



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTRE D'ETAT CHARGE DE
L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA
RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE (ENAM)

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

OPTION :

Administration des
Finances

FILIERE :

Administration des
Finances et du Trésor

ANNEE ACADEMIQUE

2012-2013

THEME :

**CONTRIBUTION A LA MISE EN ŒUVRE
DES NOUVELLES ATTRIBUTIONS DU
CONTROLE FINANCIER**

Réalisé et présenté par :

Loirel-Christophane C. NOBIME

Sous la direction de :

Maître de stage :

Franck Latifou DJIGLA

Administrateur des Services Financiers

Contrôleur Financier Adjoint

Maître de mémoire :

Professeur Nicaise MEDE

Agrégé de Droit Public

Janvier 2014

IDENTIFICATION DU JURY

Présidente du jury: Hortensia ACACHA

Vice-président : Camille MIGAN

Membre du jury : Anourou AKPITI

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

DEDICACE

- ❖ A ma très chère mère **LOKOSSOU Emma Pierre**, pour son amour et les nombreux sacrifices consentis dans le cadre de ma formation et de mon éducation. Puisse le Créateur vous accorder de longs jours heureux, et vous permettre de jouir abondamment des fruits de ce travail ;

- ❖ A mes parents: **NOBIME Jean-Pierre et FATON Mathias**, je dis merci pour votre assistance, vos conseils et apports dans ma vie. Puisse le Créateur vous récompenser de tous ces efforts.

REMERCIEMENTS

Nous exprimons notre profonde gratitude à tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la réalisation de ce travail. Qu'il nous soit permis d'adresser une fois encore, nos remerciements aux personnes ci-après :

- ❖ Professeur Nicaise MEDE dont la disponibilité pour nous encadrer constitue une source de motivation,
- ❖ Monsieur Franck Latifou DJIGLA pour la spontanéité et la qualité de l'encadrement dont nous avons bénéficié de lui en tant que tuteur de stage.
- ❖ Monsieur Hervé AFFOUKOU pour avoir consacré son temps à m'encadrer pour la réalisation de ce travail.
- ❖ Tout le personnel du MEF, pour l'accueil chaleureux qu'il nous a réservé.
- ❖ Tout le corps enseignant de l'ENAM qui n'a ménagé aucun effort pour nous assurer une formation de qualité.
- ❖ Tous mes camarades de promotion et amis de l'ENAM.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

BAAM : Bureau des Affaires Administratives et du Matériel

BER : Bureau des Etudes et de la Réglementation

BCE : Bureau de la Comptabilité des Engagements

BMP : Bureau des Marchés Publics

CF : Contrôleur Financier

DCF : Délégué du Contrôleur Financier

DGTCP : **Direction** Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

DNMP : Direction Nationale des Marchés Publics

DRFM : Directeur des Ressources Financières et du Matériel

DGB : Direction Générale du Budget

GAR : Gestion Axée sur les Résultats

GBAR : Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats

GIZ : Coopération Allemande au Développement

MAEP : Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

MESFTPRIJ : Ministère de l'Enseignement Secondaire de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes

MP : Mandat de Paiement

MS : Ministère de la Santé

OP : Ordre de Paiement

PAAGFP : Plan d'Actions pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques

PEFA: Public Expenditure and Financial Accountability

PTA : Plan de Travail Annuel

SIGFiP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

UGR : Unité de Gestion des Réformes.

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : Action et responsabilité dans la chaîne de la dépense-contrôle des titres de paiement.....	14
Tableau n° 2 : Répartition par catégorie du personnel	28
Tableau n°3 : Tableau de regroupement des problèmes par centre d'intérêts	34
Tableau n° 4 : Tableau de bord de l'étude sur la « Contribution à la mise en œuvres des nouvelles attributions du contrôle financier »	45
Tableau n° 5 : Répartition des données d'enquête relatives à la non évaluation des risques financiers	59
Tableau n° 6 : Répartition des données d'enquête relatives à la faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget	60
Tableau n°7 : Répartition des données d'enquête relatives à l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF	61
Tableau n°8 : Tableau de synthèse de l'étude sur la « Contribution à la mise en œuvres des nouvelles attributions du contrôle financier ».....	71

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

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

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

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

EXERCICE BUDGETAIRE : C'est la durée d'exécution des opérations d'un budget, comprenant l'année civile à laquelle correspond ce budget et généralement une période complémentaire de gestion d'une durée maximale de 02 mois permettant l'achèvement des opérations en cours d'exécution au 31 décembre.

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

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

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

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

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

RESUME

La mise en œuvre de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR) est une mesure communautaire de la Directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique (RGCP) au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), qui vise d'une part, à davantage tenir compte des enjeux financiers dans le contrôle des dépenses publiques, et d'autre part, à alléger le contrôle financier. Elle devrait entrer en application depuis le 1^{er} janvier 2012.

Mais à la veille de la mise en œuvre définitive de la rénovation du contrôle financier comme l'indique la Directive communautaire de l'UEMOA, cette mesure n'est toujours pas prête à être véritablement adoptée au Bénin. C'est donc dans le but de contribuer quelque peu, à la mise en œuvre de la nouvelle dynamique du contrôle financier béninois, que nous nous sommes essayée pour soulever les points d'ombre de cette éminente question.

De nos constats, il ressort le problème général de l'existence de facteurs limitant l'adaptation du CF aux exigences de performances budgétaires. Il se manifeste par :

- la non évaluation des risques financiers ;
- la faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget ;
- l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF ;
- Aux termes des enquêtes menées sur le terrain, nous avons établi le diagnostic ci-après :
- la mauvaise organisation administrative du contrôle financier justifie la non évaluation des risques financiers ;

- la non précision par un texte des modalités de son intervention dans la préparation du budget explique sa faible participation à l'élaboration du Budget Général de l'Etat ;
- la difficile estimation des activités du Contrôle financier lors de la préparation du budget justifie l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF.

Le diagnostic établi, nous avons, pour remédier à ces différents problèmes, proposé un certain nombre de solutions suivies de certaines suggestions à l'endroit des autorités du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), du Contrôle Financier (CF) et du gouvernement béninois pour la prise en compte et le règlement efficient des problèmes identifiés.

SOMMAIRE

IDENTIFICATION DU JURY	i
DEDICACE	iii
REMERCIEMENTS.....	iv
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	v
LISTE DES TABLEAUX	vii
GLOSSAIRE DE L'ETUDE.....	viii
RESUME.....	x
SOMMAIRE	xii
INTRODUCTION GENERALE.....	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : DE LA PRESENTATION DU CONTROLE FINANCIER A LA DETERMINATION DES SEQUENCES DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE.....	4
SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE AU CONTROLE FINANCIER	5
Paragraphe 1 : Présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude	5
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur le fonctionnement et du CF et de ses réformes .	8
SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	30
Paragraphe 1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux et regroupement des problèmes par centres d'intérêts	30
Paragraphe 2 : Choix de la problématique, spécification de la problématique choisie et détermination des séquences de résolution de la problématique spécifiée.....	35
CHAPITRE PREMIER : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE SUR LA MISE EN ŒUVRE DES NOUVELLES ATTRIBUTIONS DU CONTROLE FINANCIER	40
SECTION 1 : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE.....	41

Paragraphe 1 : Objectifs de l'étude	41
Paragraphe 2 : Hypothèses de l'étude.....	42
SECTION 2 : CADRE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE	46
Paragraphe 1 : Revue de littérature	46
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée.....	52
CHAPITRE DEUXIEME : COLLECTE ET ANALYSES DES DONNEES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE.....	57
SECTION 1 : COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES	58
Paragraphe 1 : Collecte de données et restitution des résultats.....	58
Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses	61
SECTION 2 : ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC DE L'ETUDE ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS.....	63
Paragraphe 1 : Etablissement du diagnostic de l'étude	63
Paragraphe 2 : Proposition de solutions et conditions de leur mise en Œuvre	63
CONCLUSION GENERALE	74
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	77
ANNEXES	79
TABLE DES MATIERES.....	84

I NTRODUCTION GENERALE

Le Contrôle Financier a été initialement créé pour mettre fin aux dépassements récurrents de crédits constatés à l'occasion de l'exécution des lois de finances. Une analyse de l'histoire de cette structure montre que son champ de compétences s'étend au fur et à mesure de l'accroissement des charges de l'Etat.

Du contrôle du niveau des crédits autorisés par le Parlement, la mission du contrôle financier a été étendue par la loi française du 10 août 1922 vers un contrôle de la régularité des dépenses engagées puis de plus en plus vers le contrôle adapté à la Gestion Axée sur les Résultats (GAR).

Pendant longtemps, le contrôle financier au Bénin, à l'instar des autres pays en voie de développement de tradition française, s'est basé sur sa mission traditionnelle de contrôle de la régularité de la dépense, qui avait la vocation d'être systématique et exhaustive.

Les contre-performances enregistrées dans la mise en œuvre des politiques publiques ont rendu nécessaire une réforme en profondeur du système de gestion des finances publiques, au cœur duquel se trouve le contrôle financier. Les pays membres de l'Union Economique Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) bénéficient d'un appui communautaire qui a consisté à l'adoption d'un cadre harmonisé des finances publiques composé de six directives dont l'internalisation et la mise en œuvre, tout en consacrant la réforme budgétaire, a instauré le réaménagement du contrôle a priori par le Contrôle Financier.

De nos jours, il n'est point besoin de rappeler que le Contrôle Financier joue un rôle de premier plan dans la sauvegarde des intérêts de l'Etat en matière de gestion des finances publiques. Mais les résultats des derniers audits réalisés en 2006 et 2007 dans les différents départements ministériels de notre pays ont amené plus d'un à s'interroger sur l'efficacité et la pertinence des vérifications effectuées par le Contrôle Financier, tant les dérapages relevés lors desdits audits étaient préoccupants. Aussi, la nécessité de redéfinir les attributions de cette importante structure de l'Etat s'est-elle relevée impérative face aux nouvelles exigences de performance budgétaire. Dans ce cadre, il est apparu opportun de donner une nouvelle impulsion aux activités du Contrôle Financier en lui confiant un rôle désormais plus important dans l'assainissement des finances publiques et la préservation des ressources de l'Etat déjà si limitées face aux besoins énormes

de nos populations. Il s'agit donc de mettre les missions du Contrôle Financier en cohérence avec les exigences d'une gestion efficiente des finances de l'Etat.

Cependant, sa mise en œuvre ne semble pas susciter un engouement perceptible au niveau des acteurs et des autorités. Comme tout changement, elle peut susciter aussi bien des espoirs que des réticences. Mais le rôle du contrôle financier dans le système budgétaire a un volet pédagogique qui lui permet de diffuser les bonnes pratiques. C'est pourquoi, il nous paraît nécessaire de garantir le succès de la rénovation du contrôle financier pour favoriser la réussite de toute la réforme budgétaire en cours. Aussi, le Bénin a-t-il déjà perdu du temps dans la mise en œuvre de ces réformes qui devraient démarrer le 1^{er} janvier 2012 pour s'achever cinq ans après.

C'est donc pour apporter notre contribution aux nombreuses initiatives en cours pour garantir la réussite de la réforme budgétaire au Bénin que nous avons choisi d'orienter nos travaux de recherche dans le cadre de la rédaction de notre mémoire sur l'activité de contrôle financier comme un outil indispensable de la chaîne budgétaire. C'est pourquoi nous avons intitulé notre thème **«Contribution à la mise en œuvre des nouvelles attributions du contrôle financier»**.

Le développement du sujet s'articulera autour des trois axes à savoir :

- le chapitre préliminaire qui nous permettra de mieux connaître les structures qui nous ont accueillies pour notre stage, de restituer les observations de stage et de cibler la problématique sur laquelle porte la présente étude ;
- le chapitre premier présentera le cadre théorique de l'étude et la méthodologie de recherche ;
- enfin, dans le deuxième chapitre, nous aurons à présenter la collecte et l'analyse des données, les approches de solutions et les conditions permettant de faciliter leur mise en œuvre.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

DE LA PRESENTATION DU CONTROLE FINANCIER A LA DETERMINATION DES SEQUENCES DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE

SECTION I : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE AU CONTROLE FINANCIER

La présentation générale du Contrôle Financier et son fonctionnement nous permettrons d'en faire un état des lieux.

Paragraphe 1 : Présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude

I- Cadre institutionnel de l'étude : le Ministère de l'Economie et des Finances

A- Attributions du Ministère de l'Economie et des Finances

Le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) est chargé de remplir les missions et d'exécuter les attributions indiquées dans le décret n°2008-111 du 12 mars 2008. Aux termes du décret suscité, ce ministère a pour mission de proposer et de mettre en œuvre la politique économique et financière de l'Etat. A ce titre, il est chargé entre autres :

- d'élaborer les projets de Loi de Finances (LF) ;
- d'assurer la préparation du Budget Général de l'Etat ;
- d'élaborer et de suivre la mise en œuvre de la politique économique et financière du gouvernement ;
- d'assurer la gestion et le contrôle permanent des finances publiques ;
- d'élaborer les programmes de réforme économique et de coordonner leur exécution ;
- de préparer et de suivre l'exécution des dépenses en capital ;
- d'assurer le suivi et le contrôle des finances des collectivités locales ;
- de coordonner la mise en œuvre des réformes budgétaires et fiscales engagées dans le cadre des appuis budgétaires avec la communauté financière internationale ;
- d'assurer le contrôle de la régularité et de l'efficacité de la gestion de tous les fonds publics.

B- Organisation du Ministère de l'Economie et des Finances

Pour accomplir ses missions, le Ministère de l'Economie et des Finances s'appuie sur diverses structures ayant leurs attributions propres à savoir :

- ◆ un Cabinet ;
- ◆ des structures directement rattachées au Ministre dont :
 - le Contrôle Financier (CF) ;
 - l'Inspection Générale des Finances (IGF) ;
 - la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées (CSSFD) ;
 - la Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National du Fonds Européen de Développement (C/FED).
- ◆ Un Secrétariat Général du Ministère ;
- ◆ Des directions centrales ;
- ◆ des directions techniques dont :
 - la Direction Générale du Budget (DGB) ;
 - la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) ;
 - la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) ;
 - la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) ;
- ◆ Des structures sous tutelle dont la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA).

II- Cadre physique de l'étude : le Contrôle Financier

A- Attributions du Contrôle Financier

Aux termes des dispositions du décret n° 2011-270 du 02 Avril 2011 portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier, précisément en son article 2, le contrôle financier est chargé de :

- effectuer un contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire,

juridique et financière des opérations de dépenses du Budget Général de l'Etat, des Budgets annexes ;

- vérifier notamment au regard du Code des Marchés Publics et de tous les autres textes législatifs et/ou réglementaires y afférents, la régularité des projets de marchés, de délégation de services publics et des baux administratifs initiés par les ministères, institutions de l'Etat, organismes publics et soumis à l'approbation du Ministre de l'Economie et des Finances ;
- donner son avis motivé sur les projets de lois, de décrets, d'arrêtés, de contrats de travail et tous actes à incidence financière soumis au contreseing ou à l'approbation du Ministre chargé des Finances ;
- étudier tous les projets d'actes administratifs relatifs à la carrière des agents de l'Etat ;
- 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 ;
- vérifier la sincérité des prévisions de dépense ;
- contrôler le document annuel de programmation budgétaire initial, les documents prévisionnels des gestions, leur modification en cours de gestion ainsi que les projets d'actes d'affectation de crédits d'engagement de dépenses ;
- examiner les comptes rendus d'utilisation des crédits et des emplois.

En son article 3 le même décret dispose que 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.

Par ailleurs les articles 23, 24 et 25, stipulent qu'il est fait obligation aux contrôleurs financiers de se faire transmettre et de vérifier les livres-journaux, les registres de comptabilité-matières et ceux d'inventaire ; que les contrôleurs financiers sont autorisés à constater sur place la matérialité des travaux, prestations ou fournitures, objet des dépenses soumises à leur visa ; et pour finir

que le contrôleur doit élaborer chaque année un rapport d'ensemble relatif à l'exécution des budgets de la gestion écoulée et à la situation financière générale de l'Etat.

B- Organisation du Contrôle Financier

◆ Les services centraux

Les services centraux du contrôle financier comprennent :

- le Secrétariat Particulier du Contrôleur Financier ;
- le Bureau des Etudes et de la Réglementation (BER) ;
- le Bureau de la Comptabilité des Engagements (BCE) ;
- le Bureau des Affaires Administratives et du Matériel (BAAM) ;
- le Bureau des Marchés Publics (BMP).

Chaque bureau est placé sous la responsabilité d'un chef nommé par arrêté du Ministre en charge des Finances sur proposition du Contrôleur Financier.

◆ Les services déconcentrés

Les services déconcentrés du Contrôle Financier sont :

- les délégations du Contrôle Financier auprès des ministères et institutions de l'Etat ;
- les délégations du Contrôle Financier auprès des départements.

Ils sont placés chacun sous la responsabilité d'un chef appelé Délégué du Contrôleur Financier.

Observons que l'étude de l'organisation du Contrôle Financier révèle qu'elle ne prévoit pas un mécanisme de suivi, de contrôle et d'évaluation de l'action des Délégués du Contrôleur Financier.

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur le fonctionnement et du CF et de ses réformes

Les réformes du contrôle financier s'inscrivent dans le cadre des réformes

budgétaires en cours au Bénin. Elles sont rendues nécessaires par les nouvelles attributions liées au nouveau système de Gestion Axée sur les Résultats. Il s'agit d'adapter le contrôle financier aux exigences de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats.

L'état des lieux de l'exploitation de ces réformes nous permettra de dégager les forces et faiblesses de ce processus de modernisation du contrôle financier. Il passe par une analyse de l'organisation et du fonctionnement du Contrôle Financier.

I- Fonctionnement du Contrôle Financier

Dans cette partie de notre travail, nous présentons de façon détaillée les attributions de chaque service afin de mieux appréhender le fonctionnement du Contrôle Financier.

A- Le fonctionnement des Services Centraux

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

Le bureau des études et de la réglementation est composé d'un secrétariat et de deux divisions que sont :

- la Division du Personnel de l'Etat (DPE) ;
- la Division des Pensions et des Rentes Viagères (DPRV).

Le BER est chargé d'assister le contrôleur financier dans les missions relatives à :

- l'étude de tous les projets d'actes administratifs relatifs à la carrière de tous les agents de l'Etat en activité ou en cessation de travail et les dossiers relatifs aux sanctions disciplinaires et soumis au contreseing ou à l'approbation du Ministre chargé des Finances ;
- à l'octroi d'avis motivé sur les projets de loi, de décret, d'arrêté, de contrat de travail et de tout acte ayant une incidence financière soumise au contreseing ou à l'approbation du Ministre chargé des Finances ;
- à la proposition, conjointement avec d'autres structures, des

amendements à apporter aux textes en vigueur et relatifs à la gestion du personnel de l'Etat.

◆ **Le Bureau de la Comptabilité des Engagements (BCE)**

Le Bureau de la Comptabilité et des Engagements (BCE) est également composé d'un secrétariat et de deux (02) divisions que sont :

- la Division des Dépenses Engagées (DDE) ;
- la Division de la Comptabilité Administrative (DCA).

Le BCE est chargé d'assister le Contrôleur Financier dans l'exercice des missions relatives à:

- l'étude des projets d'engagement de dépenses, des projets de titres de paiement et de tous autres projets d'actes à incidence financière soumis au visa du Contrôleur Financier;
- la centralisation de la comptabilité des engagements de dépenses ;
- la proposition, conjointement avec d'autres structures, des amendements aux textes régissant l'exécution du budget de l'Etat.

◆ **Le Bureau des Affaires Administratives et du Matériel (BAAM)**

Ce bureau est composé du Secrétariat Central, du Pool de dactylographe et de la Division administrative.

Le BAAM conformément à l'article 5 du décret n° 2011-270 est chargée :

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

◆ **Le Bureau des Marchés Publics (BMP)**

Conformément aux dispositions de l'article 7 du décret n° 2011-270 du 02 Avril 2011, le BMP 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 CF ;
- 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.

Rappelons que **le BMP n'est pas structuré en division.**

D'une manière générale remarquons que **les divisions des autres bureaux ne sont guère adaptées aux nouvelles attributions du Contrôle Financier.**

Cette situation est due à **la non-actualisation de l'arrêté portant modalités d'application du décret portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier et à la non affectation des nouvelles attributions du CF relatives à la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats au niveau central.**

B- Fonctionnement des Services déconcentrés

◆ **Les délégations du Contrôle Financier**

Conformément aux dispositions de l'article 12 du décret n°2011-270 du 2 avril 2011, initialement cité, les délégations du Contrôle Financier sont compétentes pour exercer un contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique et financière et accorder le visa aux projets d'actes de dépenses du budget de la structure contrôlée.

Elles sont aussi habilitées à exercer au niveau déconcentré, chacune dans son domaine de compétences, les missions relatives :

- à l'étude de tous les projets d'actes administratifs relatifs à la carrière des agents de l'Etat ;

- à la participation 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 ;
- à la vérification de la sincérité des prévisions de dépenses ;
- au contrôle du document annuel de programmation budgétaire initial, des documents prévisionnels de gestion, leur modification en cours de gestion ainsi que les projets d'actes d'affectation de crédits, d'engagement de dépenses.

On remarque que **l'attribution relative à l'examen des comptes rendus d'utilisation des crédits et des emplois n'a pas fait l'objet de délégation de pouvoir** au niveau déconcentré. Elle ne peut donc être exercée qu'au niveau central.

II- Les autorités en charge du contrôle financier

La question de l'autorité chargée du contrôle financier est traitée par le chapitre 4 du décret n°2011-270 du 2 avril 2011 portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier. Deux (02) types d'autorités sont en charge du contrôle. Ce sont :

- le Contrôleur Financier et son Adjoint ;
- les Délégués du Contrôleur Financier.

A- Le Contrôleur Financier et son adjoint

Le Contrôleur Financier, conformément aux dispositions de l'article 15 du décret suscit é est désigné parmi les cadres de la catégorie A, Echelle 1 de la Fonction Publique ayant au moins dix (10) ans d'ancienneté dans les services financiers de l'Etat. Il est nommé en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre chargé des Finances. Il faut remarquer à cet effet que **le Contrôleur Financier, au regard de ce qui précède peut être choisi, en dehors des cadres exerçant au Contrôle Financier.**

Le Contrôleur Financier assure la coordination des activités de tous les bureaux au niveau central et de toutes les Délégations du Contrôle Financier au niveau déconcentré. Il propose au ministre chargé des Finances, les cadres à

nommer en qualité de responsables des services centraux et des délégations du Contrôle Financier. Il préside les séances du Comité de Direction.

En exécution des dispositions de l'article 25 du décret n°2011-270 du 2 avril 2011, il élabore chaque année un rapport d'ensemble relatif à l'exécution des budgets de la gestion écoulée et à la situation financière générale de l'Etat.

Mais observons que cette importante prérogative n'est jamais mise en œuvre puisse que dans la pratique c'est seulement le rapport d'activités du Contrôle Financier qui est rédigé lequel rapport d'activités de par son contenu ne permet pas de dégager la situation financière générale de l'Etat. **Ce défaut d'élaboration chaque année du rapport d'ensemble relatif à l'exécution des budgets et à la situation financière générale de l'Etat par le Contrôleur Financier peut s'expliquer par :**

- *l'insuffisance du personnel et le défaut d'expertise du personnel ;*
- *les rapports d'activités non exhaustifs transmis par les Délégués du Contrôleur Financier.*

Il arrive que des cas de désaccord naissent entre le Délégué du Contrôleur Financier et les gestionnaires de crédits ou ordonnateurs. (Cf. article 21)

Suivant les dispositions de l'article 16 du même décret, le CF est assisté d'un adjoint qui le supplée en cas d'absence ou d'empêchement. Le Contrôleur Financier Adjoint est choisi parmi les cadres de la catégorie A, Echelle 1 de la Fonction Publique ayant au moins dix (10) ans d'ancienneté au Contrôle Financier. Il est nommé par arrêté du Ministre chargé des Finances sur proposition du Contrôleur Financier.

Les attributions permanentes du Contrôleur Financier Adjoint sont précisées par un arrêté du ministre chargé des Finances sur proposition du Contrôleur Financier.

Tous les projets d'actes à caractère budgétaire (les projets de titres d'engagement de dépenses) et juridique (les projets de contrats de marchés publics et d'actes de carrière des agents de l'Etat) sont tous soumis à l'étude des contrôleurs financiers soit au niveau central, soit au niveau déconcentré. On constate que les mêmes contrôles s'exercent parfois sur toutes les dépenses sans

considération de l'importance de leur montant au niveau du Contrôleur Financier que du Comptable Public. Ceci peut être justifié par le tableau illustratif que voici :

Tableau n°1 : Action et responsabilité dans la chaîne de la dépense-contrôle des titres de paiement

ACTIONS	Contrôles effectués	Contrôleurs financiers		Comptables publics	
		Oui	Non	Oui	Non
Mandat de paiement des bons de commande	Contrôle de la constatation du service fait	X		X	
	Constatation du service fait	X			X
	Concordance de l'imputation budgétaire par rapport à celle mentionnée sur le bon de commande	X		X	
	Conformité de l'objet du mandat de paiement avec celui du bon de commande	X		X	

Source : Rapport d'étape des travaux du groupe « réforme du contrôle financier »

Une analyse de ce tableau confirme le caractère redondant et tatillon dont est jugé souvent le Contrôleur Financier. Le contrôle est donc indifférent à l'importance du domaine ou du montant d'une dépense. On en déduit **donc une non évaluation des risques financiers.**

B- Les Délégués du Contrôleur Financier

Les Délégués du Contrôleur Financier dirigent les Délégations du Contrôleur Financier. Suivant les dispositions de l'article 17 du Décret n°2011-270 du 2 avril 2011, ils sont nommés par un arrêté du Ministre chargé des Finances sur proposition du Contrôleur Financier parmi les cadres de la Catégorie A en poste au Contrôleur Financier et y ayant fait au moins deux (02) ans de services continus.

Ils dépendent hiérarchiquement du Contrôleur Financier dont ils ont reçu délégation de pouvoir et sont personnellement responsables, chacun dans la limite de ses compétences et des actes qu'il pose.

L'importance du rôle du contrôleur Financier et de ses délégués est primordiale dans la gestion des finances publiques. En effet, selon l'article 20 du Décret n°2011-270 ci-dessus, « tout acte d'engagement juridique de dépense et tout titre de paiement non revêtu du visa du Contrôleur Financier ou de celui de ses Délégués sont nuls et de nul effet tant pour les ordonnateurs que pour les comptables ».

Toutefois, selon l'article 22 du même décret, seul le Ministre chargé des Finances a qualité pour passer outre au refus du Contrôleur Financier ou de celui de ses délégués. Mais, aucune dérogation ne peut être admise pour un refus de visa motivé par le défaut de disponibilité de crédit ou l'absence de service fait. Le contrôleur Financier ou ses délégués, sauf dispositions réglementaires contraires, sont donc tenus d'apposer leur visa sur tous les actes d'engagement de la dépense avant qu'ils ne soient admis en paiement.

Ce mode d'exercice de visa n'est pas en phase avec les exigences de performances des finances publiques modernes. En effet, le visa systématique et obligatoire du Contrôleur Financier ou de celui de ses délégués sur tous les actes d'engagement de la dépense est source de lenteur, de blocage et empêche de concentrer le contrôle financier sur les véritables risques financiers.

Par ailleurs suivant l'article 23 du décret 2011-270, les livres journaux, les registres de comptabilité matières et ceux d'inventaire seront, sur leur demande, transmis pour vérification au Contrôleur Financier ou à ses délégués. Mais dans la pratique, ces contributions ne sont pas exercées par les délégués du contrôleur financier. **En réalité, l'inexécution des attributions relatives à la vérification des registres de comptabilités matières et ceux d'inventaire s'explique par :**

- ***l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier ;***
- ***et le nombre limité dudit personnel.***

Enfin, le Contrôleur Financier ou ses délégués sont autorisés à constater sur place la matérialité des travaux, prestations ou fournitures objet de dépenses soumises à leur visa.

Chaque délégué du contrôleur financier est tenu d'élaborer à la fin de chaque trimestre un rapport d'activités qu'il adresse au contrôleur financier. A la fin de la gestion budgétaire, il établit à l'attention du CF, un rapport d'ensemble relatif à l'exécution des budgets de la gestion écoulée et à la situation financière générale de l'Etat.

Mais nous observons que les rapports élaborés à cet effet par les délégués du contrôleur financier ne sont pas exhaustifs et pertinents.

Par ailleurs, les délégations du Contrôle Financier au niveau départemental, bénéficient à l'exception du DCF du Département de l'Atlantique-littoral d'**un matériel roulant pour leur déplacement**. En ce qui concerne, les délégations du Contrôle Financier auprès des ministères et institutions de l'Etat, nous notons que le matériel informatique utilisé par les DCF est mis à leur disposition par les structures contrôlées. Il en est de même des fournitures de bureau. Nous retenons alors qu'il y a **inexistence de crédits budgétaires spécifiques au CF pour le fonctionnement de ses délégations**.

Egalement, l'avis du Contrôle Financier se manifeste à travers leur avis qu'il donne sur les différents projets d'actes soumis à la signature de l'autorité contrôlée. Il s'effectue également à travers les avis motivés qu'il donne sur les projets de lois, de décrets, d'arrêtés ou de tout autres actes à incidence financière soumis à la signature ou au contreseing du Ministre Chargé des Finances ou du Ministre Délégué chargé du Budget.

L'avis motivé du Contrôle Financier sur les projets de lois, de décrets et arrêtés, ... explique son implication dans la préparation du budget général de l'Etat et particulièrement dans le traitement des prévisions de dépenses.

Aussi avons-nous remarqué que les rejets des Contrôleurs Financiers laissent souvent un climat morose entre les gestionnaires et les agents. On en déduit un manque de communication du Contrôle Financier avec les structures contrôlées.

Le Contrôle Financier ne communique pas suffisamment sur ses méthodes de traitement des dossiers.

Il est également à remarquer qu'il n'existe pas un régime spécifique de la

responsabilité des contrôleurs financiers n'est pas spécifique. Leur responsabilité ne peut être mise en jeu qu'au plan administratif et disciplinaire. Cela ne permet pas de garantir leur intégrité dans l'accomplissement de leurs attributions qui sont très importantes dans la gestion des finances publiques.

Pourtant l'article 79 de la Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) stipule que « *Les contrôleurs financiers sont responsables aux plans disciplinaire, pénal et civil, sans préjudice des sanctions qui peuvent leur être infligées par la Cour des comptes, du visa qu'ils apposent sur les actes portant engagement de dépenses ou les ordonnances, mandats de paiement ou délégations de crédits* ».

La non-internalisation de cette directive maintient les contrôleurs financiers dans un faible régime de responsabilité. **Le régime de responsabilité des contrôleurs financiers est faible.**

III- Le Contrôle Financier dans l'exécution des dépenses publiques

Divers dossiers sont transmis au Contrôle Financier avant ou pendant l'exécution des dépenses publiques pour étude, avis ou visa. Il s'agit notamment des projets d'actes administratifs, de contrats, de marchés publics, de bons de commande, des mandats et des ordres de paiement. L'ampleur et la valeur de son intervention ont fait du contrôleur financier un véritable acteur de la procédure d'exécution des dépenses publiques qui peut être normale ou exceptionnelle.

A- Procédure normale

La procédure normale d'exécution des dépenses comporte deux phases à savoir : *la phase administrative* et *la phase comptable*.

Le contrôle financier s'exerce sur la phase administrative qui comporte trois étapes : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement.

1- L'engagement de la dépense

L'engagement est l'acte initial de la procédure d'exécution des dépenses publiques. C'est la décision prise par l'autorité qui a qualité, à cet effet, de prélever

une partie des crédits budgétaires en accomplissant un acte qui entraîne une dette à la charge de l'Etat. Cette phase se décompose en deux opérations : l'engagement juridique et l'engagement comptable.

L'engagement juridique est l'acte par lequel l'Etat crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. (cf. Article 45 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009, portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA). Il peut s'agir de la passation d'une commande ou de la nomination d'un fonctionnaire, etc.

L'engagement comptable est l'affectation d'une partie des crédits budgétaires au paiement de la dépense qui résulte de l'engagement juridique. Selon l'article 20 du décret n°2011-270 du 2 avril 2011, « *Tout acte d'engagement juridique de dépense et tout titre de paiement non revêtu du visa du Contrôleur Financier ou de celui de ses Délégués sont nuls et de nul effet tant pour les ordonnateurs que pour les comptables* ».

Dans la pratique, l'engagement procède d'une succession d'opérations effectuées par des agents publics administratifs que sont : le *Gestionnaire de Crédits* ou *l'ordonnateur délégué* et le *Contrôleur Financier*.

Le Gestionnaire de Crédits initie la dépense en exprimant ses besoins à travers une demande d'engagement accompagnée de trois (03) factures proforma ou trois (03) devis reçus de trois (03) fournisseurs différents ou de contrat de travaux ou de service qu'il adresse au Directeur des Ressources Financières et du Matériel.

Le Directeur des Ressources Financières et Matérielles (DRFM) centralise les demandes d'engagement des Gestionnaires de Crédits de son Ministère. Il procède à l'étude et au choix de l'une des trois factures pro forma ou devis. Il fait saisir les données par son agent dans la base du SIGFiP, valide et édite la fiche d'engagement de même que l'original du bon de commande et transmet le dossier au Contrôleur Financier ou à son Délégué.

Le Contrôleur Financier ou son Délégué étudie le dossier. Cette étude consiste aux vérifications suivantes :

- la qualité de l'Ordonnateur Délégué ;
- l'exacte imputation de la dépense selon sa nature et 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 ;
- les prix pratiqués ;
- les pièces justificatives jointes ;
- la qualité de la dépense.

Si tous ces contrôles sont concluants, le contrôleur financier valide dans le SIGFIP ou à défaut, il le rejette. Dans l'un ou l'autre des cas, le dossier est transmis au DRFM. Le Contrôleur Financier ou son Délégué peut différer son visa pour complément d'informations. Dans ce cas, le dossier est retourné à l'Ordonnateur Délégué concerné accompagné de la notification du différé pour satisfaction.

La validation se traduit par :

- la saisie du visa électronique avec pour corollaire le basculement du dossier informatique à l'état « visé par le Contrôleur Financier » ;
- la signature du dossier papier (l'original du bon de commande et les deux copies de la fiche d'engagement) et la rétention d'une copie de la fiche d'engagement par le Contrôleur Financier ou son Délégué ;
- l'édition du bordereau de transmission des engagements validés par le Contrôleur Financier ;
- la transmission de l'ensemble du dossier au DRFM accompagné du bordereau de transmission des engagements acceptés.

Les motifs du visa différé peuvent résulter de l'absence d'une pièce justificative, du défaut d'une signature, du manque du cachet du DRFM, de la facture pro forma erronée ou d'une attestation fiscale non recevable. Dans ce cas, le Contrôleur Financier ou son délégué saisit les motifs du différé à l'écran, puis

édite la fiche de notification du différé. Le dossier informatique passe alors dans l'état « différé par le Contrôleur Financier » et la fiche de notification du différé est envoyée au DRFM, appuyée du dossier concerné pour satisfaction au motif du différé.

Au bout d'un délai de quinze (15) jours, si satisfaction n'est pas donnée au motif du différé, le dossier est automatiquement rejeté par le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP).

Les motifs du rejet d'un dossier par le Contrôleur Financier peuvent résulter de :

- la référence de la facture pro forma erronée sur le bon de commande ;
- la mauvaise imputation budgétaire ;
- le non respect des prix indiqués dans le répertoire des prix de référence ;
- les erreurs de calculs sur la facture pro forma ;
- l'objet de la dépense ;
- le numéro de la demande d'engagement figurant sur le bon de commande.

Dans un cas de rejet, le Contrôleur Financier saisit à l'écran le motif de rejet et édite la fiche de notification de rejet à adresser au DRFM. Il est généré par l'applicatif informatique, une fiche de dégagement de crédit en deux (02) exemplaires dont le montant est égal à celui de l'engagement initial, objet du rejet.

Le dossier informatique passe à l'état « rejeté par le Contrôleur Financier » tandis que le dossier papier est transmis au DRFM accompagner de la fiche de notification de rejet correspondante et d'une copie de la fiche de dégagement de crédit. Le Contrôleur Financier ou son Délégué dispose de trois (03) jours pour traiter et transmettre les dossiers au DRFM.

Lorsque le dossier est régulier, le DRFM édite dans le SIGFIP l'étiquette revêtue de sa signature qu'il colle au bon de commande. Il notifie le bon de commande au fournisseur qui s'exécute en livrant la commande au gestionnaire de crédits ou à son représentant.

Le Gestionnaire de crédits réceptionne la commande, procède à la certification des factures et transmet le dossier au DRFM.

Il est à remarquer que certains fournisseurs de l'Etat proposent des articles qui ne figurent pas dans le répertoire des prix de référence.

En outre, certains prix répertoriés fluctuent au cours de l'année. Il en résulte un certain nombre de réajustement ou de compromis sur la base des prix du terrain entre le gestionnaire de crédit et le Contrôleur Financier.

Tous ces contrôles se font sur les actes d'engagement de dépenses sans aucune considération de montant. Le visa du Contrôleur Financier est donc systématique sur tous les actes d'engagement de dépenses.

Ce caractère systématique du visa du Contrôleur Financier participe de la surcharge de travail au niveau des contrôleurs financiers.

2- La liquidation de la dépense

La liquidation est une opération de la phase administrative du processus d'exécution des dépenses publiques. Elle a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense.

La liquidation d'une dépense ne peut être faite qu'au vu des titres et pièces offrant la preuve des droits acquis par le(s) créancier(s). (Cf. article 46 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009). Elle se décompose en deux (02) opérations distinctes :

La première qui est **la constatation du service fait**, a pour but de vérifier que la dette de l'Etat, consécutive à l'engagement, est effectivement née à la suite de l'accomplissement régulier de ses obligations par la personne cocontractante de l'Administration à l'égard de laquelle il se trouve juridiquement engagé. A cet effet, l'article 24 du décret n°2011-270 du 2 avril 2011 stipule : « *Le Contrôleur Financier ou ses Délégués sont autorisés à constater sur place la matérialité des travaux, prestations ou fournitures objet de dépenses soumises à leur visa* ».

La seconde qui est **la liquidation proprement dite** consiste à déterminer, de façon précise, par un calcul et au vu des pièces justificatives, le montant de cette dette et à vérifier qu'elle est bien exigible (bordereau de livraison, le Procès Verbal

de réception, signature des personnes habilitées, certification du service fait, etc.).

Notons qu'à ce niveau l'Ordonnateur Délégué liquide la dépense en signant au verso des factures, (pièces justificatives) et en apposant le cachet de liquidation portant la mention de certification de service fait appropriée. Il saisit les informations dans le SIGFIP et édite le mandat de paiement qu'il transmet, accompagné des pièces justificatives, au Contrôleur Financier ou à son Délégué.

Le Contrôleur Financier ou son Délégué effectue les contrôles réglementaires, vise le mandat, diffère son visa ou le rejette, puis le transmet par bordereau au DRFM.

Les modalités de visa, de différé et de rejet sont les mêmes que celles décrites au niveau des engagements de dépenses.

3- L'ordonnancement de la dépense

L'ordonnancement est l'acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre est donné par l'ordonnateur au comptable assignataire de payer la dette de l'Etat. (cf. article 47 de la directive suscitée)

Ainsi, la dépense ayant été engagée, la dette de l'Etat reconnue et son montant déterminé, il reste à décider que le créancier pourra percevoir les sommes qui lui sont dues. C'est le but de l'ordonnancement qui se traduit par l'ordre donné au comptable, par un fonctionnaire compétent (ordonnateur), d'effectuer le règlement de la dépense. Au niveau de la phase de l'ordonnancement, l'ordonnateur délégué vérifie l'existence du visa du Contrôleur Financier sur le mandat, le signe, procède à son ordonnancement dans le SIGFIP et le transmet au Trésor Public accompagné d'un bordereau de transmission édité du SIGFIP. Il appose son cachet aussi bien sur le mandat de paiement que sur le bordereau des titres ordonnancés.

B- Procédure de passation des marchés publics

Il est créé au niveau de chaque département ministériel, institution, office et société d'Etat, département et commune, une cellule de passation des marchés publics chargée de la conduite de l'ensemble des procédures de tous les marchés publics dont les montants relèvent de son domaine de compétence ; c'est-à-dire

lorsque le montant du marché est inférieur à :

- soixante millions (60.000 000) de francs CFA HT pour les marchés de travaux ;
- vingt millions (20.000 000) de francs CFA HT pour les marchés de fournitures ou de services ;
- dix millions (10.000 000) de francs CFA HT pour les marchés de prestations intellectuelles.

Ces trois montants sont appelés les seuils de compétences des marchés publics. Lorsque le montant du marché est égal ou supérieur aux seuils de compétence, la Direction Nationale des Marchés Publics est responsable pour l'ensemble de la procédure de passation des marchés publics.

Le Contrôleur Financier intervient dans la procédure de passation des marchés publics à l'adjudication provisoire et vise le projet de contrat de marché et la fiche d'engagement puis il le transmet pour approbation au Ministre chargé des Finances. **Ceci permet au CF d'éviter l'insertion des clauses tendancieuses et d'éviter aussi les contentieux qui font perdre des millions de francs à l'Etat par an.**

Les projets de contrats de marchés sont le plus souvent rejetés lors du contrôle exercé par le Contrôleur Financier. Les nouvelles réformes ont érigé cette ancienne division en bureau afin d'apporter des modifications au processus de traitement des marchés publics.

Malgré cette nouvelle ouverture en matière de réforme en vue de supprimer les rejets à l'origine du retard de traitement des marchés publics, certains gestionnaires présentent toujours des dossiers erronés. Les problèmes relatifs à ces différents marchés sont :

- la non-conformité du montant en lettres avec celui en chiffres ;
- le non respect du code des marchés publics ;
- l'erreur au niveau de la dénomination de l'entreprise ;
- les erreurs d'imputation ;
- etc.

C- Procédure exceptionnelle

La procédure exceptionnelle est une procédure simplifiée par laquelle les dépenses sont exécutées soit par ordre de paiement, soit par engagement-ordonnancement, soit par délégation-ordonnancement.

1- Dépenses exécutées par ordre de paiement (OP)

Les dépenses concernées sont la mise en place de la première avance aux régisseurs et les dépenses urgentes nécessitant d'être vite exécutées. La procédure d'exécution de ces dépenses est la suivante :

- le gestionnaire de crédits envoie une lettre d'appel de fonds à l'ordonnateur délégué;
- l'ordonnateur délégué fait saisir les données, vérifie la saisie, valide et édite l'ordre de paiement qu'il transmet au Contrôleur Financier ou à son délégué appuyé des pièces justificatives et d'un bordereau de transmission ;
- le Contrôleur Financier ou son délégué réceptionne le dossier, effectue les contrôles réglementaires, donne ou refuse son visa et le retourne à l'ordonnateur délégué par bordereau de transmission ;
- l'ordonnateur délégué signe l'ordre de paiement lorsque le dossier est recevable et le transmet au Trésor Public pour prise en charge et paiement.

2- Dépenses exécutées par engagement-ordonnancement

Les dépenses exécutées par la procédure d'engagement-ordonnancement concernent :

- la régularisation des soldes et accessoires, les rappels de salaires, les primes et indemnités ;
- le renouvellement des ordres de paiement ;
- la régularisation des ordres de paiement ;
- les dépenses de transfert appuyées d'une décision de mandatement

(ristournes, subventions, avances ou secours aux collectivités locales, aux organismes publics ou privés etc.);

- les contributions ou souscriptions aux organismes internationaux ;
- le règlement des factures de la SBEE, de la SONEB, de l'OPT, des journaux et revues, publicités et reportages (dans le cadre d'un abonnement);
- les dépenses, objet de marchés publics (avances de démarrage, décomptes, factures, retenues de garantie, intérêts moratoires);
- la délégation de crédit à l'extérieur (délégation- ordonnancement);
- les condamnations à la charge de l'Etat ;
- toutes les dépenses dont le Ministre chargé des Finances juge nécessaires d'être exécuter par la procédure engagement-ordonnancement.

Toutes les dépenses non énumérées ci-dessus exécutées par la procédure engagement-ordonnancement doivent être systématiquement rejetées par le Contrôleur Financier ou son délégué ou par le comptable public. La procédure d'exécution des dépenses publiques comporte deux (02) phases à savoir: l'engagement-ordonnancement et le paiement.

Pour l'engagement-ordonnancement, les deux (02) opérations se réalisent de manière concomitante. Le gestionnaire de crédits rassemble les pièces justificatives, certifie les factures et prépare la liquidation, remplit une demande d'engagement/réservation et transmet l'ensemble du dossier à l'ordonnateur délégué par bordereau d'envoi.

Le renouvellement des avances se fera au prorata des pièces justificatives disponibles. Un agent de l'ordonnateur délégué réceptionne le dossier, l'étudie et saisit les données dans le SIGFIP avant de le lui soumettre.

L'ordonnateur délégué vérifie le dossier, le valide et édite le mandat qu'il transmet par bordereau de transmission au Contrôleur Financier ou à son délégué accompagné de la fiche d'engagement.

Le Contrôleur Financier ou son délégué procède aux contrôles

réglementaires, accorde ou refuse son visa et retourne le dossier à l'ordonnateur délégué. Lorsque le dossier est visé, l'ordonnateur délégué signe le mandat et les pièces justificatives et transmet le dossier au Trésor Public pour prise en charge et paiement.

3- Dépenses exécutées par délégation ordonnancement

Cette procédure est utilisée pour exécuter les dépenses des postes diplomatiques. L'engagement et l'ordonnancement sont faits concomitamment.

IV- Les activités de réforme du contrôle financier

Les activités de réforme du contrôle financier sont inscrites dans le Plan d'Actions pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques (PAAGFP), lequel est établi sur les six piliers du rapport PEFA 2007. Elles visent globalement à adapter le contrôle financier aux exigences de la Gestion Axée sur les Résultats.

Dans le cadre de la mise en œuvre du PAAGFP, l'Unité de Gestion de la Réforme du système de gestion des Finances Publiques (UGR) a été créée. Elle coordonne la mise en œuvre de toutes les réformes.

Au titre des réformes du contrôle financier, les activités visent à :

- orienter la stratégie du contrôle vers une meilleure gestion des risques ;
- renforcer le contrôle du service fait et les inventaires ;
- accroître les compétences individuelles et collectives ;
- actualiser le répertoire des prix de référence.

Le PAAGFP bénéficie du financement du budget national et des bailleurs de fonds tels que :

- le Projet d'Appui Conjoint à la bonne gouvernance dans les domaines de finances publiques et des statistiques (PAC) ;
- le Projet d'Appui à la Gestion des Finances Publiques et à l'Amélioration du Climat des Affaires (PAGFPACAF) ;
- la GIZ.

Parmi les réformes, la plus importante est celle prévue par l'arrêté n°727/MEF/CAB/CF du 17 août 2011 portant allègement à titre expérimental du contrôle a priori sur certains titres de paiement. Les ministères pilotes sont au nombre de quatre à savoir :

- le Ministère de l'Economie et des Finances,
- le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche,
- le Ministère de la Santé,
- le Ministère de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes.

En vue d'apprécier l'impact de cette réforme, des évaluations trimestrielles de l'exécution des dépenses publiques sont organisées dans les ministères pilotes. L'allègement du contrôle a priori a consisté à la suppression du visa des contrôleurs financiers sur les titres de paiements, notamment à la phase de l'ordonnancement. Il est attendu de cette réforme une célérité dans le traitement des dépenses publiques et une amélioration de la consommation des crédits budgétaires. **A terme, elle permettra de responsabiliser davantage les gestionnaires de crédits dans le cadre de la GBAR.**

Cependant le paramétrage du SIGFiP n'a pas pris en compte les délais de la phase administrative de l'exécution des dépenses publiques. Ce qui ne permet pas d'apprécier l'effet de l'allègement sur les délais de traitement des dossiers.

Aussi, ne semble-t-il pas réaliste de considérer les taux de consommation des crédits comme indicateurs de performance dans le cadre de l'allègement du contrôle a priori.

L'allègement en expérimentation n'a pas tenu compte des seuils de dépenses. Dans les ministères concernés, toutes les dépenses, quel que soit leur montant, sont soumises au visa du CF à l'ordonnancement.

Il est élaboré chaque année un plan de travail annuel de la réforme du Contrôle Financier. Ce plan de travail n'est pas répercuté ni décliné au niveau des services que sont les bureaux et les délégations.

V- Moyens de fonctionnement du Contrôle Financier

Le Contrôle Financier, pour l'exercice de sa mission dispose de ressources humaines et de moyens techniques.

A- Les ressources humaines

L'effectif du personnel du Contrôle Financier au 15 novembre 2013 s'élève à cent vingt sept (127) agents¹, répartis comme suit :

Tableau n° 2 : Répartition par catégorie du personnel

Statut	A	B	C	D	E	Total
APE	60	31	30	1	1	123
ACE	1	2	1	0	0	04
Total	61	33	31	1	1	127

Source : Base de données du personnel du Contrôle Financier (2013)

Compte tenu du nombre important de services et de l'immensité des tâches confiées aux agents du Contrôle Financier, le personnel actuel du Contrôle Financier est insuffisant. En effet, sur les trente quatre (34) Délégués, seulement dix neuf (19) ont un assistant. Les différentes Délégations du Contrôle Financier ne sont pas suffisamment pourvues en personnel. Il existe des Délégations où l'effectif est réduit à la seule personne du Délégué du Contrôleur Financier. De même, les différents bureaux ne sont pas eux aussi suffisamment pourvus en personnel ; ce qui entraîne souvent l'accumulation des dossiers et de longs délais dans leurs traitements.

En outre, **l'insuffisance quantitative du personnel affecté au Contrôle Financier est doublée d'une insuffisance qualitative**. Cela se justifie d'ailleurs par le fait que neuf (9) délégations sont dirigées par des Contrôleurs des Services Financiers (cadre de la catégorie B) alors qu'elles doivent en principe l'être par des cadres A conformément à l'article 17 du décret n° 2011-270 du 2 avril 2011, portant AOF du Contrôle Financier qui stipule que « Les Délégués du Contrôleur Financier sont nommés par arrêté du Ministre chargé des Finances sur proposition du Contrôleur Financier parmi les cadres de la catégorie A en poste au Contrôle

¹ Statistique disponible au BAAM

Financier et y ayant fait au moins deux 02 ans de services continus... ».

Par ailleurs, il convient de noter que le profil du personnel du Contrôle Financier n'est pas toujours adapté aux missions qui lui sont assignées. **Il en résulte donc que le personnel affecté à l'exercice du contrôle financier est insuffisant et peu qualifié.**

B- Les moyens techniques

Le Contrôle Financier utilise de nombreux documents 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 ;
- la loi de finances de l'année et la loi de finances rectificative ;
- les lois et textes réglementaires en vigueur en matière budgétaire ;
- le statut des Agents Permanents de l'Etat (A.P.E) et les décrets d'application ;
- le code des marchés publics ;
- la lettre de notification des crédits ;
- les différentes instructions du Ministre en charge des Finances ;
- le répertoire des prix de référence ;
- le manuel de procédures du Contrôle Financier.

Mais il est à noter que, Le Contrôle Financier ne dispose pas souvent de cadre adéquat pour exercer sa mission. Les agents travaillent dans des locaux exigus avec des matériels vétustes. Par ailleurs, les délégations du Contrôle Financier sont obligées d'exercer leurs activités à partir des moyens qui leurs sont accordés par les structures qu'elles doivent pourtant contrôler. Il se pose donc le problème de l'indépendance du contrôle financier vis-à-vis des structures contrôlées.

On peut donc conclure que **le contrôle financier ne dispose pas de moyens nécessaires suffisant, pour l'exercice de ses attributions.**

Au regard de tout ce qui précède, on peut donc noter qu'il y a une **insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières** au niveau du Contrôle Financier.

SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Dans cette section, nous ferons d'abord l'inventaire des forces et faiblesses du contrôle financier, ensuite nous regrouperons les problèmes par problématique et enfin nous déterminerons la vision globale de résolution des problèmes spécifiques.

Paragraphe 1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux et regroupement des problèmes par centres d'intérêts

I - Inventaire des éléments de l'état des lieux

Toute structure pour son fonctionnement possède des atouts et dégage des faiblesses. Nous ferons dans un premier temps l'inventaire des atouts et en deuxième lieu, celui des faiblesses.

A- Inventaire des atouts (forces et opportunités)

Au cours de notre stage, nous avons pu constater que le contrôleur financier dispose d'un certain nombre de forces et opportunités pour l'accomplissement de ses tâches à savoir :

- L'exécution du budget conformément à l'autorisation parlementaire ;
- l'implication effective du CF dans la constatation du service fait ;
- l'existence de l'applicatif informatique SIGFIP;
- l'extension et le recentrage du rôle du contrôleur financier aux actes des gestionnaires des services décentralisés et déconcentrés ;
- l'implication du Contrôle financier dans le PAAGFP ;
- l'élaboration régulière de PTA de la réforme ;
- la coordination effective de la réforme par l'UGR ;

- l'existence et l'actualisation régulière du répertoire des prix de référence ;
- l'indépendance du contrôleur financier vis-à-vis du responsable contrôlé ;
- son implication dans la prévention et la gestion des risques en matière budgétaire ;
- le renforcement progressif des moyens matériels du CF;
- le démarrage du processus d'allègement du contrôle financier ;
- l'exécution du rôle de conseiller du ministre afin d'assurer une bonne gestion des finances publiques ;
- l'existence du Bureau des Marchés Publics.

B- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)

A partir de nos observations de stage, nous relevons les faiblesses que voici :

- les divergences dans l'application des nouvelles réformes par les acteurs de la chaîne de dépenses ;
- la lenteur dans le traitement des dossiers financiers ;
- la faiblesse du taux de consommation des crédits ;
- l'inadaptation du contrôle financier aux exigences de la gestion axée sur les résultats ;
- l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget ;
- la non affectation de certaines attributions aux services centraux ;
- la non prise en compte de certaines attributions dans l'organisation hiérarchique du Contrôle Financier ;
- la dépendance matérielle des Délégations du Contrôle Financier vis-à-vis des structures contrôlées ;
- la non élaboration de PTA pour les bureaux et les délégations du

Contrôle Financier ;

- l'absence d'un mécanisme de suivi, de contrôle et d'évaluation de l'action des Délégués du Contrôleur Financier ;
- l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier ;
- l'insuffisance du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier aussi bien qu'au niveau déconcentré ;
- le plan de formation n'est pas toujours élaboré en tenant compte du mérite des agents ;
- la faible appropriation des réformes par les différents acteurs ;
- l'absence de délégation dans certaines structures publiques ;
- le défaut de mise à jour systématique du répertoire des prix des produits ;
- l'Inadéquation de la forme actuelle du budget avec les exigences de la réforme ;
- non évaluation des risques financiers ;
- insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF ;
- faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget ;
- la faiblesse du régime de responsabilité des contrôleurs financiers ;
- l'inexistence d'un plan de communication avec les gestionnaires de crédits ;
- la non-exécution de certaines attributions ;
- la non-organisation du BMP en divisions ;
- la lenteur dans le processus d'allègement du contrôle a priori.

II - Regroupement des problèmes par centre d'intérêt et choix de la problématique

Il s'agira dans un premier temps de regrouper les problèmes identifiés par

centre d'intérêt afin de pouvoir dégager les problématiques possibles. Nous choisirons parmi ces problématiques, celle qui fera l'objet de notre étude et enfin nous procéderons à la formulation du sujet.

Tableau n°3 : Tableau de regroupement des problèmes par centre d'intérêts

N°	CENTRE D'INTERET	PROBLEMES SPECIFIQUES	PROBLEMES GENERAUX	PROBLEMATIQUES
1	Contrôle Financier et dépenses publiques	<ul style="list-style-type: none"> - Lenteur dans le traitement des dossiers financiers ; - Faible taux de consommation des crédits de l'Etat ; - Ignorance des nouvelles réformes par les différents acteurs ; -Dépendance matérielle des Délégations du Contrôle Financier vis-à-vis des structures contrôlées ; - Absence d'un mécanisme de suivi, de contrôle et d'évaluation de l'action des Délégués du Contrôleur Financier ; - Défaut de mise à jour du répertoire des prix par rapport à certains produits. 	Inefficacité du contrôle financier	Problématique de l'efficacité du Contrôle Financier dans l'exécution des dépenses publiques
2	Contrôle Financier et ses reformes	<ul style="list-style-type: none"> - Inexécution de certaines attributions prévues dans le cadre de la GBAR ; - faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget ; - non évaluation des risques financiers ; - Inadéquation de la forme actuelle du budget avec les exigences de la reforme; - Faible responsabilisation des acteurs du contrôle financier ; - insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF ; -Absence de délégation de CF dans certains services publics. 	Existence de facteurs limitant l'adaptation du CF aux exigences de performances budgétaires	Problématique de la mise en œuvre des nouvelles attributions du contrôle financier
3	Contrôle Financier et son fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> - la non affectation de certaines attributions aux services centraux - la non élaboration de PTA pour les bureaux et les délégations du Contrôle Financier - l'insuffisance du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier - la non prise en compte de certaines attributions dans l'organisation hiérarchique du Contrôle Financier 	Absence d'un dispositif organisationnel adéquat favorable à la mission du contrôleur financier	Problématique de l'amélioration du dispositif organisationnel du Contrôle Financier

Source : réalisé par nous-mêmes

Après avoir regroupé les problèmes identifiés sous différentes problématiques, nous ciblons et spécifions la problématique de notre étude.

Paragraphe 2 : Choix de la problématique, spécification de la problématique choisie et détermination des séquences de résolution de la problématique spécifiée

Le regroupement par centre d'intérêt retracé dans le tableau n°1 ci-dessus nous a permis de dégager trois problématiques qu'il conviendrait de résoudre. Il s'agit de :

1. *Problématique de l'efficacité du Contrôle Financier dans l'exécution des dépenses publiques;*
2. *Problématique de la mise en œuvre des nouvelles attributions du contrôle financier;*
3. *Problématique de l'amélioration du dispositif organisationnel du Contrôle Financier.*

La résolution de toutes ces problématiques paraît importante pour la réussite de la réforme du Contrôle Financier. Cependant il s'agit pour nous de faire le choix d'une problématique dont l'étude nous permet de prendre en compte les préoccupations que soulève les réformes du Contrôle Financier dans le cadre des réformes budgétaires.

I - Choix de la problématique

Il n'est plus à démontrer le rôle que joue le contrôle financier dans la chaîne d'exécution des dépenses publiques. Ce rôle bien que prépondérant doit être dans le même temps amélioré et actualisé afin de permettre au CF de répondre aux exigences actuelles des réformes budgétaires mondiales et sous-régionales. C'est donc dans ce cadre que le CF est invité à se moderniser en s'appuyant sur ses nouvelles missions liées à la GBAR à s'orienter vers un contrôle de l'efficacité des dépenses publiques. Ainsi le contrôle financier ne serait plus mécanique c'est-à-dire que l'on ne fera plus le même contrôle pour une dépense de 1 F FCA que pour une autre de 1 milliard FCFA. Dans cet ordre d'idée, il faut reconnaître les avancées

réalisées dans la marche de cette dynamisation du CF, à savoir l'actualisation du décret portant AOF du CF (décret n° 2006-619 du 19 novembre 2006), par le décret 2011-270 du 02 Avril 2011. Rappelons que c'est ce dernier qui consacre les nouvelles missions du contrôle financier.

Cependant, depuis la mise en exécution de ce décret les changements attendus ne suivent pas les pas, malgré les efforts notables du groupe « réforme ». Pour toutes ces préoccupations et en tenant compte du caractère multidimensionnel des connaissances acquises au cours de nos formations nous avons choisi de nous intéresser à la **Problématique de la mise en œuvre des nouvelles attributions du contrôle financier**, afin d'apporter notre pierre à l'édifice et ainsi permettre à travers analyses et réflexions, proposer des solutions idoines aux problèmes qui entravent la mise en œuvre effective et intégrale des nouvelles missions du CF.

La problématique à résoudre étant retenue, il nous revient de la spécifier.

II - Spécification et séquences de résolution de la problématique

A- Spécification de la problématique

Le problème général se rapportant à cette problématique est l'existence de facteurs limitant l'adaptation du CF aux exigences de performances budgétaires. Le problème général est caractérisé par les problèmes spécifiques ci-après:

- La non évaluation des risques financiers ;
- La lenteur dans le processus d'allégement du contrôle a priori ;
- la non exécution de certaines attributions ;
- l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF ;
- la faiblesse de la responsabilisation des acteurs du contrôle financier ;
- la faiblesse de l'appropriation de la Gestion budgétaire axée sur les résultats par les agents du contrôle financier ;
- la faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget ;

- l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier ;
- la non élaboration de PTA pour les bureaux et les délégations du Contrôle Financier ;
- l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF ;
- non évaluation des risques financiers ;
- la faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget ;
- l'insuffisance de ressources humaines matérielles et financières ;
- l'absence d'un mécanisme de suivi, de contrôle et d'évaluation de l'action des Délégués du Contrôleur Financier ;
- l'inadaptation du contrôle financier aux exigences de la gestion axée sur les résultats.

Dans le cadre de la réalisation de notre travail, il nous paraît utile de faire une étude exhaustive de tous les problèmes spécifiques liés à la problématique choisie. Mais étant donné les exigences de ce travail qui s'inscrivent dans le cadre de la recherche diagnostique, nous devons la spécifier pour circonscrire les problèmes à étudier. Cela revient à en choisir trois pour conduire efficacement nos travaux de recherche.

Ainsi, l'outil de sélection utilisé est le degré de complexité des problèmes spécifiques identifiés. Dans ce cadre, nous avons retenu les trois problèmes spécifiques ci-dessous énumérés. Il nous amène à écarter de la suite des travaux les problèmes de moindre complexité c'est-à-dire ceux dont la résolution sera prise en compte à travers celle des autres ou ceux dont la résolution est simple. Il s'agit des problèmes suivants :

- non évaluation des risques financiers ;
- la faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget ;
- l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF.

Après ce toilettage, la problématique spécifiée de notre étude se présente comme suit :

Problème général : Existence de facteurs limitant l'adaptation du CF aux exigences de performances budgétaires.

Problèmes spécifiques :

- **Problème spécifique n°1 :** non évaluation des risques financiers ;
- **Problème spécifique n°2 :** faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget ;
- **Problème spécifique n°3 :** Insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF.

C'est pourquoi nous formulons notre thème comme suit : « **Contribution à la mise en œuvre des nouvelles attributions du contrôle financier** ».

Déterminons à présent les séquences de résolution de la problématique.

B- Les séquences de résolution de la problématique

La résolution de la problématique de l'étude se fera en huit (08) étapes à savoir :

1. *La fixation des objectifs de l'étude ;*
2. *L'identification des causes probables et formulations des hypothèses ;*
3. *La construction du tableau de bord de l'étude ;*
4. *la revue de littérature ;*
5. *le choix de l'outil de mobilisation et d'analyse des données ;*
6. *l'analyse des données mobilisées et établissement du diagnostic ;*
7. *les approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre ;*
8. *la construction du tableau de synthèse de l'étude.*

La problématique de la mise en œuvre des nouvelles attributions du contrôle financier fait l'objet de notre réflexion. Cette étude nous a amené dans un

premier temps à relever les forces et faiblesses que nous avons observées au cours du stage. Ce qui nous a permis dans un second temps de regrouper les problèmes spécifiques sous différentes problématiques, et enfin de procéder au choix de la problématique et à sa spécification.

Avec la connaissance du sujet, nous allons procéder à la fixation des objectifs de l'étude pour finir par la méthodologie de recherche liée à la mise en œuvre des nouvelles attributions du contrôle financier.

CHAPITRE PREMIER

CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE SUR LA MISE EN ŒUVRE DES NOUVELLES ATTRIBUTIONS DU CONTROLE FINANCIER

SECTION 1 : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE

Dans cette partie, des objectifs seront visés et des hypothèses seront formulées.

Paragraphe 1 : Objectifs de l'étude

Avant de préciser les objectifs, il convient de rappeler les problèmes auxquels nous voulons apporter notre contribution. Il s'agit du problème général (Pg) et des problèmes spécifiques (Ps).

Problème général : l'existence de facteurs limitant l'adaptation du CF aux exigences de performances budgétaires

Problèmes spécifiques :

- **Problème spécifique n°1 :** non évaluation des risques financiers ;
- **Problème spécifique n°2 :** faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget ;
- **Problème spécifique n°3 :** Insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF.

Tout comme les problèmes, les objectifs sont de deux ordres : un objectif général et trois objectifs spécifiques.

Objectif général : déterminer les conditions d'une mise en œuvre effective des nouvelles attributions du contrôle Financier ;

Objectifs spécifiques :

Objectif spécifique n°1 : contribuer à une meilleure évaluation des risques financiers ;

Objectif spécifique n°2 : proposer les conditions d'une meilleure participation des contrôleurs financiers dans la préparation du budget ;

Objectif spécifique n°3 : rechercher les mesures d'une allocation de crédits budgétaires suffisants au Contrôle Financier.

L'atteinte de ces objectifs passe par l'identification des causes qu'il faille bien analyser pour la résolution des problèmes auxquels ils se rattachent. C'est

dans ce sens que nous formulons les hypothèses suivantes par rapport aux problèmes à résoudre.

Paragraphe 2 : Hypothèses de l'étude

Le processus de formulation des hypothèses est le suivant :

- identifier les causes susceptibles d'être à la base du problème ;
- retenir la cause la plus plausible ;
- formuler l'hypothèse.

I - Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1

Face à la résolution du problème relatif à la non évaluation des risques financiers, nous avons identifié trois causes susceptibles d'être à l'origine de ce problème que nous avons classées par ordre décroissant d'importance. Il s'agit de :

- difficile identification des risques financiers ;
- non maîtrise des techniques d'évaluation des risques ;
- mauvaise organisation administrative du Contrôle financier.

En principe, on pourrait supposer une difficile identification des risques financiers, et la non maîtrise des techniques d'évaluation des risques financiers comme causes pouvant être à la base de ce problème. Cependant, il n'est plus à démontrer la compétence et le professionnalisme des cadres du contrôle financier pour réaliser cette opération.

Ainsi, la non indexation des attributions des agents devant réaliser cette mission, la non répartition des attributions du contrôle financier sont plus à la base de ce problème. Dans ce cadre, on pourrait bien penser que c'est la mauvaise organisation administrative du contrôle financier qui justifie ce problème.

Ainsi, « **la mauvaise organisation administrative du contrôle financier est à la base de la non évaluation des risques financiers** »

II - Causes et hypothèse liés au problème spécifique n°2

Concernant le problème spécifique n°2 nous trouvons sa cause dans l'absence du cadre juridique et réglementaire pouvant conférer aux Contrôleurs Financiers des prérogatives conformes à leurs nouvelles attributions en précisant par exemple l'importance de leur visa sur tout projet de budget. Ceci explique la réticence notée au niveau des ordonnateurs délégués à impliquer les Contrôleurs Financiers dans le processus d'élaboration du budget. L'implication du Contrôle Financier dans l'élaboration du budget est tant prônée. Nous pouvons alors dire que **la non précision par un texte des modalités de son intervention dans la préparation du budget explique sa faible participation à l'élaboration du Budget Général de l'Etat.**

III - Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3

Le problème spécifique n°3 est intitulé « insuffisance de crédits budgétaires alloués au CF pour le fonctionnement de ses délégations ». Les causes supposées être à la base de ce problème sont classées par ordre croissant d'importance. Il s'agit de :

- la faible capacité de lobbying des responsables du CF ;
- la difficile estimation des activités du Contrôle financier lors de la préparation du budget.

A l'analyse de ces deux causes, la faible capacité de lobbying des responsables du Contrôle Financier n'explique pas suffisamment l'absence de lignes de crédits budgétaires spécifiques au CF pour assurer les charges liées au fonctionnement de ses délégations. En effet, des entretiens que nous avons eus au cours de notre stage , il ressort que les responsables du Contrôle Financier ont chaque année expliqué au Cabinet du Ministre chargé des Finances, avant le lancement du processus de préparation du budget, la nécessité de doter le Contrôle Financier d'une enveloppe budgétaire conséquente afin d'assurer l'autonomie de fonctionnement de ses délégations. Mais cette requête n'a jamais abouti. Ainsi la mauvaise estimation des activités du Contrôle financier lors de la préparation du budget explique mieux le problème. Alors nous formulons **l'hypothèse n°3** comme il suit : **la difficile estimation des activités du Contrôle financier lors de la préparation du budget justifie l'insuffisance de crédits budgétaires spécifiques au CF pour le fonctionnement.**

Tableau de bord de l'étude

Les causes et hypothèses spécifiques n'étant rien d'autre que les manifestations des causes et hypothèses générales, nous n'avons pas pu trouver une cause générale qui coiffe toutes les causes spécifiques. Ceci étant, nous n'avons pas pu formuler une cause générale et par conséquent une hypothèse générale.

Tableau n° 4 : Tableau de bord de l'étude sur la « Contribution à la mise en œuvres des nouvelles attributions du contrôle financier »

NIVEAUX D'ANALYSE		PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES
Niveau général		Problème général Existence de facteurs limitant l'adaptation du CF aux exigences de performances budgétaires	Objectif général déterminer les conditions d'une mise en œuvre effective des nouvelles attributions du contrôle Financier	-	-
Niveaux spécifiques	1	Problème spécifique n°1 Non évaluation des risques financiers	Objectif spécifique n°1 contribuer à une meilleure évaluation des risques	Cause spécifique n°1 mauvaise organisation administrative du contrôle financier	Hypothèse spécifique n°1 La mauvaise organisation administrative du contrôle financier est à la base de la non évaluation des risques financiers.
	2	Problème spécifique n°2 faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget	Objectif spécifique n°2 proposer les conditions d'une meilleure participation des contrôleurs financiers dans la préparation du budget	Cause spécifique n°2 La non précision par un texte des modalités de son intervention	Hypothèse spécifique n°2 la non précision par un texte des modalités de son intervention dans la préparation du budget explique sa faible participation à l'élaboration du Budget Général de l'Etat
	3	Problème spécifique n°3 Insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF	Objectif spécifique n°3 rechercher les mesures d'une allocation de crédits budgétaires suffisants au Contrôle Financier	Cause spécifique n°3 difficile estimation des activités du Contrôle financier lors de la préparation du budget	Hypothèse spécifique n°3 la difficile estimation des activités du Contrôle financier lors de la préparation du budget justifie l'inexistence de crédits budgétaires spécifiques au CF pour le fonctionnement ses délégations

Source : Réalisé par nous-même à partir des observations de stage

SECTION 2 : CADRE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

Dans cette partie, nous ferons le point des connaissances sur le sujet et nous choisirons la méthodologie à adopter.

Paragraphe 1 : Revue de littérature

La revue de littérature est un exercice qui permet, dans le cadre de toute recherche, de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises, à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés.

Il s'agit essentiellement de la revue de la littérature liée à la mise en œuvre des nouvelles attributions du contrôle financier.

Dans le cadre de toute recherche, la revue de littérature permet de prendre connaissance des points de vue préalablement acquis sur les problèmes en résolution.

Il s'agit pour nous de faire le bilan des contributions des auteurs sur les problèmes en étude à savoir :

- Problème spécifique n°1: non évaluation des risques financiers ;
- Problème spécifique n°2 : faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget ;
- Problème spécifique n°3 : Insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF.

I - Point sur la non évaluation des risques financiers

La littérature n'est pas abondante sur la question de la non évaluation des risques financiers par le contrôle financier.

Il faut se rabattre sur le Document Final élaboré sur *les réflexions relatives aux nouvelles attributions du contrôle financier*, de 2007 pour trouver de la matière. Les nouvelles missions du contrôle financier sont l'œuvre du décret n° 2006-619 du 19 Novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère Délégué chargé du Budget auprès du Ministre du développement, de l'Economie et des Finances. Au nombre de ses nouvelles missions, nous avons la participation à l'identification et à la prévention des risques financiers ainsi qu'à

l'analyse des facteurs explicatifs de la dépenses et du cout des politiques publiques. La mise en ouvre de ses missions devrait révolutionner le contrôle financier.

En effet, l'identification et surtout la prévention des risques par le contrôle financier se réalisent soit au moment de la prévision soit en cours d'exécution et ceci dans le cadre du contrôle de la soutenabilité budgétaire. Toutes choses qui devraient consacrer s'il le faudrait encore le rôle du contrôleur financier aussi bien dans la prévision que dans l'exécution budgétaire.

II - Point sur la faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget

En ce qui concerne le problème relatif à la faible participation du contrôle financier dans le processus de préparation du budget, M. BACHELLERIE note que : " Le contrôle de l'engagement de la dépense étant allégé, il est important que l'action du contrôle financier soit orientée vers les véritables enjeux budgétaires. A cet effet, pour la mise en œuvre des BOP, il est nécessaire que le Contrôleur Financier examine les prévisions de dépenses, principalement au regard des dépenses obligatoires et inéluctables, les prévisions de consommation de crédits, de rémunération et d'autorisation d'emplois », M. BACHELLERIE, 2005, L.G.D.J. « Evolution des nouveaux contrôles financiers».

Dans la pratique, en France le contrôle a priori est organisé par le Décret n°2005-54 du 27 janvier 2005, relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat. A cet effet, au titre des missions du contrôle financier, l'article 1^{er} du décret ci-dessus dispose que : « L'autorité chargée du contrôle financier participe à la maîtrise de l'exécution des lois de finances, tant en crédits qu'en effectifs. Elle concourt, à ce titre, à l'identification et à la prévention des risques financiers ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques. Lors de l'examen de la programmation budgétaire, elle vérifie le caractère sincère des prévisions de dépenses et d'emplois présentés par les responsables de programmes, ... Elle contrôle le document annuel de programmation budgétaire initiale, les documents prévisionnels de gestion, leurs modifications en cours de gestion, ...Elle assiste

le ministre chargé du budget dans la mise en œuvre des mesures destinées à prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire». L'analyse de cette disposition révèle que le Décret français n°2005-54 comporte une innovation majeure par rapport à la loi française du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées. Il en résulte que la mission du contrôle financier s'est étendue au processus de préparation des programmes des ministères, à la prévention des risques financiers et à la régulation de la dépense.

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

Toutefois, cet allègement du contrôle a priori de la dépense est encadré par l'article 11 dudit décret qui dispose que : « En cas de non respect constaté par l'autorité chargée du contrôle financier des dispositions prévues...pour l'exercice du contrôle financier ou en cas de dépassement de crédits budgétaires disponibles ou encore de charges annuelles s'avérant incompatibles avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique, l'autorité chargée du contrôle financier peut proposer au ministre auprès duquel elle est placée, d'inscrire, dans le document de programmation budgétaire initiale de l'année suivante, un renforcement des contrôles dans les conditions prévues à l'article 15. Ce renforcement peut également être inscrit à la demande du ministre auprès duquel est placée l'autorité chargée du contrôle financier ». L'article 15 mentionné ci-dessus, précise les modalités d'exécution du contrôle financier d'un ministère à un autre ; à cet effet, il dispose que : « Pour chaque ministère, un arrêté du Ministre chargé du Budget définit le contenu du document annuel de programmation budgétaire initiale, des documents prévisionnels de gestion et des comptes rendus d'exécution transmis au contrôle financier par les responsables de programme et par les gestionnaires des administrations civiles

et militaires de l'Etat et en précise les délais de transmission. Cet arrêté détermine les projets d'actes d'engagement ou d'affectation de crédits, d'ordonnances de paiement et de délégations de crédits ou d'actes en tenant lieu,... qui sont soumis au visa ou à l'avis préalable de l'autorité chargée du contrôle financier. Cet arrêté précise également les modalités d'évaluation par l'autorité chargée du contrôle financier des circuits et procédures mis en place, les modalités de contrôle a posteriori des actes non soumis à visa ou avis préalables ainsi que les conditions de la mise en place du contrôle renforcé prévu à l'article 11 ».

Aux termes des dispositions de cet article, il ressort que le contrôle financier français est dynamique et peut donc varier d'un ministère à un autre, d'une gestion à une autre au sein du même ministère.

Au Bénin, la réforme budgétaire en cours s'inspire de la LOLF française du 1^{er} août 2001. Elle conduira inéluctablement à une réforme du contrôle financier. La réforme du contrôle financier suscite cependant des interrogations, des craintes et des réticences parce qu'il n'existe pas encore la preuve de l'efficacité du système français qui nous inspire. En la matière, il convient d'agir progressivement, avec prudence et en fonction des réalités de notre pays. Cette prudence est d'autant plus justifiée, lorsque parlant du système français, ABATE B. affirme dans une tribune intitulée « La réforme budgétaire et les attentes de la nouvelles gestion publique », que : " Les nouveaux contrôles n'ont pas encore démontré leur caractère opérationnel. Nous sommes au milieu du processus, car aucun des nouveaux contrôles ne fonctionne encore : l'administration peut très bien dériver vers une opération de réfection du décor, sans changement de ses conditions réelles de travail ", « Revue française de Finances Publiques N°77-2002 ».

Dans le mémoire DJIGLA 2007, l'auteur soutien que l'intervention du contrôle financier dans le processus d'élaboration du budget permettra :

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

- de mieux apprécier les risques financiers ;
- de contrôler avec plus d'efficacité d'une part les mouvements de crédits à l'intérieur d'un programme et d'autre part entre différents programmes.

C'est pourquoi, il prône un renforcement des capacités d'expertise de son personnel puisse que « Les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques ». C'est dans le même ordre d'idée que André BARILARI disait " Compte tenu de l'importance de sa mission, le contrôle financier est assuré par de hauts fonctionnaires de l'Etat qui sont constitués en un corps : le corps des Contrôleurs Financiers", André BARILARI, 2004, L.G.D.J, «Les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques».

III - Point sur l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF

Paul Marie GAUDEMET et Joël MILINIER disaient : « S'agissant des Contrôleurs Financiers centraux, à l'origine, la loi du 26 décembre 1890 laissait les contrôleurs des dépenses engagées sous la dépendance du Ministre qu'ils devaient contrôler. Dès lors, leur contrôle ne pouvait être efficace ; les contrôleurs se bornaient en fait à assurer la tenue de la comptabilité des engagements, mais les Ministres n'acceptaient pas de voir placer à leur côté un agent du Ministre des Finances. Un progrès fut réalisé, lorsque la loi de finances du 30 mars 1902 disposa dans son article 78 que le Contrôleur des dépenses engagées serait nommé conjointement par le Ministre des Finances et le Ministre qu'il devait contrôler. Mais cette intervention du Ministre contrôlé dans la désignation du contrôleur des dépenses engagées ne lui laissait pas une liberté d'action suffisante.» (**GAUDEMET P. M. et MOLINER J. tome 1, 7^{ème} édition Montchrestien**).

Le contrôle ne fut véritablement efficace qu'après l'entrée en vigueur de la loi du 10 août 1922, proposée par Louis MARIN et votée par le Parlement Français. Cette loi disposait entre autres : « non sans une certaine réticence du Ministre des Finances qui redoutait cette extension de sa responsabilité, assura l'autorité et l'indépendance des contrôleurs en les plaçant sous l'autorité du seul Ministre des Finances qui les nomme et qui exerce sur eux, seul, le pouvoir hiérarchique et le pouvoir disciplinaire. Aujourd'hui, le contrôle des dépenses engagées constitue un

service du Ministre des Finances, il est rattaché à la Direction du Budget. Le statut des contrôleurs est fixé par le Décret n° 56-81 portant règlement d'administration publique du 23 janvier 1956 qui, étendait leur rôle, leur a conféré le titre de contrôleur financier » Aujourd'hui, bien que le Délégué soit un agent du Ministre des Finances, le problème de la dépendance vis-à-vis de la structure contrôlée demeure d'actualité.

Pour Louis TROTABAS et Jean COTTENET, « Si le problème était difficile à résoudre, il était simple à poser : le contrôleur des dépenses engagées ne pouvant jouer aucun rôle utile s'il dépendait du Ministre auprès duquel il était placé, il fallait le soustraire à l'autorité de ce Ministre. La solution était de le soumettre à l'autorité du Ministre des Finances, qui pourrait ainsi détacher un contrôleur, avec sa mission de surveillance, auprès de chaque Ministre » (**TROTABAS L. et COTTENET J. M. 1972**). D'après la déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques : « les institutions de contrôle des finances publiques ne peuvent accomplir leurs tâches de manière objective et efficace que si elles sont indépendantes du service contrôlé et si elles sont soustraites aux influences extérieures. Bien que les institutions de l'Etat ne puissent être absolument indépendantes de celui-ci puisqu'elles en font partie, les institutions de contrôle des finances publiques doivent pouvoir jouir de l'indépendance fonctionnelle et organisationnelle nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches ».

En effet, cette dépendance est toujours observée aujourd'hui puisque les Délégués exercent leurs missions en s'appuyant sur les moyens des structures qu'ils sont censés contrôler. C'est une dépendance administrative qu'il convient de prendre au sérieux. Les moyens de fonctionnement sont constitués de l'ensemble des ressources humaines, matérielles et financières pouvant permettre à une organisation d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Leur niveau détermine généralement l'efficacité de l'organisation ou de la structure. Alain BOCQUET, Député à l'Assemblée Nationale Française met l'accent sur cette problématique lorsqu'à travers la Question n°39117 relative aux crédits de fonctionnement alloués à la Police Nationale et adressée au Gouvernement, il affirme : « L'insuffisance criante des moyens alloués à la Police Nationale pèse sur le fonctionnement de services, voire l'existence même de certains de ses bureaux. Cela porte également

atteinte à l'accomplissement des missions de proximité, de présence sur le terrain qui font l'efficacité de ces services de l'Etat ». Cette observation est confirmée par la FAO, lorsque dans un des rapports qu'elle a établi, il est écrit que : « L'absence généralisée des moyens produit des effets néfastes sur le fonctionnement des organismes ». Erès FENOUILLET note que : « Les objectifs fixés à une structure ne seront pas atteints si les besoins de financement correspondants ne sont pas pris en compte » (**FENOUILLET E. 1999, p.18**). Pour trouver les moyens nécessaires au bon fonctionnement des organismes, Erès FENOUILLET propose la mise en place d'une réforme qui pourrait permettre de dégager les ressources nécessaires pour faire face aux coûts nécessaires au fonctionnement des organismes publics. D'après la déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques : « le service de contrôle interne relève nécessairement de la direction de l'organisme au sein duquel il a été établi. Néanmoins, il doit pouvoir jouir d'une indépendance fonctionnelle et organisationnelle la plus grande possible au sein de la structure organisationnelle à laquelle il s'intègre ».

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

La méthodologie que nous voulons adopter est articulée autour de deux dimensions, une étude empirique et une approche théorique.

I - Dimension empirique de l'étude

La dimension empirique vise à mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée à travers la fixation de l'objectif, les outils de préparation et de réalisation des enquêtes, puis les outils de dépouillement et de présentation des données.

A- Objectifs de l'enquête

L'enquête a pour objectif de mobiliser les données nécessaires, en vue de la vérification des différentes hypothèses formulées dans le cadre de notre recherche.

Plus précisément, ladite enquête nous permettra de voir si :

- La mauvaise organisation administrative du contrôle financier est à la

base de la non évaluation des risques financiers.

- la non précision par un texte des modalités de son intervention dans la préparation du budget explique sa faible participation à l'élaboration du Budget Général de l'Etat.
- la difficile estimation des activités du Contrôle financier lors de la préparation du budget justifie l'inexistence de crédits budgétaires spécifiques au CF pour le fonctionnement de ses délégations.

B- Outils de préparation et de réalisation des enquêtes, de dépouillement et de préparation des données.

1- Outils de préparation et outils de réalisation des enquêtes

a- Outils de préparation

Nos enquêtes sont préparées sur la base d'une population cible constituée des cadres et des agents impliqués dans la réforme et le fonctionnement du contrôle financier. Dans le but de faciliter ces enquêtes et de recueillir des données fiables, nous avons retenu de constituer un échantillon de soixante (60) personnes composées du personnel du contrôle financier, de quelques gestionnaires de crédits et agents de la direction des ressources financières et du matériel des ministères cibles retenus pour l'expérimentation de l'allégement du contrôle a priori à savoir :

- le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF);
- le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP);
- le Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et l'Insertion des Jeunes (MESFTP-RIJ);
- le Ministère de la Santé.
- L'effectif total de l'échantillon étant de soixante (60) se répartit comme suit :
- cinq (5) agents du Groupe "Réforme du Contrôle Financier" ;
- quinze (15) agents impliqués dans les activités de contrôle financier ;

- vingt-six (26) gestionnaires de crédits ;
- quatorze (14) agents des DRFM des ministères cibles.
- Le type de sondage effectué est le sondage par grappe.

b- Outils de réalisation des enquêtes

La réalisation de l'enquête vise à recueillir les opinions des personnes enquêtées. De ce fait, la réalisation de l'enquête a consisté à la mise au point d'un questionnaire.

2- Outils de dépouillement et de présentation des données

a- Outils de dépouillement

Cette étape consistera à mettre sous forme exploitable des données recueillies auprès des enquêtés. Ainsi, compte tenu de la taille réduite de notre échantillon, les données recueillies avec l'aide du questionnaire sont traitées de façon manuelle à l'aide de tableaux qui serviront de base à notre analyse.

b- Outils de présentation des données

Les résultats d'enquête seront présentés avec la méthode de « tri à plat » par rapport aux grandes lignes du questionnaire. Les objectifs déterminés, les hypothèses formulées et l'approche méthodologique retenue, nous passerons à la présentation des données de l'enquête et à l'établissement du diagnostic.

II - Approche théorique de l'étude

La dimension théorique vise à définir les outils de vérifications des hypothèses afin de pouvoir déterminer les causes réelles se trouvant à la base des problèmes en étude.

A- Approche théorique liée au problème de la non évaluation des risques financiers

1- Norme ou repère d'amélioration

La revue de littérature effectuée à ce niveau ne nous a pas permis d'identifier des théories pertinentes liées à ce problème en résolution pouvant

nous servir d'outils d'analyse. Face à cette situation, nous avons décidé de fixer un seuil de décision pour la vérification des hypothèses.

2- **Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°1**

Vu l'importance du problème de la non évaluation des risques financiers, nous pensons le résoudre en nous basant sur la logique selon laquelle toute cause ayant un pourcentage supérieur ou égal à 50% est réelle.

B- **Approche théorique liée au problème de la faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget**

1- **Norme ou repère d'amélioration**

Pour l'analyse du problème spécifique n°2 relative à la faible participation des Contrôleurs Financiers à la préparation du Budget, nous retiendrons l'approche d'André BARILARI, 2004, L.G.D.J, « *les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques* » basé sur la nécessité d'un allègement du contrôle financier. Nous retenons que pour résoudre ce problème, il faut instituer un cadre juridique et réglementaire définissant la place et les modalités d'intervention des Contrôleurs financiers dans le processus de la préparation du Budget de l'Etat. Ceci est d'une impérieuse nécessité au regard des nouvelles exigences de performances des finances publiques.

2- **Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°2**

De ce qui précède, La cause identifiée sera retenue si elle se révèle conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés après nos investigations.

C- **Approche théorique liée à l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF**

1- **Normes ou repère d'amélioration**

Face au problème de l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF, il

s'agira de déterminer les causes qui sont à la base d'une dépendance des délégations par rapport aux structures contrôlées.

La norme à retenir ici est l'approche d'Erès FENOUILLET qui propose : « la mise en place d'une réforme qui pourrait permettre de dégager les ressources nécessaires pour faire face aux coûts nécessaires au fonctionnement des organismes publics », en occurrence ici le contrôle financier.

2- Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°3

La cause à retenir doit être conforme à l'opinion émise par la majorité des enquêtés. Toute cause qui réunira donc plus de 50% des avis serait la cause réelle de ce problème.

CHAPITRE DEUXIEME

COLLECTE ET ANALYSES DES DONNEES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE

La première partie de ce chapitre nous permettra de collecter et d'analyser les résultats de notre enquête et de vérifier le degré de validité de nos hypothèses de travail.

Dans la deuxième partie nous nous évertuons à formuler des approches de solutions ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

SECTION 1 : COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES

Dans cette section, il s'agira pour nous de collecter et d'analyser les données recueillies suite à notre enquête. C'est alors que nous pouvons vérifier le degré de validité de nos hypothèses de travail.

Paragraphe 1 : Collecte de données et restitution des résultats

I - Collecte des données

A- Présentation de l'enquête

Les enquêtes ont été réalisées sur la base des questionnaires adressés aux agents sélectionnés.

B- Réalisation de l'enquête

L'obtention des données complètes dans une recherche exige l'utilisation d'outils aussi fiables que possible pour la collecte des informations dont on a besoin. C'est ce qui nous a amené à adresser un questionnaire à l'échantillon (voir annexe n°2).

C- Difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées lors de la réalisation des enquêtes concernent surtout l'indisponibilité des agents enquêtés à nous consacrer un temps suffisant. Nous pouvons aussi citer l'impossibilité d'accès à certains documents jugés confidentiels et la réticence de certains enquêtés.

Ces difficultés ne nous ont pas bloqué dans nos recherches ; elles nous ont plutôt permis de constater la rigueur qu'observent les agents de l'administration et leur prudence à fournir aux usagers des informations sur les finances publiques.

II - Présentation et analyse des données

A- Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n° 1

En ce qui concerne le problème spécifique n°1, un avis a été principalement demandé aux enquêtés : 'Qu'est-ce qui, selon vous, est à l'origine du problème de la non évaluation des risques financiers? Les réponses des enquêtés sont consignées dans le tableau suivant :

Tableau n° 5 : Répartition des données d'enquête relatives à la non évaluation des risques financiers

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives	Taux (en %)
difficile identification des risques financiers ;	5	0,0833	8,33 10
non maîtrise des techniques d'évaluation des risques ;	15	0,25	25
mauvaise organisation administrative du Contrôle financier.	40	0,6667	66,67
Totaux	60	1	100

Source : Résultats de nos enquêtes

L'analyse des résultats du tableau précédent révèle que :

- 8.33% des enquêtés pensent que la difficile identification des risques est due à la non évaluation des risques financiers ;
- 25% des enquêtés déclarent que la non évaluation des risques financiers s'explique par la non maîtrise des techniques d'évaluation des risques ;
- **66,67% des enquêtés estiment que la mauvaise organisation administrative du Contrôle financier explique la non évaluation des risques.**

B- Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n° 2

Par rapport à la vérification de l'hypothèse spécifique n°2, une question a été posée aux enquêtés : Qu'est-ce qui, selon vous, explique la faible participation

des contrôleurs financier à la préparation du budget ?

Les réponses à cette question sont rapportées dans le tableau suivant :

Tableau n° 6 : Répartition des données d'enquête relatives à la faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives	Taux (en %)
l'absence du cadre juridique et réglementaire	45	0,75	75
la réticence notée au niveau des ordonnateurs délégués à impliquer les Contrôleurs Financiers dans le processus d'élaboration du budget	15	0,25	25
Totaux	60	1	100

Source : Résultats de nos enquêtes

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

- **75% des enquêtés pense que l'absence du cadre juridique et réglementaire explique la faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget ;**
- 25% des enquêtés trouvent que c'est la réticence notée au niveau des ordonnateurs délégués à impliquer les Contrôleurs Financiers dans le processus d'élaboration du budget qui est à l'origine de la faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget.

C- Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°3

Rappelons qu'il s'agit du problème de l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF. Les données issues des informations recueillies auprès de nos enquêtés, après traitement ont permis de réaliser le tableau suivant :

Tableau n°7 : Répartition des données d'enquête relatives à l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives	Taux (%)
la faible capacité de lobbying des responsables du CF ;	10	0,1667	16,67 %
la difficile estimation des activités du Contrôle financier dans la préparation du budget.	50	0,8333	83.33%
Totaux	60	1	100

Source : Résultats de nos enquêtes

A la lumière de ce tableau :

- 16.67% des enquêtés estiment que la faible capacité de lobbying des responsables du CF justifie l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF ;
- **83.33% des enquêtés trouvent que l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF est justifié par la difficile estimation des activités du Contrôle financier dans la préparation du budget.**

Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses

Nous allons, dans cette partie procéder successivement à la vérification des hypothèses formulées en tenant compte du seuil de décision fixé et à la réalisation de la synthèse du diagnostic relatif à chaque problème en résolution.

I - Degré de vérification de l'hypothèse liée à la non évaluation des risques financiers

Rappelons que pour l'identification des causes réelles de ce problème, il a été retenu que toute cause ayant obtenu un poids supérieur ou égal à 50% sera considérée comme sa cause réelle. De l'analyse des données du tableau n° 5 ci-dessus, il apparaît que seule la cause relative à **la mauvaise organisation**

administrative du Contrôle financier a pu obtenir un poids de 66,67 % qui est supérieur à 50%.

Il s'ensuit alors que la mauvaise organisation administrative du Contrôle financier est la réelle cause de ce problème. **En conclusion, l'hypothèse n°1 est vérifiée.**

II - Degré de vérification de l'hypothèse liée la faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget

A partir du seuil de décision fixée précédemment, il est prévu qu'il sera retenu comme cause réelle, toute cause ayant le pourcentage le plus élevé. La lecture des résultats consignés dans le tableau n°6 nous montre qu'une seule cause a rempli cette condition car **45 personnes soit 75% des enquêtés ont indexé l'absence du cadre juridique et réglementaire comme cause de la faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget.**

Elle est donc retenue comme cause réelle de ce problème. **Par conséquent, l'hypothèse n°2 est vérifiée.**

III - Degré de vérification de l'hypothèse liée à l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF

Rappelons que pour identifier les causes à la base de ce problème spécifique, il a été fixé comme seuil de décision, tout item qui aura un poids supérieur a 50%.

Tel que le montre le tableau n°7, **50 personnes, soit 83.33% des enquêtés trouvent que l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF est justifié par la difficile estimation des activités du Contrôle financier de la préparation du budget.**

Cette cause étant la seule à avoir un poids d'au moins 50%, est d'office retenue comme cause réelle du problème spécifique n°3.

La connaissance de la cause réelle du problème n°3 nous amène à déduire que **l'hypothèse n°3 est vérifiée.**

SECTION 2 : ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC DE L'ETUDE ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS

Paragraphe 1 : Etablissement du diagnostic de l'étude

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

I - Elément du diagnostic n° 1

La confirmation de l'hypothèse spécifique n°1 nous permet de retenir définitivement que **la mauvaise organisation administrative du contrôle financier justifie la non évaluation des risques financiers.**

II - Elément du diagnostic n° 2

A partir de la vérification de l'hypothèse spécifique n°2 nous retenons comme élément de diagnostic que **la non précision par un texte des modalités de son intervention dans la préparation du budget explique sa faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du Budget Général de l'Etat.**

III - Elément du diagnostic n° 3

La vérification de l'hypothèse n°3 permet de retenir comme élément du diagnostic que **l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF est due à la difficile estimation des activités du Contrôle financier dans la préparation du budget.**

Paragraphe 2 : Proposition de solutions et conditions de leur mise en Œuvre

Apporter des solutions à un problème, c'est proposer des conditions d'éradication des causes se trouvant à la base de ce problème tout en tenant compte des objectifs préalablement fixés.

Nous proposerons ainsi dans ce paragraphe des solutions pour l'éradication des différentes causes se trouvant à la base de chaque problème spécifique et leurs conditions de mise en œuvre.

I - Approches de solutions

Rappelons que la résolution de nos problèmes tient compte du cadre général qui se caractérise par le problème général de l'existence de facteurs d'inefficacité dans la mise en œuvre des réformes. L'objectif général étant de déterminer les conditions d'atténuation des facteurs d'inefficacité dans la mise en œuvre des réformes du contrôle financier. Pour ce faire, nous proposons des solutions à chaque problème spécifique étudié.

A- Approches de solutions aux problèmes de la non évaluation des risques financiers

La vérification de l'hypothèse n° 1 permet de retenir que la mauvaise organisation administrative du contrôle financier justifie la non évaluation des risques financiers.

L'objectif visé ici est de contribuer à une meilleure évaluation des risques, afin de permettre une mise en œuvre effective des nouvelles attributions du contrôle financier.

A cet effet, nous suggérons :

- de mettre la gestion des risques financiers ou juridiques au cœur des activités du Contrôle Financier. Cela passe par la mise en œuvre des nouvelles attributions du Contrôle Financier, objet du nouveau décret 2011-270 du 02 avril 2011 portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier. Il est vrai que cette mutation ne sera pas aisée à mettre en œuvre. C'est pourquoi nous proposons qu'elle suive une démarche pédagogique inspirée des réformes en cours qui consiste à désigner des ministères pilotes pour l'expérimentation ;
- d'élaborer et mettre en œuvre une réglementation favorable à l'adéquation des contrôles financiers sur les dépenses budgétaires. Pour cela, il faut identifier les secteurs concernés par la modulation, fixer les seuils au-delà desquels l'intervention du Contrôle Financier sera nécessaire ;
- supprimer le visa du contrôleur financier sur des dépenses moins

importantes en matière de risques ;

- développer un contrôle a posteriori des dépenses ayant préalablement échappé au visa du Contrôle Financier ;
- développer la mission de certification de rapport de performance par le contrôle financier. Elle est prévue par l'article 69 de la RGCP. Cela passe par l'appropriation par les acteurs du Contrôle Financier, de la méthodologie de rédaction des rapports de performance et d'audit d'attestation voire d'audit direct de programme. Si elle est bien mise en œuvre, cette mission permettra au Contrôle Financier de mieux accompagner le processus d'instauration de la GAR et de renforcer la pertinence de ses interventions.

En ce qui concerne les autres (nouvelles) attributions que sont :

- la vérification de la sincérité des prévisions de dépense ;
- le contrôle du document annuel de programmation budgétaire initial, les documents prévisionnels des gestions, leur modification en cours de gestion ainsi que les projets d'actes d'affectation de crédits d'engagement de dépenses ;
- l'examen des comptes rendus d'utilisation des crédits et des emplois ;
- de l'élaboration du rapport annuel d'ensemble relatif à l'exécution des budgets de la gestion écoulée et à la situation financière générale de l'Etat ;

Nous suggérons :

- la révision des textes régissant le contrôle financier notamment le décret n°2011-270 du 2 avril 2011 portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier. Cette révision devra prendre en compte l'affectation de ces attributions aux différents services appropriés. Cela passe si possible par la création d'un nouveau bureau qui pourrait se spécialiser dans les nouvelles attributions liées à la GBAR ;
- la définition des modalités de mise en œuvre de ces attributions de ce

nouveau décret en vue de formaliser les relations fonctionnelles y relatives avec les autres services du ministère de l'Economie et des Finances ;

- l'actualisation de l'arrêté portant modalités d'application du décret portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier pour tenir compte de la nouvelle organisation à conférer aux différents services suite aux nouvelles attributions ainsi qu'aux réformes en cours dans la structure.

B- Approches de solutions liées à la faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget

Pour permettre un contrôle plus efficace de l'exécution de la dépense, il faudra instaurer un cadre réglementaire définissant les modalités d'intervention du contrôle financier dans le processus d'élaboration du budget des structures contrôlées.

L'intervention du contrôle financier dans le processus d'élaboration du budget permettra :

- d'assurer une meilleure allocation des ressources budgétaires ;
- au Contrôleur Financier de mieux s'imprégner du contenu de certaines lignes de crédit afin d'éviter les difficultés d'appréciation qui surviennent à l'occasion de l'exécution du budget ;
- de mieux apprécier les risques financiers ;
- de contrôler avec plus d'efficacité d'une part les mouvements de crédits à l'intérieur d'un programme et d'autre part entre différents programmes.

L'instauration de ce cadre réglementaire est indispensable pour définir clairement les attributions du Contrôle Financier dans l'exercice de cette nouvelle mission. La nouvelle Loi Organique relative aux Lois des Finances à venir offre l'occasion de prendre en compte cette préoccupation.

C- Approches de solutions liées à l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF

La cause réelle de l'insuffisance de crédits budgétaires alloués au CF pour est la difficile estimation des activités du CF lors de la préparation du budget.

A cet effet, pour faire écran à ce problème, il faudrait qu'à l'avenir les activités du CF soient bien estimées en tenant compte des besoins (surtout) de ses délégations. C'est donc dire qu'on doit revoir l'architecture globale du budget du Contrôle Financier en créant des lignes de crédits budgétaires spécifiques. Pour une première année d'expérimentation, cette ligne de crédit pourrait être chargée d'un montant de dix millions (10.000.000) de F CFA en moyenne par Délégation de Contrôle Financier. Il convient aussi de doter les délégations du Contrôle Financier de crédits spécifiques de fonctionnement afin d'assurer l'autonomie nécessaire à leurs actions. Aussi, faut-il ajouter :

- l'organisation d'un audit organisationnel pour permettre de déterminer les besoins en ressources humaines, matérielles et financières du Contrôle Financier et de ses délégations ;
- la prise en compte effective de tous les besoins des services du Contrôle Financier dans l'élaboration du Budget en vue de les rendre autonomes des structures contrôlées et d'assainir ainsi les conditions de leur exercice.

II - Conditions de mise en œuvre des solutions proposées

L'éradication des causes se trouvant à la base des différents problèmes spécifiques ne pourra être possible que lorsque certaines dispositions seront prises pour garantir une efficacité des solutions proposées. Nous faisons ici des recommandations à l'endroit des différentes autorités impliquées dans la résolution des problèmes du Contrôle Financier dans le cadre de la mise en œuvre de ses réformes.

A- Recommandations à l'endroit des autorités du Contrôle Financier

La réforme vise à adapter le contrôle financier aux exigences de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats. Pour cela, diverses actions sont à envisager de

la part des autorités du Contrôle Financier :

- mettre en œuvre l'exécution des différentes attributions du CF;
- relancer régulièrement le processus d'actualisation du Manuel de Procédure du CF;
- prévoir des modules de formation sur chacune des attributions à l'endroit du personnel ;
- veiller à la mise en place d'un centre d'archivage au sein du CF ;
- organiser des rencontres périodiques, (mensuelles si possible) en vue d'évaluer le niveau de performance, et de résultats des agents du CF ;
- initier le processus de révision du décret portant AOF du Contrôle Financier pour prendre les nouvelles attributions dans celles des services ou leur dédier un nouveau service;
- procéder à une reconfiguration du SIGFIP pour l'adapter à la GBAR ;
- poursuivre et généraliser l'allègement du contrôle financier sur les dépenses publiques ;
- rendre systématique et obligatoire l'établissement des Plans de Travail Annuels à tous les chefs placés à la tête de chaque service central ou déconcentré du Contrôle Financier en vue de leur évaluation objective ;
- élaborer et mettre en œuvre un plan de communication à l'endroit des gestionnaires de crédits de tous les ministères sectoriels et Institutions de l'Etat en vue de mieux les préparer aux réformes en cours ;
- prévoir des modules de formation au profit des cadres des catégories B, C et D ;
- prendre les dispositions idoines pour l'actualisation de l'arrêté portant modalités d'application du décret portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier ;
- actualiser et vulgariser le code de bonne conduite du Contrôle Financier.

B- Recommandations à l'endroit des autorités du Ministère de l'Economie et des Finances

Face à la situation et à l'urgence de résoudre les problèmes du Contrôle Financier, le rôle des autorités du Ministère de l'Economie et des Finances est primordial pour la réussite de la réforme du contrôle financier. Leur action pourrait donc consister à :

- accroître les ressources humaines, financières et matérielles allouées au Contrôle Financier ;
- maintenir l'appui au processus d'allègement du contrôle financier en cours d'expérimentation en vue de sa généralisation ;
- autoriser l'organisation d'un audit général du Contrôle Financier dans le cadre de la mise en œuvre de ses réformes ;
- faire établir un statut particulier motivant pour les contrôleurs financiers en vue de les fidéliser et de les soumettre à un régime de responsabilité conforme à l'importance de leur visa dans l'exécution des dépenses publiques.

C- Recommandations à l'endroit des autorités gouvernementales et parlementaires

Il conviendrait d'améliorer le cadre législatif et réglementaire de gestion des finances publiques en se conformant au cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA et aux normes et standards internationaux de gestion publique axée sur les résultats. Cela passe par l'accélération de la procédure d'internalisation en cours des directives portant sur :

- les lois de finances au sein de l'UEMOA;
- le code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA:

Ces textes instituent les principes modernes de gestion des finances publiques fondée sur la responsabilité des acteurs et la qualité des dépenses publiques.

De plus, la mise en œuvre des textes issus de leur internalisation devrait commencer le 1^{er} janvier 2012. Il convient de rattraper ce retard.

Tableau n°8 : Tableau de synthèse de l'étude sur la « Contribution à la mise en œuvre des nouvelles attributions du contrôle financier »

NIVEAUX D'ANALYSE		PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES	ELEMENTS DE DIAGNOSTIC	SOLUTIONS
Niveau général		Problème général Existence de facteurs limitant l'adaptation du CF aux exigences de performances budgétaires.	Objectif général déterminer les conditions d'une mise en œuvre effective des nouvelles attributions du contrôle Financier.	-	-	-	-
N I V E A U X S P E C I F I Q U E S	1	Problème spécifique n°1 Non évaluation des risques financiers.	Objectif spécifique n°1 contribuer à une meilleure évaluation des risques.	Cause spécifique n°1 mauvaise organisation administrative du contrôle financier.	Hypothèse n°1 La mauvaise organisation administrative du contrôle financier est à la base de la non évaluation des risques financiers.	Élément de diagnostic n°1 la mauvaise organisation administrative du contrôle financier justifie la non évaluation des risques financiers.	<ul style="list-style-type: none"> - mettre la gestion des risques financiers ou juridiques au cœur des activités du Contrôle Financier - d'élaborer et mettre en œuvre une réglementation favorable à l'inadéquation des contrôles financiers sur les dépenses budgétaires - supprimer le visa du contrôleur financier sur des dépenses moins importantes en matière de risques - développer un contrôle à posteriori des dépenses ayant préalablement échappé au visa du Contrôle Financier.

NIVEAUX D'ANALYSE	PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES	ELEMENTS DE DIAGNOSTIC	SOLUTIONS
2	<p>Problème spécifique n°2 faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget.</p>	<p>Objectif spécifique n°2 proposer les conditions d'une meilleure participation des contrôleurs financiers dans la préparation du budget</p>	<p>Cause spécifique n°2 La non précision par un texte des modalités de son intervention</p>	<p>Hypothèse n°2 la non précision par un texte des modalités de son intervention dans la préparation du budget justifie sa faible participation à l'élaboration du Budget Général de l'Etat</p>	<p>Elément de diagnostic n°2 la non précision par un texte des modalités de son intervention dans la préparation du budget explique sa faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du Budget Général de l'Etat.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer une meilleure allocation des ressources budgétaires - Permettre au Contrôleur Financier de mieux s'imprégner du contenu de certaines lignes de crédit afin d'éviter les difficultés d'appréciation qui surviennent à l'occasion de l'exécution du budget - mieux apprécier les risques financiers - contrôler avec plus d'efficacité d'une part les mouvements de crédits à l'intérieur d'un programme et d'autre part entre différents programmes
3	<p>Problème spécifique n°3 Insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF</p>	<p>Objectif spécifique n°3 rechercher les mesures d'une allocation de crédits budgétaires suffisants au Contrôle Financier</p>	<p>Cause spécifique n°3 difficile estimation des activités du Contrôle financier lors de la préparation du budget.</p>	<p>Hypothèse n°3 la difficile estimation des activités du Contrôle financier lors de la préparation du budget justifie l'inexistence de crédits budgétaires spécifiques au CF pour le fonctionnement ses délégations.</p>	<p>Elément de diagnostic n°3 l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF est due à la difficile estimation des activités du Contrôle financier de la préparation du budget.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - organiser un audit organisationnel pour permettre de déterminer les besoins en ressources humaines, matérielles et financières du Contrôle Financier et de ses délégations - Prendre en compte effectivement de tous les besoins des services du Contrôle Financier dans

NIVEAUX D'ANALYSE		PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES	ELEMENTS DE DIAGNOSTIC	SOLUTIONS
							l'élaboration du Budget en vue de les rendre autonomes des structures contrôlées et d'assainir ainsi les conditions de leur exercice

Source : Réalisé par nous-même à partir des résultats de nos analyses

C ONCLUSION GENERALE

La rénovation du contrôle financier est l'une des mesures les plus importantes prises par le législateur communautaire dans le cadre harmonisé des finances publiques qui vise une efficacité accrue de la dépense publique dans les pays membres de l'UEMOA. Au regard de l'importance prise par le Contrôle Financier dans la chaîne budgétaire, cette rénovation apparaît comme un atout dans le processus de la réforme du système budgétaire au Bénin.

En effet, le Contrôle Financier doit davantage développer son rôle de conseil et approfondir sa fonction de contrôle qui doit aller au-delà de la régularité. Etant donné que cette rénovation n'annule pas ses attributions traditionnelles, il revient aux acteurs et aux autorités compétentes d'innover sur le moyen de les combiner aux nouvelles fonctions avec science et efficacité. Il va sans dire qu'il s'agit d'un effort supplémentaire qui devra fédérer les énergies de tous les acteurs de la chaîne budgétaire que sont les responsables de programme et les comptables.

C'est dans ce cadre que notre étude vient faire ressortir une nouvelle fois, l'importance pour le contrôle financier de se mettre au pas des exigences de performances budgétaires afin de jouer son rôle dans l'assainissement des finances publiques dans notre pays.

A cet effet, tous les efforts doivent se conjuguer afin de permettre au contrôle de remplir pleinement toutes ces nouvelles attributions prévues par les directives communautaires. Il s'agira pour cela de mettre en application les différentes solutions et recommandations que nous proposons dans la présente étude qui sont entre autres :

- l'instauration de la gestion des risques financiers ou juridiques au cœur des activités du Contrôle Financier ;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'une réglementation favorable à adéquation des contrôles financiers sur les dépenses budgétaires ;
- la suppression du visa du contrôleur financier sur des dépenses moins importantes en matière de risques ;
- le développement du contrôle a posteriori des dépenses ayant préalablement échappé au visa du Contrôle Financier ;
- le développement de la mission de certification de rapport de

performance par contrôle financier ;

- la révision des textes régissant le contrôle financier notamment le décret n°2011-270 du 2 avril 2011 portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier ;
- une meilleure allocation des ressources budgétaires.

Toutes ces solutions doivent être mises en œuvre dans un climat caractérisé par un appui permanent des diverses autorités du Contrôle Financier, du Ministère de l'Economie et des Finances ainsi que celles politiques. Aussi des recommandations ont été formulées à leur endroit en vue de garantir les meilleures conditions de la réussite de la réforme du contrôle financier.

Le défi majeur à relever n'est-il pas celui de la mise en place d'un contrôle interne performant qui prenne en compte aussi bien la régularité juridique que les bonnes pratiques de gestion? Il s'agira alors pour le Contrôle Financier de s'approprier les techniques d'élaboration et d'audit des systèmes de contrôle interne dans l'administration publique. Cette nouvelle donne pourra inspirer d'autres études sur le contrôle financier et permettre à notre pays de s'inscrire résolument dans le contexte de Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

❖ OUVRAGES ET MEMOIRES

- GAUDEMET et MOLINIER(1996) « Finances Publiques : Budget/Trésor»,
- MICHEL (2007): « L'essentiel de la LOLF : La nouvelle constitution financière »,
- BARILARI (2004) « Les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques»,
- BACHELLERIE (2005) « Evolution des nouveaux contrôles financiers»
- DUBOIS (1982): « Le contrôle administratif sur les établissements publics »,
- LALUMIERE (1986) «Les Finances Publiques»,
- MORDACQ (2006), « La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat »,
- Revue française d'Administration Publique ;
- AFFOUKOU (2012): « Problématique de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique au Bénin »,
- ALBERT et SAÏDJ (2010), « Finances publiques » ;
- DJIGLA (2007), « Contribution à l'amélioration du contrôle financier dans le cadre de la réforme budgétaire béninoise »,
- ATECOSSI (2013): « Contribution à l'optimisation de la mise en œuvre des réformes du contrôle financier »,

❖ TEXTES REGLEMENTAIRES ET RAPPORTS

- Loi Organique n°86-021 du 26 septembre 1986, relative aux Lois de Finances ;
- Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ;
- Directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009, portant Règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA ;
- Décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réformes des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat ;
- Décret N°2012-428 du 06 Novembre 2012, portant attributions ; organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances ;
- Décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat en France ;
- Arrêté n°727/MEF/CAB/CF du 17 août 2011 portant allègement à titre expérimental du contrôle a priori sur certains titres de paiement ;
- Rapport d'évaluation de l'expérimentation de l'allègement du contrôle a priori sur certains titres de paiement- premier trimestre ;
- Réformes budgétaires et réformes de l'Etat n°117, de 2006 ;
- Rapport PEFA 2007.
- Document final sur « les réflexions sur les nouvelles attributions du contrôles financier » des 19 et 20 JUILLET 2007.

❖ SITES WEB

- www.Finances publiques.com
- www.google.fr

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : GUIDE D'ENTRETIEN

Bonjour Monsieur/ Madame,

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en Administration des Finances et Trésor à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous avons identifié un certains nombres de problèmes relatifs à la mise en œuvre des nouvelles attributions du contrôle financier.

En vue de déterminer les causes réelles se trouvant à la base des problèmes, nous vous saurons gré de bien vouloir répondre aux questions ci-après :

- 1) Qu'est-ce qui, selon vous, est à l'origine du problème de la non évaluation des risques financiers?
- 2) Qu'est-ce qui, selon vous, explique la faible participation des contrôleurs financiers à la préparation du budget ?
- 3) Qu'est ce qui selon vous, peut être la cause de l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF ?

Nous vous remercions pour votre aimable contribution.

ANNEXE N° 2 : QUESTIONNAIRE

Bonjour Monsieur/ Madame,

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en Administration des Finances et Trésor à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous avons identifié un certains nombres de problèmes relatifs à la mise en œuvre des nouvelles attributions du contrôle financier

En vue de déterminer les causes réelles se trouvant à la base des problèmes, nous vous saurons gré du temps que vous voudrez bien nous consacrer pour répondre aux questions ci-après :

NB : Prière côcher une réponse par question

1) Quelle est votre ancienneté dans le domaine du contrôle financier?

.....
.....
.....

2) Qu'est ce qui à votre avis explique la non évaluation des risques financiers?

- La difficile identification des risques financiers
- La non maîtrise des techniques d'évaluation des risques
- La mauvaise organisation administrative du Contrôle financier.
- Autres (à préciser)

.....
.....
.....

3-) Qu'est-ce qui, selon vous, explique la faible participation des contrôleurs financiers à la préparation du budget ?

- L'absence du cadre juridique et réglementaire
- La réticence notée au niveau des ordonnateurs délégués à impliquer les Contrôleurs Financiers dans le processus d'élaboration du budget

- Autres (à préciser)

.....
.....
.....

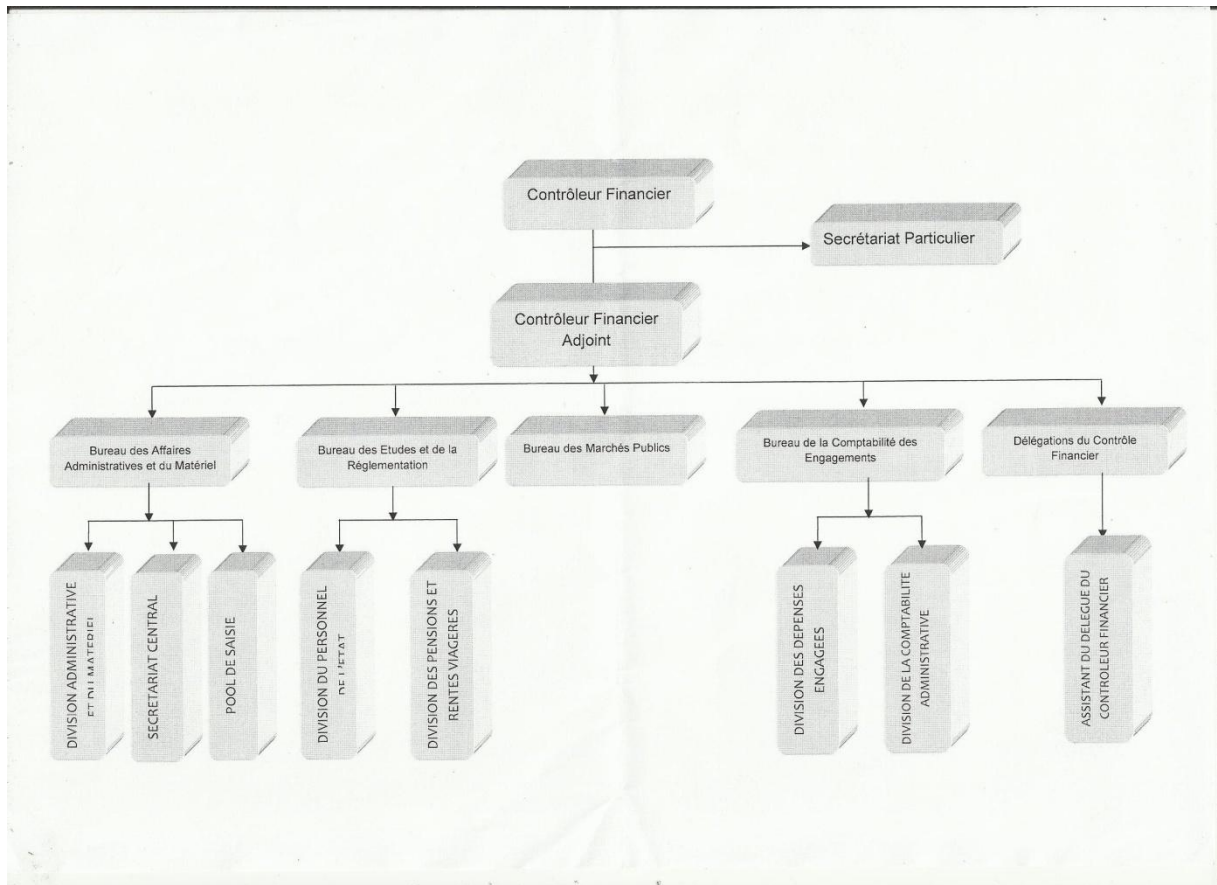
4-) Qu'est ce qui selon vous, peut être la cause de l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF ?

- La faible capacité de lobbying des responsables du CF
- La difficile estimation des activités du Contrôle financier de la préparation du budget
- Autres (à préciser)

.....
.....
.....

Merci de nous accorder une partie de votre temps

ANNEXE N° 3 : Organigramme du Contrôle Financier



T A B L E D E S M A T I E R E S

IDENTIFICATION DU JURY.....	i
DEDICACE	iii
REMERCIEMENTS	iv
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	v
LISTE DES TABLEAUX.....	vii
GLOSSAIRE DE L'ETUDE.....	viii
RESUME.....	x
SOMMAIRE.....	xii
INTRODUCTION GENERALE.....	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : DE LA PRESENTATION DU CONTROLE FINANCIER A LA DETERMINATION DES SEQUENCES DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE	4
SECTION I : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE AU CONTROLE FINANCIER.....	5
Paragraphe 1 : Présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude	5
I- Cadre institutionnel de l'étude : le Ministère de l'Economie et des Finances.....	5
A- Attributions du Ministère de l'Economie et des Finances	5
B- Organisation du Ministère de l'Economie et des Finances	6
II- Cadre physique de l'étude : le Contrôle Financier	6
A- Attributions du Contrôle Financier	6
B- Organisation du Contrôle Financier.....	8
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur le fonctionnement et du CF et de ses réformes...	8
I- Fonctionnement du Contrôle Financier	9
A- Le fonctionnement des Services Centraux	9

B-	Fonctionnement des Services déconcentrés.....	11
II-	Les autorités en charge du contrôle financier	12
A-	Le Contrôleur Financier et son adjoint	12
B-	Les Délégués du Contrôleur Financier.....	14
III-	Le Contrôle Financier dans l'exécution des dépenses publiques	17
A-	Procédure normale	17
1-	L'engagement de la dépense.....	17
2-	La liquidation de la dépense	21
3-	L'ordonnancement de la dépense.....	22
B-	Procédure de passation des marchés publics.....	22
C-	Procédure exceptionnelle	24
1-	Dépenses exécutées par ordre de paiement (OP)	24
2-	Dépenses exécutées par engagement-ordonnancement	24
3-	Dépenses exécutées par délégation ordonnancement	26
IV-	Les activités de réforme du contrôle financier.....	26
V-	Moyens de fonctionnement du Contrôle Financier.....	28
A-	Les ressources humaines	28
B-	Les moyens techniques	29
	SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	30
	Paragraphe 1: Inventaire des éléments de l'état des lieux et regroupement des problèmes par centres d'intérêts	30
I-	Inventaire des éléments de l'état des lieux	30
A-	Inventaire des atouts (forces et opportunités).....	30
B-	Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces).....	31
II-	Regroupement des problèmes par centre d'intérêt et choix de la problématique	32

Paragraphe 2 : Choix de la problématique, spécification de la problématique choisie et détermination des séquences de résolution de la problématique spécifiée.....	35
I - Choix de la problématique	35
II - Spécification et séquences de résolution de la problématique	36
A- Spécification de la problématique.....	36
B- Les séquences de résolution de la problématique	38
CHAPITRE PREMIER : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE SUR LA MISE EN ŒUVRE DES NOUVELLES ATTRIBUTIONS DU CONTROLE FINANCIER.....	40
SECTION 1 : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE	41
Paragraphe 1 : Objectifs de l'étude	41
Paragraphe 2 : Hypothèses de l'étude.....	42
I - Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1	42
II - Causes et hypothèse liés au problème spécifique n°2	42
III - Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3	43
SECTION 2 : CADRE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE	46
Paragraphe 1 : Revue de littérature	46
I - Point sur la non évaluation des risques financiers.....	46
II - Point sur la faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget.....	47
III - Point sur l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF	50
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée.....	52
I - Dimension empirique de l'étude.....	52
A- Objectifs de l'enquête	52
B- Outils de préparation et de réalisation des enquêtes, de dépouillement et de préparation des données.	53

1-	Outils de préparation et outils de réalisation des enquêtes	53
a-	Outils de préparation.....	53
b-	Outils de réalisation des enquêtes	54
2-	Outils de dépouillement et de présentation des données.....	54
a-	Outils de dépouillement	54
b-	Outils de présentation des données.....	54
II -	Approche théorique de l'étude	54
A-	Approche théorique liée au problème de la non évaluation des risques financiers	54
1-	Norme ou repère d'amélioration	54
2-	Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°1.....	55
B-	Approche théorique liée au problème de la faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget.....	55
1-	Norme ou repère d'amélioration	55
2-	Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°2.....	55
C-	Approche théorique liée à l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF	55
1-	Normes ou repère d'amélioration	55
2-	Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°3.....	56
	CHAPITRE DEUXIEME	57
	COLLECTE ET ANALYSES DES DONNEES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE.....	57
	SECTION 1 : COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES	58
	Paragraphe 1 : Collecte de données et restitution des résultats	58

I - Collecte des données.....	58
A- Présentation de l'enquête.....	58
B- Réalisation de l'enquête.....	58
C- Difficultés rencontrées.....	58
II - Présentation et analyse des données	59
A- Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n° 1.....	59
B- Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n° 2	59
C- Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°3.....	60
Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses.....	61
I - Degré de vérification de l'hypothèse liée à la non évaluation des risques financiers.....	61
II - Degré de vérification de l'hypothèse liée la faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget.....	62
III - Degré de vérification de l'hypothèse liée à l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF	62
SECTION 2 : ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC DE L'ETUDE ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS.....	63
Paragraphe 1 : Etablissement du diagnostic de l'étude.....	63
I - Élément du diagnostic n° 1.....	63
II - Élément du diagnostic n° 2.....	63
III - Élément du diagnostic n° 3.....	63
Paragraphe 2 : Proposition de solutions et conditions de leur mise en Œuvre	63
I - Approches de solutions.....	64
A- Approches de solutions aux problèmes de la non évaluation des risques financiers.....	64

B- Approches de solutions liées à la faible participation des Contrôleurs Financiers dans la préparation du budget	66
C- Approches de solutions liées à l'insuffisance des crédits budgétaires alloués au CF	67
II - Conditions de mise en œuvre des solutions proposées	67
A- Recommandations à l'endroit des autorités du Contrôle Financier.....	67
B- Recommandations à l'endroit des autorités du Ministère de l'Economie et des Finances.....	69
C- Recommandations à l'endroit des autorités gouvernementales et parlementaires.....	69
CONCLUSION GENERALE	74
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	77
ANNEXES	79
TABLE DES MATIERES.....	84