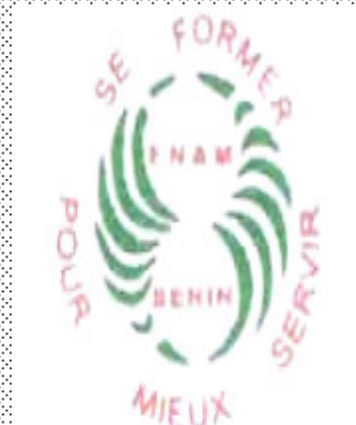




REPUBLIQUE DU BENIN
MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT
SUPERIEUR ET DE LA
RECHERCHE SCIENTIFIQUE
UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI
ECOLE NATIONALE
D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE



MEMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION DU
Diplôme du Cycle II de l'ENAM

Option

Administration des Finances

Filière

Administration des Finances et du Trésor

**CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE LA
GESTION FINANCIERE DE L'ASSEMBLEE
NATIONALE**

Réalisé et soutenu par

Hermann Sègbé DJEDOU

Sous la Direction de

Maître de stage

Toviho HOUNGBEDJI

Directeur de mémoire

Rémi KOSSOUHO
Administrateur du Trésor

Version après soutenance, Cotonou, le 20 Octobre 2007

IDENTIFICATION DU JURY

JURY N°

Président : Félicien AKABA

Vice – président : Clément EDEHOU

L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE
APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS
EMISES DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS
DOIVENT ÊTRE CONSIDEREES COMME
PROPRES À SON AUTEUR.

DEDICACES

Avec toute mon affection, je dédie ce travail :

A mon Père ;

La facilité que j'ai connue au cours de mes études témoigne du cadre idéal que tu as su créer autour de moi. Veilles trouver ici l'aboutissement d'un long chemin de sacrifice et le début des satisfactions.

A ma Mère ;

Tu as toujours su avec générosité et abnégation donner la priorité à l'épanouissement de tes enfants. Saches que le grain ensemencé n'est pas mort ; que ce n'est qu'une étape non terminale. Vois dans ce travail, le couronnement de tous tes efforts, et que le Tout Puissant te bénisse et te comble de ses grâces.

A mes frères et sœurs ;

Vous m'avez toujours soutenus, recevez ce travail comme un signe de réconfort.

A Marc- Aurel, Marie Erskine, Marie – Priscille et Orias

Considérez ce travail comme une œuvre à parfaire

REMERCIEMENTS

Par cette opportunité solennelle, qu'il me soit permis de remercier :

Monsieur Rémi KOSSOUHO, mon Directeur de mémoire qui, malgré ses occupations n'a ménagé aucun effort pour suivre ce travail. Souvenirs intarissables.

Je tiens à remercier également

Monsieur Tovihou HOUNGBEDJI, mon maître de stage, pour sa disponibilité et sa collaboration.

Mes remerciements vont également à l'endroit de

Monsieur EYEBIYI Gustave ;

Monsieur HODE Lucien ;

Monsieur DEGUENON Martial ;

Monsieur HODONOU Sylvain ;

Monsieur AHOKPE Moïse ;

Monsieur GBAKADJA Désiré ;

Monsieur ANATO Williams

Pour avoir consacré leur temps à répondre à nos questions, pour toute la documentation qu'ils ont bien voulu mettre à notre disposition et pour toutes leurs observations.

Profonde gratitude à tous ceux qui d'une manière ou d'une autre m'ont apporté leur aide dans le cadre de ce travail.

SIGLES ET ABREVIATIONS

AN : Assemblée Nationale

CST : Commission Spéciale et Temporaire

DQ : Direction de la Questure

MDEF : Minist7re du Développement, de l'Economie te des Finances

TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée

BOA : Bank Of Africa

BCEAO : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Comptables Publics : Sont comptables publics, les fonctionnaires et agents régulièrement habilités pour effectuer à titre exclusif les opérations suivantes :

- la prise en charge et le recouvrement des rôles et des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs ;
- la garde et la conservation des fonds et valeurs, titres appartenant ou confiés à l'Etat ou aux organismes publics ;
- le maniement des fonds et les mouvements des comptes de disponibilités ;
- la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité ;
- la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils gèrent.

Gestion financière : La gestion est selon le lexique d'économie, la science des décisions stratégiques et tactiques dans les organisations. La gestion financière s'intéresse aux décisions et des choix des investissements jusqu'à celles de la gestion de la trésorerie.

Manuel de procédure administrative, comptable et financière : Document qui décrit dans les moindres détails, le cheminement des opérations et qui définit les responsabilités des acteurs à chaque étape d'une gestion.

Opérations financières : ce sont des actes par lesquels un agent économique manifeste sa participation à la vie économique en effectuant certaines opérations (monnaie, emprunt, devises, remboursement, etc...)

Performance : Rapport entre le potentiel théorique des ressources utilisées pour la poursuite d'un objectif et le potentiel effectivement mise en œuvre.

Ordonnateurs : Ils sont les autorités administratives dotées du pouvoir financier. Ils constatent les droits et liquident les recettes, proposent les engagements de dépenses et en préparent la liquidation.

A cet effet, ils constatent les droits de l'Etat et des autres organismes publics, liquident et émettent les titres de créances correspondants. Ils émettent les ordres de mouvements affectant les biens et matières de l'Etat et des organismes publics.

SOMMAIRE

Introduction Générale

Chapitre Préliminaire : De l'expérience de stage à la démarche méthodologique liée à l'amélioration de la gestion financière de l'Assemblée Nationale.

Section1 : De la présentation de l'Assemblée Nationale à l'état des lieux de base

Paragraphe1 : Présentation de l'Assemblée Nationale

Paragraphe 2 : Etat des lieux de base

Section 2 : Du choix de la problématique à la démarche méthodologique

Paragraphe1 : Choix de la problématique

Paragraphe2 : Démarche méthodologique liée à la problématique choisie

Chapitre Premier : De la présentation des objectifs de l'étude à la restitution des résultats des enquêtes.

Section1 : Des objectifs de l'étude aux méthodes de travail retenues

Paragraphe1 : Objectifs et hypothèses de l'étude

Paragraphe 2 : Revue de la littérature et méthodes de travail

Section 2 : De la préparation à la présentation des résultats des enquêtes

Paragraphe1 : Cadre, préparation et déroulement des enquêtes

Paragraphe 2 : Dépouillement et présentation des résultats des enquêtes

Chapitre Deuxième : De l'analyse des résultats des enquêtes aux suggestions liées à l'amélioration de la gestion financière de l'Assemblée Nationale

Section1 : De l'analyse des résultats des enquêtes à la formulation du diagnostic

Paragraphe1 : Analyse des résultats des enquêtes

Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et formulation du diagnostic

Section 2 : Des approches de solutions pour une gestion financière performante aux conditions de mise en œuvre

Paragraphe1 : Approches de solutions

Paragraphe2 : Conditions de mise en œuvre

Conclusion générale

Bibliographie

Annexes

Table des matières

AVANT – PROPOS

La fin des études dans les entités universitaires de formation professionnelle est sanctionnée par l'obligatoire exercice de rédaction et de soutenance d'un mémoire. Loin d'être une simple formalité de dernière minute, l'institution du mémoire professionnel comme mode d'évaluation de l'apprenant répond à un souci d'atteindre certains objectifs que s'est fixé l'ensemble du corps <<formateur>>.

OBJECTIF GENERAL : Rendre l'apprenant capable de contribuer à l'amélioration d'un système relevant de son domaine d'expertise.

OBJECTIFS SPECIFIQUES

Les objectifs spécifiques ont pour but de :

- Permettre à l'apprenant de choisir un système*¹ ayant un rapport avec sa formation basique et de s'y familiariser par divers moyens (stages, travaux de recherche) ;
- Former l'apprenant à pouvoir adopter une démarche méthodologique afin de le rendre apte à contribuer efficacement à l'amélioration du système choisi ;

Rendre l'apprenant capable de défendre une idée de recherche.

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature dans le but d'atteindre ces objectifs :

¹ Ensemble cohérent de notions, de principes liés logiquement et considérés dans leur enchaînement. (définition dictionnaire de langue française, Hachette 2000)

* recommande les apprenants en fin de cycle à des structures d'accueil afin qu'une suite favorable soit donnée à leurs demandes d'offre de lieu de stage et ou de travaux de recherche ;

* a inscrit dans la liste des cours dispensés aux apprenants celui de la Méthodologie de Réalisation du Mémoire Professionnel (MEREMP).

C'est donc dans cette logique que nous avons essayé de nous inscrire tout au long de notre devoir. En effet, nous nous sommes inspirés d'une démarche méthodologique globale qui part du choix d'un système à une approche de solutions en ce qui concerne quelques-uns de ses problèmes.

Système choisi : La gestion financière de l'Assemblée Nationale

Moyens utilisés pour se familiariser avec le système

* Travaux de recherche au Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances ;

* Travaux de recherche à l'Assemblée Nationale.

INTRODUCTION GENERALE

Le Bénin est un pays sous développé qui doit relever des défis multiples et variés. Ses finances publiques se caractérisent par une croissance économique faible et des dépenses publiques importantes. Cet état de chose est dû, a priori, à une mauvaise gestion des finances de l'Etat. Il est donc urgent que l'Etat réduise son train de vie.

La réduction du train de vie de l'Etat passe par une maîtrise de la gestion financière des Ministères et Institutions de l'Etat.

Au nombre des Institutions qui présentent une particularité dans leur gestion figure l'Assemblée Nationale.

La maîtrise de la gestion financière de l'Institution qu'est l'Assemblée Nationale suppose l'existence d'un budget. Le Budget Général de l'Etat retrace les dotations de l'A.N. Il revient donc à cette Institution de bien répartir cette dotation en recettes et en dépenses. En conséquence, il s'agit au sens orthodoxe du terme de budget avec un volet dépenses et un volet recettes. Il convient de souligner que l'AN jouit d'une autonomie financière.

Cette autonomie découle de la loi n°92-003 du 31 janvier 1992 portant régime financier de l'Assemblée Nationale. Les articles 1^{er} et 4 de ladite loi stipulent :

- l'Assemblée Nationale jouit de l'autonomie financière et établit son budget ;
- l'Assemblée Nationale établit son budget prévisionnel et le transmet au Ministre en charge des Finances pour son intégration au projet de budget de l'Etat.

De ce fait, les législatives successives depuis 1990 ont appliqué le principe de la détermination par l'Assemblée Nationale elle-même du montant des crédits budgétaires nécessaires au fonctionnement d'une année à l'autre. Cependant, en 2000 des problèmes sont apparus lorsque les députés ont voulu intégrer dans le projet de loi de finances 2001, les crédits d'investissement correspondant à la construction d'une nouvelle Assemblée.

Cependant, la singularité de l'Assemblée Nationale tient en ce qu'elle est constitutionnellement responsable du contrôle des actions du Gouvernement. Pour un contrôle efficace et objectif de l'action gouvernementale, il est utile, en terme de précaution, de garantir au contrôleur une certaine indépendance vis-à-vis de l'exécutif contrôlé.

Si les raisons découlant de ces problèmes sont justifiées ou non, ils méritent de se poser certaines questions dignes d'intérêt :

- quels sont les problèmes réels auxquels est confrontée la gestion financière de l'Assemblée Nationale dans ce contexte d'autonomie financière ?
- la gestion financière de l'assemblée Nationale est-elle conforme aux principes des Finances Publiques et des règles de Comptabilité Publique ?

Ce sont là autant de questions auxquelles nous essayerons de répondre à travers le présent travail qui vise à améliorer la gestion financière de l'Institution Parlementaire.

Dans ce cadre, nous avons intitulé notre thème de recherche « **Contribution à l'amélioration de la gestion financière de l'Assemblée Nationale** ».

A travers ce thème, nous proposerons aux gestionnaires parlementaires, la mise en place d'une structure financière efficace dans l'administration parlementaire mais aussi la définition d'une véritable stratégie leur permettant de répondre au mieux aux nouveaux défis financiers, à l'aide d'outils et moyens adéquats.

Nous exposerons dans ce travail, d'abord le cadre théorique pour aboutir à la démarche méthodologique liée à l'amélioration de la gestion financière de l'Assemblée Nationale. Ensuite, nous présenterons les objectifs de l'étude, les méthodes de travail retenues, la préparation et la restitution des résultats des enquêtes et enfin, nous aborderons l'analyse de ces résultats, la formulation du diagnostic, les approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

DE L'EXPERIENCE DE STAGE A LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE LIEE A L'AMELIORATION DE LA GESTION FINANCIERE DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

Dans ce chapitre, seront présentées d'une part, l'Assemblée Nationale et d'autre part, la problématique liée à la gestion financière de l'Assemblée Nationale.

Section 1 : De la présentation de l'Assemblée Nationale à l'état des lieux de base

Il s'agit de présenter de façon générale l'Assemblée Nationale mais surtout les structures directement impliquées dans la gestion financière de l'Assemblée Nationale d'une part et nous dégagerons l'état des lieux de base d'autre part.

Paragraphe 1 : Présentation de l'Assemblée Nationale

Le cadre juridique de l'Assemblée Nationale est défini par la constitution du 11 décembre 1990 et son règlement intérieur. Conformément aux dispositions de l'article 79 de la constitution du 11 décembre 1990, le Parlement béninois est constitué par une assemblée unique dite Assemblée Nationale dont les membres portent le titre de député. L'organisation et le fonctionnement du Parlement sont consignés dans le Règlement Intérieur qui regroupe l'ensemble des règles qui régissent les travaux parlementaires.

Elle a son siège à Porto Novo et est un regroupement d'hommes politiques appartenant à divers bords politiques élus par le peuple. Il ne peut en être autrement qu'en cas de force majeure dûment constatée par la Cour Constitutionnelle conformément aux dispositions de l'article 86 de la Constitution du 11 décembre 1990 et sur saisine du président de l'A.N afin que le siège puisse être transféré provisoirement dans une autre localité sur décision du Bureau de l'Assemblée, de son Président ou du Président de la République, transfert dûment constaté par la Cour Constitutionnelle.

I- Les principaux organes de l'Assemblée Nationale

L'Assemblée Nationale est composée des organes politiques suivants:

- la Plénière ;
- le Président de l'Assemblée Nationale ;
- le Bureau ;
- la Conférence des Présidents ;
- les Groupes Parlementaires ;
- les Commissions Permanentes.

Outre le volet politique, l'Assemblée Nationale est une grande structure administrative dotée de Directions et Services Techniques qui s'attellent quotidiennement à la gestion administrative et financière de l'Assemblée Nationale dans le respect des dispositions du règlement intérieur. Ainsi, l'article 89 de la Constitution donne le soin au Règlement Intérieur de l'Assemblée de déterminer le rôle et l'organisation de ses services administratifs.

II- Le rôle de l'Assemblée Nationale

Le rôle de l'Assemblée Nationale est central et ses fonctions essentielles et consistent, à la fois à voter des lois pour faire fonctionner l'Etat, asseoir et consolider l'Etat de droit par le jeu de la démocratie au niveau de l'organisation des pouvoirs au Bénin.

Les principales fonctions de l'Assemblée Nationale sont :

- voter les lois qui réglementent l'organisation politique, économique, sociale et culturelle du pays. Elle fixe ainsi les règles qui encadrent la société béninoise.
- Contrôler l'action gouvernementale. Dans ce cadre, elle contrôle le respect des autorisations budgétaires qu'elle a données au Gouvernement en votant chaque année la loi de règlement. Dans cette mission, elle est assistée par la Chambres des Comptes de la Cour Suprême à l'occasion de la reddition des comptes de l'Etat.

Le rôle de l'AN étant ainsi défini, quel est donc son organisation et son fonctionnement ?

III- L'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée Nationale

Les missions de l'Assemblée Nationale ne peuvent être réalisées que si les activités accomplies dans ce cadre reposent sur une administration performante. C'est ainsi que le titre II du Règlement Intérieur a prévu l'organisation et le fonctionnement des structures de l'Assemblée Nationale, comme suit :

A- Le Secrétariat Général Administratif

Les députés sont soutenus dans leurs travaux par le Secrétariat Général Administratif.

Ce secrétariat est dirigé par un Secrétaire Général Administratif nommé par le Président de l'Assemblée Nationale parmi les fonctionnaires de la catégorie A. Ce dernier est assisté d'un Secrétaire Général Administratif – Adjoint nommé dans les mêmes conditions.

Ils sont chargés sous l'autorité du Président de l'Assemblée Nationale de porter leur aide aux députés, notamment en matière d'information et de documentation. Il participe également sous l'autorité des Questeurs, à la gestion administrative et financière de l'institution.

Au secrétariat général administratif sont rattachées trois cellules. Il s'agit de :

- la cellule chargée des relations avec les députés ;
- la cellule chargée de la coopération interparlementaire ;
- la cellule informatique.

Le Secrétariat Général Administratif comprend deux directions :

B- La Direction des Services Législatifs

Cette direction comporte :

- le service de la communication ;
- le service de la documentation et des archives ;
- le service des commissions, des réunions du bureau et de la conférence des Présidents ;
- le service des séances et des questions de la transcription et de la rédaction.

C- La Direction de la Questure

Elle regroupe :

- le service du personnel et de la santé ;
- le service de la comptabilité ;
- le service du matériel et de l'entretien ;
- le service financier ;
- le service de la restauration et de l'hôtellerie ;
- le service du protocole.

Paragraphe 2 : Etat des lieux de la gestion financière de l'Assemblée Nationale

Il s'agit de restituer ici les mécanismes de fonctionnement de l'Assemblée Nationale en matière financière c'est-à-dire de faire la photographie instantanée de la configuration de la situation de l'Assemblée Nationale.

I- Le cadre juridique et technique de la gestion financière de l'Assemblée Nationale

L'Assemblée Nationale jouit de l'autonomie financière et établit son propre budget.

Le cadre juridique qui fonde la gestion financière de l'A.N est déterminé par son règlement intérieur.

Quant au cadre technique, il est déterminé par le titre IV du règlement intérieur ; c'est à dire le règlement financier.

Ainsi, le budget de l'A.N est élaboré selon la nomenclature du budget de l'Etat réparti en chapitres et articles pour la gestion du personnel, du matériel et des fonds spéciaux mis à sa disposition. Le règlement financier fixe donc les règles relatives au budget à savoir :

- la préparation et l'exécution,
- la procédure d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement des dépenses ;
- la trésorerie ;
- l'établissement des comptes annuels ;

- le contrôle de la gestion.

Le budget de l'A.N. s'exécute essentiellement en dépenses, lesquelles comprennent :

- les dépenses de fonctionnement incluant les indemnités parlementaires, le traitement du personnel d'appui et des dépenses de matériel ;
- les dépenses d'équipement socio- administratif.

Les ressources dont disposent l'AN pour son fonctionnement, proviennent essentiellement du budget national. Ces dotations sont virées dans un compte ouvert à cet effet à la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Les fonds sont ensuite mis à sa disposition par le biais d'un compte ouvert à la Bank of Africa (BOA) dont les signataires sont le Questeur et le Chef de la Trésorerie.

Le Président de l'A.N est l'ordonnateur du budget. Il peut déléguer ses pouvoirs au premier vice – président qui assure son intérim. Il se charge donc de la phase administrative de l'exécution des dépenses, à savoir :

- l'engagement ;
- la liquidation ;
- et l'ordonnancement.

Les questeurs, quant à eux, sont les gestionnaires du budget de l'A.N. A ce titre, ils sont responsables devant le Président de l'A.N. Cependant si un ordre de l'ordonnateur ou de son délégué apparaît aux questeurs comme non-conforme aux dispositions légales et réglementaires sur la gestion budgétaire, ils doivent aviser l'ordonnateur par écrit pour l'inviter à retirer ledit ordre.

Les questeurs sont chargés donc :

- de vérifier la conformité de toutes les dépenses avec les ouvertures de crédit, les disponibilités budgétaires et les textes en vigueur en la matière ;
- d'assurer les paiements sur la base des pièces justificatives certifiant le service fait ;
- d'examiner toutes les propositions d'engagement budgétaire, toutes les sollicitations de fonds supplémentaires, tout projet de décision, de contrat, de commande et en général toute mesure qui entraîne une opération de dépense.

Il convient de préciser qu'il est tenu à l'Assemblée Nationale du Bénin les livres suivants :

- le livre des dotations budgétaires ;
- le livre récapitulatif des dépenses budgétaires ;
- le livre journal de caisse ;
- le livre auxiliaire de banque ou du Centre des Chèques Postaux ;
- le livre des virements par le Trésor Public au profit de l'Assemblée Nationale ;
- le livre des autres recettes. Il s'agit essentiellement des subventions et autres avances spéciales octroyés par l'Exécutif ou tout autre organisme en vue de soutenir l'AN dans ses activités (Article 168 du règlement financier de l'A.N.)

Après avoir fait état du cadre juridique et technique de l'AN, quels sont les failles qui handicapent le bon fonctionnement de cette Institution ?

II- Les faiblesses de gestion financière de l'Assemblée Nationale

La quasi-totalité des opérations financières effectuées à l'Assemblée Nationale ne respectent pas l'orthodoxie financière.

Nos investigations à l'Assemblée Nationale nous ont permis de faire les constats suivants au niveau de :

- l'exécution des marchés publics ;
- l'organisation de la gestion financière.

A- L'exécution des Marchés Publics

Il s'agit ici de surfacturations sur les matériels roulants, les mobiliers et matériels de bureau ainsi que les travaux de construction de parking et de garage y compris la peinture et la fourniture d'objets d'art.

Le montant jugé excédentaire est de six cent vingt neuf millions sept cent soixante cinq mille trois cent seize (629 765 316) francs CFA (Audit sur l'exécution de la gestion de la 3^{ème} législature effectué par AHIDOTE Bonou Phillippe)

Dans le même ordre d'idée, des avances sont exagérément octroyées aux fournisseurs et prestataires de service au-delà du seuil de 30 % autorisé par le Code des Marchés Publics (Article 85 de l'ordonnance n° 96-04 du 31 Janvier 1996).

Aussi, cette pratique qui se généralise constitue t-elle une violation de l'article 157 alinéa 2 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale qui dispose que les Questeurs assurent les paiements sur la base des pièces justificatives certifiant le service fait. Ceci n'est pas valable pour les marchés de travaux où les décaissements se font selon les clauses du contrat, de la convention ou du marché.

B- L'organisation financière de l'A.N.

Ici, des irrégularités graves sont constatées et ne reflètent pas une bonne image d'une institution publique telle l'Assemblée Nationale.

Aussi, des décisions sont-elles mal rédigées, par rapport à l'imputation budgétaire. Tel est le cas de la décision n°01-544/AN/PT/QDQ du 23 Août 2001 d'un montant de deux cent mille (200 000) francs CFA pour une collation offerte par le Président de l'Assemblée Nationale lors d'une audience à Porto-Novo.

Le libellé de l'objet de la décision manque de précision par rapport aux personnes reçues en audience. (Extrait du rapport de la Commission chargée de vérifier la gestion 2001, P 13)

Quant à la décision n°01-617/AN/PT/Q/DQ du 19 Octobre 2001, l'imputation budgétaire indiquée n'est pas conforme à la nature de la dépense. Il s'agit d'un montant de quatre millions cinq cent quatre vingt dix mille (4 590 000) francs CFA de dotation forfaitaire en carburant et quatre millions huit cent mille (4 800 000) francs CFA d'indemnités forfaitaires de présence aux travaux de la commission parlementaire qui devraient être imputés au chapitre 10.3.11.001.111.00 article 62 paragraphe 62 992 « Dépenses Diverses de Fonctionnement » au lieu du chapitre 10.3.11.001.111.00 article 62 paragraphe 62 952 « Frais de Fêtes et Cérémonies » (Extrait du rapport de la Commission chargée de vérifier la gestion 2001, P 13)

Toujours dans la rubrique des dépenses diverses de fonctionnement, on peut constater également le cas de la Décision n° 01-738/ANPT du 26 Décembre 2001 relative à une dépense de douze millions (12 000 000) de francs Cfa dont l'objet est imprécis. Plusieurs décisions relatives aux frais de missions à l'extérieur sont justifiées par des photocopies de décharge au

nom des bénéficiaires en lieu et place des reçus et ou factures délivrés par les sociétés ou agences de voyage. Les seules pièces généralement admises étant les ordres de mission et les feuilles de déplacements visées au départ et à l'arrivée et comportant le nombre de jours de la mission et le montant journalier des indemnités et signées du bénéficiaire et de l'autorité compétente. (Extrait du rapport de la Commission chargée de vérifier la gestion 2001, P 13)

La décision n°03-0385/AN/PT/SGA/DQ/SC/SF du 28 Mars 2003 autorisant la somme de dix millions huit cent quarante et cinq mille (10 845 000) francs CFA à l'ordre de la Caissière de l'Assemblée Nationale, au titre des fonds de souveraineté du Président de l'Assemblée Nationale n'a pas été signée par le Deuxième Questeur comme l'exige le Règlement Intérieur.

De plus notons que certaines erreurs d'imputation ont été constatées quant à l'usage fait de la nomenclature budgétaire. C'est le cas du Bon de Commande n°195 bis/AN/Q du 17 Avril 2003 concernant l'achat du matériel audiovisuel pour le compte du service de la communication qui est porté au niveau du chapitre 10.90.009.924 au lieu de 10.002.111.00 comme indiqué sur la liste des comptes en 2003. Certaines dépenses liées aux commissions d'enquêtes sont imputées à des lignes budgétaires autres que celles relatives aux missions d'enquêtes. (Extrait du rapport de la Commission chargée de vérifier la gestion 2003, P 13)

Par exemple, une dépense d'achat de carburant dans le cadre d'une mission d'enquête est imputée à la ligne « achat de carburant et lubrifiants ».

De même, les prélèvements opérés sur les rémunérations versées aux prestataires de service ne font pas l'objet de reversement à la Direction des Impôts comme le prescrit la loi. (Extrait du rapport de la Commission chargée de vérifier la gestion 2001, P 13)

L'Assemblée Nationale prélève au profit du Trésor des taxes sur la valeur ajoutée, sur les commandes de fournitures, services et de travaux conformément aux dispositions permanentes des lois des finances.

L'Assemblée Nationale ne reverse pas immédiatement ces Taxes sur la Valeur Ajoutée au Trésor.

Précisons que la plupart des copies des ordres de virement ne porte pas les deux signatures requises prescrites par les dispositions de l'alinéa de l'article 170 du Règlement Intérieur qui dispose « tous les paiements par chèques ou autres effets bancaires sont effectués sous la double signature du 1^{er} Questeur et du responsable de la trésorerie ».

De même, les paiements irréguliers et non prévus sont légions. En effet, certaines opérations sont effectuées, payées mais les pièces justificatives n'existent pas. La question qui se pose est de savoir si ces genres d'opérations sont fiables et sincères étant donné le défaut du visa du Délégué du Contrôleur Financier sur certaines pièces justificatives. Ce système est engendré par le processus de mis à disposition des fonds qui conduit à occulter le DCF dans l'exécution des dépenses publiques.

Aussi, pour certaines opérations, les pièces existent mais les opérations ne sont pas comptabilisées.

Enfin, il nous a été donné de constater d'une part l'inexistence d'un manuel de procédures administrative, comptable et financière et d'autre part au niveau des dépenses réparties et des dépenses communes d'achats de biens et de services :

- des dépenses sans factures, sans aucune pièce justificative ou des dépenses avec plusieurs factures de montants différents concernant la consommation ou l'acquisition du même bien ;

- l'inexistence de bon de commande pour certains d'achats. (Extrait du rapport de la Commission chargée de vérifier la gestion 2003, P 12)

Toutes ces insuffisances et irrégularités sont engendrées par plusieurs facteurs que l'équivoque, l'amalgame et les dispositions actuelles du Règlement Intérieur permettent de retenir au sein de la gestion financière et administrative de l'Assemblée Nationale.

En effet, l'analyse des opérations financières et des transactions mobilières de l'Assemblée Nationale retracées dans les différents livres tenus, nous a permis de relever des irrégularités, des insuffisances et des faiblesses. Tous ces facteurs témoignent de la gestion peu transparente qui est faite des finances publiques au niveau d'une Institution, telle l'AN.

Ces insuffisances constatées sur les opérations financières concernent les surfacturations, des paiements irréguliers et non prévus, de trop perçus, des fausses factures ou factures justificatives non-conformes.

Précisons que l'AN ne dispose pas d'une méthode de gestion clair. En effet, le choix de cette méthode aurait permis de savoir si c'est la méthode de « Gestion » dite « d'exercice » qui est observée ou celle d'une « période supplémentaire » au-delà de laquelle aucune opération ne pourra être imputée à l'exercice clôturé à l'expiration de ce délai complémentaire. La non affirmation d'une telle méthode conduit la questure à adopter une procédure d'enregistrement des dépenses dite de « période complémentaire » sans qu'on ne sache le point de départ et la fin de cette période ; ce qui fait que parfois, la questure n'arrive pas ou a des difficultés à rattacher certaines dépenses à un budget donné.

Comme illustration, en février 2005, la questure a émis à l'ordre de la DGTCPC, un chèque en vue du reversement des retenues pour pensions des

Agents Permanents de l'Etat en détachement à l'AN au titre de l'année 2002. La difficulté à laquelle la questure est confrontée était de savoir à quelle gestion budgétaire cette dépense devrait être rattachée ; à l'année de son paiement ou à l'année de sa naissance ? Mais étant donné que nous sommes au mois de février 2005 et que certaines dépenses du budget 2004 continuaient d'être exécutées au titre de 2004, la dépense avait été simplement imputée à l'exercice 2004. (Extrait du Rapport de la Commission chargée du contrôle de la gestion 2004, P16-17)

Le tableau suivant retrace le point d'exécution des crédits ouverts pour le compte de l'A.N pour une période budgétaire de 2001 à 2004.

Tableau n°1 : Point d'exécution des crédits de l'Assemblée Nationale de 2001 à 2004

Années budgétaires	Crédits ouverts	Crédits consommés	Solde d'exécution	Crédits disponibles	Dépassements de crédit
2001	2 957 091 199	2 708 417 414	248 673 785	248 673 785	-
2002	3 063 536 890	3 399 601 662	- 336 064 772	-	336 064 772
2003	4 343 881 000	3 531 880 939	812 000 061	812 000 061	-
2004	5 908 149 810	6 024 152 650	- 116 002 840	-	116 002 840

Source : Comptes de gestion de l'A.N

D'une manière générale, notre état des lieux sur la gestion financière de l'Assemblée Nationale, nous a permis de constater un certain nombre de dysfonctionnements et d'irrégularités. La gestion financière de l'Assemblée Nationale se fait au grand mépris des principes des finances publiques et des règles de la comptabilité publique. C'est donc ces diverses insuffisances qui nous ont guidés dans le choix de notre problématique.

Section 2 : Du choix de la problématique à la démarche méthodologique

Dans cette section, il sera abordé le choix de la problématique et ensuite, la démarche méthodologique qui vise la résolution des problèmes choisis.

Paragraphe 1 : Choix de la problématique

Il s'agit de faire l'inventaire des forces et atouts et des faiblesses et menaces d'une part, le regroupement des problèmes et la spécification de la problématique d'autre part.

I- Inventaire des forces et faiblesses

Nous avons relevé lors de l'état des lieux de base les forces et atouts mais aussi des faiblesses et menaces.

A- Inventaire des forces ou atouts

L'état des lieux nous a permis de dégager les forces ou atouts suivants :

- la disponibilité des ressources ;
- l'engagement et la bonne foi du personnel ;
- la volonté de reformer le système ;
- la motivation du personnel.

B- Inventaire des faiblesses ou menaces

Les insuffisances ci après ont été identifiées :

- le non respect des règles du droit budgétaire et de la Comptabilité Publique ;
- le non suivi de l'exécution du budget et la mauvaise tenue des documents comptables;
- l'absence de rapprochements comptables;
- le système interne de contrôle inopérant ;
- le non respect du principe de la spécialité des crédits qui conduit à des imputations inappropriées ;
- la non signature de certains états de paiement par les bénéficiaires ;
- la reddition tardive des comptes.

II- Regroupement des problèmes par problématique et spécification de la problématique

Il s'agit dans cette section, de procéder d'une part à un regroupement des problèmes identifiés plus haut et de spécifier notre problématique d'autre part.

A- Regroupement des problèmes par problématique

Tous les problèmes énumérés ci-dessus ont été regroupés en trois problématiques résumées dans le tableau suivant :

Tableau n°2 : Regroupement des problèmes par problématique

n°	Libellé de la problématique	Problème général	Problèmes spécifiques
01	Problématique de l'efficacité de l'administration parlementaire	L'inefficacité de l'administration parlementaire	- la constitution tardive des Commissions permanentes et temporaires pour vérifier la gestion administrative et

			comptable de l'AN.
02	Problématique de l'amélioration de la gestion financière de l'Assemblée Nationale	La gestion financière de l'Assemblée Nationale non performante	<ul style="list-style-type: none"> - le système interne de contrôle inopérant ; -le non respect des règles du droit budgétaire et de la Comptabilité Publique ; - le non suivi de l'exécution du budget et la mauvaise tenue des documents comptables ; - la mauvaise tenue des grands livres de dépenses.
03	Problématique de l'application de la nomenclature budgétaire	Le non respect de la nomenclature budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> - le non respect du principe de la spécialité des crédits qui conduit à des imputations inappropriées ; -l'absence de rapprochements comptables ;

Source : notre propre conception

B- Spécification de la problématique

Bien que tous les problèmes identifiés lors de l'état des lieux de base et regroupés en trois problématiques soient assez pertinents à résoudre, ceux relatifs à l'amélioration de la gestion financière ont retenu particulièrement notre attention.

La problématique de l'amélioration de la gestion financière de l'Assemblée Nationale regroupant le problème général qui est « **La gestion financière de l'Assemblée Nationale non performante** » et comme problèmes spécifiques :

- le système interne de contrôle inopérant ;
- le non respect des règles du droit budgétaire et de la Comptabilité Publique ;
- le non suivi de l'exécution du budget et la mauvaise tenue des documents comptables.

En effet, notre passage dans l'institution parlementaire a révélé des défaillances et anomalies résultant de la non observation des normes de gestion. Les comptes administratifs et de gestion sont entachés d'irrégularités et ne traduisent pas la sincérité et la réalité des opérations exécutées.

Aussi, le choix de ces problèmes spécifiques nous a-t-il conduit à prendre comme thème : « **Contribution à l'amélioration de la gestion financière de l'Assemblée Nationale** ». Il convient donc après, la spécification de la problématique, d'énoncer la démarche qui a conduit à la résolution des problèmes identifiés.

Paragraphe 2 : Démarche méthodologique liée à la problématique choisie

Pour résoudre les problèmes identifiés nous avons adopté une démarche en dix étapes :

- 1- la fixation des objectifs
- 2- la formulation des hypothèses
- 3- la construction du tableau de bord
- 4- le point des connaissances antérieures
- 5- le choix de l'outil d'analyse
- 6- le choix de l'outil de mobilisation des données
- 7- la mobilisation des données
- 8- l'analyse des données
- 9- la formulation du diagnostic
- 10- les approches de solutions et les conditions de mise en œuvre.

CHAPITRE PREMIER DE LA PRESENTATION DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA RESTITUTION DES RESULTATS DES ENQUETES

Ce chapitre aborde les objectifs de l'étude sur la gestion financière de l'Assemblée Nationale et la présentation des résultats des enquêtes.

Section 1 : Des objectifs de l'étude aux méthodes de travail retenues

Dans cette section seront présentés d'une part, les objectifs et les hypothèses de travail et d'autre part la revue de littérature sur les problèmes en résolution et la méthode de recherche.

Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude

L'objectif est une déclaration d'intention de résolution du problème général qui est la gestion financière de l'Assemblée Nationale non performante. Ici, toute hypothèse est une proposition explicative de l'avènement d'un problème. L'hypothèse spécifique prendra en compte le problème de son rang et consistera à rattacher chaque hypothèse à son problème spécifique.

I. Objectifs de l'étude

Il s'agit d'identifier dans le cadre cette étude, l'objectif général qui a trait au problème général puis les objectifs spécifiques qui se rapporte chacun à un problème spécifique.

A- Objectif général

L'objectif général est une déclaration d'intention de résolution du problème général qui est la gestion financière de l'Assemblée Nationale non performante.

Il s'agit de **contribuer à l'amélioration de la gestion financière de l'Assemblée Nationale.**

B- Objectifs spécifiques

Chaque objectif spécifique prend en compte le problème spécifique de son rang et se positionne comme la déclaration d'intention de résolution de ce problème.

Pour parvenir à l'objectif général, il faut atteindre des objectifs spécifiques qui sont liés aux trois problèmes spécifiques.

Tableau n°03: les objectifs spécifiques de l'étude

Objectifs spécifiques n° 1	Contribuer au respect des règles de droit budgétaire et de la Comptabilité Publique.
Objectifs spécifiques n° 2	Proposer les conditions d'un contrôle interne fiable.
Objectifs spécifiques n° 3	Suggérer les conditions du suivi régulier de l'exécution du budget et de la tenue correcte de la comptabilité des opérations financières.

Source : élaboré par nos soins

II- Hypothèses de travail

L'hypothèse est une proposition explicative de l'avènement d'un problème. L'hypothèse spécifique prendra en compte le problème de son rang.

A- Cause et hypothèse liées au problème spécifique N° 1

Au terme des dispositions de l'article 154 du règlement financier de l'Assemblée Nationale, le Président de l'Assemblée Nationale est l'ordonnateur du budget. Il peut déléguer ses pouvoirs au 1^{er} Vice Président.

L'article 156 quant à lui stipule que les questeurs sont les gestionnaires du budget de l'Assemblée Nationale. A ce titre, ils sont responsables devant le Président de l'Assemblée Nationale ou devant l'Ordonnateur Délégué. Ils sont donc comptables de l'A.N.

Le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable est assuré par l'article 158 du règlement financier qui dispose que « dans l'organisation des services financiers de l'Assemblée Nationale, les questeurs assurent la séparation des opérations d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement de celles de paiement ».

Il nous a été donné de constater que tous les documents qui ont servi à l'engagement des dépenses sont systématiquement contresignés par le Questeur contrairement aux exigences de l'article 167 alinéa 2 du Règlement Intérieur de l'AN.

Or, il existe un principe sacro-saint des finances publiques selon lequel les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont incompatibles.

L'article 20 du décret français n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la Comptabilité Publique et le décret béninois n° 2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la Comptabilité Publique réaffirment le même principe dans les termes suivants : **« les fonctions d'ordonnateur et celles de comptables sont incompatibles »**.

De façon spécifique, l'article 167 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale dispose que « Le premier questeur est le payeur des dépenses de l'Assemblée Nationale. En cas d'absence du premier questeur, il est automatiquement remplacé par le deuxième questeur. Ils sont personnellement et pécuniairement responsables de leur gestion respective.

La qualité de questeur est incompatible avec celle d'ordonnateur délégué ».

Le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable n'est pas respecté en ce sens que les documents qui tiennent lieu d'engagement des dépenses sont systématiquement contresignés par le questeur. Alors que l'article 167 alinéa 2 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale dispose que « la qualité de Questeur est incompatible avec celle d'ordonnateur délégué ».

Cette violation résulterait peut être d'une mauvaise interprétation de l'article 161 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale qui dispose que « les questeurs doivent s'assurer au préalable de la disponibilité des crédits avant d'adresser toute proposition d'engagement de dépense au niveau de l'ordonnateur qui apprécie l'opportunité de l'opération ».

L'assurance préalable de la disponibilité des crédits doit prendre une autre forme que la signature des documents d'ordonnancement des dépenses.

Il en résulte que **le non respect du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable explique le non respect des règles du droit budgétaire et de la Comptabilité Publique.**

Si la cause et l'hypothèse du problème n°1 sont identifiés, quant est-il du problème n°2 ?

B- Cause et hypothèse liée au problème spécifique N°2

Depuis l'année 2001, il est mis à la disposition de l'Assemblée Nationale, un Délégué du Contrôleur Financier. Il exerce un contrôle a priori destiné à assurer la régularité des actes à incidence financière et celle des opérations financières. Son contrôle porte sur l'exactitude et la régularité des actes d'engagement et ordonnancement.

Au stade de l'engagement, l'ordonnateur délégué est en effet tenu de solliciter le visa du contrôleur. Il vérifie en effet :

- l'existence et la disponibilité du crédit ;
- l'imputation de la dépense au chapitre correspondant et
- le respect des lois et règlements

Au stade de l'ordonnancement, l'apposition du visa du contrôleur est encore nécessaire. A cette occasion, le Délégué du Contrôleur Financier s'assure que:

- la liquidation a été bien faite ;
- la constatation du service fait a été régulière ;
- le respect de l'engagement comptable de la dépense.

L'ordonnancement dépourvu du visa du Délégué du Contrôleur Financier est sans valeur juridique.

Mais force est de constater qu'à l'Assemblée Nationale des dépassements de crédits au niveau de plusieurs chapitres et articles et ceci sur plusieurs années.

Le visa du Délégué du Contrôleur Financier n'est pas préalablement requis sur les pièces justificatives avant l'exécution de certaines dépenses de montant supérieur ou égal aux seuils fixés par le Code de Marchés Publics, bien que celui-ci soit en fonction à l'Assemblée Nationale depuis 2001.

Il s'en suit que **le défaut du visa du délégué du contrôleur financier explique que le contrôle interne est inopérant.**

Si les problèmes énumérés plus haut sont dus à un certain nombre de facteurs, qu'est-ce qui résulte du problème spécifique n°3 ?

C- Cause et hypothèse liés aux problèmes spécifiques N°3

Nos investigations nous ont permis de constater que l'Assemblée Nationale ne dispose pas d'un manuel de procédure administrative, budgétaire et comptable.

Cet outil précieux de gestion décrit dans les moindres détails, le cheminement des opérations et définit les responsabilités des acteurs à chaque étape.

Le système d'organisation comptable et financier actuel est inopérant, inefficace et non productif pour ne pas dire inexistant. Ce qui rend complexe et difficile l'enregistrement de certaines opérations comptables. Tout ceci peut être justifié par l'inexistence d'un manuel de procédures administrative, budgétaire et comptable.

L'existence de ce manuel de procédures administrative, budgétaire et comptable devrait permettre de procéder au rattachement des opérations budgétaires effectuées après le 31 décembre, à leurs gestions respectives.

Le choix clair de cette méthode aurait permis de savoir si c'est la méthode de gestion ou d'exercice qui est observée ou celle du choix d'une période complémentaire au delà de laquelle aucune opération ne pourra être imputée à l'exercice clôturée à l'expiration de ce délai complémentaire.

La non affirmation d'une telle méthode conduit la questure à adopter une procédure d'enregistrement des dépenses dite période complémentaire sans qu'on ne sache le point de départ et la fin de cette période ; ce qui fait que la questure n'arrive pas à rattacher certaines dépenses à leur budget respectif.

Il s'en suit que **le non suivi de l'exécution du budget et la mauvaise tenue des documents comptables est dû à l'inexistence de manuel de procédures administrative, budgétaire et comptable.**

D- Cause et hypothèse relative au problème général

Les causes et hypothèses spécifiques n'étant rien d'autre que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générale, nous n'avons pas pu trouver une cause générique qui coiffe toutes les causes spécifiques identifiées. Cela étant, nous n'avons pas pu formuler une cause générale et par conséquent une hypothèse générale.

III. Présentation du tableau de bord de l'étude

Le tableau de bord de l'étude résume les problèmes, les objectifs, les causes supposées et les hypothèses formulées.

Tableau n°4 : Tableau de bord de l'étude « Contribution à l'amélioration de la gestion financière de l'Assemblée Nationale »

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées liées	Hypothèses
Niveau général	<u>Problème général</u> : la gestion financière de l'Assemblée Nationale non performante.	<u>Objectif général</u> : Contribuer à la performance de la gestion financière de l'Assemblée Nationale.		
Problèmes spécifiques	1 <u>Problème spécifique 1</u> : Le non respect des règles du droit budgétaire de la Comptabilité Publique.	<u>Objectif spécifique 1</u> : Contribuer au respect des règles de comptabilité publique.	<u>Cause spécifique 1</u> : - Le non respect du principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable - Le non respect du principe de spécialité des crédits.	<u>Hypothèse spécifique 1</u> : Le non respect du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable explique le non respect des règles de Comptabilité Publique.
	2 <u>Problème spécifique 2</u> : Un contrôle interne inopérant.	<u>Objectif spécifique 2</u> : Proposer les conditions d'un contrôle interne fiable.	<u>Cause spécifique 2</u> : - Le défaut du contrôle à priori du contrôleur financier. - L'absence de contrôle a posteriori.	<u>Hypothèse spécifique 2</u> : Le défaut du visa du délégué du contrôleur financier explique que le contrôle interne est inopérant.

	<u>Problème spécifique 3 :</u>	<u>Objectif spécifique n°3</u>	<u>Cause spécifique 3 :</u>	<u>Hypothèse spécifique 3 :</u>
3	Le non suivi de l'exécution du budget et la mauvaise tenue des documents comptables.	Suggérer les conditions du suivi régulier de l'exécution du budget et de la tenue correcte de la comptabilité des opérations financières.	L'inexistence de manuel de procédure administrative et comptable.	le non suivi de l'exécution du budget et la mauvaise tenue des documents comptables est dû à l'inexistence de manuel de procédure administrative et comptable.

Source : élaboré par nos soins

Après la présentation des objectifs et hypothèses de travail, il est nécessaire de faire une revue de littérature générale sur les problèmes en voie de résolution d'une part et la méthode de recherche d'autre part.

Paragraphe 2 : Revue de littérature et méthode de recherche

Il est question ici de faire le point des connaissances antérieures sur les différents problèmes de notre étude. Ce point des connaissances passera par l'opinion de certains acteurs. Il s'articulera autour du problème général « **la gestion financière de l'Assemblée Nationale non performante** » et des problèmes spécifiques.

Ensuite, nous présenterons la méthode adoptée pour contribuer à l'amélioration de la gestion financière de l'Assemblée Nationale.

I- Revue de littérature

Il s'agit ici de faire le point des connaissances recueillies par rapport au problème général et à chaque problème spécifique identifié.

A- Point des connaissances sur la gestion financière de l'Assemblée Nationale non performante.

Au cours des dix dernières années, la Banque Mondiale a investi des ressources considérables dans l'analyse des dépenses et de l'impact des différentes formes d'intervention sur le développement. Au cours des travaux, il a été constaté que : « ... de bonnes analyses et de bonnes politiques publiques ne sont pas suffisantes pour assurer l'efficacité des dépenses publiques et la pérennité du processus de développement. Les résultats obtenus sur le terrain

ne seront pas durables si le cadre institutionnel¹ c'est-à-dire les règles du jeu formel et informel ne sont pas telles qu'elles favorisent, voire même exigent, une bonne performance. (Rapport sur le Développement dans le monde, 1997).

Force est de constater que le cadre institutionnel et réglementaire pèse d'un poids non négligeable sur l'efficacité du processus budgétaire tant au niveau de son élaboration que de son exécution.

Précisons que dans le « Manuel de gestion des dépenses publiques, 2000, p 46-47 », la tâche à accomplir dans l'élaboration et l'exécution du budget pour le rendre performant est le choix des priorités qui domineront l'emploi des ressources rares. Le classement des priorités est fondamentalement un choix politique. Les priorités des hommes politiques sont fondées sur leur perception des préférences des électeurs. L'enjeu est de mettre en place des mécanismes institutionnels qui, d'une part, favoriseront les allocations des ressources fondées sur des choix et des politiques rigoureuses et, d'autre part, produiront l'information de qualité nécessaire pour effectuer les choix. Les choix peuvent être éclairés par des informations et des experts. Mais pour l'essentiel, ils sont déterminés par des systèmes de valeurs et des orientations de la classe politique. Mettre en place et pérenniser des mécanismes institutionnels capables d'appuyer des choix stratégiques sains ont généralement les caractéristiques suivantes :

- un pouvoir politique qui à une vision, il sait dans quelle voie il veut orienter le pays ;
- des débats sur les décisions à prendre doivent être dominés par les contraintes de ressources à moyen terme »

¹ Décrit les règles formelles qui sont définies par le cadre juridique (Constitution, Loi Organique, Loi de Finances et Autres Règlements Financiers)

Malgré la mise en place de ce cadre institutionnel, ce Manuel de gestion des dépenses publiques précise que « La performance opérationnelle dépend de nombreux facteurs dont ceux concernant le budget sont les suivants :

- une décentralisation au niveau des gestionnaires des décisions financières à prendre pour mettre en œuvre les actions et atteindre les résultats dont ils sont responsables. Une définition préalable précise des actions à entreprendre et des résultats attendus. La production des rapports d'activités sur des actions et programmes entrepris ainsi que les résultats atteints ;
- une discipline sévère pendant l'exécution du budget à tous les échelons »

B- Point des connaissances sur le non respect des règles du droit budgétaire et de la Comptabilité Publique

Notre pays a été fortement influencé par le droit budgétaire français. Ainsi, il a hérité des formes de contrôle budgétaire français, lesquelles ont connu une longue évolution depuis la naissance du contrôle des dépenses engagées en France vers la fin du 19^{ème} siècle.

En effet l'ordonnateur se chargera de provoquer les opérations financières et le comptable de les exécuter. (Louis TROTABAS et Jean Marie COTTERET, deuxième édition p 143).

En d'autres termes, l'ordonnateur sera chargé de prescrire l'exécution des recettes et des dépenses mais ne disposera pas matériellement des deniers publics et n'effectuera aucune opération de caisse. Quant au comptable, il sera chargé du maniement des deniers publics. Il ne pourra le faire qu'après avoir reçu l'ordre de l'ordonnateur.

Autrement dit, les ordonnateurs s'occupent de la phase administrative (engagement, liquidation et ordonnancement) des dépenses, les comptables publics quant à eux s'occupent de la phase comptable à savoir le recouvrement et le paiement. (Philippe de VILLIERS, éd 2000, p192, finances publiques).

C- Point des connaissances sur le contrôle interne inopérant

Le Bénin est un pays sous développé qui doit relever des défis multiples et variés. Ses finances publiques se caractérisent par une croissance économique faible et des dépenses publiques importantes.

Ainsi, pour permettre d'atteindre les objectifs assignés à l'Etat, « Un système de contrôle efficace doit faire planer en permanence le spectre du contrôle sur toutes les structures de gestion de l'Etat »(Cheick TOURE, le système de contrôle des finances).

Malgré cet état de chose, «l'organisation du contrôle interne de l'Assemblée Nationale n'est pas satisfaisante, elle n'est pas originale». (Adékpédjou S. AKINDES, Président APNAC –Bénin ; séminaire atelier les 14-17 novembre 2006).

En effet, «Un contrôle efficace est l'expression d'un régime qui entend œuvrer dans le sens de l'intérêt général, pour la réalisation du bien commun, lutter contre les inégalités voire la pauvreté ». (Loïc PHILIP, finances publiques, les problèmes généraux des finances publiques et le budget, éd Cujas, 1971, p174).

Il convient de rappeler que dans ses attributions initiales, la présence administrative du contrôleur financier limite les tendances laxistes des gestionnaires de crédits car il évite à l'Etat des engagements financiers mal fondés ou irréguliers. Sa simple présence constitue un élément de régulation de l'action financière des Administrations et Institutions.

II- Méthode de recherche

La méthode de travail nous permettra de mieux identifier l'outil d'analyse des données et produire les informations utiles aux analyses subséquentes.

Elle comporte l'approche théorique et l'approche empirique.

A- L'approche théorique

L'exposé de cette partie nous a permis de retenir pour chaque problème spécifique une approche théorique liée au point des connaissances développées et surtout à la détermination des causes réelles.

L'approche théorique vise à déterminer les causes se trouvant à la base des problèmes aux fins de pouvoir mieux étudier les faiblesses dans la gestion financière de l'Assemblée Nationale.

1- Les conditions liées au non respect des règles du droit budgétaire et de Comptabilité Publique

Le souci de la qualité des analyses nous oblige à veiller à l'exactitude de nos résultats. Les conditions liées au non respect des règles du droit budgétaire et celle de la Comptabilité Publique (normes d'amélioration et seuil de décision pour l'analyse des résultats) nous permettrons de traiter et

d'interpréter les données collectées lors des entretiens, des enquêtes, les entrevues et les revues documentaires.

a) les normes ou repères d'amélioration

Le décret n° 2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique dispose « les fonctions d'ordonnateur et celle de comptable sont incompatibles ». De même, l'article 167 alinéa 2 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale réaffirme le même principe avec des termes suivants : la qualité de questeur est incompatible avec celle d'ordonnateur délégué».

La norme d'amélioration est en effet le respect strict du principe de la séparation des fonctions d'Ordonnateur et de Comptable.

b) Seuil de décision pour l'analyse des données liées au non respect des règles du droit budgétaire et de la Comptabilité Publique

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés c'est à dire la cause qui réunira plus de 50% des avis.

2- Les conditions liées au contrôle interne inopérant.

Les conditions liées au contrôle interne inopérant (normes d'amélioration et seuil de décision pour l'analyse des résultats) nous permettrons le traitement et l'interprétation des données collectées lors des entretiens, des enquêtes, les entrevues et les revues documentaires.

a) Les normes ou repères d'amélioration

Le contrôle du Délégué du Contrôleur Financier est a priori destiné à prévenir certains abus apparents dans l'exécution des budgets.

Le contrôle doit porter sur l'exactitude et la régularité des actes d'engagements la constatation de la réalité du service fait et de la correcte liquidation des dépenses.

b) Seuil de décision pour l'analyse des données liées au contrôle interne inopérant

La cause qui sera retenue après enquête est celle relative aux opinions émises par la majorité des enquêtés c'est à dire la cause qui réunira plus de 50% des avis.

3) Les conditions liées au non suivi de l'exécution du budget et de l'enregistrement des opérations

Le souci de la qualité des analyses nous oblige à veiller à l'exactitude de nos résultats. Les conditions liées au non suivi de l'exécution du budget et de l'enregistrement des opérations (normes d'amélioration et seuil de décision pour l'analyse des résultats) nous permettrons le traitement et l'interprétation des données collectées lors des entretiens, des enquêtes, les entrevues et les revues documentaires.

a) les normes ou repères d'amélioration

Conformément aux dispositions comptables en vigueur en République du Bénin, la date de clôture des écritures comptables est de 31 décembre de l'année de gestion. La date d'arrêté des comptes marque la fin de la période complémentaire qui ne saurait en aucun cas excéder le 28 février de la gestion suivante ; l'obligation étant faite à toute structure d'arrêter les comptes

entre la date de clôture des comptes et celle butoir d'établissement des états financiers.

b) Seuil de décision ou l'analyse des données

La cause à retenir devra également réunir plus de 50% des opinions recueillies auprès des enquêtés.

B- L'approche empirique

L'approche empirique vise à mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de mobilisation des données. Elle reste le moyen privilégié de collecte des informations nécessaires à la vérification des hypothèses. L'approche empirique de notre travail se réalisera à travers les points suivants :

- l'identification de la population ;
- la nature de l'enquête ;
- le centre d'intérêt du questionnaire et du guide d'entretien ;
- les techniques et outils statistiques de dépouillement

1- Identification de la population

La population ciblée dans le cadre de notre étude est composée essentiellement des acteurs de l'exécution du budget de l'Assemblée Nationale que sont :

- le Président de l'Assemblée Nationale en sa qualité d'Ordonnateur ;
- le Vice- président ;
- les Questeurs ;
- le Directeur de la questure ;
- le Chef Service Comptabilité ;

- le Chef Service Matériel et Entretien ;
- le Chef Service Financier ;
- le Délégué du Contrôleur Financier.

2- La nature de l'enquête

L'enquête a été faite par sondage à partir d'un questionnaire que nous allons envoyer à un échantillon représentatif des acteurs du budget de l'Assemblée Nationale.

La priorité a été donnée au guide d'entretien pour interroger certains acteurs afin de contourner le problème de retard rencontré dans les réponses aux questions.

3- Le centre d'intérêt du questionnaire et du guide d'entretien

Notre enquête vise à collecter des données pouvant nous permettre de retenir ou de récuser les hypothèses précédemment formulées.

Les questions à poser au cours de notre enquête ont porté essentiellement sur les causes réelles des problèmes spécifiques de notre travail.

4- Les techniques et outils statistiques de dépouillement des données

Le dépouillement a été fait manuellement à l'aide de tableaux qui serviront de base à notre analyse. Les résultats obtenus seront analysés en fonction des données et de nos objectifs.

SECTION 2 : De la préparation à la présentation des résultats des enquêtes

Nous partirons du cadre de la préparation et du dépouillement pour enfin donner les résultats des enquêtes.

Paragraphe1 : Cadre, préparation et déroulement des enquêtes

Les techniques et outils statistiques de dépouillement et de présentation des données précédemment exposées seront mis en application.

I. Cadre et préparation des enquêtes

Pour contribuer à une gestion financière performante de l'Assemblée Nationale, nous nous sommes entretenus avec les responsables qui interviennent dans l'élaboration, l'exécution et le contrôle du budget de l'Assemblée Nationale.

Nous avons élaboré un questionnaire sur la base des problèmes spécifiques afin de recueillir l'opinion des enquêtés sur les causes liées aux problèmes spécifiques.

A- Cadre des enquêtes

Pour contribuer à l'amélioration de la gestion financière de l'Assemblée Nationale, nous avons eu des entretiens avec les acteurs de l'exécution du budget de l'Assemblée Nationale.

L'entretien interne (enquête interne) a pour objectif de recueillir leur opinion et les informations sur les causes des problèmes identifiés.

B- Préparation des enquêtes

Cette enquête interne a été réalisée en tenant compte des problèmes spécifiques déterminés.

Nous avons donc utilisé le questionnaire et le guide d'entretien.

II. Déroulement des enquêtes

Nous parlerons ici, des conditions de réalisation des enquêtes

A- Les conditions de réalisation

L'enquête interne est effectuée au sein de l'Assemblée Nationale en fonction des problèmes ciblés et de quelques questions de compréhension.

Nous avons donc distribué le questionnaire et le guide d'entretien aux responsables chargés de l'exécution du budget de l'Assemblée Nationale.

B- Difficultés rencontrées et limites des données

L'exposé des problèmes rencontrés lors de l'enquête interne réalisée permettra d'informer sur les limites des données.

1-Difficultés rencontrées

Nous avons rencontré au cours de ce travail, de réelles difficultés. Au delà des problèmes de disponibilité de la population visée, nous avons connu de sérieuses résistances compte tenu du caractère très sensible du sujet.

L'accès aux documents nous a été très difficile car ils ne sont pas à la portée de tous.

2-Limites des données

Les limites de notre étude sont liées à la marge d'erreur due à la négligence et à la méfiance des agents devant remplir les questionnaires.

Nous avons tout de même essayé de respecter autant que possible les règles, normes et principes académiques requis en la matière.

Paragraphe 2 : Dépouillement et présentation des résultats des enquêtes

Il est question de présenter dans un tableau de synthèse les résultats issus des divers dépouillements.

L'enquête effectuée nous a permis de connaître les causes réelles des problèmes spécifiques.

Nous présenterons le tableau de synthèse lié au trois problèmes spécifiques identifiés.

I- Résultats relatifs au mépris des règles de la Comptabilité Publique

Tableau n°05: Cause du problème relatif au non respect des règles du droit budgétaire et de la comptabilité publique

Réponses	Item 1	Item 2	Item 3	Total
Effectif	60	25	15	100
Fréquence	0,60	0,25	0,15	01

Item 1 : Non respect du principe de séparation des fonctions d'ordonnancement et de Comptabilité

Item 2 : Mauvaise imputation des dépenses

Item 3 : Autres

Source: Résultats des nos enquêtes : quels sont selon vous, les causes du problème du mépris des règles de Comptabilité Publique?

II- Résultats relatifs au contrôle interne inopérant

Tableau n°6 : Cause du problème relatif au contrôle interne inopérant

Réponses	Item 1	Item 2	Item 3	Total
Effectif	14	16	70	100
Fréquence	0,14	0,16	0,35	01

Item 1 : les dépassements de crédits

Item 2 : les dépenses non justifiées par les factures probantes

Item 3 : le défaut du visa du contrôleur financier

Source : Résultats de nos enquêtes : quelles sont selon vous, la cause du problème du contrôle interne inopérant ?

III- Résultats relatif au non suivi régulier de l'exécution du budget et de l'enregistrement des opérations

Tableau n°7 Cause du problème relatif au suivi régulier de l'exécution et de l'enregistrement des opérations

Réponses	Item 1	Item 2	Item 3	Total
Effectif	20	55	25	100
Fréquence	0,20	0,55	0,25	01

Item 1 : les discordances entre le montant des pièces justificatives et celui mentionné sur les décisions de mandatement

Item 2 : L'inexistence de manuel de procédure administrative, budgétaire et comptable

Item 3 : Autres

Source : Résultats de nos enquêtes : quelles sont selon vous la cause du problème du non suivi régulier de l'exécution du budget et de l'enregistrement des opérations?

CHAPITRE DEUXIEME

DE L'ANALYSE DES RESULTATS DES ENQUETES AUX SUGGESTIONS LIEES A L'AMELIORATION DE LA GESTION FINANCIERE DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

Ce chapitre sera consacré à l'analyse des résultats des enquêtes et les suggestions d'une part et aux approches de solutions et les conditions de mise en œuvre d'autre part.

SECTION 1 : De l'analyse des résultats des enquêtes à la formulation du diagnostic

Sur la base des enquêtes seront analysées d'abord les résultats liés à chaque problème spécifique de notre étude, ensuite, seront vérifiées les hypothèses et enfin, sera formulé le diagnostic de chaque problème.

Paragraphe 1 : Analyse des résultats des enquêtes

Il s'agit dans cette partie d'exposer les résultats de nos investigations. Cette analyse sera donc faite par rapport à chaque problème spécifique.

I- Analyse des résultats d'enquêtes relatifs au mépris des règles de la Comptabilité Publique

L'analyse du tableau n°4 nous montre que 60% des questionnés trouvent que la cause du problème du non respect des règles du droit budgétaire et de Comptabilité Publique est le non respect du principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable.

En effet, d'après le seuil de décision, toutes les causes possibles ayant un poids inférieur à 50% seront éliminées et seules les causes ayant un poids supérieur à 50% seront retenues.

D'après les résultats de nos enquêtes, seul l'item 1 « le non respect des fonctions d'ordonnateur et de comptable a un poids de 60%. Par conséquent, cet item constitue la seule cause du problème du mépris des règles de la Comptabilité Publique.

II- Analyse des résultats relatifs au contrôle interne inopérant

L'enquête réalisée à ce niveau montre que c'est le défaut de visa du Contrôleur financier qui explique le contrôle interne inopérant.

D'après le seuil de décision, seul l'item 3 réunit un poids supérieur à 50% (soit 70%). Il en résulte que cet item constitue la seule cause réelle du problème relatif au contrôle interne inopérant.

III- Analyse des résultats relatifs au non suivi régulier de l'exécution du budget et de l'enregistrement des opérations

L'analyse du tableau n° 6 montre que 55% des questionnés trouvent que la cause de ce problème est l'inexistence d'un manuel de procédures administrative, budgétaire et comptable (item 2). Ainsi, seul cet item est la cause justifiant ce non suivi régulier de l'exécution du budget et de l'enregistrement des opérations.

Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et formulation du diagnostic

Les hypothèses provisoires énoncées et les enquêtes effectuées, nous allons procéder à la vérification des hypothèses déjà émises pour aboutir à la formulation du diagnostic.

I. Vérification des hypothèses

A- Degré de validité de l'hypothèse n° 1

Il résulte de l'analyse précédente, l'hypothèse suivante : le mépris des règles de Comptabilité Publique est dû au non respect du principe de séparation des fonctions d'Ordonnateur et de Comptable.

B- Degré de validité de l'hypothèse n°2

L'hypothèse suivant peut être retenue : le défaut du visa du Délégué du Contrôleur Financier explique le contrôle interne inopérant.

C- Degré de validité de l'hypothèse n°3

Eu égard à l'analyse précédente, nous pouvons retenir l'hypothèse selon laquelle : l'inexistence de manuels de procédure d'exécution et de comptabilisation des opérations financières explique le non suivi régulier de l'exécution du budget et de l'enregistrement des opérations.

II. Formulation du diagnostic

A- Diagnostic lié au problème spécifique n°1

Le mépris des règles de Comptabilité Publique est dû au non respect du principe de séparation des fonctions d'Ordonnateur et de Comptable.

B- Diagnostic lié au problème spécifique n°2

Le défaut du visa du Délégué du Contrôleur Financier explique le contrôle interne inopérant.

C- Diagnostic lié au problème spécifique n°3

L'inexistence de manuels de procédure d'exécution et de comptabilisation des opérations financières explique le non suivi régulier de l'exécution et de l'enregistrement des opérations.

SECTION2 : Des approches de solutions pour une gestion financière performante aux conditions de mise en œuvre

Dans l'optique de contribuer à l'amélioration de la gestion financière de l'Assemblée Nationale, nous nous sommes fixés des objectifs par rapport aux problèmes spécifiques. L'analyse des données recueillies lors de nos enquêtes nous a permis de vérifier nos hypothèses. Enfin, nous proposerons ici des solutions à chaque problème spécifique ainsi que les conditions de mise en œuvre.

Paragraphe 1 : Approche de solutions

Nous suggèrerons ici des solutions par rapport à chaque problème spécifique pour l'amélioration de la gestion financière de l'Assemblée Nationale.

I. Approche de solution au problème spécifique n° 1

L'analyse des résultats d'enquêtes effectuées sur le problème du mépris des règles de Comptabilité Publique, nous a permis de dégager comme diagnostic : le mépris des règles de Comptabilité Publique est dû au non respect du principe de la séparation des fonctions d'Ordonnateur et de Comptable.

Il ressort de ce diagnostic que le respect des règles de Comptabilité Publique pourrait passer par la distinction des services de l'Ordonnateur et du Questeur. En effet, le Président de l'A.N est l'ordonnateur du budget. Il peut déléguer ses pouvoirs au premier vice – président qui assure son intérim. Il se charge donc de la phase administrative de l'exécution des dépenses, à savoir :

- l'engagement ;
- la liquidation ;
- et l'ordonnancement.

Les questeurs, quant à eux, sont les gestionnaires du budget de l'A.N. A ce titre, ils sont responsables devant le Président de l'A.N. Cependant si un ordre de l'ordonnateur ou de son délégué apparaît aux questeurs comme non-conforme aux dispositions légales et réglementaires sur la gestion budgétaire, ils doivent aviser l'ordonnateur par écrit pour l'inviter à retirer ledit ordre.

Les premiers, auront exclusivement pour mission d'exécuter la phase administrative des dépenses tandis que les seconds s'occuperont de la phase comptable de la dépense.

L'objectif de cette organisation est la production séparée et contradictoire en fin de période des comptes administratif et de gestion appuyés des pièces justificatives exigées et à soumettre aux Commissions.

II. Approche de solution au problème spécifique n°2

Suite à l'analyse des résultats d'enquête du problème relatif au contrôle interne inopérant, nous avons dégagé comme diagnostic : « le défaut du contrôle à priori du Délégué du Contrôleur Financier explique le contrôle interne inopérant ». Il convient de rappeler que les ressources dont disposent l'AN pour son fonctionnement, proviennent essentiellement du budget national. Ces dotations sont virées dans un compte ouvert à cet effet à la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Les fonds sont ensuite mis à sa disposition par le biais d'un compte ouvert à la Bank of Africa (BOA) dont les signataires sont le Questeur et le Chef de la Trésorerie. Ce système de mise à disposition permet sans nul doute d'occulter l'étape du visa du DCF dans l'exécution des dépenses publiques.

Il en résulte qu'il faut mettre en place un système efficace de contrôle avec le renforcement des attributions du « Délégué du Contrôleur Financier ». Dans ce cadre, il aura pour fonctions essentielles de viser tous les actes financiers et ceux à incidence financière. Ceci, contribuera sans nul doute à réduire les dépassements éventuels de crédits.

Par ailleurs, on peut envisager en plus du renforcement des attributions du Délégué du Contrôleur Financier, proposer la mise en place régulier des Commissions Permanentes et Temporaires pour contrôler l'exécution du budget comme le prévoit le Règlement Intérieur. Ce système de contrôle interviendra a posteriori en vue de donner quitus à chaque Questeur à la fin d'une période annuelle de gestion.

Aussi convient-il de supprimer le Service Comptable et de conserver le Service Financier qui dépendra du Questeur.

Il faut supprimer tous les comptes hors budgets et faire en sorte que toutes les ressources soient inscrites au budget, ce qui garantit

l'exhaustivité du budget de l'A.N. L'avis du Délégué du Contrôleur Financier doit être requis sur toutes les opérations d'engagement et d'ordonnancement. L'ordonnancement dépourvu du visa du Délégué du Contrôleur Financier, doit être considéré comme sans valeur juridique et le Comptable qui reçoit un tel ordre ne doit pas exécuter le paiement.

III. Approche de solution au problème spécifique n° 3

Considérant tous les développements précédents, il est urgent et nécessaire de revoir la gestion administrative et financière de l'Assemblée Nationale. Il ne faut pas perdre de vue également la limitation rigoureuse de la période complémentaire de la gestion budgétaire qui ne saurait excéder le 28 février de l'année suivante et l'intervention au plus tard en fin juin selon la réglementation en vigueur de la gestion suivante des comptes administratif et de gestion de l'année précédente.

Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre

La mise en œuvre des différentes solutions proposées passe nécessairement par un certain nombre de facteurs pour garantir son efficacité. Il s'agit essentiellement des conditions liées au facteur organisationnel et à la législation financière de l'A.N.

I. Conditions liées au facteur organisationnel

La mise en œuvre de ce facteur organisationnel passe par :

- La réorganisation des services de l'Ordonnateur et du Questeur ;
- L'Organisation des séances de formation et de recyclage du personnel du service Comptable ;
- Le Respect strict de la nomenclature budgétaire ;

- L'Informatisation de toute la chaîne d'exécution des opérations du budget de l'Assemblée Nationale ;
- Le Renforcement de la cellule informatique ;
- L'accès aux informations comptable et financière à toutes les autorités ;
- La confection des comptes de gestion par les services internes.

II. Conditions liées à la législation financière

La révision de tous les textes régissant la gestion financière de l'Assemblée Nationale est nécessaire.

Il s'agit notamment du Règlement Intérieur, le Règlement Financier de l'Assemblée Nationale en les adaptant aux règles et principes des Finances Publiques et au règlement de Comptabilité Publique.

III. Tableau de synthèse

Tableau_n°08: tableau de synthèse et d'étude

(Voir page suivante)

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses	Diagnostics	Solutions
Niveau général	Problème général : La gestion financière de l'Assemblée Nationale non performante	Objectif général : Contribuer à la performance de la gestion financière de l'Assemblée Nationale				
Problèmes spécifiques	Problème spécifique 1 : 1 Le non respect des règles du droit budgétaire et de la Comptabilité Publique	Objectif spécifique 1 : Contribuer au respect des règles de la comptabilité publique	Cause spécifique 1 : - Le non respect du principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable - Le non respect du principe de spécialité des crédits	Hypothèse spécifique 1 : Le non respect du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable explique le non respect des règles de la Comptabilité Publique.	Diagnostic spécifique 1 : Le non respect du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable explique le non respect des règles de la Comptabilité Publique.	Distinguer les services de l'Ordonnateur délégué de celui du Comptable.
	Problème spécifique 2 : 2 Un contrôle interne inopérant	Objectif spécifique 2 : Proposer les conditions d'un contrôle interne fiable	Cause spécifique 2 : - Le défaut du contrôle a priori du contrôleur financier - L'absence de contrôle a posteriori	Hypothèse spécifique 2 : Le défaut du visa du délégué du contrôleur financier explique que le contrôle interne est inopérant.	Diagnostic spécifique 2 : Le défaut du visa du Délégué du Contrôleur Financier explique que le contrôle interne est inopérant.	- Renforcer des attributions du Délégué du Contrôleur Financier - supprimer le Service Comptable et conserver le Service financier qui dépendra du Questeur.
	Problème spécifique 3 : 3 Le non suivi de l'exécution du budget et la non tenue des documents comptables	Objectif spécifique 3 : Suggérer les conditions du suivi régulier de l'exécution du budget et de la tenue de la comptabilité des opérations financières	Cause spécifique 3 : L'inexistence de manuel de procédure administrative et comptable.	Hypothèse spécifique 3 : le non suivi de l'exécution du budget et la non tenue des documents comptables est dû à l'inexistence de manuel de procédures administrative et comptable	Diagnostic spécifique 3 : le non suivi de l'exécution du budget et la non tenue des documents comptables est dû à l'inexistence de manuel de procédure administrative et comptable	Réviser tous les textes régissant la gestion administrative, financière et comptable de l'Assemblée Nationale

Source : Elaboré par nos soins

CONCLUSION GENERALE

La réalisation de la présente étude nous a permis de découvrir le cadre de fonctionnement de l'Assemblée Nationale et de mettre en relief les problèmes qui handicapent la bonne gestion des finances de ladite Institution.

Notre passage à l'Assemblée Nationale nous a permis de relever des défaillances et des anomalies qui résultent du non respect des normes de gestion financière. La reddition des comptes de gestion et des comptes administratifs de l'Assemblée Nationale sont entachés d'irrégularités et ne sont au total pas sincères. De surcroît, ils ne traduisent pas la réalité des opérations exécutées.

Aussi, avons-nous posé comme diagnostic que:

- le système d'organisation budgétaire et comptable actuel de l'A.N. est inopérant, inefficace et non productif;
- le système de contrôle interne est malade et souffre d'une part d'entorses graves aux principes de l'autonomie financière et au principe de la séparation des fonctions énoncés par la constitution d'autre part ;
- l'absence d'un poste contrôle financier avec plus d'efficacité et de rendement d'un « service Financier et Comptable » ;
- l'inexistence d'un manuel de procédures administrative, budgétaire et comptable ne permet pas l'exécution correcte des opérations financières par les agents ;
- le non suivi régulier de l'exécution du budget et la mauvaise tenue des grands livres de recettes et de dépenses ne permettent pas la reddition à bonne date des comptes en fin de gestion ;
- l'inexistence du suivi efficace du matériel et du mobilier de l'Institution ne garantit pas la saine gestion du patrimoine de l'A.N.

Tous ces constats sont les conséquences de la non maîtrise des règles de gestion des finances publiques, et des confusions dans l'exercice des fonctions d'ordonnateur et de comptable.

C'est pour toutes ces raisons que nous avons organisé notre étude en trois problèmes spécifiques. Nous avons réalisé des enquêtes à partir des hypothèses liées aux divers problèmes spécifiques. Ces enquêtes nous ont permis de déterminer les causes réelles des différents problèmes, de proposer des approches de solutions et enfin de dégager les conditions de leur mise en œuvre. Il s'agit de :

- renforcer des attributions du « Délégué du Contrôleur Financier » qui dépendra directement du Cabinet du Président de l'Assemblée Nationale ;
- supprimer le Service Comptable et conserver le Service Financier qui dépendra du Questeur ;
- revoir la gestion administrative et financière de l'Assemblée Nationale ;
- distinguer les services de l'Ordonnateur délégué et ceux du Comptable.

Nous aurions pu proposer un développement plus détaillé si nous n'étions pas tenu par des contraintes liées au respect du volume pour la présentation de notre document. Aussi, ne saurions-nous prétendre avoir épuisé la problématique de la gestion financière de l'Assemblée Nationale.

Nous souhaitons cependant que notre modeste contribution à la recherche des solutions liées à cette problématique puisse aider les autorités parlementaires à améliorer voire parfaire la gestion financière au niveau de l'Assemblée Nationale.

BIBLIOGRAPHIE

- 1- **AKINDES, A. S.**, le contrôle parlementaire, Séminaire – Atelier, 14-17 novembre 2006 ;
- 2- **AHLINVI A. B. et CHABLIS S. B.** , Pour un contrôle parlementaire efficace des dépenses publiques au Bénin, mémoire de fin de formation, AFTII, mars 2005 ;
- 3- **AWONOU N.**, Contribution pour une gestion performante du budget de programmes du MAEP, mémoire de fin de formation, AFTI, décembre 2006 ;
- 4- **BOUVIER M.**, Finances Publiques, 4^{ème} édition
- 5- **COTTERET J. M. ; TROTABAS L.** , Finances Publiques, 2^{ème} édition ;
- 6- **Décret n°62-1587** du 29 décembre 1962 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique ;
- 7- **Décret n° 2001-039** du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique ;
- 8- **Loi n°90-032** du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- 9- l'**Ordonnance n°96-04** du 31 janvier 1996 portant Code des Marchés Publics ;
- 10- **Manuel de Gestion des dépenses publiques**, 2000 ;
- 11- **PHILIP L.** Finances Publiques, les Problèmes Généraux des Finances Publiques et le Budget, éd. Cujas, 1971 ;

- 12- **Rapport sur le Développement dans le monde**, 1997 ;
- 13- **Rapport de la Commission Spéciale et Temporaire**, Chargée du Contrôle de l'exécution du budget de l'Assemblée Nationale, Gestion 2001 ;
- 14- **Rapport de la Commission Spéciale et Temporaire**, Chargée du Contrôle de l'exécution du budget de l'Assemblée Nationale, Gestion 2002 ;
- 15- **Rapport de la Commission Spéciale et Temporaire**, Chargée du Contrôle de l'exécution du budget de l'Assemblée Nationale, Gestion 2003 ;
- 16- **Rapport de la Commission Spéciale et Temporaire**, Chargée du Contrôle de l'exécution du budget de l'Assemblée Nationale, Gestion 2004 ;
- 17- **Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale du Bénin** ;
- 18- **TOURE C.**, le système de contrôle des finances : Cas du Mali, Publication 2001 ;
- 19- **VILLIERS P.** , Finances Publiques, éd. 2000.

ANNEXES

- 01 - Questionnaire
- 02 - Guide d'entretien

QUESTIONNAIRE

Madame, Monsieur

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation du **cycle II** de l'ENAM, nous étudions sous la Direction du Professeur **Rémi KOSSOUHO**, la gestion financière de l'Assemblée Nationale. Le thème est intitulé « Contribution à l'amélioration de la gestion financière de l'Assemblée Nationale »

Nous vous remercions par avance pour les informations que vous voudriez bien mettre à notre disposition à travers ce questionnaire.

Hermann S. DJEDOU

Tél. 95 05 67 34

97 76 13 08

Identité de l'enquêté : (facultative)

Poste occupé :

1) Quelle est la cause du mépris des règles de Comptabilité Publique ?

Le non respect du principe de séparation des fonctions d'Ordonnateur et de Comptable

La mauvaise imputation des dépenses

Autres

2) Quelle est la cause du contrôle interne inopérant ?

Les dépassements de crédit

Les dépenses non justifiées par les factures non probantes

Le défaut du visa du contrôleur financier

3) Quelle est la cause du non suivi régulier de l'exécution du budget et de l'enregistrement des opérations?

Les discordances entre le montant de pièces justificatives et celui mentionné sur les décisions de mandatement

L'inexistence de manuel de procédure administrative comptable et financière

Autres

GUIDE D'ENTRETIEN

Madame, Monsieur

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation du **cycle II** de l'ENAM, nous étudions sous la Direction du Professeur **Rémi KOSSOUHO** la gestion financière de l'Assemblée Nationale. Le thème est intitulé « Contribution à l'amélioration de la gestion financière de l'Assemblée Nationale »

Nous vous remercions par avance pour les informations que vous voudriez bien mettre à notre disposition à travers ce guide d'entretien.

Hermann S. DJEDOU

Tél. 95 05 67 34

97 76 13 08

Identité de l'enquêté : (facultative)

Poste occupé :

- 1) Quelle est selon vous la cause du mépris des règles de Comptabilité Publique ?
- 2) Quelle est selon vous la cause du contrôle interne inopérant ?
- 3) Quelle est selon vous la cause du non suivi régulier de l'exécution du budget et de l'enregistrement des opérations?

TABLE DES MATIERES

Introduction Générale	1
<u>Chapitre Préliminaire</u> : De l'expérience de stage à la démarche méthodologique liée à l'amélioration de la gestion financière de l'Assemblée Nationale.	4
Section 1 : De la présentation de l'Assemblée Nationale à l'état des lieux de base	4
Paragraphe 1 : Présentation de l'Assemblée Nationale	4
I- Les Principaux organes de l'Assemblée Nationale	5
II- Le rôle de l'Assemblée Nationale	5
III- L'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée Nationale	6
A- Le Secrétariat Général Administratif	6
B- La Direction des Services Législatifs	7
C- La Direction de la Questure	7
Paragraphe 2 : Etat des lieux de base	8
I- Le cadre juridique et technique de la gestion financière de l'Assemblée Nationale	8
II- Les faiblesses de gestion financière de l'Assemblée Nationale	10
A- L'exécution des marchés publics	10
B- L'organisation financière de l'Assemblée Nationale	11
Section 2 : Du choix de la problématique à la démarche méthodologique	15
Paragraphe 1 : Choix de la problématique	15
I- Inventaire des forces et faiblesses	15
A- Inventaire des forces ou atouts	15
B- Inventaire des faiblesses ou menaces	15
II- Regroupement des problèmes par problématique et spécification de	16

la problématique	
A- regroupement des problèmes par problématique	16
B- Spécification de la problématique	17
Paragraphe 2 : Démarche méthodologique liée à la problématique choisie	18
<u>Chapitre Premier</u> : De la présentation des objectifs de l'étude à la restitution des résultats des enquêtes.	19
Section 1 : Des objectifs de l'étude aux méthodes de travail retenues	19
Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude	19
I- Objectif de l'étude	19
A- Objectif général	19
B- Objectifs spécifiques	20
II- Hypothèses de travail	20
A- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n° 1	21
B- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n° 2	23
C- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n° 3	24
D- Cause et hypothèse liées au problème général	25
III- Présentation du tableau de bord de l'étude	25
Paragraphe 2 : Revue de la littérature et méthodes de travail	27
I- Revue de littérature	27
A- Point des connaissances sur la gestion financière de l'Assemblée Nationale non performante	27
B- Point des connaissances sur le non respect des règles du droit budgétaire et de la comptabilité publique	29
C- Point des connaissances sur le contrôle interne inopérant	30
II- Méthode de recherche	31
A- L'approche théorique	31
B- L'approche empirique	34
Section 2 : De la préparation à la présentation des résultats des enquêtes	36
Paragraphe 1 : Cadre, préparation et déroulement des enquêtes	36

I- Cadre et préparation des enquêtes	36
A- cadre des enquêtes	36
B- Préparation des enquêtes	37
II- Déroulement des enquêtes	37
A- Les conditions de réalisation	37
B- Difficultés et limites des données	38
Paragraphe 2 : Dépouillement et présentation des résultats des enquêtes	38
I- Résultats relatifs au mépris des règles de la Comptabilité Publique	38
II- Résultats relatifs au contrôle interne inopérant	39
III- Résultats relatifs au non suivi régulier de l'exécution du budget et de l'enregistrement des opérations	39
<u>Chapitre Deuxième</u> : De l'analyse des résultats des enquêtes aux suggestions liées à l'amélioration de la gestion financière de l'Assemblée Nationale	40
Section 1 : De l'analyse des résultats des enquêtes à la formulation du diagnostic	40
Paragraphe 1 : Analyse des résultats des enquêtes	40
I- Analyse des résultats d'enquêtes relatifs au mépris des règles de la Comptabilité Publique	40
II- Analyse des résultats relatifs au contrôle interne inopérant	41
III- Analyse des résultats relatifs au non suivi régulier de l'exécution du budget et de l'enregistrement des opérations	41
Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et formulation du diagnostic	42
I- Vérification des Hypothèses	42
A- Degré de validité de l'hypothèse n°1	42
B- Degré de validité de l'hypothèse n°2	42
C- Degré de validité de l'hypothèse n°3	42
II- Formulation du diagnostic	43
A- Diagnostic lié au problème spécifique n°1	43
B- Diagnostic lié au problème spécifique n°2	43
C- Diagnostic lié au problème spécifique n°3	43

Section2 : Des approches de solutions pour une gestion financière performante aux conditions de mise en œuvre	43
Paragraphe 1 : Approche de solutions	44
I- Approche de solution au problème spécifique n° 1	44
II- Approche de solution au problème spécifique n°2	44
III- Approche de solution au problème spécifique n°3	45
Paragraphe2 : Conditions de mise en œuvre	46
I- Conditions liées au facteur organisationnel	46
II- Conditions liées à la législation financière	46
III- Tableau de synthèse	47
Conclusion générale	49
Bibliographie	51
Annexes	53
Table des matières	56