

Du Contrôle A Posteriori Au Contrôle A Priori-Concomitant : Analyse De L'impact De La Patrouille Financière De L'inspection Générale Des Finances Sur La Discipline Budgétaire Et La Gouvernance Des Entreprises Publiques En RDC

M'BAMBI -di- MVUMBI Jean Robert¹

¹Chef de Travaux Doctorant à la Faculté de l'Administration des Affaires et des Sciences Economiques de
l'Université Protestante au Congo (UPC), Kinshasa/RDC.

Auteur Correspondant : M'BAMBI -di- MVUMBI Jean Robert, jrmambijr@gmail.com



Résumé : Cet article scientifique examine la mutation doctrinale et procédurale du contrôle administratif interne des finances publiques en République Démocratique du Congo (RDC) à travers le déploiement par l'Inspection Générale des Finances (IGF) du mécanisme de la « patrouille financière » (encadrement et contrôle concomitant et a priori).

En mobilisant un cadre théorique interdisciplinaire articulant la Théorie de l'Agence (Jensen & Meckling), la Théorie du Biais d'Opportunisme (Williamson) et le courant du New Public Management (NPM), l'étude analyse le passage d'un modèle d'audit traditionnel a posteriori souvent caractérisé par une inefficacité curative vers une ingénierie de surveillance financière directe et préventive.

À partir d'une méthodologie mixte combinant l'analyse juridique exégétique des textes organiques (notamment l'Ordonnance n° 87-323 modifiée), le traitement de données qualitatives issues d'entretiens semi-directifs menés auprès d'inspecteurs des finances, de dirigeants d'entreprises publiques, de cadres du Ministère des Finances et d'experts-comptables, ainsi que l'examen rétrospectif de 40 rapports d'audit de l'IGF (2020–2025), l'article évalue l'impact systémique de cette pratique sur la gouvernance financière de l'État.

L'étude démontre que la patrouille financière a généré un effet de dissuasion significatif, matérialisé par la réduction des dépenses sans pièces justificatives, le freinage des marchés de gré à gré irréguliers et la hausse des dividendes rétrocédés au Trésor public.

Néanmoins, l'article met en lumière des tensions institutionnelles majeures : le risque de co-gestion ou de cogestion de fait, le télescopage avec les attributions du Conseil d'Administration et de la Cour des comptes, ainsi que le risque de paralysie ou de procrastination décisionnelle chez les ordonnateurs publics. L'étude se conclut par des propositions de rationalisation légale pour pérenniser ce modèle de contrôle sans altérer l'autonomie de gestion des dirigeants publics.

Mots-clés : Finances publiques, Inspection Générale des Finances/IGF, Patrouille financière, Contrôle a priori-concomitant, Discipline budgétaire, Gouvernance, RDC, Entreprises publiques.

Abstract: This paper investigates the doctrinal and procedural evolution of internal administrative financial control in the Democratic Republic of the Congo (DRC) through the implementation of the "financial patrol" (patrouille financière) a system of real-time, ex-ante accompaniment and monitoring executed by the General Inspection of Finances (IGF).

Anchored in Agency Theory (Jensen & Meckling), Opportunistic Behavior Theory (Williamson), and New Public Management (NPM), the study critically examines the shift from traditional ex-post auditing frequently plagued by curative ineffectiveness—to a proactive, preventive financial surveillance framework. Employing a mixed-methods methodology combining legal exegesis of foundational texts (Ordinance No. 87-323 as amended), qualitative content analysis of semi-structured interviews (SN = 35\$) conducted with financial inspectors, state-owned enterprise (SOE) executives, Ministry of Finance officials, and certified auditors, alongside a retrospective

examination of 40 IGF audit reports (2020–2025), the study evaluates the systemic impact of this control mechanism on public financial governance.

Findings indicate that the financial patrol has generated a substantial deterrent effect, evidenced by a reduction in unvouched expenditure, the mitigation of irregular single-source procurement contracts, and an increase in dividend remittances to the Public Treasury.

However, the paper reveals critical institutional frictions: risks of administrative co-management, jurisdictional overlaps with Board Directors and the Court of Auditors (Cour des comptes), and decision-making paralysis among public spenders. Strategic legal reforms are proposed to institutionalize this control model while safeguarding managerial autonomy in the public sector.

Keywords: Public finance, General Inspection of Finances, IGF, Financial patrol, Concomitant control, Fiscal discipline, Governance, DRC, State-owned enterprises.

1. INTRODUCTION

1.1. Contextualisation et Enjeu du Contrôle des Finances Publiques en RDC

En République Démocratique du Congo (RDC), la problématique de la gouvernance financière publique a longtemps été dominée par une asymétrie profonde entre l'abondance des ressources potentielles et la faiblesse des recettes effectivement budgétisées. L'histoire des finances publiques congolaises est jalonnée de diagnostics concordants formulés par les institutions financières internationales (FMI, Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement) soulignant la récurrence du coulage des recettes, le détournement des deniers publics et le non-respect des règles d'exécution de la dépense publique.

Si la révision du cadre normatif par l'adoption de la Loi-Cadre n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques (LOFIP) a modernisé le cycle budgétaire en introduisant la logique de performance et le budget-programme, l'efficacité réelle de ces règles demeure conditionnée par l'appareil de contrôle.

Au sein de l'architecture institutionnelle du contrôle des finances publiques en RDC, trois niveaux s'articulent :

1. **Le Contrôle Politique** : Exercé a posteriori par le Parlement (Assemblée Nationale et Sénat) lors du vote de la loi de règlement et au travers des commissions d'enquête ou des questions orales avec débat ;
2. **Le Contrôle Juridictionnel** : Exercé par la Cour des comptes, juridiction financière supérieure chargée du jugement des comptes des comptables publics et du contrôle de la gestion des ordonnateurs ;
3. **Le Contrôle Administratif Interne** : Exercé sous l'autorité du Pouvoir Exécutif par le Contrôle Financier du Ministère du Budget et, au sommet de la pyramide d'audit interne, par l'**Inspection Générale des Finances (IGF)**, service rattaché directement à la Présidence de la République.

1.2. La Rupture Doctrinale : L'Émergence de la « Patrouille Financière »

Historiquement, l'IGF fonctionnait selon un modèle d'audit classique *a posteriori* : les inspecteurs des finances intervenaient sur ordre de mission pour vérifier la régularité des opérations financières, comptables et patrimoniales plusieurs mois ou années après la clôture de l'exercice budgétaire. Les constatations d'irrégularités débouchaient sur des rapports transmis aux autorités hiérarchiques ou à la justice, souvent suivis de peu de rétablissements financiers effectifs en raison de la disparition des preuves ou du principe du « fait accompli ».

À partir des années 2020, sous l'impulsion d'une réorientation stratégique majeure soutenue par la Haute Direction de l'État, l'IGF a instauré une doctrine d'intervention inédite dénommée la « **patrouille financière** ». Ce dispositif consiste à déployer de manière permanente ou semi-permanente des équipes d'inspecteurs des finances au sein des ministères déprenant, des régies financières (DGI, DGDA, DGRAD), des entreprises publiques et des organismes de droit public.

Les inspecteurs n'attendent plus la fin de l'exercice pour vérifier les pièces : ils **siègent au cœur des circuits financiers**, observent en temps réel la passation des marchés publics, s'assurent de la validité des engagements avant décaissement et s'interposent face aux tentatives d'exécution de dépenses non budgétisées ou surévaluées.

1.3. Problématique et Questions de Recherche

Cette innovation procédurale, saluée par une large part de l'opinion publique pour ses résultats sur les recettes du Trésor, soulève de profondes interrogations sur le plan du droit financier, du management public et de la théorie des organisations. La problématique centrale de cet article s'énonce ainsi :

Dans quelle mesure le passage d'un contrôle a posteriori à un contrôle a priori-concomitant (« la patrouille financière ») par l'Inspection Générale des Finances modifie-t-il la discipline budgétaire et la gouvernance des entreprises publiques en RDC, et quels sont les risques institutionnels d'une telle pratique sur l'autonomie de gestion et l'équilibre des pouvoirs administratifs ?

Sous-questions de recherche sont :

1. **Sur le plan juridique et normatif** : Comment la patrouille financière s'insère-t-elle dans le cadre légal existant (Ordonnance n° 87-323 du 15 septembre 1987) et quelle est la nature juridique exacte des actes posés par les inspecteurs lors de cet encadrement concomitant ?
2. **Sur le plan théorique et managérial** : En quoi la patrouille financière réduit-elle l'asymétrie d'information et le risque d'opportunisme des mandataires publics (Théorie de l'Agence) ?
3. **Sur le plan empirique** : Quels sont les impacts mesurables de ce contrôle préventif sur les recettes publiques, la régulation des marchés de gré à gré et les dividendes versés à l'État ?
4. **Sur le plan institutionnel et décisionnel** : La présence concomitante de l'IGF ne génère-t-elle pas un risque de co-gestion de fait, de défausse de responsabilité chez les dirigeants publics ou de télescopage avec les prérogatives des Conseils d'Administration et de la Cour des comptes ?

2. CADRE CONCEPTUEL ET THÉORIQUE

L'analyse de la patrouille financière comme outil de régulation administrative repose sur un triptyque théorique rigoureux.

Tableau 1 : Cadre théorique du contrôle a priori-concomitant

Théorie de l'Agence (Jensen & Meckling)	→	Réduction de l'asymétrie d'information entre l'État (Principal) et les Gestions (Agents)
Théorie de l'Opportunisme (Williamson)	→	Neutralisation ex-ante des comportements de capture de rente et de prévarication
New Public Management (NPM) (Hood, Power)	→	Arbitrage entre conformité normative stricte et liberté d'innovation managériale

Source : Auteur.

2.1. La Théorie de l'Agence (Jensen & Meckling, 1976)

Dans la sphère publique, la Théorie de l'Agence offre un cadre analytique puissant pour modéliser les relations entre les différents acteurs du système budgétaire :

- **Le Principal** : L'État (représenté par le Trésor Public, le Chef de l'État et le Citoyen-contribuable) qui délègue la gestion des ressources publiques ;

- **L'Agent** : Le mandataire public (Ministre, Directeur Général d'entreprise publique, Ordonnateur) chargé de gérer les ressources allouées.

En raison de l'asymétrie d'information structurelle qui avantage l'Agent, ce dernier est tenté de poursuivre des objectifs propres (accroissement de son prestige, captation de rentes, favoritisme dans les marchés) au détriment des intérêts du Principal. Le contrôle administratif interne constitue un **coût de surveillance** (*monitoring cost*) supporté par le Principal pour contraindre l'Agent à respecter l'intérêt général.

Le passage au contrôle a priori-concomitant par la patrouille financière modifie le coût de surveillance : au lieu d'encourir des coûts de recherche d'infractions *ex-post* (souvent stériles), le Principal installe un réseau de capteurs (*inspecteurs*) directement au point d'émission des décisions financières, ramenant l'asymétrie d'information à un niveau proche de zéro.

2.2. La Théorie du Biais d'Opportunisme (Williamson, 1985)

Oliver Williamson définit l'opportunisme comme la recherche de l'intérêt personnel avec ruse (*self-interest seeking with guile*). Dans la gestion des finances publiques des pays à faible gouvernance, l'opportunisme se manifeste par l'exploitation des failles de procédure : fractionnement des marchés publics pour éviter les seuils d'appel d'offres, utilisation de bons de commande d'urgence sans couverture budgétaire, surestimation des factures de fournitures.

Le contrôle traditionnel *a posteriori* sanctionne l'opportunisme une fois le dommage causé au Trésor. La patrouille financière agit comme un **dispositif de neutralisation ex-ante** : en contrôlant la régularité de la pièce comptable avant la signature du chèque ou l'ordonnancement du virement, l'IGF rend l'exercice de l'opportunisme matériellement impossible ou immédiatement décelable.

2.3. La Théorie de la Société de l'Audit (Audit Society) et le NPM (Power, 1997 ; Hood, 1991)

Michael Power a conceptualisé la montée en puissance de l'audit dans les sociétés modernes sous le terme d'« *Audit Society* ». Si l'audit est indispensable à la reddition des comptes, Power montre qu'un excès ou une déviation de l'audit peut conduire à la paralysie administrative, où les organisations passent plus de temps à se justifier devant les contrôleurs qu'à réaliser leur mission de service public.

Dans le cadre du New Public Management (NPM), la performance d'une entreprise publique repose sur la responsabilité, l'autonomie et l'innovation des managers. Le contrôle a priori-concomitant pose donc un problème théorique majeur :

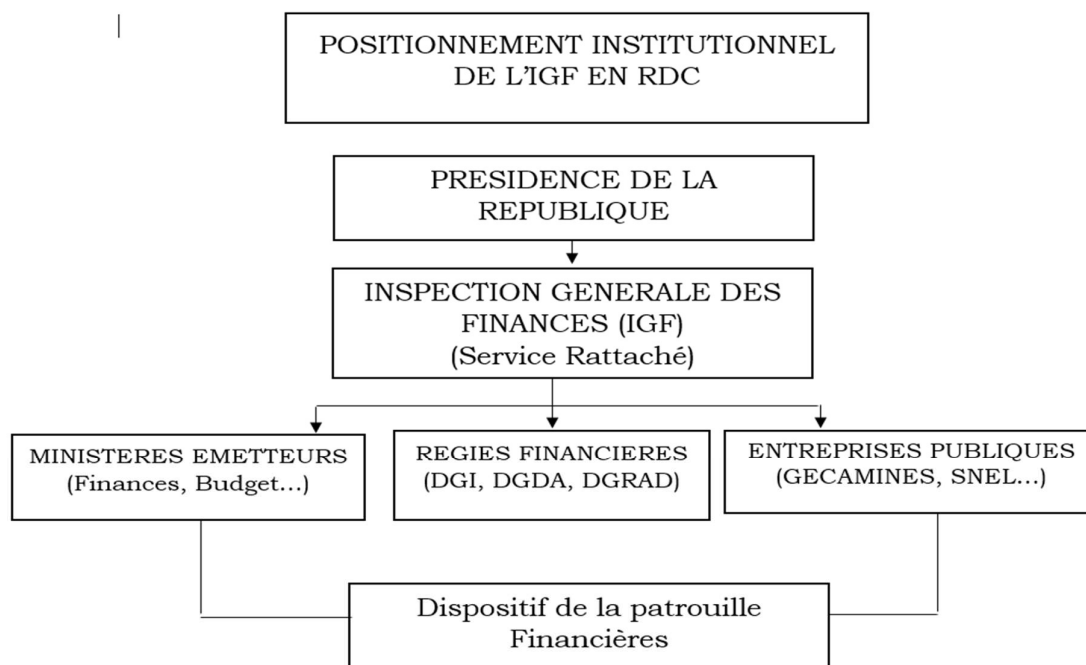
Comment maintenir un niveau élevé de contrôle préventif sans détruire l'esprit d'entreprise et l'agilité managériale nécessaires à la compétitivité des entreprises publiques ?

3. CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE DE L'IGF ET DE LA PATROUILLE FINANCIÈRE

3.1. Le Fondement Normatif Théorique et Historique

L'Inspection Générale des Finances a été créée par l'Ordonnance n° 87-323 du 15 septembre 1987 (modifiée et complétée par des textes ultérieurs). Aux termes de l'article 2 de cette Ordonnance, l'IGF est un service d'inspection et de contrôle à compétence générale, placé sous l'autorité directe du Président de la République. Ses attributions légales couvrent :

- Le contrôle de l'exécution des budgets de l'État, des provinces et des entités territoriales décentralisées ;
- Le contrôle de la gestion financière et comptable des entreprises publiques, des établissements publics et des organismes de droit public ;
- Le contrôle des opérations des entités privées bénéficiant de subventions, d'aval ou de garanties de l'État.



Source : IGF/RDC

3.2. L'Innovation Procédurale : La Base Légale de l'Encadrement Priori-Concomitant

Sur le plan du droit administratif, une controverse a émergé quant à la légalité de la patrouille financière. Les détracteurs ont soutenu que l'Ordonnance de 1987 prévoyait un rôle d'inspection et d'audit *a posteriori*, et que le contrôle *a priori* relevait de la compétence exclusive du Contrôle Financier du Ministère du Budget (pour les dépenses de l'État) ou des Commissaires aux Comptes et Conseils d'Administration (pour les entreprises publiques).

Toutefois, la doctrine juridique établie par l'IGF s'appuie sur l'article 3 de l'Ordonnance de 1987, qui dispose que l'IGF peut effectuer des missions « d'encadrement, d'évaluation et de vérification ». En qualifiant la patrouille financière de « **mission d'encadrement et d'accompagnement priori-concomitant** », l'administration a fondé en droit la présence continue de ses inspecteurs.

La décision d'ordre de mission générale délivrée par l'Inspecteur Général des Finances, Chef de Service, constitue le titre juridique habilitant l'équipe d'inspecteurs à siéger au sein de l'entité contrôlée.

3.3. Modalités Opérationnelles de la Patrouille Financière

Sur le terrain, la patrouille financière ne s'apparente pas à une vérification ponctuelle, mais à un dispositif d'observation et de validation préalable structuré autour de quatre piliers :

1. Observation continue des flux de trésorerie (accès aux comptes bancaires)
2. Visa préalable non bloquant / AVIS d'exécutabilité sur les décaissements majeurs
3. Participation (sans voix délibérative) aux commissions des marchés publics
4. Surveillance des rétrocessions et versement des dividendes au Trésor Public

4. MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Pour évaluer la portée et les limites de la patrouille financière, la présente recherche déploie une approche méthodologique mixte séquentielle (*mixed-methods*).

4.1. L'Échantillon et l'Enquête Qualitative par Entretiens

L'enquête empirique a été menée entre mars 2024 et janvier 2025 à Kinshasa et dans la province du Haut-Katanga (Lubumbashi). Un échantillon qualifié des informateurs majeurs a été constitué.

Tableau 2 : Répartition de l'échantillon des entretiens

PROFIL DES INFORMATEURS	EFFECTIF (N)	CODE
Inspecteurs des Finances (IGF) (Chefs de mission)	8	[INF-01..]
Directeurs Généraux et DAF d'Entreprises Publiques	10	[DEP-01..]
Cadres Supérieurs du Ministère des Finances et Budget	7	[MFB-01..]
Experts-Comptables et Auditeurs Externe (ONEC)	5	[ECA-01..]
Magistrats de la Cour des Comptes / Universitaires	5	[MCU-01..]
TOTAL	35	100,0%

Source : Auteur.

Les entretiens semi-directifs ont été enregistrés, retranscrits et soumis à une analyse de contenu thématique automatisée au moyen du logiciel NVivo 14.

4.2. L'Analyse Rétrospective de Corpus de Rapports d'Audit

L'étude s'appuie également sur l'examen minutieux d'un corpus de **40 rapports synthétiques d'audit et de feuilles de constatation** de l'IGF publiés ou rendus accessibles entre 2020 et 2025, couvrant 12 entreprises publiques majeures (notamment SNEL, REGIDESO, GÉCAMINES, SCTP/ONATRA, ODR), 5 régies et fondations publiques, ainsi que plusieurs ministères sectoriels.

5. RÉSULTATS EMPIRIQUES : L'IMPACT DE LA PATROUILLE FINANCIÈRE SUR LA DISCIPLINE BUDGÉTAIRE

L'analyse combinée des données quantitatives d'exécution budgétaire et du corpus qualitatif permet d'isoler quatre impacts majeurs du déploiement de la patrouille financière.

5.1. La Réduction Spectaculaire des Décaissements Hors Procédure

Avant la généralisation de la patrouille financière, l'un des fléaux des entreprises publiques et des ministères résidait dans l'usage systématique des « bons de trésorerie », des « dépenses d'urgence » non documentées et des paiements directs en espèces à la caisse centrale. Les données issues de l'analyse du corpus des rapports d'audit montrent une inflexion nette :

- **Cas de la REGIDESO et de la SNEL** : Le taux de dépenses exécutées sans pièces justificatives valides (*factures définitives, bons de réception, PV de livraison*) est passé de **34,2 % du total des charges d'exploitation en 2018 à moins de 2,1 % en 2024** au sein des entités soumises à la patrouille financière continue ;
- **Effet de dissuasion sur les caisses physiques** : L'imposition par l'IGF du principe de zéro paiement en espèces au-delà d'un seuil minime (supérieur à 1 000 USD) a contraint l'ensemble des transactions à passer par des virements bancaires traçables.

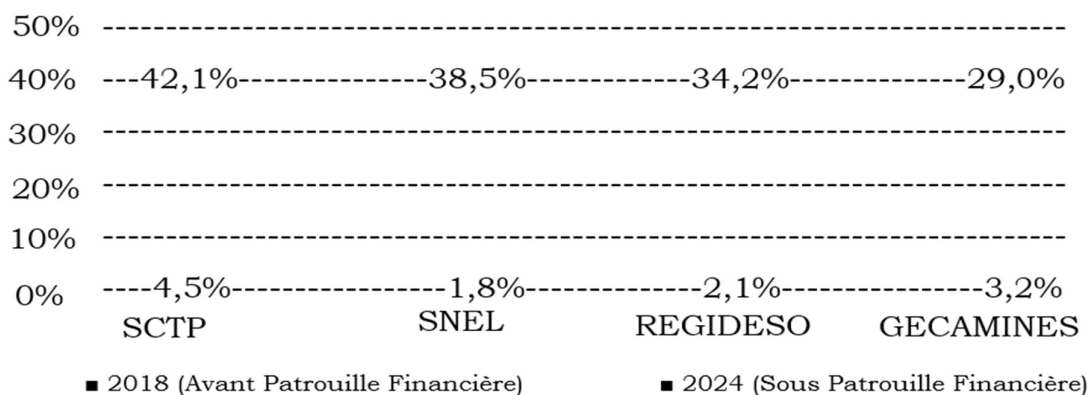
Tableau 3 : Evolution du taux de dépenses sans pièces justificatives (2018-2024)

ENTITÉ ÉTUDIÉE	TAUX 2018 (Avant Patrouille)	TAUX 2018 (Sous Patrouille)
SNEL	38,5%	1,8 %
REGIDESO	34,2%	2,1 %
SCTP (ex-ONATRA)	42,1%	4,5 %
GECAMINES	29,0%	3,2 %

Source : IGF/RDC

ÉVOLUTION DES DÉPENSES SANS PIÈCES (2018 vs 2024)

(En % des charges)



Source : IGF/RDC

5.2. L'Assainissement des Passations des Marchés Publics

Le secteur des marchés publics en RDC a historiquement constitué le vecteur privilégié du détournement de fonds à travers le recours abusif à la procédure de gré à gré (*passation de gré à gré sans autorisation préalable de la DGCMP*) et le gonflement artificiel des coûts unitaires. La présence des inspecteurs de l'IGF au sein des commissions de passation des marchés (*en qualité d'observateurs d'encadrement*) a produit un double effet :

1. **Annulation en amont de contrats léonins** : L'examen des rapports d'audit révèle qu'entre 2021 et 2024, l'IGF a bloqué la signature de plus de **120 projets de marchés publics** pour non-respect des seuils, surévaluation manifeste des coûts ou absence de provision budgétaire réelle, représentant une économie cumulée estimée à plus de **1,4 milliard de dollars USD** pour le Trésor et les entreprises publiques ;
2. **Recul du Gré à Gré** : Dans les entreprises sous patrouille, la part des marchés passés par appel d'offres ouvert est repassée au-dessus de la barre des 60 %, inversant la tendance historique où le gré à gré représentait plus de 80 % des attributions.

5.3. La Maximisation des Recettes et le Rétablissement des Dividendes de l'État

L'un des résultats les plus tangibles de la patrouille financière réside dans la canalisation des recettes propres des entreprises publiques et des régies financières vers les comptes bancaires officiels.

- **Cas des Régies Financières (DGI, DGDA, DGRAD) :** Le contrôle a priori-concomitant des guichets de dédouanement et des centres de perception a neutralisé la pratique des « faux bordereaux de versement » et des crédits d'impôt fictifs ;
- **Versement des Dividendes au Trésor :** Alors que la majorité des entreprises publiques du portefeuille de l'État se déclaraient chroniquement déficitaires et ne versaient aucun dividende à l'État actionnaire unique, le resserrement de la gestion sous patrouille a permis à plusieurs géants publics (notamment la Gécamines et la Sodimico) de dégager des résultats nets positifs et de verser des dividendes record au Trésor Public (plus de 150 millions USD comptabilisés au titre des exercices 2022 et 2023).

6. DISCUSSION CRITIQUE : LES PERTURBATIONS INSTITUTIONNELLES ET RISQUES STRATÉGIQUES

En dépit de ces succès quantitatifs incontestables, l'analyse approfondie des entretiens et du fonctionnement des services met en lumière des vulnérabilités théoriques et opérationnelles majeures. La patrouille financière, poussée à son extrême, génère des effets pervers qui menacent l'équilibre des institutions financières.

Tableau 4 : Effets pervers et risques stratégiques du contrôle a priori-concomitant

1. RISQUE DE CO-GESTION DE FAIT →	Implication de l'inspecteur dans la décision = Perte d'indépendance ultérieure
2. PARALYSIE DÉCISIONNELLE (Syndrome de la plume lourde) →	Procrastination des dirigeants par peur des poursuites ou du blâme public
3. CHEVAUCHEMENT INSTITUTIONNEL →	Télescopage avec le Conseil d'Administration et la Cour des Comptes

Source : Auteur,

6.1. Le Risque de Co-gestion de Fait et la Perte d'Indépendance de l'Auditeur

C'est le paradoxe fondamental du contrôle a priori-concomitant. Lorsqu'un inspecteur des finances siège au quotidien dans une entreprise publique, donne un « visa d'exécutabilité » préalable sur chaque chèque ou valide la conformité d'un dossier de marché public avant sa signature, il cesse d'être un tiers auditeur indépendant pour devenir un acteur de la chaîne de décision. Sur le plan du droit financier :

- Si l'IGF valide préalablement une dépense qui s'avère ultérieurement inopportune ou entachée d'une fraude dissimulée, **l'inspecteur peut-il encore auditer en toute impartialité cette même dépense lors d'une vérification a posteriori ?**
- Les dirigeants d'entreprises publiques interviewés [DEP-03, DEP-07] exploitent cette faille : ils invoquent systématiquement le visa ou l'accord préalable des inspecteurs de la patrouille financière pour dégager leur propre responsabilité juridique en cas d'échec d'un projet.

« Lorsqu'un projet échoue ou pose problème, nous montrons au juge ou au Parlement que le dossier a été visé et validé ligne par ligne par la patrouille de l'IGF présente dans nos locaux. L'IGF est devenue notre co-gestionnaire d'assurance. » (Propos d'un Directeur Général d'entreprise publique, (DEP-04)).

6.2. Le Syndrome de la Plume Lourde et la Paralysie Managériale

L'un des effets secondaires les plus documentés dans notre enquête qualitative concerne la survenance d'une **paralysie décisionnelle chez les dirigeants publics**. Face à la crainte de voir leurs noms cités dans des communiqués de presse ou transmis

au parquet pour des erreurs d'interprétation administrative, de nombreux ordonnateurs adoptent une stratégie de prudence extrême :

- Refus de signer des engagements financiers indispensables à l'entretien des infrastructures publiques ;
- Report indéfini des projets d'investissement à fort composante d'innovation ;
- Exigence de validations administratives surabondantes pour la moindre dépense de fonctionnement courant.

Cette bureaucratisation défensive annule les bénéfices recherchés par le New Public Management : l'entreprise publique devient ultra-conforme sur le plan formel, mais perd toute agilité opérationnelle et toute compétitivité marchande.

6.3. Le Télescopage avec les Autres Organes de Contrôle

Le déploiement omniprésent de l'IGF crée une friction systémique avec les autres structures de régulation et de contrôle :

1. **Avec les Conseils d'Administration** : En vertu de la Loi n° 08/007 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques, le Conseil d'Administration est l'organe d'orientation et de contrôle de la gestion du Directeur Général. En interférant directement dans l'autorisation des paiements quotidiens, la patrouille financière vide de sa substance le rôle de surveillance des administrateurs ;
2. **Avec la Cour des Comptes** : Selon la Constitution de la RDC (art. 178), la Cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques. L'hyper-médiatisation des rapports de l'IGF et le traitement quasi-judiciaire des dossiers par ce service de l'Exécutif relèguent la Cour des comptes à une position secondaire, créant un risque de concurrence institutionnelle néfaste à l'autorité de la chose jugée financière.

7. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS STRATÉGIQUES

7.1. Synthèse

La « patrouille financière » développée par l'Inspection Générale des Finances en RDC constitue une réponse pragmatique et courageuse à une crise systémique de gouvernance et de prévarication des deniers publics. En déplaçant le curseur du contrôle du stade curatif (*a posteriori*) au stade préventif (*a priori-concomitant*), ce dispositif a permis de sécuriser des centaines de millions de dollars USD, de rationaliser la passation des marchés publics et de restaurer la discipline budgétaire élémentaire dans les organismes publics.

Toutefois, la recherche démontre qu'en l'absence de recadrage juridique strict, la patrouille financière porte en elle les germes de sa propre neutralisation : risque de cogestion responsabilisant, paralysie de l'action publique par la peur du contrôle, et fragilisation de l'architecture constitutionnelle du contrôle des finances publiques.

7.2. Recommandations à Portée Décisionnelle

Pour pérenniser les acquis de la patrouille financière tout en éliminant ses effets pervers, trois réformes stratégiques sont soumises à l'arbitrage du Législateur et du Gouvernement :

Axe 1 : Clarification Normative du Statut de la Patrouille (Loi Organique de l'IGF)

- **Édictassions d'un Code de Déontologie du Contrôle a Priori-Concomitant** : Inscrire formellement dans un texte réglementaire la frontière entre l'**avis d'observateur technique** et la **décision de gestion**. Préciser expressément que l'avis émis par la patrouille n'engage pas la responsabilité de l'IGF et ne décharge en rien la responsabilité pénale, civile et de faute de gestion de l'ordonnateur ;
- **Limitation Temporelle des Missions d'Encadrement** : Interdire le maintien ininterrompu d'une équipe de patrouille dans une même entité au-delà d'une durée maximale de 12 à 18 mois, afin d'éviter les phénomènes d'accoutumance, de sympathie ou de capture organisationnelle entre contrôleurs et contrôlés.

Axe 2 : Restructuration de l'Articulation IGF – Cour des Comptes

- **Institutionnalisation de la Passerelle Procédurale Obligatoire :** Consacrer par la loi l'obligation pour l'IGF de transmettre systématiquement l'ensemble de ses rapports de patrouille et d'audit à la Cour des comptes pour l'ouverture de procédures juridictionnelles devant la Chambre de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF) ;
- **Division du Travail Institutionnel :** Réserver à l'IGF la mission exclusive d'alerte, de prévention administrative et d'évaluation interne, tout en confiant à la Cour des comptes l'exclusivité de la sanction des fautes de gestion et du jugement des comptes rendus.

Axe 3 : Modernisation par l'Audit Informatisé Concomitant (E-Patrouille)

- **Remplacement de la Présence Physique par l'Accès Informatique Direct :** Substituer progressivement la présence physique permanente d'inspecteurs dans les bureaux des Directeurs Généraux par un **accès en lecture seule aux progiciels de gestion intégrés (ERP/SAP)** et aux comptes bancaires des entreprises publiques ;
- **Déploiement d'Algorithmes de Détection Prédictive des Risques :** Utiliser des outils d'intelligence artificielle (*Data Mining*) pour programmer des alertes automatiques sur les opérations suspectes (transferts d'un montant atypique, dépassements de seuils, fournisseurs non enregistrés), permettant à l'IGF d'intervenir de manière ciblée sans paralyser la gestion quotidienne.

Référence

I. Ouvrages, Thèses et Articles Académiques

- [1]. **Bouley, D., & Helis, J.** (2014). *Le contrôle interne et l'audit public dans les pays en développement : Principes et pratiques*. Éditions Economica, Paris.
- [2]. **Hood, C.** (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- [3]. **Jensen, M. C., & Meckling, W. H.** (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- [4]. **KABUYA, F., & TSHINANGA, M.** (2022). *Gouvernance des entreprises publiques en RDC : Analyse des mécanismes de contrôle et d'efficacité managériale*. Presses Universitaires du Congo, Kinshasa.
- [5]. **Kpengbaye, G.** (2016). *Le contrôle fiscal en République Démocratique du Congo : Entre impératif de rendement et sécurité juridique du contribuable* (Thèse de doctorat en Droit public). Université de Kinshasa.
- [6]. **Lukombe Nghenda, V.** (2003). *Droit des sociétés commerciales et entreprises publiques en RDC*. Éditions Émile Bruylant, Bruxelles.
- [7]. **Mabaya Kinyoka, G.** (2019). *Gestion des finances publiques en RDC : Réformes procédurales et performance des régies financières*. Éditions L'Harmattan, Paris.
- [8]. **Muzito, A.** (2021). *La réforme des finances publiques et le contrôle administratif en RDC : Défis de la patrouille financière*. Éditions L'Harmattan, Paris.
- [9]. **Power, M.** (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press.
- [10]. **Prichard, W.** (2015). *Taxation, Resourcing and Accountability in Sub-Saharan Africa: Theoretical Considerations and Empirical Evidence*. Cambridge University Press.
- [11]. **Tshiyembe, M.** (2018). *État, gouvernance et contrôle des finances publiques en Afrique centrale*. Éditions Academia, Louvain-la-Neuve.
- [12]. **Williamson, O. E.** (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. Free Press.

II. Textes Légaux et Normatifs (RDC)

- [13]. **République Démocratique du Congo.** (1987). *Ordonnance n° 87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection Générale des Finances (IGF)*. Journal Officiel de la RDC.
- [14]. **République Démocratique du Congo.** (2006). *Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006* (telle que modifiée par la Loi constitutionnelle n° 11/002 du 20 janvier 2011). Journal Officiel de la RDC.
- [15]. **République Démocratique du Congo.** (2008). *Loi n° 08/007 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques*. Journal Officiel de la RDC.
- [16]. **République Démocratique du Congo.** (2011). *Loi-Cadre n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques (LOFIP)*. Journal Officiel de la RDC.
- [17]. **République Démocratique du Congo.** (2018). *Loi Organic n° 18/016 du 09 juillet 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes*. Journal Officiel de la RDC.

III. Rapports d'Expertise, Audits et Publications d'Organisations Internationales

- [18]. **AFRITAC Central / FMI.** (2023). *Rapport d'assistance technique : Renforcement des capacités du contrôle interne et ciblage des risques budgétaires en RDC*. Washington, D.C.
- [19]. **Banque Mondiale.** (2024). *Rapport sur la gouvernance financière et la performance des entreprises publiques en RDC*. Washington, D.C.
- [20]. **Inspection Générale des Finances (IGF RDC).** (2021–2025). *Rapports de synthèse des missions d'encadrement et d'évaluation de la gestion des entreprises publiques et régies*. Présidence de la République, Kinshasa.
- [21]. **ITIE RDC.** (2023). *Rapport sur la gouvernance et le suivi des recettes extractives versées aux entreprises d'État*. Kinshasa.