



REPUBLIQUE DU BENIN

.....

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT

SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

.....

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

.....

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

.....

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

OPTION : ADMINISTRATION DES
FINANCES

FILIERE : ADMINISTRATION
DES FINANCES ET TRESOR

Promotion : 2011-2013

**CONTRIBUTION A L'EFFICACITE DU
CONTRÔLE FINANCIER DANS LE CONTEXTE
DE LA GESTION BUDGETAIRE AXEE SUR
LES RESULTATS (GBAR) AU BENIN**

Réalisé et soutenu par :

FIACRE YÉNALON-AN DANON

Sous la supervision de :

Maître de stage :

Mme Evelyne DONOU
Déléguée du Contrôleur Financier
auprès du Ministère en charge de
la Famille

Directeur de mémoire :

Dr YETONGNON J. Georges Eric
Enseignant à l'ENAM

Décembre 2013

IDENTIFICATION DES JURY

PRESIDENT : Dr HONLONKOU Albert

VICE-PRESIDENT : M. Camille MIGAN

MEMBRE : Dr TOBOSSI M. Gilles

AVERTISSEMENT

L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM) N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES COMME PROPRES A LEUR AUTEUR.

DEDICACE

Nous dédions ce travail scientifique à nos parents : Monsieur Edouard K. DANON et Madame Cécile A. B. HOTOHOU ; à Madame Pierrette Claver Mahugnon MIKPONHOUE puis à notre enfant Fiapirèce Précieux Gbêtongninougbo DANON.

Fiacre Y-An DANON

REMERCIEMENTS

Tous nos sincères et cordiaux remerciements :

- au Docteur YETONGNON J. Eric Georges, notre maître de mémoire, qui a consenti des sacrifices énormes à la réalisation de ce travail scientifique ;
- à madame Evelyne DONOU, notre tuteur de stage, qui nous a accompagné par ses conseils et la documentation qu'elle a mise à notre disposition pour la rédaction de ce mémoire ;
- à monsieur Boris A. ADAHOUHOUNSOUNOU, Chef matériel du Contrôle Financier, pour les multiples sollicitudes ;
- à tout le personnel du Contrôle Financier, de la DGB et de la DGTCP pour la franche collaboration lors de notre stage pratique ;
- à monsieur Néphrix Romaric B. DANON, Inspecteur de la douane, pour tout le soutien matériel, financier et moral ;
- à monsieur Hyacinthe H. DANON, Gendarme de 1^{ère} classe, pour la sollicitude au cours de la formation;
- à toute la famille DANON pour toutes les valeurs authentiques qu'elle regorge et dont nous nous inspire au quotidien ;
- à tous les condisciples de la promotion 2011-2013, AFT_{II}-ENAM, pour la solidarité et la convivialité qui ont caractérisé notre promotion ;
- aux autorités de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), personnel enseignant et non enseignant pour les multiples peines et déboires qu'ils ont consentis pour la réussite de notre formation professionnelle ;
- à tous ceux qui par leurs conseils, la documentation, ont contribué grandement et efficacement à la rédaction de ce mémoire.

Fiacre Y-An DANON

RÉSUMÉ

En vue de dynamiser le tissu étatique, l'Etat béninois s'est engagé dans plusieurs réformes budgétaires aux nombres desquels figure la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR) adoptée par décret n°2005-789 du 29 décembre 2005 portant Car-GBAR. Cette réforme est un mode de gestion par programme qui consiste à privilégier l'efficacité dans la politique budgétaire. Ainsi, la politique budgétaire est orientée vers la performance de l'action publique. Dans ce contexte, nous avons choisi mener notre réflexion sur l'efficacité du Contrôle Financier, qui exerce un contrôle a priori des dépenses publiques au Bénin.

En effet, nous avons identifié, d'abord, les facteurs d'inefficacité du Contrôle Financier, à travers l'état des lieux. Ensuite, nous avons déterminé les causes réelles se trouvant à la base de ces problèmes spécifiques, à partir d'un questionnaire (appuyé d'un guide d'entretien) administré à quatre-vingt (80) agents des catégories A et B du Contrôle Financier. Les résultats auxquels nous sommes parvenus se présentent comme suit :

- ☞ le manque de moyens matériels, techniques et financiers explique la faible utilisation des technologies informatiques par les agents du CF ;
- ☞ l'insuffisance des ressources allouées au comité d'actualisation du répertoire des prix de référence justifie le non-respect de la périodicité semestrielle d'actualisation dudit répertoire ;
- ☞ l'insuffisance des moyens matériels et législatifs du contrôle a posteriori appuyé par l'inefficacité des contrôles internes sectoriels justifie l'inadéquation du contrôle a priori actuel avec la GBAR.

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

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, ETAT DES LIEUX ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE.....	3
SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET ETAT DES LIEUX AU CONTROLE FINANCIER.....	5
SECTION 2 : CIBLAGE ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE ET VISIONS GLOBALES DE SA RESOLUTION.....	29
CHAPITRE 2 : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE, ANALYSE DES RESULTATS, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE.....	38
SECTION 1 : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE.....	39
SECTION 2 : ANALYSES DES RESULTATS D'ENQUETES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE.....	54
CONCLUSION.....	70
BIBLIOGRAPHIE.....	72
ANNEXES.....	75
TABLE DES MATIERES.....	86

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AOF	: Attributions, Organisation et Fonctionnement
BAAM	: Bureau des Affaires Administratives et du Matériel
BCE	: Bureau de la Comptabilité des Engagements
BER	: Bureau d'Etude et de la Règlementation
BMP	: Bureau des Marchés Publics
CAA	: Caisse Autonome d'Amortissement
CF	: Contrôleur Financier
CFA	: Contrôleur Financier Adjoint
CM/UEMOA	: Commission de l'UEMOA
DGB	: Direction Générale du Budget
DGTCP	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DRGCP	: Directive portant Règlement Général de la Comptabilité Publique
FADeC	: Fonds d'Appui au Développement des Communes
GAR	: Gestion Axée sur les Résultats
GBAR	: Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats
LOLF	: Loi Organique relatif aux Lois de Finances
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
OP	: Ordre de Paiement
PERAC	: Public Expenditure Reform Adjustment Credit
SIGFiP	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
UGR	: Unité de Gestion de la Réforme des finances publiques
UEMOA	: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

GLOSSAIRE

Avis : Observation technique formulée par le Contrôle Financier après étude de dossier à incidence financière et soumise à l'approbation ou au contreseing du Ministre de l'Economie et des Finances.

Budget-programme : Budget qui est centré sur les objectifs que l'on cherche à atteindre (« extrants » ou « out-comes ») plutôt que sur des rubriques classiques de dépenses pour des activités ou des moyens (« entrées » ou « inputs »).

Caducité : Etat d'un acte juridique valable mais privé d'effet en raison de la survenance d'un fait postérieurement à sa création.

Légalité budgétaire : Principe en vertu duquel le budget est exécuté conformément aux textes en vigueur.

Loi de finances : 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.

Régularité budgétaire : Principe en vertu duquel le budget est exécuté conformément aux prévisions et autorisations du pouvoir législatif.

Soutenabilité : Désigne, dans le cadre des finances publiques, la capacité d'un Etat à conduire des actions sans mettre en danger sa capacité à honorer ses engagements financiers dans le futur, c'est-à-dire à rester solvable.

Visa : Formule attestant qu'un acte de procédure a été vu et vérifié.

Tri à plats : Opération consistant à déterminer comment les observations se répartissent sur les différentes modalités que peut prendre une variable à modalités discrètes. Le résultat de cette opération est donc un « tableau de fréquences ».

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1: Degré d'utilisation des technologies informatiques par les agents du CF.....	55
Graphique 2: Fréquence relative des causes se trouvant à la base de la faible utilisation des technologies informatiques par les agents du CF	56
Graphique 3: Importance relative des causes fondant la lenteur du traitement des dossiers au CF ; question n°1.4 du questionnaire.....	57
Graphique 4: Degré de satisfaction par rapport au répertoire des prix de référence.....	58
Graphique 5: Avis sur les causes justifiant le non-respect de la périodicité semestrielle d'actualisation du répertoire et son non-élargissement aux bâtiments et travaux publics.....	58
Graphique 6: Recherche d'une période d'actualisation appropriée.....	59
Graphique 7: Appréciation de la conformité du contrôle a priori actuel aux exigences de la GBAR.....	60
Graphique 8 : Causes réelles se trouvant à la base de l'inadéquation du contrôle a priori actuel avec les exigences de la GBAR.....	61
Graphique 9: Identification des causes des multiples rejets ou visas différés des dossiers traités par le Contrôle Financier	62

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Répartition par catégorie du personnel	21
Tableau 2 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt	28
Tableau 3 : Synthèse des approches de résolution des problèmes spécifiques.....	35
Tableau 4: Tableau de bord de l'étude.....	44
Tableau 5: Synthèse de l'étude.....	68
Tableau 6: Degré d'appréciation de l'utilisation des technologies par les agents du CF, question 1.1 du questionnaire et du guide d'entretien	82
Tableau 7: Fréquence relative des causes se trouvant à la base de la faible utilisation des technologies informatiques par les agents du CF	82
Tableau 8: Importance relative des causes justifiant la lenteur de traitement des dossiers au CF	82
Tableau 9: Degré de satisfaction du répertoire des prix de référence, question n°2.1 du questionnaire et du guide d'entretien	82
Tableau 10: Répartition, en pourcentage, des causes se trouvant à la base du non-respect de la périodicité semestrielle du répertoire des prix et son non élargissement au BTP ; question n°2.2	83
Tableau 11: Période d'actualisation du répertoire des prix de référence appropriée, question n°2.3.....	83
Tableau 12: Conformité du contrôle a priori actuel aux exigences de la GBAR ; question n° 3.1 du questionnaire et du guide d'entretien.....	83
Tableau 13: Répartition des causes se trouvant à la base de l'inadéquation du contrôle a priori actuel avec les exigences de la GBAR ; question n°3.3 du questionnaire et du guide d'entretien.....	84

Tableau 14: Identification des raisons qui motivent les rejets ou les visas différés des dossiers traités.....84



INTRODUCTION

INTRODUCTION

La nouvelle conception des Finances publiques attribue à celles-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 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. Le cadre juridique dans lequel s'insère la notion du Budget est donc bien précis. Il s'avère alors nécessaire de s'assurer que les opérations autorisées par la loi de Finances se déroulent conformément au schéma élaboré par le Gouvernement et approuvé par le Parlement grâce au contrôle de l'exécution des dépenses. Mais pour que ce contrôle soit efficace, il est indispensable qu'il ne soit pas platonique car les irrégularités qu'il a pu révéler doivent disparaître, TROTABAS L. et COTTERET J. M. (1972).

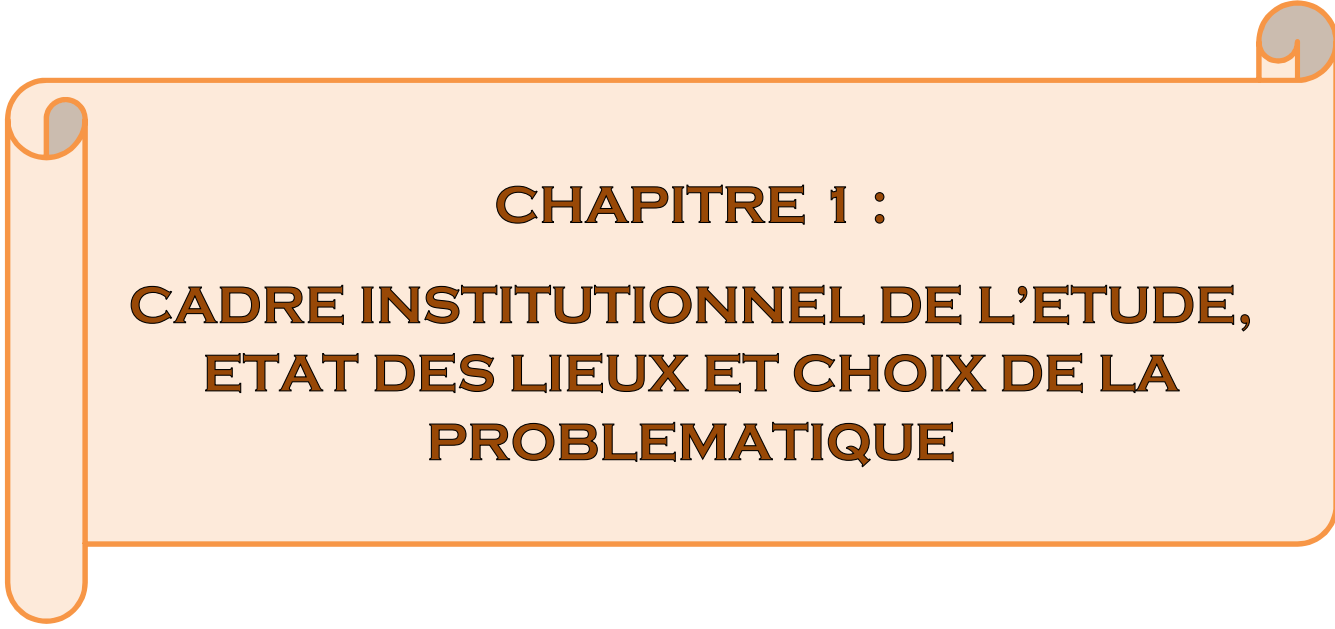
Dans le cadre de la mise en œuvre effective de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR), il est utile de s'interroger sur la finalité du contrôle financier. Doit-il porter sur la réparation, la restitution des fonds illégalement sortis de la caisse de l'Etat, ou alors sur la prévention de l'utilisation illégale des deniers publics ? En d'autres termes, le contrôle doit-il être a posteriori ou a priori ? Selon TROTABAS L. (1972), un contrôle qui tendrait à la réparation soulèverait d'énormes difficultés. En effet, l'insuffisance des moyens matériels et législatifs ne rendrait-elle pas vain tout espoir de réparation par les fautifs ? Il est alors nécessaire de multiplier les précautions qui permettent de limiter, à défaut de les éviter,

les décaissements irréguliers plutôt que de concevoir les plus belles procédures pour leurs récupérations. Dans cette logique, un contrôle préventif renforcé et bien organisé semble être celui qui sauvegarderait efficacement les deniers publics. Les contrôles administratifs, qui s'exercent sous l'autorité du Ministre en charge des Finances, rentrent dans ce cadre préventif où le Contrôle Financier joue un rôle de premier plan. Ce rôle, en mode GBAR, consiste surtout en une prévention du risque budgétaire et en une vérification de la soutenabilité budgétaire.

Quelles sont alors, les raisons qui motivent la controverse de la mission actuelle du Contrôle Financier par ses détracteurs ? De nos jours, faut-il supprimer complètement le contrôle a priori de l'exécution des dépenses publiques exercé par la structure ? Sinon, quel contenu peut-on donner au Contrôle Financier en vue de son efficacité dans le cadre de la mise en œuvre effective de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR) au Bénin ?

C'est pour apporter des éléments de réponses à ces différentes préoccupations que nous avons choisi mener notre réflexion sur le thème intitulé : « **Contribution à l'efficacité du Contrôle Financier dans le contexte de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR) au Bénin** ».

Le développement s'articule autour de deux chapitres. Le premier présente le cadre institutionnel de l'étude, l'état des lieux et le choix de la problématique. Le second expose le cadre théorique de l'étude, l'analyse des résultats d'enquêtes, les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.



CHAPITRE 1 :
CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE,
ETAT DES LIEUX ET CHOIX DE LA
PROBLEMATIQUE

CHAPITRE 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, ETAT DES LIEUX ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE

Ce chapitre expose le cadre de l'étude et ses mécanismes de fonctionnement et l'état des lieux ainsi que le mobile du choix de la problématique de l'étude, puis dégage les problèmes spécifiques qui en découlent.

SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET ETAT DES LIEUX AU CONTROLE FINANCIER

Dans cette section, nous présentons au premier paragraphe, le cadre physique de l'étude (Contrôle Financier) et le cadre institutionnel (Ministère de l'Economie et des Finances). Au deuxième Paragraphe, nous faisons l'état des lieux des activités du Contrôle Financier.

Paragraphe 1 : Cadre institutionnel 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. A cet effet, il exerce un contrôle permanent sur les finances de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et semi-publics. D'une manière générale, il exerce un contrôle permanent sur les finances de tous organismes publics. Dans cette mission, le Ministre de l'Economie et des Finances est assisté du Contrôleur Financier qui exerce, quant à lui un contrôle a priori de l'exécution des dépenses publiques.

1. Présentation du Ministère de l'Economie et des Finances

Le Ministère de l'Economie et des Finances est présenté à travers ses attributions, son organisation et son fonctionnement tels que définis par le décret N° 2012-428 du 06 novembre 2012 portant AOF du MEF.

1.1. Attributions du MEF

Le Ministère de l'Economie et des Finances a pour mission de proposer et de mettre en œuvre la politique économique, financière et monétaire de l'Etat. A ce titre, il a de nombreuses attributions au nombre desquelles, il convient de noter les suivantes :

- élaborer les programmes de réformes économiques et coordonner leur exécution ;
- élaborer les projets de lois de finances ;
- assurer la préparation du Budget Général de l'Etat (BGE) ;
- assurer l'exécution et le contrôle des recettes et des dépenses de l'Etat ;
- assurer le suivi et le contrôle des finances des collectivités locales ;
- coordonner la mise en œuvre des réformes budgétaires et fiscales engagées dans le cadre des appuis budgétaires avec la communauté financière internationale.

1.2. Organisation et Fonctionnement du MEF

Le Ministère de l'Economie et des Finances comprend :

- un cabinet ;
- un Contrôle Financier ;
- un Secrétariat Général ;
- des Directions Centrales ;
- des Directions Générales et Techniques ;
- des organisations et établissements sous tutelle ;
- des structures directement rattachées au Ministre.

Ainsi, au nombre des structures directement rattachées au Ministre, on note le Contrôle Financier qui assiste le Ministre de l'Economie et des Finances dans sa mission de contrôle permanent sur les finances publiques, notamment en matière de l'exécution des dépenses publiques.

2. 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° 2011-270 du 02 avril 2011 portant AOF du Contrôle Financier.

2.1. Attributions du Contrôle Financier

En vertu de l'article 2 du décret n° 2011-270 du 02 avril 2011 ci-dessus cité, le Contrôle Financier (CF) est chargé entre autres :

- d'effectuer un contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique et financière des opérations de dépense du Budget Général de l'Etat et des budgets annexes ;
- 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 ;
- de vérifier la sincérité des prévisions de dépenses publiques ;
- de contrôler le document annuel de programmation budgétaire initial, les documents prévisionnels de gestion, leurs modifications en cours de gestion ainsi que les projets d'actes d'affectation de crédits d'engagement de dépenses.

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. Il faut noter que certaines attributions sont encore en cours de mise en œuvre. Elles ne peuvent être effectives qu'avec l'instauration définitive de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR) ; ce qui passe par la prise d'un nouveau décret portant application de la nouvelle loi organique relative aux

lois de finances (LOLF) votée par l'Assemblée Nationale et promulguée le 8 juillet 2013.

2.2. Organisation du Contrôle Financier

Le Contrôle Financier est directement rattaché au Cabinet du Ministre chargé des Finances. Il est divisé en services centraux (services internes) et services déconcentrés (délégations du Contrôle Financier auprès des ministères et Institutions de l'Etat).

2.2.1. Les services internes

Au niveau central, le Contrôle Financier comprend quatre (4) services appelés communément Bureaux placés sous la coordination des Chefs Bureaux et un Secrétariat Particulier du Contrôleur Financier. Chaque Bureau est placé sous l'autorité d'un Chef nommé par arrêté du Ministre en charge des Finances et est responsable devant le Contrôleur Financier.

2.2.1.1. Bureau des Affaires Administratives et du Matériel (BAAM)

Selon l'article 5 du décret n° 2011-270 du 02 avril 2011 portant AOF du Contrôle Financier, ce bureau est chargé de :

- l'accueil des usagers ;
- la réception, l'enregistrement, la dactylographie, la saisie et l'expédition des courriers administratifs ordinaires ;
- la gestion du personnel animant le Contrôle Financier ;
- la gestion financière et du matériel de la structure ;
- la tenue des dossiers individuels du personnel et des archives relatifs à la structure.

Suivant la note de service n° 028/MF/CAB du 26 août 1997, le Bureau des Affaires Administratives et du Matériel, comprend trois (3) divisions que sont : le Secrétariat Central ; le Pool de saisie et la Division Administrative

et du Matériel. Chaque division a à sa tête un Chef division qui coordonne les tâches imparties à sa division et rend compte au Chef Bureau.

2.2.1.2. Bureau des Etudes et de la Réglementation (BER)

Conformément aux dispositions de l'article 6 du décret n° 2011-270 du 02 avril 2011 portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier, le Bureau des Etudes et de la Réglementation est chargé :

- d'étudier tous les projets de textes et d'actes administratifs soumis au visa ou à l'avis du Contrôleur Financier au regard du respect de la conformité et de la régularité par rapport aux lois et règlements en vigueur ;
- de proposer si possible, conjointement avec d'autres administrations, des améliorations à apporter aux textes en vigueur.

Le BER comprend : un secrétariat ; une Division du Personnel de l'Etat (DP) et une Division des Pensions et des Rentes Viagères (DPRV).

2.2.1.3. Bureau des Marchés Publics (BMP)

Conformément aux dispositions de l'article 8 du décret n° 2011-270 du 02 avril 2011 portant AOF du Contrôle Financier, ce Bureau est chargé de :

- vérifier la régularité des projets de contrats et de délégation de services publics initiés par les ministères, institutions de l'Etat et organismes publics et soumis au visa du Contrôleur Financier et à l'approbation du Ministre chargé des Finances ;
- étudier tous les projets de baux administratifs soumis au visa du Contrôleur Financier ;
- proposer, conjointement avec d'autres structures, des amendements à apporter aux textes en vigueur en matière de marchés publics, de délégation de services publics et de baux administratifs.

L'organisation de ce Bureau n'est pas encore définie. Cette situation devra être corrigée par la prise d'un arrêté d'application du décret portant AOF du Contrôle Financier.

2.2.1.4. Bureau de la Comptabilité des Engagements (BCE)

Conformément aux dispositions de l'article 8 du décret n° 2011-270 du 02 avril 2011 portant AOF du Contrôle Financier, ce Bureau est chargé de :

- étudier tous les projets d'engagement de dépenses, de titres de paiement et tous autres actes à incidence financière dont le visa est du ressort du Contrôleur Financier ;
- centraliser la comptabilité des engagements et des paiements de dépenses ;
- proposer conjointement avec d'autres structures, des amendements aux textes régissant l'exécution du budget de l'Etat.

Aux termes des dispositions de l'article 9 de l'arrêté n°0042/MF/DC/CC du 31 mars 1995, le Bureau de la Comptabilité des Engagements comprend : la Division des Dépenses Engagées et la Division de la Comptabilité Administrative.

2.2.1.5. Secrétariat Particulier (SP) du Contrôleur Financier

Le Secrétariat Particulier du Contrôleur Financier s'occupe des courriers confidentiels et de l'agenda du Contrôleur Financier.

2.2.2. Les délégations du Contrôle Financier

Les délégués du Contrôleur Financier assurent le contrôle a priori de l'exécution des dépenses des structures auprès desquelles ils sont placés dans la limite de leurs compétences. On distingue : les délégations auprès des ministères et institutions de l'Etat et les délégations auprès des départements. Les délégations du Contrôle Financier auprès des ministères

et institutions de l'Etat sont chargées, conformément à l'article 12 du décret n° 2011-270 du 02 avril 2011 portant attribution, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier, d'exercer chacune en ce qui la concerne, 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. Ces délégués sont habilités pour exercer au niveau déconcentré, chacun dans son domaine de compétences, les missions définies aux alinéas 4, 5, 6 et 7 dudit décret (voir l'organigramme du Contrôle Financier en annexe n°4).

Les attributions, le fonctionnement et l'organisation du Contrôle Financier étant connus, l'état des lieux des activités de la structure fait l'objet du paragraphe suivant.

Paragraphe 2 : Etat des lieux au Contrôle Financier

Ce paragraphe est consacré à la présentation des activités du Contrôle Financier en vue de ressortir ses faiblesses éventuelles dans le contexte de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR).

1. Activités du Contrôle Financier

Le Contrôle Financier constitue l'œil du Ministre de l'Economie et des Finances en ce qui concerne l'exécution des dépenses publiques. De ce point de vue, le Contrôle Financier intervient dans la phase administrative de l'exécution des dépenses publiques.

1.1. Procédures d'exécution des dépenses publiques

Suivant l'article 15 du décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat (BGE), il existe deux types de procédures d'exécution des dépenses publiques : la procédure normale et la procédure exceptionnelle. Il est

indispensable de présenter en quelques lignes ces deux procédures tout en mettant l'accent sur le rôle du Contrôle Financier dans chacune d'elles.

1.1.1. La procédure normale

La procédure normale d'exécution des dépenses publiques comprend quatre (4) étapes successives que sont : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement (phase administrative) et le paiement (phase comptable).

☞ Première étape de la phase administrative : l'engagement

C'est le premier acte de la procédure d'exécution des dépenses publiques. Il comprend l'engagement juridique et l'engagement comptable. A cette étape, le Contrôleur Financier ou son délégué effectue les contrôles réglementaires ci-après :

- la qualité de l'ordonnateur principal ;
- l'exacte imputation de la dépense selon sa nature ou son objet ;
- la disponibilité des crédits ;
- la parfaite concordance du montant de la dépense en lettres et en chiffres ;
- l'objet de la dépense ;
- le nom du créancier ;
- la qualité de la dépense ;
- les prix pratiqués au regard du répertoire des prix de référence ;
- les pièces justificatives jointes.

L'issue de ce contrôle est caractérisée par trois (03) mentions possibles. Les dossiers peuvent être visés, différés ou rejetés selon le cas :

- les dossiers sont visés lorsque le contrôle est concluant ;

- les visas sont différés lorsque des informations complémentaires sont demandées par le Contrôleur Financier ;
- les dossiers sont rejetés lorsqu'ils comportent des irrégularités.

☞ **Deuxième étape de la phase administrative : la liquidation**

Cette étape se décompose en deux (02) opérations successives que sont : 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 l'organisme public a contracté, a bien accompli ses obligations contractuelles (quantité, qualité, valeur de la prestation, délai contractuel, etc.).

Au cours de la liquidation proprement dite, le Contrôleur Financier ou son délégué procède aux contrôles des éléments ci-après :

- la qualité de l'ordonnateur ;
- la conformité du mandatement à l'engagement ;
- la réalité et la matérialité du « service fait » ;
- la validité de la certification du service fait.

☞ **Troisième étape administrative : l'ordonnancement**

L'ordonnancement est l'acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre est donné au comptable de payer la dette de l'Etat ou celle des autres organismes publics.

☞ **Phase comptable : le paiement de la dépense**

Le paiement est l'acte par lequel l'Etat se libère de sa dette. Lorsque le comptable reçoit les mandats de paiement appuyés des pièces justificatives, il les prend en charge, s'assure du bien-fondé de la dépense à travers le contrôle des pièces justificatives produites, l'imputation budgétaire,

l'absence d'opposition au paiement etc. avant d'apposer le cachet : « VU BON A PAYER ». Il procède ensuite au règlement de la dépense.

1.1.2. La procédure exceptionnelle

On distingue la procédure engagement-ordonnancement, la procédure des dépenses non ordonnancées et la procédure de régularisation des ordres de paiement (OP).

☞ La procédure engagement-ordonnancement

C'est une procédure qui est utilisée dans les cas suivants :

- la régularisation des salaires et accessoires ;
- le renouvellement des avances aux régisseurs ;
- le règlement des factures des divers abonnements (eau, électricité, télécommunications, journaux, revues) ;
- les dépenses relatives aux marchés publics (avances de démarrage, décomptes, retenues de garantie) ;
- le remboursement du service de la dette par la CAA.

Cette procédure comprend la phase engagement-ordonnancement et la phase paiement. Dans la phase engagement-ordonnancement, le Contrôleur Financier ou son délégué procède aux divers contrôles de régularité, valide le dossier, le met en différé ou le rejette puis transmet le dossier à l'ordonnateur. Pour cette procédure, **le contrôle se limite à la régularité de la dépense uniquement (faiblesse).**

☞ La procédure des dépenses non ordonnancées

Cette procédure est utilisée en ce qui concerne la première avance au régisseur et les dépenses urgentes pour lesquelles l'ordonnateur ne dispose pas des pièces justificatives au préalable. Pour cette procédure, le Contrôleur Financier ou son délégué procède aux divers contrôles de

régularité, valide l'OP, le met en différé ou le rejette puis transmet le dossier à l'ordonnateur. Le contrôle exercé par la structure lors de la régularisation des dépenses effectuées par la procédure exceptionnelle est très limité et moins efficace, car les dépenses ont été déjà payées. **Le contrôle intervient après le paiement de la dite dépense (faiblesse). Toutefois, les crédits pourront être éventuellement remboursés lorsque le contrôle n'est pas concluant (force).**

L'analyse de ces deux procédures d'exécution des dépenses publiques montre que tous les engagements de dépenses et titres de paiement sont soumis au visa systématique et exhaustif du Contrôleur Financier ou de celui de ses Délégués respectifs. Cette pratique¹ est contraire aux exigences de la GBAR et l'est encore plus dans le cas de la réforme PERAC² qui exigent plutôt le renforcement de la responsabilité (l'autonomisation très poussée) des gestionnaires de crédits et des ordonnateurs. Le contrôle a priori de l'exécution des dépenses publiques, selon les réformes budgétaires, devrait être mené par sondage et ne sera plus systématique mais hiérarchisé et partenarial en fonction des risques liés à la nature de la dépense et aux pratiques des ordonnateurs³. Il se pose ainsi, **le problème d'inadéquation du contrôle financier, tel qu'il se fait actuellement au Bénin face aux exigences de la GBAR (faiblesse).**

¹ Contrôle a priori systématique et exhaustif sur tous les actes d'engagement et tous les titres de paiements hormis les quatre Ministères pilotes qui font l'objet d'expérimentation de l'allègement du contrôle a priori pratiqué sur certains mandats de paiement.

²PECAC : Public Expenditure Reform Adjustment Credit : les réformes au Bénin, ont reçu l'appui des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) à travers le Crédit d'Ajustement pour la Réforme des Dépenses Publiques (PERAC), aujourd'hui remplacé par le PRSC (Crédit d'Appui à la Réduction de la Pauvreté).

³ Selon le décret n°2005-789 du 29 décembre 2005, portant approbation du Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (CaR-GBAR), le renforcement du contrôle interne a pour fondement « le renforcement et une meilleure organisation du contrôle a posteriori qui permettraient, à terme, de limiter les contrôles a priori ». p. 21

1.2. Défis du Contrôle Financier dans le contexte de la GBAR

Au Bénin, face à l'échec des budgets de moyen, une nouvelle approche est adoptée dans le souci d'accroître l'efficacité et l'efficience des administrations publiques. Il s'agit de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR) qui est basée sur la pratique des budgets-programmes. Une telle approche implique des réformes au niveau des procédures budgétaires existantes. En effet, le Contrôle Financier a été réaffirmé dans les dispositions de la directive n°02-2000/CM/UEMOA, portant adoption du code de transparence dans la Gestion des Finances Publiques (GFP) au sein de l'UEMOA. On y lit que le contrôle financier, en raison de son caractère préventif, doit faire l'objet d'une attention particulière. Cette conception va totalement à l'encontre de celle de la GBAR qui recommande un allègement du contrôle a priori au profit du contrôle a posteriori, ceci pour alléger la phase administrative de l'exécution des dépenses publiques. La Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR) est un mode de gestion budgétaire par programme qui consiste à privilégier l'efficacité et l'efficience et dans la politique budgétaire pour l'atteinte des objectifs SMART⁴. Elle se mène suivant quatre étapes consécutives :

- la réparation des programmes ;
- la mise en exécution desdits programmes ;
- le contrôle d'exécution à mi-parcours en vue de corriger les erreurs et incohérences éventuelles ;
- le contrôle en fin d'exécution dans le souci d'apprécier les impacts à travers des indicateurs objectivement vérifiables.

Par-là, la GBAR a pour priorité la responsabilisation accrue des gestionnaires de programmes et de projets publics qui à terme rendront compte de leur gestion (obligation de reddition de compte). Ainsi, dans

⁴ Objectifs SMART : Ce sont des objectifs Spécifiques, Mesurables, Atteignables, Réalisables et Temporels

l'optique de la gestion budgétaire axée sur la performance le "système de contrôle prête désormais une place plus importante à l'efficience et l'efficacité dans l'utilisation des ressources publiques." La question est de savoir comment s'organisera le contrôle a priori dans le contexte de la GBAR.

2. Observations sur les activités du Contrôle Financier

De l'analyse des activités du Contrôle Financier, on note trois fonctions; il s'agit de la fonction de contrôle, de la fonction de conseil et celle d'information.

2.1. Fonctions du Contrôle Financier

Présentons de façon brève les différentes fonctions du Contrôle Financier dans sa mission de contrôle a priori de l'exécution des dépenses publiques.

2.1.1. Fonction de contrôle

Elle consiste à vérifier la régularité et la qualité des engagements, des liquidations et de la comptabilité administrative des dépenses publiques.

☞ Contrôle des engagements

Le contrôle, à ce stade, est exercé à deux niveaux : avant l'autorisation globale semi-annuelle des crédits admissibles puis lors des engagements individuels des dépenses budgétaires. Dans le dernier cas, le contrôle intervient sur plusieurs dossiers.

➤ Contrôle des dépenses de matériel et de services

Pour ces dépenses, le contrôle doit établir la conformité des dépenses projetées avec les autorisations de crédits, vérifier la disponibilité des fonds et s'assurer du respect des règles fiduciaires.

➤ **Contrôle des actes du personnel**

Ce contrôle touche à la fois les projets d'actes administratifs du personnel de l'Etat en activité et de ceux en cessation définitive d'activités. Cette vérification de conformité s'analyse à travers :

- les actes d'état civil pour l'âge, le sexe, la situation familiale;
- le certificat médical pour l'aptitude physique et mentale;
- le procès-verbal de délibération ou de texte de proclamation des résultats et la liste des admis ;
- l'exacte détermination de grade;
- la liquidation des salaires et pensions.

Dans le cadre de ce contrôle, les dossiers relatifs aux actes de gestion de carrière des agents de l'Etat font rarement l'objet de rejet. En majorité, il s'agit des dossiers qui arrivent en régularisation. Ce contrôle est exclusivement effectué manuellement au niveau central, il n'est pas effectué électroniquement. On note par-là, **une faible utilisation des technologies informatiques par les agents du Contrôle Financier (faiblesse).**

➤ **Contrôle des marchés publics**

Il porte à la fois sur les projets de marchés publics et sur l'étude des contrats de travail entre l'Administration et les tiers. Il s'agit ici d'apprécier, à travers le contrôle a priori, la régularité et la légalité de ces projets ; c'est à-dire :

- le respect de certaines clauses contractuelles dont les conditions relatives au paiement et au remboursement de l'avance de démarrage ;
- la prise en compte des modalités d'exécution de la retenue de garantie ;
- l'enregistrement des marchés et contrats au service des domaines ;

- le respect du mode d'attribution des marchés ;
- la présence et la validité des pièces justificatives jointes (soumission, procès-verbal de dépouillement, fiche d'engagement, etc.);
- l'exactitude des calculs ayant conduit à la détermination du montant du marché.

☞ **Contrôle des liquidations**

A la phase de la liquidation, le Contrôleur Financier ou ses Délégués procède/procèdent aux contrôles ci-après :

- la qualité de l'ordonnateur délégué ;
- la réalité du service fait ;
- la validité de la vérification du service fait ;
- la régularité du montant des factures par rapport à l'engagement ;
- l'exacte évaluation du montant de la dépense.

Le Contrôleur Financier dispose de quatre (4) jours pour réaliser ces vérifications d'usage. Ici, le Contrôleur Financier ou son délégué est amené à contrôler la réalité et l'exactitude du service fait avant l'ordonnancement de la dépense. Dans la pratique, on note **une insuffisance des moyens matériels, techniques et humains du CF pour l'appréciation effective du service fait (faiblesse).**

☞ **Contrôle de la comptabilité**

Il prend la forme de vérification des livres journaux, des registres de comptabilité matière et ceux d'inventaires. Le Contrôle Financier doit vérifier, à cette occasion :

- la bonne tenue des comptabilités au regard des textes en vigueur ;
- la codification des biens meubles ; et
- la comparaison des données d'inventaires aux données théoriques.

La tenue de la comptabilité matière n'est pas encore effective dans tous les ministères et institutions de l'Etat, ceci occasionne une mauvaise prévisibilité des dépenses de fonctionnement des administrations. Du coup, **le contrôleur financier ou son délégué ne dispose pas des éléments théoriques nécessaires pour le contrôle lors de la vérification des informations d'inventaires à lui fournies par les gestionnaires de crédits (faiblesse).**

2.1.2. Fonction de conseil

Le Contrôle Financier formule un avis sur les projets et actes préparés par les responsables financiers des ministères et institutions de l'Etat. L'émission d'avis motivés sur les projets de textes de lois, décrets, arrêtés ou actes à incidence financière soumis au contreseing du Ministre en charge des Finances n'est pas encore appliquée dans son entièreté. Aussi, le CF doit assurer la vérification de la sincérité de la prévision des dépenses publiques et l'évaluation du coût des politiques publiques. **Ces activités ne sont pas encore effectives (faiblesse).**

2.1.3. Fonction d'information

Elle prend la forme de la centralisation des dépenses des différents budgets contrôlés en vue d'en suivre l'exécution et de présenter une situation globale d'exécution. Pour cela, le Contrôle Financier tient une comptabilité de dépenses engagées afin de connaître, à tout moment, la situation des crédits disponibles par chapitre. Il produit un rapport annuel d'ensemble par chapitre budgétaire qu'il adresse au Ministre en charge des Finances et à la Cour Suprême. Dans la réalité, on note **une absence d'interface entre le Contrôle Financier et les Structures (Inspection Générale d'Etat, Inspection Générale des Finances, Inspection Générale des Ministères, Cour Suprême et l'Assemblée Nationale) en charge du contrôle a**

posteriori (faiblesse). Cette faiblesse avait été déjà soulignée par la commission de DISSOU T. (2004), qui avait suggéré à la fin des travaux que : « pour un Contrôle Financier transparent et efficace, la structure doit être mise en interface avec les autres structures en charge du contrôle a posteriori. »⁵

Dans sa mission de contrôle a priori de l'exécution des dépenses publiques, le Contrôle Financier combine des ressources humaines, matérielles, techniques et financières qu'il urge d'analyser.

2.2. Ressources du Contrôle Financier (CF)

Le Contrôle Financier, pour l'exercice de sa mission, dispose de ressources humaines, matérielles et techniques qui ne lui permettent pas encore d'assurer, en toute indépendance, le contrôle préventif indispensable à la gestion saine des finances publiques au Bénin.

2.2.1. Ressources humaines

L'effectif du personnel du Contrôle Financier au 15 novembre 2013 s'élève à cent vingt-deux (122) agents⁶, répartis comme l'indique le tableau suivant :

Tableau 1 : Répartition par catégorie du personnel

Catégories	A	B	C	D	Total
Effectifs	53	33	28	08	122

Source : Base de données du personnel du Contrôle Financier, BAAM-CF 2013

Compte tenu du nombre important de services et de l'immensité des tâches confiées aux agents du Contrôle Financier, son personnel actuel est

⁵ Journées de réflexions tenues au Centre International de Conférence du 10 et 11 juin 2004, thème : « Pour un Contrôle Financier transparent et efficace » ; sous thème n°1 : « Contrôleur Financier : missions et perspectives », Cotonou, 2004.

⁶ Statistique disponible au BAAM

insuffisant. En effet, sur les trente-quatre (34) Délégués, seulement dix-neuf (19) ont chacun un assistant. Alors que la nouvelle LOLF prévoit que les délégations soient élargies aux collectivités locales ; ceci accentue ce déficit en ressources humaines, notamment en cadre supérieur pour animer ces différentes délégations potentielles. Il se pose ainsi **un problème d'insuffisance d'effectifs, avec acuité, au Contrôle Financier**. Aussi, on note **un manque de formation des agents aux outils bureautiques et à l'informatique décisionnelle (faiblesse)**.

2.2.2. Dispositions et moyens techniques du Contrôle Financier

Le Contrôle Financier utilise de nombreux documents et textes dans l'accomplissement de sa mission. Il s'agit :

- de la Loi organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 relative à la loi de finances, modifiée par la nouvelle LOLF promulguée le 8 juillet 2013 ;
- de la loi de finances de l'année et de la loi de finances rectificative ;
- des lois et textes réglementaires en vigueur en matière budgétaire ;
- du statut des Agents Permanents de l'Etat et les différents décrets d'application ;
- du code des marchés publics ;
- de la lettre de notification de crédits des différentes instructions du Ministre en charge des Finances ;
- du manuel de procédures du Contrôle Financier ;
- du code d'éthique du contrôle financier ;
- du répertoire des prix de référence.

En matière de représentation du CF dans les collectivités locales, l'article 19 du décret n°2012-428 du 06 novembre 2012 portant AOF du MEF dispose : « Pour l'accomplissement de sa mission, le Contrôle Financier

délègue une partie de ses compétences à des collaborateurs appelés Délégués du Contrôleur Financier. Placés auprès des institutions de l'Etat, des ministères et des collectivités locales et de certains établissements dont la liste est arrêtée par le Ministre de l'Economie et des Finances, les Délégués du Contrôleur Financier dépendent hiérarchiquement du Contrôleur Financier. » Or, la directive n°01/2011/CM/UEMOA portant Régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA prône l'autonomie financière des Collectivités territoriales. Donc, il y a **une contradiction entre les deux dispositions qui nécessite maintes réflexions**, d'autant plus qu'au Bénin la gestion financière des collectivités locales est source de controverses de nos jours.

La nouvelle LOLF votée et promulguée par le Président de la République n'est pas encore mise en application à ce jour; du coup, l'attribution, l'organisation et le fonctionnement de la structure sont régis par la loi organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 relative à la loi de finances en République du Bénin. Par conséquent, en matière de réglementation, **la loi organique relative aux lois de finances du 26 septembre 1986 en application jusqu'à ce jour est caduque (faiblesse).**

Le CF dispose d'un manuel de procédures. Ce manuel de procédures constitue au plan interne, un outil de travail de référence dans le traitement de divers dossiers. Au plan externe, il constitue un document d'informations des usagers. C'est un véritable document qui harmonise les différentes pratiques du Contrôle Financier dans un souci de transparence et d'efficacité du contrôle a priori des dépenses publiques exercé par la structure. Ce manuel a été validé en 2008 par les autorités de la structure. **Il décrit de façon précise les procédures de traitement des divers**

dossiers au niveau de la structure aussi bien à l'interne qu'à l'externe (force).

En ce qui concerne le code d'éthique, il est un dépliant qui renseigne le personnel du Contrôle Financier sur les normes de bonnes conduites dans l'exécution des tâches qui leurs incombent. Il constitue un bréviaire d'intégrité des cadres de la structure à divers niveaux de responsabilité. **Sa vulgarisation et sa mise en œuvre effective constitueraient un véritable gage de prévention des malversations financières dans les administrations béninoises et éviteraient toute collusion entre les agents du CF et les gestionnaires-ordonnateurs de crédits (force).**

Quant au répertoire des prix de référence, il constitue un recueil des prix pratiqués sur le marché des biens, des services et des travaux. C'est la base de vérification de la liquidation des dépenses publiques par le CF. Il sert de référence pour la vérification des montants des facturations proposés par les divers prestataires de l'Etat. Etant donné que les prix fluctuent sur le marché et sont en perpétuel évolution, ce répertoire des prix devrait être actualisé tous les six (6) mois⁷ ; donc deux fois dans l'année et ceci par un comité formé en conséquence. Mais force est de constater que cette période d'actualisation semestrielle du répertoire des prix de référence n'est pas respectée. De plus le répertoire des prix de référence n'est pas élargir aux bâtiments et travaux public. **Cet état de choses réduit l'efficacité du Contrôle Financier par rapport aux marchés publics (faiblesse).**

2.2.3. Moyens matériels et financiers du Contrôle Financier

Compte tenu des moyens matériels et financiers limité du CF, parfois ce sont les structures contrôlées qui mettent à la disposition du CF les

⁷ Le répertoire des prix officiels doit être actualisé régulièrement tous les six mois par un comité formé pour la circonstance ; cette période est retenue par les cadres du Ministère de l'Economie et des Finances.

matériels roulants pour assurer les déplacements de ses cadres lors des éventuels contrôles sur place. Ce qui en réalité ne permet pas à la structure contrôleuse d'être indépendante et autonome vis-à-vis des structures contrôlées. On note que ce déficit de moyens matériels est beaucoup plus profond au niveau des délégations du CF. Aussi notons-nous que le montant inscrit sur la ligne 6217 « Achat de carburant et lubrifiant » au profit du Contrôle Financier n'arrive pas à couvrir tous les déplacements des représentants de la structure s'agissant des contrôles sur place. Par ricochet, elle est limitée lors des différentes missions de contrôles sur place. Il arrive des fois où c'est le prestataire qui met à la disposition de la structure le matériel roulant pour effectuer le déplacement⁸. On en déduit que le CF dispose des moyens de contrôle très limités couplés avec une faible utilisation des technologies informatiques pour accroître l'efficacité et la performance du contrôle a priori. Il se dégage en effet, **une insuffisance des crédits substantiels de fonctionnement du Contrôle Financier (faiblesse).**

2.3. Inventaire des forces et des faiblesses du Contrôle Financier

Dans sa mission de veille permanente sur l'exécution des dépenses publiques, le Contrôle Financier présente aussi bien des atouts que des faiblesses qui font l'objet du présent sous-paragraphe.

2.3.1. Inventaire des forces et opportunités du CF

Le Contrôle Financier faisant partie des structures les mieux organisées du MEF, il possède des opportunités qui font de lui une structure à forte potentialité. Ces atouts se résument comme suit :

⁸ Cet état de choses est dangereux pour le Contrôle Financier en ce sens que le prestataire peut abandonner les membres de la commission en route s'ils ne validaient pas sa prestation ; du coup il le risque de corruption, de validation subjective et arbitraire est élevé dans ces conditions.

-
-
- la spécialisation des tâches (la structure est subdivisée, selon les tâches à exécuter, en quatre Bureaux ayant rang de Services);
 - la déconcentration du CF (les délégués du contrôleur financier sont présents dans tous les ministères et institutions de l'Etat, ainsi que dans les départements du pays);
 - la responsabilisation du Contrôleur Financier par rapport à son visa, ainsi que celle de ses délégués dans leurs structures respectives;
 - la tenue périodique et régulière de séances de travail entre le Contrôleur Financier, ses Délégués et tous les Chefs Bureaux ;
 - l'indépendance du Contrôleur Financier vis-à-vis des structures contrôlées (doit être renforcée surtout dans les délégations);
 - la tenue régulière de la comptabilité des engagements et des liquidations ;
 - l'adoption d'un manuel de procédures ;
 - l'adoption d'un répertoire de prix de référence qui facilite la vérification de la liquidation des dépenses publiques ; et
 - l'instauration d'un code de bonnes conduites du personnel.

Bien que le CF ait une organisation fonctionnelle assez satisfaisante, il reste confronté à certaines contraintes particulières qui compromettent l'efficacité de son action dans le contexte de la GBAR.

2.3.2. Inventaire des faiblesses

Au cours de notre stage au Contrôle Financier, nous avons relevé entre autres les faiblesses ci-après :

- l'insuffisance de personnel ;
- le non-respect des délais requis pour le traitement des dossiers;
- la faible utilisation des technologies informatiques par les agents pour accroître l'efficacité de la structure ;

-
-
- l'absence de dispositifs relatifs à la mise en œuvre du contrôle de l'opportunité des dépenses engagées ;
 - les moyens de contrôle limités ;
 - l'absence de délégations du CF dans certaines structures publiques, notamment dans les collectivités locales ;
 - l'inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est effectué actuellement, aux exigences de la GBAR ;
 - l'intervention limitée du Contrôleur Financier en ce qui concerne les dépenses effectuées par la procédure exceptionnelle ;
 - l'insuffisance de moyens techniques pour la constatation effective du service fait ;
 - la non-teneur de la comptabilité matière dans les administrations publiques ;
 - l'absence d'interface entre le CF et les structures en charge du contrôle a posteriori ;
 - la non-vérification de la sincérité des prévisions et non évaluation du coût des politiques publiques ;
 - le non-respect de la périodicité d'actualisation semestrielle du répertoire des prix de référence et son non élargissement aux bâtiments et travaux publics ;
 - la caducité de la loi organique n°86 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances.

A partir de ces différents problèmes, nous obtenons comme problématiques possibles celles qui sont résumées dans le tableau ci-après :

Tableau 2 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellé de la problématique
1	Conditions de travail au Contrôle Financier	<ul style="list-style-type: none"> - insuffisance de moyens techniques pour la constatation effective du service fait par le Contrôle Financier; - insuffisance d'effectifs ; - certains délégués n'ont pas d'assistant dans leurs délégations ; - non tenue de la comptabilité matière dans les administrations publiques ; - absence de tableau de bord des activités périodiques ; - absence de contrôle partenarial. 	Mauvaise condition d'exercice du contrôle financier a priori par la structure	Problématique d'amélioration des conditions d'exécution des activités du Contrôle Financier
2	Etendue du Contrôle Financier	<ul style="list-style-type: none"> - absence de dispositions relatives à la mise en œuvre du contrôle de l'opportunité des dépenses engagées par les gestionnaires de crédits; - absence de délégation du Contrôle Financier dans les collectivités locales ; - absence d'interface entre le Contrôle Financier et les structures qui ont en charge le contrôle a posteriori ; - intervention réduite du Contrôle Financier des dépenses effectuées par la procédure exceptionnelle ; - non vérification de la sincérité des prévisions et non évaluation du coût des politiques publiques. 	Insuffisance du champ du Contrôle Financier dans sa mission actuelle	Problématique de l'étendue du Contrôle Financier
3	Refonte du Contrôle Financier dans le contexte de la GBAR	<ul style="list-style-type: none"> - caducité de la LOLF n°86 du 26 septembre 1986 en vigueur ; - faible utilisation des nouvelles technologies pour accroître l'efficacité du contrôle dans le contexte des réformes budgétaires; - non-respect de la périodicité de l'actualisation du répertoire des prix de référence ; - inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est effectué actuellement, avec la GBAR. 	Existence de facteurs d'inefficacité de l'action du Contrôle Financier au regard de la GBAR	Problématique de l'efficacité de l'action du Contrôle Financier au regard de la GBAR

Source : Nos observations de stage au Contrôle Financier, septembre 2013

SECTION 2 : CIBLAGE ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE ET VISIONS GLOBALES DE SA RESOLUTION

Dans cette section, il est question de l'identification de la problématique de l'étude et des visions de résolution à travers les problèmes spécifiques éventuels identifiées grâce à l'inventaire des atouts et des faiblesses résultant de nos observations de stage au Contrôle Financier.

Paragraphe 1 : Ciblage de la problématique

Ce paragraphe est consacré au ciblage de la problématique à partir de l'inventaire des faiblesses du Contrôle Financier dans les perspectives de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR).

1. Choix de la problématique de l'étude

Toutes les faiblesses énumérées plus haut, représentant des problèmes spécifiques, sont regroupées en trois différentes problématiques que sont :

❖ **Problématique n°1** : Problématique d'amélioration des conditions d'exercice du contrôle financier a priori.

❖ **Problématique n° 2** : Problématique de l'étendue du Contrôle Financier.

❖ **Problématique n° 3** : Problématique de l'efficacité de l'action du Contrôle Financier au regard de la GBAR.

En ce qui concerne la présente étude, une de ces trois problématiques retiendra notre attention particulière. Il s'agira, de façon précise, de justifier le choix de la problématique retenue des trois et de formuler le sujet de recherche. En effet, un retour sur les différents problèmes identifiés au cours de notre stage laisse percevoir que tous les centres d'intérêt débouchent sur des problématiques auxquelles le Contrôle

Financier devra absolument faire face en vue d'atteindre la performance dans le contexte des réformes budgétaires en cours. Cependant, le choix de notre problématique est fondé non seulement sur le souci de mettre en application les connaissances acquises au cours de notre formation professionnelle en Administration des Finances et Trésor (AFT), mais également sur celui d'une gestion saine des finances publiques qui est un gage du développement durable et de l'épanouissement financière du Bénin.

Ainsi, la résolution de la problématique n°1, relative à **l'amélioration des conditions d'exercices du contrôle a priori**, permettra aux responsables du Contrôle Financier de combler les besoins en ressources humaines, matérielles, techniques et financières de la structure en vue d'accroître sa capacité et ses potentialités face aux nouveaux défis qui sont le sien. La résolution de la problématique n°3 prend en compte, dans une certaine mesure, certains aspects importants de celle-ci.

En ce qui concerne la problématique n°2 relative à **l'étendue de l'exercice du Contrôle Financier**, elle est plus liée à la révision des textes en vigueur relatifs aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement du CF. Cet état de choses serait corrigé par la mise en application effective de la nouvelle LOLF, votée par l'Assemblée Nationale et promulguée par le Président de la République le 8 juillet 2013, combinée avec la dotation de la structure en cadres supérieurs déterminés et rompus à la tâche.

Quant à la problématique n°3 relative à **l'efficacité de l'action du Contrôle Financier dans le contexte de la GBAR**, elle nous paraît plus importante et urgente dans la mesure où sa résolution favoriserait non seulement une meilleure sauvegarde des deniers publics, mais aussi et surtout la modernisation, l'efficacité et l'efficience du contrôle a priori de

l'utilisation des ressources publiques par les gouvernants de nos jours. Désormais, le Contrôle Financier est chargé de veiller au caractère soutenable, tant des documents prévisionnels de gestion élaborés par les responsables de crédits que des actes de dépenses les plus importants pris par les ordonnateurs. La prévention du risque budgétaire constitue donc le cœur du nouveau contrôle financier⁹. Et pour cela, il importe de mettre à sa disposition des moyens nécessaires pour lui permettre d'assumer pleinement sa mission de garant de l'utilisation rationnelle des deniers publics. *La peur du gendarme est le début de la sagesse*¹⁰, dit-on ; la seule présence d'une telle structure en charge du contrôle a priori est dissuasive.

On en déduit alors que l'efficacité du CF est indispensable, voire capitale dans la bonne gestion des finances publiques du Bénin pour un bien-être économique, financier et social. Quel contenu peut-on alors donner au contrôle a priori opéré par le Contrôle Financier dans l'optique de la GBAR ? Comment le CF pourra-t-il passer du contrôle a priori systématique et exhaustif des dépenses publiques au contrôle hiérarchisé et partenarial de la gestion des responsables de programmes et de projets ? C'est pour apporter des éléments de réponses à toutes ces interrogations latentes que nous avons orienté notre réflexion sur le thème intitulé : « ***Contribution à l'efficacité du Contrôle Financier dans le contexte de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR) au Bénin*** ».

2. Justification du sujet

L'Etat béninois fait partie des Etats de la sous- région ouest-Africaine qui mettent en application diverses réformes budgétaires (il s'agit notamment

⁹ Guide _directives /UEMOA, 2009

¹⁰ Un adage populaire

des réformes de l'UEMOA et le PERAC¹¹) en vue de rendre performante l'exécution des budgets de l'Etat. Ces différentes réformes ont pour fondement la responsabilisation accrue des gestionnaires de crédits en matière de programmes et projets publics afin d'accélérer les investissements, source de tout développement économique durable. Ainsi, une réorganisation du contrôle a priori, qui jusque-là est systématique et exhaustif, est urgente pour rester en conformité avec ces nouveaux enjeux du système de la GFP. De toute évidence, l'organisation actuelle de la fonction Contrôle Financier suite aux diverses réformes budgétaires dénote de la volonté de l'administration publique d'exercer avec efficacité et transparence un contrôle rigoureux sur les finances publiques afin d'éviter le gaspillage des ressources difficilement mobilisées. Ces différentes actions entreprises dans le cadre des réformes budgétaires visent à rendre la fonction du Contrôle Financier souple, mais plus performante et transparente. Dans cette logique, le renforcement de l'efficacité du Contrôle Financier est primordial. De même, les structures ayant en charge le contrôle a posteriori doivent être suffisamment outillées pour assurer la réparation des dommages éventuels issus de la gestion des gestionnaires-ordonnateurs. Ainsi le renforcement de l'autonomisation de gestion des ordonnateurs (exigence de la GBAR) serait véritablement source de performance de l'action publique. C'est fort de ces inquiétudes, que nous avons choisi axer la présente recherche sur la contribution à l'efficacité de l'action du Contrôle Financier dans le contexte de la GBAR.

¹¹ PERAC : Public Expenditure Reform Adjustment Credit (Crédit d'Ajustement pour la Réforme des Finances Publiques)

Paragraphe 2 : Spécification de la problématique et détermination des visions globales de sa résolution

1. Spécification de la problématique

Il s'agira pour nous de préciser les contours de la problématique choisie. Rappelons qu'elle est relative à **l'efficacité de l'action du Contrôle Financier dans le contexte de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats au Bénin**. Cette problématique se définit à travers différents problèmes spécifiques dont nous retenons essentiellement trois, que sont :

- la faible utilisation des technologies informatiques pour accroître l'efficacité du contrôle dans le contexte de la GBAR;
- le non-respect de la périodicité d'actualisation semestrielle du répertoire des prix de référence et son non élargissement aux bâtiments et travaux publics;
- l'inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est effectué actuellement, avec la GBAR.

La problématique ayant été spécifiée, nous allons exposer à présent notre vision globale de sa résolution.

2. Visions globales de résolution de la problématique choisie

Etant donné que les problèmes spécifiques constituent les manifestations évidentes du problème général en résolution, la résolution de ceux-ci implique donc celle du problème général à savoir : la problématique de l'efficacité de l'action du Contrôle Financier dans le contexte de la GBAR au Bénin. Ainsi, notre vision de résolution s'articule dans un premier temps autour des approches génériques relatives à chaque problème spécifique. Dans un second temps, il s'agira de préciser les différentes séquences de résolution de la problématique.

2.1. Vision globale de résolution des problèmes spécifiques

2.1.1. Approche générique relative au problème spécifique n° 1

La détermination des normes de performance ou l'établissement des objectifs à atteindre par le personnel est un processus qui vise à apprécier la contribution de chacun et de tous à l'atteinte des objectifs de l'unité. Pour ce faire, il importe de mettre à la disposition du personnel des moyens technologiques appropriés appuyés de formations et de recyclage adéquats. L'utilisation des nouvelles technologies par le personnel du CF contribuera à coup sûr à l'efficacité et l'efficience de la structure dans sa nouvelle mission. L'approche générique de résolution du problème spécifique relatif à la **faible utilisation des nouvelles technologies des agents** sera donc basée sur le processus d'une meilleure utilisation des technologies informatiques par lesdits agents.

2.1.2. Approche générique relative au problème spécifique n°2

Le contrôle a priori efficace de l'exécution des dépenses publiques suppose également une vérification de l'exactitude des montants de liquidation de ces dépenses avant leur ordonnancement. Un tel contrôle doit se fonder sur la réalité des prix des biens, services et des travaux sur le marché. Il urge alors d'actualiser régulièrement le répertoire des prix de référence mis à la disposition du CF. L'approche générique retenue ici est la modalité d'une meilleure actualisation du répertoire des prix de référence pour être en harmonie avec la réalité du marché ainsi que son élargissement aux bâtiments et travaux publics.

2.1.3. Approche générique relative au problème spécifique n° 3

Dans la gestion budgétaire axée sur les résultats (GBAR), priorité est faite à l'opérationnalisation du système d'élaboration des budgets programmes. Désormais, le contrôle a priori se focalisera sur la cohérence et la

soutenabilité de la programmation budgétaire au niveau du programme budgétaire opérationnel¹². La mise en place d'un système d'évaluation, d'identification et de prévention des risques budgétaires sera motivée par le caractère sensible de l'action publique. Le contrôle a priori serait exécuté par sondage et non plus de façon systématique et exhaustive comme précédemment. Ainsi, la résolution du troisième problème spécifique sera fondée sur les méthodologies d'institution d'un contrôle a priori hiérarchisé et partenarial efficace et efficient des programmations budgétaires.

La synthèse des différentes approches de résolution des problèmes spécifiques identifiées se présente comme l'indique le tableau suivant :

Tableau 3 : Synthèse des approches de résolution des problèmes spécifiques

N°	Problèmes spécifiques	Approches de solutions retenues
1	Faible utilisation des nouvelles technologies par les agents	Approche théorique relative au processus d'une meilleure utilisation des technologies informatique par les agents
2	non-respect de la périodicité d'actualisation de la mercuriale des prix	Approche théorique relative à la modalité d'une meilleure actualisation et du répertoire des prix et son élargissement aux bâtiments et travaux publics.
3	Inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est effectué actuellement, avec la GBAR.	Approche théorique fondée sur les méthodologies d'institution d'un contrôle a priori hiérarchisé et partenarial efficace et efficient des programmations budgétaires.

Source : Réalisé par nous-mêmes

La vision globale de résolution étant précisée, exposons à présent les séquences que comprend la résolution de la problématique.

¹² Décret n°2005-789 du 29 décembre 2005 portant approbation du Cadre de Réforme de la Gestion Axée sur les Résultats (CaR-GBAR) par le Bénin.

3. Séquences de résolution de la problématique

La vision globale de résolution exposée ci-dessus est concrétisée à travers une démarche de recherche structurée en deux phases comprenant chacune cinq (5) étapes.

3.1. Présentation du cadre théorique et méthodologique de l'étude

Au cours de cette première phase, il s'agira de :

- fixer les objectifs de l'étude suivant les problèmes en résolution (objectif général et objectifs spécifiques);
- identifier les causes et hypothèses relatives à chaque problème spécifique;
- construire le Tableau de Bord de l'Etude ;
- faire la revue de littérature ; et
- présenter la méthodologie adoptée (choix de l'outil de mobilisation des données et celui de l'outil d'analyse des données).

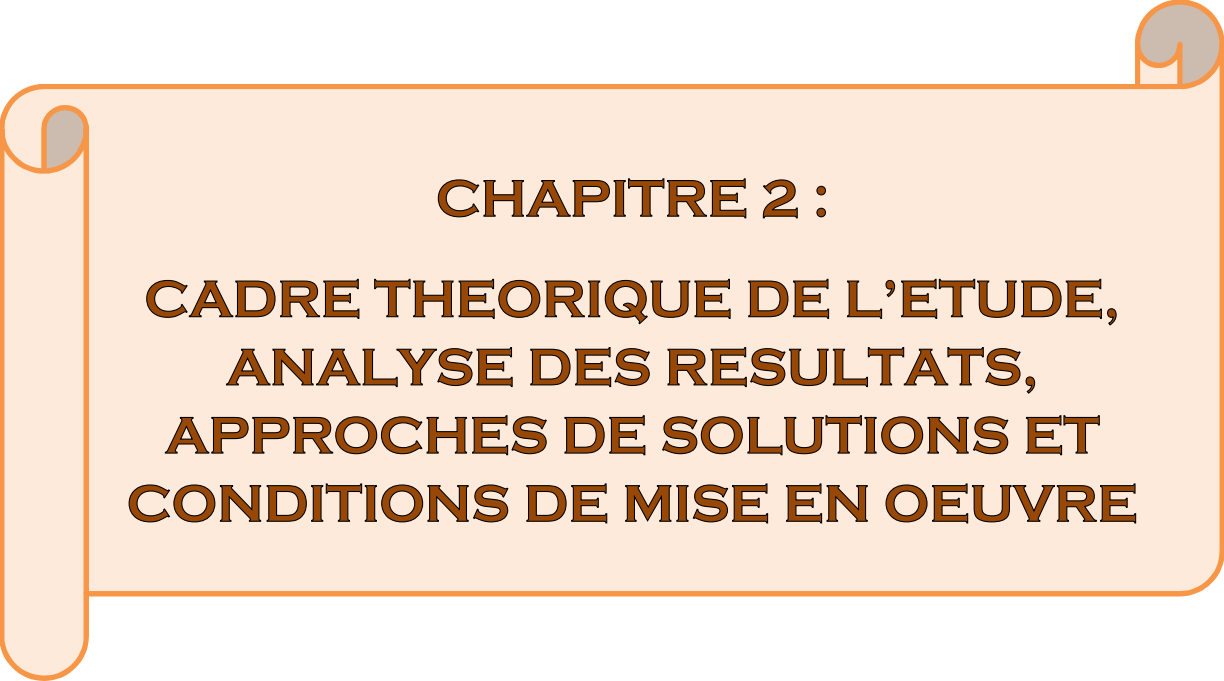
3.2. Etablissement du diagnostic et exposé des approches de solutions

Pendant cette phase, nous avons essentiellement à :

- collecter et traiter les données ;
- analyser les données réunies puis établir le diagnostic qui en découlera ;
- exposer nos approches de solutions ;
- préciser les conditions de mise en œuvre desdites solutions ; puis
- élaborer si possible, un Tableau de Synthèse de l'Etude.

La présente étude nous a permis de relever au prime abord, les forces et les faiblesses de la structure à l'ère de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats, que nous avons inventoriées. Ensuite, nous avons regroupé les problèmes spécifiques sous différentes problématiques pour procéder au choix de la problématique et à sa spécification. Ainsi, le cadre institutionnel

et physique de l'étude étant présentée, les observations de stage restituées et la problématique dégagée dans le premier chapitre, le second est consacré à la présentation du cadre théorique de l'étude et les analyses des résultats d'enquêtes ainsi qu'aux approches de solutions et conditions de mise en œuvre.



CHAPITRE 2 :
CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE,
ANALYSE DES RESULTATS,
APPROCHES DE SOLUTIONS ET
CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE

CHAPITRE 2 : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE, ANALYSE DES RESULTATS, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

Il est question dans le présent chapitre de présenter successivement le cadre théorique de l'étude, les solutions éventuelles des problèmes identifiés plus haut et les conditions de leur mise en œuvre.

SECTION 1 : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE

En tenant compte des problèmes spécifiques à résoudre, nous allons fixer les objectifs à atteindre, poser les hypothèses de recherche et élaborer le tableau de bord de l'étude.

Paragraphe 1 : Objectifs de l'étude et revue de littérature

Ce paragraphe présente les objectifs et hypothèses de l'étude, le tableau de bord de l'étude et la revue de littérature.

1. Objectifs de l'étude et hypothèses de recherche

Avant de fixer les objectifs de l'étude, rappelons au prime abord que le problème général en résolution est : **la problématique de l'efficacité de l'action du Contrôle Financier dans le contexte de la GBAR au Bénin**. Ce problème général se décline en trois problèmes spécifiques, que sont :

- la faible utilisation des nouvelles technologies par les agents du Contrôle Financier;
- le non-respect de la périodicité semestrielle de l'actualisation du répertoire des prix de référence et son non élargissement aux bâtiments et travaux publics ;
- l'inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est effectué actuellement, avec la GBAR.

1.1. Objectifs de l'étude

Les objectifs de notre étude se décomposent en objectif général et en objectifs spécifiques.

1.1.1. Objectif général

L'objectif général de cette étude est de contribuer à l'amélioration de l'efficacité de l'action du Contrôle Financier dans le contexte de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats au Bénin. Pour y parvenir, nous avons retenu trois (3) objectifs spécifiques.

1.1.2. Objectifs spécifiques

Au nombre de trois, les objectifs spécifiques de notre recherche diagnostique se présentent ainsi qu'il suit :

- **Objectif spécifique n°1** : Identifier les conditions d'une meilleure utilisation des technologies informatiques par les agents pour accroître l'efficacité du Contrôle Financier ;
- **Objectif spécifique n°2** : Spécifier des mesures idoines d'instauration d'une meilleure actualisation du répertoire des prix de référence et son élargissement aux bâtiments et travaux publics ;
- **Objectif spécifique n°3** : Inventorier les modalités d'allègement du contrôle financier a priori, conformément à la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats au Bénin.

Pour atteindre ces différents objectifs, nous avons formulé des hypothèses de recherche qui ont servi de fil conducteur de la présente recherche.

1.2. Formulation des causes et hypothèses de recherche

1.2.1. Hypothèse liée au problème spécifique n°1

Sur la base de nos observations exploratoires relatives au problème spécifique n°1, nous avons retenu trois causes plausibles par ordre croissant ; il s'agit :

- de l'ignorance des responsables de la structure en matière d'utilisation des technologies informatiques ;
- du manque de formations des agents du Contrôle Financier par rapport à l'utilisation des technologies informatiques ;
- du manque de moyens matériels, techniques et financiers à la structure.

L'ignorance des responsables en matière de l'utilisation des technologies informatiques par les agents ne peut à elle seul expliquée ce problème. Grâce aux Techniques de l'Information et de la Communication (TIC), chaque cadre des administrations béninoises est connecté au reste du monde ; donc les responsables ne devraient plus être ignorants de nos jours. Ainsi, cette cause n'est pas déterminante. En ce qui concerne le manque de formations adéquates aux technologies informatiques des agents, il est aussi important ; mais le manque de moyens matériels, techniques et financiers nous paraît plus plausible dans la mesure où la formation des agents à l'utilisation des techniques n'aurait aucun sens lorsque les équipements informatiques font défaut. Ainsi nous formulons l'hypothèse liée au problème spécifique n°1 de la manière suivante : **la faible utilisation des technologies informatiques par les agents du Contrôle Financier pour accroître l'efficacité de la structure s'explique par le manque de moyens matériels, techniques et financiers.**

1.2.2. Hypothèse liée au problème spécifique n°2

En nous basant sur nos observations de stage, nous retenons que : le non-respect de la périodicité d'actualisation semestrielle du répertoire des prix de référence et son non élargissement aux bâtiments et travaux publics seraient essentiellement due :

- au manque de moyens nécessaires ;
- au non réalisme de la période retenue ;
- à l'absence d'un planning d'activités au Contrôle Financier.

Nous estimons que le manque de moyens nécessaires à l'actualisation de la mercuriale des prix servant de base du contrôle des montants des différentes liquidations peut justifier dans une certaine mesure ce problème. En ce qui concerne l'absence d'un planning d'activités au Contrôle Financier, elle nous paraît plus importante dans la mesure où l'adoption d'un planning des activités, sa mise à jour régulière et son suivi rigoureux par la structure permettrait, à coup sûr, une exécution à bonne date des diverses activités du CF. Par conséquent, nous formulons l'hypothèse liée au problème spécifique n°2 de la façon suivante : **le non-respect de la périodicité semestrielle d'actualisation du répertoire des prix de référence et son non élargissement aux bâtiments et travaux publics est dû à l'absence d'un planning d'activités au Contrôle Financier.**

1.2.3. Hypothèses liée au problème spécifique n°3

Par rapport au problème relatif à l'inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est effectué actuel avec la GBAR, nous pensons qu'il est occasionné par cinq causes possibles, à savoir :

- la mauvaise foi de certains gestionnaires de crédits ;
- la non-application effective de la nouvelle LOLF ;

- l'inefficacité des organes de contrôle interne au sein des ministères dépen­siers ;
- l'inadéquation du contexte béninois à l'autonomisation de gestion des responsables de programmes et projets publics ;
- l'insuffisance de moyens matériels et législatifs des structures en charge du contrôle a posteriori.

De l'analyse de ces différentes causes possibles, il ressort que la plus dominante est l'insuffisance de moyens matériels et législatifs des structures en charge du contrôle a posteriori. Ceci parce que les rapports des audits et missions d'investigation réalisées par ces structures sont rangés et ne sont pas suivis de sanctions appropriées (positives ou négatives). Les structures ayant en charge le contrôle a posteriori des dépenses publiques sont très limitées dans leurs actions (surtout en matière de réparation des dommages éventuels causés à l'Etat). Ainsi, nous retenons l'hypothèse suivante relative au problème spécifique n°3: **l'inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est effectué actuellement, avec la GBAR s'explique par l'insuffisance de moyens matériels et législatifs des structures en charge du contrôle a posteriori.**

1.3. Tableau de bord de l'étude

Il permet d'avoir une vue synoptique sur l'ensemble de la réflexion menée jusqu'à la formulation des hypothèses sans oublier les conditions de vérifications des hypothèses. Son contenu est exposé par le tableau suivant :

Tableau 4: Tableau de bord de l'étude

NIVEAUX D'ANALYSE		PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES	CONDITION DE VERIFICATION DES HYPOTHESES
NIVEAU GENERAL		PG : Problématique de l'efficacité de l'action du CF dans le contexte de la GBAR	OG : Améliorer l'efficacité de l'action du C F dans le contexte de la GBAR.	CSG : -----	HG : -----	CDVHG -----
NIVEAUX SPECIFIQUES	1	PS₁ : Faible utilisation des technologies informatiques par les agents pour accroître l'efficacité du CF	OS₁ : Identifier les conditions d'une meilleure utilisation des technologies informatiques par les agents pour accroître l'efficacité du CF.	CSS: Manque de moyens matériels, techniques et financiers au CF	H₁ : La faible utilisation des technologies informatiques par les agents du CF pour accroître l'efficacité de la structure s'explique par le manque de moyens matériels, techniques et financiers.	CVH₁ : Seuil de décision : on retient toute cause qui obtiendra un poids d'au moins 35 % des agents enquêtés
	2	PS₂ : Non-respect de la périodicité semestrielle d'actualisation du répertoire des prix de référence et son non élargissement aux BTP	OS₂ : Spécifier des mesures idoines d'instauration d'une meilleure actualisation du répertoire des prix de référence et son élargissement aux bâtiments et travaux publics (BTP).	CSS: Absence d'un planning des activités du Contrôle Financier	H₂ : Le non-respect de la périodicité semestrielle d'actualisation du répertoire des prix et son non élargissement aux bâtiments et travaux publics est dû à l'absence d'un planning d'activités du Contrôle Financier.	CVH₂ : seuil de décision : maintenir toute cause dont le poids serait d'au moins 35 %
	3	PS₃ : Inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est effectué actuellement, avec la GBAR	OS₃ : Inventorier les modalités d'allègement du contrôle financier a priori, conformément à la GBAR.	CSS: Insuffisance de moyens matériels et législatifs des structures en charge du contrôle a posteriori	H₃ : L'inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est effectué actuellement, avec la GBAR s'explique par l'insuffisance de moyens matériels et législatifs des structures en charge du contrôle a posteriori.	CVH₃ : Nous retiendrons toute cause qui aura recueilli au moins 21 % des avis des enquêtés.

Source : Observations de stage au Contrôle Financier, octobre 2013

2. Revue de littérature

L'intérêt du présent sous-paragraphe est de mettre en évidence les contributions antérieures dans le domaine du contrôle financier dans le contexte de la GBAR et la modernisation du contrôle a priori de l'exécution des dépenses publiques. De façon spécifique, il est consacré aux contributions antérieures relatives aux problèmes spécifiques en résolution.

2.1. Contributions antérieures sur le problème spécifique n°1

Conformément à la thématique liée à ce problème, nous allons développer des théories relatives à la nécessité et au processus d'une meilleure utilisation des technologies informatiques pour accroître l'efficacité du Contrôle Financier de nos jours.

En effet, pour un contrôle a priori efficace, transparent et performant, il faut une modernisation conséquente de la structure ou des structures en charge de ce type de contrôle ; ceci à cause de sa complexité et de son importance pour une meilleure gestion des finances publiques. C'est pour cette raison que PAYSANT A. (1999), affirme : « [...] Idéal sur le plan théorique, ce contrôle est difficile à mettre en œuvre en raison de l'importance des gestions à contrôler, de la relative insuffisance des moyens matériels à la disposition des organes de contrôle [...] ». Il urge donc que le Contrôle Financier sur lequel repose la lourde responsabilité de prévention des différents risques budgétaires et financiers soit suffisamment équipé et armé pour identifier, évaluer et prévenir, en un temps record, les risques budgétaires et financiers qui entachent éventuellement les opérations financières de l'Etat.

Selon CHOUVEL F. (2011), le Contrôleur Financier dispose d'une totale indépendance vis-à-vis du ministre contrôlé, que ce soit en raison de son

statut (le pouvoir hiérarchique est exercé par le ministre du budget) ou des prérogatives qui lui sont confiées. Ainsi, pour la parfaite indépendance vis-à-vis de la structure contrôlée et pour l'autonomisation décisionnelle, une meilleure informatisation du Contrôle Financier s'impose.

Pour LALUMIERE P. (1983), il ne faut pas oublier que sa présence oblige les administrations à respecter les règles budgétaires. C'est que dans le système actuel, les irrégularités se trouvent "étouffées" dès leur naissance et par suite, supprimées ; aucune autre forme de contrôle ne présente une aussi grande efficacité... Sa seule présence constitue un élément de régulation de l'action financière des administrations. De ce point de vue, le Contrôle Financier se doit d'être aménagé à l'ère de la GBAR.

2.2. Contributions antérieures sur le problème spécifique n°2

Concernant ce problème, la thématique s'inscrit en termes de modalités d'une meilleure actualisation des prix et l'élargissement du répertoire des prix de référence aux bâtiments et travaux publics pour être en harmonie avec la réalité du marché. Le Contrôle a priori dans le contexte des différentes réformes budgétaires est fortement orienté vers la vérification du caractère de la cohérence et de la soutenabilité de la programmation budgétaire et permet d'éviter l'impasse budgétaire, il s'agit plus spécifiquement de la maîtrise des dépenses publiques. Un tel contrôle ne peut qu'être opéré qu'avant l'exécution des dépenses. Pour PAYSANT A. (1999), le contrôle préalable s'exerçant au début de l'opération de dépense publique permet de déceler les irrégularités et de les faire disparaître avant que l'opération ne devienne définitive. Il vaut davantage par ce qu'il empêche, et qu'on ne mesure pas, que par ce qu'il sanctionne. Le contrôle a priori préserve les deniers publics du gaspillage et non de la réparation ; il vaut mieux prévenir que guérir.

2.3. Contributions antérieures sur le problème spécifique n°3

Le contrôle efficace des finances publiques en général et de l'exécution des dépenses publiques en particulier est aujourd'hui une préoccupation de premier rang pour l'assainissement de la GFP. Le contrôle des dépenses publiques est réorganisé afin d'être en harmonie avec le nouveau mode de gestion des finances publiques : la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats.

En France, la mise en œuvre de la LOLF a rendu nécessaire une adaptation du contrôle financier¹³ :

- Le principe de fongibilité, donnant aux gestionnaires une autonomie et une responsabilité accrue au sein des programmes, n'est pas compatible avec le contrôle systématique *a priori* des actes de dépense ;
- Le cadre budgétaire fixé par la LOLF (globalisation des enveloppes ; fongibilité des crédits, caractère indicatif des répartitions d'emplois) implique de repositionner le contrôle sur des objectifs de maîtrise de l'exécution et de soutenabilité budgétaire. Sauf cas particulier de certains actes de gestion des personnels, les contrôleurs financiers n'examineront plus la régularité des dépenses, cette fonction étant assurée au moyen de contrôles internes aux ministères et, *in fine* et si nécessaire, par les juridictions.

Au total, le Contrôle Financier est modernisé pour devenir un élément majeur de sécurisation de la gestion de l'État en mode LOLF.

Selon le décret n°2005-789 du 29 décembre 2005, portant approbation du Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats ; cité par le professeur Nicaise MEDE¹⁴, "le dispositif du contrôle interne qui répond à

¹³ PLF 2006 – GUIDE PRATIQUE : « La réforme du Contrôle Financier »

¹⁴ Prof. Nicaise MEDE : « REFLEXION SUR LE CADRE HARMONISE DES FINANCES PUBLIQUES DANS L'ESPACE UEMOA », CERAF, Cotonou, 2011, P. 23

une Gestion Axée sur les Résultats s'intègre dans une nouvelle philosophie du contrôle interne, qui doit allier contrôle de régularité et contrôle de gestion." Le texte béninois poursuit en affirmant que : "la GBAR, appliquée de façon complète, devrait mener à formaliser un nouveau dispositif du CF autour de contrôles hiérarchisés et partenariaux". Ce qui, en définitive, voudra dire que : "les contrôles hiérarchisés, exercés par le Contrôle Financier, (seront) effectués en fonction des risques liés à la nature de la dépense et aux pratiques des ordonnateurs. Par-delà, une logique de contrôle systématique et exhaustif, il(s) privilégie/privilégient une *expertise ciblée par sondage*".

Par suite, les nouvelles modalités¹⁵ du Contrôle Financier consisteront à :

- examiner, en fin d'année précédente, les documents prévisionnels de gestion de l'année à venir des différents responsables de crédits, au regard de leur soutenabilité budgétaire appréciée sur la base, notamment, de deux critères essentiels ;
- donner un avis sur les redéploiements visant, en cours d'année, à abonder, à partir des crédits de personnel, ceux d'autres natures. En effet, la fongibilité asymétrique doit s'appliquer en sécurisant la paye des personnels ;
- contrôler, soit au moyen d'un visa *a priori*, soit d'un avis préalable obligatoire, les actes de dépense les plus importants, sur la base de critères exclusivement budgétaires. L'esprit de la réforme est de diminuer fortement le nombre d'actes soumis au visa ou à l'avis préalable du contrôleur financier, tout en conservant un contrôle sur une masse significative de crédits. Des seuils détermineront, par ministère, les actes de dépense qui seront examinés par le Contrôleur

¹⁵ PLF 2006 – GUIDE PRATIQUE : « La réforme du Contrôle Financier »

Financier. Cette liste sera modulable et fera l'objet de réexamens périodiques, au regard des résultats des contrôles *a posteriori* ;

- et suivre l'exécution budgétaire, afin d'alerter les responsables de crédits et la direction du budget de l'existence de risques budgétaires.

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude

La méthodologie de l'étude comprend une approche empirique et une dimension théorique.

1. Approche empirique de la méthodologie

La méthode d'enquête que nous avons utilisée a permis d'identifier les causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques en résolution. Elle se décline en cinq étapes, que sont :

- l'objectif de la collecte des données ;
- la population cible et nature de la collecte des données ;
- l'échantillonnage et spécification des données à mobiliser ;
- la conception du questionnaire et du guide d'entretien ;
- les techniques de dépouillement et outils de présentation des données.

1.1. Objectif de la collecte des données

L'objectif poursuivi par notre enquête est de mobiliser les données relatives aux causes réelles des problèmes identifiés afin de procéder à la vérification de nos hypothèses de base. Concrètement, l'enquête nous permettra de voir si :

- la faible utilisation des technologies informatiques par les agents du CF pour accroître l'efficacité de la structure s'explique par le manque de moyens matériels, techniques et financiers ;

- le non-respect de la périodicité d'actualisation du répertoire des prix de référence mis à la disposition du CF est dû à l'absence d'un planning des activités de la structure.
- l'inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est effectué actuellement, avec la GBAR s'explique par l'insuffisance de moyens matériels et législatifs des structures en charge du contrôle a posteriori.

1.2. Population cible et nature de la collecte des données

La population cible est l'ensemble formé par les agents des catégories A et B du Contrôle Financier, soit une population mère de 86 agents. Le choix de cette cible est motivé par le souci de collecter des données beaucoup plus fiables et authentiques spécifiques à la présente recherche. Cette population cible comprend deux (02) sous-groupes que sont : les agents du Contrôle Financier au niveau central et les Délégués du Contrôleur Financier ainsi que leurs assistants au niveau extérieur.

Pour une meilleure collecte de données, nous avons élaboré un questionnaire (confère annexe n°1) et un guide d'entretien (confère annexe n°2) qui nous ont servi de support. Le questionnaire a servi à recueillir des informations auprès de certains agents au niveau central et des assistants des Délégués au niveau externe. Il s'articule autour des grands axes de nos préoccupations que sont les variables à expliquer, à savoir : la faible utilisation des technologies informatiques par les agents du CF ; le non-respect de la périodicité semestrielle de l'actualisation du répertoire des prix de référence et son élargissement au bâtiments et travaux publics puis l'inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est effectué actuellement, avec la GBAR. Quant au guide d'entretien, il nous a permis de recueillir auprès des Délégués du Contrôleur Financier et du Contrôleur Financier Adjoint, des informations complémentaires.

1.3. Echantillonnage et spécification des données recueillies

Compte tenu de nos moyens limités (pour contacter tous les agents surtout au niveau extérieur), l'enquête a pris en compte quatre-vingt (80) agents de la cible, soit 93 % de la population mère. En effet, le questionnaire a été administré à 65 agents. Quant au guide d'entretien, il a servi à faire des entrevues avec 15 supérieurs hiérarchiques (le Contrôleur Financier Adjoint et 14 Délégués du Contrôleur Financier). Par rapport aux questionnaires administrés, cinq (05) n'ont pas été récupérés. Les agents concernés sont allés en mission, d'où la taille de l'échantillon est réduite à 75 agents soit 93,75 % par rapport à celle retenue au départ.

1.4. Méthode de traitement des données collectées

Les données recueillies à la suite de l'enquête sont dépouillées manuellement. Quant à leur traitement, nous avons eu recours au tableur Excel pour le traitement des données numériques ; ce qui nous a permis de déterminer les pourcentages afin de les comparer à nos seuils de décision et de tirer les conclusions qui s'imposent.

1.5. Outils de présentation des données

Les résultats obtenus sont présentés suivant la méthode du tri à plats pour faciliter leur représentation graphique sous la forme de camembert ou graphique à secteurs ou d'histogrammes et ce, afin de rendre plus visuelles ces données servant de base de vérification des hypothèses de l'étude. Les différents tableaux issus du traitement des données sont annexés au document (confère annexe n°3).

2. Dimension théorique de la méthodologie

Il s'agit ici de procéder aux choix théoriques liés aux différents problèmes spécifiques en résolution et de définir les différents seuils de validation des hypothèses de recherche.

2.1. Choix théorique lié au problème n°1

2.1.1. Présentation des théories retenues

Un contrôle correctement effectué constitue le corollaire indispensable et logique d'un régime qui entend œuvrer dans le sens de l'intérêt général. Compte tenu des multiples finalités d'utilisation des deniers publics dans les administrations béninoises, on pourrait s'inspirer du système d'appui au Contrôle Financier qui a pour but de faciliter le travail à l'équipe du Contrôleur Financier à travers des interfaces permettant de faire des études des actes budgétaires de façon efficace et rapide et de construire une base de données appropriée au Contrôle Financier.

2.1.2. Seuil de décision relative à l'hypothèse n°1

Pour vérifier l'hypothèse liée à la faible utilisation des technologies informatiques par les agents du Contrôle Financier, le seuil de décision ($\frac{100}{\text{nombre de causes}}$) que nous fixons est de retenir toute cause qui obtiendra un poids d'au moins 35 % ($\frac{100}{3} = 33,33\%$ arrondi à 35 % pour raison de sélection). L'hypothèse serait partiellement vérifiée lorsque toute autre cause non prise en compte par elle, obtiendrait au moins 35 % d'avis favorable.

2.2. Choix théorique lié au problème n°2

2.2.1. Présentation des théories retenues

Une vérification sincère et efficace des montants de la liquidation des gestionnaires-ordonnateurs se fonde sur la fiabilité du répertoire des prix de référence utilisé par le Contrôle Financier à cet effet. Ce répertoire, constituant un véritable outil de détection des surfacturations éventuelles, devrait être régulièrement actualisé et étendu, vu que les prix sur le marché sont en perpétuelle fluctuation et que les besoins diversifient. De ce point de vue, pour la recherche des causes réelles liées au non-respect de la

périodicité semestrielle d'actualisation du répertoire des prix de référence ainsi que son élargissement aux bâtiments et travaux publics, nous retenons les travaux du comité de conception dudit répertoire qui a arrêté le semestre pour l'actualisation et l'élargissement du répertoire.

2.2.2. Seuil de décision relative à l'hypothèse n°2

Pour identifier les causes réelles relatives à ce problème spécifique, nous avons fixé comme seuil de décision, le maintien de toute cause dont le poids serait d'au moins 35 % parce que trois causes sont plausibles ($\frac{100}{3}=33,33\%$ arrondi à 35 %). L'hypothèse serait partiellement vérifiée lorsque toute cause non prise en compte par elle, obtiendrait au moins 35 % d'avis.

2.3. Choix théorique lié au problème n°3

2.3.1. Présentation des théories retenues

Dans la perspective de l'analyse et de la détermination des causes se trouvant à la base du problème relatif à l'inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est effectué actuellement, avec la GBAR, nous retenons l'approche théorique du décret n°2005-789 du 29 décembre 2005 portant CaR-GBAR qui retient que : la faiblesse des contrôles a posteriori ne permet pas, pour l'instant d'envisager la suppression du contrôle a priori. Nous retenons aussi l'approche de FABRE F. J. (1968), qui soutient que : 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.

2.3.2. Seuil de décision relative à l'hypothèse n°3

Compte tenu de l'importance, de l'ampleur et du caractère technique de ce problème, pour identifier toutes les causes réelles y afférentes, nous retiendrons toute cause qui aura recueilli au moins 21 % ($\frac{100}{5}=20\%$ arrondi à

21 %) des avis des enquêtés. Nous avons retenu, ce seuil parce que nous avons identifié plus haut, cinq causes possibles ($\frac{100}{\text{nombre de causes}}$). Ainsi, l'hypothèse sera partiellement vérifiée lorsque toute autre cause obtiendrait un pourcentage d'au moins 21 %.

Le cadre théorique de l'étude présenté et la démarche méthodologique de vérification des hypothèses précisée, nous allons passer à la présentation des résultats de nos enquêtes. Une fois les résultats présentés et le diagnostic établi, nous ferons nos propositions de solutions.

SECTION 2 : ANALYSES DES RESULTATS D'ENQUETES, **APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE** **LEUR MISE EN ŒUVRE**

Cette section est consacrée à l'analyse des résultats d'enquêtes et aux conditions de mise en œuvre des solutions.

Paragraphe 1 : Analyses des résultats d'enquêtes

Les conditions de réalisation des enquêtes, la présentation et l'analyse des données mobilisées et la vérification des hypothèses sont les axes qui forment l'architecture de ce paragraphe.

1. Analyses des données mobilisées et vérification des hypothèses

Ce sous-paragraphe est consacré aux analyses des résultats d'enquêtes et aux vérifications des hypothèses de recherche. Mais avant présentons d'abord, les difficultés rencontrées et les limites des données collectées.

1.1. Difficultés rencontrées et limites des données

La première difficulté réside dans le fait qu'une bonne partie des agents à enquêter est en fonction dans les services extérieurs de notre structure de stage, c'est-à-dire dans les Délégations du CF auprès des Ministères, Institutions de l'Etat et Départements d'où, la contrainte d'effectuer

plusieurs déplacements pour rencontrer les enquêtés. La seconde est relative à la disponibilité des agents qui sont au cours de la période du sondage acculés par des dossiers en instance ou par des missions à l'intérieur du pays. S'agissant des limites des données recueillies, il faut mentionner que nous avons interrogé deux Délégués Départementaux du Contrôleur Financier compte tenu de nos moyens matériels, financiers et temporels limités.

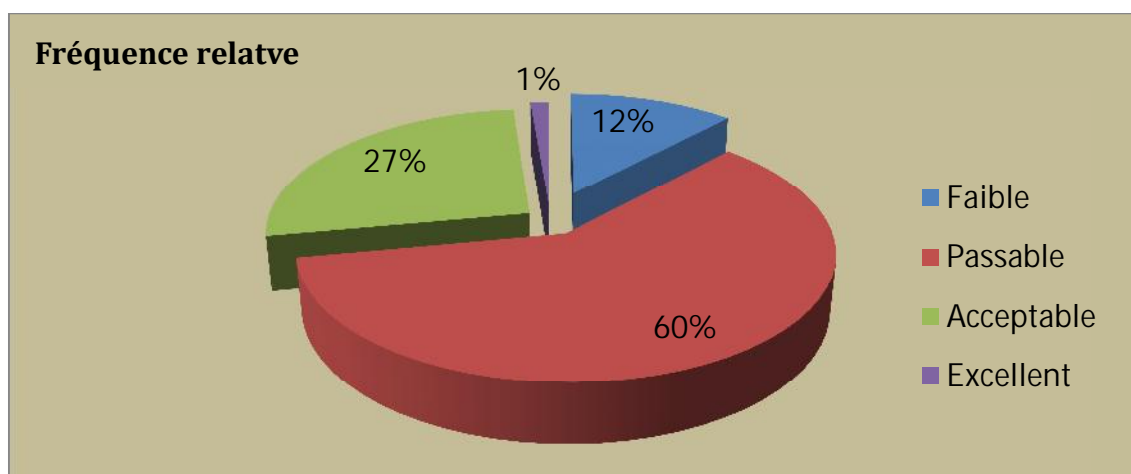
En dépit de toutes ces difficultés et limites, il convient de noter qu'elles n'affectent en rien la fiabilité des données recueillies et analysées.

1.2. Analyses des résultats d'enquêtes et vérification des hypothèses

1.2.1. Analyse des données relatives au problème spécifique n°1

Pour le problème spécifique n°1 relatif à la faible utilisation des technologies informatiques par les agents du Contrôle Financier, les résultats obtenus sont présentés ci-après :

Graphique 1: Degré d'utilisation des technologies informatiques par les agents du CF



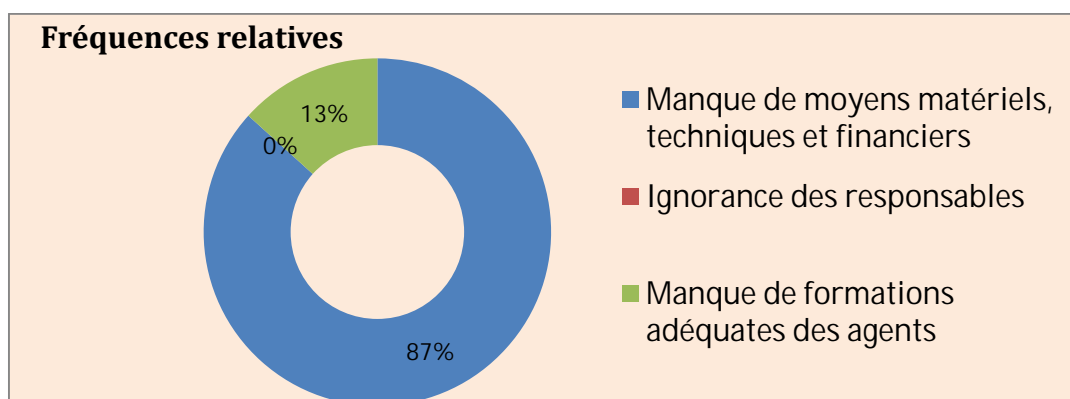
Source : Données d'enquêtes, CF novembre 2013 (à partir du tableau n°6)

D'après ce graphique, 60 % des enquêtés ont estimé que l'utilisation des technologies informatiques par les agents du CF est passable tandis que 27 % ont estimé qu'elle est plutôt acceptable c'est-à-dire assez-bien. Ainsi, en

matière de l'utilisation des technologies informatiques, beaucoup d'efforts ont été consentis ; mais il reste beaucoup à faire, compte tenu des défis à relever par la structure dans le contexte de la GBAR.

En ce qui concerne les raisons qui motivent ce faible niveau d'utilisation des technologies informatiques, le graphique ci-dessous retrace leurs densités respectives.

Graphique 2: Fréquence relative des causes se trouvant à la base de la faible utilisation des technologies informatiques par les agents du CF

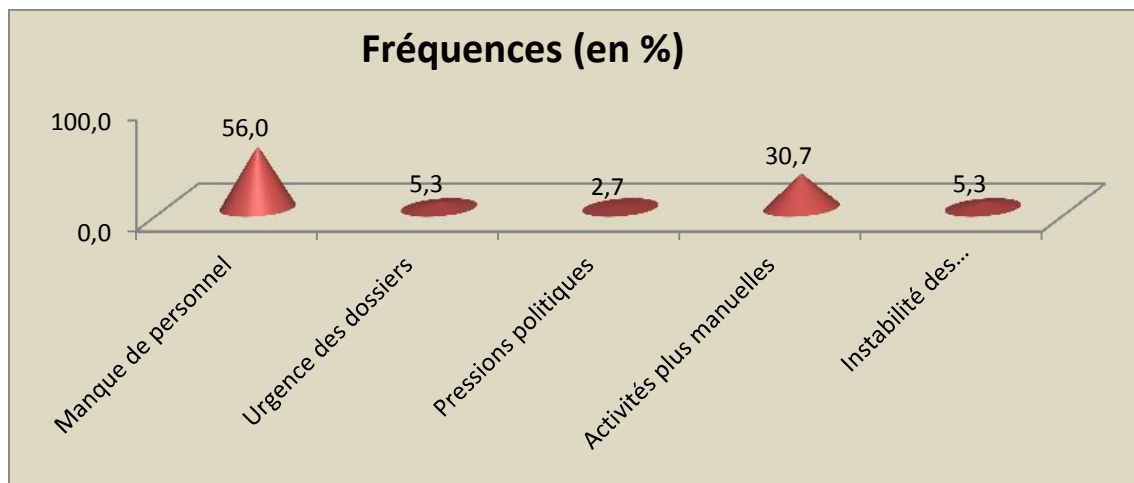


Source : Données d'enquêtes, CF novembre 2013 (à partir du tableau n°7)

D'après ce graphique, 87 % des agents enquêtés soutiennent que la faible utilisation des technologies informatiques par les agents du Contrôle Financier pour accroître l'efficacité de la structure s'explique par le manque de moyens matériels, techniques et financiers alors que seulement 13 % des agents enquêtés estiment qu'elle est plutôt due au manque de formation adéquate des agents. Par ailleurs, la faible utilisation des technologies informatiques par les agents du Contrôle Financier explique à 30,7 % la lenteur observée parfois dans le traitement des dossiers. Le manque de personnel à lui seul justifie à près de 56 % cette lenteur. Le manque de personnel est par-là, la cause majeure de la lenteur de traitement des divers dossiers au Contrôle Financier tandis que la faible

utilisation des technologies informatiques en est une cause non négligeable. Le graphique n°3 ci-dessous nous a permis de visualiser cette situation.

Graphique 3: Importance relative des causes fondant la lenteur du traitement des dossiers au CF ; question n°1.4 du questionnaire



Source : Données d'enquêtes, CF novembre 2013 (à partir du tableau n°8)

1.2.2. Vérification de l'hypothèse n°1

D'après le graphique n°2, le manque de moyens matériels, techniques et financiers de la structure est identifié par 87 % des agents enquêtés comme cause réelle de la faible utilisation des technologies informatiques des agents du Contrôle Financier, ce qui est largement supérieur au seuil de décision retenu (35 %). Ainsi, l'hypothèse n°1 intitulée : **la faible utilisation des technologies informatiques par les agents du Contrôle Financier pour accroître l'efficacité de la structure s'explique par le manque de moyens matériels, techniques et financiers** est vérifiée.

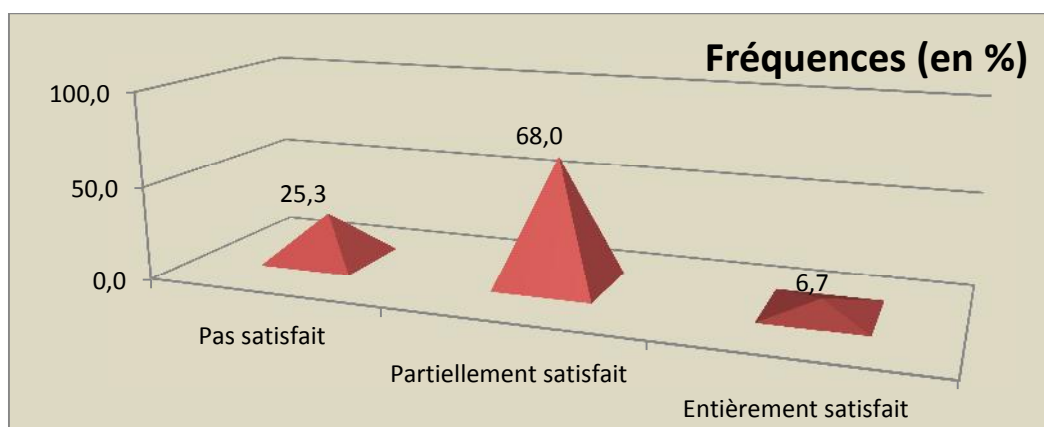
1.3. Analyse des données relatives au problème spécifique n°2 et vérification de l'hypothèse n°2

1.3.1. Analyse des données relatives au problème spécifique n°2

D'après nos enquêtes, nous avons constaté que près de 68 % des agents enquêtés sont partiellement satisfaits du répertoire des prix de référence mis à leur disposition; 25,3 % ne sont pas satisfaits alors que 6,7

% seulement en sont satisfaits. Ceci est traduit par le graphique n°4 ci-dessous :

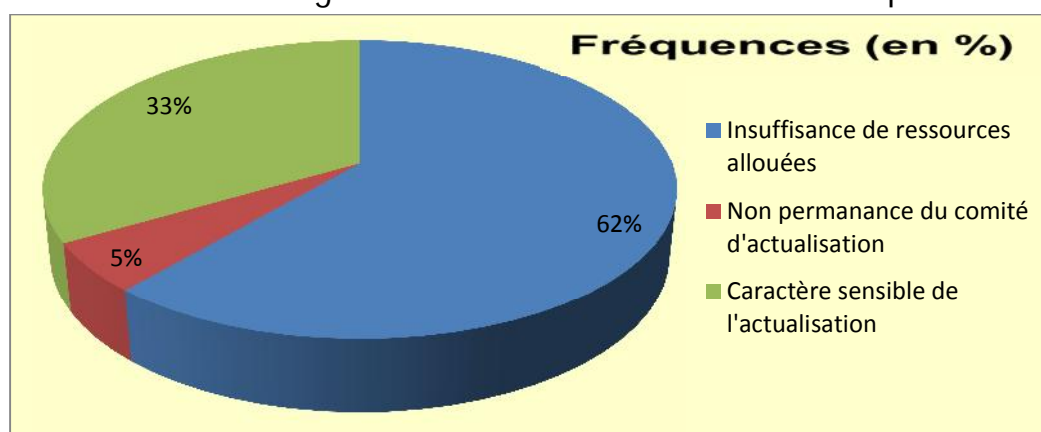
Graphique 4: Degré de satisfaction par rapport au répertoire des prix de référence



Source : Données d'enquêtes, CF novembre 2013 (à partir du tableau n°9)

Les raisons qui sous-tendent cette non satisfaction des agents par rapport au répertoire des prix de référence sont : le non-respect du semestre pour l'actualisation dudit répertoire et son non élargissement aux bâtiments et travaux publics. Dans le but de retrouver les mobiles qui entraînent le non-respect du semestre pour l'actualisation du répertoire des prix et son non élargissement aux bâtiments et travaux publics, nous avons construit à partir des résultats de nos enquêtes, le graphique n°5 qui suit.

Graphique 5: Avis sur les causes justifiant le non-respect de la périodicité semestrielle d'actualisation du répertoire et son non-élargissement aux bâtiments et travaux publics

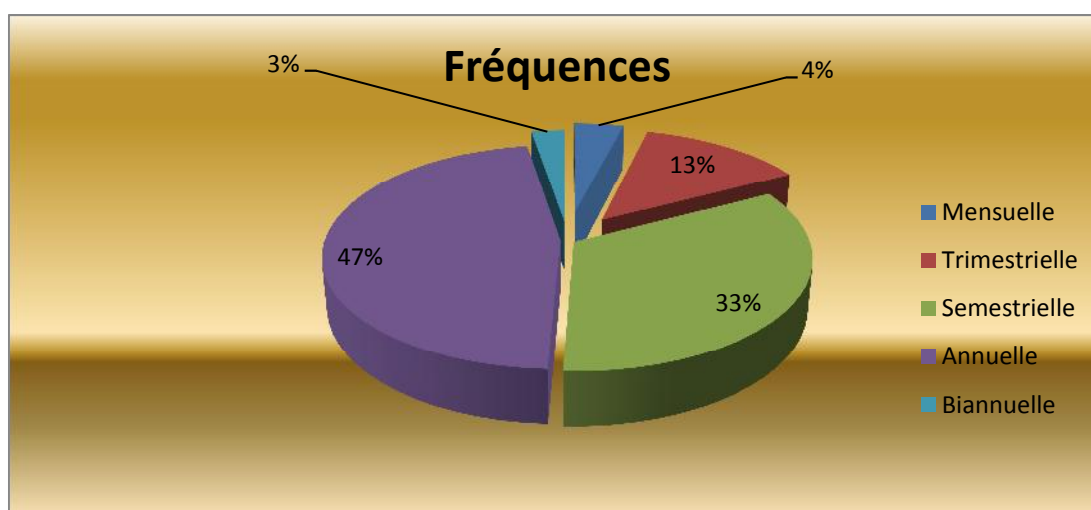


Source : Données d'enquêtes, CF novembre 2013 (à partir du tableau n°10)

D'après l'analyse de ce graphique, on note que les causes du non-respect de la périodicité semestrielle d'actualisation du répertoire des prix de référence ainsi que son non élargissement aux BTP sont respectivement : l'insuffisance des ressources allouées au comité en charge des travaux à 62 %, la non permanence du comité d'actualisation à 33 % et l'absence d'un planning des activités au Contrôle Financier à hauteur de 5 %.

Par ailleurs, 47 % ; 33 % et 13 %, des agents enquêtés soutiennent respectivement l'année, le semestre et le trimestre pour la période d'actualisation du répertoire des prix de référence utilisé par les agents du Contrôle Financier tels que retrace le graphique n°6.

Graphique 6: Recherche d'une période d'actualisation appropriée



Source : Données d'enquêtes, CF novembre 2013 (à partir du tableau n°11)

Par suite, la plus part des agents enquêtés (47 %) soutient que l'année est la période adéquate pour une meilleure actualisation du répertoire des prix de référence compte tenu du caractère spécifique des travaux d'actualisation qui prend au moins trois mois.

1.3.2. Vérification de l'hypothèse n°2

D'après le graphique n°5, l'insuffisance des ressources allouées au comité en charge des travaux d'actualisation et de l'élargissement du répertoire

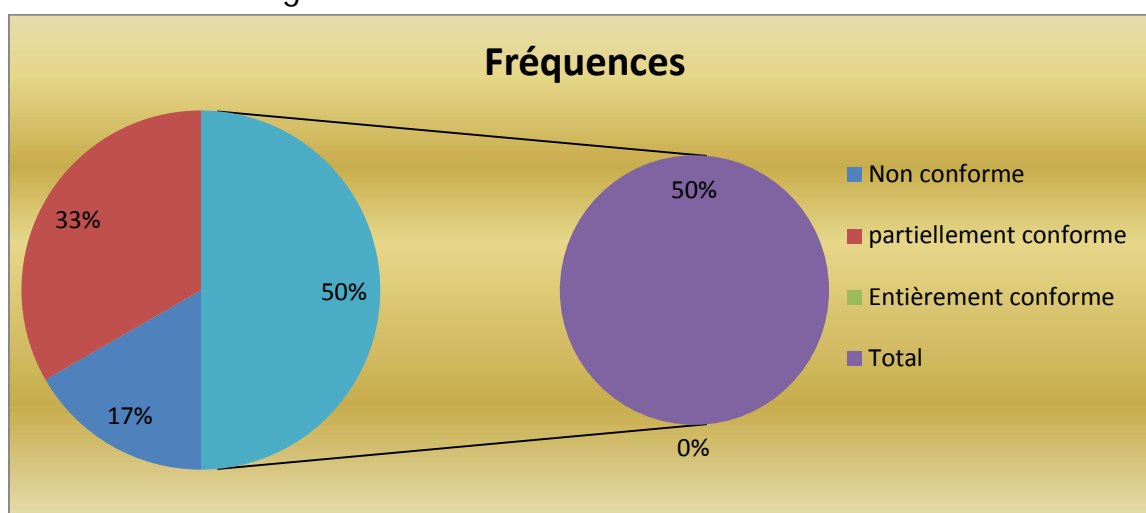
des prix de référence a obtenu l'avis favorable de 62 % des agents enquêtés ; ce qui est largement supérieur au seuil de décision retenu (35 %). De plus la non-permanence du comité d'actualisation quant à elle a obtenu 33 %, ce qui n'est pas négligeable par rapport au seuil de décision fixé. Par suite, l'hypothèse n°2 intitulée : **le non-respect de la périodicité d'actualisation du répertoire des prix de référence et son non élargissement aux bâtiments et travaux publics sont dus à l'absence d'un planning d'activités au Contrôle Financier** n'est pas vérifiée.

1.4. Analyse des données relatives au problème spécifique n°3 et vérification de l'hypothèse n°3

1.4.1. Analyse des données relatives au problème spécifique n°3

La plus part des agents enquêtés (soit 50 %) a soutenu que le contrôle a priori actuel des dépenses publiques n'est pas conforme aux exigences de la GBAR, tandis que 33 % soutiennent qu'il l'est partiellement. Le graphique ci-après illustre cette répartition en pourcentage.

Graphique 7: Appréciation de la conformité du contrôle a priori actuel aux exigences de la GBAR

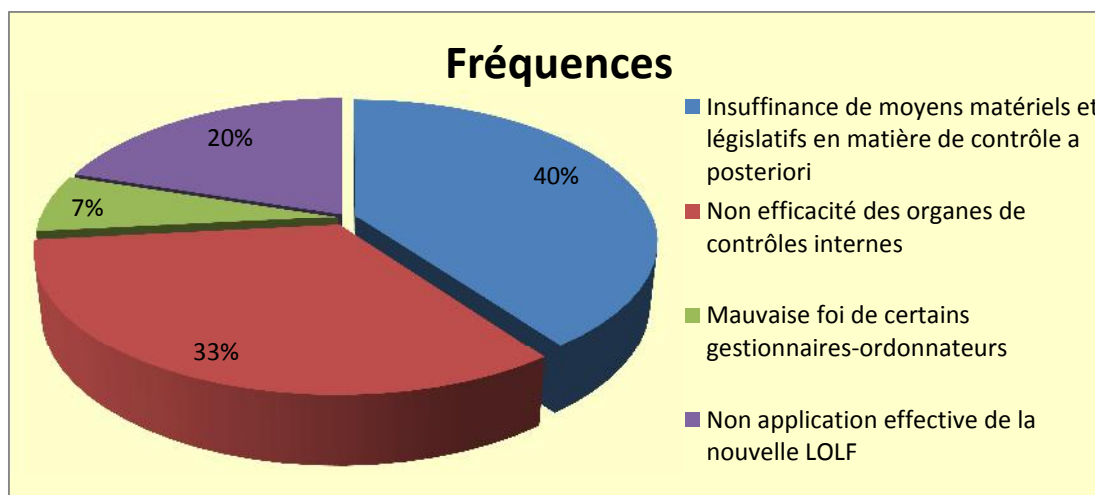


Source : Données d'enquêtes, CF novembre 2013 (à partir du tableau n°12)

En vue de corriger cette inadéquation, nous devons identifier les causes réelles se trouvant à la base de ce problème. A partir des données

d'enquêtes, le graphique n°8 illustre les différentes causes entraînant l'inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est effectué actuellement, avec les exigences de la GBAR par densité.

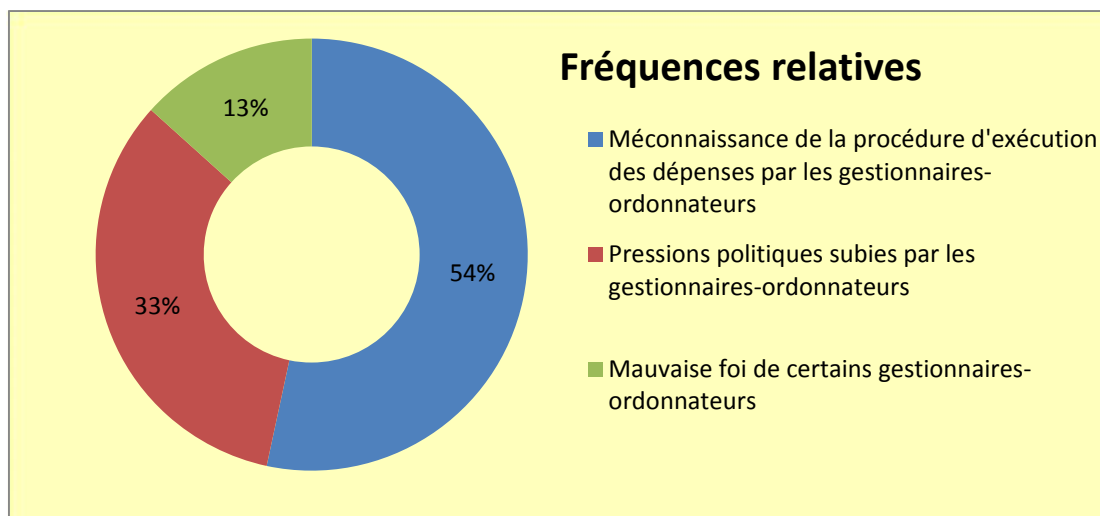
Graphique 8 : Causes réelles se trouvant à la base de l'inadéquation du contrôle a priori actuel avec les exigences de la GBAR



Source : Données d'enquêtes, CF novembre 2013 (à partir du tableau n°13)

De l'analyse de ce graphique, il ressort que l'insuffisance des moyens matériels et législatifs en matière de contrôle a posteriori explique à 40 % l'inadéquation du contrôle a priori actuel des dépenses publiques avec les exigences de la GBAR, la non efficacité des contrôles internes l'explique à 33 %, la non application effective de la nouvelle LOLF le justifie à 20 % tandis que la mauvaise foi de certains gestionnaires-ordonnateurs le motive à 7 %. Par ailleurs, les multiples rejets ou les visas différés des dossiers traités au CF s'expliquent à hauteur de 54 % par la méconnaissance de la procédure d'exécution des dépenses publiques par les gestionnaires-ordonnateurs ; à hauteur de 33 % par les pressions politiques et 13 % par la mauvaise foi de certains gestionnaires-ordonnateurs tels que l'indique le graphique n°9.

Graphique 9: Identification des causes des multiples rejets ou visas différés des dossiers traités par le Contrôle Financier



Source : Données d'enquêtes, CF novembre 2013 (à partir du tableau n°14)

1.4.2. Vérification de l'hypothèse n°3

D'après l'analyse du graphique n°8, on a : l'insuffisance des moyens matériels et législatifs en matière de contrôle a posteriori explique à 40 % l'inadéquation du contrôle a priori actuel des dépenses publiques avec les exigences de la GBAR ; la non efficacité des contrôles internes des ministères sectoriels dépensiers l'explique, quant à elle à 33 % tandis que la non application effective de la nouvelle LOLF le justifie à 20 %. Or, le seuil de décision retenu ici est d' au moins 21 %, donc l'insuffisance des moyens matériels et législatifs en matière de contrôle a posteriori et la non efficacité des contrôles internes sont les causes réelles de l'inadéquation du contrôle a priori actuel avec la GBAR. Toutefois, la non application effective de la nouvelle LOLF n'est pas négligeable, elle aussi importante. D'où l'hypothèse n°3 intitulée : **l'inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est effectué actuellement, avec la GBAR s'explique par l'insuffisance de moyens matériels et législatifs des structures en charge du contrôle a posteriori** est partiellement vérifiée.

2. Diagnostic de l'étude

2.1. Elément de diagnostic n°1

La faible utilisation des technologies informatiques par les agents du Contrôle Financier résulte du manque de moyens matériels, techniques et financiers.

2.2. Elément de diagnostic n°2

Le non-respect de la périodicité semestrielle d'actualisation du répertoire des prix de référence et son non élargissement aux BTP sont non seulement dus à la non permanence du comité chargé de son élaboration mais aussi et surtout à l'insuffisance des moyens alloués audit comité.

2.3. Elément de diagnostic n°3

L'insuffisance des moyens matériels et législatifs en matière de contrôle a posteriori couplé avec la non efficacité des contrôles internes des ministères sectoriels dépensiers justifient l'inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est effectué actuellement, avec les exigences de la GBAR.

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

Apporter des solutions à un problème, c'est proposer les conditions d'éradication des causes se trouvant à la base de ce problème tout en tenant compte des objectifs préalablement fixés. C'est dans cette logique que des solutions seront proposées ici pour améliorer l'efficacité du Contrôle Financier dans le contexte de la GBAR.

1. Approches de solutions

1.1. Approches de solutions relatives au problème spécifique n°1

Le problème spécifique n°1 est celui de la faible utilisation des technologies informatiques par les agents du CF pour accroître son efficacité. Ce problème est engendré par un manque de moyens matériels, techniques et

financiers. Ainsi, pour corriger à défaut d'éradiquer ce problème, il faut renforcer l'enveloppe financière destinée à l'acquisition des biens et fournitures de bureau. Ceci permettra :

- l'acquisition de matériels informatiques adéquats et suffisants pour l'installation des logiciels spécifiques aux fonctionnements du CF ;
- la création et l'implantation des logiciels spécifiques au contrôle des marchés publics (au niveau du BMP), qui est un secteur très sensible ;
- l'installation à la division du personnel de l'Etat un système de contrôle a priori informatisé et beaucoup plus moderne ;
- le renforcement de l'informatisation du contrôle a priori des pensions et des rentes viagères effectué par la division des pensions et rentes viagères ;
- la création de bases de données propre au Contrôle Financier.

1.2. Approches de solutions relatives au problème spécifique n°2

Le problème spécifique n°2 est celui relatif au non-respect de la périodicité semestrielle d'actualisation du répertoire des prix de référence et son non-élargissement aux bâtiments et travaux publics. Pour corriger ce dysfonctionnement, nous préconisons ce qui suit :

- revoir à la hausse les crédits budgétaires réservés aux travaux d'actualisation du répertoire des prix de référence ;
- élargir le répertoire des prix de référence en y intégrant les coûts estimatifs des bâtiments et travaux publics dont le contrôle a priori se limite seulement à la régularité et à la justesse des calculs ; la vérification des surfacturations ou sous-facturations ou redondances éventuelles n'est pas effective pour défaut de référence ;
- retenir officiellement l'année comme période d'actualisation dudit répertoire car cette période est plus adéquate et plus pratique en

mettant à la disposition du comité d'actualisation des moyens nécessaires et suffisants.

1.3. Approches de solutions relatives au problème spécifique n°3

En ce qui concerne le problème spécifique relatif à l'inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est effectué actuellement, avec la GBAR, il faut :

- organiser, renforcer et doter le contrôle a posteriori de moyens matériels et législatifs lui permettant de sanctionner (positivement ou négativement) les gestionnaires de crédits afin qu'ils répondent effectivement de leur gestion ;
- bien structurer les organes de contrôle internes des ministères sectoriels dépensiers afin de rendre efficace leurs actions respectives ;
- prendre des dispositions législatives pour instituer le visa préalable ou le contrôle a priori des documents de programmations budgétaires par le Contrôleur Financier ou par ses délégués ;
- rendre formelle la participation du Contrôleur Financier ou de ses délégués aux conférences budgétaires des ministères dépensiers.

2. Conditions de mise en œuvre des solutions proposées

Pour que les responsables des organismes publics profitent au maximum de l'action du Contrôleur Financier dans le contexte de la GBAR, des préalables sont nécessaires à la mise en œuvre des solutions sus-proposées. Nous les présentons sous forme de recommandations à l'endroit aussi bien des responsables du Contrôle Financier que du Gouvernement.

2.1. Recommandations à l'endroit des responsables du CF

En vue d'améliorer l'efficacité du Contrôle Financier, il convient d' :

- actualiser le manuel de procédures en vue de mieux organiser le Bureau des Marchés Publics (BMP) ;

- organiser des recyclages périodiques au profit des vérificateurs ;
- organiser régulièrement et périodiquement des séances d'appui conseil aux gestionnaires de crédits ;
- assurer pleinement sa mission de vérification de la sincérité des prévisions budgétaires ;
- évaluer le coût des politiques publiques ;
- organiser et piloter un contrôle a priori hiérarchisé et partenarial des dépenses publiques.

Par ailleurs, il urge que les Délégués du Contrôleur Financier auprès des ministères et Institutions de l'Etat puis des départements jouent, mieux que par le passé, leur rôle de conseiller des gestionnaires de crédits et des ordonnateurs délégués. De plus, les gestionnaires de crédits et les ordonnateurs délégués doivent se former et faire former leurs collaborateurs sur la procédure d'exécution des dépenses publiques. Ces derniers doivent mettre en place au sein de leur structure respective un mécanisme de contrôle interne fiable, efficace et transparent.

2.2. Recommandations à l'endroit du Gouvernement

Pour renforcer l'efficacité du Contrôle Financier, le Gouvernement doit :

- définir une politique adéquate de recrutement pour pallier l'insuffisance de personnel qui n'est pas sans conséquences néfastes sur la performance du Contrôle Financier;
- définir le statut particulier du personnel du Contrôle Financier. En effet, un accent particulier doit être mis sur la définition d'un régime indemnitaire motivant afin qu'il puisse faire efficacement face au trafic d'influence, à la corruption et aux menaces de toutes sortes ainsi que des sanctions éventuelles qu'il encourt ;
- doter le Contrôle Financier en crédit substantiel de fonctionnement ;

- pourvoir le Contrôle Financier en équipements informatiques et bureautiques suffisants de même que des logiciels appropriés et spécifiques à ses activités ;
- œuvrer pour la bonne circulation des informations ; ceci suppose que tous les acteurs à quelque niveau que ce soit, doivent être connectés aux différents logiciels dont ils ont besoin dans le cadre de l'exercice de leur mission préventive;
- prévoir dans le BGE une ligne appropriée pour faire face aux engagements des travaux visant l'apparition régulière et annuelle du répertoire des prix de référence ;
- accompagner l'élargissement du répertoire des prix de référence aux bâtiments et travaux publics ;
- prendre des dispositifs institutionnels pour assurer aux organes de contrôle, l'exploitation effective des rapports des différents contrôles exécutés;
- prendre des actes réglementaires d'application de la nouvelle LOLF ;
- permettre aux agents du Contrôle Financier de participer aux séminaires sous régionaux, régionaux et/ou internationaux pour favoriser les échanges et partages d'expériences des autres corps de contrôle et d'autres acteurs étrangers.

Au total, le gouvernement devra poursuivre, de manière concrète, les réformes budgétaires qui visent l'instauration de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR) à travers la refonte du Contrôle Financier en vue d'accroître la responsabilité des gestionnaires de crédits.

Tableau 5: Synthèse de l'étude

NIVEAUX D'ANALYSE		PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES REELLES	HYPOTHESES	ELEMENTS DE DIAGNOSTICS	SOLUTIONS
NIVEAU GENERAL		PG : Existence de facteurs d'inefficacité du Contrôle a priori dans le contexte de la GBAR	OG : Améliorer la performante de l'action du CF dans le contexte de la GBAR au Bénin.
NIVEAUX SPECIFIQUES	1	PS n° 1 : Faible utilisation des technologies informatiques pour accroître l'efficacité du Contrôle Financier	OS n° 1 Suggérer les conditions d'une meilleure utilisation des technologies informatiques par les agents.	CRS n° 1 : manque de moyens matériels, techniques et financiers	HS n° 1 : La faible utilisation des technologies informatiques par les agents du CF s'explique par le manque de moyens matériels, techniques et financiers.	La faible utilisation des technologies informatiques par les agents du Contrôle Financier résulte du manque de moyens matériels, techniques et financiers.	renforcer l'enveloppe financière destinée à l'acquisition des biens et fournitures de bureau du Contrôle Financier
	2	PS n° 2 : Non-respect de la périodicité semestrielle de l'actualisation du répertoire des prix et sa prise en compte des BTP	OS n° 2: Proposer des mesures idoines d'instauration d'une meilleure actualisation de la mercuriale des prix.	CRS n° 2 : non permanence du comité chargé de son élaboration mais aussi et surtout l'insuffisance des moyens alloués audit comité	HS n° 2 : Le non-respect de la périodicité d'actualisation du répertoire des prix et son non élargissement aux BTP sont dus à l'absence d'un planning d'activités du CF.	Le non-respect de la périodicité semestrielle d'actualisation du répertoire des prix de référence et son non élargissement aux BTP sont non seulement dus à la non permanence du comité chargé de son élaboration mais aussi et surtout à l'insuffisance des moyens alloués audit comité.	- revoir à la hausse les crédits budgétaires réservés aux travaux d'actualisation du répertoire des prix de référence ; - élargir le répertoire des prix de référence en y intégrant les coûts estimatifs des BTP.
	3	PS n° 3 : Inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est effectué actuellement, avec la GBAR	OS n° 3: Inventorier les modalités d'allègement du contrôle financier a priori conformément à la GBAR.	CRS n° 3: Insuffisance des moyens matériels et législatifs en matière de contrôle a posteriori couplé avec la non efficacité des contrôles internes des ministères sectoriels dépendants	HS n° 3 : L'inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est effectué actuellement, avec la GBAR s'explique par l'insuffisance de moyens matériels et législatifs des structures en charge du contrôle a posteriori.	L'insuffisance des moyens matériels et législatifs en matière de contrôle a posteriori couplé avec la non efficacité des contrôles internes des ministères sectoriels dépendants justifient l'inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est effectué actuellement, avec les exigences de la GBAR.	- organiser, renforcer et doter le contrôle a posteriori de moyens matériels et législatifs ; - structurer les organes de contrôle internes des ministères sectoriels dépendants afin de rendre efficace leurs actions respectives.

Source : Réalisé par nous-mêmes



CONCLUSION

CONCLUSION

Au terme de notre étude, il apparaît que la question de l'efficacité du Contrôle Financier, dans le contexte de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR) au Bénin, est pertinente et suscite beaucoup de réflexions. En effet, nos recherches ont révélé, d'abord, que la faible utilisation des technologies informatiques par les agents du Contrôle Financier pour accroître l'efficacité de la structure est due au manque de moyens matériels, techniques et financiers. Ensuite, le non-respect de la périodicité semestrielle pour l'actualisation du répertoire des prix de référence et son non élargissement aux bâtiments et travaux publics ne sont que la conséquence de l'insuffisance de moyens alloués au comité chargé des travaux d'actualisation. Enfin, l'inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est exercé actuellement, aux exigences de la GBAR n'est autre que la résultante du manque de moyens matériels et législatifs au contrôle a posteriori auquel s'ajoute l'inefficacité des organes de contrôles internes au sein des ministères sectoriels dépensiers.

Face à cette situation de l'inefficacité du Contrôle Financier, nous avons proposé, entre autres, aux responsables du Contrôle Financier :

- ✓ de renforcer l'enveloppe financière destinée à l'acquisition des biens et fournitures de bureau indispensables à l'informatisation plus complète des activités de la structure ;
- ✓ de revoir à la hausse les crédits budgétaires réservés aux travaux d'actualisation du répertoire des prix de référence ;
- ✓ d'élargir le répertoire des prix de référence en y intégrant les coûts estimatifs des bâtiments et travaux publics ;

En ce qui concerne le Gouvernement, il doit :

- ✓ organiser, renforcer et doter le contrôle a posteriori des moyens matériels et législatifs nécessaires à leur mission de contrôle;
- ✓ structurer les organes de contrôles internes des ministères sectoriels dépensiers afin de rendre efficace leurs actions respectives ;
- ✓ renforcer le personnel du Contrôle Financier en recrutant de nouveaux agents qualifiés et bien formés.
- ✓ prendre des dispositions légales adéquates permettant au Contrôle Financier de participer effectivement et efficacement à l'identification et à la prévention des risques financiers ainsi qu'à la maîtrise du coût des programmes d'intervention publique, en vue de l'atteindre des objectifs fixés.

Toutefois, la chaîne de contrôle des finances publiques sera-t-elle efficace dans un environnement où l'on crie à l'impunité, aux magouilles, à la complaisance, à la politisation à outrance des administrations, et où, dans le même temps, des pressions usent de toutes parts pour perturber l'auditeur de gestion ?

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- ☞ ADJAHO, R. (1991) : « **la faillite du contrôle des finances publiques au Bénin** », (1960 – 1990), édition Du flamboyant ;
- ☞ FABRE, F. J. (1968) : « **Le contrôle des finances publiques** », Paris, Presse Universitaire de France ;
- ☞ LALUMIERE, P. (1983) : « **Finances Publiques** », Paris, Armand Colin, 7ème édition ;
- ☞ MEDE, N. (2011) : « **Réflexion sur le Cadre Harmonisé des Finances Publiques dans l'espace UEMOA** », Cotonou le 1er septembre 2011 ;
- ☞ TROTABAS, L. et COTTERET J. M., (1972) : « **Droit Budgétaire et Comptabilité Publique** », Paris, Dalloz ;
- ☞ PAYSANT, A. (1999) : « **Finances Publique** », 5è édition, Armand Colin.

MEMOIRES

- ☞ EDOH, V. Y. (2012) : « **Contribution à l'amélioration de la constatation du service fait par le contrôle financier** », Cycle I, AFT, ENAM, UAC ;
- ☞ HOUNGBEDJI, E. G. T. (2007) : « **Contribution à l'efficacité de la chaîne de contrôle des finances publiques en République du Bénin** », Cycle II, AFT, ENAM, UAC ;
- ☞ KOUNAKE, A. (2005): « **Le Contrôle Financier dans la gestion des Finances publiques au Bénin** », Cycle I, AFT, ENAM, UAC ;
- ☞ OKPE, E. O. (2010) : « **Contribution à l'efficacité du contrôle des marchés publics par le Contrôle Financier** », Cycle I, AFT, ENAM, UAC ;

- ☞ PODANHO, H. A. U. (2007) : « **Problématique de l'efficacité du contrôle de l'exécution des dépenses publiques : cas du Contrôle Financier** », Cycle II, AFT, ENAM, UAC ;
- ☞ SOUMANOU, S. A. (2007) : « **Impact des réformes budgétaires sur la gestion des dépenses publiques au Bénin** », Cycle II, AFT, ENAM, UAC.

TEXTES REGLEMENTAIRES ET AUTRES

- ☞ COMMISSION-UEMOA (2000) : « **Directive n°02-2000/CM/UEMOA, portant adoption du code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA** », septembre 2000 ;
- ☞ COMMISSION-UEMOA (2009) : « **Guide didactique des directives, portant lois de finances au sein de l'UEMOA** », juin 2009 ;
- ☞ COMMISSION-UEMOA (2009) : « **Directive n°06-2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA** » juin 2009 ;
- ☞ COMMISSION-UEMOA (2009) : « **Directive n°7-2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009, portant règlement général sur la comptabilité publique** », juin 2009 ;
- ☞ DECRET n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures de l'exécution du Budget Général de l'Etat, République du Bénin ;
- ☞ DECRET n°2005-789 du 29 décembre 2005, portant approbation du Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (CaR-GBAR); République du Bénin ;
- ☞ DECRET n°2011-270 du 02 avril 2011 portant AOF du Contrôle Financier, République du Bénin ;
- ☞ DECRET n°2012-428 du 06 novembre 2012 portant AOF du Ministère de l'Economie et des Finances, République du Bénin ;

- ☞ MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, (2012) : « **Manuel de procédures de reddition des comptes annuels de l'Etat** », Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), édition 2012 ;
- ☞ MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, (2013) : « **Code de bonne conduite du Contrôle Financier** », Contrôle Financier, édition 2013 ;
- ☞ UNITE DE GESTION DES REFORMES (2013) : « **Quatrième revue de la réforme des finances publiques** », Rapport Général, Palais des Congres Cotonou les 28 et 29 mai 2013 ;
- ☞ MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES : « **Manuel de procédures du Contrôle Financier** », Contrôle Financier, République du Bénin.



ANNEXES

Annexe 1 : Questionnaire

Bonjour Mesdames/Messieurs Chers collègues ;

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en AFT-CYCLE II de l'ENAM, nous avons l'honneur de vous soumettre ce questionnaire anonyme qui s'inscrit dans le cadre d'une "recherche diagnostic".

Il est destiné à relever les dysfonctionnements en matière de contrôle de l'exécution des dépenses publiques à l'ère des réformes budgétaires en général, et ceux du contrôle a priori de l'exécution des dépenses publiques en particulier. L'objectif visé est de proposer des pistes de solutions idoines pour améliorer la performance du Contrôle Financier dans le contexte de la GBAR.

En répondant à ce questionnaire de manière fidèle à la réalité, vous apporterez votre contribution à la réalisation de la présente étude.

Merci de la franche collaboration

Veuillez répondre aux questions ci-après en cochant la case correspondante.

Ancienneté : ans ; **Catégorie** : **A** **B** **C** **D**

1. Utilisation des technologies informatiques par les agents du Contrôle Financier

1.1. Comment appréciez-vous l'utilisation des technologies informatiques au Contrôle Financier ?

Très faible Insuffisant Passable
 Acceptable Bien Très Bien

1.2. En matière d'équipements techniques, pensez-vous que le Contrôle Financier dispose des technologies informatiques adaptées à l'exercice de vos activités quotidiennes?

Non Oui Aucune idée

1.3. Si non, qu'est ce qui, selon vous, peut expliquer la faible utilisation des technologies informatiques par les agents du Contrôle Financier ?

- manque de formations des agents du Contrôle Financier par rapport à l'utilisation des technologies informatiques
- manque de moyens matériels, techniques et financiers de la structure...
- ignorance des responsables de la structure en la matière
- autres à préciser.....

1.4. Qu'est ce qui explique, selon vous, la lenteur observée dans le traitement des dossiers soumis au visa du Contrôleur Financier ou à celui de ses délégués?

- manque de personnel à la structure
- l'essentiel des activités au Contrôle Financier est encore manuel
- mauvaise organisation de certains agents
- autres à préciser.....

1.5. Pensez-vous que l'essentiel des activités du contrôle a priori de l'exécution des dépenses publiques exercé par votre structure peut être informatisé ?

- Oui Non Aucune idée

Si non, pourquoi ?.....

Si oui, quelles sont les modalités de sa mise en œuvre effective ?.....

1.6. Quelles suggestions avez-vous pour une meilleure utilisation des technologies informatiques dans vos activités quotidiennes ?.....

2. non-respect de la périodicité semestrielle de l'actualisation du répertoire des prix de référence

2.1. Qu'est ce qui justifie, selon vous, le non-respect de la périodicité semestrielle d'actualisation du répertoire des prix de référence?

- manque de moyens nécessaires à l'actualisation du répertoire
- non permanence du comité chargé de l'actualisation du répertoire
- absence d'un planning d'activités au Contrôle Financier
- non pratique de la période retenue pour l'actualisation
- autres à préciser.....

2.2. Selon vous, quelle période est plus adéquate à l'actualisation du répertoire des prix officiels que vous utilisez au Contrôle Financier, au vue du marché des biens et services?

- Trimestrielle Semestre Année

Autres à précise.....

3. Inadéquation de l'exerce systématique et exhaustif du contrôle a priori avec la GBAR

3.1. Selon les exigences de la gestion budgétaire axée sur les résultats (GBAR) adoptée par le Bénin, le contrôle a priori des dépenses publiques doit être : allégé, rendu souple, hiérarchisé et partenarial. Il doit être transparent et efficace puis redéployé et renforcé a

posteriori. Dans cette logique, comment appréciez-vous la conformité du contrôle a priori des dépenses exercées par votre structure aux exigences de la GBAR ?

Non conforme Partiellement conforme Entièrement conforme

3.2. Que pensez-vous de l'allègement du contrôle a priori en expérimentation sur certains mandats de paiement de quatre ministères pilotes au Bénin?.....

3.3. A partir de votre expérience professionnelle, identifiez le (s) raisons qui explique (nt) le contrôle a priori systématique et exhaustif de toutes les dépenses publiques à l'ère de la GBAR au Bénin :

- inadéquation du contexte béninois à l'allègement du contrôle a priori
- insuffisance de moyens matériels et législatifs puis la mauvaise organisation des structures en charge du contrôle a posteriori
- non efficacité des organes de contrôle interne au sein des ministères dépensiers
- non application effective de la nouvelle LOLF
- mauvaise foi de certains gestionnaires de crédits
- autres à préciser.....

3.4. Selon vous, qu'est ce qui peut justifier les rejets ou les visas différés des dossiers soumis au visa du Contrôleur Financier ou celui de ses délégués ?

- méconnaissance de la procédure d'exécution des dépenses par certains gestionnaires-ordonnateurs
- mauvaise foi de certains gestionnaires-ordonnateurs
- Pressions politiques
- Autres à préciser.....

3.6. Le Contrôle Financier est-il associé aux conférences budgétaires ?

Non Oui, mais timidement Oui

3.7. Les documents de programmation budgétaires des ministères dépensiers sont-ils soumis au visa du Contrôleur Financier avant leur mise en œuvre ?

Oui Non

Si non, quelle en est la raison ?

- absence de dispositifs régissant ce genre de contrôle a priori
- le Contrôle Financier n'a pas les informations nécessaires en la matière
- Autres à préciser.....

3.8. Quelles sont les insuffisances majeures que vous notez dans la mission actuelle du Contrôle Financier au regard de la GBAR ?.....

3.9. Quels sont, selon vous, les défis de votre structure face aux réformes budgétaires, en particulier la GBAR ?.....

Merci de votre franche collaboration !

Annexe 2 : Guide d'entretien**1. Utilisation des technologies informatiques par les agents du Contrôle Financier pour accroître l'efficacité de la structure**

- 1.1. Comment appréciez-vous l'utilisation des nouvelles technologies par les agents du Contrôle Financier ?
- 1.2. Peut-on informatiser l'essentiel des activités du Contrôle Financier ? Si oui, quelles sont les modalités de sa mise en œuvre effective ?
- 1.3. Que suggérez-vous pour une meilleure utilisation des technologies informatiques par les agents de votre structure ?

2. Non-respect de la périodicité semestrielle d'actualisation du répertoire des prix de référence son non élargissement au BTP

- 2.1. Etes-vous satisfait de la période retenue pour actualiser le répertoire des prix de référence que vous utilisez ?
- 2.2. Qu'est ce qui justifie, selon vous, le non-respect de la période d'actualisation dudit répertoire ?
- 2.3. Qu'est ce qui justifie, selon vous, le non élargissement du répertoire des aux BTP ?

3. Inadéquation de la mission actuelle du Contrôle Financier avec la GBAR

- 3.1.1. Au regard des exigences de la GBAR, quelle appréciation faites-vous de l'exercice du contrôle a priori des dépenses par votre structure ?
- 3.1.2. Quelle(s) raison(s) justifie(nt) l'inadéquation du contrôle financier a priori, tel qu'il s'effectue actuellement, avec la GBAR ?
- 3.2. Dans le cadre de la mise en œuvre effective de la nouvelle LOLF au Bénin, quelle (s) orientation(s) donnera-t-on au Contrôle Financier en vue de sa performance ?
- 3.3. D'après votre expérience professionnelle, les structures en charges du Contrôle financier a posteriori disposent-elles des moyens matériels et législatifs nécessaires pour exercer seules le contrôle financier des dépenses publiques ?
- 3.4. Que vous inspirent les multiples rejets et /ou différés de visa des dossiers soumis au visa du Contrôleur Financier ou celui de ses délégués ?
- 3.5. Le Contrôle Financier peut-il devenir conseiller à la gestion des gestionnaires de crédits et/ou comptable matière dans les administrations béninoises ?
- 3.6. Quel(s) sont les moyens dont l'insuffisance empêche votre structure d'assurer la sécurisation des deniers publics, la vérification de la soutenabilité des

prévisions budgétaires, la prévention des risques financiers et l'évaluation des coûts des politiques publiques ?

- 3.7.** Le Contrôle Financier est-il associé aux conférences budgétaires lors de la préparation du BGE ?

Merci de la disponibilité !

Annexe n°3 : Les résultats de nos enquêtes

Tableau 6: Degré d'appréciation de l'utilisation des technologies par les agents du CF, question 1.1 du questionnaire et du guide d'entretien

Eléments de réponses	Effectifs	Fréquences (en %)
Faible	09	12,00
Passable	45	60,00
Acceptable	20	26,67
Excellent	1	1,33
Total	75	100

Source : Résultats de nos enquêtes au CF, novembre 2013

Tableau 7: Fréquence relative des causes se trouvant à la base de la faible utilisation des technologies informatiques par les agents du CF

Eléments de réponses	Effectifs	Fréquences (en %)
Manque de moyens matériels, techniques et financiers	65	86,7
Ignorance des responsables	0	0,0
Manque de formations adéquates des agents	10	13,3
Total	75	100,0

Source : Résultats de nos enquêtes au CF, novembre 2013

Tableau 8: Importance relative des causes justifiant la lenteur de traitement des dossiers au CF

Eléments de réponses	Effectifs	Fréquences (en %)
Manque de personnel	42	56,0
Urgence des dossiers	4	5,3
Pressions politiques	2	2,7
Activités essentiellement manuelles	23	30,7
Instabilité des gestionnaires-ordonnateurs	4	5,3
Total	75	100,0

Source : Résultats de nos enquêtes au CF, novembre 2013

Tableau 9: Degré de satisfaction du répertoire des prix de référence, question n°2.1 du questionnaire et du guide d'entretien

Eléments de réponses	Effectifs	Fréquences (en %)
Pas satisfait	19	25,3
Partiellement satisfait	51	68,0
Entièrement satisfait	5	6,7
Total	75	100,0

Source : Résultats de nos enquêtes au CF, novembre 2013

Tableau 10: Répartition, en pourcentage, des causes se trouvant à la base du non-respect de la périodicité semestrielle du répertoire des prix et son non élargissement au BTP ; question n°2.2

Eléments de réponses	Effectifs	Fréquences (en %)
Insuffisance de ressources allouées	46	61,3
Non permanence du comité d'actualisation	4	5,3
Caractère sensible de l'actualisation	25	33,3
Total	75	100,0

Source: Résultats de nos enquêtes au CF, novembre 2013

Tableau 11: Période d'actualisation du répertoire des prix de référence appropriée, question n°2.3

Eléments de réponses	Fréquences (en %)	Effectifs
Mensuelle	4,0	3
Trimestrielle	13,3	10
Semestrielle	33,3	25
Annuelle	46,7	35
Biannuelle	2,7	2
Total	100,0	75

Source: Résultats de nos enquêtes au CF, novembre 2013

Tableau 12: Conformité du contrôle a priori actuel aux exigences de la GBAR ; question n° 3.1 du questionnaire et du guide d'entretien

Eléments de réponses	Fréquences (en %)	Effectifs absolus
Non conforme	33,3	25
partiellement conforme	66,7	50
Entièrement conforme	-	0
Total	100,0	75

Source: Résultats de nos enquêtes au CF, novembre 2013

Tableau 13: Répartition des causes se trouvant à la base de l'inadéquation du contrôle a priori actuel avec les exigences de la GBAR ; question n°3.3 du questionnaire et du guide d'entretien

Éléments de réponses	Fréquences (en %)	Effectif absolu
Insuffisance de moyens matériels et législatifs en matière du contrôle a posteriori	40,0	30
Non efficacité des organes de contrôles internes	33,3	25
Mauvaise foi de certains gestionnaires-ordonnateurs	6,7	5
Non application effective de la nouvelle LOLF	20,0	15
Total	100,0	75

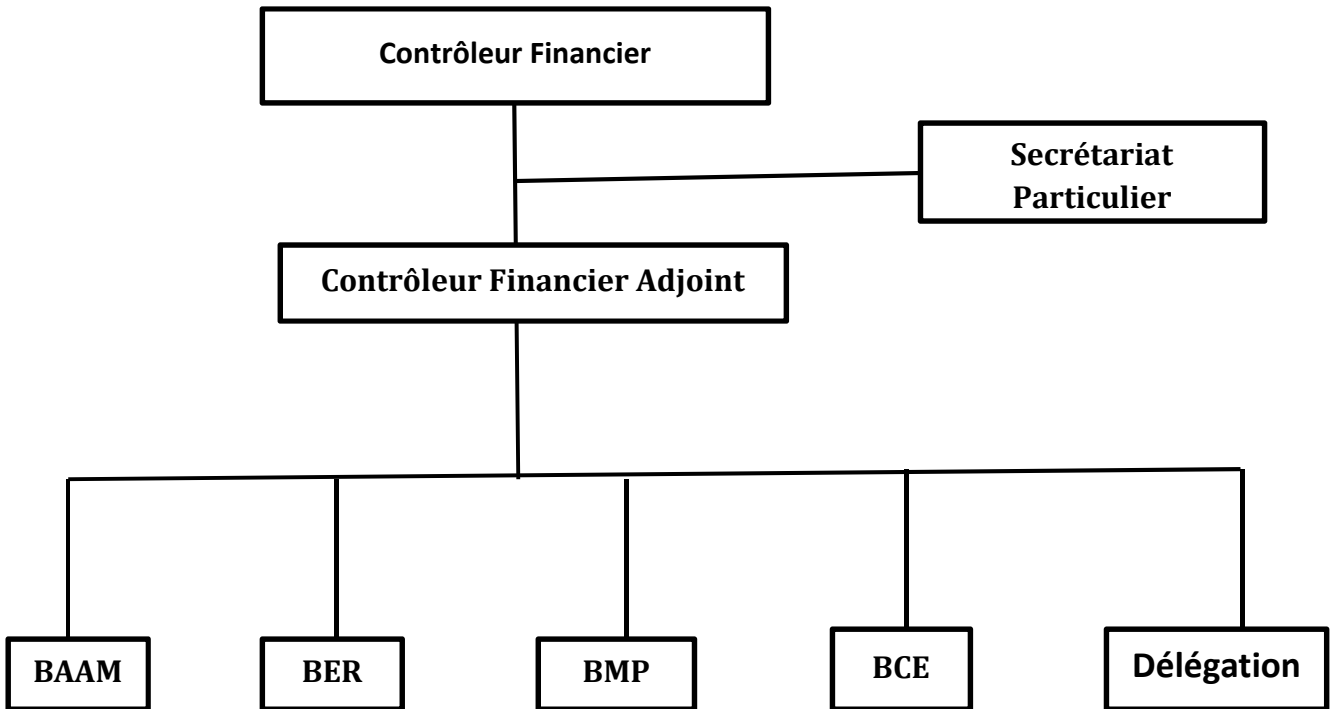
Source : Résultats de nos enquêtes au CF, novembre 2013

Tableau 14: Identification des raisons qui motivent les rejets ou les visas différés des dossiers traités

Éléments de réponses	Fréquences (en %)	Fréquence absolue
Méconnaissance de la procédure d'exécution des dépenses par les gestionnaires-ordonnateurs	53,3	40
Pressions politiques subies par les gestionnaires-ordonnateurs	33,3	25
Mauvaise foi de certains gestionnaires-ordonnateurs	13,3	10
Total	100,0	75

Source : Résultats de nos enquêtes au CF, novembre 2013

Annexe n°4 : Organigramme du Contrôle Financier



LEGENDE :

- BAAM : Bureau des Affaires Administratives et du Matériel
- BCE : Bureau de la Comptabilité des Engagements
- BER : Bureau des Etudes et de la Règlementation
- BMP : Bureau des Marchés Publics

TABLE DES MATIERES

Titres	Pages
IDENTIFICATION DES JURY.....	i
Avertissement.....	ii
DEDICACE.....	iii
Remerciements	iv
Résumé	v
Sommaire.....	vi
Liste des sigles et abréviations.....	vii
Glossaire.....	viii
Liste des graphiques	xiii
Liste des tableaux.....	xiv
INTRODUCTION.....	16
CHAPITRE 1 :.....	2
CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, ETAT DES LIEUX ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE	2
SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET ETAT DES LIEUX AU CONTROLE FINANCIER	5
Paragraphe 1 : Cadre institutionnel et physique de l'étude.....	5
1. Présentation du Ministère de l'Economie et des Finances	5
2. Présentation du Contrôle Financier	7
Paragraphe 2 : Etat des lieux au Contrôle Financier	11
1. Activités du Contrôle Financier	11

2. Observations sur les activités du Contrôle Financier	17
SECTION 2 : CIBLAGE ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE ET VISIONS GLOBALES DE SA RESOLUTION	29
Paragraphe 1 : Ciblage de la problématique.....	29
1. Choix de la problématique de l'étude	29
2. Justification du sujet.....	31
Paragraphe 2 : Spécification de la problématique et détermination des visions globales de sa résolution	33
1. Spécification de la problématique.....	33
2. Visions globales de résolution de la problématique choisie	33
3. Séquences de résolution de la problématique	36
CHAPITRE 2 :	38
CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE, ANALYSE DES RESULTATS, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE	38
SECTION 1 : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE	39
Paragraphe 1 : Objectifs de l'étude et revue de littérature	39
1. Objectifs de l'étude et hypothèses de recherche.....	39
2. Revue de littérature.....	45
Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude.....	49
1. Approche empirique de la méthodologie.....	49
2. Dimension théorique de la méthodologie.....	51
SECTION 2 : ANALYSES DES RESULTATS D'ENQUETES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE	54
Paragraphe 1 : Analyses des résultats d'enquêtes	54
1. Analyses des données mobilisées et vérification des hypothèses.....	54
2. Diagnostic de l'étude.....	63
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre	63
1. Approches de solutions	63
2. Conditions de mise en œuvre des solutions proposées.....	65

CONCLUSION.....	70
BIBLIOGRAPHIE.....	72
ANNEXES.....	75
TABLE DES MATIERES.....	86