



REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA  
RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE  
(ENAM)

**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II**

**Option:**

Administration des Finances (AF)

**Filière:**

Administration des Finances et  
du Trésor (AFT)

**Année académique : 2015-2016**

**ANALYSE DE L'EFFICACITE DU RÔLE DU  
CONTRÔLEUR FINANCIER**

Réalisé et soutenu par:

**HOUEFONDE M. Alexis**

Sous la Direction de:

**Maître de Stage:**

M. AGUIA-DAHO R. Gildas  
Chef Bureau des Etudes et de la Réglementation

**Directeur de Mémoire:**

Dr. YETONGNON J. Eric G.  
Enseignant à l'ENAM

**DECEMBRE 2016**

## **CERTIFICATION**

Nous certifions que le présent mémoire a été effectivement réalisé par HOUEFONDE M. Alexis, étudiant en fin de formation du cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), filière Administration des Finances et du Trésor (AFT). Ledit mémoire est arrivé à terme et peut être soutenu devant un jury.

Cotonou, le 08 novembre 2016

### **Signatures**

Maître de stage

Directeur de mémoire

**M. AGAUIA-DAHO R. Gildas**

**Dr YETONGNON J. Eric G.**

## IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : Dr Roch Edgard GBINLO

VICE -PRESIDENT : M. DJOSSOU Justin

MEMBRE : M. AMOUSSOU Césaire

## AVERTISSEMENT

**L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER NI APPROBATION,  
NI IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES DANS CE  
MEMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT ÊTRE CONSIDÉREES  
COMME PROPRES À LEUR AUTEUR.**

## IN MEMORIUM

En mémoire de notre feu père **Mathias Sossou HOUFONDE**. Paix à ton âme.

**DEDICACE**

Ce mémoire est dédié à ma chère mère **Agoï HOUEFONDE née AYENA**,  
mère de toutes les vertus et bénédictions.

## REMERCIEMENTS

Qu'il me soit permis de remercier tous ceux qui ont contribué à l'élaboration de ce travail, notamment :

- ❖ Dr J. Éric Georges YETONGNON, mon Directeur de mémoire qui a consenti des sacrifices énormes à la réalisation de ce travail scientifique ;
- ❖ monsieur Gildas R. AGUIA-DAHO, mon tuteur de stage, qui m'a accompagné par ses conseils à la rédaction de ce mémoire ;
- ❖ mon oncle Jean de Vigny S. SOSSOU HOUEFONDE, de qui je tiens toutes choses, qu'il trouve dans ce travail, le fruit de son énorme investissement et ses innombrables sacrifices consentis ;
- ❖ monsieur le Directeur Général du Budget (DGB) pour tous les soutiens ;
- ❖ mon révérend Pasteur Benjamin EGBADJI ;
- ❖ mes oncles Dr Edmond GBEDO et Bernard HOUNDEFODJI ; qu'ils reçoivent ici la preuve de mon profond attachement ;
- ❖ mes amis Hervé MISSIKPODE et Gilchrist FACOUNDE, en souvenir de nos séances de travail ;
- ❖ madame Salimatou ALI YERIMA épouse BIO DJARA et sa petite famille pour toutes les aides ;
- ❖ monsieur Gilbert SOSSA pour tous les conseils et soutiens ;
- ❖ tout le personnel du Contrôle Financier et en particulier celui du Bureau des Etudes et de la Réglementation, pour l'accueil chaleureux qu'ils m'ont réservé ;
- ❖ tout le corps enseignant de l'ENAM qui n'a ménagé aucun effort pour m'assurer une formation de qualité ;
- ❖ tous mes camarades de promotion 2015-2016 de l'ENAM.

## **LISTE DES SIGLES ET DES ABREVIATIONS**

<b>ACE</b>	:	Agent Contractuel de l'Etat
<b>AOF</b>	:	Attributions, Organisation et Fonctionnement
<b>APE</b>	:	Agent Permanent de l'Etat
<b>BAAM</b>	:	Bureau des Affaires Administratives et du Matériel
<b>BCE</b>	:	Bureau de la Comptabilité et des Engagements
<b>BER</b>	:	Bureau des Etudes et de la Réglementation
<b>CF</b>	:	Contrôleur Financier
<b>CFA</b>	:	Contrôleur Financier Adjoint
<b>DCA</b>	:	Division de la Comptabilité Administrative
<b>DCE</b>	:	Division de la Comptabilité des Engagements
<b>DCF</b>	:	Délégué du Contrôleur Financier
<b>DGB</b>	:	Direction Générale du Budget
<b>DGTCP</b>	:	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
<b>DMPC</b>	:	Division des Marchés Publics et des Contrats
<b>DPE</b>	:	Division du Personnel de l'Etat
<b>DPRV</b>	:	Division des Pensions et de la Rente Viagère
<b>LOLF</b>	:	Loi Organique relative aux Lois de Finances
<b>MEF</b>	:	Ministère de l'Economie et des Finances
<b>OP</b>	:	Ordre de Paiement
<b>OPT</b>	:	Office des Postes et Télécommunications
<b>SBEE</b>	:	Société Béninoise d'Energie Electrique
<b>SIGFIP</b>	:	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
<b>SONEB</b>	:	Société Nationale des Eaux du Bénin

## LISTES DES TABLEAUX

Tableau n°1 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt .....	26
Tableau n°2 : Tableau de Bord de l'Etude (TBE) .....	36
Tableau n°3: Présentation des données d'enquête relatives à la non intervention du Contrôle Financier dans la mobilisation des recettes.....	61
Tableau n°4 : Représentation des données relatives à l'absence du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics.....	61
Tableau n°5 : Représentation des données relatives à la faible participation du Contrôle Financier dans le processus de préparation du budget.....	61
Tableau n°6 : Tableau de synthèse de l'étude.....	54

## LISTES DES GRAPHIQUES

Graphique n°1 : Représentation des données d'enquêtes relatives au PS n°1.....	47
Graphique n°2 : Représentation des données d'enquêtes relatives au PS n°2.....	47
Graphique n°3 : Représentation des données d'enquêtes relatives au PS n°3.....	48

## GLOSSAIRE

**AVIS** : Opinion technique formulée par le Contrôle Financier après étude de dossier à incidence financière et soumise à l'approbation ou au contreseing du Ministre chargé des Finances.

**CONTROLE FINANCIER** : Contrôle administratif a priori exercé en matière d'exécution du budget de l'Etat et des autres organismes publics en tant qu'acte ou organe.

**COMPTABLES PUBLICS** : Il s'agit de tout fonctionnaire ou agent ayant qualité pour exécuter au nom de l'Etat, d'une collectivité publique ou d'un établissement public, des opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de titres, soit au moyen des fonds ou valeur dont il a garde soit par des virements internes d'écritures, soit par l'intermédiaire d'autres comptables publics ou de comptes externes de disponibilité.

**DEPENSES PUBLIQUES** : Ce sont des dépenses effectuées par des organismes publics au moyen de deniers publics. Il s'agit de décaissements de deniers publics au profit de divers bénéficiaires en vue de la satisfaction des besoins socio-communautaires.

**EXERCICE BUDGETAIRE** : C'est la durée d'exécution des opérations d'un budget, comprenant l'année civile à laquelle correspond ce budget et généralement une période complémentaire de gestion d'une durée maximale de deux mois permettant l'achèvement des opérations en cours d'exécution au 31 décembre.

**ORDRE DE PAIEMENT (OP)** : C'est la procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques qui génère un titre de paiement appelé ordre de paiement, c'est à dire un document donnant l'ordre au comptable public de payer les dépenses urgentes de l'Etat ou celles des autres organismes publics.

**SIGFIP** : C'est le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP). Il est un applicatif informatique, un outil moderne de gestion qui garantit la fiabilité, la transparence et la traçabilité des opérations relatives à l'exécution des dépenses de l'Etat. Il aide le Contrôle Financier (CF) en prenant automatiquement en compte le contrôle de la disponibilité des crédits.

**VISA** : C'est la mention datée signée et apposée sur l'original et sur la copie d'un acte de procédure ou d'une pièce ou document communiqué attestant qu'une formalité exigée par les textes a été bien accomplie.

**LOI DE FINANCES** : Elle détermine la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elle définit.

**RISQUE FINANCIER** : Il est l'éventualité de ne pouvoir pas couvrir ses charges. Du point de vue budgétaire, il arrive si l'on n'y prend pas garde, des situations qui conduisent au non paiement des dépenses publiques.

## RESUME

La mise en œuvre de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR) est une mesure communautaire de la Directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique (RGCP) au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), qui vise d'une part, à davantage tenir compte des enjeux financiers dans le contrôle des dépenses publiques, et d'autre part, à alléger le Contrôle Financier. La rénovation du contrôle financier est l'une des mesures les plus importantes prises par le législateur communautaire dans le cadre harmonisé des finances publiques qui vise une efficacité accrue de la dépense publique dans les pays membres de l'UEMOA. Au regard de l'importance prise par le Contrôle Financier dans la chaîne budgétaire, cette rénovation apparaît comme un atout dans le processus de la réforme du système budgétaire dans notre pays.

En effet, les facteurs de la faible participation du contrôle financier dans la gestion des finances publiques sont identifiés, à travers l'état des lieux. Ensuite, les causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques sont identifiées, à partir d'un questionnaire. Les résultats auxquels la présente étude est parvenue montrent que la non intervention du Contrôle Financier dans la réalisation des recettes résulte du défaut d'un cadre réglementaire définissant les modalités de son intervention ; et que l'absence du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics s'explique par l'insuffisance de personnels ; et enfin que la faible participation du Contrôle Financier dans le processus de préparation du budget est due à la difficulté de mise en œuvre des nouvelles attributions du Contrôle Financier.

Toutefois, l'amélioration de la qualité des dépenses publiques passe par le renforcement des capacités institutionnelles, matérielles et humaines des structures qui ont en charge les différents contrôles.

## SOMMAIRE

INTRODUCTION

**CHAPITRE 1 : CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ENRACINEMENT DE LA FONCTION DU CONTRÔLEUR FINANCIER A L'ERE DE LA LOLF**

SECTION 1 : Cadre contextuel de l'étude et observations de stage au contrôle financier

SECTION 2 : Ciblage et spécification de la problématique à résoudre

**CHAPITRE 2 : CADRE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE ET SOLUTIONS AU PROBLEME DE L'ENRACINEMENT DE LA FONCTION DU CONTRÔLE FINANCIER A L'ERE DE LLA LOLF**

SECTION 1 : Cadre méthodologique de l'étude

SECTION 2 : Enquête de vérification des hypothèses et les conditions de mise en œuvre des solutions

CONCLUSION

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

## INTRODUCTION

## INTRODUCTION

Depuis quelques années, le Bénin a amorcé un processus de réforme de son administration afin de la moderniser et la rendre plus performante. La réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats, s'inscrit dans cette dynamique de modernisation de l'administration. Le contrôle financier qui est un mécanisme indispensable dans la procédure d'exécution des dépenses publiques ne peut rester en marge de ce processus. Pour ce fait, on vise l'efficacité et l'efficience dans la mise en œuvre des différents programmes d'intervention publique, afin de mieux aider à faire face aux exigences de performances des finances publiques modernes. Cela suppose qu'il ne doit plus apparaître comme un handicap dans la mise en œuvre desdits programmes, mais comme un outil qui participe au développement de la Nation. La nouvelle conception des finances publiques attribue à celle-ci un rôle à la fois politique et économique important dans la vie des Etats contemporains ; elles sont devenues la pierre angulaire de l'action publique.

Le budget, dans ce contexte, a acquis une dimension stratégique. Etat prévisionnel et limitatif décrivant les ressources et les charges permanentes de l'Etat, le budget est approuvé par une décision de l'organe législatif national qu'est l'Assemblée Nationale et son exécution est régie par les règles de la comptabilité publique qui prescrivent les principes fondamentaux et les procédures relatives aux opérations financières des organismes publics. Les contrôles administratifs qui s'exercent sous l'autorité du Ministre en charge des Finances, rentrent dans le cadre préventif où le Contrôle Financier joue un rôle de premier plan. Ce rôle consiste en une prévention du risque budgétaire et en une vérification de la soutenabilité budgétaire. Qu'englobe alors l'allègement du contrôle a priori ? Sinon quel contenu peut-on donner au contrôle financier en vue de son efficacité dans le cadre de la mise en œuvre du budget programme au Bénin ?

C'est dans le souci de répondre à ces questions que la présente recherche porte sur le thème « Contribution à l'enracinement de la fonction du contrôleur financier à l'ère de la nouvelle Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) ».

Pour mener à bien ce travail, le développement de ce thème est fait en deux chapitres : le premier présente le cadre contextuel de l'étude, les observations de stage et le choix de la problématique à résoudre ; le second expose le cadre méthodologique de l'étude et les approches de solutions aux problèmes soulevés.

**CHAPITRE 1 : Cadre contextuel de l'étude, observations de stage et choix de la problématique de l'enracinement de la fonction du Contrôleur Financier à l'ère de la nouvelle Loi organique relative aux Lois des Finances (LOLF)**

---

## **CHAPITRE 1** : Cadre contextuel de l'étude, observations de stage et choix de la problématique

Ce chapitre présente le cadre contextuel de l'étude, les observations de stage et, ciblage et spécification de la problématique.

### **SECTION 1** : Cadre contextuel de l'étude et observations de stage au Contrôle Financier

Cette section présente le cadre contextuel (Ministère de l'Economie et des Finances), le cadre physique (Contrôle Financier) de l'étude et puis les observations de stage sur les activités du Contrôle Financier.

#### **Paragraphe 1** : Cadre contextuel et physique de l'étude

Le Ministère de l'Economie et des Finances (**MEF**) est un ministère sensible du tissu étatique qui s'occupe de toutes les questions relatives aux politiques économiques et financières de l'Etat. Il exerce un contrôle permanent sur les finances de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et semi-publics et d'une manière générale de tous les organismes publics. Dans l'exercice de cette mission, le Ministre chargé des finances est assisté du Contrôle Financier (**CF**) qui lui est directement rattaché.

#### **I. Présentation du Ministère de l'Economie et des Finances**

Le MEF est présenté à travers ses attributions, son organisation et son fonctionnement tels que définis par le décret n° 2016-421 du 20 juillet 2016 portant Attribution Organisation et Fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances (AOF-MEF).

##### **A. Mission et les attributions du MEF**

Le MEF a pour mission la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique générale de l'Etat en matière économique, financière et monétaire, et en matière de constitution et de conservation du patrimoine foncier et immobilier l'Etat.

Il élabore pour le compte de l'Etat des stratégies de mobilisation et de sécurisation des ressources, veille à la qualité des dépenses et à la bonne gestion du patrimoine ainsi qu'aux engagements financiers nationaux et internationaux, conformément aux conventions internationales, lois et règlements en vigueur en République du Bénin.

A ce titre, il est chargé :

❖ **en matière de mobilisation de ressources :**

- d'élaborer et de suivre la mise en œuvre de la politique économique et financière du gouvernement ;
- d'élaborer les projets de loi de finances ;
- d'assurer la préparation du budget général de l'Etat ;
- de définir et de mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière d'endettement et de financement de projets et programmes ;
- de préparer, de négocier et de suivre les programmes économiques et financiers avec les institutions partenaires ;
- de négocier les prêts et les dons et de gérer la dette publique ;
- de rechercher et de mobiliser les ressources extérieures pour le financement des projets, des programmes, des appuis budgétaires et d'en assurer une bonne gestion ;
- de suivre l'exécution des conventions et des accords de financement relatifs aux projets, programmes et appuis budgétaires des partenaires extérieurs.

❖ **en matière de contrôle des finances publiques :**

- d'assurer la gestion et le contrôle permanent des finances publiques ;
- d'assurer le contrôle de la régularité et de l'efficacité de la gestion de tous les fonds publics ;
- d'assurer le suivi financier des entreprises publiques et semi-publiques en collaboration avec les structures concernées ;
- de préparer et de suivre l'exécution des dépenses en capital ;
- d'assurer l'exécution et le contrôle des recettes et des dépenses de l'Etat ;
- d'assurer le suivi et le contrôle des finances des collectivités publiques ;
- d'assurer la tenue et la réglementation de comptabilité de l'Etat, des collectivités publiques, des postes diplomatiques et des consulats généraux ;
- de procéder à la reddition des comptes annuels de l'Etat et des collectivités publiques et d'assurer leur transmission à la chambre des comptes et à l'Assemblée Nationale ;

❖ **en matière de réforme et de maîtrise de l'environnement macroéconomique :**

- d'élaborer les programmes de réformes économiques et de coordonner leur exécution ;
  - d'assurer la surveillance de la conjoncture économique ;
  - de veiller à l'établissement et au maintien d'un cadre macroéconomique cohérent et favorable à la croissance économique ;
  - d'assurer les fonctions relatives à la fiscalité, au crédit, à la monnaie et aux assurances ;
  - de centraliser et de coordonner toutes les actions visant à assurer une bonne exécution des politiques macroéconomiques ;
  - d'élaborer et de mettre en œuvre la politique d'intégration régionale économique, financière et monétaire ;
  - d'assurer, en liaison avec les ministères en charge du développement et des affaires étrangères, les relations avec les institutions financières nationales, régionales et internationales ;
  - d'assurer la surveillance et le contrôle des structures de financement décentralisées,
  - de coordonner la mise en œuvre des réformes budgétaires, fiscales et comptables engagées dans le cadre des appuis budgétaires avec la communauté financière internationale ;
- ❖ **en matière de gestion et sécurisation foncière et du patrimoine de l'Etat ;**
- de gérer les domaines publics et privés de l'Etat ;
  - de mettre en œuvre la politique financière et domaniale définie par l'Etat ;
  - d'assurer la gestion et l'entretien des biens meubles et bâtiments administratifs, la maintenance et la réforme du parc automobile de l'Etat ;
  - d'auditer et d'évaluer la gestion foncière et domaniale sur le territoire national, en collaboration avec le ministère en charge du cadre de vie ;
  - de mettre en œuvre les opérations d'expropriation pour cause d'utilité publique au profit de l'Etat, en collaboration avec le ministère de la justice ;
  - d'assurer la conservation foncière et des hypothèques ;
- ❖ **en matière de dénationalisation des entreprises publiques et semi-publiques :**

- de définir la politique de dénationalisation et de réforme des entreprises publiques et semi-publiques ;
- de veiller à l'exécution des décisions du gouvernement en matière de dénationalisation.

### **B. L'organisation et le fonctionnement du MEF**

La structure du **MEF** comprend :

- un Cabinet ;
- un Secrétariat Général ;
- des Directions Centrales ;
- des Directions Techniques et des Directions Départementales ;
- des Directions Générales ;
- une Inspection Générale des Finances ;
- des personnes et services directement rattachés au Ministre, dont le Contrôleur Financier (CF) ;
- des organismes sous-tutelle.

## **II. Présentation du Contrôle Financier**

Le présent sous paragraphe est consacré à la présentation du Contrôle Financier à travers ses attributions, son organisation et son fonctionnement tels que définis par le décret n° 2016-624 du 12 octobre 2016 portant attribution, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier.

### **A. Les attributions du Contrôle Financier**

En vertu de l'article 2 du décret n°2016-624 du 12 octobre 2016 portant attribution, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier ; ci-dessus cité, le Contrôle Financier est chargé entre autres :

- d'effectuer un contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique et financière des opérations de dépenses du budget de l'Etat, dont notamment celles des collectivités locales, des établissements publics à caractère administratif, des postes diplomatiques et consulaires ;
- d'examiner les projets de contrat de marchés, de délégation de service public et de baux administratifs initiés par les ministères, institutions de l'Etat, organismes publics

---

et soumis à l'approbation du Ministre chargé des Finances et des ordonnateurs au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'application des dispositions d'ordre financier, des lois et règlements, de leur conformité avec les autorisations parlementaires, des conséquences que les mesures proposées peuvent avoir sur les finances publiques ;

- de donner son avis motivé sur les projets de lois, de décrets, d'arrêtés, de contrats et de tous actes à incidence financière soumis au contreseing ou à l'approbation du Ministre chargé des Finances ou des autres ordonnateurs et ayant une incidence financière ;
- d'étudier tous les projets d'actes administratifs relatifs à la carrière des agents de l'Etat ;
- de participer à l'identification et à la prévention des risques budgétaires ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques ;
- de participer à la vérification de la sincérité des prévisions de dépenses ;
- de contrôler le document annuel de programmation budgétaire initial, les documents prévisionnels de gestion, leur modification en cours de gestion ainsi que les projets d'actes d'affectation de crédits et d'engagement de dépenses ;
- de participer à l'identification et à la prévention des risques financiers ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques ;
- d'examiner les comptes rendus d'utilisation des crédits et des emplois ;
- de coordonner les travaux d'élaboration du répertoire des prix de référence à l'usage de l'administration publique et de veiller à son amélioration constante et à son actualisation périodique ;
- de concevoir et de mettre en place un système de suivi de l'utilisation du répertoire des prix de référence, notamment à travers des rapports mensuels spécifiques des Délégués du Contrôleur Financier permettant d'apprécier la disparité des prix appliqués au sein de la même administration, ou entre les diverses administrations, et de prendre des mesures appropriées.

Le Contrôleur Financier peut, par ailleurs, émettre des avis sur la qualité de la gestion des ordonnateurs, la conduite des programmes et leurs performances.

Selon l'article 3 du même décret, le Contrôle Financier assure conjointement avec d'autres structures, la représentation du Ministre chargé des Finances au sein de tous conseils, comités et commissions relatifs aux finances publiques.

## **B. Organisation du Contrôle Financier**

Le Contrôle Financier est directement rattaché au Ministre chargé des Finances. Il est divisé en services centraux et en services déconcentrés.

### **1. Les services centraux**

En vertu de l'article 5 du décret n°2016-624 du 12 octobre 2016 portant attribution, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier, le Contrôle Financier comprend au niveau central quatre services communément appelés bureaux, placés sous la coordination des chefs de bureau ; une Cellule de vérification interne placée sous la coordination d'un chef et un Secrétariat Particulier du Contrôleur Financier. Les chefs de bureaux ou chef cellules sont responsables devant le Contrôleur Financier et sont nommés par arrêté du Ministre chargé des Finances sur proposition du Contrôleur Financier, parmi les cadres de la catégorie A, échelle 1 ayant au moins six ans d'ancienneté dans la Fonction Publique dont au moins deux ans d'ancienneté au Contrôle Financier. Ils dépendent hiérarchiquement du Contrôleur Financier.

#### **a. Le Bureau des Affaires Administratives et du Matériel(BAAM)**

Selon l'article 6 du décret n°20162016-624 du 12 octobre 2016 portant attribution, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier, ce bureau est chargé :

- de la réception, de l'enregistrement, de la saisie et de l'expédition du courrier administratif ordinaire ;
- des relations avec les usagers ;
- de la gestion des archives du Contrôle Financier ;
- de la gestion des ressources humaines, financières et matérielles du contrôle financier en liaison avec les services techniques compétents du ministère chargé des finances.

Le **BAAM** comprend des divisions que sont : le secrétariat central, le pool de saisie et division des affaires financières et matérielles. Chaque division a à sa tête un chef division qui coordonne les tâches imparties à sa division et il rend compte au chef bureau.

*b. Le Bureau des Etudes et de la Réglementation (BER)*

Selon l'article 7 du décret n°2016-624 du 12 octobre 2016 portant attribution, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier, ce bureau est chargé :

- d'étudier tous les projets d'actes administratifs relatifs à la carrière des agents de l'Etat en activité ou en cessation de travail et les dossiers relatifs aux sanctions disciplinaires soumis au visa du Contrôleur Financier ;
- de proposer des avis motivés sur les projets de lois, de décrets, d'arrêtés, de contrat administratif et de tous actes à incidence financière soumis au contreseing ou à l'approbation du Ministre chargé des finances ;
- de proposer conjointement avec d'autres structures, des amendements aux textes régissant la gestion du personnel de l'Etat.

Le **BER** comprend : un secrétariat ; une division du personnel de l'Etat et une division des pensions et rentes viagères, qui sont dirigées chacune par des chefs divisions qui rendent compte au chef bureau des tâches imparties à leurs divisions.

*c. Le Bureau des Marchés Publics (BMP)*

Selon les dispositions de l'article 8 du décret n°2016-624 du 12 octobre 2016 portant attribution, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier, ce bureau est chargé :

- d'examiner les projets de contrat de marchés, de délégations de service public et de beaux administratifs initiés par les ministères, des institutions de l'Etat, organismes publics et soumis à l'approbation du Ministre chargé des Finances et des ordonnateurs au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'application des dispositions d'ordre financier, des lois et règlements, de leur conformité avec les autorisations parlementaires, des conséquences que les mesures proposées peuvent avoir sur les finances publiques ;
- de proposer conjointement avec d'autres structures, des amendements aux textes régissant l'exécution des marchés publics, des délégations de services publics et des beaux administratifs.

*d. Le Bureau de la Comptabilité des Engagements (BCE)*

Conformément aux dispositions de l'article 9 du décret n°2016-624 du 12 octobre 2016 portant attribution, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier, ce bureau est chargé :

- d'étudier tous les projets d'engagement de dépenses, de titres de paiement et tous autres actes à incidence financière dont le visa relève de la compétence du Contrôleur Financier ;
- de centraliser la comptabilité des engagements et des paiements de dépenses ;
- d'élaborer, chaque année, un rapport d'ensemble relatif à l'exécution des budgets de la gestion écoulée et à la situation financière générale de l'Etat ;
- de proposer conjointement avec d'autres structures, des amendements aux textes régissant l'exécution du Budget de l'Etat.

Le **BCE** comprend une division des dépenses engagées et une division de la comptabilité administrative.

*e. La Cellule de Vérification Interne (CVI)*

En vertu des dispositions de l'article 11 du décret n°2016-624 du 12 octobre 2016 portant attribution, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier, cette cellule est chargée :

- de conduire sous la supervision du Contrôleur Financier les travaux d'élaboration du répertoire des prix de référence en liaison avec les autres structures ayant compétence à cet effet ;
- de veiller au respect du code d'éthique et de déontologie du contrôle financier ;
- de contrôler sous la supervision du Contrôleur Financier, le fonctionnement des Délégations du Contrôle Financier et des bureaux.

Les chefs de bureaux et le chef cellule de vérification interne ont rang de directeur technique.

*f. Le Secrétariat Particulier (SP) du Contrôleur Financier*

Selon les dispositions de l'article 13 du décret n°2016-624 du 12 octobre 2016 portant attribution, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier, le secrétariat particulier est chargé :

- de la réception, l'enregistrement, la répartition, la saisie, l'expédition et le classement du courrier confidentiel ;
- de la gestion de l'agenda du Contrôleur Financier ;

- de l'exécution de toutes autres tâches qui lui sont confiées par le Contrôleur Financier.

Le SP est dirigé par un chef, qui est nommé parmi les cadres de la catégorie A ayant au moins quatre ans d'ancienneté dans la Fonction Publique dont deux ans au Contrôle Financier, par décision du Contrôleur Financier à qui il est directement rattaché. Il a rang de chef de service.

*g. L'autorité du contrôle financier*

Selon l'article 25 du décret n°2016-624 du 12 octobre 2016 portant AOF du contrôle financier, le contrôle financier est placé sous l'autorité d'un Contrôleur Financier (CF). Le CF est nommé, par décret pris en conseil des Ministres, parmi les contrôleurs budgétaires ayant au moins dix ans d'ancienneté dans la Fonction Publique dont cinq ans au moins au contrôle financier, sur proposition du Ministre chargé des Finances. Il a rang de Directeur Général. Le **CF** assure la coordination des activités de tous les bureaux au niveau central et de toutes les délégations du contrôle financier au niveau déconcentré.

Aux termes de l'article 26 du même décret, le **CF** est assisté d'un adjoint nommé par arrêté du Ministre chargé des finances parmi les contrôleurs budgétaires ayant au moins dix ans d'ancienneté dans la Fonction Publique dont cinq ans au moins au contrôle financier. Il a rang de Directeur Général Adjoint. Le **CFA** supplée le **CF** en cas d'absence ou d'empêchement.

Les attributions dont la prise en charge permanente est assurée par le Contrôleur Financier Adjoint sont précisées par arrêté du Ministre chargé des Finances sur proposition du Contrôleur Financier.

2. Les services déconcentrés

Selon l'article 16 du décret cité ci-dessus, portant **AOF** du Contrôle Financier, les Délégués du Contrôleur Financier (**DCF**) dirigent les Délégations du Contrôle financier en exerçant les activités du Contrôle financier au niveau des ministères et institutions de l'Etat, des départements, des établissements publics à caractère administratif, culturel, social et scientifique et des organismes publics dont la liste est arrêtée par le Ministre chargé des finances.

Les Délégations du Contrôle Financier constituent des structures déconcentrées du contrôle financier. Les Délégations du Contrôle Financier sont compétentes, chacune en ce

qui la concerne, pour exercer un contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique et financière et accorder le visa aux projets d'actes de dépenses du budget de la structure contrôlée. Par ailleurs, elles sont habilitées pour exercer au niveau déconcentré, chacune dans son domaine de compétence, les missions définies à l'article 3 ci-dessus (article 18 du même décret). L'organigramme du contrôle financier en annexe n°1 illustre la structure ainsi présentée.

Les attributions, le fonctionnement et l'organisation du contrôle financier connus, les observations de stage sur les activités de la structure, qu'est le contrôle financier, fait l'objet du paragraphe suivant.

### **Paragraphe 2 : Les observations de stage au contrôle financier**

Le présent paragraphe consacre la présentation des activités du contrôle financier, et les observations sur lesdites activités afin de dégager les forces, faiblesses, opportunités et menaces éventuelles.

#### **I. Les activités du contrôle financier**

Selon l'article 1<sup>er</sup> du décret n°2016-624 du 12 octobre 2016 portant attribution, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier, le Ministre chargé des Finances de la République du Bénin exerce un contrôle permanent sur les finances de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et semi-publics des postes diplomatiques et consulaires et d'une manière générale de tous organismes publics. Dans l'exercice de cette mission, le Ministre chargé des Finances est assisté du Contrôleur Financier (**CF**) qui lui est directement rattaché. Il consiste en quelque sorte l'œil du Ministre chargé des Finances en matière de l'exécution des dépenses publiques. L'article 12 du décret n°200-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du budget général de l'Etat dispose : « *le Contrôleur Financier exerce un contrôle a priori sur toutes les dépenses du Budget Général de l'Etat (BGE) tant au niveau de l'engagement que de l'ordonnement. En cas d'irrégularité, le Contrôleur Financier refuse son visa* ». De ce fait, il intervient dans la phase administrative de la procédure d'exécution des dépenses publiques.

#### **A. La procédure d'exécution des dépenses publiques (PEDP)**

En vertu des dispositions de l'article 15 du décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget général de l'Etat, il existe deux types de procédures d'exécution des dépenses publiques à savoir : la procédure normale et la

procédure exceptionnelle. Le présent sous paragraphe résume les deux procédures en mettant l'accent sur le rôle du Contrôle Financier dans chacune desdites procédures.

### 1. La procédure normale

La procédure normale d'exécution des dépenses publiques comporte quatre étapes successives que sont : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Les trois premières étapes constituent la phase administrative et la quatrième, qu'est le paiement constitue la phase comptable.

#### a. L'engagement

Le fait d'inscrire un crédit au budget de la collectivité publique ne suffit pas pour faire naître directement des dettes à sa charge. Il faut encore engager la procédure de la dépense publique. L'engagement est la phase initiale de la PEDP ; c'est la décision prise par l'autorité qui a qualité à cet effet, de prélever une partie des crédits ouverts à la rubrique budgétaire d'imputation des dépenses, en accomplissant un acte duquel résultera une dette à la charge de l'Etat. L'étape ou la phase d'engagement se décompose en deux opérations : l'engagement juridique et l'engagement comptable. L'engagement juridique de la dépense est matérialisé par la signature d'un contrat, d'un bon de commande ou la prise d'une décision à incidence financière qui se concrétise budgétairement par l'engagement comptable, c'est-à-dire la consommation du montant d'autorisation d'engagement ou des crédits ouverts sur les lignes budgétaires correspondantes. Ici, intervient le CF ou son DCF pour effectuer les contrôles réglementaires que sont :

- la qualité de l'ordonnateur principal ;
- l'exacte imputation de la dépense ;
- la disponibilité des crédits ;
- parfaite concordance entre le montant de la dépense en lettre et en chiffre, en cas de discordance, c'est le montant en lettre qui est considéré ;
- l'objet de la dépense ;
- le nom du créancier ;
- la qualité de la dépense ;
- les prix au regard du répertoire des prix de références ;
- les pièces justificatives jointes.

---

Ce contrôle effectué par le **CF** ou son **DCF** est assorti des sanctions suivantes :

---

- le visa, si le projet d'acte est régulier au regard des autorisations budgétaires, des lois et des règlements ;
- le visa différé, lorsque des informations complémentaires sont nécessaires ;
- le refus de visa, si le projet d'acte est entaché d'irrégularités.

#### b. La liquidation

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. Elle est effectuée par les services compétents de l'ordonnateur au vu des documents, titres et pièces permettant d'établir les droits acquis aux créanciers. Elle se décompose en deux opérations à savoir : la constatation du service fait et la liquidation proprement dite.

La constatation du service fait consiste pour le contrôle financier à vérifier que la personne physique ou morale avec laquelle la collectivité publique à contracter, a bien accompli ses obligations aux termes des stipulations contractuelles (quantité, qualité de la prestation). Il faut préciser que certains constats de service fait se justifient par la production d'une attestation de service fait délivrée par le gestionnaire de crédits.

A cette deuxième opération, le **CF** ou son **DCF** procède aux contrôles ci-après :

- la qualité de l'ordonnateur ou de l'ordonnateur délégué (**OD**) ;
- la conformité du mandatement à l'engagement ;
- la validité de la certification du service fait.

A l'issue des contrôles, le dossier peut être validé, différé ou faire l'objet d'un refus de visa. Il faut signaler que cette intervention du **CF** ou de son **DCF**, est supprimée lorsque le ministère est dans le champ de la réforme du contrôle a priori. Dans ce cas, après la liquidation par l'**OD**, le mandat de paiement est directement ordonnancé et transmis à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (**DGTCP**).

#### c. L'ordonnancement

L'ordonnancement est l'acte par lequel l'ordre est donné, conformément au résultat de la liquidation au comptable public de payer la dette de l'organisme public.

#### d. Le paiement

C'est la phase finale de la procédure. Elle se traduit par le paiement de la dette par le comptable public. A ce niveau, le service chargé du règlement de la dépense vérifie

l'existence d'une éventuelle opposition au paiement, il vérifie également l'existence du visa du **CF** ou du **DCF**, avant l'apposition du cachet « **VU BON A PAYER** » afin de procéder au règlement de la dette publique.

## 2. La procédure exceptionnelle

On distingue la procédure engagement-ordonnancement ; la procédure délégation-engagement ; la procédure délégation- ordonnancement et la procédure de régularisation des Ordres de Paiements (OP).

### a. La procédure engagement-ordonnancement

Conformément aux dispositions de l'article 15 du décret n°2000-601 du 29 novembre 2000, portant réforme des procédures d'exécution du budget général de l'Etat, la procédure engagement- ordonnancement comprend deux phases : la phase engagement-ordonnancement et la phase du paiement. L'engagement et l'ordonnancement se réalisent, de façon concomitante. Le **CF** ou son **DCF** procède aux contrôles réglementaires ; valide ou met en différé ou rejette le dossier. La phase de paiement se traduit par la prise en charge et le paiement de la dépense par le comptable public.

Les dépenses exécutées par cette procédure sont :

- les subventions octroyées aux établissements publics dotés d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière ;
- les contributions et cotisations au profit des organismes nationaux, régionaux et internationaux ; la régularisation des salaires et accessoires ;
- le renouvellement des avances aux régisseurs ;
- le règlement des factures ;
- les avances de démarrage, de décompte, de retenues de garanties ;
- les opérations de dépenses des agences de maîtrise d'ouvrage délégué ;
- le remboursement du service de la dette de la Caisse Autonome Amortissement (**CAA**).

### b. La procédure délégation- engagement

Cette procédure est utilisée pour envoyer les crédits vers les structures déconcentrées des ministères, à savoir : les Directions Départementales et les juridictions.

La consommation des crédits délégués de fonctionnement, comme au niveau central, fait l'objet de régulation

*c. La procédure délégation- ordonnancement*

Elle est utilisée pour exécuter les dépenses des postes diplomatiques. L'engagement et l'ordonnancement sont faits concomitamment. Ici, le contrôle des dépenses engagées et ordonnancées est assuré par le comptable du poste diplomatique en sa qualité de **DCF**.

*d. La régularisation des Ordres de Paiements (OP)*

Il s'agit des dépenses sans ordonnancement préalable. Ils concernent des dépenses exécutées par émission d'un **OP**, à savoir :

- les évacuations sanitaires ;
- les menues dépenses ;
- les frais de missions officielles ;
- l'achat de carburant et lubrifiant ;
- les frais d'enquête, de contrôle et de vérification ;
- les dépenses des régies spéciales d'avance.

Le **CF** ou son **DCF** effectue les contrôles réglementaires, donne ou refuse son visa. Le **CF** ou son **DCF** n'intervient qu'à la phase de régularisation, donc après paiement ce qui limite sa fonction de contrôle a priori et de prévention de risque budgétaire ; ainsi il est remarqué que la procédure exceptionnelle limite les contrôles du **CF** ou de son **DCF** (faiblesse).

A l'analyse de ces deux PEDP, il est noté que tous les engagements de dépenses et titres de paiement sont soumis au visa systématique et exhaustif du **CF** ou de celui de ses **DCF** respectifs. Quelles sont alors les attributions du **CF** revue par la nouvelle LOLF ?

**B. Les défis du contrôle financier dans le contexte de la nouvelle Loi Organique relative aux Lois des Finances (LOLF)**

La directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA, internalisée au Bénin par la Loi Organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux Lois de Finances, a revu les attributions des acteurs de la chaîne des dépenses publiques en particulier celles du **CF**. Face aux échecs du budget de moyens, une nouvelle approche est adoptée dans le souci d'accroître la performance des administrations publiques, une

approche qui est basée par la pratique des budgets-programmes. Cette disposition législative préconise de nouveaux défis comme : la qualité de la dépense publique, autrement dit, la question de la gestion ou de gouvernance et de sa qualité devient un paramètre important. En effet, la qualité de la dépense publique passe par(ou implique) le respect des impératifs des 3E, c'est-à-dire Efficacité-Efficience-Economie dans l'allocation des ressources ; le contrôle des finances publiques et enfin le défi de l'optimisation des ressources.

En sus de ses missions traditionnelles, en l'occurrence le contrôle a priori de la dépense (contrôle des engagements et ordonnancements), la LOLF confie au CF un rôle de conseil et d'appréciation sur la qualité de la gestion et de conduite de la performance des programmes à travers des formulations d'avis sur les résultats et les performances des programmes. Il a désormais la possibilité d'adapter les contrôles a priori qu'il opère, afin d'améliorer la qualité et l'efficacité de son contrôle, en fonction de l'évaluation des risques qu'il aura lui-même déterminés. Le contrôle financier a vocation de devenir un véritable contrôle des risques. Dans cette mission, le CF est considéré comme un surveillant des dépenses publiques. Le CF devient, par cette nouvelle attribution, justiciable devant la juridiction des comptes. Cette responsabilisation du CF est instituée par la LOLF en son article 97 et le décret portant AOF du contrôle financier en son article 33. Lesdits articles disposent : *«Les Contrôleurs Financiers sont responsables au plan disciplinaire, pénal et civil, sans préjudice des sanctions qui peuvent leur être infligées par la juridiction financière, du visa qu'ils apposent sur les actes portant engagement de dépenses ou les ordonnances, les mandats de paiement ou la délégation de crédits »*. Donc la nouvelle constitution financière **responsabilise le CF ou son DCF (force)**.

Il faut ajouter que tout ceci vise une gestion optimale des dépenses publiques, c'est-à-dire une solution aux problèmes contemporains des finances publiques, qualifié sous d'autres cieux de la *“démarche qualité”* pour dire que les choses ne vont plus se faire comme auparavant. Mais malgré toutes ces réformes, il faut toutefois signaler que la procédure d'exécution des dépenses publiques demeure complexe qu'il faudra l'alléger ; ainsi, il est signalé **la lourdeur de la procédure des dépenses (faiblesse)**.

## II. Etat des lieux sur les activités du contrôle financier

Au-delà d'une simple description de la structure d'accueil de stage, l'état des lieux fait ressortir les différents constats en termes de forces ou opportunités et de faiblesses ou menaces. Cet état des lieux passe en revue les activités du Contrôle Financier ; c'est-à-dire les différents contrôles effectués aux différentes étapes des procédures d'exécution des dépenses publiques et enfin les ressources dont dispose le contrôle financier pour l'exercice de ses activités.

### A. Les observations de stage sur les activités du contrôle financier

Ces observations portent essentiellement sur les fonctions de contrôle ; d'information et enfin sur les ressources du contrôle financier.

#### 1. Fonction de contrôle

Il s'agit de présenter à ce niveau les différentes fonctions du contrôle financier dans sa mission de contrôle a priori de l'exécution des dépenses publiques.

##### a. Contrôle des engagements

Le CF ou son DCF vérifie à cette étape la régularité des engagements de dépenses, la disponibilité des crédits, la conformité de la dépense aux textes en vigueur, ainsi que l'application des principes de bonne gestion financière. Pour être régulier, l'engagement doit rester dans la limite des autorisations budgétaires et demeurer subordonné aux autorisations. Les textes n'ont pas prévu que le CF ou son DCF puisse juger de l'opportunité de la dépense, ceci peut limiter la qualité de la dépense. Il est noté ainsi **une absence de législation permettant au CF de juger de l'opportunité de la dépense (faiblesse)**. L'article 15 du décret portant AOF du contrôle financier cité plus haut dispose : « Dans l'accomplissement de sa mission, le Contrôleur Financier délègue une partie de ses attributions à des collaborateurs appelés Délégués du Contrôleur Financier ». Ils ont rang de Directeurs Techniques. Chacun de ces DCF est compétent, en ce qui le concerne, pour exercer un contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique et financière et accorde le visa aux projets d'actes de dépenses du budget de la structure concernée. Ainsi, le contrôle financier est déconcentré à travers, la présence d'un DCF au sein des ministères sectoriels y compris les institutions constitutionnelles et également au niveau départemental au sein des préfetures. Nous notons ainsi la déconcentration du contrôle financier (force).

Toutefois, l'intervention du contrôle financier ne s'est pas étendue au niveau des collectivités territoriales décentralisées et au niveau des établissements publics et semi-publics ; ainsi, il est remarqué **l'absence du contrôle financier au niveau des collectivités locales décentralisées et au niveau des établissements publics (faiblesse)** ; car au terme des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du décret portant AOF du Contrôle Financier, le Contrôle Financier est assisté par le MEF dans sa mission du contrôle permanent sur les finances de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et semi-publics et d'une manière générale de tous les organismes publics. De plus, selon l'article 2 alinéa 6 du même décret; le contrôle financier est chargé de vérifier la sincérité des prévisions de dépenses ; ainsi, le contrôle financier doit entre autres, participer à la préparation du budget ; mais cette attribution ne s'exerce pas encore de façon effective par le contrôle financier. Il est ainsi déploré **la faible participation du contrôle financier dans le processus de préparation du budget (faiblesse)**. Il convient d'ajouter qu'en cas de visa différé du CF ou de son DCF, l'Ordonnateur ou l'Ordonnateur Délégué dispose d'un délai de quinze jours pour satisfaire aux observations du CF ou de son DCF. Passé ce délai, le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP), qui est une des innovations du décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution des dépenses publiques, un décret qui a révolutionné les procédures d'exécution des dépenses publiques, rejette automatiquement le dossier d'engagement . L'informatisation de la chaîne de dépense, a favorisé d'une manière générale, une transparence dans la gestion des finances publiques, une responsabilisation des acteurs de cette chaîne, l'obtention des statistiques fiables en temps réel, la fiabilité des données budgétaires, comptables et financières. Ces résultats traduisent l'efficacité des procédures actuelles liés à l'implication du SIGFiP par rapport à la situation d'avant les procédures qui était caractérisée par l'exécution manuelle des dépenses publiques. Il est noté ainsi **l'informatisation du circuit de la dépense (force)**. Avec l'informatisation du circuit de la dépense, tous les acteurs de la chaîne de dépense sont reliés par le SIGFiP en vue d'une meilleure circulation de l'information et du suivi efficient de l'exécution budgétaire. Cependant, il n'est pas rare d'entendre des plaintes desdits acteurs à cause de la coupure du SIGFiP ce qui retarde l'exécution des dépenses. Il est remarqué de ce fait **la fréquente coupure du SIGFiP (faiblesse)**.

En matière de recettes, le CF vérifie l'exactitude de l'imputation budgétaire, la régularité de la proposition puis des pièces justificatives. Or l'AOF du Contrôle Financier ne

fait pas cas du contrôle a priori sur les recettes mais sans les recettes aucune dépense ne peut être engagée jusqu'à ce qu'on parlera de son efficacité ou de son efficiente. Il s'agit là de **la non intervention du Contrôle Financier dans la mobilisation des recettes (faiblesse).**

*b. Contrôle des actes de personnel*

On distingue les actes du personnel en activité et du personnel de l'Etat admis à la retraite. S'agissant du personnel en activité, il s'agit de divers dossiers relatifs à l'évolution de la carrière des agents, pour leur cas, il s'agit des dossiers suivants :

- l'engagement ;
- la nomination ;
- la titularisation ;
- l'avancement d'échelons ;
- la promotion ;
- le reclassement ;
- le changement de corps ;
- le contrat de travail ;
- les dossiers relatifs à la position des agents (détachement, mise en disponibilité, la démission).

Pour le cas du personnel admis à la retraite, il s'agit des dossiers de :

- pension agents (civils et militaires) ;
- pensions des ayant-cause ;
- le capital décès ;
- la rente viagère d'invalidité.

A ces dossiers, il faut ajouter un dernier qualifié d'urgent qui est l'évacuation sanitaire. Ce contrôle s'analyse à travers : les actes d'état civil pour l'âge, le sexe, la situation familiale ; le certificat médical ; le procès-verbal de délibération des résultats et la liste des admis ; l'exacte détermination de grade et la liquidation.

Dans ce cadre, les dossiers relatifs aux actes de gestion de carrière des agents de l'Etat sont rarement rejetés. En majorité, il s'agit des dossiers qui arrivent en régularisation. Ce contrôle est exclusivement effectué manuellement, il n'est pas informatisé. Il est

nécessaire que ce contrôle soit informatisé diminuant ainsi l'absorption des poussières aux agents et cela accéléra le traitement des dossiers. Il y a ainsi, **la non informatisation du système de contrôle des actes de carrière (faiblesse)**. Le délai pour le traitement desdits dossiers est de trois à six jours pour les dossiers non urgents (avancement d'échelons et de grade ; reclassement, etc.) et d'une journée pour les dossiers urgents (évacuation sanitaire) à cause de l'urgence dont revêt la nature de cette dépense. Mais il a été constaté au cours de notre stage que ces délais ne sont pas souvent respecté par les agents (les dossiers font parfois un mois et même plus). C'est là **un retard dans le traitement des dossiers (faiblesse)** ; et ceci amène parfois la hiérarchie à demander auxdits agents les raisons du retard accusé pour le traitement des dossiers, ceci montre **la vigilance des supérieurs hiérarchiques (force)**.

#### *c. Contrôle des liquidations*

A cette étape, le CF ou son DCF procède aux contrôles ci-après :

- la qualité de l'OD ;
- la conformité du mandat à l'engagement ;
- la validité de la certification du service fait.

Pour les cas de services de travaux par exemple, le CF ou son DCF est amené à vérifier la réalité du service fait avant l'ordonnancement de la dépense dans un délai de quatre jours ; ce qui nécessite des moyens matériels, humains, financiers et même techniques pour une vérification effective du contrôle à cette étape.

#### *d. Contrôle des ordonnancements*

Comme dans le cas des engagements, le CF ou son DCF intervient à ce niveau aussi pour effectuer un contrôle sur les mandats ordonnancés avant leurs transmissions à la DGTCP pour paiement. Il s'assure que la dépense a fait l'objet d'un engagement autorisé et que l'ordonnancement est conforme à l'engagement. En cas d'irrégularité, le contrôleur vise « avec observations », le comptable ne pourra procéder au paiement qu'avec l'autorisation du Ministre des Finances. Ainsi, tout titre de paiement non revêtu du visa du CF ou de son DCF est sans valeur juridique ou n'a aucun effet et le comptable public qui payera des titres sans visa du CF et sans autorisation du Ministre des Finances sera accusé de débet.

## 2. Constats sur les différentes ressources du Contrôle Financier

Le Contrôle Financier, pour l'exercice de sa mission, dispose des moyens humains, financiers et matériels afin de lui permettre d'exercer efficacement son rôle de prévention des risques liés aux bonnes gestion et transparentes des finances publiques.

### a. Les ressources humaines du Contrôle Financier

Le personnel du contrôle financier est composé des APE et ACE, régis respectivement par le statut des APE, des ACE et d'un autre statut, celui du corps des contrôleurs budgétaires (ce corps est réservé uniquement aux agents de la catégorie A1). Or vu les missions et attributions du contrôle financier, son personnel devrait avoir un statut particulier ; il est remarqué ainsi **l'absence d'un statut particulier pour les agents du Contrôle Financier (faiblesse)**.

Plusieurs services du Contrôle Financier sont occupés et animés de façon permanente par des stagiaires pour fautes de personnels, et ceux-ci, n'ayant pas de cahier de charge comme les agents titulaires, ne peuvent donner les rendements si ces services étaient aministrés par les agents titulaires; il est noté alors **une insuffisance de personnels au Contrôle Financier (faiblesse)**. Les bureaux dans lesquels travaillent les agents du Contrôle Financier sont très étroits et abritent souvent deux à trois agents exposés aux effets néfastes de la proximité. Cette situation peut ne pas favoriser le bon rendement des agents qui ont besoin d'un cadre de travail adéquat pour accomplir pleinement leur mission ; le cadre de travail est inadéquat. Il est déploré ainsi **l'inadéquation du cadre structurel et fonctionnel du contrôle financier (faiblesse)**. Il est prévu un comité de direction (CODIR) servant de creuset d'échange entre le CF, le CFA, les chefs de bureau et les DCF. Ledit CODIR se tient hebdomadairement car l'article 42 du décret n°2016-624 du 12 octobre 2016 portant AOF du Contrôle Financier dispose : "Il est créé au Contrôle financier, un comité de direction (CODIR) servant de creuset d'échanges entre le Contrôleur Financier, son adjoint, les chefs de bureau et les Délégués du contrôleur financier. Le CODIR se tient hebdomadairement. En cas de nécessité, il peut être tenu des CODIR extraordinaires". Il est remarqué ainsi **l'existence d'un creuset d'échange entre les autorités du Contrôle Financier (force)**. Aussi, il a été constaté que des formations périodiques (chaque un mois et demi) ne s'organisent pas au profit des agents car à cette ère de perpétuelle évolution et pour des résultats efficients, des formations périodiques devrait être organisées à l'encontre

des agents. Il est noté une **insuffisance de politique de formation périodique au profit des agents (faiblesse)**.

*b. Les moyens techniques et juridiques*

Pour mener à bien sa mission, le contrôle financier dispose des moyens techniques et juridiques à savoir :

- la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) ;
- la loi de finance de l'année et la loi de finance rectificative ;
- les textes et lois en matières budgétaires ;
- loi et décrets d'application régissant les marchés publics et les délégations de service public ;
- la lettre de notification de crédits des différentes institutions et du ministère en charge des finances ;
- le manuel de procédure du Contrôle Financier ;
- le code de bonne conduite du Contrôle Financier ;
- le répertoire des prix de références ;
- le passeport du contrôle financier ;
- le guide d'exécution des dépenses publiques.

Le passeport du Contrôle Financier est un document qui décrit et explique en détail toutes les informations permettant de s'approprier des activités du contrôle financier, les délais du traitement des dossiers, et constitue en même temps un canal d'information du personnel, des usagers et des fournisseurs ; **c'est un moyen d'information (force)**. Le répertoire des prix de référence est un recueil des prix pratiqués sur le marché des biens, services et des travaux d'entretien. C'est la base de vérification de la liquidation des dépenses par le Contrôle Financier (CF ou le DCF). Il sert de référence pour la vérification des différentes factures relatives aux dépenses publiques proposées par les fournisseurs ou prestataires. Il est élaboré et accompagne la loi de finances de l'année. Donc il est annuel. L'existence de cette référence constitue l'une des innovations pour une gestion saine des finances publiques et elle facilite les contrôles effectués par le Contrôle Financier. **Il ya là l'existence d'un répertoire des prix de référence (force)**. Mais ce répertoire n'est pas étendu aux bâtiments et travaux publics ; il ainsi signalé la non **élargissement du répertoire des prix aux bâtiments et travaux publics (faiblesse)**.

### c. Les moyens matériels et financiers

Pour suivre la traçabilité des moyens matériels, l'organisme bénéficiaire doit tenir une comptabilité matière. Elle est l'ensemble des règles techniques selon lesquelles sont réceptionnés, suivis et contrôlés en quantité et en qualité les différents corps ayant une propriété physique. Sa mise en place permet :

- d'avoir une visibilité nette des mouvements de tout existant ;
- de disposer des outils de gestion pour éviter toute rupture de stocks et tout sur stockage ;
- de connaître enfin de gestion, les stocks finaux fiables contribuant à l'élaboration du patrimoine de toute personne morale ;
- d'avoir la connaissance des éléments stockés ;
- de décrire, de suivre et de contrôler les mouvements des biens en stocks.

Des ordres d'entrée et de sorties sont établis pour constater respectivement l'entrée et la sortie des matériels au magasin. Ainsi, tous les biens en service (ordinateurs ; matériels roulants ; imprimantes ; etc.) sont numérotés. Ce qui permet d'identifier l'organisme propriétaire du bien. Au cours du stage, il a été constaté que beaucoup pour ne pas dire la plupart de ces matériels ne sont pas numérotés et cela peut conduire à la perte desdits matériels. C'est donc ainsi **une absence de signe d'identification sur les matériels (faiblesse)**. Il est ainsi **loué l'effort fait par le Contrôle Financier pour cette tenue partielle de la comptabilité matière (force)**.

Au total, l'état des lieux révèle de nombreux problèmes qui sont regroupés par centre d'intérêt afin d'élucider la problématique.

## **SECTION 2 : Ciblage et spécification de la problématique à résoudre**

Cette section est consacrée à l'inventaire des éléments de l'état des lieux de base, au choix puis à la spécification de la problématique et enfin à la détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

### **Paragraphe 1 : Ciblage de la problématique**

Après le choix de la problématique, il est procédé à la justification de notre sujet.

## **I. Choix de problème de l'étude**

Il s'agit de faire ici le point des forces et des faiblesses recensées à l'issu de l'état des lieux sur les activités du Contrôle Financier et de procéder au choix de la problématique.

### **A. Inventaire des forces**

L'état des lieux a permis de relever les forces suivantes :

1. la déconcentration du contrôle financier ;
2. l'informatisation du circuit de la dépense ;
3. la vigilance des supérieurs hiérarchiques ;
4. l'existence d'un creuset d'échange ;
5. l'existence d'un moyen d'informatisation ;
6. la responsabilisation du CF ou de son DCF ;
7. l'existence d'un répertoire des prix de référence ;
8. la tenue partielle de la comptabilité matière.

### **B. Inventaire des faiblesses**

Malgré ces atouts, des problèmes subsistent notamment :

1. l'absence de législation permettant au CF de juger de l'opportunité de la dépense ;
2. l'absence du contrôle financier au niveau des collectivités locales décentralisées ;
3. l'absence du contrôle financier au niveau des établissements publics et semi-publics ;
4. la non informatisation du système de contrôle des actes de carrière ;
5. le non élargissement du répertoire des prix aux bâtiments et travaux publics ;
6. la fréquente coupure du SIGFiP ;
7. la procédure exceptionnelle limite les contrôles du CF ;
8. la non intervention du contrôle financier dans la mobilisation des recettes ;
9. le retard dans le traitement des dossiers ;
10. l'absence d'un statut particulier pour tous les agents du contrôle financier ;
11. l'insuffisance de personnel ;
12. l'insuffisance de politique de formation périodique ;
13. l'inadéquation du cadre structurel et fonctionnel du contrôle financier ;
14. le manque de signe d'identification sur les matériels.

Ces différents problèmes relevés à l'issu de l'état des lieux ont permis d'obtenir des problématiques regroupées dans le tableau suivant.

**Tableau n°1 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt**

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellé de la problématique
1	Fonctionnement du Contrôle Financier	<ul style="list-style-type: none"> <li>insuffisance de personnel ;</li> <li>inadéquation du cadre structurel et fonctionnel du Contrôle Financier ;</li> <li>absence d'un statut particulier pour les Contrôleurs Financiers ;</li> <li>absence de politique de formation périodique.</li> </ul>	Défaillance dans le fonctionnement du Contrôle Financier	Problématique de l'amélioration du fonctionnement du Contrôle Financier
2	Etendue du Contrôle Financier	<ul style="list-style-type: none"> <li>non élargissement du répertoire des prix aux bâtiments et travaux publics ;</li> <li>absence de législation permettant au contrôle financier de juger de l'opportunité de la dépense</li> </ul>	Absence d'un dispositif favorable à l'élargissement du contrôle financier	Elargissement du champ d'exercice du Contrôle Financier
3	Contrôle Financier et la LOLF	<ul style="list-style-type: none"> <li>fréquente coupure du SIGFiP ;</li> </ul> absence du contrôle financier au niveau des établissements publics et semi-publics ; <ul style="list-style-type: none"> <li>la non informatisation du système de contrôle des actes de carrière ;</li> <li>non intervention du contrôle financier dans la mobilisation des recettes ;</li> <li>faible participation du contrôle financier au processus de préparation du budget ;</li> </ul>	Faible participation du Contrôle Financier à la gestion efficace des finances publiques.	Enracinement de la fonction du Contrôleur Financier à l'ère de la nouvelle LOLF

Source : résultats de l'état des lieux

## **II. Choix du problème à résoudre**

Le regroupement des problèmes relevés par centre d'intérêt a permis d'identifier trois possibles problèmes à résoudre (PAR) que sont :

- ❖ problématique de l'amélioration du fonctionnement du contrôle financier ;
- ❖ problématique de l'élargissement du champ d'exercice du contrôle financier ;
- ❖ problématique de l'enracinement de la fonction du contrôleur financier à l'ère de la nouvelle LOLF.

Ne pouvant pas embrasser tous les PAR dans le cadre du présent travail, il est choisi le PAR le plus pertinent. Il s'agit de justifier le choix du PAR retenu des trois et de formuler le sujet de recherche. En effet, un retour sur les différents PAR identifiés au cours de l'état des lieux durant le stage laisse percevoir que les centres d'intérêts débouchent sur des PAR auxquels le Contrôle Financier doit absolument faire face en vue de l'atteinte de sa performance à cette ère de réforme budgétaire. Le choix du PAR est fondé non seulement sur le domaine de formation, pour ne pas dire le domaine de spécialité, mais également sur le désir d'apporter une contribution à la résolution desdits PAR pour une gestion saine et transparente des finances publiques. Le manque d'intérêt pour la problématique de l'amélioration du fonctionnement du Contrôle Financier se justifie d'une part par le fait qu'elle n'a pas une implication directe dans le domaine de recherche que nous voulons aborder.

En ce qui concerne la problématique de l'élargissement du champ d'exercice du Contrôle Financier, sa résolution dépend de la volonté politique. Pour cela, la présente recherche porte sur la problématique de l'enracinement de la fonction du Contrôleur Financier à l'ère de la nouvelle (LOLF) dont les causes et les effets paraissent plus importants que les autres, car l'efficacité et la qualité des dépenses dépendent en grande partie de l'action du Contrôle Financier. C'est au vu de tout ceci que le thème de mémoire se formule comme suit : " contribution à l'enracinement de la fonction du contrôleur financier à l'ère de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF)".

## **III. Justification du sujet**

L'efficacité dans l'action publique réside dans la capacité des acteurs intervenant à chaque niveau de la chaîne de gestion des finances publiques, à s'approprier leurs rôles et

responsabilités ainsi que les réflexes à acquérir pour l'objectivité et la célérité dans l'exécution des différentes tâches qui leur incombent .

L'Etat béninois fait partie des pays de la sous-région ouest-africaine qui sont en pleine réforme budgétaire dans le souci de rendre plus performante l'exécution des budgets publics. Ces réformes ont pour fondement la responsabilisation accrue des acteurs de la chaîne des dépenses publiques en matière des programmes et projets publics. D'importantes innovations sont contenues dans les directives du nouveau cadre harmonisé des finances publiques dans l'UEMOA. Lesdites innovations sont d'ordre institutionnel (renforcement des compétences du Parlement et des juridictions financières ; y compris les prérogatives conférées au Ministre en charge des finances), technique (modernisation et adaptation des méthodes de gestion budgétaire et comptable de l'Etat, mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats) et opérationnel (mise en place d'outils de gestion budgétaire, financière et comptable adaptés). Ainsi, la directive portant loi de finances pour ne pas dire (LOLF) confie au CF un rôle de conseil et d'appréciation sur la qualité de la gestion et la conduite des performances à travers des formulations d'avis sur les résultats et les performances des programmes et projets; le CF a désormais la possibilité d'adapter les contrôles qu'il opère a priori.

De toute évidence, l'organisation actuelle de la fonction du Contrôleur Financier, suite aux diverses réformes, dénote de la volonté de l'administration à exercer efficacement et avec transparence un contrôle rigoureux sur les finances publiques afin d'éviter le gaspillage des pauvres et maigres ressources. Lesdites réformes visent à rendre la fonction du Contrôle Financier souple conduisant ainsi à une baisse du nombre de visa, ce qui s'est traduit par une simplification administrative et une accélération de l'exécution de la dépense publique dans les différents ministères. Ainsi, les organes chargés du contrôle a posteriori doivent être bien outillés pour assurer la réparation des dommages éventuels ; le renforcement de l'autonomisation de la gestion des responsables des programmes, des projets et celle des ordonnateurs serait véritablement source de performance de l'action publique. Eu égard à toutes ces inquiétudes, il a été ainsi décidé d'axer la réflexion sur la problématique de l'efficacité de l'action du Contrôle Financier dans l'exécution de la gestion des finances publiques dont les causes et les effets paraissent plus importants. C'est compte tenu de tout ceci que le présent travail de recherche porte sur le thème : « Analyse de l'efficacité du rôle du Contrôleur Financier”.

---

## **Paragraphe 2 : Spécification de la problématique et visions globales de sa résolution**

Ce paragraphe présente le PAR choisi en termes du problème général et des problèmes spécifiques retenus et dégage l'approche générique pour la résolution de cette problématique.

### **I. Spécification de la problématique**

Il est question ici de préciser les contours du PAR choisi ; celui relatif à l'efficacité de l'action du Contrôle Financier dans l'exécution des dépenses publiques. Bien que cette problématique recouvre plusieurs problèmes spécifiques la recherche n'aborde que ceux d'entre eux qui paraissent avoir un lien étroit et direct avec le problème général. Aussi, compte tenu des objectifs pédagogiques, le travail porte sur trois problèmes spécifiques, à savoir :

- la non intervention du contrôle financier dans la mobilisation des recettes ;
- l'absence du contrôle financier au niveau des établissements publics et semi-publics ;
- la faible participation du contrôle financier dans le processus de préparation du budget.

### **II. Vision globale de résolution de la problématique choisie**

Une fois les problèmes spécifiques identifiés, le sujet ou thème formulé et le PAR spécifié, il importe de présenter les caractéristiques des différentes approches pouvant permettre de résoudre ces problèmes spécifiques et par conséquent, le problème général ; car ces problèmes spécifiques constituent des manifestations du problème général.

#### **A. Approche générique liée au problème spécifique n°1**

Le problème spécifique n°1 est celui de la non intervention du Contrôle Financier dans la mobilisation des recettes. Il est donc nécessaire que le Contrôle Financier intervienne également au niveau des recettes en visant la proposition de recouvrement et l'ordonnancement de recouvrement. La résolution de ce problème spécifique passera par l'adoption d'un dispositif légal et sa mise en œuvre effective.

**B. Approche générique de résolution liée au problème spécifique n°2**

Le problème spécifique n°2 concerne l'absence du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics. Il importe que le contrôle financier intervienne au niveau des établissements publics et semi-publics, ce qui sans doute contribuera à l'efficacité des dépenses desdits établissements. Ainsi, l'approche générique liée à ce problème spécifique ou la résolution de ce problème spécifique fera appel à une théorie d'une meilleure présence du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics.

**CHAPITRE 2** : Cadre méthodologique de l'étude et solutions au problème l'enracinement de la fonction du Contrôleur Financier à l'ère de la nouvelle LOLF

## **CHAPITRE 2** : Cadre méthodologique de l'étude et solutions au problème de l'enracinement de la fonction du Contrôleur Financier à l'ère de la nouvelle LOLF

Ce chapitre aborde le cadre méthodologie de l'étude et la seconde section est consacrée aux enquêtes de vérification des hypothèses, aux approches de solutions et aux conditions de mise en œuvre des approches de solutions.

### **SECTION 1** : Cadre méthodologique de l'étude

Cette section présente les objectifs à atteindre, les hypothèses formulées, le tableau de bord de l'étude (TBE), puis la méthodologie de recherche liée à l'étude.

#### **Paragraphe 1** : Les objectifs de l'étude, les hypothèses et la revue de littérature

Il est présenté essentiellement ici les objectifs à atteindre et les hypothèses du travail.

##### **I. Les objectifs de l'étude, les causes et hypothèses**

D'une manière générale, un objectif de recherche est une simple déclaration d'intention ; intention de compréhension ou d'explication de la problématique en recherche explicative. La préoccupation ici consiste à fixer les objectifs à atteindre dans un premier temps, puis, dans un second temps, à formuler les hypothèses ; tout ceci après un rappel des problèmes auxquels l'étude va apporter des approches de solutions. Il s'agit du problème général de la faible participation du Contrôle Financier à la gestion efficace des finances publiques, et des problèmes spécifiques suivants :

- la non intervention du contrôle financier dans la réalisation des recettes ;
- l'absence du contrôle financier au niveau des établissements publics et semi-publics ;
- la faible participation du contrôle financier dans le processus de préparation du budget.

##### **A. Les objectifs de l'étude**

Les objectifs de recherche sont généralement de deux ordres à savoir : l'objectif général et les objectifs spécifiques.

### 1. L'objectif général de recherche

L'objectif général de l'étude est de contribuer à une participation efficace du Contrôle Financier à la gestion des finances publiques.

### 2. Les objectifs spécifiques de recherche

Les objectifs spécifiques de recherche de l'étude sont :

- suggérer des conditions pour étendre du Contrôle Financier aux recettes (objectif spécifique n°1) ;
- identifier les raisons de la non intervention du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics (objectif spécifique n°2) ;
- proposer des actions d'une forte participation du Contrôle Financier dans le processus de préparation du budget (objectif spécifique n°3).

## **B. Les causes et hypothèses de l'étude**

Pour atteindre ces objectifs, il est indispensable d'identifier les causes pouvant être à la base des problèmes identifiés afin de formuler les hypothèses. Une hypothèse est une explication plausible d'un problème provisoirement admise et destinée à être soumise au contrôle méthodologique de l'expérience. Les hypothèses de l'étude concernent essentiellement les niveaux spécifiques de l'analyse et sont formulées à partir des problèmes spécifiques identifiés.

### 1. Identification des causes et formulation de l'hypothèse liée au PS 1

De l'analyse du problème lié à la non intervention du Contrôle Financier dans la mobilisation des recettes, il a été identifié trois causes pouvant être à l'origine de ce problème. Il s'agit :

- du manque de moyens humains et matériels suffisant pour l'accomplissement de cette mission;
- le Contrôle Financier n'intervient pas au niveau des recettes parce que cela contribuerait à conférer à la structure trop de prérogatives ;
- défaut d'un cadre réglementaire définissant clairement les modalités de son intervention.

Le manque de moyens humains et matériels suffisant pour l'accomplissement de cette mission ne justifie pas à fonds ce problème car le Contrôle Financier dispose de

moyens humains de qualité et de moyens matériels même si la structure a toujours besoin d'en disposer plus. La deuxième cause ne justifie pas également le problème dans toute son entièreté. C'est pour cela que nous optons pour notre troisième cause qui est celle du défaut d'un cadre réglementaire définissant clairement les modalités de son intervention, ce qui nous permet de formuler l'hypothèse suivante : "**non intervention du Contrôle Financier dans la mobilisation des recettes résulte du défaut d'un cadre réglementaire définissant clairement les modalités de son intervention**" (hypothèse spécifique n°1).

## 2. Identification des causes et formulation de l'hypothèse liée au PS 2

Sur la base des observations de stage, l'absence du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics peut être due à :

- la mauvaise organisation administrative ;
- insuffisance de ressources humaines.

La mauvaise organisation de l'administration peut justifier le problème mais cette cause n'est pas la plus importante ou suffisante, car d'administration est bien organisée à travers des différents textes qui spécifient les compétences et le champ d'intervention desdites administrations. Ainsi, la mauvaise organisation administrative ne saurait justifier l'absence du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics. Quant à la cause relative à l'insuffisance de ressources humaines, elle explique mieux le problème dans toute sa globalité. Cette cause justifie donc le problème. Par conséquent, l'hypothèse de l'étude est formulée comme suit : "**absence du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics s'explique par l'insuffisance de personnel du contrôle financier**" (hypothèse spécifique n°2).

## 3. Identification des causes et formulation de l'hypothèse liée au PS 3

Au sujet de la faible participation du Contrôle Financier dans le processus de préparation du budget, l'étude a pu identifier deux causes capables d'expliquer ce problème. Elles sont :

- le Contrôle Financier n'a pas qualité pour participer à la préparation du budget ;
- difficulté au niveau de la mise en œuvre des nouvelles attributions du Contrôle Financier.

Le défaut de qualification du Contrôle Financier pour une forte participation de cette structure dans le processus de préparation du budget ne justifie pas ce problème car cette activité fait partie des nouvelles attributions de la structure. Ce qui permet de retenir la deuxième cause celle de la difficulté au niveau de la mise en œuvre des nouvelles attributions du Contrôle Financier. Par conséquent l'hypothèse liée à ce problème se formule de la manière suivante : “ **la faible participation du Contrôle Financier dans le processus de préparation du budget est due à la difficulté de mise en œuvre des nouvelles attributions du contrôle financier**” (hypothèse spécifique n°3).

Il convient de signaler que les problèmes spécifiques sont les manifestations concrètes du problème général. A ce titre, les causes et les hypothèses spécifiques ne sont rien d'autres que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générale. Donc l'étude n'a pas trouvé une cause générique qui prend en compte toutes les causes spécifiques identifiées. La recherche n'a pas pu formuler une cause générale et par conséquent une hypothèse générale.

### **C. Tableau de bord de l'étude**

Le tableau de bord de l'étude est un récapitulatif des grands centres d'intérêt de la recherche effectuée. Ce tableau est constitué de la problématique choisie, des problèmes spécifiques retenus, des objectifs formulés, des causes supposées être à la base des problèmes, des hypothèses et des conditions de vérification des hypothèses. Tous ces éléments seront consignés dans le tableau suivant :

**Tableau n°II : Tableau de bord de l'étude (TBE)**

Niveaux d'analyse	Problématique	Objectifs de recherche	Cause(s) supposée(s)	Hypothèses	Conditions de vérification des hypothèses
Niveau général	Faible participation du Contrôle Financier à la gestion efficace des finances publiques.	Contribuer à une forte participation du Contrôle Financier à la gestion des finances publiques			
NIVEAUX SPECIFIQUES	1 non intervention du Contrôle Financier dans la réalisation des recettes	Suggérer des conditions pour étendre le Contrôle Financier aux recettes	Défaut d'un cadre réglementaire définissant clairement les modalités de son intervention	la non intervention du Contrôle Financier dans la mobilisation des recettes résulte du défaut d'un cadre réglementaire définissant clairement les modalités de son intervention	Il sera maintenu tout item ayant un poids supérieur à 33,33%
	2 absence du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics	Identifier les raisons de la non intervention du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics	Insuffisance de ressources humaines	l'absence du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics s'explique par l'insuffisance de personnel du Contrôle Financier	Nous retiendrons comme seuil de décision toute cause ayant un poids supérieur ou égal à 50%
	3 Faible participation du Contrôle Financier dans le processus de préparation du budget	Proposer des actions d'une forte participation du Contrôle Financier dans le processus de préparation du budget	Difficulté de mise en œuvre des nouvelles attributions du Contrôle Financier	La faible participation du Contrôle Financier dans le processus de préparation du budget est due à la difficulté de mise en œuvre des nouvelles attributions du Contrôle Financier	Nous retiendrons toute cause ayant un poids supérieur 50%

Source : Réalisé par l'auteur

## **II. La revue de littérature**

La revue de littérature permet, dans le cadre de toute recherche ou écrit scientifique, de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises sur le sujet ou domaine abordé. A ce titre, la présente revue de littérature porte sur les contributions antérieures au problème général et aux problèmes spécifiques.

### **A. La revue de littérature par rapport au problème général**

Selon LAROUSSE, le contrôle est "la vérification de la fidélité d'une traduction, la régularisation d'un acte ou d'un état." Le contrôle est également assimilé, en comptabilité publique, à toutes les actions légales et tous les actes des organes compétents de l'Etat par lesquels s'effectue la vérification de la légalité et même de l'opportunité de la gestion des deniers publics, de la part du pouvoir exécutif et de ses organes. Le concept de contrôle n'est pas nouveau dans le domaine des finances publiques. Plusieurs auteurs en ont donné des définitions. Ainsi, selon F. GUINIKOUKOU (2001), dans son lexique budgétaire : « Le contrôle est la vérification de la conformité à une norme d'une décision, d'une situation, d'un comportement, etc., opération consistant à vérifier si un organe public ou un particulier ou, un acte respectent ou ont respecté les exigences de leurs fonctions ou des règles qui s'imposent à eux. » Il convient de retenir aussi avec Monsieur LEVY (2000) que " le contrôle est le rapprochement d'une activité de l'Administration telle qu'elle est, a été ou sera avec ce qu'elle doit ou devrait être".

En matière de finances publiques, le contrôle évoque selon J. F. FABRE (2000) "l'idée de vérification, c'est-à-dire le fait de s'assurer qu'une chose est bien telle qu'on la déclare ou telle qu'elle devrait être par rapport à une norme donnée". En somme, le contrôle apparaît alors comme une règle fondamentale en matière des finances publiques. Ainsi, l'importance accordée au contrôle a priori dans différents pays du monde montre que, par ce biais, l'Etat a souvent joué un rôle capital dans la résolution et/ou la prévention des problèmes de gestion des fonds publics. Ce rôle de l'Etat est au centre d'un vieux débat encore d'actualité, porteur d'espoir pour les uns, source de crainte pour les autres.

L'intervention de l'Etat par le contrôle des finances publiques est devenue l'enjeu majeur dans la recherche des solutions à la crise économique qui sévit dans notre pays. Mais pour atteindre cet objectif, l'Etat doit non seulement renforcer les pouvoirs d'intervention du contrôle financier dans le système de gestion des deniers publics, mais

aussi faire une exploitation judicieuse de ses appréciations car l'une des causes d'inefficacité des organes de contrôle des finances publiques chez nous est d'une part l'épineux problème d'inobservance des textes et règlements en la matière, d'autre part des suites données aux rapports de contrôle. C'est à ce sujet que F. J. FABRE (2000) écrit : « Le contrôle peut être un large facteur de progrès s'il est largement ouvert aux préoccupations d'ordre économique, s'il permet des investigations approfondies et s'il est assorti de suites nécessaires. ».

## **B. La revue de littérature par rapport aux problèmes spécifiques**

### **1. Revue de littérature liée au problème spécifique n°1**

Dans le but de proposer des conditions pour étendre le contrôle financier aux recettes, nos recherches s'accroîtront sur la thématique de l'intervention du contrôle financier dans le champ des recettes. Selon les dispositions de l'article 8 de la Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA, les recettes budgétaires de l'Etat comprennent :

- les impôts, taxes ainsi que le produit des amendes ;
- les rémunérations des services rendus et redevances ;
- les fonds de concours, dons et legs ;
- les revenus des domaines et des participations financières ;
- les divers produits.

Pour M. Raymond (1973), le contrôleur financier intervient dans les recettes en visant la proposition de recouvrement et l'ordonnance de recouvrement. Il continue dans la même logique en ajoutant que le contrôleur financier vérifie l'exactitude de l'imputation budgétaire, la régularité de la proposition puis vérifie les pièces justificatives. Au niveau des dépenses, il examine la disponibilité des crédits, la régularité et la conformité de la dépense aux textes en vigueur ainsi que l'application des principes de bonne gestion financière, puis examine les pièces justificatives.

Le décret n°2005-1429 du 18 novembre 2005 relatif aux missions, l'organisation et aux emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel dispose en son article 16 : " le contrôleur budgétaire et comptable ministériel placé auprès du ministre de l'économie et des finances procède, sous sa responsabilité propre, aux opérations de recettes et de dépenses afférentes à l'exécution des lois de finances (...)".

Les conditions de réussite des opérations de contrôle de l'exécution du budget ont été fixées dans les livres de Finances publiques comme ceux de Maurice DUVERGER (1978), Raymond MUZELLEC (2000). Selon ces auteurs, il existe trois conditions et trois règles fondamentales à respecter pour assurer une efficacité du contrôle des finances publiques :

### **Les règles de contrôle**

Pour assurer efficacement une mission de contrôle, les acteurs doivent établir trois règles fondamentales :

- la règle de l'improviste : Cette règle est essentielle en matière de gestion financière. Elle consiste à surprendre l'agent soumis au contrôle dans l'exercice de ses fonctions et permet de constater les conditions dans lesquelles il exerce sa fonction. L'objectif de cette règle est d'arriver à prendre l'agent à un moment où s'y attend le moins.
- la règle du suspect : Cette règle vise à porter un doigt accusateur sur l'agent contrôlé car le contrôleur met tous les moyens pour déceler l'irrégularité soit dans l'application d'une loi, soit dans le maniement des deniers publics.
- la règle de neutralité : Le contrôleur financier ne peut en aucun cas bloquer le fonctionnement d'un service Administratif dans lequel il est appelé à exercer son contrôle. Mais lorsque les deniers publics sont menacés par les faits d'irrégularités constatés par le contrôleur financier, ce dernier peut être amené à refuser son visa.

### **Les conditions de contrôle**

Elles sont au nombre de trois à savoir :

- le contrôle sur place : Le contrôleur exige du contrôlé, tous les renseignements nécessaires et susceptibles de l'éclairer sur la gestion faite des fonds publics mis à sa disposition.
- le contrôle sur pièces : C'est une forme de contrôle des finances publiques qui porte sur l'ensemble des documents administratifs donnés. Dans ce cas le contrôleur procède à un examen minutieux de tout le document qui lui a été remis par le service contrôlé.
- la voie contradictoire : Cette condition permet aux agents ayant subi le contrôle d'obtenir de la part des contrôleurs la communication de toutes les charges qui pèsent sur eux et leur permet, par la même occasion, d'en fournir toutes les réponses. Cette

voie permet alors d'écarter les charges pour lesquelles l'agent contrôlé a apporté des réponses satisfaisantes.

## 2. Revue de littérature liée au problème spécifique n°2

Rappelons que le problème spécifique n°2 est l'absence du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics et, notre objectif de recherche est d'identifier les causes de l'absence du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics. La base de recherche ici est la présence et l'intervention du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics.

L'établissement public est toute entité de droit public dotée de la personnalité juridique et chargée de la gestion d'une activité de service public dans le cadre limité de sa spécialité (santé, éducation, information). En d'autres termes, il s'agit de la décentralisation technique, c'est-à-dire d'un système d'administration consistant à permettre à un service de s'administrer lui-même sous le contrôle de l'Etat, en le dotant de la personnalité juridique, d'autorités propres et de ressources nécessaires.

Sous certaines réserves, on distingue généralement :

- les établissements publics administratifs qui sont ceux chargés de la gestion d'une activité classique de service public ; ils sont régis par les règles du droit administratif et leur contentieux relève normalement des juridictions administratives ;
- les établissements publics industriels et commerciaux qui constituent une catégorie particulière d'établissements publics gérant, dans des conditions comparables à celles des entreprises privées, des activités de nature industrielle.

Ils jouissent d'une autonomie financière. L'autonomie est la caractéristique première de tout être vivant ; elle est synonyme de différenciation organique et implique une possibilité de développement indépendant. Elle est la conséquence normale de l'autonomie juridique ou patrimoniale. Elle se traduit par l'existence d'un budget propre préparé et exécuté par les organes de l'établissement public à savoir : directeur, agent comptable. De très nombreux établissements publics ont des ressources propres insuffisantes pour équilibrer leurs dépenses (ou budget) et font largement appel aux subventions des personnes publiques dont ils dépendent.

Ils disposent donc de leur propre budget et l'exécute de façon autonome même s'ils reçoivent des subventions et transferts de l'Etat. Le contrôle a priori exercé par le contrôle

financier sur les dépenses des organismes publics ne s'exerce par au niveau des dits établissements, or le contrôle financier est le maître des dépenses de qualité.

### 3. Revue de littérature liée au problème spécifique n°3

En ce qui concerne le problème relatif au défaut de participation du contrôle financier au processus de préparation du budget, M. BACHELLERIE (2005) note que : " Le contrôle de l'engagement de la dépense étant allégé, il est important que l'action du contrôle financier soit orientée vers les véritables enjeux budgétaires. A cet effet, il est nécessaire que le Contrôleur Financier examine les prévisions de dépenses, principalement au regard des dépenses obligatoires et inéluctables, les prévisions de consommation de crédits, de rémunération et d'autorisation d'emplois », M. BACHELLERIE (2005).

Le Décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat en France dispose en article 1er : « L'autorité chargée du contrôle financier participe à la maîtrise de l'exécution des lois de finances, tant en crédits qu'en effectifs. Elle concourt, à ce titre, à l'identification et à la prévention des risques financiers ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques. Lors de l'examen de la programmation budgétaire, elle vérifie le caractère sincère des prévisions de dépenses et d'emplois présentées par les responsables de programme et, au sein de chaque programme, par les gestionnaires des administrations civiles et militaires de l'Etat, et leur compatibilité, dans la durée, avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique. Elle contrôle le document annuel de programmation budgétaire initiale, les documents prévisionnels de gestion, leurs modifications en cours de gestion ainsi que certains projets d'actes d'affectation de crédits et d'engagement de dépenses. Elle examine les comptes rendus d'utilisation des crédits et des emplois. Elle assiste le Ministre en charge des finances dans la mise en œuvre des mesures destinées à prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire. Il en résulte que la mission du contrôle financier s'est étendue au processus de préparation des programmes des ministères, à la prévention des risques financiers et à la régulation de la dépense ».

S'agissant de la programmation de l'exécution du budget, il est retenu aux termes de l'article 5 du même décret que l'autorité chargée du contrôle financier vise le document annuel de programmation budgétaire initiale établi obligatoirement par chaque ministre au plus tard un mois avant le début de l'exercice concerné. Ce visa permet la mise en place auprès des

gestionnaires des administrations civiles et militaires de l'Etat des crédits ouverts à chaque programme. Il porte sur l'exactitude des projets de répartition des emplois de chaque ministère et de répartition des crédits de chaque programme entre les services de l'Etat ainsi que sur la cohérence des emplois alloués et des crédits de personnels correspondants pour chaque programme. Il porte également sur les conditions de présentation des documents prévisionnels de gestion et de suivi de l'exécution budgétaire établis par les gestionnaires. L'autorité chargée du contrôle financier s'assure de la constitution, en tant que de besoin, d'une réserve de crédits destinée à prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire.

Lorsque, du fait de l'absence de production de document de programmation budgétaire initiale ou lorsque ce document est incomplet, l'autorité chargée du contrôle financier estime qu'elle ne sera pas en mesure d'apposer son visa avant le 15 janvier, elle saisit, avant le 10 janvier, le ministre chargé du budget en vue de l'approbation de la programmation budgétaire initiale.

En ce qui concerne le suivi de l'exécution du budget, l'article 8 du Décret français n°2005-54 dispose que : « Certains actes d'engagement, d'affectation de crédits à une opération d'investissement, certaines délégations de crédits ou d'actes en tenant lieu peuvent, compte tenu de la nature de la dépense ou des crédits, de leur montant ainsi que de la qualité des instruments de prévision et de suivi à la disposition des ordonnateurs, être soumis au visa ou à l'avis préalable de l'autorité chargée du contrôle financier, dans les conditions prévues par l'article 15 du présent décret. » Cette disposition ne fait donc que confirmer l'allègement du contrôle a priori de la régularité de la dépense engagée.

L'assouplissement du contrôle a priori doit être accompagné (au moins) de la mise en place d'un système de contrôle et de réduction des procédures de paiement hors "procédure budgétaire normale" ; d'une bonne application du code des marchés publics fondé sur les principes de concurrence, de transparence et responsabilité, d'une capacité de renforcement des capacités de gestion budgétaire des ministères sectoriels ainsi que la transparence budgétaire à tous les niveaux administratifs. Cette réforme a conduit à une baisse du nombre de visas, ce qui s'est traduit par une simplification administrative et une accélération de l'exécution de la dépense publique dans les ministères. De nouveaux dispositifs ne sont plus centrés sur la vérification de la régularisation des actes, mais il consiste normalement à éviter les risques budgétaires en agissant soit au stade de la prévision, soit en cours d'exécution. Il

intervient en fonction des risques liés à la nature de la dépense et aux pratiques des services des ordonnateurs.

Cette réforme est opérée par la nouvelle LOLF qui a revue les attributions du contrôle financier, dont l'alinéa 6 de l'article 2 de la nouvelle AOF du contrôle financier stipule que le contrôle financier participe à la vérification de la sincérité des prévisions de dépenses.

## **Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de recherche : approches théoriques et empiriques**

Le présent paragraphe aborde les approches théoriques et empiriques de l'étude.

### **I. Approches théoriques**

L'approche théorique a permis de retenir, pour chaque problème spécifique, une approche théorique liée au point des connaissances développées et surtout à la détermination des causes réelles, à travers la fixation des seuils de décisions par rapports aux enquêtes effectuées.

#### **A. Présentation des théories retenues**

##### **1. Le choix théorique lié au non intervention du contrôle financier dans la mobilisation des recettes**

###### **a. Norme ou repère d'amélioration**

Pour l'analyse du PS n°1 relatif à la non intervention du Contrôle Financier dans la mobilisation des recettes, il a été retenu l'approche développée par Raymond M. qui prône l'intervention du contrôle financier aux recettes pour viser la proposition de recouvrement et l'ordonnance de recouvrement.

###### **b. Seuil de décision lié à l'analyse des données relatives au PS n°1**

Pour identifier la cause se trouvant à la base de ce problème, il est décidé de retenir celle qui sera conforme aux opinions des enquêtés pour un poids de plus de 33,33 % étant donné que trois causes ont été identifiées.

2. Le choix théorique lié l'absence du contrôle financier au niveau des établissements publics et semi-publics

a. Norme ou repère d'amélioration

Pour améliorer la qualité des dépenses des établissements publics et semi-publics en République du Bénin, il s'avère indispensable que le contrôle a priori effectué par le Contrôle Financier soit étendue au niveau établissements publics et semi-publics.

b. Seuil de décision lié à l'analyse des données relatives au PS n°2

Le seuil de décision prend en compte uniquement les données du questionnaire. Etant donné que deux causes probables a été identifié, seule la cause qui réunit un poids supérieur ou égal à 50 % de la fréquence relative calculée est identifiée comme cause réelle du problème de l'absence du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics.

3. Le choix de la théorie lié à la faible participation du contrôle financier dans le processus de préparation du budget

a. La norme ou repère d'amélioration

Pour analyser le problème spécifique n°3 relatif à la faible participation du contrôle financier dans la préparation du budget, l'approche retenue est celle de M. BACHELLERIE (2005) basée sur l'examen des prévisions budgétaires par le Contrôle Financier.

A cet effet, pour permettre un contrôle plus efficace de l'exécution de la dépense, il est nécessaire de mettre en œuvre effectivement les nouvelles attributions du Contrôle Financier afin qu'il puisse intervenir d'avantage dans le processus d'élaboration du budget ce qui permet de recentrer son action vers un contrôle budgétaire de la dépense et d'assurer la sincérité des prévisions budgétaires, comme l'a précisé lesdites nouvelles attributions.

b. Seuil de décision lié à l'analyse des données relatives au PS n°3

La cause identifiée est retenue si aux termes des investigations, elle se révèle conforme aux opinions émises par la majorité des personnes questionnées, soit la moitié (50%) des avis.

## **B. Outils d'analyse des données collectées**

Les informations recueillies au moyen du questionnaire sont dépouillées manuellement et retracées dans des tableaux qui serviront de base à notre analyse.

### **1. Les approches empiriques**

La démarche empirique de notre étude nous permettra de mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée. Elle s'effectue à travers :

- la détermination des objectifs de la collecte des données ;
- la détermination de la population cible ;
- la nature de l'enquête ;
- les techniques de dépouillement et les outils de présentation des données.

#### **a. Objectifs de l'enquête, identification de la population mèresse et échantillon**

##### **❖ La détermination des objectifs**

Les enquêtes ont pour objectifs de recueillir les données nécessaires pour la vérification des hypothèses formulées dans la présente étude. Ainsi, elles permettent de savoir si :

- la non intervention du Contrôle Financier dans la mobilisation des recettes résulte du défaut d'un cadre réglementaire définissant clairement les modalités de son intervention ;
- l'absence du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics s'explique par l'insuffisance de personnel du Contrôle Financier ;
- la faible participation du Contrôle Financier dans le processus de préparation du budget est due à la difficulté de mise en œuvre des nouvelles attributions du Contrôle Financier.

##### **❖ La population cible**

Afin de recueillir des informations pour vérifier les hypothèses formulées, il est choisi une population mère de cent cadres du Ministère de l'Economie et des Finances et des établissements publics et semi-publics ; dont vingt à la DGB, dix à l'IGF, vingt au niveau des

établissements publics et semi-publics et cinquante au CF. Cette répartition est basée sur l'importance des différents acteurs de la chaîne des dépenses publiques. Mais à cause de l'indisponibilité desdits cadres, un échantillon est constitué.

❖ Echantillonnage

Dans le but de faciliter nos enquêtes et de recueillir données fiables, il est retenu de constituer un échantillon de soixante personnes de trente cadres du CF, de dix cadres pour chacune des trois autres structures. La moitié de l'échantillon est constitué des cadres du CF compte tenu de l'importance de la structure dans la chaîne des dépenses publiques.

b. La nature de l'enquête et spécification des données à mobiliser

Pour vérifier les hypothèses formulées, deux types d'enquêtes sont réalisées à savoir : une enquête externe et une enquête interne. L'enquête externe s'effectuera auprès des cadres de certains établissements publics, des cadres de la Direction Générale du Budget (DGB) ; de l'Inspection Générale des Finances (IGF), une structure chargée de contrôle a posteriori. L'enquête interne s'est effectuée auprès des cadres du Contrôle Financier.

2. Techniques de dépouillement et outils de présentation des données

Les informations recueillies sont dépouillées manuellement et retracées dans des tableaux qui servent de base aux différentes analyses.

**SECTION 2 : L'enquête de vérification des hypothèses et les conditions de mise en œuvre des solutions**

**Paragraphe 1 : La collecte des données et à la vérification des hypothèses**

**I. La collecte des données**

**A. Préparation et réalisation de la collecte des données**

1. Préparation

La préparation de la collecte des données s'est effectuée à partir d'un questionnaire préalablement élaboré. Le questionnaire est élaboré et a été adressé à une population

## 2. Réalisation

L'obtention des données complètes dans une recherche exige l'utilisation d'outils aussi fiables que possible pour la collecte des informations dont a besoin. C'est ce qui a amené à adresser un questionnaire à l'échantillon (voir annexe n°5)

### **B. Présentation et analyse des données collectées**

#### 1. Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n° 1

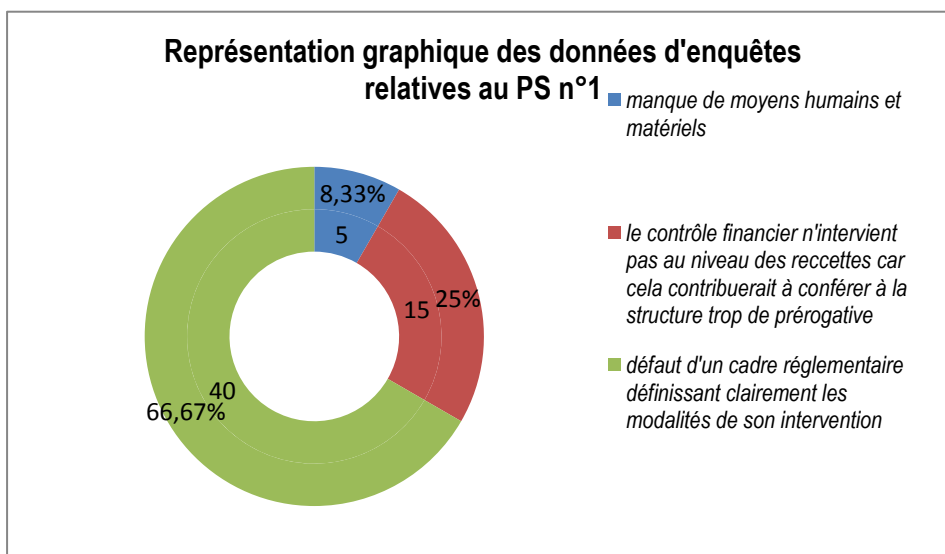
Pour le problème spécifique n°1, portant sur la non intervention du Contrôle Financier dans la réalisation des recettes, une question fondamentale a été posée dans le questionnaire pour conduire l'enquête à la vérification de hypothèse spécifique n°1 préalablement formulée. Les résultats découlant de cette question sont consignés dans le tableau n°3 de l'annexe n°2.

L'analyse des résultats du tableau précédent révèle que :

- 8,33 % des enquêtés estiment que la non intervention du contrôle financier dans la mobilisation des recettes due à un manque de moyens humains et matériels ;
- 25 % pensent que cela résulte du souci de ne pas conférer à la structure trop de prérogative ;
- et 66,6 7% imputent le problème au défaut d'un cadre réglementaire définissant clairement les modalités de son intervention.

Le graphique suivant illustre la représentation des résultats

#### **Graphique n°1**



**Source** : Réalisé à partir des résultats d'enquête

## 2. Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n° 2

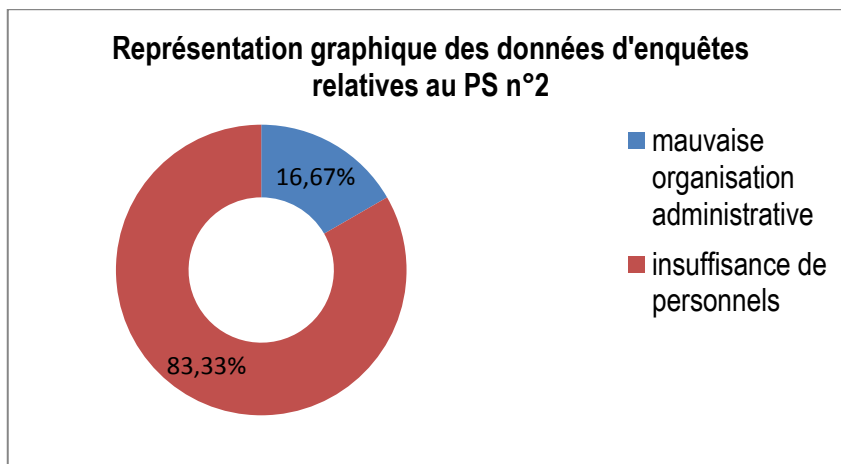
Par rapport à la vérification de l'hypothèse spécifique n°2, une question a été posée aux enquêtés. Les réponses à cette question sont rapportées dans le tableau de l'annexe n°3

La lecture de ce tableau ci-dessus, fait remarquer que :

- 16,67% des enquêtés estiment que l'absence du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics est justifié par la mauvaise organisation administrative ;
- 83,33% imputent le problème à l'insuffisance de personnels.

La représentation graphique suivante en illustre

### Graphique n°2



Source : Réalisé à partir des résultats d'enquête

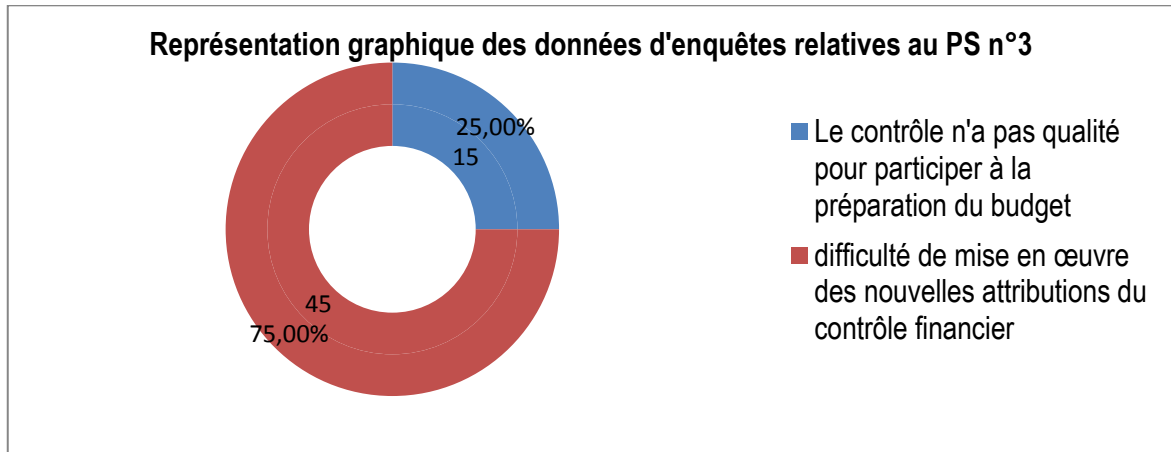
## 3. Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n° 3

Les données issues des informations recueillies auprès des enquêtés après traitement ont permis de réaliser le tableau suivant de l'annexe n°4.

De ce tableau n°5, nous remarquons que :

- 25 % des enquêtés estiment que la faible participation du Contrôle Financier dans le processus de préparation du budget est due au fait que le contrôle financier n'a pas qualifié ;
- pour 75 %, cela dû à la difficulté de mise en œuvre des nouvelles attributions du Contrôle Financier.

Le graphique n°3 suivant en illustre la représentation des données :

**Graphique n°3**

Source : Réalisé à partir des résultats d'enquête

**II. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic****A. Vérification des hypothèses**

Il est procédé successivement dans cette partie à la vérification des hypothèses formulées en tenant compte du seuil de décisions fixé et à la réalisation de la synthèse du diagnostic relatif à chaque problème en résolution.

1. Degré de vérification de l'hypothèse liée à la non intervention du Contrôle Financier dans la mobilisation des recettes

Il est rappelé que pour l'identification des causes réelles de ce problème, il a été retenu que toute cause ayant obtenu un poids supérieur ou égal à 33,33 % est considéré comme sa cause réelle. De l'analyse des données du tableau n°3 (annexe n°2) et du graphique n°1, ci-dessus, il apparaît que seule la cause relative au défaut d'un cadre réglementaire définissant les modalités de son intervention a pu obtenir un poids de 66,67 % qui est supérieur à 33,33 %. Il s'ensuit alors que le défaut d'un cadre réglementaire définissant les modalités de son intervention est la cause réelle de ce problème. En conclusion, l'hypothèse n°1 est confirmée.

2. Degré de vérification de l'hypothèse liée à l'absence du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics

A partir du seuil de décision fixé précédemment, il est prévu qu'il sera retenu comme cause réelle, toute cause ayant un poids supérieur ou égal à 50 %. La lecture des résultats consignés dans le tableau n°4 (annexe n°3) et du graphique n°2 montre qu'une seule cause remplit cette condition car 83,33 % des enquêtés indexent l'insuffisance de personnels comme cause de l'absence du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics. Elle est donc retenue comme cause réelle de ce problème. Par conséquent, l'hypothèse n°2 est confirmée.

3. Degré de vérification de l'hypothèse liée à la faible participation du contrôle financier dans le processus de préparation du budget

Il est rappelé que pour identifier les causes qui sont à la base de ce problème spécifique, il a été fixé comme seuil de décision, tout item qui aura un poids de 50 %. Tel que le montrent le tableau n°5 (annexe n°4) et le graphique n°3, 75 % des enquêtés trouvent que la faible participation du Contrôle Financier dans le processus de préparation du budget est justifiée par la difficulté de mise en œuvre des nouvelles attributions du Contrôle Financier. Cette cause étant la seule à avoir un poids d'au moins 50 %, est retenue comme cause réelle du problème. La connaissance de la cause réelle du problème nous amène à déduire que l'hypothèse n°3 est confirmée.

**B. Etablissement du diagnostic**

Le test des hypothèses précédemment effectué a permis de formuler les éléments de diagnostic suivant :

1. Élément du diagnostic n°1

La confirmation de l'hypothèse n°1 permet de retenir définitivement que la non intervention du Contrôle Financier dans la réalisation des recettes résulte du défaut d'un cadre réglementaire définissant les modalités de son intervention.

## 2. Elément du diagnostic n°2

A partir de la confirmation de l'hypothèse n°2, il est retenu comme élément de diagnostic que l'absence du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics s'explique par l'insuffisance de personnels.

## 3. Elément du diagnostic n°3

La confirmation de l'Hypothèse n°3 permet de retenir comme élément de diagnostic que la faible participation du Contrôle Financier dans le processus de préparation du budget est due à la difficulté de mise en œuvre des nouvelles attributions du Contrôle Financier.

### **Paragraphe 2 : Les approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre**

#### **I. Les approches de solutions**

Apporter des solutions à un problème, c'est proposer des conditions d'éradication des causes se trouvant à la base de ce problème tout en tenant compte des objectifs préalablement fixés. Il est proposé dans cette partie des conditions pour l'éradication des causes se trouvant à la base de chaque problème spécifique et les conditions de leur mise en œuvre.

#### **A. Approches de solutions relatives au problème spécifique n°1**

La confirmation de l'hypothèse n°1 permet de retenir que la non intervention du Contrôle Financier dans la mobilisation des recettes résulte du défaut d'un cadre réglementaire définissant les modalités de son intervention. L'objectif visé ici est de suggérer des conditions pour l'étendue du Contrôle Financier aux recettes.

Pour une totale participation du Contrôle Financier dans l'exécution du budget, il faut instaurer un cadre réglementaire définissant les modalités d'intervention du contrôle financier dans la réalisation des recettes. Cela permet au Contrôle Financier de :

- viser la proposition de recouvrement ;
- viser l'avis de recouvrement.

L'instauration de ce cadre réglementaire est indispensable pour définir les attributions du Contrôle Financier dans l'exercice de cette nouvelle mission. Il faut également doter le Contrôle Financier en moyens matériels et financier suffisant.

### **B. Approches de solutions relatives au problème spécifique n°2**

A partir de la confirmation de l'hypothèse n°2, il est retenu que l'absence du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics s'explique par l'insuffisance de personnels. L'objectif fixé est d'identifier les raisons du non intervention du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics.

Ainsi, pour une bonne exécution des dépenses au niveau des établissements publics et semi-publics, il faut l'intervention du contrôle financier au sein desdits établissements pour effectuer un contrôle à priori sur leurs dépenses. Pour cela, il faut également doter le contrôle financier d'un personnel suffisant pour assurer la bonne exécution des missions qui lui sont attribuées ; adopter un statut du corps des Contrôleurs Financiers. Ce statut va définir clairement le profil de l'agent pouvant être affecté à l'exercice du contrôle financier. La mise sur pied de ce statut doit s'accompagner d'un véritable plan de formation du personnel. Aussi, il urge de renforcer la capacité du personnel, à travers des formations périodiques à leur profit. Un accent particulier doit être mis sur les centres d'intérêt ci-après :

- approches, outils et techniques de budgétisation ;
- approches et instruments de suivi des réformes budgétaires ;
- mécanismes d'audit de gestion des programmes ;
- notions et outils d'identification et de prévention des risques financiers.

### **C. Approches de solutions relatives au problème spécifique n°3**

La confirmation de l'Hypothèse n°3 permet de retenir que la faible participation du Contrôle Financier dans le processus de préparation du budget est due à la difficulté de mise en œuvre des nouvelles attributions du Contrôle Financier.

Pour permettre un contrôle à priori plus efficace de l'exécution des dépenses publiques, il faut la mise en œuvre de façon totale et effective les nouvelles attributions du Contrôle Financier pour une forte participation de la structure dans le processus de préparation du budget des structures contrôlées. Cela va permettre :

- d'assurer une meilleure allocation des ressources budgétaires ;
- au contrôle financier de mieux s'imprégner du contenu de certaines lignes budgétaires afin d'éviter les difficultés d'appréciation qui surviennent à l'occasion de l'exécution du budget ;

- de mieux apprécier les risques financiers ;
- de contrôler avec plus d'efficacité l'utilisation des crédits à l'intérieur d'un programme.

## **II. Conditions de mise en œuvre des solutions, suggestions et l'établissement du tableau de synthèse de l'étude.**

Pour que les responsables des organismes publics profitent au maximum de l'action du contrôle financier dans le contexte de la programmation budgétaire, des préalables sont nécessaires à la mise en œuvre des solutions proposées. Il s'agit des suggestions formulées à l'endroit de l'Etat et des responsables du Contrôle Financier.

### **A. Suggestion à l'endroit de l'Etat**

Il est formulé les suggestions ci-après :

- prendre toutes les dispositions utiles en vue de faciliter une adoption du statut du corps des Contrôleurs Financiers.
- accorder au personnel du Contrôle Financier un régime indemnitaire motivant ;
- mettre à la disposition du Contrôle Financier, les moyens matériels et humains nécessaires pour l'accomplissement de sa mission ;
- étendre le contrôle financier vers un contrôle budgétaire de la dépense ;
- proposer à l'autorité de tutelle, un véritable plan de renforcement des capacités en tenant compte des objectifs poursuivis ;
- s'inscrire activement dans la dynamique de la réforme, en faisant un état des lieux du contrôle a priori à partir duquel, dans le cadre d'une véritable ouverture d'esprit, des pistes de réflexions en vue de son amélioration, seront soumises à l'appréciation de l'autorité de tutelle et aux responsables chargés de la mise en œuvre de la réforme budgétaire ;
- procéder à une reconfiguration du SIGFIP pour l'adapter à la programmation budgétaire pour ne pas dire GBAR ;
- pourvoir le contrôle financier en équipement informatique et bureautique suffisants de même que des logiciels appropriés ;
- informatiser le système de contrôle des actes de carrières ;
- accompagner l'élargissement du répertoire des prix de référence aux bâtiments et travaux publics.

### **B. Suggestions à l'endroit des responsables du Contrôle Financier**

Il est important qu'une organisation soit faite au Contrôle Financier, de sorte que les DCF départementaux interviennent au niveau des collectivités locales de leur arrondissement financier pour effectuer le contrôle a priori sur les dépenses desdites collectivités, en lieu et place des Receveur Percepteur, qui, jusqu'à présent cumulent la fonction du comptable et celle du Contrôleur Financier au niveau des communes. Ainsi, cela a permettre d'améliorer à coût sûr la qualité des dépenses communales en République du Bénin.

**Tableau n°VI: Tableau de synthèse de l'étude**

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	causes supposées	Diagnostic	Solutions
Niveau général	Faible participation du Contrôle Financier à la gestion efficace des finances publiques	Contribuer à une forte participation du Contrôle Financier à la gestion des finances publiques			
NIVEAUX SPECIFIQUES	1 non intervention du Contrôle Financier dans la réalisation des recettes	Suggérer des conditions pour étendre le Contrôle Financier aux recettes	Défaut d'un cadre réglementaire définissant clairement les modalités de son intervention	la non intervention du Contrôle Financier dans la mobilisation des recettes résulte du défaut d'un cadre réglementaire définissant les modalités de son intervention.	instaurer un cadre réglementaire définissant les modalités d'intervention du Contrôle Financier dans la réalisation des recettes. Cela permettra au contrôle financier de : viser la proposition de recouvrement ; viser l'avis de recouvrement;
	2 absence du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics	Identifier les raisons du non intervention du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics	Insuffisance de ressources humaines	absence du Contrôle financier au niveau des établissements publics et semi-publics s'explique par l'insuffisance de personnels	l'intervention du Contrôle Financier au sein des établissements publics et semi-publics pour effectuer un contrôle à priori sur les dépenses desdits établissements. Pour cela, il faudra doter le contrôle financier d'un personnel suffisant pour assurer la bonne exécution des missions qui lui sont attribuées ; adopter un statut du corps des contrôleurs financiers.
	3 Faible participation du Contrôle Financier dans le processus de préparation du budget	Proposer des actions d'une forte participation du Contrôle Financier dans le processus de préparation du budget	Difficulté de mise en œuvre des nouvelles attributions du Contrôle Financier	la faible participation du Contrôle Financier dans le processus de préparation du budget est due à la difficulté de mise en œuvre des nouvelles attributions du Contrôle Financier.	mettre en œuvre de façon totale et effective les nouvelles attributions du contrôle financier pour une forte participation de la structure dans le processus de préparation du budget des structures contrôlées. Cela permettra : <ul style="list-style-type: none"> <li>• d'assurer une meilleure allocation des ressources budgétaires ;</li> <li>• au contrôle financier de mieux s'imprégner du contenu de certaines lignes budgétaires afin d'éviter les difficultés d'appréciation qui surviennent à l'occasion de l'exécution du budget</li> </ul>

Source : réalisé par nous-mêmes

**CONCLUSION**

## CONCLUSION

Toute action est susceptible d'être contrôlée dans la mesure où elle est réalisée par un acteur subordonné et qu'il existe une autorité qui est responsable de la détermination des finalités recherchées. Tout système de contrôle des finances publiques peut être présumé devoir répondre à un objectif majeur : éviter les irrégularités. Le contrôle financier n'échappe pas à cet objectif. Il s'agit, en fait, pour lui de s'assurer si les procédures et les règles budgétaires sont respectées. Mais, l'exercice du contrôle financier a longtemps relégué au second plan la recherche de l'efficacité. Compte tenu des exigences des finances publiques modernes, la recherche de l'efficacité est un objectif majeur assigné au contrôle financier. En effet, le contrôle financier doit davantage développer son rôle de conseiller et d'approfondir sa fonction de contrôle qui doit aller au-delà de la régularité. Il revient aux acteurs et aux autorités compétentes d'innover sur le moyen de les combiner aux nouvelles attributions de la structure avec science et efficacité ; il va sans dire qu'il s'agit d'un effort complémentaire qui devra fédérer les énergies de tous les acteurs de la chaîne budgétaire. C'est dans ce cadre que la présente étude vient de faire ressortir une nouvelle fois, l'importance pour le contrôle financier de se mettre au pas des exigences de performances budgétaires afin de jouer son rôle dans l'assainissement des finances publiques. Ainsi, des approches de solutions ont été proposées aux problèmes soulevés par l'étude. Il s'agit de mettre en application les différentes approches de solutions et les suggestions formulées. Ces approches de solutions sont entre autre : l'instauration d'un cadre réglementaire définissant les modalités d'intervention du Contrôle Financier dans la réalisation des recettes. Cela permet au Contrôle Financier de viser la proposition de recouvrement et de viser l'avis de recouvrement; il faut également doter le Contrôle Financier en moyens matériels et financier suffisant et étendre son intervention au sein des établissements publics et semi-publics pour effectuer un contrôle à priori sur les dépenses desdits établissements ; il est aussi nécessaire de doter le Contrôle Financier d'un personnel suffisant pour assurer la bonne exécution des missions qui lui sont attribuées. Il urge d'adopter un statut particulier du corps des Contrôleurs Financiers, ce statut va définir clairement le profil des agents pouvant être affecté à l'exercice du Contrôle Financier. La mise sur pied de ce statut doit s'accompagner d'un véritable plan de formation du personnel afin de renforcer de façon continue la capacité du personnel, à travers des formations périodiques.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

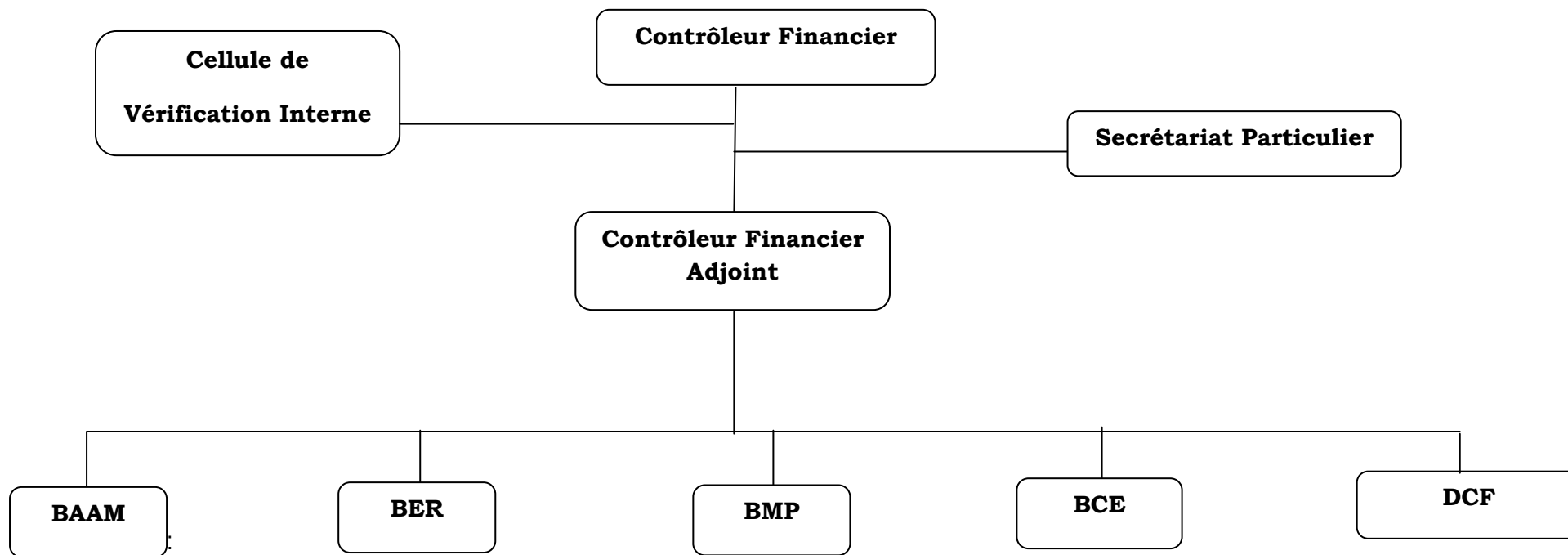
- AKAKPO Maxime « Démocratie financière en Afrique occidentale Francophone », 2015 ;
- Code d'éthique et de conduite du Contrôle Financier ;
- Raymond MUZZELEC « Finances Publiques » 13<sup>ème</sup> édition, 2000 ;
- Directive n°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA ;
- Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant Loi de finances au sein de l'UEMOA ;
- Directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique (RGCP) au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) ;
- Décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat ;
- Décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat en France ;
- Décret n° 2016-624 du 12 octobre 2016 portant attribution, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier ;
- Décret n°2016-421 du 20 juillet 2016 portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances ;
- DJIGLA K. L. Franck ; UAC ; ENAM ; cycle 2 (2007) "Contribution à l'amélioration du Contrôle Financier dans le cadre de la réforme budgétaire Béninoise" ;
- GUINIKOUKOU F. « Lexique budgétaire », 2001 ;
- Henri Guillaume, Guillaume Dureau, Franck Silvent, « Gestion publique. L'État et la performance » Paris, Presses de Sciences Po Dalloz, 2002 ;
- J.F.FARE « Finances publiques », 2001 ;
- Le guide d'exécution des dépenses publiques ;
- Le passeport du contrôle financier ;
- LEVY « Aspects généraux du contrôle ; traité de Sciences Administrative », 2000 ;
- Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances ;

- 
- Loïc Philip « Finances Publiques » 5 è édition, 1995, CUJAS ;
  - Lorel NOBIME ; UAC ; ENAM ; Cycle2 (2013) “Contribution à la mise en œuvre des nouvelles attributions du Contrôle Financier”;
  - Manuel de procédures du contrôle financier ;
  - MEHOUNOU M. Bruno ; UAC ; ENAM ; cycle 2 (2007) “Contribution du Contrôle Financier dans la gestion des finances publiques en RB” ;
  - M. BACHELLERIE « Evolution des nouveaux Contrôles Financiers », 2005 ;

**ANNEXES**

ANNEXE N°1

ORGANIGRAMME DU CONTROLE FINANCIER



- BAAM** : Bureau des Affaires Administratives et du Matériel
- BER** : Bureau des Etudes et de la Réglementation
- BMP** : Bureau des Marchés Publics
- BCE** : Bureau de la Comptabilité des Engagements
- CVI** : Cellule de Vérification Interne
- DCF** : Délégations du Contrôle Financier

**ANNEXE n°2****Tableau n°III : Présentation des données d'enquête relatives à la non intervention du contrôle financier dans la mobilisation des recettes**

N°	Eléments	Effectifs	Fréquence (%)
1	manque de moyens humains et matériels	5	8,33%
2	le contrôle financier n'intervient pas au niveau des recettes car cela contribuerait à conférer à la structure trop de prérogatives	15	25%
3	défaut d'un cadre réglementaire définissant clairement les modalités de son intervention	40	66,67%
Total		60	100%

Source : Résultats de nos enquêtes

**ANNEXE n°3****Tableau n°IV : Représentation des données relatives à l'absence du contrôle financier au niveau des établissements publics et semi-publics**

N°	Eléments	Effectifs	Fréquence (%)
1	mauvaise organisation administrative	10	16,67%
2	insuffisance de personnel	50	83,33%
Total		60	100%

Source : résultats de nos enquêtes

**ANNEXE n°4****Tableau n°V: Représentation des données relatives à la faible participation du contrôle financier dans le processus de préparation du budget**

N°	Eléments	Effectifs	Fréquence(%)
1	Le contrôle n'a pas qualité pour participer à la préparation du budget	15	25,00%
2	difficulté au niveau de la mise en œuvre des nouvelles attributions du contrôle financier	45	75,00%
TOTAL		60	100%

Source : résultats de nos enquêtes

---

---

**ANNEXE N°5****QUESTIONNAIRE**

Dans la cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en Administration des Finances et du Trésor (AFT) au Cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur le thème : «Analyse de l'efficacité du rôle du Contrôleur Financier) », nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions ci-dessous en mettant un " X " devant la cause qui vous semble appropriée :

**I. Identification de l'enquêté**

Nom et prénoms (facultatifs).....

Structure.....

Fonction.....

**II. Qu'est-ce qui justifie le non intervention du contrôle financier dans la réalisation des recettes?**

- manque de moyens humains et matériels suffisant ;
- le contrôle financier n'intervient pas au niveau des dépenses parce que cela contribuerait à conférer à la structure trop de prérogative ;
- défaut d'un cadre réglementaire définissant clairement les modalités de son intervention.

**III. Qu'est-ce qui peut être à la base de l'absence du contrôle financier au niveau des établissements publics et semi-publics ?**

- la mauvaise organisation administrative ;
- insuffisance de personnels du contrôle financier.

**IV. Qu'est-ce qui peut expliquer la faible participation du contrôle financier dans le processus de préparation du budget?**

- le contrôle financier n'a pas qualité pour participer à la préparation du budget ;
- la difficulté de mise en œuvre des nouvelles attributions du contrôle financier.

**V. Quelles mesures doit-on prendre pour l'amélioration du contrôle a priori de l'exécution des dépenses publiques ?**

Merci de votre collaboration !

## TABLE DES MATIERES

CERTIFICATION .....	i
IDENTIFICATION DU JURY .....	ii
AVERTISSEMENT .....	iii
DEDICACE .....	v
REMERCIEMENTS.....	vi
LISTE DES SIGLES ET DES ABREVIATIONS .....	vii
LISTES DES TABLEAUX .....	viii
LISTES DES GRAPHIQUES.....	ix
GLOSSAIRE .....	x
RESUME .....	xi
SOMMAIRE.....	xii
INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE 1 : Cadre contextuel de l'étude, observations de stage et choix de la problématique de l'enracinement de la fonction du Contrôleur Financier à l'ère de la nouvelle Loi organique relative aux Lois des Finances (LOLF).....	3
SECTION 1 .....	4
Paragraphe 1 : Cadre contextuel et physique de l'étude.....	4
I. Présentation du Ministère de l'Economie et des Finances .....	4
<b>A. Mission et les attributions du MEF</b> .....	4
❖ en matière de mobilisation de ressources .....	5
<b>B. L'organisation et le fonctionnement du MEF</b> .....	7
II. Présentation du Contrôle Financier .....	7
<b>A. Les attributions du Contrôle Financier</b> .....	7
<b>B. Organisation du Contrôle Financier</b> .....	9
1. Les services centraux .....	9
a. Le Bureau des Affaires Administratives et du Matériel(BAAM) .....	9
b. Le Bureau des Etudes et de la Réglementation (BER) .....	10
c. Le Bureau des Marchés Publics (BMP).....	10
d. Le Bureau de la Comptabilité des Engagements (BCE).....	10
e. La Cellule de Vérification Interne (CVI) .....	11
f. Le Secrétariat Particulier (SP) du Contrôleur Financier.....	11
g. L'autorité du contrôle financier .....	12
2. Les services déconcentrés .....	12
Paragraphe 2 : Les observations de stage au contrôle financier.....	13

I.	Les activités du contrôle financier .....	13
<b>A.</b>	<b>La procédure d'exécution des dépenses publiques (PEDP) .....</b>	<b>13</b>
1.	La procédure normale .....	14
a.	L'engagement .....	14
b.	La liquidation.....	15
c.	L'ordonnancement.....	15
d.	Le paiement.....	15
2.	La procédure exceptionnelle.....	16
a.	La procédure engagement-ordonnancement.....	16
b.	La procédure délégation- engagement .....	16
c.	La procédure délégation- ordonnancement.....	17
d.	La régularisation des Ordres de Paiements (OP).....	17
<b>B.</b>	<b>Les défis du contrôle financier dans le contexte de la nouvelle Loi Organique relative aux Lois des Finances (LOLF) .....</b>	<b>17</b>
II.	Etat des lieux sur les activités du contrôle financier.....	19
<b>A.</b>	<b>Les observations de stage sur les activités du contrôle financier .....</b>	<b>19</b>
1.	Fonction de contrôle .....	19
a.	Contrôle des engagements.....	19
b.	Contrôle des actes de personnel.....	21
c.	Contrôle des liquidations .....	22
d.	Contrôle des ordonnancements .....	22
2.	Constats sur les différentes ressources du Contrôle Financier .....	23
a.	Les ressources humaines du Contrôle Financier .....	23
b.	Les moyens techniques et juridiques.....	24
c.	Les moyens matériels et financiers .....	25
	SECTION 2 : Ciblage et spécification de la problématique à résoudre.....	25
	Paragraphe 1 : Ciblage de la problématique .....	25
I.	Choix de problème de l'étude .....	26
<b>A.</b>	<b>Inventaire des forces .....</b>	<b>26</b>
<b>B.</b>	<b>Inventaire des faiblesses .....</b>	<b>26</b>
	Tableau n°1 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt .....	27
II.	Choix du problème à résoudre .....	28
III.	Justification du sujet .....	28
	Paragraphe 2 : Spécification de la problématique et visions globales de sa résolution .....	30
I.	Spécification de la problématique.....	30

II. Vision globale de résolution de la problématique choisie .....	30
<b>A. Approche générique liée au problème spécifique n°1</b> .....	30
<b>B. Approche générique de résolution liée au problème spécifique n°2</b> .....	31
CHAPITRE 2 : Cadre méthodologique de l'étude et solutions au problème l'enracinement de la fonction du Contrôleur Financier à l'ère de la nouvelle LOLF .....	32
SECTION 1 : Cadre méthodologique de l'étude .....	33
Paragraphe 1 : Les objectifs de l'étude, les hypothèses et la revue de littérature .....	33
I. Les objectifs de l'étude, les causes et hypothèses .....	33
<b>A. Les objectifs de l'étude</b> .....	33
1. L'objectif général de recherche .....	34
2. Les objectifs spécifiques de recherche .....	34
<b>B. Les causes et hypothèses de l'étude</b> .....	34
1. Identification des causes et formulation de l'hypothèse liée au PS 1 .....	34
2. Identification des causes et formulation de l'hypothèse liée au PS 2.....	35
3. Identification des causes et formulation de l'hypothèse liée au PS 3.....	35
<b>C. Tableau de bord de l'étude</b> .....	36
Tableau n°II : Tableau de bord de l'étude (TBE) .....	37
II. La revue de littérature .....	38
<b>A. La revue de littérature par rapport au problème général</b> .....	38
<b>B. La revue de littérature par rapport aux problèmes spécifiques</b> .....	39
1. Revue de littérature liée au problème spécifique n°1 .....	39
2. Revue de littérature liée au problème spécifique n°2 .....	41
3. Revue de littérature liée au problème spécifique n°3 .....	42
Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de recherche : approches théoriques et empiriques .....	44
I. Approches théoriques .....	44
<b>A. Présentation des théories retenues</b> .....	44
1. Le choix théorique lié au non intervention du contrôle financier dans la mobilisation des recettes.....	44
a. Norme ou repère d'amélioration .....	44
b. Seuil de décision lié à l'analyse des données relatives au PS n°1 .....	44
2. Le choix théorique lié l'absence du contrôle financier au niveau des établissements publics et semi-publics .....	45
a. Norme ou repère d'amélioration .....	45
b. Seuil de décision lié à l'analyse des données relatives au PS n°2.....	45
3. Le choix de la théorie lié à la faible participation du contrôle financier dans le processus de préparation du budget.....	45
a. La norme ou repère d'amélioration.....	45

<b>B. Outils d'analyse des données collectées</b> .....	46
a. Objectifs de l'enquête, identification de la population mètre et échantillon .....	46
b. La nature de l'enquête et spécification des données à mobiliser .....	47
SECTION 2 : L'enquête de vérification des hypothèses et les conditions de mise en œuvre des solutions...	47
Paragraphe 1 : La collecte des données et à la vérification des hypothèses.....	47
I. La collecte des données.....	47
<b>A. Préparation et réalisation de la collecte des données</b> .....	47
1. Préparation .....	47
2. Réalisation.....	48
<b>B. Présentation et analyse des données collectées</b> .....	48
1. Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n° 1 .....	48
Graphique n°1 .....	48
2. Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n° 2 .....	49
Graphique n°2 .....	49
3. Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n° 3.....	49
Graphique n°3 .....	50
II. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic .....	50
<b>A. Vérification des hypothèses</b> .....	50
1. Degré de vérification de l'hypothèse liée à la non intervention du Contrôle Financier dans la mobilisation des recettes.....	50
2. Degré de vérification de l'hypothèse liée à l'absence du Contrôle Financier au niveau des établissements publics et semi-publics .....	51
3. Degré de vérification de l'hypothèse liée à la faible participation du contrôle financier dans le processus de préparation du budget .....	51
<b>B. Etablissement du diagnostic</b> .....	51
1. Élément du diagnostic n°1.....	51
2. Élément du diagnostic n°2.....	52
3. Élément du diagnostic n°3.....	52
Paragraphe 2 : Les approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre .....	52
I. Les approches de solutions .....	52
<b>A. Approches de solutions relatives au problème spécifique n°1</b> .....	52
<b>B. Approches de solutions relatives au problème spécifique n°2</b> .....	53
<b>C. Approches de solutions relatives au problème spécifique n°3</b> .....	53
II. Conditions de mise en œuvre des solutions, suggestions et l'établissement du tableau de synthèse de l'étude. ....	54
<b>A. Suggestion à l'endroit de l'Etat</b> .....	54

---

Tableau n°VI: Tableau de synthèse de l'étude .....	56
CONCLUSION.....	57
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	59
ANNEXES.....	61
ANNEXE n°2.....	63
Tableau n°III : Présentation des données d'enquête relatives à la non intervention du contrôle financier dans la mobilisation des recettes.....	63
Tableau n°IV : Représentation des données relatives à l'absence du contrôle financier au niveau des établissements publics et semi-publics.....	63
Tableau n°V: Représentation des données relatives à la faible participation du contrôle financier dans le processus de préparation du budget .....	63
TABLE DES MATIERES.....	65