plan de réalisation des recettes et des dépenses, la Convention préconise d'y ajouter, selon le cas, certains actes relatifs à la tenue de la comptabilité et de la fiscalité pour que ceux-ci ne soient accomplis dans le but de commettre l'une quelconque des infractions établies conformément à celle-ci.

Les actes à réprimer contre la bonne tenue de la comptabilité, selon la Convention visent « *a) l'établissement de comptes hors livres ; b) les opérations hors livres ou insuffisamment identifiées ; c) l'enregistrement de dépenses inexistantes ; d)*

⁹ Article 153 alinéa 4^{ème} de la Constitution de la RDC, *op.cit.*

¹⁰ Avant-propos du Journal Officiel, numéro spécial portant sur les Instruments Internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par la République Démocratique du Congo, *J.O.RDC*, 40^{ème} année, avril 1999, p.5.

l'enregistrement d'éléments de passif dont l'objet n'est pas correctement identifié ; e) l'utilisation de faux documents ; et f) la destruction intentionnelle de documents comptables plus tôt que ne le prévoit la loi. Toutefois, les mesures visent le refus de la déductibilité fiscale des dépenses qui constituent des pots-de-vin, dont le versement est un des éléments constitutifs des infractions prévues par la susdite Convention et, s'il y a lieu, des autres dépenses engagées à des fins de corruption »¹¹.

Par ailleurs, la tenue de la comptabilité publique et privée pose encore un problème de l'application et de renforcement des normes de comptabilité et d'audits internes et externes dans le secteur public et privé. Cette situation occasionne le coulage des recettes et les détournements massifs des deniers publics en amont et en aval du processus de la gestion financière, dans le recouvrement des recettes et dans l'exécution des dépenses budgétaires.

En amont, au niveau de l'assiette fiscale, celle-ci est souvent objet de minoration et beaucoup des recettes échappent des prévisions budgétaires et entrent dans les poches des certains individus sans être comptabilisées par le trésor public. C'est le début de la fraude fiscale.

A titre d'illustration, l'existence des bordereaux parallèles dans le circuit de recouvrement des recettes qui sont en circulation à côté des vrais bordereaux, a comme conséquence la réduction des recettes fiscales, de telle sorte que certains fonds réellement payés par les contribuables congolais sont consommés à la source par les différents intervenants parmi les agents publics véreux, d'un côté.

De l'autre côté, il y a absence de certains actes générateurs des recettes dans la nomenclature en vigueur, à cause du défaut ou des lacunes contenues dans l'Ordonnance-loi fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances de la province et de l'entité territoriale décentralisée ainsi que les modalités de leur répartition d'une part, et d'autre part, par l'Ordonnance-loi n°18/003 fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances du pouvoir central, pour le recouvrement¹².

En aval, il faut signaler que certaines dépenses budgétaires sont payées sans intervention des comptables publics et n'atteint pas nécessairement leur objet dans toutes les dépenses payées par le trésor public. Dans toutes ces entrefaites, la réforme des finances publiques notamment dans son volet Budgets-Programmes et par ricochet le déclenchement progressif de la déconcentration de la dépense publique avec ses corolaires à savoir l'activation du Réseau National des Comptables Publics et toute la suite du processus ne sont pas appliqués.

¹¹ Article 12, 3) de la Convention des Nations Unies contre la corruption, *op.cit.*

¹² Les deux ordonnances-lois sont publiées au Journal Officiel de la RDC, n° spécial, Kinshasa du 23 avril 2018.

L'objet de cette étude est d'examiner le lien de causalité qui existe entre la gouvernance comptable et la pratique de corruption dans la gestion des finances publiques et privées en RDC.

Pour réaliser cette étude, l'approche juridique nous a permis d'analyser les contenus des textes juridiques relatifs à l'organisation et la tenue de la comptabilité en RDC, notamment la Loi relative aux finances publiques (LOFIP), le Règlement Général sur la Comptabilité Publique (RGCP), le Plan comptable de l'Etat¹³, le Règlement d'administration applicable aux comptables publics¹⁴ ; le Décret portant création, missions, organisation et fonctionnement de la Direction générale du trésor et de la comptabilité publique, « DGTCP » en sigle¹⁵ ainsi que le système comptable Ohada.

Nous avons également analysé les contenus de la nomenclature budgétaire de la RDC en matière des recettes¹⁶ et des dépenses¹⁷, ainsi que quelques rapports de l'Assemblée nationale et de la Cour des comptes.

Outre l'introduction et la conclusion, le présent article comporte deux points. Le premier analyse le rôle de la comptabilité en tant qu'instrument de bonne gouvernance ; et le deuxième se polarise sur la pratique de corruption en cas de violation de violation des règles de la comptabilité (2).

I. LA COMPTABILITÉ, UN INSTRUMENT DE BONNE GOUVERNANCE

I.1. Contenu de la comptabilité

En RDC, la Loi relative aux finances publiques prévoit des dispositions pertinentes relatives à la tenue de la comptabilité publique du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées.

Le contenu de la comptabilité qui est tenue au sein des administrations publiques comprend quatre types de comptabilités qui sont « *la comptabilité administrative, la comptabilité budgétaire, la comptabilité des matières et la comptabilité générale* »¹⁸.

¹³ Décret n°13/051 du 08 novembre 2013 portant plan comptable de l'Etat, *J.O.RDC.*, numéro spécial, 20 mai 2015.

¹⁴ Décret n°13/54 du 11 novembre 2013 portant Règlement d'Administration applicable aux comptables publics, *J.O.RDC.*, numéro spécial, 20 mai 2015.

¹⁵ Décret n°22/12B du 31 mars 2022 portant création, missions, organisation et fonctionnement de la direction générale du trésor et de la comptabilité publique, « DGTCP » en sigle, *J.O.RDC.*, numéro spécial, 2 mai 2022.

¹⁶ Ministère du Budget, *Nomenclature budgétaire de la RDC*, Tome I : Recettes, Kinshasa, DPSB, Edition 2015.

¹⁷ Ministère du Budget, *Nomenclature budgétaire de la RDC*, Tome II : Dépenses, Kinshasa, DPSB, Edition 2015.

¹⁸ Lire les articles 95 à 100 et 196 à 201 de la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, telle que modifiée par la Loi n°18/010 du 09 juillet 2018, *J.O.RDC.*, numéro spécial du 23 juillet 2018.

La comptabilité administrative de l'Ordonnateur décrit l'exécution budgétaire en recettes et en dépenses dans la phase administrative. Elle est tenue en partie simple selon la nomenclature budgétaire en vigueur¹⁹.

La comptabilité budgétaire retrace les recettes encaissées ainsi que les dépenses payées par le Comptable public. Elle est tenue en partie simple par les Comptables publics principaux assignataires. Elle dégage un résultat correspondant à la différence entre les recettes encaissées et les dépenses payées par le Comptable public principal assignataire²⁰.

La comptabilité des matières a pour objet la description des existants et des mouvements concernant les biens et immobiliers, les stocks, les titres et valeurs de l'Etat. Cette comptabilité peut être tenue en partie simple ou double selon que la nomenclature comptable des matières existe ou non²¹.

La comptabilité générale²² du pouvoir central enregistre les opérations relatives aux recettes et aux dépenses budgétaires, à la trésorerie, au patrimoine et aux valeurs d'exploitation selon les normes arrêtées par le ministre ayant les finances dans ses attributions. Elle est tenue conformément au plan comptable de l'Etat.

Quant au plan comptable du pouvoir central, celui-ci s'inspire du plan comptable national tout en tenant compte des spécificités de l'institution, de l'établissement ou du service public. Il s'agit d'une comptabilité d'exercice ou comptabilité en droits constatés dans laquelle les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date d'encaissement ou de paiement.

¹⁹ Dans chaque institution, ministère sectoriel et budgets annexes y rattachés, il est tenu une comptabilité administrative qui concerne l'établissement et la mise en recouvrement des recettes ainsi que l'engagement et l'ordonnement des dépenses. Les règles concernant la tenue de cette comptabilité, à savoir sa forme, la nomenclature budgétaire appliquée, le fait générateur ainsi que l'autorité responsable sont fixés par le règlement général sur la comptabilité publique. Elle permet de suivre la consommation des crédits et d'assurer la traçabilité des recettes. (Lire l'article 96 de la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, *op.cit.*, lire aussi l'article 114 du RGCP, *op.cit.*).

²⁰ La comptabilité budgétaire détermine la situation de caisse du pouvoir central. Elle est tenue par le comptable public, par année, du 1er janvier au 31 décembre, suivant les modalités prévues à l'article 92 de la LOFIP. Elle complète la comptabilité administrative tenue par l'ordonnateur dont elle doit être rapprochée (Article 97 de la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, *op.cit.*, lire aussi l'article 115 à 117 du RGCP, *op.cit.*).

²¹ La comptabilité des matières a pour objet la description des existants et des mouvements concernant : les biens meubles et immeubles, les stocks de toute catégorie, et les titres et valeurs (Lire l'article 98 de la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, *op.cit.*, lire aussi les articles 120 à 123 du RGCP, *op.cit.*).

²² Article 99 de la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, *op.cit.*, lire aussi les articles 118 et 119 du RGCP, *op.cit.*)

Selon la LOFIP, la comptabilité générale du pouvoir central permet de « dégager des situations périodiques, les états financiers, les restes à payer et à recouvrer et le résultat de fin d'exercice.

Elle est tenue suivant la règle de la partie double et le principe de la constatation des droits et obligations. Elle peut ainsi d'une part, comparer les réalisations actuelles par rapport aux résultats antérieurs et d'autre part, de faire des projections notamment en matière d'élaboration du budget tant en recette qu'en dépense »²³.

De manière spécifique, il existe un Règlement général sur la comptabilité publique et un Plan comptable de l'Etat, le Règlement d'Administration applicable aux comptables publics, ainsi qu'un Décret portant création, missions, organisation et fonctionnement de la direction générale du trésor et de la comptabilité publique, « DGTCP » en sigle. Ces textes fixent des normes de base pour la tenue de la comptabilité.

Le Règlement Général sur la Comptabilité Publique, RGCP en sigle, « fixe les règles fondamentales régissant les opérations budgétaires, les opérations de trésorerie et de patrimoine, la comptabilité et le contrôle des opérations financières de l'Etat ainsi que les acteurs de l'exécution du budget. Il s'applique au budget du pouvoir central, des provinces, des entités territoriales décentralisées ainsi que des organismes auxiliaires qui leur sont rattachés »²⁴.

Par contre, le Règlement d'Administration applicable aux comptables publics « détermine les modalités d'accès, d'exercice, de contrôle, d'octroi des avantages et de cessation de la fonction, applicables aux comptables publics affectés aux postes comptables au niveau du pouvoir central, de la province et des entités territoriales décentralisées ».

Tandis que, le plan comptable de l'Etat, « détermine l'objet de la comptabilité générale de l'Etat, les normes, les règles et les procédures relatives à la tenue des comptes et à la production des états financiers de l'Etat. La comptabilité générale de l'Etat comprend la comptabilité du pouvoir central, la comptabilité des provinces, la comptabilité générale des entités territoriales décentralisées et la comptabilité générale des organismes auxiliaires. Elle a pour objet la connaissance exacte du patrimoine de l'Etat et des opérations qu'il effectue en fonction des droits et obligations qui lui sont reconnus. Cette comptabilité retrace toutes les opérations ayant un impact sur la situation financière et patrimoniale de l'Etat notamment la variation des stocks, les opérations budgétaires, les opérations de trésorerie et les opérations internes de gestion »²⁵.

²³ Article 100 de la Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, *op.cit.*

²⁴ Article 1^{er} du Décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant règlement général sur la comptabilité publique, *J.O.RDC.*, n°24, Kinshasa, 15 décembre 2013.

²⁵ Lire les articles 1 à 3 du Décret n°13/051 du 08 novembre 2013 portant plan comptable de l'Etat, *J.O.RDC.*, n°24, Kinshasa, 15 décembre 2013.

Le budget du pouvoir central comprend « le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux. Le budget des provinces et le budget des entités territoriales décentralisées comprennent le budget général et les budgets annexes. Outre les budgets, la comptabilité s'intéresse également aux éléments du patrimoine de l'Etat qui comprennent notamment les biens immobiliers, les biens mobiliers, les deniers, les valeurs, les titres et les matières, sont acquis, affectés, conservés et cédés dans les conditions fixées par les lois et règlements en la matière »²⁶.

1.2. L'autorité compétente en matière de tenue de la comptabilité

La LOFIP et le RGCP désigne l'autorité compétente pour tenir la comptabilité des recettes et des dépenses. La loi dispose que « l'autorité ou les personnes compétentes et qui sont chargées de la gestion des crédits budgétaires sont l'ordonnateur et le comptable public »²⁷. Ce sont eux qui sont compétents pour effectuer les opérations d'exécution du budget du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées ainsi que les opérations de trésorerie et de patrimoine²⁸.

Ils sont chargés également de la tenue et de suivi de la comptabilité administrative de l'engagement des dépenses ou de la constatation des recettes jusqu'à l'ordonnancement. Le comptable public est habilité à tenir la comptabilité des opérations budgétaires de recouvrement de recettes et de paiement de dépenses, qui constituent la comptabilité budgétaire et à tenir la comptabilité générale de l'ensemble des opérations. Le comptable public tient également la comptabilité des matières²⁹. La même disposition existe pour les provinces³⁰.

Il est interdit à toute personne non habilitée d'exercer les fonctions d'ordonnateur ou de comptable public. L'habilitation résulte de la nomination et de l'accréditation³¹ d'un ordonnateur ou d'un comptable public conformément aux lois et règlements³².

Ce sont des ordonnateurs et des comptables publics accrédités. L'accréditation est « l'obligation qui est faite au comptable public, au contrôleur budgétaire ou à l'ordonnateur de se faire notifier, réciproquement, leurs actes de

²⁶ Lire les articles 2 et 3 du Décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant règlement général sur la comptabilité publique, *J.O.RDC.*, n°24, Kinshasa, 15 décembre 2013.

²⁷ Article 102 de la Loi n° 11 /011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques, telle que modifiée par la Loi n°18/010 du 09 juillet 2018, *op.cit.*

²⁸ Article 4 du Décret n°13/050, *idem.*

²⁹ Article 101 de la Loi n° 11 /011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques, telle que modifiée par la Loi n°18/010 du 09 juillet 2018, *op.cit.*

³⁰ Lire l'article 202 de la LOFIP.

³¹ Lire l'article 7 du Décret n°13/050, *idem.*

³² Article 6 du Décret n°13/050, *idem.*

désignation, de nomination et le spécimen de leurs signatures respectives. Cette accréditation s'effectue à la diligence de l'agent lui-même, dès son installation »³³.

BAKANDEJA wa MPUNGA G. précise avec pertinence que « les deux fonctions sont incompatibles entre elles, en vertu du principe de la séparation des fonctions d'Ordonnateur et de Comptable : celui qui décide, à savoir l'Ordonnateur, ne manie pas les fonds (en matière de dépenses, il ne gère que les crédits) ; celui qui manie les fonds, à savoir le Comptable, ne décide pas mais contrôle, sous sa responsabilité, la régularité financière de l'opération »³⁴.

1. De l'ordonnateur

La LOFIP dispose qu'« est ordonnateur, le responsable d'institution, le ministre, le responsable de budget annexe ou la personne déléguée par lui au niveau central et au niveau déconcentré. Dans les conditions fixées par arrêté du ministre ayant le budget dans ses attributions, un contrôleur budgétaire est affecté auprès de chaque ordonnateur. Les dispositions des articles 112 à 115 de la présente loi déterminent les modalités du contrôle effectué par le contrôleur budgétaire »³⁵.

S'agissant des personnes chargées d'exécuter les dépenses budgétaires, Le RGCP dispose qu'« est ordonnateur de dépenses, toute autorité ayant qualité pour engager, liquider et ordonner, au nom de l'État, des dépenses inscrites au budget. Les responsables des institutions du pouvoir central, des provinces et des organes des entités territoriales décentralisées, les ministres du pouvoir central, les ministres provinciaux et les échevins, les responsables des services déconcentrés ainsi que les responsables des organismes auxiliaires et des comptes spéciaux sont ordonnateurs. Sont ordonnateurs des charges communes, le ministre ayant le budget dans ses attributions au niveau du pouvoir central ou de la province ainsi que l'échevin en charge du budget au niveau de l'entité territoriale décentralisée »³⁶.

1. Les Ministres sont ordonnateurs de leurs ministères respectifs et ils sont responsables de leurs départements ministériels³⁷ ;
2. le ministre ayant le budget dans ses attributions est, en sus de sa qualité d'ordonnateur du budget de son ministère, ordonnateur des charges communes et contrôleur général du budget du pouvoir central par le

³³ Article 7 du Décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant règlement général sur la comptabilité publique, *op.cit.*

³⁴ BAKANDEJA wa MPUNGA, G., *Les finances publiques en République Démocratiques du Congo longue croisade pour une gouvernance financière débarrassée des démons de la corruption et du détournement des deniers publics*, Bruxelles, éditions BRUYLANT, 2020, p.32.

³⁵ Article 104 de la Loi n° 11 /011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques, telle que modifiée par la Loi n°18/010 du 09 juillet 2018, *op.cit.*

³⁶ Article 8 du Décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, *op.cit.*

³⁷ Article 93 de la Constitution de la RDC., *op.cit.* ; lire aussi l'article 17 de l'Ordonnance n°20/016 du 27 mars 2020 portant organisation et fonctionnement du Gouvernement, modalités de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement ainsi qu'entre les Membres du Gouvernement, *J.O.RDC.*, n° spécial, 27 avril 2020.

- truchement des contrôleurs budgétaires qui relèvent de son autorité. Il délègue tout ou partie de ses pouvoirs à des fonctionnaires qualifiés³⁸;
3. le ministre ayant les finances dans ses attributions est, en sus de sa qualité d'ordonnateur du budget de son ministère, ordonnateur général de toutes les recettes du pouvoir central. Il délègue tout ou partie de ses pouvoirs à des fonctionnaires qualifiés³⁹;
 4. le Directeur de cabinet du Président est ordonnateur pour le compte de l'institution Président de la République⁴⁰;
 5. Le Premier Président de la Cour de cassation est l'ordonnateur du budget de fonctionnement et des rémunérations du pouvoir judiciaire. Les chefs des ordres juridictionnels ainsi que les chefs d'offices correspondants sont ordonnateurs délégués des budgets des juridictions et offices placés sous leur autorité⁴¹;
 6. De manière générale, ce sont « les chefs d'institutions, les ministres, les responsables des organes locaux, les échevins et les responsables des budgets annexes exercent leurs attributions par le moyen d'ordonnateurs délégués au niveau des administrations centrales, provinciales et locales et d'ordonnateurs secondaires au niveau des services déconcentrés du pouvoir central. Cette délégation de pouvoir s'inscrit dans le cadre de la gestion des programmes budgétaires dont la responsabilité politique incombe à l'ordonnateur et la responsabilité technique aux responsables des programmes. Les ordonnateurs délégués et les ordonnateurs secondaires peuvent également être suppléés en cas d'absence ou d'empêchement »⁴².

2. Du Comptable Public

Selon la LOFIP, « est comptable public, tout agent ayant qualité pour exécuter, au nom et pour le compte du pouvoir central, des opérations de recettes et de dépenses, de maniement de fonds et de valeurs qu'il détient ainsi que les opérations se rapportant aux biens publics. Le comptable public chargé de la tenue et de l'établissement des comptes du pouvoir central veille au respect des principes et des règles de gestion des finances publiques. Il s'assure notamment de la sincérité des enregistrements et du respect des procédures. Il relève de la responsabilité du ministre ayant les finances dans ses attributions »⁴³.

³⁸ Article 105 de la Loi n° 11 /011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques, telle que modifiée par la Loi n°18/010 du 09 juillet 2018, *op.cit.*

³⁹ Article 106 à 108 de la Loi n° 11 /011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques, telle que modifiée par la loi n°18/010 du 09 juillet 2018, *op.cit.*

⁴⁰ Article 5 de l'Ordonnance n°09/003 du 30 janvier 2009 portant organisation et fonctionnement du Cabinet du Président de la République telle que modifiée et complétée par l'Ordonnance n°18/093 du 14 juillet 2018 (Textes coordonnés), *J.O.RDC.*, numéro spécial, 17 juillet 2018.

⁴¹ Lire les articles 37 et 38 de la Loi Organique n°08/013 du 05 août 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, *J.O.RDC.*, n° spécial, 11 août 2008.

⁴² Article 12 du Décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, *op.cit.*

⁴³ Article 109 de la Loi n° 11 /011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques, telle que modifiée par la loi n°18/010 du 09 juillet 2018, *op.cit.*

Le RGCP reprend la même définition du comptable public, en y ajoutant les termes « ... de la province ou de l'entité territoriale décentralisée... ». Dans le même ordre d'idées, il donne la définition du comptable de fait. En effet, « *est comptable public de fait, toute personne qui, sans avoir qualité ou mandat du comptable public, s'immisce dans la gestion des deniers et valeurs publics. Cette immixtion est qualifiée de gestion de fait* »⁴⁴.

La loi précise que « *les comptables publics sont désignés par le ministre du pouvoir central ayant les finances dans ses attributions. Il indique les attributions et les matières relevant de leurs compétences. Tout poste comptable public est placé sous la responsabilité d'un seul comptable public principal* »⁴⁵.

I.3. Des obligations et des responsabilités des ordonnateurs et des comptables

Les obligations et les responsabilités de l'Ordonnateur et du Comptable en matière de recettes et de dépenses budgétaires sont prévues par la LOFIP et les textes réglementaires en la matière. Nous ne les examinerons pas toutes dans la présente étude.

La LOFIP prévoit que « *l'ordonnateur est chargé de la tenue et du suivi de la comptabilité administrative de l'engagement des dépenses ou de la constatation des recettes jusqu'à l'ordonnancement. Le comptable public est habilité à tenir la comptabilité des opérations budgétaires de recouvrement de recettes et de paiement de dépenses, qui constituent la comptabilité budgétaire et à tenir la comptabilité générale de l'ensemble des opérations. Le comptable public tient également la comptabilité des matières* »⁴⁶.

I.3.1. Des obligations des Comptables publics et des Ordonnateurs

Les Comptables publics principaux sont tenus notamment :

- de procéder à l'arrêt de leurs écritures à la fin de chaque mois⁴⁷;
- de déposer, chaque fin de trimestre, à la Cour des comptes, leurs comptabilités mensuelles et les pièces justificatives y afférentes⁴⁸. Dans ce cas,
- de soumettre leurs comptes de gestion à la Cour des comptes au plus tard le 31 mars de l'exercice suivant celui au titre duquel ils sont établis. La non transmission des comptabilités dans les délais à la Cour des comptes constitue une faute de gestion dans le chef du comptable public principal. Dans ce cas, un comptable public est commis d'office par le ministre du pouvoir central ayant les finances dans ses attributions pour produire le compte de gestion du comptable public défaillant ou empêché⁴⁹ ;

⁴⁴ Article 18 alinéa 4 du Décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, *op.cit.*

⁴⁵ Article 29 alinéas 1 et 2 du Décret n°13/050, *idem.*

⁴⁶ Article 101 de la Loi n° 11 /011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques, telle que modifiée par la Loi n°18/010 du 09 juillet 2018, *op.cit.*

⁴⁷ Article 32 alinéa 1^{er} du Décret n°13/050, *idem.*

⁴⁸ Article 28 du Décret n°13/050, *idem.*

⁴⁹ Article 33 du Décret n°13/050, *idem.*

- de procéder obligatoirement au 31 décembre de chaque année, à l'arrêt de toutes les caisses publiques et produire leurs balances de comptes. A cette date, il est établi un procès-verbal constatant et détaillant l'état de l'encaisse, deniers et valeurs ainsi qu'un état d'inventaire du patrimoine. Ils produisent, chacun en ce qui le concerne, un compte de gestion de l'exercice qui comporte la balance, les pièces justificatives et commentaires y afférents⁵⁰ ;
- astreints à l'exercice des contrôles tels que définis à l'article 137 du RGCP⁵¹.

Ainsi, en matière de dépense, l'article 137 du RGCP prévoit astreint les Comptables publics principaux à exercer les contrôles ci-après, en matière des recettes : - la légalité, la régularité et l'exhaustivité de la constatation, de la liquidation et de l'ordonnancement ; - la mise en recouvrement ainsi que les réductions, annulations et mises en surséances indéfinies de titres de perception ; la régularité de titre de perception émis par l'ordonnateur.

Par contre, en matière des dépenses, ils sont astreints aux contrôles ci-après : - la qualité d'ordonnateur et l'assignation de la dépense ; - la validité de la créance, portant sur la justification du service fait, résultant de la certification délivrée par l'ordonnateur ainsi que les pièces justificatives produites ; - l'intervention préalable des contrôles, autorisation, approbations, avis ou visas réglementaires ; - la production des justifications et, le cas échéant, du certificat de prise en charge à l'inventaire ; - l'application des règles de prescription et de déchéance ; - le caractère libératoire du paiement incluant le contrôle de l'existence éventuelle d'oppositions, notamment de saisies arrêts ou de cessations »⁵².

Tandis qu'en matière de patrimoine, ils sont astreints à la prise en charge de l'inventaire des actifs financiers et non financiers acquis ; et à la conservation des droits, privilèges et hypothèques des immobilisations incorporelles et corporelles.

S'agissant des obligations de l'Ordonnateur, en matière des recettes, les opérations comportent deux phases, la phase administrative et la phase comptable. La phase administrative est l'apanage de l'ordonnateur, tandis que celle comptable revient au Comptable public. La phase administrative comprend les étapes de la constatation, de la liquidation et l'ordonnancement. Tandis que la phase comptable comporte l'étape de recouvrement⁵³.

Outre les obligations légales et réglementaires, la Loi organique régissant la Cour des comptes fait obligation à l'Ordonnateur et au Comptable public, à toutes les autorités hiérarchiques ou de tutelle et tout autre responsable public

⁵⁰ Article 32 alinéas 2 et 3 du Décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, *op.cit.*

⁵¹ Article 31 du Décret n°13/050, *idem*

⁵² Article 137 point b) du Décret n°13/050, *idem*.

⁵³ Lire l'article 64 du RGCP, *op.cit.*

ou privé concerné, sous peine d'amende, de communiquer, sur demande des magistrats de la Cour des comptes, tout document et de fournir tout renseignement relatifs à la gestion des services et organismes publics et privés soumis au contrôle de la Cour des comptes. Toute entrave à l'action de la Cour des comptes est assimilée à une faute de gestion⁵⁴.

I.3.2. De la responsabilité de l'Ordonnateur et du comptable

A. De la responsabilité de l'Ordonnateur

Étendue du pouvoir de l'ordonnateur de dépenses : « *l'ordonnateur a le pouvoir, dans la limite des crédits budgétaires qui lui sont accordés par les lois de finances, les édits et les décisions budgétaires, d'engager, de liquider et d'ordonnancer les dépenses nécessaires au fonctionnement de son institution, ministère, service déconcentré, du budget annexe ainsi que les budgets des organismes auxiliaires rattachés en tenant compte du plan d'engagement budgétaire* »⁵⁵.

L'Ordonnateur engage sa responsabilité dans les cas suivants :

- lorsqu'il engage, liquider et ordonnance les dépenses nécessaires au fonctionnement de son institution ou ministère, ou service déconcentré, ou budget annexe rattaché⁵⁶;
- il est le seul est compétent, suivant les dispositions légales et règlementaires en vigueur, à engager l'État vis-à-vis des tiers⁵⁷;
- les ordonnateurs sont responsables des titres d'ordonnancement qu'ils délivrent. En matière des dépenses, ils émettent des titres de paiement des dépenses qu'ils font parvenir, appuyés des pièces justificatives aux comptes publics principaux assignataires de ces dépenses⁵⁸;
- les actes de constatation, de liquidation et d'ordonnancement des recettes, d'une part, et d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement des dépenses, d'autre part, sont retracés dans la comptabilité administrative pour le suivi des opérations budgétaires ainsi que leur conciliation avec les écritures des comptes publics⁵⁹;

⁵⁴ Lire l'article 98 alinéas 3 et 4 de la Loi organique n°18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, *J.O.RDC.*, numéro spécial, Kinshasa, 14 novembre 2018.

⁵⁵ Article 9 du Décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, *op.cit.*

⁵⁶ Article 103 de la Loi n° 11 /011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques, telle que modifiée par la Loi n°18/010 du 09 juillet 2018, *op.cit.*

⁵⁷ Article 10 et 11 du Décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, *op.cit.*

⁵⁸ Article 15 alinéa 1 et 3 du Décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, *op.cit.*

⁵⁹ Article 16 du Décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, *op.cit.*

- ils engagent leur responsabilité sur le plan disciplinaire, pénale ou civile, les ordonnateurs autres que les responsables des institutions, les responsables des organes locaux et les ministres du pouvoir central, de la province ou l'échevin de l'entité territoriale décentralisée sont justiciables devant la Cour des comptes pour les fautes de gestion commises dans l'exercice de leurs fonctions⁶⁰.

B. De la responsabilité du Comptable Public

Le comptable public engage sa responsabilité lorsqu'il viole les lois et les règlements en la matière. Ainsi, « *le comptable public n'est pas tenu de déférer aux ordres contraires aux lois, règlements et instructions régissant la fonction de comptable public qui engageraient sa responsabilité personnelle et pécuniaire* »⁶¹.

Le comptable public principal assignataire peut refuser de payer une dépense publique lorsque celle-ci est entachée d'irrégularités. Dans ce cas, « *il renvoie le dossier de la dépense à l'ordonnateur avec ses observations* »⁶².

Le RGCP dispose que « *le comptable public, chargé de la tenue et l'établissement des comptes du pouvoir central, de la province ou de l'entité territoriale décentralisée ainsi que de l'organisme auxiliaire, du compte d'affectation spéciale ou du compte des concours financiers, veille au respect des principes et des règles de gestion des finances publiques. Il s'assure notamment de la sincérité des enregistrements et du respect des procédures. Il relève de l'autorité du ministère du pouvoir central ayant les finances dans ses attributions* »⁶³. En outre, le même texte précise qu'il « *répond des responsabilités administratives, pénales, civiles et disciplinaires devant les instances compétentes pour des fautes de gestion commises dans l'exercice de ses fonctions. Toutefois, la responsabilité d'un comptable public est établie par la Cour des comptes et le ministre du pouvoir central ayant les finances dans ses attributions* »⁶⁴.

Le comptable public engage sa responsabilité « *lorsque : - un déficit ou un excédent de caisse, un manquant des matières a été constaté ; - une recette n'a pas été recouvrée conformément aux dispositions légales et réglementaires en la matière ou en violation des dispositions réglementant l'admission des recettes en non-valeurs ; - une dépense a été irrégulièrement payée en manquement aux obligations de contrôles énumérées à l'article 137 du présent décret ; - par la faute du comptable public, l'État a dû procéder à l'indemnisation d'un tiers* »⁶⁵.

⁶⁰ Article 17 du Décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, *op.cit.*

⁶¹ Article 39 du Décret n°13/050, *idem.*

⁶² Article 33 de la Loi organique n°18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, *op.cit.*

⁶³ Article 18 alinéas 2 et 3 du Décret n°13/050, *idem.*

⁶⁴ Article 35 du Décret n°13/050, *idem.*

⁶⁵ Article 36 du Décret n°13/050, *idem.*

La loi organique de la Cour des comptes dispose que « le comptable public, dont la responsabilité est établie, a l'obligation de verser, de ses deniers personnels, une somme égale au montant du déficit ou manquant constaté, de la perte de recette subie, de la dépense payée à tort ou de l'indemnité mise de son fait à la charge de l'État, sans préjudice de l'amende fixée aux articles 129 et 214 de la loi relative aux finances publiques. En cas d'un excédent, le comptable public procède à une prise en recette du montant excédentaire et le reverse au compte général du Trésor, au compte unique de la province ou de l'entité territoriale décentralisée »⁶⁶.

Toutefois, « la gestion de fait entraîne, pour leurs auteurs qualifiés de comptable public de fait, les mêmes obligations et responsabilités que celles des comptables publics »⁶⁷. Ainsi, « le comptable de fait est passible d'une amende en raison de son immixtion dans les fonctions de comptable public. Cette amende est calculée suivant l'importance et la durée de la détention ou du maniement des deniers. Son montant ne pourra dépasser le total des sommes indument détenues ou maniées »⁶⁸.

II. PRATIQUE DE CORRUPTION EN CAS DE VIOLATION DES RÈGLES DE LA COMPTABILITÉ

La violation des normes comptables favorise la commission des actes de corruption en RDC, grâce à la mauvaise tenue et/ou l'absence de la comptabilité dans la gestion des finances publiques.

En effet, la violation des règles comptables corrompt la fiabilité des opérations financières ; elle favorise l'émergence des pratiques de corruption des opérations budgétaires et les détournements des deniers publics et privés ; en même temps qu'elle crée les conditions favorables à l'impunité des agents publics et privés impliqués dans le réseau de la corruption.

Il s'observe que plusieurs cas de corruption et des détournements des deniers publics et privés sont commis par, et avec le concours des comptables. Il y a même certains paiements des dépenses qui sont effectués sans implication des comptables.

Dans beaucoup de cas, la violation des règles de la comptabilité se matérialise par l'absence des comptabilités ou la mauvaise tenue de celle-ci. Ne déplore-t-on pas l'absence des comptes de gestion des comptables publics et/ou des rapports sur la comptabilité des engagements, la comptabilité des liquidations, la comptabilité des ordonnancements et celle des paiements ?

Par ailleurs, l'analyse des rapports des redditions des comptes du pouvoir central et ceux des gouvernements provinciaux, révèle plusieurs cas de

⁶⁶ Article 37 alinéa 1er du Décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, *op.cit.*

⁶⁷ Article 37 alinéa 2 du Décret n°13/050, *idem.*

⁶⁸ Article 38 du Décret n°13/050, *idem.*

mauvaise et/ou fausse imputation des opérations budgétaires, et plusieurs cas des paiements litigieux.

Dans un contexte de la défaillance de la gouvernance comptable, les dégâts dans la gestion des finances publiques sont énormes et les institutions de contrôle sont handicapées dans l'accomplissement de leurs missions légales.

La situation ci-dessus est corroborée par les constatations de la Cour des comptes qui estime, face aux irrégularités et non-respect des textes par le Gouvernement, ne pas être capable de « *prononcer la déclaration de conformité ou non entre les comptes individuels des comptables publics assignataires et le compte général de l'Etat* » qui doivent être joints au Rapport Général accompagnant le projet de loi de reddition des comptes du pouvoir central tel qu'exigé par les articles 35 et 147 de la Loi organique n°18/024 du 13 novembre 2018, portant composition et fonctionnement de la cour des comptes⁶⁹.

Dans le cadre de cette étude, nous avons retenu deux cas, pour illustrer notre propos : le cas de paiement en absence du Comptable public et celui de la corruption dans les dépenses de rémunérations.

II.1. Paiements des dépenses sans implication des Comptables publics et les fausses imputations des opérations budgétaires

Les paiements des dépenses sans implication des Comptables Publics en RDC est une réalité, en dépit de l'existence d'une législation et d'une réglementation rigoureuse dans ce domaine. Aussi, l'analyse des données du rapport sur la bancarisation et ses effets confirme une vaste pratique de corruption dans les dépenses du personnel qui connaissent régulièrement des dépassements. Etant entendu que désormais, les Comptables publics sont exclus des opérations des paiements des rémunérations des agents publics de l'Etat.

Outre les méfaits de la bancarisation, sur le plan comptable, le cas de la gestion des ressources pro-pauvres est patent à propos. La phase de comptabilisation dans la gestion des ressources pro-pauvres a révélé des irrégularités énormes, constate la Cour des comptes. En effet, beaucoup de paiements se sont effectués sans implication des Comptables Publics Principaux qui sont les seuls habilités à manipuler les deniers publics, conformément à la Loi relative aux finances publiques et au Règlement Général sur la Comptabilité Publique.

Il y a quelques statistiques qui montrent l'ampleur des paiements sans intervention des Comptables Publics Principaux.

⁶⁹ IZEMENGIA NSAA-NSAA, E., *Synthèse des observations de la Cour des comptes sur l'exécution de la Loi de finances N°18/25 du 13 décembre 2018 en vue de la reddition des comptes de l'exercice budgétaire 2019*, Kinshasa, le 07/11/2020 (Une correspondance).

La Cour des comptes constate l'existence des cas où il n'y a pas eu d'intervention du Comptable public dans les paiements et elle note que « pour l'exercice 2006, le code et le nom du comptable n'apparaissent pas 5.557 fois sur un total de 10.093 paiements, soit 55% ; pour l'exercice 2007, le code et le nom du comptable n'apparaissent pas 8.890 fois sur un total de 18.349 paiements, soit 48% ; pour l'exercice 2008, le code et le nom du comptable n'apparaissent pas 6.064 fois sur un total de 8.737 paiements, soit 69% ; et pour le premier semestre 2009, le code et le nom du comptable ne sont identifiés 3.811 fois sur 5.058 paiements, soit 75% »⁷⁰, et pourtant, « les rémunérations demeurent les dépenses que les Comptables publics encadrent régulièrement au niveau du paiement et de la comptabilisation »⁷¹.

Par contre, s'agissant de la pratique de la mauvaise et/ou de la fausse imputation des opérations budgétaires, celle-ci est courante dans la gestion budgétaire en RDC. La conséquence est que « la plupart de dépenses payées en faveur des Ministères ou services échappent à leurs contrôles bien qu'ils en soient censés être initiateurs de toutes procédures de paiements de leurs crédits »⁷². D'où la nécessité de mener une vérification au Ministère des Finances et Budget sur plusieurs mauvaises imputations attribuées à ces Ministères, services et administrations. « C'est la situation des ministères de l'Agriculture, des ITPR, PTNTIC, Transport et voies de Communications, Industrie, Plan »⁷³.

Toutefois, il se fait que « les cas de mauvaise imputation des comptes ou imputations erronées des dépenses budgétaires se répètent presque chaque année et sont constatés lors de l'examen des projets des lois portant reddition des comptes par la Cour des comptes et par l'Assemblée nationale »⁷⁴.

Nous faisons remarquer que la gestion des finances publiques est loin d'être une affaire des apprentis, selon les textes législatifs et réglementaires, pour rencontrer ces genres de forfaitures. Cette situation peut s'expliquer par l'inapplication des textes sus vantés.

Nous invitons la Cour des comptes à sanctionner ces genres des constatations, dans les limites de ses compétences, et à ne pas se limiter uniquement à les dénoncer.

⁷⁰ Cour des comptes, *Rapport général sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances n°14/027 du 31/12/2014 en vue de la reddition des comptes du Budget du pouvoir central pour l'exercice 2015*, Kinshasa, octobre 2016, p.16.

⁷¹ *Idem*.

⁷² Assemblée nationale, Commission économique, financière et de contrôle, *Rapport relatif à l'examen du projet de loi portant reddition des comptes de la Loi de finances n°18/025 du 13 décembre 2018 du pouvoir central pour l'exercice 2019*, Kinshasa, novembre 2020, p.26, inédit.

⁷³ *Ibidem*, p.27, inédit.

⁷⁴ Assemblée nationale, Commission économique, financière et de contrôle budgétaire, *Rapport relatif à l'examen du projet de loi portant reddition des comptes de la Loi de finances du pouvoir central n° 17/014 du 24 décembre 2017 pour l'exercice 2018*, Kinshasa, novembre 2019, inédit.

II.2. Corruption dans les dépenses de rémunérations

La LOFIP dispose que « les crédits ouverts au titre des dépenses de personnel d'un programme constituent le plafond des dépenses de cette nature pour lesquelles le montant des autorisations d'engagement annuelles ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts. Ils sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par le pouvoir central. Ces plafonds sont spécialisés par ministère, par Institution et par budget annexe. Les créations d'emplois nouveaux et la répartition des emplois autorisés sont décidées par une loi de finances. Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre »⁷⁵.

L'analyse des données des redditions des comptes démontre que les plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par le pouvoir central ne sont pas respectés. Par contre, il y a chaque année, plusieurs cas de dépassement, de sous-consommation et non-consommation des crédits budgétaires. Ce constat conforte la thèse d'une gestion aléatoire et hasardeuse de la dépense budgétaire et de l'exécution des dépenses des rémunérations du personnel de l'Etat et la non-maitrise des effectifs des Agents et Fonctionnaires de l'Etat.

Aussi, l'analyse des données du rapport sur la bancarisation et ses effets confirme une vaste pratique de corruption des dépenses du personnel qui connaissent régulièrement des dépassements.

Les dépenses de personnel sont constituées, d'une part, du traitement de base du personnel et des dépenses accessoires du personnel, de l'autre. Il n'y a pas lieu que ces dépenses connaissent de manière récurrente des dépassements ni des sous consommations, encore moins les non consommations des crédits budgétaires.

Nous allons illustrer notre démarche en trois points, la violation des crédits budgétaires en matière des rémunérations, le détournement du reliquat de la paie des agents et fonctionnaires de l'Etat, et enfin, la ponction d'une quotité de la paie des agents publics.

II.2.1. Violation des crédits budgétaires en matière des rémunérations

Il y a lieu d'indiquer que certaines institutions tout comme certains ministères et services connaissent soit le dépassement, soit la sous-consommation, soit la non consommation de leurs crédits des dépenses de personnel, en général, ou de l'une ou l'autre des deux grandes rubriques, en particulier⁷⁶.

⁷⁵ Article 51 de la Loi n° 11 /011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques, telle que modifiée par la Loi n°18/010 du 09 juillet 2018, *op.cit.*

⁷⁶ Cour des comptes, *Rapport d'Audit de la Cour des Comptes sur l'utilisation des Ressources Pro-Pauvres (Exercice 2006 au 1er semestre 2009)*, J.O.RDC., numéro spécial, 2010, p.28, inédit. Lire aussi les cas les plus significatifs des dépassements repris dans les tableaux (n°14 et n°15) du même rapport.

Toutefois, l'Assemblée nationale a relevé dans un rapport de la Commission économique, financière et de contrôle budgétaire que « le dépassement vertigineux des crédits inhérents au traitement de base du personnel en faveur du Ministère de la Décentralisation dont l'exécution avait atteint 3.920,04 % ainsi que ceux des dépenses accessoires du personnel pour le compte de la Primature, du Ministère des Finances et du Ministère des Sports et loisirs respectivement 535,80 %, 245,56 et 321,14 % »⁷⁷.

Aussi, il existe des dépenses des rémunérations ou du personnel qui sont payées sans être ni engagées, ni liquidées, ni ordonnancées. A ce sujet, la Cour des comptes souligne dans un rapport d'Audit sur l'utilisation des Ressources Pro-Pauvres que « seuls 1.851,40 milliards de FC ont été engagés, liquidés et ordonnancés, alors que 368 milliards de FC ont été payés sans avoir été, ni engagés, ni liquidés, moins encore ordonnancés »⁷⁸.

L'Assemblée nationale a constaté par ailleurs que « certains ministères et services de l'Etat ont enregistré des dépassements des crédits de rémunérations, alors que d'autres ont connu des sous consommations importantes des crédits budgétaires ou n'ont rien consommé du tout. Pourtant, les dépenses de personnel sont contraignantes et ne peuvent faire l'objet d'un traitement inégalitaire »⁷⁹.

Ainsi, « l'exécution des crédits des dépenses accessoires du personnel alloués aux Ministères de Décentralisation, des Relations avec les partis politiques, des réformes institutionnelles, de la Coopération régionale, des Droits humains, de la Pêche et Elevage, de l'Enseignement primaire et secondaire ainsi que le Conseil Economique et social et la Vice-primature Intérieur et Sécurité n'avait même pas franchi la barre de 10 % »⁸⁰. Voir la sous-consommation ou la non consommation des crédits de dépenses accessoires du personnel alloués aux Institutions, Ministères et Services (en Francs Congolais)⁸¹.

La non consommation des crédits budgétaires n'a pas épargné la rubrique des rémunérations. « Par exemple, sur des prévisions de FC 70.155.967,86, le ministère de l'Enseignement Technique et Professionnel n'a pas consommé la totalité de ses crédits de rémunération »⁸².

⁷⁷ Assemblée nationale, Commission économique, financière et de contrôle budgétaire, *Rapport relatif à l'examen du projet de loi portant reddition des comptes de la Loi de finances du pouvoir central n° 17/014 du 24 décembre 2017 pour l'exercice 2018*, op.cit., p.31, inédit.

⁷⁸ Cour des comptes, *Rapport d'Audit de la Cour des Comptes sur l'utilisation des Ressources Pro-Pauvres (Exercice 2006 au 1er semestre 2009)*, op.cit., p.14, inédit.

⁷⁹ *Ibidem*, p.14, inédit.

⁸⁰ Assemblée nationale, Commission économique, financière et de contrôle budgétaire, *ibidem*, p.29, inédit.

⁸¹ Assemblée nationale, Commission économique, financière et de contrôle budgétaire, *ibidem*, p.29.

⁸² Cour des comptes, *Rapport général sur l'exécution de la Loi de finances n°17/005 du 23 juin 2017 en vue de la reddition des comptes du Budget du pouvoir central pour l'exercice 2017*, Kinshasa, octobre 2017.

II.2.2. Détournement du reliquat de la paie des agents publics de l'Etat

Le détournement du reliquat de la paie des agents publics est favorisé notamment par l'opacité de la destination du reliquat de la paie des Agents et Fonctionnaires de l'Etat ; la gestion opaque et en marge de la loi des dépenses des rémunérations du personnel de l'Etat ; la tenue irrégulière de la comptabilité ou absence des comptabilités dans certaines administrations et services publics.

Il est observé une opacité dans la gestion du reliquat de la paie des Agents et Fonctionnaires de l'Etat par les banques commerciales à la suite de la bancarisation de la paie des Agents et Fonctionnaires de l'Etat en RDC, révèle la Cour des comptes. L'audit sur la bancarisation de la paie des Agents et Fonctionnaires de l'Etat fait état d'un accroissement significatif des dépenses concernant le personnel de l'Etat, chaque année, du fait du mouvement non-maîtrisé des effectifs du personnel et du non-respect des prescriptions légales en matière d'octroi des primes et indemnités non-permanentes.

Toutefois, l'opération de la bancarisation de la paie vise en substance la maîtrise des effectifs à rémunérer et la masse salariale correspondante à l'effet de l'amélioration du circuit de la paie manuelle appliquée via les comptables publics. En effet, ce circuit présentait beaucoup de failles et ne permettait pas souvent aux Agents et Fonctionnaires de percevoir régulièrement et intégralement leurs salaires.

De 2012 à 2015, la Cour des comptes relève les constatations, à l'issue de la vérification, qui se résument dans quatre points ci-après : « 1. Faible taux de bancarisation ; 2. Persistance et accroissement des reliquats de la paie ; 3. Non tenue des engagements par les parties prenantes au protocole d'Accord (Gouvernement de la République et les banques commerciales intervenantes) ; 4. Impact négatif de la bancarisation sur la discipline et le fonctionnement régulier du service public »⁸³.

Face à ces constatations, « la Cour des comptes avait recommandé en substance l'ouverture des comptes bancaires à tous les Agents et Fonctionnaires ainsi que l'implication dans l'opération de la bancarisation des Institutions financières publiques telles que la CADECO et la Poste qui sont implantées sur toute l'étendue du Territoire national »⁸⁴. Nous pouvons constater que jusqu'à ce jour, la CADECO n'est pas impliqué dans les susdites opérations.

Cependant, il est noté qu'alors que les reliquats devaient normalement aller décroissant d'année en année, c'est plutôt le contraire qui s'observe.

⁸³ Cour des comptes, *Rapport d'Audit sur la bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'Etat de 2012 à 2015*, octobre 2016, inédit, p.7.

⁸⁴ Cour des comptes, *Rapport public exercices 2016 et 2017*, Kinshasa, septembre 2019, inédit, pp.18-19.

S'agissant particulièrement des reliquats de l'exercice 2015, il ressort qu'« après réexécution par la Cour des comptes des données fournies par les banques commerciales intervenantes, le montant de ces reliquats devrait être plutôt de CDF 21.881.705.480, 09 (tableau n°6) au lieu de CDF 19.822.853.955, 78 (tableau n°5) déclaré par la Banque Centrale du Congo. La différence de CDF 2.058.851.524,31 reste à reverser par les banques commerciales au Trésor public »⁸⁵. La preuve de reversement à la Banque Centrale les reliquats sus évoqués n'existe pas.

Le reliquat de la paie est entendu ici comme « une résultante du montant renseigné sur l'avis de crédit qui alimente la liquidité des banques intervenantes et le listing de paie qui établit l'exigibilité des rémunérations dues aux agents et fonctionnaires de l'Etat »⁸⁶.

Il existe des discordances persistantes entre les montants figurant sur les listings de paie et ceux repris sur les avis de crédits. Il s'agit, en l'espèce, des reliquats de première catégorie qui sont censés être reversés à la Banque Centrale du Congo dans les 72 heures de la fin de la paie, à la lumière des termes du Protocole d'Accord évoqué plus haut⁸⁷.

Les données fournies par les banques commerciales intervenantes renseignent les montants payés suivant listings, les montants des avis de crédits, le total des paiements effectués, les reliquats de première catégorie, les reliquats de deuxième catégorie et le total des montants impayés.

Il se dégage de l'analyse de ces données des discordances entre les montants de listings de paie et ceux repris sur les avis de crédit. Pour l'exercice 2015, les listings totalisent CDF 616.463.389.580,78 tandis que les avis de crédits se chiffrent à CDF 620.035.978.697,49 ; soit un écart de CDF 3.572.589.116,71⁸⁸.

La Cour des comptes fait remarquer que « par des corrections échelonnées, sur base des rapports mensuels et surtout trimestriels de paie, les montants libellés sur les avis de crédit devraient, au bout d'une période, concorder avec ceux portés sur les listings de paie »⁸⁹.

Ainsi, au terme de cet audit, la Cour des comptes considère que « le Gouvernement de la République est encore loin d'atteindre les objectifs qu'il s'est assignés, à savoir la maîtrise des effectifs à charge du Trésor public et du volume de la masse salariale correspondante »⁹⁰.

⁸⁵ Cour des comptes, *Rapport d'Audit sur la bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'Etat de 2012 à 2015, op.cit.*, p.12.

⁸⁶ *Ibidem*, p.17.

⁸⁷ Signalons qu'en examinant le Rapport de la Cour des comptes sus vanté, le protocole évoqué n'était pas mis à notre disposition. En outre, nous n'étions pas en mesure de reproduire les tableaux sus évoqués à l'occasion de cette publication, pour des raisons d'espace.

⁸⁸ Cour des comptes, *Rapport d'Audit sur la bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'Etat de 2012 à 2015, op.cit.*, pp.16-17.

⁸⁹ *Ibidem*, p.17.

⁹⁰ *Ibidem*, p.20.

Nous faisons remarquer qu'en droit congolais, le détournement du reliquat de la paie constitue une infraction punissable par le Code pénal militaire. Cette disposition est aussi applicable devant les juridictions ordinaires. Malgré l'existence de cette disposition, il se constate dans ce domaine une impunité totale.

II.2.3. De la ponction d'une quotité sur les rémunérations des agents et fonctionnaires de l'Etat par les agents payeurs

Il existe en RDC une pratique consistant à opérer une quotité sur les rémunérations des agents publics congolais. La Cour des comptes constate « l'opération d'une ponction d'une certaine somme d'argent sur les rémunérations par les agents payeurs aux motifs de suppléer à la modicité des frais de déplacement leur alloués par le Gouvernement central »⁹¹ pratique tolérée par le pouvoir public en RDC. Il s'agit tout simplement de la corruption.

La Cour des comptes révèle qu'il s'observe presque dans toutes les administrations « l'utilisation des listes de paie photocopiées en lieu et place des listings produits par la direction de la paie du Ministère du Budget. C'est le cas dans certaines provinces comme celles du Bas-Congo et du Bandundu où les listes de paie ne sont plus envoyées depuis trois mois »⁹².

Cette pratique permet aux gestionnaires de falsifier les listes établies par le ministère de budget. Obligation devrait être faite à tous les gestionnaires d'utiliser les documents obtenus auprès du ministère ayant le budget dans ses attributions. Cette pratique devra être sanctionnée.

En tout état de cause, l'assemblée nationale recommande au Gouvernement de « renforcer le contrôle du fichier des effectifs des agents de l'Etat pour éviter le coulage des fonds publics lors de la paie des rémunérations »⁹³.

⁹¹ Cour des comptes, *Rapport d'Audit sur la bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'Etat de 2012 à 2015*, op.cit., p. 20.

⁹² *Idem*.

⁹³ Assemblée nationale, Commission économique, financière et de contrôle budgétaire, *Rapport relatif à l'examen du projet de Loi de finances pour l'exercice 2020*, Kinshasa, novembre 2019, p.49.

CONCLUSION ET PERSPECTIVE D'AVENIR

Eu égard aux abus constatés dans la tenue de la comptabilité, la gouvernance comptable en RDC accuse des faiblesses qui ne permettent pas à la République d'atteindre les meilleures performances dans le recouvrement des recettes budgétaires d'un côté, et dans l'amélioration de la qualité de la dépense budgétaire, de l'autre côté.

Nous avons démontré que la RDC dispose des textes juridiques pertinents applicables pour une bonne gouvernance comptable. Il s'agit notamment de la Loi relative aux finances publiques, le Règlement Général sur la Comptabilité Publique, le plan comptable de l'Etat, ainsi que le Règlement d'Administration applicable aux comptables publics. Ces textes ne sont pas appliqués, ou ils ne sont pas appliqués du tout.

Nous avons aussi démontré qu'il y a encore la légèreté constatée dans le recouvrement des recettes budgétaires et dans l'exécution de la dépense budgétaire, à cause de la défaillance de la gouvernance financière.

Par ailleurs, nous réitérons la recommandation que l'Assemblée nationale avait faite au Gouvernement de la République d' « accélérer le parachèvement de la réforme des finances publiques notamment dans son volet Budgets-Programmes et par ricochet déclencher progressivement la déconcentration de la dépense publique avec ses corolaires à savoir l'activation du Réseau National des Comptables Publics et toute la suite du processus »⁹⁴.

Mais le Gouvernement de la République continue à faire une sourde oreille. Et entre temps, la mauvaise tenue de la comptabilité et/ou l'absence de la comptabilité dans certaines administrations ne permettent pas au Gouvernement lui-même de donner les résultats des comptes attendus en fin d'exercice avec certitude d'un côté, et de l'autre côté, ça handicape la Cour des comptes à faire la déclaration de conformité des comptes à la fin de chaque exercice budgétaire.

Nous avons démontré que dans le contexte de la mauvaise gouvernance comptable qui a élu domicile en RDC, la Cour des comptes ne peut pas être capable de prononcer la déclaration de conformité ou non entre les comptes individuels des comptables publics assignataires et le compte général de l'Etat.

⁹⁴ Assemblée nationale, Commission économique, financière et de contrôle budgétaire, *Rapport relatif à l'examen du projet de loi portant reddition des comptes de la Loi de finances du pouvoir central n° 17/014 du 24 décembre 2017 pour l'exercice 2018*, Kinshasa, novembre 2019, p.49, inédit.

A propos, nous recommandons au pouvoir central et particulièrement au ministre ayant la gestion de la comptabilité publique dans ses attributions la mise en application de la réforme instituée par les textes sus évoqués en rendant opérationnel le réseau des comptables publics, pour améliorer la circulation de l'information sur les données financières et permettre aux institutions chargées de contrôle de détecter les opérations irrégulières dans le meilleur délai pour combattre de manière efficace les pratiques de corruption.

Nous recommandons enfin, à la Cour des comptes de juger les comptes des comptables publiques pour rendre soit les arrêts de décharge, soit de débet ; soit encore de quitus, selon le cas et de sanctionner toutes les fautes de gestion, conformément à la loi.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I. TEXTES JURIDIQUES INTERNATIONAUX ET RÉGIONAUX

1. Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), Office contre la drogue et le crime, Nations Unies, New York ; et la résolution 58/4 du 31/10/2003, [http:// www.unodc.org/pdf/corruption/ publications-Unodc-Convention-fr.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications-Unodc-Convention-fr.pdf), consulté le 9 mars 2014.
2. Les Instruments Internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par la République Démocratique du Congo, *J.O.RDC*, n° spécial, 40^{ème} année, 1999.
3. Acte uniforme portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises des Etats-Parties, adopté le 22 février 2000 et paru *J.O. OHADA*, n°10 du 20 novembre 2000.
4. Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique, adopté le 17 avril 1997 et paru au *JO OHADA*, n°2 du 1^{er} octobre 1997.

II. TEXTES JURIDIQUES INTERNES

1. Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, *J.O.RDC*, numéro spécial, 5 février 2011.
2. Loi organique n°18/024 du 13 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, *J.O.RDC.*, numéro spécial, Kinshasa, 14 novembre 2018.
3. Loi organique n°08/013 du 05 août 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, *J.O.RDC.*, n° spécial, 11 août 2008.
4. Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, (*J.O.RDC.*, numéro spécial, 25 juillet), telle que modifiée par la Loi n°18/010 du 09 juillet 2018, *J.O.RDC*, numéro spécial du 23 juillet 2018.
5. Loi n°06/014 du 12 juin 2006 autorisant la ratification par la République Démocratique du Congo de la Convention des Nations Unies contre la corruption, *J.O.RDC.*, n°13, 1^{er} juillet 2006.
6. Ordonnance-loi n°18/003 fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances du pouvoir central, *J.O.RDC*, n° spécial, Kinshasa du 23 avril 2018.
7. Ordonnance-loi n°18/003 fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances de la province et de l'entité territoriale décentralisée ainsi que les modalités de leur répartition, *J.O.RDC*, n° spécial, Kinshasa du 23 avril 2018.
8. Ordonnance n°20/016 du 27 mars 2020 portant organisation et fonctionnement du Gouvernement, modalités de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement ainsi qu'entre les Membres du Gouvernement, *J.O.RDC.*, n° spécial, 27 avril 2020.
9. Ordonnance n°09/003 du 30 janvier 2009 portant organisation et fonctionnement du Cabinet du Président de la République telle que modifiée et complétée par l'Ordonnance n°18/093 du 14 juillet 2018 (Textes coordonnés), *J.O.RDC.*, numéro spécial, 17 juillet 2018.
10. Décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, *J.O.RDC.*, n°24, Kinshasa, 15 décembre 2013.

11. Décret n°13/051 du 08 novembre 2013 Portant plan comptable de l'Etat, *J.O.RDC.*, numéro spécial, 20 mai 2015.
12. Décret n°13/54 du 11 novembre 2013 portant Règlement d'Administration applicable aux comptables publics, *J.O.RDC.*, numéro spécial, 20 mai 2015.
13. Décret n°22/12B du 31 mars 2022 portant création, missions, organisation et fonctionnement de la direction générale du trésor et de la comptabilité publique, « DGTCF » en sigle, *J.O.RDC.*, numéro spécial, 2 mai 2022.

III. DOCTRINE

1. BAKANDEJA wa MPUNGA G., *Les finances publiques en République Démocratiques du Congo longue croisade pour une gouvernance financière débarrassée des démons de la corruption et du détournement des deniers publics*, Bruxelles, éditions BRUYLANT, 2020.
2. MBANGALA M. et WANDA R., *Comptabilité Générale OHADA Analyse, Fonctionnement des comptes, Application*, Paris, Editions Droit-Afrique, 2013.

IV. RAPPORTS OFFICIELS ET AUTRES DOCUMENTS

1. Assemblée nationale, Commission économique, financière et de contrôle budgétaire, *Rapport relatif à l'examen du projet de loi portant reddition des comptes de la loi de finances du pouvoir central n° 17/014 du 24 décembre 2017 pour l'exercice 2018*, Kinshasa, novembre 2019, inédit.
3. Assemblée nationale, Commission économique, financière et de contrôle, *Rapport relatif à l'examen du projet de loi portant reddition des comptes de la Loi de finances n°18/025 du 13 décembre 2018 du pouvoir central pour l'exercice 2019*, Kinshasa, novembre 2020.
4. Assemblée nationale, Commission économique, financière et de contrôle budgétaire, *Rapport relatif à l'examen du projet de Loi de finances pour l'exercice 2020*, Kinshasa, novembre 2021.
5. Cour des comptes, *Rapport d'Audit de la Cour des Comptes sur l'utilisation des Ressources Pro-Pauvres (Exercice 2006 au 1^{er} semestre 2009)*, *J.O.RDC.*, numéro spécial, 2010.
6. Cour des comptes, *Rapport d'Audit sur la bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'Etat de 2012 à 2015*, octobre 2016, inédit.
7. Cour des comptes, *Rapport général sur l'exécution de la Loi de finances n°17/005 du 23 juin 2017 en vue de la reddition des comptes du Budget du Pouvoir central pour l'exercice 2017*, Kinshasa, octobre 2017.
8. Cour des comptes, *Rapport général sur le contrôle de l'exécution de la Loi de finances n°14/027 du 31/12/2014 en vue de la reddition des comptes du Budget du pouvoir central pour l'exercice 2015*, Kinshasa, octobre 2016.
9. Cour des comptes, *Rapport public exercices 2016 et 2017*, Kinshasa, 2019, inédit.
10. IZEMENGIA NSAA-NSAA Ernest, *Synthèse des observations de la Cour des comptes sur l'exécution de la Loi de finances N°18/25 du 13 décembre 2018 en vue de la reddition des comptes de l'exercice budgétaire 2019*, Kinshasa, le 07/11/2020.
11. Ministère du Budget, *Nomenclature budgétaire de la RDC, Tome I : Recettes*, Kinshasa, DPSB, édition 2015.
12. Ministère du Budget, *Nomenclature budgétaire de la RDC, Tome II : Dépenses*, Kinshasa, DPSB, édition 2015.