



**INSTITUT INTERNATIONAL D'INGENIERIE
DE L'EAU ET DE L'ENVIRONNEMENT**

**Financement et Efficacité de la Gestion des
Entites Territoriales Decentralisées en République
Démocratique du Congo :**

Cas de la Ville de Kisangani en Province de la Tshopo

**MEMOIRE POUR L'OBTENTION DU
MASTER SPECIALISE EN MANAGEMENT DES ENTREPRISES ET DES
ORGANISATIONS
OPTION : Management Stratégique et Opérationnel**

Présenté et soutenu publiquement le/...../..... par

Yves Birindwa Mutayongwa

Travaux dirigés par :

Jury d'évaluation :

Président :

Membres et correcteurs :

Promotion 2017/2018

DEDICACES

A Dieu le père tout puissant

Aux feux grands-parents qui ont quitté ce monde

A mon feu petit frère Bertin Mutayongwa qui a quitté prématurément ce monde

A mon Père et ma Mère

A mon Epouse Zuena Marie-Claire et mes Enfants Francisco Hekima, Bienvenu Mutanyagwa, Jean-Pi Bacirheba, Lucia Feza, Benoit Imani, Yvette Zuena

A tous mes Frères et Sœurs, Tantes, Oncles, Cousins, Belles Sœurs, Beaux-Frères, Neveux et Cousins

Remerciements

Nous rendons grâce à Dieu qui nous a donné ce souffle ;

Nous remercions les responsables de la fondation 2IE ainsi que tous les enseignants pour nous avoir donné cette opportunité de formation spécialisée en Management des Entreprises et des Organisation ;

Nous remercions Mr Mobutu Useni Rashidi qui nous a accompagné plusieurs fois sur le terrain de recherche ainsi que d'autres amis qui n'ont cessé de nous encourager pendant nos études et ce particulièrement Papa Berky Mayange

Nous remercions tous ceux-là qui, de prêt ou de loin nous ont apporté leur soutien tant moral que matériel pendant la rédaction de ce travail et sur le terrain de recherche ; qu'ils trouvent ici l'expression de notre profonde gratitude.

RESUME

Ce travail est orienté vers une étude qualitative ; elle a pour objectif d'identifier les mécanismes de mobilisation et de gestion de ressources mis en place par les entités territoriales décentralisées en République Démocratique du Congo pour financer leurs investissements. Plus spécifiquement il s'agit d'identifier les différentes sources de financement auxquelles elles recourent, d'apprécier le mécanisme de contrôle interne mis en place au sein de la Ville de Kisangani en tant qu'Entité Territoriale Décentralisée et d'apprécier l'impact que l'efficacité ou l'inefficacité du contrôle interne peut avoir sur les résultats globaux.

Pour mener cette étude, nous avons eu recours à l'observation, des entretiens semi-directifs auprès des personnes ressources afin de comprendre et d'apprécier le contexte dans lequel évoluent actuellement les entités territoriales décentralisées en RDC en général, dans la nouvelle province de la Tshopo issue du découpage de 2015 et en particulier la Ville de Kisangani en tant que entité territoriale décentralisée. En d'autre terme nous avons utilisé la méthode expérimentale l'empirisme afin de dégager des faits vérifiables.

Il ressort de cette étude que les entités territoriales décentralisées ne reçoivent pas de rétrocession de manière systématique, ce qui les amènent à recourir aux petites taxes juste pour réaliser des petits travaux d'assainissement ; cela est dû à la fois au manque de volonté politique, aux faibles capacités des acteurs impliqués dans le processus de décentralisation et de gestion des entités territoriales décentralisées.

Bien que le cadre juridique régissant les entités territoriales décentralisées, notamment les lois y relatives reposent sur les principes de libre administration, de l'autonomie de gestion de ressources humaines, économiques, financières, une rétrocession de 40% des recettes tel que prévu par la constitution ; nous avons constaté cependant que l'application de ces lois demeure un problème. Il existe encore beaucoup de faiblesses dans la mobilisation des ressources locales et leur gestion notamment l'absence de mécanismes permettant l'identification, l'évaluation et la maîtrise des risques qu'ils soient internes ou externes.

Les mécanismes mis en places par les différentes entités afin d'assurer le minimum de contrôle sont encore insuffisantes, c'est pourquoi nous avons compris que le processus de décentralisation est encore loin d'être fini.

Mots clés : Financement, Mécanisme de Gestion, Entité Territoriales Décentralisée, Mobilisation des ressources, Efficacité

ABSTRACT

This study is oriented towards a qualitative one; its objective is to identify the resource mobilization and management mechanisms in the decentralized territorial entities to support their investments in the Democratic Republic of Congo. Specifically, the objective is to identify the different sources of finance, the internal control mechanism set up within the City of Kisangani as a decentralized territorial entity and appreciate the impact that the effectiveness or inefficiency of internal control may have on overall results.

To conduct this study, we used observation, semi-structured interviews in order to understand and appreciate the general context of the decentralized territorial entities in the Democratic Republic of Congo, the context of the new Tshopo Province resulting from the 2015 repartition and in particular the City of Kisangani as a decentralized territorial entity. In other words we used the experimental empiricism method to identify verifiable facts.

This study shows that decentralized territorial entities do not receive retrocession in a systematic way, which leads them to resort to small taxes just to carry out minor remediation work; this is due to both the lack of political will, the weak capacities of the actors involved in the process of decentralization and management of decentralized territorial entities.

Although the legal framework governing the decentralized territorial entities, in particular the laws relating to them, is based on the principles of free administration, the autonomy of management of human, economic and financial resources, a retrocession of 40% of the revenues as provided for by the constitution; however, we found that enforcement of these laws remains a problem. There are still many weaknesses in the mobilization of local resources and their management in particular the absence of mechanisms allowing the identification, evaluation and control of internal or external risks.

The mechanisms put in place by the various entities to ensure the minimum of control are still insufficient, which is why we understand that the decentralization process is still far from over.

Keywords: Financing, Management Mechanism, Decentralized Territorial Entity, Resource Mobilization, Effectiveness.

Table des matières

DEDICACES	- 1 -
Remerciements	- 2 -
RESUME.....	- 3 -
ABSTRACT.....	- 4 -
Tables des matières.....	- 5 -
INTRODUCTION.....	- 6 -
Première partie : FINANCEMENT ET GESTION DES ENTITES	- 12 -
TERRITORIALES DECENTRALISEES.....	- 12 -
A. DU FINANCEMENT	- 12 -
1. Dispositions légales relatives aux ETD en RDC	- 12 -
2. Mobilisation des financements et principes d'exécution budgétaire.....	- 16 -
1. MAITRISE DU RISQUE	- 22 -
2 CARACTERISTIQUE DU DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE DANS LES ETD	- 27
-	-
Deuxième partie : PRESENTATION ET RESULTATS DES ANALYSES.....	- 31 -
A. PRESENTATION DE LA PROVINCE DE LA TSHOPO ET QUELQUES ETD	- 31 -
1. LA VILLE DE KISANGANI	- 32 -
2. LES COMMUNES ACTUELLES	- 33 -
B. INTERPRETATION DES RESULTATS DES ANALYSES ET DICUSSIONS	- 34 -
1. Sources de financement et mécanismes de gestion	- 35 -
2. Efficacité et fonctionnalité du cadre de contrôle interne	- 55 -
3. Niveau d'implication des autorités à la base	- 56 -
4. Impact du risque lié au contrôle interne	- 56 -
CONCLUSION	- 58 -
BIBLIOGRAPHIE	- 60 -
ANNEXES	- 61-

INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, beaucoup des pays Africains qui ont connu des déstabilisations sociopolitiques et économiques ont choisi d'en finir avec le pouvoir centralisé et ont opté pour la décentralisation comme une meilleure solution de sortie de crise par le fait qu'il permet d'impliquer l'autorité à la base dans la gestion de leur pays.

Cette politique de décentralisation « était l'une des nombreuses recommandations de la Banque Mondiale (BM) et du Fonds Monétaire International (FMI) adressées aux pays Africains. Ces institutions financières internationales à travers cette politique encouragent ces pays aux reformes politiques, juridiques, administratives, économiques et culturelles nécessaires afin d'une part, de prendre en compte les besoins sociaux de leurs citoyens et, d'autres part, de rendre les structures politiques, administratives, économiques, financières et fiscales performantes »¹

La décentralisation a connu une longue histoire marquée par des multiples mutations et ce à partir de la période coloniale. Par exemple au Tchad, elle a fait son entrée « vers les années 1900 et ce, en trois périodes successives : pendant et après la colonisation et à partir du coup d'Etat militaire du 13 avril 1975 »² notons aussi que, « la Constitution du 31 mars 1996, en son titre XII, a institutionnalisé la décentralisation appuyée par la politique de la déconcentration ; elle est devenue une politique importante pour le pouvoir en place en vue d'organiser et de responsabiliser les populations dans la gestion des affaires publiques »³ à ces jours le Tchad dispose d'un cadre juridique de la décentralisation constitué de plusieurs textes dont, les décrets, les ordonnances, les lois organiques, ...

En République Démocratique du Congo, depuis l'époque coloniale en passant par l'indépendance jusqu'à ces jours, il y a eu beaucoup de débats au sujet de la décentralisation parfois dans des climats beaucoup plus tendu.

En vu de consolider la paix et d'impulser le développement à la base, sa constitution votée par référendum et promulguée le 18 février 2006 a constitué l'administration de l'Etat en 25

¹ Dr Nahoungar Belemgato Bekoutou ; LA DECENTRALISATION, Manuel d'information des acteurs de base ; éd CEFOD, page 7

² Dr Nahoungar Belemgato Bekoutou ; LA DECENTRALISATION, Manuel d'information des acteurs de base ; éd CEFOD, page 3

³ Dre Nahoungar belemgato Bekoutou ; LA DECENTRALISATION, manuel d'information des acteurs de base ; éd CEFOD, page 7

provinces plus la ville de Kinshasa ; ces 25 provinces et la Ville de Kinshasa devraient être effectives dans les trente-six mois qui suivent l'installation des institutions politiques prévues par la même constitution, sont dotées de la personnalité juridique et jouissent de la libre administration ainsi que de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques et recevront 40% de leurs recettes pour leur développement et les 60% réservés au pouvoir central.

L'ordonnance-loi n° 13/001 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des Entités Territoriales Décentralisées ainsi que leurs modalités de répartition stipule en son article 6 que « la part des recettes d'intérêt commun allouée aux Entités Territoriales Décentralisées est établie à 40%. La répartition des ressources entre les Entités territoriales décentralisées est fonction des critères de capacité de production, de la superficie et de la population. L'édit en détermine le mécanisme de répartition ».

A la suite de la révision constitutionnelle intervenue en 2011 ; une loi de programmation n°15/004 du 28 février 2015 déterminant les modalités d'installation de nouvelles provinces a été promulguée en 2015

Chaque province, est administrée par un Gouvernement provincial et une Assemblée provinciale et comprennent, chacune, des entités territoriales décentralisées qui sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie.

C'est ainsi que l'ancienne Province Orientale a été découpée en quatre provinces dont la Province du Bas Uélé, le Haut Uélé, l'Ituri et la Province de la Tshopo. La ville de Kisangani qui fait l'objet de notre étude, est l'une des entités de cette dernière province.

Outre la constitution, en 2008, une loi organique portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces a été adoptée en vue d'accompagner le processus de décentralisation. Celle-ci en son chapitre IV, prévoit les mécanismes de financement des ETD qui comprennent les ressources propres, les ressources provenant des recettes à caractère national allouées aux provinces, les ressources de la Caisse nationale de péréquation ainsi que les ressources exceptionnelles.

La loi 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques qui organise à la fois les lois des finances, les budgets des provinces et des entités territoriales décentralisées et définit les règles de gestion des finances publiques de l'état et des entités territoriales décentralisées et ainsi que les règles d'encadrement de la politique budgétaire.

« Elle prône une pratique orientée vers une obligation de résultats pour la réalisation des objectifs de développement dont ceux de la croissance et de la réduction de la pauvreté. Ainsi, la recherche d'une meilleure performance en termes d'efficacité et d'efficience étant au centre de l'action de l'Etat, il est nécessaire de revoir les modalités de la gestion budgétaire au moyen de budgets programmes dans lesquels l'allocation des crédits budgétaires est faite au profit d'actions à mener dans le cadre des politiques publiques. Ceci induit une responsabilisation accrue des acteurs »⁴.

Cette loi, en ses articles 225 et 226 stipule que « les entités territoriales décentralisées ont droit à 40% de la part des recettes à caractère national allouées aux provinces conformément à l'article 115 de la loi organique n° 08/016 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces. Elles ont également droit à 40% des impôts et taxes provinciaux d'intérêt commun »⁵. « La répartition des 40 % des recettes à caractère national entre les entités territoriales décentralisées est fonction des critères de capacité contributive, de la superficie et du poids démographique. La répartition des impôts et taxes provinciaux d'intérêt commun est déterminée par les lois qui les créent. Un édit en détermine les modalités d'exécution »⁶.

Cependant, malgré cet arsenal juridique, visiblement les entités territoriales décentralisées semblent éprouver des difficultés à améliorer leur fonctionnement, à assurer des services de base de qualité d'où le pays risque de ne pas atteindre le but de cette réforme qui n'est rien d'autre qu'un développement humain et durable à la base. C'est pourquoi ces quelques questions nous viennent à l'esprit et auxquelles nous tenterons de répondre tous au long de notre étude :

- Quels sont les mécanismes de mobilisation de ressources mis en place par ces entités territoriales décentralisées pour financer leurs investissements ? ; sont-ils efficaces ?
- Comment les entités territoriales gèrent-elles leur financement ?

⁴ Lois des finances de 2011

⁵ Source : Lois des finances de 2011

⁶ Source : lois des finances de 2011

- Est-ce qu'il existe un cadre de contrôle interne efficace et fonctionnel au sein de ces entités et quel est son impact ?
- Comment les autorités à la base sont-elles impliquées dans la gestion du pays ?

Nous sommes conscients que pour atteindre les bons résultats, la mobilisation du financement et sa bonne gestion restent des facteurs très déterminants pour les entités territoriales décentralisées. Et cela dépend des stratégies et mécanismes de contrôle, des méthodes de gestion mis en place par les dirigeants ; Hélène Löning, Yvon Pesqueux et Collaborateurs définissent le contrôle de gestion comme « un mode de management, et à ce titre il est « le processus par lequel les dirigeants de l'entreprise s'assurent que les moyens sont utilisés de manière efficace et efficiente pour atteindre les objectifs fixés »⁷

Pour cela nous pensons que, seule une analyse des faits sur le terrain, du contexte et du système mis en place par les entités territoriales décentralisées nous permettra de répondre de manière objective à ces quelques questions que nous nous sommes posées.

Conformément à la problématique de ce travail, d'une manière générale, notre objectif est d'identifier les mécanismes de mobilisation et de gestion de ressources mis en place par ces entités territoriales décentralisées pour financer leurs investissements ; plus spécifiquement, il s'agit d'identifier les différentes sources de financement auxquelles recourent les Entités territoriales décentralisées pour financer leurs investissements, d'apprécier le mécanisme de contrôle interne mis en place par ces entités territoriales décentralisées au niveau interne afin d'éviter les fraudes, les pertes et les abus en République Démocratique du Congo, et plus précisément au sein de la Mairie de Kisangani en Province de la Tshopo et apprécier l'impact que l'efficacité ou l'inefficacité du contrôle interne peut avoir sur les résultats globaux.

Ce travail revêt plusieurs intérêts ; non seulement il contribue à la recherche scientifique en apportant de la matière à la littérature pour les futurs chercheurs mais aussi, les praticiens qui ont la responsabilité de gérer les entités territoriales décentralisées, en l'occurrence les Maires des villes, les Administrateurs des territoires, les Bourgmestres des communes, les chefs des Secteurs et Chefferies, à travers le monde et plus particulièrement les pays en voie de développement qui ont choisi la décentralisation comme mode de gestion de l'Etat à l'instars de la République Démocratique du Congo, pourront utiliser ce travail pour améliorer leur

⁷ Hélène Löning, Yvon Pesqueux et Coll. Le contrôle de gestion, éd Dunod Avril 1998, P 2

efficacité et l'efficience dans la gestion des ressources des entités territoriales sous leur responsabilité.

Notre travail étant orienté vers une étude qualitative, l'observation, des entretiens semi-directifs auprès des personnes ressources, nous ont permis de comprendre et d'apprécier le contexte dans lequel évoluent actuellement les entités territoriales décentralisées en RDC en général, dans la nouvelle province de la Tshopo issue du découpage de 2015 et en particulier la Mairie de Kisangani en tant que ETD. En d'autre terme nous avons utilisé la méthode expérimentale « l'empirisme » afin de dégager des faits vérifiables ; Pour cette méthode, « Il s'agit de mettre la raison au niveau du fait observé, de la soumettre à l'évidence expérimentale. Au lieu d'appliquer des critères aprioristes et généraux (comme une grille de lecture) à une certaine réalité pour en comprendre les caractéristiques, on va au contraire partir de ce qui est observé, du donné sensible (dont se méfient tant les rationalistes) et construire un système explicatif en se basant sur les relations observées concrètement et directement dans la situation étudiée. Ensuite, on envisagera de généraliser, preuves à l'appui, à toutes les situations semblables. Au lieu d'aller du général au particulier (déduire) comme précédemment, on va aller du particulier au général (induire) »⁸

Nous pensons que, la non application systématique des dispositions légales qui consacre le principe de « libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques » des entités territoriales décentralisées serait l'un des facteurs majeurs qui les empêcheraient d'atteindre leurs objectifs. Les faiblesses quant au contrôle de gestion focalisé uniquement sur les objectifs à atteindre impacteraient aussi négativement les entités territoriales décentralisées ; « une représentation désormais courante insiste, au delà de la notion d'objectif, sur l'importance de deux autres éléments pour le contrôle de gestion : les ressources et les résultats. En fait, dans cette approche, un responsable se définit par un champ d'action dans lequel son activité consiste à mettre en relation trois éléments : les objectifs à atteindre, les ressources mises à sa disposition, les résultats obtenus et qui donnent naissance à trois critères d'évaluation pour le responsable :

- la pertinence (des moyens mis en œuvre par rapport aux objectifs),

8

http://classiques.uqac.ca/contemporains/Aktouf_omar/metho_sc_soc_organisations/metho_sc_soc_organisations.pdf

- l'efficacité (la capacité à atteindre l'objectif, c'est à dire à atteindre un résultat conforme à l'objectif)
- l'efficience (la mise en œuvre du minima de ressources nécessaires pour le résultat obtenu) »⁹.

Le manque de politiques pertinentes de mobilisation des ressources extrabudgétaires, l'opacité dans la gestion ainsi que l'influence politique y sont aussi pour quelque chose.

Outre l'introduction, notre travail est composé de deux parties ; la première partie est consacrée aux notions de financements et gestion des entités territoriales décentralisées; la deuxième partie sera consacrée aux résultats des analyses sur terrain.

⁹ Hélène Löning et Yvon Pesqueux , le contrôle de gestion , éd. Dunod, Avril 1998, P 6

Première partie : FINANCEMENT ET GESTION DES ENTITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

A. DU FINANCEMENT

Par définition, le terme « financement est l'opération qui consiste, pour celui qui finance, à consentir des ressources monétaires, pour celui qui est financé, à se procurer des ressources monétaires nécessaires à la réalisation d'un projet (« lever des fonds »). » C'est ainsi qu'on parlera par exemple du financement des études, financement d'un projet,...

Le grand robert définit le mot financement comme étant une « action de procurer des fonds à une entreprise, à un service public »

S'agissant du financement des Entités Territoriales Décentralisées, il se circonscrit dans le cadre des finances publiques qui sont gérés au niveau locale ; d'où les finances publiques locales.

Dans sa notion classique, les finances publiques se définissent comme : « Science des moyens par lesquels l'Etat et les autres collectivités publiques se procurent et utilisent les ressources publiques par la répartition entre individus des charges qui en résultent »

Généralement, les finances publiques de l'Etat ou des collectivités locales sont réglementées par des dispositions légales dans tous les pays.

1. Dispositions légales relatives aux ETD en RDC

a. les dispositions constitutionnelles

L'article 3 de la constitution de la République Démocratique du Congo stipule ce qui suit :
« Les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Ces entités territoriales décentralisées sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques. La composition, l'organisation, le

fonctionnement de ces entités territoriales décentralisées ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les provinces sont fixés par une loi organique. »

L'article 175 stipule que « Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, à savoir celui du pouvoir central et des provinces, est arrêté chaque année par une loi. La part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40%. Elle est retenue à la source. La loi fixe la nomenclature des autres recettes locales et la modalité de leur répartition »

La constitution de la République Démocratique du Congo prévoit aussi en son article 181, la caisse nationale de péréquation : « Il est institué une Caisse nationale de péréquation. Elle est dotée de la personnalité juridique. La Caisse nationale de péréquation a pour mission de financer des projets et programmes d'investissement public, en vue d'assurer la solidarité nationale et de corriger le déséquilibre de développement entre les provinces et entre les autres entités territoriales décentralisées. Elle dispose d'un budget alimenté par le Trésor public à concurrence de dix pour cent de la totalité des recettes à caractère national revenant à l'Etat chaque année. Elle est placée sous la tutelle du Gouvernement. Une loi organique fixe son organisation et son fonctionnement ».

b. Lois organique sur le financement des ETD

La « Loi organique n° 08/016 du 07 » d'octobre 2008 fixe la composition, organisation, le fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées en RDC ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les Provinces. Elle consacre quelques chapitres sur l'origine et l'utilisation des ressources financières des entités territoriales décentralisées

« Article 104, les finances d'une entité territoriale décentralisée sont distinctes de celles de la province ».

« Article 105, les ressources financières d'une entité territoriale décentralisée comprennent les ressources propres, les ressources provenant des recettes à caractère national allouées aux provinces, les ressources de la Caisse nationale de péréquation ainsi que les ressources exceptionnelles.

L'entité territoriale décentralisée établit les mécanismes propres de leur recouvrement ».

« Article 106, Le budget d'une entité territoriale décentralisée est intégré en recettes et en dépenses, dans le budget de la province, conformément aux dispositions de la loi financière ».

« Article 107, les comptes d'une entité territoriale décentralisée sont soumis au contrôle de l'Inspection générale des finances et de la Cour des comptes. »

S'agissant des ressources propres aux ETD ; il est stipulé ce qui suit :

« Article 108, les ressources propres d'une entité territoriale décentralisée comprennent l'impôt personnel minimum, les recettes de participation, les taxes et droits locaux ».

« Article 109, l'impôt est établi et recouvré conformément à la loi.

L'impôt personnel minimum est perçu au profit exclusif des communes, des secteurs ou des chefferies ».

« Article 110, les recettes de participation de chaque entité territoriale décentralisée comprennent les bénéfices ou les revenus de leur participation en capital dans les entreprises publiques, les sociétés d'économie mixte et les associations momentanées à but économique ».

« Article 111, les taxes et droits locaux comprennent notamment les taxes d'intérêt commun, les taxes spécifiques à chaque entité territoriale décentralisée et les recettes administratives rattachées aux actes générateurs dont la décision relève de celle-ci ».

« Article 112, les taxes d'intérêt commun sont constituées de la taxe spéciale de circulation routière, de la taxe annuelle relative à la délivrance de la patente, les diverses taxes de consommation sur la bière et le tabac, la taxe de superficie sur les concessions forestières, la taxe sur la superficie des concessions minières, la taxe sur les ventes des matières précieuses de production artisanale et toutes autres taxes instituées par le pouvoir central et revenant en tout ou en partie à l'entité territoriale décentralisée en vertu de la loi .

La clé de répartition du produit des taxes d'intérêt commun entre les entités territoriales décentralisées est fixée par la législation qui institue les dites taxes, après avis de la Conférence des gouverneurs de province ».

« Article 113, les taxes spécifiques à chaque entité territoriale décentralisée sont des taxes prélevées sur les matières locales non imposées par le pouvoir central.

Elles sont soit rémunératoires soit fiscales conformément à la législation sur la nomenclature des taxes et droits provinciaux et locaux.

Les règles de perception des taxes spécifiques sont fixées, après avis de la Conférence des gouverneurs des provinces, par la loi fixant la nomenclature des recettes locales ».

« Article 114, une entité territoriale décentralisée perçoit les recettes administratives rattachées aux actes générateurs dont la décision relève de sa compétence »".

Les entités territoriales décentralisées ont aussi des ressources en provenance des recettes à caractère national comme le stipule les articles suivants :

« Article 115, les entités territoriales décentralisées ont droit à 40% de la part des recettes à caractère national allouées aux provinces ».

« Article 116, la répartition des ressources entre les entités territoriales décentralisées est fonction des critères de capacité de production, de la superficie et de la population.

L'édit en détermine le mécanisme de répartition ».

S'agissant des ressources de la Caisse nationale de péréquation comme indiqué dans la constitution, l'article 117 stipule que « une entité territoriale décentralisée peut bénéficier des ressources provenant de la Caisse nationale de péréquation prévues à l'article 181 de la Constitution ».

Il existe aussi des ressources à caractère exceptionnel

« Article 118, sous réserve des dispositions de l'article 96 (la tutelle sur les actes des entités territoriales décentralisées s'exerce par un contrôle a priori et un contrôle a posteriori), une entité territoriale décentralisée peut recourir aux emprunts intérieurs pour financer ses investissements ».

« Article 119, une entité territoriale décentralisée peut bénéficier des dons et legs dans les conditions définies par la loi.

Leur valeur est inscrite en recette au budget de l'exercice de leur acceptation ».

Aussi, il existe l' « ordonnance-loi n° 13/001 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des entités territoriales décentralisées ainsi que leurs modalités de répartition »

Dans son exposé de motif, la loi de 2011 sur les finances publiques « réaffirme la distinction des finances du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées. Elle fixe les modalités de répartition des recettes à caractère national entre chaque niveau. Elle réitère le principe de légalité des impôts, taxes, droits et redevances ».

Elle définit les modalités de consolidation du budget du pouvoir central avec ceux des provinces et les règles d'intégration des budgets des entités territoriales décentralisées dans ceux des provinces. A cet effet, la présente loi propose un calendrier budgétaire harmonisé avec les contraintes constitutionnelles.

Elle redéfinit les budgets annexes et donne deux catégories de comptes spéciaux : les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers.

Elle permet de créer une véritable unité de caisse et de trésorerie par une centralisation des fonds publics du pouvoir central sur le compte général du trésor ouvert chez le caissier de l'Etat.

De plus, elle fait obligation à chaque province et à chaque entité territoriale décentralisée de ne disposer que d'un seul et unique compte ouvert en leur nom à la Banque centrale du Congo ».

2. Mobilisation des financements et principes d'exécution budgétaire

La mobilisation des ressources ainsi que l'exécution du budget font partie des activités principales pour toute entité par le simple fait que c'est ce qui lui permet de financer ses investissements ou mieux de contribuer à l'attente de ses objectifs de développement.

« Le budget exprime les choix politiques de tout gouvernement et de sa majorité, il est la traduction quantitative des politiques publiques : c'est un document politique.

Le budget donne l'autorisation de dépenser et de recouvrer. Il prend la forme d'une loi de finances soumise à un particularisme procédural d'adoption, d'exécution, et de contrôle : c'est un document juridique

Le budget comporte les ressources et les charges de l'Etat ainsi que le solde ; c'est un document financier »¹⁰

Tout comme l'exécution budgétaire, la mobilisation des financements doit être une préoccupation des responsables de chaque entité faute de quoi, il lui sera difficile voir impossible de mener les activités en faveur des membres de la communauté ; d'où les acteurs devront mettre un accent particulier à la formulation et la mise en œuvre des stratégies adaptées pour chaque entité.

a. Financements Internes

Parler du financement interne pour toute organisation publique ou privée revient à parler des ressources mobilisées à l'intérieur de celle-ci ; c'est « l'ensemble des ressources que l'entreprise peut se procurer de façon autonome. Ces ressources ont essentiellement pour origine l'autofinancement et les cessions d'actifs ».¹¹

Ainsi, afin d'obtenir des financements internes capables d'aider les entités territoriales à financer ses investissements, il leur faudra une forte capacité de mobilisation à l'intérieur et la mise en place des stratégies adaptées tout en sachant que « le succès d'une stratégie passe par l'implication des acteurs dans la mise en œuvre ; la flexibilité, condition de réussite de la stratégie, passe par la communauté d'intérêts de tous ceux qui participent au projet stratégique de l'entreprise : l'ensemble du personnel sans doute, toutes fonctions confondues, mais aussi les fournisseurs qui, en amont, font aussi ou défont la mise en œuvre de la stratégie ».

a. Financements Externes

Contrairement à ce qui est du financement interne, le financement externe « correspond aux ressources que l'entreprise peut se procurer en faisant appel à des tiers »¹² Les financement externe fait parti des ressources exceptionnelles qui peuvent être mobilisées par une entité auprès des différent bailleurs pour financer ses investissements.

¹⁰ Raymond Muzellec & Matthieu Conan : Finances publiques, 16 édition Dalloz 2013, page 26

¹¹ Pierre Conso, La gestion financière de l'entreprise, éd. Dunod, Mars 1985 ; page 574

¹² Pierre Conso, La gestion financière de l'entreprise, éd. Dunod, Mars 1985 ; p. 574

Il existe plusieurs bailleurs des fonds qui financent par exemple des projets de développement en République Démocratique du Congo ; par exemple le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la Banque Mondiale (BM), l'Union Européenne (UE), ...

b. Principes et procédures d'exécution du budget de l'Etat

« Le budget de l'état qui par nature, recense ses recettes et ses dépenses, est un document politique, juridique et financier ». Sur le plan politique, « il exerce une incidence sur le régime politique et la politique du régime »¹³

Juridiquement, « il revêt deux caractères : il est législatif et prévisionnel »¹⁴ à ce titre nous pouvons parler de l'expression loi de finance qui est voté pour chaque exercice au parlement.

Sur le plan financier on note « l'impossibilité de déterminer avec une exactitude rigoureuse le montant des ressources, conduit à ne leur reconnaître qu'un caractère évaluatif, alors que les crédits de dépenses sont en principe limitatifs »¹⁵

« L'exécution budgétaire revêt deux aspects : l'utilisation des crédits et leur non-utilisation ».

Pour ce qui est des principes d'exécution budgétaire, partons de cet exemple en France, « Au regard de la contrainte de plus en plus prégnante exercée par le cadre européen, la circulaire du premier Ministre Jean-Marc Ayrault en date du 14 janvier 2013 est venu définir un certain nombre des règles pour une gestion responsable des dépenses publiques à l'adresse de ses ministres. Trois principes sont ainsi édictés en la matière :

- premier principe : l'auto- assurance. Au sein des programmes placés sous votre responsabilité, certains postes des dépenses seront plus dynamiques que prévu, d'autres moins ; des mesures nouvelles pourront également être mis en œuvre. Je vous demande de vous assurer que les plafonds pluriannuels des programmes seront respectés globalement, en compensant par de moindres dépenses sur certains postes des dépenses imprévues sur d'autres. Ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'une ouverture nette de crédits pourra être envisagée. Je vous demande de programmer

¹³ Raymond Muzellec & Matthieu Conan ; Finances publiques, 16 édition Dalloz 2013, p. 11

¹⁴ Raymon Muzellec & Matthieu Conan, Finances publiques, 16è édition Dalloz 2013, p.19

¹⁵ Raymond Muzellec & Matthieu Conan ; Finances publiques, 16 édition Dalloz 2013, p.22

l'emploi de vos crédits en considérant que les moyens d'engagement et de paiement mis en réserve ne seront pas disponibles.

- deuxième principe : le financement d'une nouvelle dépense par une économie en dépense
- troisième principe : le recours aux dépenses fiscales ne doit pas venir en substitution d'une dépense budgétaire et doit être compensé par la diminution d'une dépense fiscale.
- en fin, je vous rappelle que les mesures fiscales ou relatives aux recettes sociales décidées à l'initiative du gouvernement ne pourront trouver leur place que dans une loi de financement de la sécurité sociale »¹⁶

Parmi les principes d'élaboration du budget, il existe des principes classique et des principes moderne toutefois certains sont liés à la forme et d'autres au fond ; pour ce qui est des principes classique nous avons :

1° le principe de l'Unité : « il regroupe l'ensemble des dépenses et des recettes dans un même document. Ceci pour mieux vérifier le respect du principe d'équilibre. Il favorise la clarté et la simplicité de la présentation budgétaire en évitant les reports d'un document à l'autre »¹⁷

2° le principe d'annualité : « le budget est voté chaque année et il est voté pour une année »

3° le principe de spécialité : « les crédits sont repartis en chapitres et articles qui sont des subdivisions du budget par nature ou par fonction »¹⁸

4° le principe d'universalité

5° le principe de l'équilibre

Parmi les principes modernes, nous pouvons citer :

1° le principe de sincérité : « la sincérité est une composante de l'équilibre, les recettes et les dépenses sont évaluées de façon sincère et exacte »¹⁹

2° le principe de lisibilité

« Tout budget doit être lisible, c'est-à-dire compréhensible non seulement pour ceux qui le vote mais aussi pour l'ensemble des citoyens »²⁰

¹⁶ Raymond Muzellec & Matthieu Conan : Finances publiques, 16 édition Dalloz 2013, page 280

¹⁷ Raymond Muzellec & Matthieu Conan : Finances publiques, 16 édition Dalloz 2013, page 418

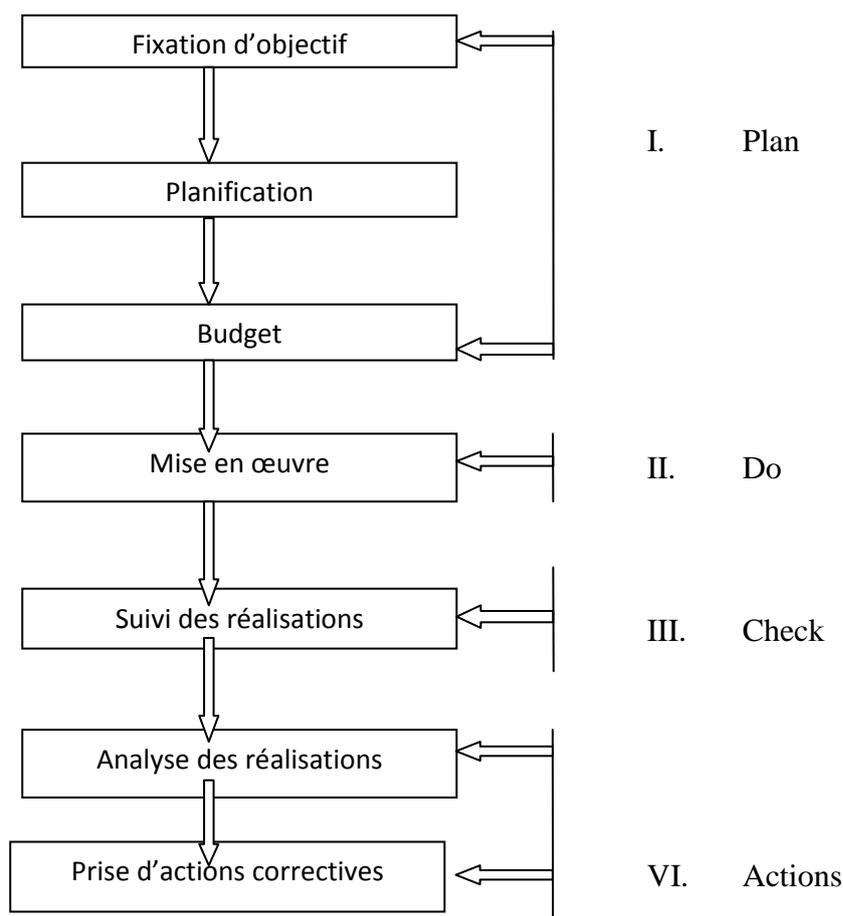
¹⁸ Raymond Muzellec & Matthieu Conan : Finances publiques, 16 édition Dalloz 2013, page 419

¹⁹ Raymond Muzellec & Matthieu Conan : Finances publiques, 16 édition Dalloz 2013, page 421

A. LES CONTROLES INTERNES

Le contrôle est un exercice exercé à l'interne comme à l'externe d'une entité ou organisation en vue de s'assurer de la conformité et de la qualité des opérations ; d'une manière générale, sa finalité c'est l'efficacité et l'efficience ; il mérite une attention particulière des tous les acteurs au sein de toute organisation et plus particulièrement les dirigeants qui ont pour fonction non seulement de prévoir, d'organiser, d'ordonner, de coordonner mais aussi ils ont une fonction de contrôle.

Helène Löning et Yvon Pesqueux définissent le contrôle de gestion comme « mode de management. »²¹ Et ils affirment que « le corole de gestion peut être vu comme un processus, une boucle qui suppose l'enrichissement et l'apprentissage progressifs. Il s'agit en fait d'un cycle constitué de quatre étapes principales »²² :



²⁰ Raymond Muzellec & Matthieu Conan : Finances publiques, 16 édition Dalloz 2013, page 422

²¹ Hélène Löning, Yvon Pesqueux ; Le contrôle de gestion ; éd. Dunod, Avril 1998, p5

²² Hélène Löning, Yvon Pesqueux ; Le contrôle de gestion ; éd. Dunod, Avril 1998, p3

Il est à noter que le contrôle de gestion des finances publiques relève de la souveraineté de chaque Etat.

En République Démocratique du Congo, la constitution du 18 février 2016 prévoit que la gestion des finances publiques fasse l'objet du contrôle aussi bien par le pouvoir exécutif lui-même que du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. Le pouvoir judiciaire exerce de manière implicite par la répression lorsqu'il ya infraction de mauvaise gestion des ressources publiques.

Le contrôle interne du pouvoir exécutif s'exerce à l'intérieur de chaque administration et le contrôle externe s'exerce essentiellement par l'Inspection Générale des finances (IGF) ; et sur l'exécution du budget des établissements publics, se fait par le Conseil Permanent de la Comptabilité au Congo (CPCC) et par le conseil Supérieur du Portefeuille (CSP)

Le pouvoir législatif exerce le contrôle dans le cadre de ses prérogatives constitutionnelles notamment le contrôle parlementaire et la Cour des comptes qui l'assiste dans l'accomplissement de sa mission qui est aussi le contrôle de l'action du gouvernement. Cette disposition constitutionnelle qui donne mandat à la Cour des comptes stipule en son article 180 que « La Cour des comptes contrôle, dans les conditions fixées par la loi, la gestion des finances de l'Etat, des biens publics ainsi que les comptes des provinces, des entités territoriales décentralisées ainsi que des organismes publics »²³. Puisque nous parlons du contrôle interne, il est de plusieurs types ; Raymond Muzellec et Matthieu Conan indique que « les contrôles internes revêtent tous des traits communs :

- contrôles administratifs : ils sont opérés par les agents de l'administration du ministère des finances
- contrôles complets : la régularité et la qualité de la gestion sont vérifiées ;
- contrôles d'information : ils ne conduisent pas à des sanctions ;
- contrôle à posteriori : ils se déroulent avant et pendant l'exécution des opérations budgétaires ;
- contrôles en extension : la tendance est à la généralisation de ces contrôles. Ils portent que les ordonnateurs et les comptables »²⁴

²³ Constitution du 18 février 2006

²⁴ Raymond Muzellec & Matthieu Conan : Finances publiques, 16 édition Dalloz 2013, p.311

R.N. Anhony, cité par Hélène Löning définit le contrôle de gestion comme « un processus destiné à motiver les responsables et à les inciter à exécuter des activités contribuant à l'atteinte des objectifs de l'organisation »²⁵

C'est à partir du contrôle que l'Etat ou une entité territoriale décentralisée peut accroître la transparence dans la gestion des biens publics, d'optimiser les ressources en vue d'atteindre les objectifs pour le bien être de tous avec plus d'efficacité et d'efficience. Pour y arriver certes les risques constituant des obstacles sont aussi là et nécessite la mise en place des méthodes, des techniques de gouvernances beaucoup plus efficaces et adaptées afin de les identifier, de bien les gérer d'où les maîtriser.

1. MAITRISE DU RISQUE

« Le management des risques est un processus mis en œuvre par le conseil d'administration, la direction générale, le management et l'ensemble des collaborateurs de l'organisation. Il est pris en compte dans l'élaboration de la stratégie ainsi que dans toutes les activités de l'organisation. Il est conçu pour identifier les événements potentiels susceptibles d'affecter l'organisation et pour gérer les risques dans les limites de son appétence pour le risque. Il vise à fournir une assurance raisonnable quant à l'atteinte des objectifs de l'organisation »²⁶.

George Dione, dans son article « Gestion des risques : histoire et définition et critique », explique que « L'étude de la gestion des risques a débuté après la Deuxième Guerre mondiale. La gestion des risques a pendant longtemps été associée à l'utilisation de l'assurance de marché pour protéger les individus et les entreprises contre différentes pertes associées à des accidents. Des formes de gestion des risques purs, alternatives à l'assurance de marché, ont pris forme durant les années 1950 lorsque l'assurance de marché a été perçue très coûteuse et incomplète. L'utilisation des produits dérivés, comme instruments de gestion de risques financiers, a débuté durant les années 1970 et s'est développée très rapidement durant les années 1980. C'est aussi durant les années 1980 que les entreprises ont accéléré la gestion financière des risques. La réglementation internationale des risques a débuté durant les années 1990 et les entreprises financières ont développé des modèles de gestion des risques internes et des formules de calcul du capital pour se protéger contre les risques non anticipés et pour réduire le capital réglementaire. C'est également durant ces années que la gouvernance de la

²⁵ Hélène Löning, Yvon Pesqueux et Coll., Le contrôle de gestion, éd Dunod avril 1998, P2

²⁶ http://www.coso.org/documents/coso_erm_executivesummary_french.pdf

gestion des risques est devenue essentielle, que la gestion des risques intégrée a été introduite et que les premiers postes de gestionnaire des risques ont été créés. Mais toutes ces réglementations, règles de gouvernance et méthodes de gestion des risques n'ont pas été suffisantes pour empêcher la crise financière qui a débuté en 2007 »²⁷

a. Définition du risque

Le grand Robert donne plusieurs définition du mot risque ; il est un « danger éventuel plus ou moins prévisible » c'est une « Éventualité d'un événement futur, incertain ou d'un terme indéterminé, ne dépendant pas exclusivement de la volonté des parties et pouvant causer la perte d'un objet ou tout autre dommage. En matière d'assurance le terme désigne souvent l'événement même contre la survenance duquel on s'assure » aussi, « Le fait de s'exposer à un danger (dans l'espoir d'obtenir un avantage), Le risque est le hasard d'encourir un mal, avec espérance, si nous échappons, d'obtenir un bien »

Pour Georges Dionne, « En général, un risque est une combinaison de la probabilité ou fréquence d'un événement et de sa conséquence qui peut être positive ou négative. Il peut se mesurer par la déviation (ou la volatilité) par rapport à l'espérance mathématique ou aux résultats anticipés. L'incertitude est moins précise car, souvent, la probabilité d'un événement incertain n'est pas connue, de même que sa conséquence. Dans ce cas, on parlera plus d'activités de précaution plutôt que d'activités de prévention pour se protéger de l'incertitude. Finalement, il y a les risques spéculatifs, qui consistent à entreprendre des activités opportunistes par rapport aux risques futurs »²⁸. Au regard de ces définition, nous pouvons noter dans le cadre de la gestion des entités territoriales décentralisée qu'il va s'agir des risques de fraude, risque de perte, risque de détournement des deniers publics, de gaspillage, de non atteint des objectifs ; d'échec...qui peuvent arriver à tout moment pendant la gestion

b. Les dispositifs de maîtrise de risque

Maitriser un risque peut aussi signifier le gérer à bon escient, avec discernement ; Pour expliquer certaines défaillances qui arrivent dans la gestion du risque, Rémi Moreau, dans son article intitulé « La tragédie de lac- Mégantic –une gestion des risques déficientes » résume l'histoire d'une explosion, l'histoire est tirée du livre « Assurances et gestion des risques, vol.

²⁷ Georges Dionne, gestion des risques : histoire, définition et critique, Article de revue ; page 1

²⁸ Georges Dionne, gestion des risques : histoire, définition et critique ; Article de revue, page 12

81(3-4), octobre-décembre 2013 », en ces termes « L'auteur passe en revue la terrible tragédie qui est survenue aux premières heures d'un samedi, le 7 juillet 2013, qui a détruit une partie de la petite municipalité québécoise de Lac-Mégantic, lorsque le déraillement d'un train sans conducteur, transportant des produits pétroliers hautement inflammables a provoqué une explosion gigantesque, tuant sur le coup 47 personnes se trouvant à proximité de l'explosion. Des jours et des mois après l'hécatombe provoqué par le train fantôme appartenant à la compagnie Montreal, Maine & Atlantic Railway, dont le siège est dans l'État du Maine et affiliée avec la maison-mère Rail World Inc., sise à Chicago, tout un lot de questions reliées à la gestion des risques remontent à la surface. Une longue chaîne de responsabilités est identifiée : la nature de la compagnie MMA, le dysfonctionnement des freins, le type de wagons-citernes utilisés, la nature des produits transportés à travers villes et villages, leur dangerosité, le mauvais étiquetage des produits transportés, la vétusté des rails, les risques environnementaux et les déficiences dans la réglementation fédérale sur ce type de transport. L'auteur estime que des leçons importantes devront être tirées à la lumière de ce tragique événement » Les renforcements des dispositifs internes, le respect des règles et l'implication de tous les acteurs peuvent contribuer à atténuer le risque dans tous les cas.

La mise en place de ces dispositifs renvoie à la notion de gestion du risque que Georges Dienne définit comme « un ensemble d'activités (financières et opérationnelles) qui permet de maximiser la valeur d'une entreprise ou d'un portefeuille en réduisant les coûts associés à la volatilité de ses flux d'entrées et de sorties de fonds (*cashflows*). Les principales activités sont la diversification et la couverture des risques par l'utilisation des divers instruments dont les produits dérivés et structurés, l'assurance de marché, l'auto assurance et l'autoprotection. Les principaux coûts à minimiser pour l'entreprise sont les coûts espérés de défaillance financière, les paiements espérés aux partenaires (*stakeholders*), les paiements espérés d'impôts et les financements des investissements. Le comportement des gestionnaires face au risque (appétit du risque des gestionnaires) et la gouvernance des entreprises affectent également les choix de gestion des risques. Les cinq principaux risques rencontrés sont :

- ✓ le risque pur (assurable ou non, et non nécessairement exogène en présence de risque moral);
- ✓ le risque de marché (variation des prix des matières premières, taux de change, rendements);
- ✓ le risque de crédit (probabilité de défaut, taux de recouvrement);
- ✓ le risque opérationnel (erreurs du personnel, fraudes, bris de système informatique);

- ✓ le risque de liquidité : risque de ne pas posséder suffisamment de fonds pour rencontrer les obligations financières à court terme sans affecter les prix. Souvent, on doit liquider des actifs à rabais pour obtenir de la liquidité. Peut dégénérer en un risque de défaut »²⁹.

c. Identification du risque

Les dirigeants de toute organisation sont responsables de l'identification du risque pouvant affecter l'atteinte des objectifs définis. Ils doivent clairement définir des stratégies beaucoup plus claires à cet effet. Une fois le risque identifié, il faut l'évaluer manière régulière pour mieux le gérer afin d'atténuer son impact sur l'action entreprise.

d. Evaluation du risque

L'évaluation du risque fait parti des activités à mettre en place par les dirigeants des organisations afin de mieux gérer le risque potentiel ; c'est un exercice répétitif à intégrer dans le dispositif de gestion de risque, ce dispositif « comprend huit éléments ». Ces éléments sont les suivants :

- ***environnement interne***, l'environnement interne englobe la culture et l'esprit de l'organisation. Il structure la façon dont les risques sont appréhendés et pris en compte par l'ensemble des collaborateurs de l'entité, et plus particulièrement la conception du management et son appétence pour le risque, l'intégrité et les valeurs éthiques, et l'environnement dans lequel l'organisation opère.
- ***fixation des objectifs***, les objectifs doivent avoir été préalablement définis pour que le management puisse identifier les événements potentiels susceptibles d'en affecter la réalisation. Le management des risques permet de s'assurer que la direction a mis en place un processus de fixation des objectifs et que ces objectifs sont en ligne avec la mission de l'entité ainsi qu'avec son appétence pour le risque.
- ***identification des événements***, les événements internes et externes susceptibles d'affecter l'atteinte des objectifs d'une organisation doivent être identifiés en faisant la distinction entre risques et opportunités. Les opportunités sont prises en compte lors de l'élaboration de la stratégie ou au cours du processus de fixation des objectifs.

²⁹ Georges Dionne, gestion des risques : histoire, définition et critique ; Article de revue,

- **évaluation des risques**, les risques sont analysés, tant en fonction de leur probabilité que de leur impact, cette analyse servant de base pour déterminer la façon dont ils doivent être gérés. Les risques inhérents et les risques résiduels sont évalués.
- **traitement des risques**, le management définit des solutions permettant de faire face aux risques évitement, acceptation, réduction ou partage. Pour ce faire le management élabore un ensemble de mesures permettant de mettre en adéquation le niveau des risques avec le seuil de tolérance et l'appétence pour le risque de l'organisation.
- **activités de contrôle**, des politiques et procédures sont définies et déployées afin de veiller à la mise en place et l'application effective des mesures de traitement des risques.
- **information et communication**, les informations utiles sont identifiées, collectées, et communiquées sous un format et dans des délais permettant aux collaborateurs d'exercer leurs responsabilités. Plus globalement, la communication doit circuler verticalement et transversalement au sein de l'organisation de façon efficace.
- **pilotage** le processus de management des risques est piloté dans sa globalité et modifié en fonction des besoins. Le pilotage s'effectue au travers des activités permanentes de management ou par le biais d'évaluations indépendantes ou encore par une combinaison de ces deux modalités.

Le management des risques n'est pas un processus séquentiel dans lequel un élément affecte uniquement le suivant. C'est un processus multidirectionnel et itératif par lequel n'importe quel élément a une influence immédiate et directe sur les autres »³⁰.

e. Les organes décisionnels

Dans toute administration, il existe des organes habilités à prendre des décisions qui engagent l'organisation ; ces organes sont souvent prévus par la loi ou encore des textes réglementaires. On parlera par exemple ; le conseil des ministres, le conseil communal, le collègue des conseillers ; le comité exécutif, le conseil consultatif ... les prérogatives de tous ces organes lorsqu'ils existent sont définies par des textes réglementaires.

³⁰ http://www.coso.org/documents/coso_erm_executivesummary_french.pdf

2 CARACTERISTIQUE DU DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE DANS LES ETD

a. Définition du contrôle interne

« L'INTOSAI définit le système de contrôle interne comme les plans d'un organisme qui comprendrait l'esprit d'entreprise, les méthodes, de travail, les procédures et les actions de la direction qui garantissent de manière raisonnable la réalisation des objectifs. En d'autres termes, le but est d'assurer à la direction que les objectifs sont atteints de façon économique, efficace et efficiente ; que les différentes activités sont conformes au cadre légal et régulier impliquant à la fois les règles externes (lois, règlement) et internes (les orientations, les plans de la direction) ; que les actifs sont sauvegardés, qu'il n'y a pas de prélèvements non autorisés ou qu'il n'y a pas de recettes ou des dépenses non comptabilisées ; que les informations financières et autres sont enregistrées, sauvegardées et produites en temps utile ». ³¹ Cette définition renvoie à la finalité du contrôle interne, le « garde-fou »

Il implique alors qu'une fois mis en place, un système de contrôle interne doit être efficace et fonctionnelle ; cette efficacité ne peut se matérialiser que si les dirigeants sont motivés et engagés de manière forte et les capacités internes sont renforcées. Raymond Muzellec et Matthieu Conan indiquent que l'efficacité du contrôle interne dépend des présupposés et des préalables. Voyons d'abord les présupposés dont ils affirment se borner à trois dans leur ouvrage :

- « **un engagement politique** : c'est la condition sine qua non pour établir les meilleures procédures et structures de contrôle interne. Il faut que les acteurs soient conscients et convaincus qu'il y a une volonté politique très forte et si possible unanime.
- **un fondement juridique** : dans un état de droit, le socle du contrôle doit se situer aussi haut que possible dans la hiérarchie des normes
- **un encadrement technique** : la définition des normes de contrôle est nécessaire pour faire vivre le contrôle interne » ³²

³¹ Raymond Muzellec & Matthieu Conan : Finances publiques, 16 édition Dalloz 2013, p312

³² Idem, p 413

S'agissant des préalables, Pour un système de contrôle interne efficace INTOSAI a listé à juste titre, un nombre assez impressionnant de conditions :

« - **l'autorisation** : les transactions et les événements significatifs ne doivent être exécutés qu'après avis ou visa ou transmission à l'instance de référence ou de contrôle. Le fait de se conformer aux conditions d'une autorisation signifie que les agents s'acquittent de leurs responsabilités et missions conformément aux directives et dans les limites explicite ;

- **l'adhésion** : aucun système de contrôle interne ne peut être probant si les dirigeants, les opérationnels n'ont pas une attitude positive à l'égard du mécanisme lui-même ;
- **la supervision** : ceci conduit à indiquer clairement à l'agent ses responsabilités et fonctions, lui expliquer les directives, anticiper la possibilité d'aménagement en fonction des résultats. Si ceux-ci sont bons, le contrôle peut être allégé, s'ils sont mauvais il peut être alourdi. La supervision comporte par exemple la vérification des procédures approuvées mais surtout la détection et l'élimination des erreurs commises, l'encouragement par la perspective de changements.
- **l'harmonisation** : le contrôle interne est le prolongement du contrôle de gestion, ces deux contrôles s'enrichissent mutuellement. Le contrôle de gestion se traduit par une culture de pilotage, par la performance dans le cadre de la LOLF, par la recherche régulière et continue des conditions d'atteinte des objectifs fixés. Il s'agit de pouvoir mesurer régulièrement les réalisations, de les analyser et d'en déduire les adaptations éventuelles qui en découlent. »³³

a. Les dispositifs du contrôle interne

Par définition, le terme dispositif signifie « la manière dont sont disposées les pièces d'appareil ; le mécanisme lui-même ; Ensemble de moyens disposés conformément à un plan »³⁴ Les membres du personnel au sein de toute organisation publique ou privée ont chacun un rôle à jouer au sein de sa structure en vue de lui permettre d'atteindre ses objectifs ; ainsi les différents rôles à jouer doivent être disposés, bien défini et leur suivi constitueront un dispositif de contrôle interne ou encore un cadre. Ces dispositifs sont constitués des autorités,

³³ Raymond Muzellec & Matthieu Conan : Finances publiques, 16 édition Dalloz 2013 ; P 314

³⁴ Dictionnaire Le Robert illustré 2012, p. 563

responsabilités et obligations spécifiques à chaque rôle et sont décrit dans un document à usage plus interne qu'externe et ont pour finalité l'efficacité et l'efficience des opérations.

b. Outils et organisation du contrôle interne

« Les outils de gestion doivent autoriser la formalisation de l'ensemble des logiques institutionnelles en présence. Ils doivent permettre de formuler clairement les différents objectifs de chacun en les décomposant (en critères ou indicateurs par exemple). A l'usage, les outils doivent être considérés comme des supports de communication et d'expression. Ils structurent l'intégration des logiques et construisent un sens collectif en autorisant la réflexivité des acteurs. Pour ce faire, ils doivent être simples et flexibles de manière à intéresser chaque acteur. En favorisant l'interprétation et le détournement, les outils permettent de réduire les contradictions. Ils laissent des marges de manœuvre aux acteurs pour dialoguer et se mettre d'accord »³⁵.

Le mot outil peut se définir de plusieurs manières selon le contexte, cependant toute les définitions on le même sens.

Le dictionnaire «Robert Illustré 2012, définit l'outil comme « objet fabriqué qui sert à agir sur la manière à faire un travail. C'est ce qui permet de faire un travail »

Gilbert (1997), cité par Pascale CHÂTEAU TERRISSE quant à lui définit l'outil de gestion comme : « Un moyen conceptuel ou matériel, doté de propriétés structurantes qui met en œuvre une technique de gestion».³⁶

« La pratique du contrôle de gestion est différenciée selon les secteurs, les entreprises et les niveaux de responsabilité »³⁷

Le contrôle interne dans une organisation est généralement organisé en fonction des ressources dont elles disposent, en fonction de sa taille et le niveau de risque auquel elle est exposée et ce, conformément à ses règles et procédures internes et les objectifs fixés.

³⁵ par pascale château terrisse, les rôles des outils de gestion dans les organisations de l'économie sociale et solidaire ; thèse a l'Université paris Est ; P 58

³⁶ les rôles des outils de gestion dans les organisations de l'économie sociale et solidaire ; thèse a l'Université paris Est ; p51

³⁷ Hélène Löning et Yvon Pesqueux, Le contrôle de gestion, éd. Dunod, avril 1998 , P. 247

c. Caractéristiques des intervenants dans l'exécution des budgets

« Avec le vote de la loi de finances initiale, le Parlement donne au Gouvernement une autorisation budgétaire qui s'apparente à une faculté, mais non à une obligation, de dépenser. L'exécution du budget de l'État obéit à un certain nombre de règles qui visent à garantir que celle-ci se réalisera au plus près de la volonté exprimée par le Parlement, tout en offrant aux gestionnaires une certaine souplesse »³⁸.

Dans tous les pays, ce sont les lois qui définissent la qualité des intervenants dans l'exécution du budget des entités décentralisées ; par exemple en République Islamique de Mauritanie :

« L'exécution du budget fait intervenir :

- le Maire qui est l'ordonnateur du budget communal avec l'appui de ses services (SG, Chefs services, etc.) ;
- les Adjoints au Maire auxquels le Maire aurait à déléguer le cas échéant ses pouvoirs afin de le suppléer en cas d'absence ou d'empêchement ;
- le Receveur municipal qui exécute toutes les opérations de recettes et de dépenses du budget communal ordonnées par le Maire ou l'un de ses délégataires ;
- le Contrôleur financier qui vise les engagements et les ordonnancements émis par l'Ordonnateur, Le Contrôleur financier n'intervient qu'en matière de gestion des dépenses. Son rôle est assuré par le Receveur municipal au niveau des Communes où il ne dispose pas de représentant »³⁹.

³⁸ <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/budget-comptes-etat/execution-budget-etat#.V18JRybLS1s>

³⁹ <https://www.giz.de/en/downloads/giz2015-fr-guide-finances-locales-execution-budget.pdf>

Deuxième partie : PRESENTATION ET RESULTATS DES ANALYSES

A. PRESENTATION DE LA PROVINCE DE LA TSHOPO ET QUELQUES ETD

« La Province de la Tshopo, est l'un des quatre anciens Districts (avec l'Ituri, le Bas-Uélé et le Haut-Uélé) de la Province Orientale ; est étendue sur 193 843 km² et compte environ 1 000 000 habitants (de SAINT MOULIN., 2006). La Tshopo est traversée par le fleuve Congo et ne fait pas partie de la « ceinture utile » coloniale même si Stanley ville (Kisangani), chef-lieu de la Province Orientale, y fut construite par les colonisateurs mais en demeurant un *avant-poste isolé à la courbure du fleuve* (BRUNEAU *et al.*, 1991).

La Nouvelle Province de la Tshopo est constituée de la ville de Kisangani (environ 700 000 habitants) et de sept territoires (Yahuma, Bafwasende, Ubundu, Opala, Isangi, Banalia et Basoko), elle est découpée en 42 secteurs et 16 chefferies⁵. Selon la Commission Electorale Indépendante (CEI) le nombre de Groupements (la plus petite entité territoriale officielle) est de 277 et le nombre de localités, dépassant 3500, n'est pas connu officiellement.

Posée sur la ligne de l'équateur, la Tshopo se situe dans les plaines de la cuvette centrale dont l'altitude moyenne est de 400 mètres. Son climat est de type Af selon la classification de Köppen, c'est-à-dire un climat tropical chaud et humide sans saison sèche. La forêt primaire y est encore bien présente et les zones inondables nombreuses.

L'agriculture dans la Tshopo est de type de subsistance, elle comprend essentiellement la culture de manioc, de riz, de maïs et de banane plantain alors que la culture des légumineuses (arachides, niébé, soja, haricot,..) reste secondaire et localisée. L'élevage est traditionnel et aucune production animale conséquente n'est présente.

Les anciennes productions industrielles (palmier à huile, hévéa, canne à sucre, café et cacao) ont été abandonnées et la production actuelle est entièrement assurée par les paysans selon un mode d'exploitation traditionnelle. Seule subsiste la fabrication de l'huile de palme à Lokutu par l'entreprise PHC (Plantation Huilerie du Congo) sur les bords du fleuve Congo.

La carte en annexe propose une première illustration de la Tshopo. Très sommaire, cette illustration indique sa position au sein des nouvelles entités décentralisées avec les nouvelles Communes que constituent les chefs-lieux de Territoires. Elle met en évidence la réalité

segmentée du réseau de communication. Tournées vers l'Est, les seules routes acceptables laissent à l'Ouest un réseau hydrographique avec le fleuve Congo et ses principaux affluents »⁴⁰

1. LA VILLE DE KISANGANI

« Anciennement Stanley ville, est la capitale de la nouvelle province de la Tshopo, elle est dirigée par un maire de la ville ainsi que son adjoint. Elle est divisée en six communes dirigées chacune par un Bourgmestre et un Bourgmestre adjoint. Les six communes de la ville de Kisangani sont: Kisangani, Kabondo, Lubunga, Tshopo, Mangobo, Makiso. Elle comprend en plus de ces six communes une entité périurbaine nommée "Lubuya-bera". En plus, elle constitue le siège de plusieurs bureaux administratifs (divisions, directions, etc.) qui dépendent du pouvoir central. Victime de trois guerres qui ont opposé le pays aux armées rwandaises et ougandaises entre 1999 et 2000, la ville de Kisangani porte le surnom peu enviable de «ville martyre». Compte tenu de sa position géographique, Kisangani est le point de départ et le terminus du trafic fluvial entre l'Est et l'Ouest. De par cette position stratégique, cette ville continue de jouer un rôle économique important et devrait pouvoir jouer un rôle central dans la relance économique et le développement de la République démocratique du Congo.

La population de Kisangani semble prise au piège de la pauvreté. Toutes les issues se terminent par des impasses. Pour survivre, beaucoup se consacrent à l'exploitation artisanale des mines où souvent n'est exploitée qu'une main d'œuvre qui se brade, tant la concurrence est grande. Pour conserver ce maigre pré carré, certains défendent leur territoire par les armes, ce qui réenclenche la spirale de la violence.

Pour échapper à ce cercle vicieux, la majorité de ces populations se rabat sur une agriculture de subsistance. À l'heure actuelle, à la suite du désenclavement progressif de la ville dû à la réfection du tronçon routier desservant l'est de la province vers les deux Kivu et l'Ituri, les échanges avec l'est sont facilités »⁴¹.

⁴⁰ http://www.memoireonline.com/02/11/4215/m_De-linformation--sa-representation-vers-un-diagnostic-territorial-cas-de-la-nouvelle-provinc6.html

⁴¹ <https://fr.wikipedia.org/wiki/Kisangani#Histoire>

2. LES COMMUNES ACTUELLES

a. Commune de la Makiso

Commune se trouvant au centre de la ville de Kisangani et qui regroupe la plus part des bureaux administratifs, elle est dirigée par un Bourgmestre titulaire et un adjoint qui n'ont pas été élus. Elle dispose plus d'infrastructures par rapport aux autres communes et elle est visiblement la plus propre. Nous avons visité cette commune pendant notre étude, cependant nous n'avons pas pu avoir des informations voulues vue la résistance des personnes rencontrées qui n'ont pas voulu s'exprimer.

b. Commune de Lubunga

Commune située à la rive gauche du Fleuve Congo, actuellement avec une population beaucoup plus pauvre des autres communes de la ville. Elle est dirigée par un Bourgmestre titulaire et un adjoint nommés par le pouvoir en place. Ces infrastructures sont très délabrées. Pendant notre étude, nous avons visité et échangé avec certains cadres de cette commune qui ont été plus ou moins ouverts et intéressés par le sujet de notre étude bien que réservés à nous donner toutes les informations voulues.

c. Commune Kisangani

Commune située au centre de la ville des commune Kabondo, Makiso et Lubunga au bord du Fleuve Congo, elle est dirigée par un Bourgmestre de commune nommé par le pouvoir en place. Sa population en grande partie Wagenia vit de la pêche. Nous avons voulu échanger avec les responsables de cette commune, cependant ils n'ont pas été disponibles pendant notre étude sur le terrain ; toutefois, nous l'avons parcouru pour palper le niveau de vie de sa population qui reste aussi pauvre malgré les différentes promesses faites par le pouvoir en place. La plus grande partie de la population vit des activités relevant du secteur informel.

d. Commune de la Tshopo

Commune située au prolongement de la rivière Tshopo, un affluent du Fleuve Congo d'où elle tire son nom d'ailleurs. Cette Commune est aussi pauvre, des routes sont presque inexistantes, le déserte en électricité est trop faible, voir inexistante ; elle est aussi dirigée par un bourgmestre et son adjoint nommés par le pouvoir en place. La population de cette commune vit des petits commerces.

e. Commune de Kabondo

Commune située au nord-est de la ville, dirigée par un Bourgmestre et un adjoint nommés par le pouvoir en place. Cette commune est composée majoritairement de la population swahiliphone, elle est aussi pauvre ; cependant elle est plus ou moins propre avec des infrastructures moins développées. Nous avons visité cette commune et échangé au sujet de notre travail avec quelques personnes ressource dont le Bourgmestre adjoint et ses quelques collaborateurs. Les échanges nous ont permis d'obtenir pas mal d'informations sur le sujet de notre recherche.

f. Commune de Mangobo

Cette commune est située à l'ouest de la ville, vers la croisée de la rivière Tshopo et du Fleuve Congo ; bien urbanisée, cependant elle est presque abandonnée à elle-même ; une population très pauvre et dont l'économie repose sur le secteur informel. Cette commune est dominée par le banditisme au sein de la jeunesse.

Pendant notre visite, il ya eu des échauffourées qui ne nous ont pas permis de rencontrer les différents responsables de cette commune qui est aussi dirigée par un bourgmestre et son adjoint.

B. INTERPRETATION DES RESULTATS DES ANALYSES ET DICUSSIONS

Bien que le cadre juridique régissant les entités territoriales décentralisées, notamment les lois y relatives reposent sur les principes de libre administration, de l'autonomie de gestion de ressources humaines, économiques, financières tel que prévu par la constitution, pendant notre étude, nous avons constaté cependant que l'application de ces lois demeure un problème.

Les entretiens que nous avons eu avec des personnes ressources au sein de quelques entités, et services publics notamment à la mairie de Kisangani, à la commune de Kabondo, la commune de Lubunga, ainsi qu'à la division provinciale du budget nous ont permis de comprendre que le processus de décentralisation est encore loin d'être fini. La gestion des entités territoriales décentralisées souffre de beaucoup de mots et la question politique a une grande influence dans leur gestion ; les entités territoriales décentralisées n'ont pas d'outils de planification stratégique, d'espaces de concertation et de systèmes d'information pour générer des

dynamiques de développement local en faveur de la réduction de la pauvreté et la création d'emplois.

La plus grande préoccupation des dirigeants c'est la satisfaction des besoins de leurs parrains politique et non de réfléchir sur les questions de fond devant impulser le développement à la base.

Toutes les communes ont en commun le problème de dysfonctionnements qui fait que des faiblesses persistent dans la fourniture des services de base à la population. Les dispositions légales sont parfois non connues, et lorsqu'elles sont connues, elles ne sont pas mises en application systématiquement pour des raisons beaucoup plus politiques. Les discours élogieux à l'égard des personnalités politiques sont plus perceptibles que la vie économique des populations. Il est difficile pour toute ces communes de communiquer sur leur budget, ce qui fait que nous n'avons pas été en mesure de savoir si leurs budgets sont au moins en équilibre. Pendant notre étude, nous avons exposé quelques dispositions contenues dans la loi des finances et les réponses obtenues nous ont permis de comprendre le degré d'application ; les mécanismes mis en place par les différentes entités afin d'assurer le minimum de contrôle, mesurer le degré d'efficacité de ces mécanismes et l'impact que cela pourrait avoir d'une manière générale.

1. Sources de financement et mécanismes de gestion

Les sources de financement des entités territoriales décentralisées ainsi que les mécanismes de gestion sont contenus théoriquement dans la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques ; son chapitre II relatif aux ressources et charges est détaillé de la manière suivante :

« Article 145

Les ressources et les charges de la province et des entités territoriales décentralisées comprennent les ressources et les charges budgétaires ainsi que les ressources et les charges de trésorerie.

Article 146

Les ressources et les charges budgétaires de la province et des entités territoriales décentralisées sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses.

Le recours aux avances de la Banque Centrale du Congo est prohibé conformément aux dispositions de l'article 16 de la présente loi.

De même, le recours à l'emprunt est encadré par les dispositions de l'article 15 de la présente loi.

Article 147

Les ressources du budget de la province, et celles du budget des entités territoriales décentralisées sont regroupées sous un même titre.

Elles comprennent des ressources internes et des ressources extérieures. Elles sont distinguées suivant leur nature, conformément à la loi qui en fixe la nomenclature.

Les ressources internes sont composées des recettes courantes, des recettes en capital et des recettes exceptionnelles détaillées aux articles 148 et 149 de la présente loi.

Les ressources extérieures sont constituées, des dons et legs extérieurs courants, des dons et legs extérieurs projets, ainsi que des emprunts garantis par le pouvoir central.

Article 148

Les recettes courantes de la province comprennent:

- la part des recettes à caractère national allouées aux provinces conformément à la Constitution et dont les modalités de répartition avec les entités territoriales décentralisées y rattachées sont déterminées par les articles 225 et 226 de la présente loi;
- les impôts et taxes provinciaux d'intérêt commun nécessairement répartis entre la province et les entités territoriales décentralisées y rattachées, suivant les critères définis par la loi instituant lesdites taxes;
- les impôts et taxes spécifiques aux provinces relevant de la fiscalité directe ou indirecte;

- les recettes administratives rattachées aux actes générateurs dont la décision relève de la province;

- les recettes de participation de la province.

Les recettes en capital de la province comprennent:

- les produits de cession d'actifs;

- les ressources et subventions affectées aux dépenses d'investissement, notamment les ressources provenant de la Caisse nationale de péréquation.

Les recettes exceptionnelles de la province comprennent:

- les dons et legs intérieurs projets;

- les dons et legs extérieurs projets;

- les subventions éventuelles du pouvoir central, autres que celles affectées à l'investissement;

- le produit des emprunts contractés dans les conditions prévues à l'article 147 de la présente loi.

Article 149

Les recettes courantes de l'entité territoriale décentralisée comprennent:

- la part des recettes à caractère national leur allouées suivant les modalités déterminées dans les articles 225 et 226 de la présente loi;

- la quote-part des impôts et taxes provinciaux d'intérêt commun;

- les impôts et taxes spécifiques aux entités territoriales décentralisées relevant de la fiscalité directe ou indirecte;

- les recettes administratives rattachées aux actes générateurs dont la compétence relève des entités territoriales décentralisées;

- les recettes de participation de l'entité territoriale décentralisée.

Les recettes en capital de l'entité territoriale décentralisée comprennent:

- les produits de cession d'actifs;
- les ressources et subventions affectées aux dépenses d'investissement, notamment les ressources provenant de la Caisse nationale de péréquation.

Les recettes exceptionnelles de l'entité territoriale décentralisée comprennent:

- les dons et legs intérieurs projets; les dons et legs extérieurs projets;
- les subventions éventuelles du pouvoir central et de la province autres que celles affectées à l'investissement;
- le produit des emprunts contractés dans les conditions prévues à l'article 146 de la présente loi.

Article 150

Les charges budgétaires sont classées par programme, administration ou nature économique telles que définies par la nomenclature en vigueur ou suivant toute autre classification présentant un intérêt pour leur analyse, suivi et évaluation.

Elles comprennent les dépenses courantes, les dépenses en capital ainsi que les prêts et avances.

Les dépenses courantes sont groupées sous six titres ou grandes natures à savoir:

Titre 1^{er} : Dette publique en capital;

Titre II : Frais financiers;

Titre III : Dépenses de personnel;

Titre IV : Biens et matériels;

Titre V : Dépenses de prestations;

Titre VI : Transferts et interventions.

Les dépenses en capital sont groupées sous deux titres ou grandes natures, à savoir:

Titre VII : Equipements ;

Titre VIII : Construction, réfection, réhabilitation, addition d'ouvrage et édifice, acquisition immobilière.

Les dépenses des prêts et avances forment un titre ou grande nature à savoir:

Titre IX : Prêts et avances.

Chapitre 2 : Des crédits budgétaires

Section 1er: : De la nature des crédits budgétaires

Article 151

Les crédits budgétaires sont limitatifs sous réserve des dispositions des articles 152 et 153 de la présente loi. Les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées ni ordonnancées au-delà des dotations budgétaires.

Article 152

Les crédits relatifs aux charges de la dette de la province ou de l'entité territoriale décentralisée ont un caractère évaluatif. Les dépenses sur crédits évaluatifs s'imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts. Dans cette hypothèse, le Gouvernement provincial ou l'exécutif de l'entité territoriale décentralisée informe l'Assemblée provinciale ou l'organe délibérant de l'entité territoriale décentralisée des motifs du dépassement. Les dépassements des crédits budgétaires évaluatifs font l'objet des propositions d'ouverture de crédits dans le projet d'édit budgétaire rectificatif ou de décision budgétaire rectificative.

Article 153

Les dépenses pour lesquelles les besoins ne peuvent être exactement chiffrés au moment du vote de l'édit ou de la décision budgétaire de l'année ont un caractère provisionnel. Les crédits y relatifs correspondent à des dépenses accidentelles et imprévisibles concernant, notamment les catastrophes naturelles.

Les dépenses sur crédits provisionnels ne peuvent être ordonnancées que dans les limites des allocations budgétaires correspondantes.

En cas d'insuffisance de ces crédits, des crédits supplémentaires, dont la ratification est demandée à l'Assemblée provinciale ou à l'organe délibérant de l'entité territoriale décentralisée à travers un édit budgétaire rectificatif ou une décision budgétaire rectificative, peuvent être ouverts par arrêté du Gouverneur ou du Responsable de l'exécutif local sur proposition du ministre provincial ou de l'échevin ayant le budget dans ses attributions.

Article 154

Toute ouverture de crédits supplémentaires prévoit les voies et moyens nécessaires à leur exécution et s'accompagne d'un rapport adressé à l'Assemblée provinciale ou à l'organe délibérant de l'entité territoriale décentralisée par le Gouverneur de province ou le responsable de l'exécutif local.

Section 2 : De la portée des crédits budgétaires

Article 155

Les crédits budgétaires sont autorisés pour une année.

Ils ne peuvent être utilisés que pour l'objet pour lequel ils ont été prévus, sauf dans les cas visés aux articles 158 à 163 de la présente loi.

Les crédits budgétaires sont constitués des autorisations d'engagement et des crédits de paiement.

Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année.

Ils sont inscrits dans des programmes attribués aux ministères ou institutions au niveau provincial et à chaque entité territoriale décentralisée.

Article 156

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère, institution au niveau provincial ou entité territoriale décentralisée et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation au moyen d'indicateurs de performance.

Chaque ministère ou institution au niveau provincial, ou chaque entité territoriale décentralisée peut créer un programme intitulé « administration générale » destiné à recevoir les crédits non spécifiquement affectés à un autre programme.

Seule une disposition d'édit budgétaire ou de décision budgétaire peut créer ou supprimer un programme.

Article 157

Les programmes peuvent être regroupés en fonctions.

Les fonctions peuvent être institutionnelles, ministérielles ou interministérielles. La présentation sous forme d'une fonction interministérielle entraîne une coordination dans l'exécution des programmes et une présentation conjointe de l'exécution et des résultats dans l'édit budgétaire ou décision budgétaire portant reddition des comptes du budget de la province ou de l'entité territoriale décentralisée.

Section 3 : Des mouvements de crédits

Article 158

Les crédits ouverts au sein d'un programme sont fongibles à l'intérieur du titre et de la source de financement.

Toutefois, les mouvements y relatifs font l'objet d'un suivi conformément aux procédures fixées par le ministre provincial ou l'échevin ayant le budget dans ses attributions.

Article 159

Sous réserve des dispositions particulières applicables aux budgets annexes édictées à l'article 171 de la présente loi, des virements et transferts de crédits peuvent intervenir en cours

d'exercice pour modifier la répartition initiale des crédits ouverts pour les programmes dûment créés.

Article 160

Sans préjudice des dispositions de l'article 161 de la présente loi, des virements de crédits peuvent être opérés entre les titres des dépenses par source de financement d'un même programme, par voie d'arrêté du ministre provincial ou de l'échevin ayant le budget dans ses attributions sur proposition du ministre provincial ou de l'échevin concerné.

Article 161

Des transferts de crédits peuvent être opérés entre les programmes d'un même ministère ou d'une même institution au niveau provincial ou de l'entité territoriale décentralisée. Ils concernent les titres de même nature repris dans chacun des programmes.

Le montant cumulé des transferts de crédits effectués sous cette forme au cours d'une même année est fixé par arrêté du Gouverneur ou du responsable de l'exécutif local sur proposition du ministre provincial ou de l'échevin ayant le budget dans ses attributions.

Ces transferts font l'objet des propositions d'ouverture des crédits dans le projet d'édit budgétaire ou de décision budgétaire rectificatifs.

Article 162

Des transferts de crédits peuvent être effectués entre les programmes de différents ministères ou institutions au niveau provincial ou de l'entité territoriale décentralisée. Ces transferts concernent les crédits destinés à financer certaines actions d'un programme. Ils se rapportent aux titres de même nature repris dans chacun des programmes. Ils interviennent par arrêté du Gouverneur ou du responsable de l'exécutif local après avis préalable du ministre provincial ou de l'échevin ayant le budget dans ses attributions et sur proposition des ministres concernés. Ils font l'objet de propositions d'ouverture des crédits dans le projet d'édit budgétaire ou de décision budgétaire rectificatifs.

Article 163

Sans préjudice des articles 159 à 162 de la présente loi, aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit d'un programme non prévu par un édit ou une décision budgétaire.

Article 164

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 la province ou l'entité territoriale décentralisée. Ces plafonds sont spécialisés par ministère, par institution et par budget annexe. Les créations d'emplöis nouveaux et la répartition des emplois autorisés sont décidées par un édit budgétaire ou une décision budgétaire.

Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre.

Section 4 : Des crédits d'investissement

Article 165

Les autorisations d'engagement pluriannuelles relatives aux crédits d'investissement peuvent être révisées pour tenir compte des modifications techniques ou des variations de coûts. Ces révisions sont imputées en priorité sur les autorisations d'engagement ouvertes et non utilisées ou, à défaut et par priorité, sur les nouvelles autorisations d'engagement ouvertes dans le cadre d'un édit budgétaire ou d'une décision budgétaire.

Article 166

Les autorisations d'engagement pluriannuelles ainsi que les crédits de paiement non consommés à la fin de l'exercice sur un programme et un titre déterminés sont reportés sur l'exercice suivant sur le même programme et le même titre ou, lorsqu'il s'agit de cas exceptionnels dûment justifiés, sur le même titre d'un programme poursuivant les mêmes objectifs. Les arrêtés de report, pris conjointement par le ministre provincial ou l'échevin ayant le budget dans ses attributions et le ministre provincial ou l'échevin concerné interviennent au plus tard le 31 mars de l'année suivant celle à la fin de laquelle la

disponibilité des autorisations d'engagement pluriannuelles et des crédits de paiement a été constatée.

Chapitre 3 : Des affectations des recettes

Article 167

Conformément à l'article 7 de la présente loi, aucune recette ne peut être affectée à une dépense particulière, l'ensemble de recettes sert à la couverture de l'ensemble de dépenses du budget de la province ou de l'entité territoriale décentralisée.

Toutefois, l'édit budgétaire ou la décision budgétaire peut prévoir expressément l'affectation de certaines recettes à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes au sein du budget général de la province ou de l'entité territoriale décentralisée.

Article 168

Un budget annexe constitue un programme tel que défini à l'article 156 de la présente loi.

La création ou la suppression d'un budget annexe et l'affectation d'une recette à un tel budget s'opèrent par les édits ou décisions budgétaires de l'année ou les édits budgétaires ou les décisions budgétaires rectificatives.

Article 169

Des budgets annexes retracent les seules opérations de certains services de la province ou de l'entité territoriale décentralisée non dotés de la personnalité juridique s'adonnant à titre principal à une activité de production des biens ou des prestations de services rémunérés sous forme de redevances.

L'équilibre des budgets annexes est assuré soit par un versement au budget général en cas d'excédent, soit par une subvention en cas de déficit dûment justifié par la situation bilantaire.

Article 170

Les budgets annexes sont présentés en deux sections. La section des opérations courantes et celle des opérations en capital. La section des opérations courantes retrace les recettes et les

dépenses d'exploitation, celle des opérations en capital retrace les dépenses d'investissements et les ressources affectées à ces dépenses.

Article 171

Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 159 à 162 de la présente loi ne peut être effectué ni entre un budget annexe et le budget général auquel il est rattaché, ni entre budgets annexes.

Chapitre 4: Des ressources et des charges de trésorerie Article 172

Les ressources et les charges de trésorerie résultent des opérations suivantes:

- le mouvement des disponibilités de la province ou de l'entité territoriale décentralisée;
- l'émission, la conversion et le remboursement des emprunts à court terme effectués dans le cadre des autorisations données par l'édit budgétaire ou la décision budgétaire.

Article 173

Le placement des disponibilités des provinces et des entités territoriales décentralisées est effectué conformément aux autorisations annuelles générales ou particulières données par l'édit budgétaire ou la décision budgétaire de l'année ».

Les mécanismes de gestion et de contrôle sont prévus aux chapitres V et VI de la manière suivante :

TITRE V : DE LA GESTION DES FINANCES DES PROVINCES ET DES ENTITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Chapitre 1 er : De l'exécution du budget

Article 190

Les crédits sont ouverts par les édits budgétaires ou les décisions budgétaires. La mise à disposition des crédits aux ordonnateurs est opérée par programme et détaillée par titre conformément à la répartition figurant dans les édits budgétaires ou les décisions budgétaires.

Les crédits sont mis à disposition par décision des ministres provinciaux ou échevins ayant en charge le budget.

Article 191

Toute recette régulièrement constatée par les services générateurs des recettes fait l'objet, préalablement à son recouvrement, d'une liquidation et d'un ordonnancement.

Toutefois, toute recette perçue au comptant sans autorisation préalable fait l'objet après son encaissement d'un ordonnancement pour régularisation.

Toute dépense régulièrement engagée et liquidée par les ordonnateurs fait l'objet, préalablement à son paiement, d'un ordonnancement.

Article 192

Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année, au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public.

Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont effectivement payées. Elles doivent être payées sur les crédits de ladite année, quelle que soit la date de la dette.

Article 193

L'encaissement des recettes des provinces et des entités territoriales décentralisées ainsi que le règlement de leurs dépenses sont assurés par un comptable public.

Article 194

Les engagements de dépenses effectués par les ordonnateurs restent dans la limite des crédits budgétaires correspondants et demeurent subordonnés aux autorisations, avis ou visas prévus par les lois et règlements en vigueur.

Les engagements de dépenses, autres que celles de personnel, se rapportant aux autorisations d'engagement annuelles ne peuvent intervenir après le 31 octobre de chaque année. Les parties des crédits disponibles à la fin de l'année budgétaire, destinées à couvrir des dépenses résultant d'obligations existant à charge de la province ou de l'entité territoriale décentralisée à

la date du 31 octobre et qui n'ont pu être ordonnancées et payées au 31 décembre, peuvent être reportées à l'année suivante.

Ces parties des crédits sont ajoutées aux crédits de paiement correspondant au budget de ladite année.

Article 195

Les articles et montants des dépenses courantes auxquels la procédure définie à l'article ci-dessus est applicable, sont énumérés dans un état approuvé par décision du Gouverneur ou du responsable de l'exécutif prise sur proposition conjointe des ministres ou échevins chargé du budget et des finances, dans les deux mois qui suivent la fin de l'année budgétaire.

Les opérations financées en tout ou partie sur ressources extérieures ne peuvent faire l'objet de demande d'engagement tant que les financements ne sont pas mobilisés.

Chapitre 2 : Des comptabilités

Article 196

Il est tenu, au sein des administrations, une comptabilité administrative, une comptabilité budgétaire, une comptabilité des matières et une comptabilité générale.

Section 1^{ère}: De la comptabilité administrative

Article 197

Dans chaque province et entité territoriale décentralisée, il est tenu une comptabilité administrative qui concerne l'établissement et la mise en recouvrement des recettes ainsi que l'engagement et l'ordonnancement 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.

Section 2 : De la comptabilité budgétaire

Article 198

La comptabilité budgétaire retrace les opérations de recouvrement des recettes et de paiement des dépenses. Elle détermine la situation de caisse de la province ou de l'entité territoriale décentralisée. Elle est tenue par le comptable public, par année, du 1^{er} janvier au 31 décembre, suivant les modalités prévues à l'article 192 de la présente loi.

Elle complète la comptabilité administrative tenue par les ordonnateurs dont elle doit être rapprochée.

Toutefois, dans les conditions fixées par un arrêté du Gouverneur ou d'une décision du responsable de l'exécutif local, sur proposition des ministres provinciaux ou échevins ayant le budget et les finances dans leurs attributions respectives, délibérée en Conseil des ministres provincial ou de l'exécutif local, des recettes et des dépenses budgétaires peuvent être comptabilisées au cours d'une période complémentaire à l'année civile, dont la durée ne peut excéder le 31 janvier de l'année suivante. En outre, lorsqu'un édit budgétaire ou une décision budgétaire rectificative est promulguée au cours du dernier mois de l'année civile, les opérations de recettes et de dépenses qu'elle prévoit peuvent être exécutées au cours de cette période complémentaire.

Les modalités de tenue de cette comptabilité sont précisées dans le Règlement général sur la comptabilité publique.

Article 199

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 ;
- les titres et valeurs.

Article 200

La comptabilité générale des provinces 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 provincial ou l'échevin ayant les finances dans ses attributions.

La comptabilité générale des provinces et entités territoriales décentralisées s'inspire du plan comptable national tout en tenant compte des spécificités de l'institution, de l'établissement ou du service public. Elle est fixée par décret du Premier ministre délibéré en Conseil des ministres sur proposition des ministres du pouvoir central ayant dans leurs attributions respectives le budget et les finances.

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.

Article 201

La comptabilité générale permet de dégager les situations périodiques, les états financiers, les restes à payer, les restes 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, faire des projections notamment en matière d'élaboration du budget tant en recette qu'en dépense.

Article 202

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 des 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.

Chapitre 3: De la compétence en matière d'exécution du budget Article 203

Sont compétents en matière d'exécution du budget, l'ordonnateur et le comptable public.

Article 204

Est ordonnateur au niveau provincial, le responsable d'institution, le ministre provincial, le responsable de budget annexe ou la personne déléguée par lui.

Est ordonnateur au niveau local, le responsable d'organe, l'échevin, le responsable de budget annexe ou la personne déléguée par lui.

L'ordonnateur a le pouvoir, dans la limite des crédits budgétaires qui lui sont accordés par les édits budgétaires ou décisions budgétaires, d'engager, de liquider et d'ordonnancer les dépenses nécessaires au fonctionnement de son institution ou ministère, organe ou service local, ou budget annexe rattaché.

Il le fait dans le respect des lois, règlements et instructions qui régissent la matière, et sous réserve du pouvoir de régulation des crédits budgétaires du ministre provincial ou de l'échevin ayant le budget dans ses attributions et du pouvoir de gestion de la trésorerie du ministre provincial ou échevin ayant les finances dans ses attributions.

Article 205

Le ministre provincial ou l'échevin ayant les finances dans ses attributions assure respectivement la gestion de la trésorerie de la province ou de l'entité territoriale décentralisée, par rapport au plan d'engagement et au plan de trésorerie.

Le ministre provincial ou l'échevin ayant les finances dans ses attributions est ordonnateur de recettes de la province ou de l'entité territoriale décentralisée et des dépenses de son ministère, secteur ou chefferie.

Il délègue tout ou partie de ses compétences à des fonctionnaires qualifiés.

Article 206

Le ministre provincial ou l'échevin ayant le budget dans ses attributions est le contrôleur général du budget de la province ou de l'entité territoriale décentralisée.

Il assure le suivi et le contrôle de l'exécution du budget. A ce titre, il délègue tout ou partie de ses pouvoirs aux contrôleurs budgétaires affectés auprès de chaque ordonnateur.

Il communique à tous les ministres provinciaux ou échevins les montants leur alloués dans le cadre de l'exécution de leurs programmes.

Il est l'ordonnateur des crédits relatifs aux charges communes de la province ou de l'entité territoriale décentralisée.

Il est l'ordonnateur des dépenses de son ministère ou secteur. A ce titre, il délègue tout ou partie de ses fonctions à des fonctionnaires qualifiés.

Article 207

Tout projet d'édit, de décision ou de convention quelconque pouvant avoir une répercussion immédiate ou future, tant sur les recettes que sur les dépenses ainsi que tout acte d'administration portant création d'emploi, extension des cadres organiques ou modification du statut pécuniaire des agents de carrière des services publics de la province ou de l'entité territoriale décentralisée, est soumis respectivement à l'avis préalable du ministre provincial ou de l'échevin ayant le budget dans ses attributions et, le cas échéant, du ministre ou de l'échevin ayant les finances dans ses attributions.

Article 208

Le comptable public exécute au nom et pour le compte de la province ou de l'entité territoriale décentralisée, 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.

Il est chargé de la tenue et de l'établissement des comptes de la province ou de l'entité territoriale décentralisée tout en veillant au respect des dispositions du Règlement général sur la comptabilité publique.

Il s'assure notamment de la sincérité et de la régularité des enregistrements et du respect des procédures.

Il relève de la responsabilité du ministre du pouvoir central ayant les Finances dans ses attributions.

Chapitre 4 : De la gestion de la trésorerie

Article 209

Sauf disposition expresse d'un édit budgétaire ou d'une décision budgétaire, les administrations et les services publics, y compris les projets émergeant au budget de la province ou de l'entité territoriale décentralisée sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités dans un seul et unique compte, ouvert par la province ou par l'entité territoriale décentralisée auprès du caissier de l'Etat.

TITRE VI : DU CONTROLE SUR LES FINANCES DES PROVINCES ET DES ENTITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Chapitre 1 er : Des contrôles administratifs

Article 210

La compétence en matière de contrôle administratif est exercée par les organes locaux de contrôle et par l'Inspection Générale des Finances.

Les dispositions relatives au contrôle administratif sur les finances du pouvoir central suivant les articles 111 à 122 s'appliquent mutatis mutandis au contrôle administratif des finances des provinces et des entités territoriales décentralisées.

Chapitre 2 : Du contrôle juridictionnel

Article 211

Les dispositions des articles 123 à 126 relatives au contrôle juridictionnel des finances du pouvoir central s'appliquent mutatis mutandis au contrôle juridictionnel des finances des provinces et des entités territoriales décentralisées.

Les destinataires des rapports correspondants sont, selon les cas, le Gouvernement provincial, l'Assemblée provinciale ou les exécutifs et les organes délibérants locaux.

La Cour des comptes ouvre sous son contrôle des chambres des comptes déconcentrées dans les provinces.

Chapitre 3 : Du contrôle des organes délibérants

Article 212

Le contrôle des organes délibérants est un contrôle politique.

Les organes délibérants veillent, au cours de la gestion annuelle, à la bonne exécution des édits budgétaires et décisions budgétaires.

Les informations qu'ils demandent, ou les investigations sur pièces ou sur place qu'ils entendent conduire, ne peuvent leur être refusées.

Ils procèdent, s'il échet, à l'audition des ordonnateurs.

Le contrôle des organes délibérants a posteriori de l'exécution du budget des provinces et des entités territoriales décentralisées s'exerce lors de l'examen et du vote du projet d'édit ou de décision portant reddition des comptes. A cette occasion, les organes délibérants prononcent, s'il échet, la décharge des ordonnateurs.

TITRE VII : DU REGIME DES SANCTIONS

Article 213

Les ordonnateurs sont responsables des certifications qu'ils délivrent.

Les ordonnateurs responsables d'institutions provinciales, ministres provinciaux, responsables des organes locaux et échevins encourent, à raison de l'exercice de leurs fonctions, les sanctions prévues par la Constitution. Ils sont également responsables des résultats atteints par rapport aux objectifs attachés au budget de programmes établi et exécuté sous leur autorité.

Les ordonnateurs, autres que ceux cités ci-dessus, et les comptables publics encourent une sanction qui peut être disciplinaire, civile et/ou pénale.

Article 214

Est passible d'une sanction pour faute de gestion à l'égard de la province ou de l'entité territoriale décentralisée toute personne:

- qui n'aura pas respecté les règles d'engagement des dépenses;
- qui aura engagé des dépenses sans en avoir le pouvoir ou reçu délégation;
- qui aura engagé des dépenses sans disponibilité des crédits;
- qui aura effectué une dissimulation de nature à permettre la fausse imputation d'une dépense;
- qui se serait procuré à soi-même ou à autrui un avantage injustifié, sous toute forme, entraînant un préjudice pour la province ou l'entité territoriale décentralisée;
- qui aura omis en méconnaissance de la loi fiscale, de remplir les obligations qu'elle impose aux fins d'avantager indûment les contribuables;
- qui aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de la province ou de l'entité territoriale décentralisée, ou à la gestion des biens appartenant à ces dernières ou qui, chargé de la tutelle ou du contrôle des services de la province ou de l'entité territoriale décentralisée, aura donné son approbation aux décisions incriminées.

La sanction pour faute de gestion réside dans la condamnation de la personne incriminée à une amende dont le montant ne pourra atteindre le double du montant du traitement ou salaire brut annuel alloué à la date de l'infraction sans être inférieur au quart.

Outre les sanctions énumérées ci-dessus, le fonctionnaire encourt une sanction disciplinaire, civile et/ou pénale.

Article 215

Toute personne qui s'ingère dans les opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de valeurs sans avoir qualité pour le faire ou sans avoir le titre de comptable public, est réputée comptable de fait. Sans préjudice des sanctions pénales ou administratives qu'elle peut encourir, elle est soumise aux mêmes obligations et assume les mêmes responsabilités qu'un comptable public.

Article 216

Sans préjudice des dispositions du code pénal, les fautes de gestion, visées à l'article 214 de la présente loi, commises par les contrôleurs budgétaires, les comptables publics et les

ordonnateurs autres que les membres du gouvernement provincial et de l'Assemblée provinciale ou de l'exécutif et de l'organe délibérant local, sont examinées et jugées par la Cour des comptes.

Toutefois, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable est mise en cause au moyen d'une décision de débet prononcée par la Cour des comptes. »

Il sied de signaler que la rétrocession de 40% tel que défini par les lois n'est pas appliquée de manière systématique ; chaque entité reçoit une rétrocession selon qu'il est capable de faire pression et souvent ce ne sont pas des montants attendus qu'elles reçoivent.

Les entités se débrouillent avec des petites taxes locales pour faire juste le minimum notamment des petits travaux d'assainissements en grande partie.

Il faut noter aussi qu'il existe d'autres mécanismes de financement des ETD par les différents bailleurs des fonds qui finance des projets ; pour ces financements, les accords sont signés par le gouvernement central, et les entités bénéficient sans être impliquées en amont ; d'où leur difficulté de pouvoir évaluer ces genres d'appui dans le cadre de leurs budgets. Par exemple l'Agence belge de développement(CTB) a eu à financer une salle de conférence à la commune de Kabondo, cependant les responsables de la commune ne peuvent pas déterminer le chiffre exact de cette contribution à leur budget. Il existe plusieurs projets qui donnent des appuis aux collectivités sans que ceux-ci ne soient intégrés ni évalués afin d'intégrer dans leurs budgets. Ces appuis sont souvent liés à la réhabilitation des infrastructures locales.

2. Efficacité et fonctionnalité du cadre de contrôle interne

Le cadre de contrôle tel que défini par la loi ne fonctionne pas correctement, il existe bien des organes locaux de contrôle et d'exécution budgétaire qui sont les ordonnateurs cependant leur indépendance n'est pas du tout garantie. La cours de comptes qui devait avoir des chambres déconcentrées ne sont toujours pas là, le contrôle parlementaire ne s'exerce pas de manière systématique par conséquent il est difficile de justifier la sincérité des dépenses et des recettes locales. Les dispositifs mis en place afin de garantir l'efficacité et l'efficience ne semblent pas être connus par la plupart du personnel responsable. Certains affirment qu'il n'est pas possible d'évaluer les recettes de façon sincère ; ce

qui fait que nous pouvons facilement déduire que les budgets des entités ne sont pas équilibrés, d'où l'inefficacité des mécanismes internes mis en place et ceci ne peut que favoriser la fraude fiscale.

3. Niveau d'implication des autorités à la base

Les autorités locales sont bien motivées et cependant malgré la constitution qui stipule que les entités territoriales décentralisées jouissent de leur libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques ; à ce jour cela est resté au niveau des textes seulement, l'application est tout autre. C'est la politique qui dicte tout à partir du niveau central jusqu'au niveau local. Les autorités locales ne croient même pas à cette autonomie et surtout que ces autorités ont bien été nommées aux différents postes à partir de leur appartenance à telle ou telle autre formation politique de la majorité au pouvoir. Les différentes décisions prises sont plus guidées par le mot d'ordre du niveau central ; d'où la faible implication des autorités à la base. Plusieurs décisions se tiennent sans que les responsables à la base ne soient ni impliqués ni informés, et parfois, les autorités locales sont interdites de prendre certaines initiatives affirment-ils. Ainsi, nous avons l'impression que c'est l'instinct de survie au poste qui guide les autorités locales.

4. Impact du risque lié au contrôle interne

Le contrôle interne peut avoir un impact positif ou négatif selon qu'il est efficace ou inefficace, selon qu'il existe ou n'existe pas ou encore selon qu'il fonctionne ou ne fonctionne pas correctement.

Dans ce cas de figure, bien qu'il nous sera difficile d'évaluer l'impact financier au vu des analyses et observations faites, nous pouvons affirmer sans nous tromper qu'il existe des impacts plus négatifs que positifs liés au contrôle à la fois interne et externe dont :

- manque de fiabilité des informations financières au sein des ETD
- faible capacité à distinguer les fonctions d'enregistrement, de conservation et d'approbation
- perte de temps,

- difficile pour les responsables et ses collaborateurs de connaître l'étendu de leur liberté d'action au vue des pressions politiques
- manque d'initiatives locales pour impulser le développement à la base
- manque de conformité et respect aux lois régissant les ETD
- risque élevé de fraude, gaspillage des ressources, malversation, conflit d'intérêt
- démotivation des agents des ETD
- faible capacité des agents à planifier, à gérer les ressources locales
- utilisation inappropriée des moyens de l'état
- faible mobilisation des ressources pouvant aider à financer des projets d'intérêt commun
- mauvaise gouvernance des entités territoriales décentralisées
- Etc.

CONCLUSION

La mobilisation du financement ainsi que les mécanismes de gestion demeurent des activités qui doivent retenir l'attention de tous les responsables des organisations quel que soit leur taille et particulièrement les responsables des entités territoriales décentralisées qui sont appelés à conduire les actions de l'Etat en vue de promouvoir un développement durable à la base.

Notre étude avait pour objectif d'identifier les mécanismes de mobilisation et de gestion de ressources mis en place par les entités territoriales décentralisées pour financer leurs investissements ; plus spécifiquement, d'identifier les différentes sources de financement auxquelles recourent les entités territoriales décentralisées pour financer leurs investissements, d'apprécier le mécanisme de contrôle interne mis en place par ces entités territoriales décentralisées au niveau interne afin d'éviter les fraudes, les pertes et les abus en République Démocratique du Congo, et plus précisément au sein de la Ville de Kisangani en Province de la Tshopo et apprécier l'impact que l'efficacité ou l'inefficacité du contrôle interne peut avoir sur les résultats globaux.

Il est vrai que la République Démocratique du Congo a choisi la décentralisation comme mode de gestion de l'Etat de part sa constitution de 2006 qui affirme que les entités territoriales décentralisées jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources tant économique, financière, humaine que technique et reçoivent une rétrocession de 40% de leurs recettes. Elle a aussi promulgué plusieurs lois en vue d'accompagner les processus de décentralisation jusqu'au découpage intervenu en 2015.

Cependant, l'application ou le respect des dispositions pertinentes de la part des responsables au niveau central comme au niveau local reste encore très insuffisant. Les entités ne reçoivent pas de rétrocession de manière systématique ce qui les amènent à recourir aux petites taxes juste pour réaliser des petits travaux d'assainissement ; cela est dû à la fois au manque de volonté politique, aux faibles capacités des acteurs impliqués dans le processus de décentralisation et de gestion des entités territoriales décentralisées.

Bien que ces entités soient prises en otage par les questions politiques, l'étude sur le terrain a prouvé que la gestion interne pose encore d'énormes problèmes ; il existe encore beaucoup de faiblesses dans la mobilisation des ressources locales et leur gestion notamment l'absence de mécanismes permettant l'identification, l'évaluation et la maîtrise des risques qu'ils soient internes ou externes, mauvais système d'information, absence des manuelles des règles et procédure internes, insuffisance dans la gestion des équipements ; mauvaise budgétisation des ressources, système de contrôle interne inefficace, système de gouvernance et de gestion de risque inefficace, insuffisance dans le système de classement,... ce qui impacte considérablement la réalisation des objectifs de ces entités.

Nous avons bien voulu aller plus loin et obtenir plus de résultats pour cette étude, cependant, nous nous sommes heurté à la réticence et réserve de certains acteurs et responsables des entités à nous fournir plus d'informations ; ainsi nous suggérons à tout autre chercheur qui voudrait emprunter cette voie de pouvoir approfondir cette étude tout en s'appuyant sur ce travail.

BIBLIOGRAPHIE

A. Ouvrages

- 1) Raymond Muzellec et Matthieu Conan, « Finances publiques » 16^{ème} éd. Dalozz 2013
- 2) Nahounngar Belemgato Békoutou, « La décentralisation, manuel d'information des acteurs de base » éd. CEFOD
- 3) Gregoire Bakandeja wa Mpungu, « Les finances publiques » éd. Larcier 2006
- 4) Jean-Luc SHARRON et Sabine SEPARI, « organisation et gestion des entreprises », 2^{ème} éd. Dunod, 2003
- 5) Hélène Loning et Yvon Pesqueux, « Le contrôle de gestion », éd. Dunod 1998
- 6) Pierre Conso, « La gestion financière de l'entreprise » éd. Dunod, 1985
- 7) Annick Bourguignon, « Le modèle Japonais de gestion » éd. La découverte 1993

B. Revues

- 1) Hervé BOULLANGER, « Les Institutions supérieures de contrôle à l'heure de la maîtrise des dépenses publiques »
- 2) Jean Bedard (Université Laval) « Book Review / Compte rendu de livre » de « Boisvert Hugues. Le contrôle de gestion: vers une pratique renouvelée ».
- 3) « Gestion des risques : histoire, définition et critique » par Georges Dionne
- 4) « La tragédie de Lac-Mégantic – une gestion des risques déficiente » par Rémi Moreau

C. Sites web

http://classiques.ugac.ca/contemporains/Aktouf_omar/metho_sc_soc_organisations/metho_sc_soc_organisations.pdf

<https://fr.wikipedia.org/wiki/Kisangani#Histoire>

<https://www.giz.de/en/downloads/giz2015-fr-guide-finances-locales-execution-budget.pdf>

<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/budget-comptes-etat/execution-budget-etat#.V18JRyblS1s>

http://www.coso.org/documents/coso_erm_executivesummary_french.pdf

http://www.coso.org/documents/coso_erm_executivesummary_french.pdf

http://www.memoireonline.com/02/11/4215/m_De-linformation--sa-representation-vers-un-diagnostic-territorial-cas-de-la-nouvelle-provinc6.html

