

## **Six raisons pour procéder à la réforme de la communication financière des provinces en RD Congo**

Jean-Bosco NSUAMI <sup>1</sup>

### **Résumé**

Le présent article tente d'examiner les implications du processus de décentralisation en RD Congo sur les provinces de ce pays sous l'angle de la communication financière. L'article permet de comprendre, d'une part, ce qui dans la situation actuelle fait de la communication financière un enjeu réel du fonctionnement des provinces en RD Congo et, d'autre part, la dimension normative de la communication financière, c'est à dire, la manière dont elle participe à la production de nouvelles règles de l'information, devant instaurer un nouveau regard sur l'état comptable de la décentralisation. L'auteur s'interroge plus exactement sur ce qui dans le fonctionnement actuel des provinces en RD Congo demeure problématique et qui, au-delà du discours général sur la gouvernance organisationnelle, nécessite que l'on s'intéresse à la communication financière de ces entités.

### **Abstract**

The present paper examines the implications of decentralization process in the DR Congo within the framework of the financial communication. The article makes it possible to understand the critical role of financial communication in the operation of the provinces in DR Congo and, on the other hand, the way in which financial communication takes part in the emergence of new information standards.

### **Mots clés**

Communication financière, collectivités territoriales, règles comptables et budgétaires, processus de décentralisation, espace d'interprétation.

---

<sup>1</sup> Doctorant à la LSM – UCL, Nsuami Jean Bosco est également ancien Conseiller technique au Conseil Permanent de la Comptabilité au Congo (CPCC).

Nos remerciements aux Professeurs Matthieu De Nanteuil (UCL) et Jean – Claude Maswana (Tokyo – Japon).

## Introduction

Les provinces en RD Congo sont en proie à différents changements provoqués par le récent développement intervenu dans le processus de décentralisation dans ce pays<sup>2</sup>. Alors que la configuration organique des provinces et le mode de désignation des acteurs commis à la gestion de ces entités ont fortement changé, les règles de gouvernance des collectivités territoriales, en particulier celles concernant la comptabilité et le budget n'ont que très peu évolué. Comme tout processus normatif, le processus de décentralisation en RD Congo se développe en créant des espaces d'interprétation et en rendant inadapté les outils de gestion des provinces à la réalité actuelle de leur fonctionnement. Si les espaces d'interprétation favorisent le développement des «pratiques créatrices» de gestion pas toujours dictées par la recherche de l'efficacité, l'inadaptation des outils de gestion, en particulier ceux relatifs à la comptabilité et au budget peut entraîner d'énormes difficultés de collaboration entre les acteurs impliqués dans la gestion des provinces.

L'article est structuré en six points : dans le premier point, nous considérons que le mode actuel de fonctionnement des provinces en RD Congo correspond à un système de relation de pouvoir. Nous estimons dans un deuxième point que la gestion actuelle des provinces est une nouvelle expérience qui doit forcément requérir une légitimité. Nous poursuivons notre réflexion par l'examen dans un troisième point de la question du transfert des compétences afin d'en tirer les conséquences sur l'organisation et le fonctionnement de la comptabilité. Nous examinons ensuite dans un quatrième point l'impact du changement de mode de désignation des responsables des provinces afin de poser la question de la confiance dans le déroulement du partenariat. Nous discutons dans un cinquième point de la nécessité de doter la province des règles spécifiques basées en partie sur la prise en compte des besoins comptables exprimés par les utilisateurs internes et externes de son information. Nous clôturons notre analyse en revenant, dans un sixième point, sur les limites de la comptabilité actuelle des provinces qui de facto rendent la comptabilité et bien d'autres outils de gouvernance inadaptés à la réalité du fonctionnement moderne de ces entités.

---

<sup>2</sup> Il nous manque une base théorique solide fondée sur une définition partagée qui, dans le cas des collectivités territoriales, permettrait d'expliquer le concept de la communication financière. Nous nous contentons par conséquent d'une « définition interprétative » basée sur la synthèse des travaux d'auteurs qui ont porté sur l'analyse de cette question. Selon Terrien et Wathelet (2001), Abiker (2000), Basseres (2001), Luder (1994), Fourny (1994) et Bargues (1994), réussir la communication financière revient à mettre en place une organisation comptable dans les collectivités territoriales qui, en plus de la reddition traditionnelle des comptes, poursuivrait des objectifs de détermination des coûts, du suivi des créances et de l'endettement, de l'évaluation du patrimoine et des politiques publiques, etc.

## 1. Fonctionnement actuel des provinces, perçu comme système de relation de pouvoir

Plusieurs auteurs ont, au cours de ces dernières décennies apporté des contributions intéressantes à l'analyse des relations de pouvoir et, de façon générale, au rapport de force entre parties prenantes au sein des organisations. On peut citer les travaux de Foucault (1972 ; 1982) et de Lemieux (2003) qui ont porté sur l'analyse de ce phénomène. Selon Foucault (1982), le pouvoir se trouve dans toutes les relations sociales. Le pouvoir est partout, non pas parce qu'il embrasse tout, mais parce qu'il vient de partout (Foucault, 1972). Le problème est de savoir comment analyser les rapports de pouvoir dans les organisations. Ainsi selon Foucault, la recherche sur le pouvoir doit s'orienter non du côté de la souveraineté (soumission et obéissance), mais du côté de la domination, du côté des opérateurs matériels, du côté des forces d'assujettissement, de domination, de connexion et d'utilisation locale des assujettissements. Les règles de domination et d'assujettissement constituent, selon Foucault (1982) les deux éléments les plus intéressants pour analyser les relations de pouvoir. Ce sont ces éléments qui, dans une relation de pouvoir fabriquent des sujets. Pour Foucault (1997), le pouvoir c'est ce qui réprime. Analyser le pouvoir c'est donc analyser les mécanismes de répression. Les relations de pouvoir mettent en œuvre des règles de soumission et d'obéissance, d'une part, de domination et d'assujettissement, d'autre part.

Les rapports de domination sont légion dans chaque organisation. Ils sont en outre différents dans leur spécificité et dans leur réversibilité. C'est donc l'hétérogénéité des techniques et leur effet d'assujettissement qui font des procédés de domination la trame effective des relations de pouvoir et de grands appareils de pouvoir qui fabriquent des sujets. Foucault (1976) distingue trois grands groupes de mécanismes de domination dans toute relation de pouvoir :

- Une série de faits physico – biologique : vigueur physique, force, énergie, faiblesses de l'autre ;
- Une série de hasards et contingences : défaites, victoires, échec, réussite, succès ou insuccès des alliances ou des conjurations, etc. ;
- Un faisceau d'éléments psychologiques et moraux : courage, peur, mépris, haine, oubli.

C'est autour de ces éléments que les acteurs établissent leur rationalité. C'est également autour de ces éléments que s'établissent des procédés techniques pour maintenir le pouvoir et la victoire et pour faire taire la guerre et renverser les rapports de force au sein de l'organisation. Le rapport de force est un objet historique qui peut être repéré et déterminé au cours de l'histoire. En analysant ce type de rapports, un acteur peut prendre conscience de sa situation et être amené à initier des stratégies pour pouvoir peser dans les rapports de force. On voit donc que les stratégies d'acteurs peuvent conduire au renversement/changement des rapports de force dans les organisations. Dans

un contexte d'incomplétude contractuelle combinée avec des relations présumées de pouvoir diffuses au sein de l'organisation il est important d'instaurer un climat de confiance dans le fonctionnement organisationnel. La confiance vise à établir le lien entre les intentionnalités des acteurs là où la simple rationalité semble insuffisante.

La question fondamentale est alors de savoir ce qui se joue politiquement dans l'institutionnalisation d'une communication financière renouvelée et rationalisée dans les provinces en RD Congo. Il est important que la question des relations de pouvoir dans les provinces en RD Congo soit approfondie, d'autant plus que malgré les élections organisées dans ce pays, l'équilibre politique actuel dans ces entités n'est pas loin du système d'alliance qui prévalait au lendemain de la signature des accords politiques initiés dans le but de mettre fin à la guerre. Comme le souligne Foucault (1997, p.16) *la politique ou le pouvoir c'est la guerre continuée par d'autres moyens !* Dire que les rapports de force ne se manifestent pas dans la situation actuelle des provinces est une naïveté condamnable à en croire le récit des articles de presse, non exhaustifs du reste, que nous reprenons ci-dessous pour illustrer notre propos.

*Province orientale : la société civile préoccupée par le climat malsain dans les institutions ; Effervescence dans les assemblées provinciales en RDC : pétition, détournement, motion de défiance et autres à l'ordre du jour ; Crise au Maniema : la première réunion de concertation entre Lumanu, le gouverneur et le président de l'assemblée provinciale a vécu ; Maniema, le démon de la bagarre ; Katanga, les quatre pétitionnaires de l'assemblée provinciale redonnent de la voix ; Une nouvelle crise voit le jour à l'assemblée provinciale de l'Equateur ; Absence de plénière à l'assemblée provinciale de Kinshasa ; Mbandaka, le président de l'assemblée provinciale convoqué à Kinshasa ; Katanga, sit – in des épouses et enfants des députés provinciaux de l'opposition au siège de l'assemblée provinciale ; Assemblée provinciale du Bas – Congo : François Kimasi n'entend toujours pas baisser la garde malgré son éviction ; Crise institutionnelle persistante à l'équateur : des appels à la dissolution de l'assemblée ; Province orientale : une séance de tous les enjeux ce mercredi à l'assemblée provinciale ; Assemblée provinciale/province orientale : quand le président Léon Dehon Basango défie l'AMP ! Grâce à l'intervention de Kinshasa : province orientale : le pire a été évité ; etc.*

Les problèmes de fonctionnement dont allusion est faite dans les récits d'articles de presse ci-dessus sont – ils l'expression de la résistance à l'assujettissement et résistance ? Quel effet ces différentes luttes peuvent – elles avoir sur le fonctionnement des provinces ? Par ailleurs, dans les provinces où on enregistre un semblant d'accalmie, les acteurs détenteurs du pouvoir ont – ils fini par assujettir

toutes les autres parties prenantes ? Qu'est ce qui fait que les difficultés de fonctionnement soient plus visibles dans les assemblées provinciales plutôt que dans les exécutifs provinciaux, etc.

La réflexion sur le pouvoir et ses mécanismes d'assujettissement, entamée dans cet article est une introduction à une réflexion générale qui doit se poursuivre au-delà de la simple communication financière. Nous estimons que la configuration des organes de gestion des provinces en RD Congo devient tellement complexe qu'il nous semble impossible tant pour les provinces en tant que structures institutionnelles que les acteurs conviés à leur gestion d'atteindre les objectifs escomptés. Le processus actuel de décentralisation se développe en créant des espaces d'interprétation et en rendant les anciens outils de gestion des provinces inadaptes à la réalité. Les espaces d'interprétation sont une opportunité pour l'expression de l'opportunisme contractuelle surtout à l'absence des règles qui autorisent ou limitent l'interprétation des acteurs. La chose à craindre c'est de voir les acteurs détenteurs de pouvoir substantiel, bloquer, au nom de la souveraineté, l'élan du processus de décentralisation en limitant par exemple le transfert des compétences aux provinces. On peut également craindre que d'autres acteurs évoquent la légitimité dont – ils bénéficient de la part de la population pour justifier la désobéissance. Ces types de rapports ne se jouent pas toujours en faveur des autorités centrales. Car des acteurs en province en l'occurrence, fort de leur légitimité, peuvent bien défier les responsables centraux. C'est un enjeu de pouvoir où aucun acteur n'est épargné dans la situation actuelle des provinces en RD Congo.

L'article suggère donc de continuer à sécuriser le processus de décentralisation en lui dotant des leviers opérationnels. Un réflexe important dans un rapport de force est de susciter un langage commun qui permet de rapprocher les intentionnalités, de contrer les supposées « pratiques malveillantes » des acteurs et de réduire par voie de conséquence les conflits pouvant opposer les acteurs pris individuellement et/ou les institutions. Puisque le langage commun ne peut entièrement échapper aux structures de pouvoir, notre étude estime qu'il est important, dans la production de ce langage, de doter également les provinces des règles d'interprétation, c'est-à-dire des dispositifs de régulation qui à la fois autorisent et limitent les interprétations véhiculées par les acteurs dans le cadre de leurs rapports de pouvoir. D'un point de vue comptable, la recherche de la confiance entre les acteurs doit, dans cette situation, viser concurremment à la révision des normes comptables et budgétaires l'adoption d'autres mécanismes de production de l'information comptable, du type "accord" et "convention".

## **2. La province, une nouvelle expérience de gestion à légitimer**

La nécessité d'instaurer la confiance dans le fonctionnement actuel est un enjeu de légitimation des entités locales en général, et des provinces en particulier. L'organisation n'a pas pour seul objet la recherche de l'efficacité. Elle doit donner une légitimité à ses actions et être en adéquation avec les

attentes de la société (Meyer et Rowan, 1977). Mais quelle légitimité, pour quel acteur et en quoi la communication financière est – elle indispensable dans cette quête de légitimité des collectivités territoriales : permettre de construire cette légitimité, chercher au contraire à la renforcer en la soumettant à une validité élargie intégrant notamment les usagers, viser plus simplement à la diffuser dans la société, et renforcer par la même occasion la pertinence des dispositifs de comptabilité comme tels ? C'est à cette séquence de question que nous allons tenter d'apporter des réponses.

Dans ce contexte, notre étude suggère la poursuite d'une triple légitimité à savoir : la légitimité de transparence, la légitimité de gouvernance et la légitimité d'intégration dans les référentiels internationaux. La légitimité de transparence suppose de chercher à imposer une norme de transparence dans la construction d'un référentiel de comptabilité, celle de gouvernance à utiliser la comptabilité à des fins de pilotage des entités et des personnes, celle d'insertion dans les référentiels internationaux à utiliser la comptabilité pour s'insérer et/ou peser dans les réseaux internationaux en charges d'édicter les règles de comptabilité.

### *2.1. Légitimité de transparence*

La décentralisation implique transfert des compétences et exécution de certaines activités par la contractualisation (Gaudin, 1999). Légitimer la gestion de ces entités pour la RD Congo est une réelle nécessité à cause d'importantes transactions financières qui circulent au travers de réseaux contrôlés par les provinces et du contexte actuel de la gestion du pays, qui fait des entités territoriales décentralisées et des provinces, de véritables outils de gouvernance nationale.

La légitimité de la transparence offre une double possibilité de contrôle à la population (citoyen) et au gouvernement central. Par la transparence, les citoyens ont la possibilité de connaître les abus et détournements dont ils sont victimes. Au pouvoir central, la transparence permet à cet organe de mettre en place un gouvernement par les normes faute de pouvoir utiliser la force ou la coercition hiérarchique. L'enjeu normatif de la communication financière est alors de contribuer à la construction de cette légitimité en produisant l'information comptable permettant aux gouvernants des provinces de communiquer au monde extérieur dont la population et le gouvernement central en particulier, non les données sur les process internes comme tel, mais sur le volume et l'utilisation des ressources mobilisées.

Le manque de communication des indicateurs comptables et budgétaires peut être à l'origine d'une profonde crise de confiance tant de la population vis-à-vis de son administration que de n'importe quelle autre partie prenante. Derrière l'objectif de légitimité de transparence se trouve l'idée que si aujourd'hui les responsables des provinces vont devoir lutter pour qu'on leur concède les attributions prévues en marge de l'autonomie de gestion, ils viendront des moments où, des

exigences de redevabilité ou, plus généralement, de contrôle soulèveront des questions sur l'exhaustivité des informations qui alimentent le processus comptable et la capacité des règles comptables et budgétaires des provinces à faciliter la « traçabilité » et la vérifiabilité de ces informations. Le système comptable encore d'application dans ces provinces est loin de permettre d'atteindre de tels objectifs.

On peut alors se demander si, en marge de l'autonomie de gestion accordée aux provinces dans le cadre de la nouvelle constitution, le moment n'était – il pas venu de réfléchir sur la mise en place d'un véritable système comptable pour la communication des informations sur la mobilisation et l'utilisation des finances des entités locales. La réflexion générale sous-jacente est celle consistant à améliorer le module comptable budgétaire actuellement de mise dans ces entités en travaillant sur la possibilité de poursuivre des objectifs autres que la simple reddition des comptes et le suivi de l'exécution du budget.

## 2.2. *Légitimité de gouvernance*

En analysant les crises de la gouvernance, Calame (2003) est parvenu à constater qu'une des impasses actuelles dans les institutions publiques est de faire comme si par définition la légalité de la gouvernance suffisait à en asseoir la légitimité aux yeux du peuple. La légitimité de la gouvernance est un enjeu permanent dans les institutions de l'Etat. L'important dans la recherche de la légitimité de la gouvernance est, comme le souligne Calame (2003), la démonstration de la capacité des gouvernants à concevoir des dispositifs adaptés aux objectifs poursuivis et aux besoins exprimés. Comme le souligne Lemieux (2003), la légitimation du pouvoir des acteurs responsables d'une politique de décentralisation est d'autant plus simple que leurs atouts se fondent sur des valeurs plausibles et peu contestables. Quel est l'enjeu normatif de la légitimité de gouvernance pour les provinces en RD Congo ?

En effet, le processus de décentralisation qui vient d'être entamé avec l'adoption de la nouvelle constitution et de la loi sur la libre administration des provinces devra de notre point de vue se poursuivre par la mise en place des outils de gestion quotidienne des entités locales. Sur le plan individuel, le transfert des compétences dans le cadre de la décentralisation aux entités locales a entraîné une re-responsabilisation des acteurs de ces entités en termes de compétence. De par le rôle contractuel de la comptabilité, l'information comptable peut valablement contribuer à clarifier les responsabilités des acteurs en facilitant la production des indicateurs d'évaluation. A l'échelle collective et institutionnelle, le transfert des compétences implique clarification du rôle des différentes collectivités politiques et redéfinition des compétences de ces institutions. La nécessité de disposer des outils d'évaluation des compétences et des attributions tant au niveau collectif qu'individuel s'est vérifiée dans la plupart des entités locales qui, à travers le monde, ont déjà été

confronté à cette réalité. L'exigence d'évaluation a par exemple conduit les autorités provinciales en Belgique à revoir en profondeur leurs systèmes comptables. Mais alors que la légitimité de la transparence vise la communication de l'information, celle de gouvernance utilise la comptabilité à des fins de pilotage des entités et des personnes. La dimension comptable qui est visée par la légitimité de gouvernance et qui concerne la gestion interne des provinces est la comptabilité analytique ou, plus généralement celle de gestion.

Par ailleurs, le transfert des compétences peut, d'une part, faire évoluer le champ d'actions des provinces vers d'autres domaines d'activités et, d'autre part, faire que certains types de partenariats implicites ou explicites se nouent dans l'exercice des attributions de ces entités. Les pays et collectivités territoriales ayant déjà été confronté à la réalité de la régionalisation et/ou du transfert des compétences ont à ce niveau aussi tiré les conséquences de ce transfert sur l'efficacité de leurs outils comptables et budgétaires. La nouvelle comptabilité des provinces en Belgique procède de cette logique, tout comme l'adoption dans les municipalités françaises de l'instruction budgétaire M14.

### *2.3. Légitimité d'insertion dans les référentiels internationaux*

Les collectivités territoriales sont soumises aux mêmes contraintes de rareté des ressources que leurs homologues du secteur privé. Cette contrainte explique en partie le mouvement de révision des outils comptables dans le secteur public de différents pays. Mais à défaut de disposer des règles spécifiques propres à ces entités, la révision des règles comptables, et, de façon générale, des pratiques de gestion dans le secteur public s'effectue suivant un mécanisme de mimétisme institutionnel. Une contribution intéressante en ce qui concerne les collectivités locales est celle de Pigeon (2004), tout comme celle de Meyer et Rowan (1977) ou encore celles de Lande (2005), Dimaggio et Powell (1983) qui ont montré que les institutions recourent aux règles internationalement reconnues pour des raisons de légitimation, d'harmonisation et de convergence de leurs normes par rapport aux modèles dominants.

Certaines réformes comptables et budgétaires dans les collectivités territoriales à travers le monde sont initiées sous l'influence du FMI et des organisations internationales de normalisation comptable. Puisque la RD Congo est régulièrement en programme avec le FMI, il ne serait pas surprenant d'apprendre que cette dernière institution impose la révision des règles comptables et budgétaires dans les entités locales et, plus généralement, dans le secteur public comme conditions entre autre chose pour la poursuite des programmes d'ajustement structurel dans ce pays.

L'important à nos yeux n'est pas la construction de la pertinence et de la validité des données tant du point de vue des référentiels internationaux que celui de la logique d'action en RD Congo, mais la contextualisation de ces modèles dominants dans une démarche d'appropriation qui prend en

compte les besoins spécifiques des entités locales et des utilisateurs internes et externes de l'information comptable et budgétaire. Cette réflexion suggère des études de besoin des acteurs en information comptable et budgétaire. D'où, l'intérêt de connaître l'utilisateur de l'information comptable et budgétaire des provinces et l'usage que ce dernier fait de ladite information.

### **3. Transfert des compétences et implication en termes de règles comptables et budgétaires**

Les Collectivités territoriales sont des systèmes coopératifs et par délégation au sein desquels interagissent différents partenaires aux intérêts divergents. Le processus de décentralisation en voie d'expérimentation en RD Congo depuis 1982 a connu plusieurs évolutions dont la dernière en date est celle introduite par la nouvelle constitution du pays. Les mesures de décentralisation sous-entendent une démocratisation et un transfert de pouvoir du gouvernement central vers les entités périphériques. En tant que tel, le processus de décentralisation contribue à créer des libertés d'actions pour lesquelles il convient de s'assurer qu'elles sont bien gérées conformément à l'intérêt général du pays.

Le processus de décentralisation peut susciter une certaine crainte et paraître en même temps quelque peu menaçant pour bon nombre de parties prenantes, en particulier le gouvernement central. Si ces craintes s'avéraient fondées, certaines parties prenantes ne souhaiteraient pas voir les mesures prévues dans le cadre de ce processus s'appliquer dans leur totalité. C'est le cas actuellement dans les provinces en RD Congo où différentes mesures prévues dans le cadre de la nouvelle constitution du pays tardent à se concrétiser. Les provinces attendent par exemple que la promesse constitutionnelle de rétention de 40% des recettes du gouvernement central mobilisées en province soit effective. Est-ce par crainte de fragmentation institutionnelle et d'inefficacité de la coordination auquel peuvent conduire la décentralisation et le transfert de compétences du gouvernement central aux entités périphériques que cette retenue à la source ne se concrétise pas à ce jour?

Tirant les leçons sur les faiblesses du nouveau management public au cours des années 1980 et 1990 sur la désagrégation et la fragmentation sous-optimale de l'Etat, certains pays et institutions ont procédé au renforcement de la capacité de coordination au moyen de nouveaux mécanismes hiérarchiques, des mécanismes de marché et des mécanismes de réseaux. Verhoert et al. (2007) ont décrit dans un article la trajectoire qu'ont suivie quatre pays en matière de spécialisation et de coordination. Cet article montre que la spécialisation, et, la décentralisation dans le cas de notre étude, renforcent le besoin de coordination. Même si les trajectoires diffèrent, les résultats de l'article font ressortir un regain d'intérêt pour la coordination fondée sur la hiérarchie, mais aussi sur le marché et sur les réseaux. Si donc pour les provinces en RD Congo la crainte de prolifération institutionnelle l'emporte sur le rythme de création des libertés et l'adoption des mécanismes

juridiques pour les encadrer, la situation de ces entités se trouvera en permanence dans une espèce d'incomplétude contractuelle avec toutes les conséquences que cela implique, largement évoquées dans cette étude. Il faudra que parallèlement à la création de ces libertés, des mécanismes d'encadrement soient adoptés. Ces mécanismes peuvent être axés sur la création des systèmes d'informations intégrés et /ou des systèmes de contrôle exhaustif des dépenses à l'échelle de l'Etat. Ils peuvent également s'inscrire dans une perspective de globalisation et de consolidation des données financières à l'échelle nationale (Ling, 2002). La communication financière peut valablement contribuer au renforcement de la coordination en fournissant l'information pertinente. Par le renforcement de la coordination, la comptabilité permet de réduire la perception du risque de prolifération et de fragmentation institutionnelle que certains acteurs pourraient avoir.

#### **4. Changements de la configuration organique et du mode de désignation des responsables nécessitant l'instauration de la confiance**

##### *4.1 Du changement de la composition de l'organe exécutif en province*

Depuis l'instauration du processus de décentralisation en 1982, l'Exécutif Provincial a toujours été composé d'un seul individu, un Gouverneur, généralement nommé par les autorités du Pouvoir Central. En 1982 par exemple, le Gouverneur de région (province) était le seul détenteur du pouvoir en vertu du principe de l'unité de commandement dans le cadre du mouvement populaire de la révolution (MPR). Cette situation s'est poursuivie jusqu'en 1992, année où fut organisée la Conférence Nationale Souveraine (CNS) et au-delà de cette date, avec quelques variantes mais dont le fond est resté inchangé.

En effet, la tenue de la CNS est le seul moment où fut adopté un cadre constitutionnel prévoyant la mise en place des Collèges Exécutifs dans toutes les provinces du pays. Les résolutions prévues par le cadre institutionnel ont très rapidement été abandonnées à la suite de l'adoption de la loi 95-005 du 20 juillet 1995 calquée sur l'O-L n° 82-006. C'est ainsi qu'en lieu et place du Collège Exécutif Provincial, la loi 95-005 n'a retenu que le Gouverneur, seul responsable de l'exécutif. Le renversement du régime politique en 1997 et les autres réformes administratives et territoriales intervenues par la suite (Décret -Loi n0 081 du 02 juillet 1998 ; Décret -Loi n0 18-2001 du 28 septembre 2001) n'ont pas apporté des changements substantiels à cette situation.

Les Gouverneurs des provinces en leur qualité de représentants du Pouvoir Central sont longtemps restés les seuls responsables de l'arrêt des comptes des entités qu'ils dirigeaient. En nous référant à la théorie de l'agence, nous tentons d'assimiler cette situation à la conception « actionnariat » de la relation d'agence qui, par délégation du pouvoir, met explicitement en relation le représentant du Pouvoir Central «Principal» et le Gouverneur, «Agent».

Vu sous cet angle, les objectifs comptables et budgétaires peuvent sans problème privilégier une lecture réglementaire de l'activité des provinces (Objectifs de contrôle de l'exécution du budget et de reddition des comptes des provinces). Cette situation montre que la comptabilité est un simple moyen dont se sert le Gouvernement central (Principal) pour vérifier que les libertés créées à la suite de l'instauration du processus de décentralisation sont gérées par le Gouverneur (Agent) conformément à l'idée que le principal se fait de l'intérêt général du pays.

Pour caractériser le changement intervenu ce dernier temps dans les provinces, nous considérons l'adoption de la nouvelle constitution et de la loi sur la libre administration de «moment critique». Il introduit une innovation dans le fonctionnement de l'Exécutif Provincial et en particulier un grand bouleversement dans les relations de pouvoir entre les acteurs impliqués dans sa gestion. C'est le seul moment où la province se transforme progressivement en une configuration organisationnelle composée des acteurs dont les intérêts et attentes peuvent paraître parfois difficiles à concilier, et où le Gouverneur va pour la première fois se voir presque contraint de collaborer avec des Ministres Provinciaux et autres partenaires sur des matières pour lesquelles il fut, il y a à peine quelques années, le seul maître à bord.

Ici également nous tentons de lier cette configuration de l'Exécutif Provincial à la conception «partenariale» de la relation d'agence. Cette dernière va davantage suggérer une approche explicative et élargie des relations d'agences entre les différents acteurs devant collaborer au sein de l'Exécutif Provincial. Le partenariat qui se noue progressivement dans les provinces va ainsi supposer que les acteurs concernés (les parlementaires provinciaux, le Gouverneur et les membres du gouvernement provincial en l'occurrence) utilisent des informations échangeables et qu'ils aient recours, en particulier pour les informations comptables et budgétaires, à des indicateurs communs. Ceci est important dans l'optique de l'instauration de la confiance.

La délégation tout comme la contractualisation dans un contexte plus large d'inadaptation du cadre juridique peuvent générer des conflits d'intérêts qu'il faut canaliser. L'article 198, alinéa 8 de la nouvelle constitution stipule par exemple que les membres du Gouvernement Provincial (Gouverneur et Ministres Provinciaux) peuvent être individuellement ou collectivement relevés de leurs fonctions par le vote d'une motion de censure ou de défiance de l'Assemblée Provinciale (Organe Délibérant).

Dans ce contexte, la non-déclinaison de la nouvelle constitution en «leviers opérationnels» capables d'orienter l'action quotidienne des acteurs pourrait se révéler contre productif pour le processus actuel de décentralisation des provinces congolaises. Il s'agit des faits qui, longtemps déplorés dans les structures décentralisées de certains pays (Moreau, 1995), commencent à susciter quelques inquiétudes dans le chef des acteurs et responsables de gestion des provinces congolaises. Etant

donné que l'action entreprise par «l'agent» n'est pas toujours directement «inférable» du résultat observé (Séverin, 2004), une adaptation des règles comptables et budgétaires avec possibilité de réunir des indicateurs capables de rendre compte de l'utilisation des moyens financiers au sein des provinces peut, à notre avis contribuer à l'instauration de la confiance et à préserver le «capital politique» dont peuvent se prévaloir les responsables des provinces dans ce pays.

L'intérêt normatif de la communication financière sur ce point c'est que dans la mesure où le changement de la composition des membres de l'exécutif provincial peut induire une modification d'attentes et de besoins en information comptable et budgétaire de la part des membres de cet organe, il est tout à fait légitime de mobiliser différentes techniques pour le recueil et l'interprétation de ces besoins en information des acteurs afin de les intégrer dans le processus de construction de nouvelles règles comptables adaptées à la réalité des provinces.

#### *4.2. Du changement de mode de désignation des responsables des provinces*

Même si le terme Conseil Consultatif désigne largement l'Organe Délibérant des provinces dans la quasi-majorité des textes juridiques adoptés au cours de différentes réformes de la gestion administrative et territoriale, des divergences profondes existent sur le contenu intrinsèque renfermé par cette appellation. Nous tenterons de les mettre en exergue en épinglant notamment le mode de désignation des membres et la composition de ces organes. Notons, par ailleurs, qu'en dehors des assemblées régionales populaires instituées en 1982 à la suite de l'introduction du processus de décentralisation, les autres Conseils Provinciaux constitués au cours de différentes réformes de la territoriale en RDC (Titre 4, Article 97 Acte portant dispositions Constitutionnelles relatives à la période de transition ; Loi n° 95-005 du 20 juillet 1995 ; Décret -Loi n° 081 du 02 juillet 1998 ; Décret-loi n° 18-2001 du 28 septembre 2001) n'ont pas connu de fonctionnement réel.

Avant l'adoption en 2006 de la nouvelle constitution, les membres des assemblées (Conseils) provinciaux provenaient des organes de diverses institutions sociales, économiques et culturelles du pays, représentés en province. L'adoption en 2006 de la nouvelle constitution introduit une particularité. Les membres des Conseils Provinciaux actuels sont pour la première fois des députés – politiciens alors que dans toutes les autres situations antérieures, ces derniers étaient d'abord et avant tout représentants des institutions qui les mandataient avant d'être représentants du peuple.

A ces époques précises, la population ne pouvait évidemment pas espérer exercer une influence via ses représentants, du fait que ces derniers se recrutaient généralement parmi les élites et que, par ailleurs, certains d'entre eux n'étaient pas toujours en phase avec les réalités locales et/ou ne se sentaient probablement pas obligés de rendre compte à la population. Ces représentants n'avaient à ce titre aucun «capital politique» à préserver, aucune crainte quant à l'idée d'être sanctionné par la population ou tout autre groupement d'intérêt de suite d'un défaut de communication des

informations financières. S'il leur était indispensable de disposer de l'information sur la situation de la province ne fut – ce que pour en conserver les archives, rien n'indique cependant qu'ils pouvaient exprimer les mêmes exigences en termes d'informations de gestion que les membres actuels des conseils provinciaux.

Le changement du mode de désignation des membres des conseils provinciaux aura certainement des implications sur la communication de l'information comptable et budgétaire s'agissant particulièrement des destinataires internes et externes. Puisque les membres des Conseils Provinciaux «Principal» vis-à-vis de l'exécutif provincial de par le contrôle qu'ils exercent sur cet organe et «Agent» vis-à-vis des électeurs, disposent d'un «capital politique» qu'ils vont devoir préserver en vue notamment d'une réélection, on peut s'attendre à ce que ces derniers expriment un désir d'information de manière plus intense que ne le feraient les élites et autres anciens membres des assemblées populaires. Ceci dans le double but de contrôler l'Exécutif Provincial et de communiquer en même temps l'information sur l'efficacité des choix politiques en province aux électeurs «Principal» et escompter ainsi son adhésion aux programmes gouvernementaux de la province. Car les réalisations du secteur public, une fois communiquées, constituent un des facteurs déterminants du degré de confiance des citoyens (Sims, 2001).

Dans ce contexte, toutes les fois que les membres du Conseil Provincial auront (puisque'ils sont rationnels – référence faite à l'une des hypothèses comportementales de la théorie de l'agence - même si cette rationalité est limitée) l'impression qu'il manque de transparence dans la gestion de la province, d'une part, et que, d'autre part, l'organisation comptable ne leur permet pas de disposer suffisamment des indicateurs comptables et budgétaires pour assurer le contrôle de l'activité et communiquer les choix opérés à la population, ces derniers seront tentés de proposer des solutions en vue de son adaptation. Hermosilla Cortés (2010) a démontré que le processus de production et de diffusion de normes comptables font toujours apparaître des espaces d'interprétation, issus des différentes logiques d'action des acteurs.

La pensée de Stiglitz (2002) au sujet des règles de gouvernance qui doivent garantir qu'elles répondent aux désirs de tous ceux qui sont affectés par les mesures qu'elles prennent, trouve ici sa traduction la plus évidente, tout comme celle de Deljarrie (2001) qui soutient la nécessité de répondre aux attentes de différents publics souvent radicalement différents.

Il est évidemment concevable de préserver certains objectifs comptables, comme le suivi de l'exécution du budget et la reddition des comptes à cause de l'importance que revêt le budget dans l'activité du secteur public. Mais certains autres objectifs comptables et budgétaires, modernes, devront être poursuivis.

## **5. La province, une entité spécifique nécessitant l'adoption des règles tenant compte des besoins exprimés**

Les lois qui régissent le fonctionnement du secteur public des collectivités territoriales en RDC se limitent, la plupart de temps, à l'énonciation des principes généraux. Dans certains cas, elles peuvent prévoir quelques mesures d'applications pour le niveau central où, en général, la problématique est bien circonscrite. Dans bien d'autres cas, aucune mesure d'application n'est envisagée pour les entités périphériques. Les responsables des provinces et autres entités territoriales se livrent alors à leur propre interprétation de ces lois. Ils sont généralement conduits à mettre en place des outils issus de leur propre interprétation pour essayer, très souvent en vain, de rencontrer les objectifs escomptés par les textes de lois.

L'exemple le plus illustratif pour cette étude est l'interprétation que les autorités de la province font de la loi sur l'autonomie de la gestion de leurs entités, les poussant à adopter certaines mesures comme la création des régies financières, la non-transmission des données comptables à la division provinciale des finances, etc. Il s'agit d'une série de faits qui montrent l'évidente existence des espaces d'interprétations induits par le processus de décentralisation. Toutes ces mesures paraissent légitimes aux yeux des responsables des provinces car conformes à l'esprit de la constitution et à la loi sur la libre administration des provinces. Pourtant certaines de ces mesures, la création des régies financières en l'occurrence, ont bel et bien eu des implications considérables sur le fonctionnement actuel de l'administration publique tant au niveau national que provincial. Les régies financières récemment créées en province ont certes contribué à l'accroissement des recettes de l'Etat dans ces entités, mais elles ont, entre autre chose, rendu plus complexe et quasi impossible l'enregistrement exhaustif des données comptables sur la mobilisation des recettes. Difficile dans ce contexte d'espérer une quelconque reddition de compte des provinces en RD Congo qui, pourtant, constitue la raison même, si pas, la finalité de toute comptabilité publique fonctionnant sous le modèle de caisse.

Certaines lois appliquées dans les provinces et entités périphériques sont de simples extrapolations de ce qui se fait au niveau central sans une véritable prise en compte des spécificités de ces entités. Lors de l'élaboration des mesures d'applications, les analyses sont plus approfondies au niveau central. Des simples déductions souvent précédées par des termes comme «mutatis mutandis» tentent alors d'expliquer les modalités de leur application dans les entités périphériques. On peut se demander si le souci de prendre en compte des spécificités à différents niveaux de la gestion du pays ne peut pas justifier la séparation de la conception des textes des lois nationales et provinciales. D'autant que dans certains pays comme la Belgique par exemple, on a en ce qui est

des règles comptables et budgétaires quasiment un règlement général sur la comptabilité publique pour chaque niveau de gestion étatique.

## **6. Une comptabilité inadaptée au fonctionnement moderne des collectivités territoriales**

Cette inadaptation tient aux limites traditionnelles de la comptabilité encore de mise dans les provinces et aux autres limites liées à l'organisation et au déroulement du processus comptable comme tel.

### *6.1. Limites traditionnelles de la comptabilité publique appliquée en province en RD Congo*

Le système comptable des provinces en RD Congo est organisé sous le modèle de caisse. Ce système renferme deux principales limites : (a) faible contenu informatif ; (b) non suivi du patrimoine (Demeestère, 1999). Ces faiblesses sont liées à l'histoire même de la comptabilité de caisse censée retracer uniquement les flux monétaires d'entrées et de sorties des fonds sur une période donnée – une année budgétaire – sur base d'un document de compte rendu final reprenant la forme du budget initial. On y retrouve les recettes réellement mobilisées, comparées aux recettes prévues, d'une part, et les dépenses réellement exécutées, comparées aux dépenses prévues, d'autre part.

La comptabilité de caisse ne mesure pas le patrimoine et l'ensemble des flux non monétaires. Elle ne recense ni les immobilisations, ni les dettes, ni les stocks, ni les créances. Son seul critère de gestion reste la dépense. Certains engagements ne sont également pas pris en compte du moment où ils ne se concrétisent pas en dépenses (Demeestère, 1999). La comptabilité budgétaire ne permet pas non plus de connaître les coûts de prestation. Les dotations aux amortissements et les provisions ne font pas l'objet de constat.

La comptabilité budgétaire ou de caisse offre une vision à court terme de la gestion des entités publiques et une évaluation difficile des responsabilités diluées. Le fait pour cette comptabilité de ne se préoccuper que du suivi des flux monétaires revient à réduire la gestion publique à une gestion de trésorerie. Les problèmes financiers n'apparaissent ainsi qu'au moment du règlement monétaire. Par rapport à la difficulté d'évaluation, il est difficile de distinguer ce qui est imputable au travail de l'année et ce qui relève du prélèvement sur les ressources antérieures accumulées. Le principe de responsabilité est dans ce cas difficile à appliquer (Demeestère, 1999).

Le budget n'est certes pas le seul élément d'information des décideurs et responsables des entités locales. D'autres informations existent, par ailleurs ; Les dettes sont souvent recensées, les prêts et avances également, des listes d'immobilisations existent sous forme d'adresse physique, des démarches de contrôle de gestion et d'analyse des coûts sont mises en œuvre dans certaines administrations.

Mais il s'agit le plus souvent d'éléments isolés, tenant à des initiatives locales. Aucun cadre d'ensemble simple, complet, standardisé et rigoureusement appliqué, ne permet de saisir rapidement la situation économique et financière des entités locales fonctionnant encore sous ce modèle comptable. Toutes ces limites et conséquences ont poussé différents pays et administrations publiques à évoluer vers des systèmes comptables adaptés au contexte actuel de la gestion des entités publiques.

La comptabilité publique appliquée actuellement dans les provinces en RD Congo étant encore de caisse, toutes les limites épinglées ci-dessus ainsi que leurs conséquences sont également valables pour ces entités.

## **6.2. Limites spécifiques au fonctionnement comptable des provinces du Bas-Congo et de Kinshasa<sup>3</sup>**

La persistance des encaisses comptables : Très souvent dans les provinces en RD Congo, les dépenses sont effectuées a priori et les étapes de la phase administrative suivent dans le processus de régularisation. En attendant, tous les paiements consentis constituent des encaisses comptables aussi longtemps que des mandats de paiement de l'Ordonnateur Délégué Provincial ne seront pas émis pour être portés en sorties des écritures comptables de régularisation dans les livres de caisse. Rien que pour le bureau comptable 0530, les mandats de régularisation en 2007 se sont levés à près de 2.000.000 USD. Il s'agit des dépenses exécutées suivant une procédure exceptionnelle. Pour cette même période, près de 44% du budget des dépenses de la province de Kinshasa ont été exécutés suivant des procédures extrabudgétaires (Mungumbu, 2008).

Le difficile établissement de la distinction entre la comptabilité des provinces et du gouvernement central à cause du quasi – manque de transparence dans le déroulement des transferts et autres opérations pour ordre ;

L'usage des bons provisoires de caisse en lieu et place des pièces justificatives. Cette pratique engendre également des encaisses comptables en violation du règlement général sur la comptabilité publique.

Le non-respect de délai de transmission des « Bons Pour » aux sous – gestionnaires des crédits. Certaines transmissions de ces documents, même effectuées dans le délai sont parfois dépourvues des pièces justificatives en violation des instructions budgétaires des autorités provinciales. A cela s'ajoutent les prélèvements des fonds par simple décharge, le paiement des dépenses en capital au comptant, auprès des bureaux comptables, etc.

---

<sup>3</sup> Ce point est élaboré sur base des résultats des travaux d'enquêtes que nous avons menés en juillet 2009 au sein des divisions provinciales du budget et des finances des provinces de Kinshasa et du Bas-Congo.

La lenteur de la procédure de régularisation des dépenses exécutées en extrabudgétaire ; Ainsi, autant les « Bons pour » ou bons provisoires de caisse sont transmis aux gestionnaires sans pièces justificatives, autant les dossiers complets sans raison aucune sont paradoxalement rangés dans les tiroirs des bureaux des responsables chargés de leur régularisation.

Les irrégularités dans le circuit de perception des recettes. Selon une étude des experts de l'Union européenne, près de 40% des paiements des recettes par voie scripturale en RD Congo sont couvertes par des faux documents (Mungumbu, 2008).

Le non-enregistrement dans le sens de l'exhaustivité des recettes perçues au sein des bureaux comptables des recettes et la non-transmission par certaines divisions provinciales des informations au bureau de la BVC pour une reddition des comptes appropriée.

La difficulté de pouvoir vérifier correctement, au niveau des services d'assiettes et des bureaux comptables de recettes, le spécimen des signatures des documents émis par les banques agréées et les autres institutions impliquées dans le recouvrement des recettes de l'Etat complique également le travail de recensement des recettes de l'Etat. Cela se traduit par les divergences des statistiques et informations entre toutes les entités intervenant dans l'encadrement des recettes des provinces.

Les erreurs d'imputation comptable et budgétaire au moment de la comptabilisation des recettes et des dépenses compliquent également la tâche de la reddition des comptes. En effet, le non-respect de la nomenclature budgétaire des recettes et dépenses fait qu'il est difficile de connaître avec exactitude si les objectifs budgétaires tant en recettes qu'en dépenses sont atteints. Car chaque taxe a un montant fixé par l'autorité budgétaire conformément au principe de la spécialité budgétaire.

### *6.3. Limites spécifiques à la conception, à l'émission et à la conservation des documents comptables*

Les enjeux en rapport avec la conception et la conservation des documents comptables sont de deux ordres : (a) la conception ou l'émission des documents et pièces comptables : il s'agit pour l'essentiel des documents internes à la province, hormis les ordres de virement. Les modèles et formats de ces documents sont standards et émis par le Ministère des finances. Par manque de frais de fonctionnement, les provinces notamment celles de l'intérieur du pays connaissent des cas de rupture de stock. Une dérogation du Ministre des finances leur autorise alors de faire imprimer ces documents sur le marché. Ce qui soulève, par conséquent, la question de l'authenticité de ces documents sujets à contrefaçon ; (b) la conservation des documents et pièces comptables : certains documents et pièces comptables disparaissent au cours de leur circulation. Les FDE et BDE de régularisation par exemple disparaissent du circuit de circulation de suite des opérations de remises et reprises effectuées au sein des services de gestion des crédits et des comptabilités. La lenteur

dans le traitement des BDE, des FDE et des mandats de régularisation, etc., provoque également la disparition de certains de ces documents. Le fait que la comptabilité des provinces soit encore organisée et traitée manuellement constitue également un facteur explicatif de l'égarment des documents et pièces comptables dans ces entités.

#### *6.4. Limites liées à la complexité du fonctionnement actuel des provinces en RD Congo*

Dans ce paragraphe, nous poursuivons l'analyse des conséquences entraînées par la création des Régies Financières dans les provinces de Kinshasa et du Bas-Congo. L'initiative de la création des régies a été suivie d'une série de débats et controverses. Mais c'est le principe de la libre administration qui l'a emporté. La création des régies financières en province a entraîné des bouleversements dans l'organisation et le fonctionnement des structures administratives impliquées dans l'exécution du budget en recette et en dépense de ces entités.

Ces bouleversements portent sur différents points dont les plus importants en lien direct avec notre étude sont : Des profonds changements dans l'emploi des agents sous statut et contractuels au sein des divisions provinciales des finances et budget, des difficultés de coordination et de circulation des informations comptables et budgétaires.

#### *Emploi des agents sous statut*

Paradoxalement à la situation pléthorique du personnel que d'aucun déplorent dans ces entités, la création des régies financières a entraîné la mise au chômage forcé de certains services au sein des divisions provinciales des finances jadis chargés de la mobilisation des recettes non fiscales et la taxation. Des difficultés de coordination et de circulation des informations comptables et budgétaires sont enregistrées dans certaines provinces.

On assiste sans que les conséquences en soient clairement tirées à l'émergence d'une administration non seulement parallèle à la division des finances encore chargée à ce jour de la gestion du processus comptable dans ces entités, mais à une espèce d'administration provinciale déterminée à s'affranchir de la tutelle nationale.

Il a par exemple été constaté dans une des provinces couvertes par notre enquête un dédoublement de la fonction d'ordonnateur délégué. Il s'agit d'un OD de fait basé au gouvernorat de la province qui s'occupe des recettes et des dépenses propres exécutées par la province. Il n'existe aucun système de passerelle ou une quelconque collaboration entre ce dernier et l'OD basé à la division provinciale des finances qui ignore complètement la situation des opérations propres de la province.

Dans cette même province, les deux codes comptables fortement impliqués dans l'exécution des recettes et dépenses propres de cette entité ne communiquent nullement leurs comptabilités au

bureau de la Brigade de Vérification des Comptes, ni même à la Cour des Comptes. Ce qui empêche pour cette province de parvenir, bientôt deux ans, à une véritable reddition des comptes.

Dans une autre province, les informations sur la perception des recettes sont communiquées au chef de division provinciale des finances. Mais ce dernier ne les répercute pas auprès de tous les services censés les exploiter dans le cadre de la reddition des comptes. Bien d'autres cas ont été enregistrés, mais toutes ces pratiques et écarts de fonctionnement montrent l'urgence d'une bonne réglementation comptable pour un fonctionnement harmonieux de ces entités.

#### *Difficile conciliation des chiffres comptables*

Au-delà des services comptables et budgétaires internes chargés de la gestion du processus comptable dans les provinces, certaines autres institutions externes y jouent un rôle non moins important en particulier au niveau de l'encadrement, du contrôle, de la mobilisation et du recouvrement des recettes en province. Un important développement du fonctionnement articulé de ces institutions a été fait dans le premier chapitre de l'étude.

Plusieurs conciliations des chiffres sont organisées entre les institutions impliquées dans la mobilisation des recettes de l'Etat. On constate généralement qu'entre les régies financières et les services taxateurs, les divergences ont pour cause les abandons des opérations par les assujettis après l'étape de la liquidation, l'ajournement ou le report de la poursuite des opérations après la liquidation alors qu'au niveau du service taxateur les données sont déjà prises en compte.

Très souvent les chiffres avancés par les services d'assiette sont supérieurs à ceux que fournissent les régies financières ; Les écarts en recettes entre la DGRAD/DGRK/REPERE et les comptables publics des recettes proviennent des paiements que certains assujettis effectuent directement au bureau des O.D. des régies financières. C'est souvent le cas pour les petites transactions. Elles se justifient également par l'absence de collaboration entre les comptables publics des recettes et les Receveurs des régies financières qui, eux (Receveurs des régies) disposent de toutes les informations que leur transmettent les banques et les autres institutions financières impliquées dans le recouvrement des recettes de l'Etat en province.

Entre les banques commerciales et les régies financières il faut distinguer deux étapes : (a) les recettes ordonnancées peuvent être supérieures à celles déclarées par la banque à cause de l'insolvabilité des assujettis, de l'abandon de la transaction et du report des paiements ; (b) les apurements effectués par le receveur et enregistrés par ce dernier correspondent, en principe, à la situation que lui transmet la banque à partir de l'antenne de la régie financière logée à l'enceinte même de la banque.

Une troisième situation qui échappe au circuit de la mobilisation des recettes est celle consécutive à l'utilisation, par les assujettis, des documents parallèles pour justifier le paiement. Dans ce cas, toutes les institutions impliquées dans la mobilisation des recettes enregistrent des informations contradictoires. Il serait indispensable que la comptabilité soit améliorée afin de lui permettre d'atteindre la traçabilité de l'information et la circulation de cette dernière auprès de tous les acteurs et parties prenantes du processus comptable de ces entités.

## **7. Conclusion**

Le processus comptable et budgétaire dans les provinces en RDC est organisé autour de l'exécution du budget. Son principal objectif est de retracer, par article budgétaire, l'utilisation des recettes mobilisées dans le cadre de l'exécution du budget (reddition des comptes). Alors que la configuration organique des provinces et le mode de désignation des acteurs commis à la gestion de ces entités ont fortement changé, les règles de gouvernance de ces entités, en particulier celles concernant la comptabilité et le budget n'ont que très peu évolué, les rendant ainsi inadaptées à la réalité actuelle de leur fonctionnement.

Certaines de ces lois sont devenues obsolètes à l'image du RGCP, texte de loi datant de 1952 au moment où le pays était encore une colonie belge ; d'autres sont dépourvues des mesures d'application. Toutes ces lois paraissent inadaptées à la gestion du processus budgétaire à cause du contexte actuel en RDC, marqué par différentes évolutions dans le processus de décentralisation des provinces. Les récents changements intervenus dans l'animation des organes de gestion de ces entités n'ont fait que consolider l'opacité dans le traitement et la transmission des données comptables et budgétaires dans ces entités. Tous ces éléments montrent l'urgente opportunité de procéder à la révision de la communication financière dans les provinces en RD Congo.

## 8. Références bibliographiques

- Basseres, J. (2001), « Comptabilité publique et la réforme », *Revue française des finances publiques*, 76.
- Bourdin, J. (2001), *Les lacunes des systèmes d'informations sur les administrations publiques en France*, Rapport d'information, 203.
- Carassus, D. & Gregorio, G. (2003), « Gouvernance et audit externe légal : une approche historique comparée à travers l'obligation de reddition des comptes », Communication aux 9<sup>ème</sup> Journées d'Histoire de la Comptabilité et du Management, Université de Pau et des Pays de l'Adour.
- Charreaux, G. (1998), *Théorie positive de l'agence, lecture et relecture*.
- Carpenter, V.L. & Sharp (1992), « Popular reporting: Local governmental financial reports to the citizenry », *GASB Research Report*.
- Cieutat, B. (2000), « La cour des comptes et la réforme », *Revue française de finances publiques*, 74.
- Coenen, A. (2005), *Le code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation*, éd. La charte, Brugge.
- Coenen, A. (2008), *Introduction aux finances des communes et des autres pouvoirs locaux wallons*, éd. La charte, Brugge.
- De Bruycker, P. (1997), « L'avenir des provinces dans la Belgique fédérale, L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale », Bruxelles : Bruylant.
- Deffains, B. (2000), « L'évaluation des règles du droit : un bilan de l'analyse économique de la responsabilité », *Revue d'économie politique*, Vol. 110 – 6, pp. 751-785.
- Demeestère, R. (1999), « Pour une réforme de la comptabilité publique », *Revue française des finances publiques*, 65.
- Dianoux, C. (2002), *Le rôle de la périodicité du magazine d'information dans la démocratie locale. Le cas des communautés de communes rurales*, Paris : Dalloz.
- Dimaggio, P.J. et Powell, W.W. (1983), « The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields », *American Sociological Review*, 48: 147-160.
- Fourny L. (1994), *Réforme comptable, management et systèmes d'information des collectivités locales*, 48.
- François, A. (1996), « La province. Initiation aux mécanismes de l'institution provinciale », *Dossiers du CRISP n° 46*, CRISP, 1997, 44 p. ;
- François, A. (1996), « La province, une institution à redéfinir » *Actes du colloque organisé le 30 janvier 1996*, Charleroi, Institut Jules Destrée.
- Hermosilla Cortes, J.L. (2010), *Evaluation de la fiabilité de l'information comptable : une analyse théorique et*

*appliquée au processus de production des normes comptables. Le cas du Chili*, Thèse de doctorat Inédite, LSM-UCL.

- Khrouz, F. et Laurent, R. (2002), *La nouvelle comptabilité provinciale*, Bruxelles : édition de l'Université de Bruxelles ;
- Kuediasala, F. (2005), « Mise en œuvre du processus de rationalisation de la comptabilité publique », *Note de synthèse du séminaire de formation des comptables publiques*, Kinshasa.
- Lande, E. (1996), *L'information financière consolidée des villes et de leurs satellites*, Thèse de doctorat Inédite, CNAM.
- Lemieux, V. (2002), *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*, 2<sup>ème</sup> éd. Révisée, Presses de l'Université Laval.
- Pingeon, P.H. (2004), « Analyse comparative de l'évolution des pratiques des Inspections cantonales des finances en Suisse romande », *Working paper de l'IDHEAP I UER: Finances publiques*.
- Prat, M.P. (2003), « Communication financière, décision politique et démocratie », *Revue française de finances publiques*, 71.
- Sims, H. (2001), « Le degré de confiance du public dans son gouvernement et la prestation des services gouvernementaux », Centre canadien de gestion, Rapport.