

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION  
ET DE MAGISTRATURE (ENAM)



MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR L'OBTENTION  
DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR DES FINANCES ET DU TRESOR

Option :  
Administration des Finances

Filière :  
Administration des  
Finances et du Trésor

ANNEE ACADEMIQUE : 2006-2007

**THEME :**

***CONTRIBUTION A L'AMELIORATION  
DU CONTROLE FINANCIER DANS LE  
CADRE DE LA REFORME BUDGETAIRE  
BENINOISE***

Réalisé et soutenu par  
Latifou Franck DJIGLA

Sous la direction de

Maître de stage  
M. Tahirou DISSOU  
Contrôleur Financier

Directeur de mémoire  
M. Rémi KOSSOUHO  
Enseignant à l'ENAM

Juin 2007

*Vu, bon à déposer*  
*Le Président du jury*  
*Justin DJOSSOU*

**IDENTIFICATION DU JURY**

**Président : M. Justin DJOSSOU**

**Vice-Président : M. Kouassi François BATONON**

**Membre : M. Adébayo Gaston AGUESSY**

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

## **DEDICACES**

***A tous mes parents,***

***à tous mes amis,***

***en souvenir de nos conversations au sujet de mon avenir,***

***très affectueusement à tous,***

***je dédie ce mémoire.***

## **REMERCIEMENTS**

- *Aux Honorables membres du jury, pour avoir accepté apporter leur contribution à l'amélioration de ce mémoire.*
- *A Monsieur Rémi KOSSOUHO, mon directeur de mémoire pour sa disponibilité et son attachement au travail bien fait.*
- *A Monsieur Simon GNANSOUNOU, pour sa disponibilité.*
- *A Monsieur Tahirou DISSOU, Contrôleur Financier, qui le premier m'a incité à m'inscrire à cette formation.*
- *A Madame Solange ABOUDOU, Chef du Bureau des Etudes et de la Comptabilité du Contrôle Financier, pour son immense soutien.*
- *A toutes celles et tous ceux qui m'ont soutenu et aidé au cours de ma formation et à l'occasion de la réalisation de ce travail, je présente mes sincères remerciements.*

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

**APE** : Agent Permanent de l'Etat

**AOF** : Attributions, Organisation et Fonctionnement

**BAAM** : Bureau des Affaires Administratives et du Matériel

**BCE** : Bureau de la Comptabilité et des Engagements

**BER** : Bureau des Etudes et de la Réglementation

**BOP** : Budget Opérationnel de Programme

**CF** : Contrôleur Financier

**CFA** : Communauté Financière Africaine

**DCA** : Division de la Comptabilité Administrative

**DCE** : Division de la Comptabilité des Engagements

**DCF** : Délégué du Contrôleur Financier

**DMPC** : Division des Marchés Publics et des Contrats

**DPE** : Division du Personnel de l'Etat

**DPRV** : Division des Pensions et de la Rente Viagère

**LOLF** : Loi Organique relative aux Lois de Finances

**MDCB-MDEF** : Ministère Délégué Chargé du Budget auprès du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances

**MDEF** : Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances

**OP** : Ordre de paiement

**OPT** : Office des Postes et Télécommunications

**SBEE** : Société Béninoise d’Energie Electrique

**SIGFIP** : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

**SONEB** : Société Nationale des Eaux du Bénin

## **LISTE DES TABLEAUX**

**Tableau n°1** : Tableau de regroupement des problématiques par centre d'intérêts et détermination des problématiques possibles

**Tableau n° 2** : Tableau de bord de l'étude sur : « contribution à l'amélioration du contrôle financier dans le cadre de la réforme budgétaire »

**Tableau n°3** : Tableau récapitulatif des données relatives au défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires

**Tableau n° 4** : Tableau récapitulatif des données relatives au facteur explicatif de l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget

**Tableau n°5** : Tableau récapitulatif des données relatives à l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier

**Tableau n°6** : Tableau de synthèse de l'étude

## **RESUME**

Depuis quelques années, le Bénin a amorcé un processus de réforme de son administration afin de la moderniser et la rendre plus performante. La réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats, en cours, s'inscrit dans cette dynamique de modernisation de l'administration.

Le contrôle financier qui est un mécanisme indispensable dans la procédure d'exécution des dépenses publiques ne peut rester en marge de ce processus. Pour ce faire, il doit à l'avenir viser plus d'efficacité et d'efficience dans la mise en œuvre des différents programmes d'intervention publique, afin de mieux aider à faire face aux exigences de performances des finances publiques modernes. Cela suppose qu'il ne doit plus apparaître comme un handicap dans la mise en œuvre desdits programmes, mais comme un outil qui participe au développement de la Nation. C'est pourquoi, il faudra réviser son mode d'exercice afin de le rendre plus souple et plus apte à s'occuper des véritables risques financiers.

Les différentes enquêtes que nous avons effectuées sur le terrain confirment aujourd'hui la nécessité de faire conformer le contrôle financier aux nouvelles exigences d'une gestion axée sur les résultats. Pour ce faire, les solutions ci-après sont proposées :

- alléger le contrôle financier sans l'éloigner de ses attributs de préservation des ressources publiques ;
- associer le contrôle financier au processus de préparation du budget afin de garantir la sincérité des prévisions budgétaires et d'assurer une meilleure allocation des ressources budgétaires ;
- pallier à l'insuffisance du niveau d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier par l'adoption d'un statut du corps des Contrôleurs Financiers appuyé par un véritable plan de formation au profit du personnel actuellement en place.

# **SOMMAIRE**

## ***INTRODUCTION***

### ***CHAPITRE PRELIMINAIRE : PROBLEMATIQUE, CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE***

**SECTION I :** Restitution du mécanisme de mise en œuvre du contrôle financier et ciblage de la problématique

**Paragraphe 1 :** Etat des lieux de base

**Paragraphe 2 :** Ciblage, spécification, vision globale de la résolution de la problématique

**SECTION 2 :** Des objectifs à la démarche méthodologique de l'étude

**Paragraphe 1 :** Objectifs, hypothèses et revue de littérature.

**Paragraphe 2 :** Choix de la méthodologie de l'étude : Approches théoriques et Empiriques

### ***CHAPITRE PREMIER : COLLECTE ET PRESENTATION DES DONNEES***

**SECTION 1 :** Préparation, réalisation et présentation des données de la collecte

**Paragraphe 1 :** Préparation et réalisation de la collecte des données

**Paragraphe II :** Présentation, difficultés et limites des données recueillies

**SECTION 2 :** Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

**Paragraphe 1 :** Analyse des données et vérification des hypothèses

**Paragraphe 2 :** Etablissement et limite du diagnostic

### ***CHAPITRE DEUXIEME : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE***

**SECTION 1 :** Approches de solutions

**Paragraphe 1 :** Approches de solutions au problème spécifique n°1

**Paragraphe 2 :** Approches de solutions au problème spécifique n°2

**Paragraphe 3 :** Approches de solutions au problème spécifique n°3

**SECTION 2 :** Recommandations et tableau de synthèse de l'étude.

**Paragraphe 1 :** Recommandations

**Paragraphe 2 :** Tableau de synthèse de l'étude

## ***CONCLUSION***

## ***BIBLIOGRAPHIE***

## ***ANNEXES***

## ***TABLE DES MATIERES***

## ***INTRODUCTION***

La création du Contrôle Financier en France a répondu à une demande constante du Parlement français au cours de la deuxième moitié du 19<sup>ème</sup> siècle. Il s'agissait de mettre fin au dépassement de crédits constaté à l'occasion de l'exécution des lois de finances, phénomène récurrent et pouvant atteindre jusqu'à 20 ou 30% du plafond des dépenses fixées par le législateur. Le champ de compétences du Contrôleur Financier était donc exclusivement orienté vers le contrôle de la disponibilité des crédits budgétaires.

Mais compte tenu de l'accroissement des charges de l'Etat suivi d'une stagnation des ressources publiques, il était apparu nécessaire d'élargir ce champ de compétences. Ainsi, 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.

Au Bénin, le Contrôle Financier n'a été institué qu'en 1960. Ce fut par le Décret n°49/PCM/MF du 14 mars 1960, relatif au contrôle des finances de la République du Dahomey. Ledit décret a été modifié successivement pour tenir compte des exigences de la gestion des finances publiques.

De nos jours, le contrôle de la régularité de la dépense est consacré par les règles juridiques et comptables qui gouvernent l'exécution des dépenses du Budget Général de l'Etat. Il s'agit, à cet effet :

- de la Loi Organique 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux Lois de Finances ;
- du Décret n°93-178 du 04 août 1993, portant attributions, organisations et fonctionnement du Contrôle Financier ;
- du Décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat ;
- de diverses autres instructions du Ministre chargé des Finances.

Ces différents textes réaffirment l'exercice du contrôle de la régularité de la dépense par le Contrôleur Financier.

Le contrôle de la régularité de la dépense a pour but de :

- s'assurer que l'exécution du budget est conforme à l'autorisation parlementaire, tant en ce qui concerne le niveau et la nature des crédits autorisés ;
- s'assurer que la procédure d'exécution du budget est conforme aux règles juridiques et comptables qui gouvernent les finances publiques.

La réalisation de ces contrôles permet de prévenir la mal gouvernance des deniers publics.

L'intervention du contrôle financier en amont du processus d'exécution de la dépense, évite a priori d'engager des procédures financières irrégulières ou négatives pour les finances publiques.

Mais dans la pratique, force est de constater que le contrôle financier n'a jamais laissé indifférents les autorités, les prestataires et autres usagers des ministères et institutions de l'Etat auprès desquels il s'exerce. Ils ont toujours manifesté à son égard tout à la fois de la crainte et du ressentiment. Certains le considèrent comme la manifestation des pouvoirs du Ministre chargé des Finances sur ses autres collègues du gouvernement. Il lui est souvent reproché sa raideur, son caractère bloquant et sa propension à statuer en opportunité, ce qui est ressenti par les ordonnateurs et les gestionnaires de crédits comme une immixtion dans leur champ exclusif de compétences. La propension du contrôle financier à statuer en opportunité rend parfois difficile la détermination exacte de la responsabilité des ordonnateurs et des gestionnaires de crédits à l'occasion de diverses missions d'inspection et d'investigation a posteriori. Il lui est de plus en plus reproché son inefficacité en ce qui concerne la gestion des finances de l'Etat. Certaines structures vont même jusqu'à demander sa suppression.

Or, avec l'extension continue du domaine d'activités de l'Etat et les difficultés qui ont caractérisé la mise en œuvre des différents programmes d'interventions publiques, une réforme des méthodes de conception, d'élaboration et d'exécution du Budget Général de l'Etat s'impose. Elle s'inscrit dans la dynamique de la modernisation de l'administration publique béninoise. Cette préoccupation est prise en compte par les autorités du Ministère chargé des Finances par le biais de la réforme budgétaire en cours.

En dépit de cette réforme, on constate que le contrôle financier n'a pas fondamentalement évolué et est resté toujours axé sur le contrôle de la régularité de la dépense. Or le contrôle a priori qui est un dispositif indispensable du système d'exécution des dépenses publiques ne peut pas rester en marge de la dynamique de la réforme budgétaire. Pour ce faire, son mode d'exécution est appelé à évoluer afin de l'adapter au nouveau contexte. Il doit désormais apparaître comme un véritable outil qui participe au développement de la Nation. Il doit pouvoir s'effectuer dans un dialogue permanent avec les ordonnateurs et les gestionnaires de crédits, un dialogue au cours duquel il peut apporter son concours à l'amélioration de la qualité de l'exécution de la dépense.

En somme, le contrôle financier doit participer à la gestion efficace des deniers publics et à l'optimisation des procédures, en sécurisant les engagements financiers de l'Etat.

La réforme budgétaire en cours, au Bénin, offre l'occasion de repenser et de remodeler le mode d'exercice du contrôle financier.

Dans le cadre de la réalisation de notre étude, nous nous sommes intéressés à cette réforme. C'est pourquoi, notre étude porte sur le thème intitulé : « Contribution à l'amélioration du contrôle financier dans le cadre de la réforme budgétaire béninoise ».

Ce thème sera développé à partir de trois chapitres :

- le chapitre préliminaire portera sur la problématique, le cadre théorique et méthodologique de l'étude ;
- le chapitre premier s'intéressera à la collecte et à l'analyse des données ;
- le chapitre deuxième s'occupera des propositions de solutions et des conditions de mise en œuvre desdites solutions.

***CHAPITRE PRELIMINAIRE :***

***PROBLEMATIQUE, CADRE THEORIQUE ET  
METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE***

## **Section 1 : Restitution du mécanisme de mise en œuvre du contrôle financier et ciblage de la problématique**

### **Paragraphe 1 : Etat des lieux de base**

L'état des lieux de base, nous permettra de restituer le mécanisme de mise en œuvre du contrôle financier. Mais avant, nous allons présenter le Contrôle Financier, organe de contrôle a priori, responsable de la mise en œuvre dudit mécanisme.

#### **I – Présentation du Contrôle Financier**

Le Contrôle Financier était une structure directement rattachée au Ministre Chargé des Finances. Avec la prise du Décret n° 2006-619 du 19 novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère Délégué Chargé du Budget auprès du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances, il est désormais rattaché au Ministre Délégué Chargé du Budget. Il sera présenté à travers ses attributions et son organisation.

#### **A – Attributions du Contrôle Financier**

Le Décret n° 93-178 du 4 août 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier et le Décret n° 2006-619 du 19 novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère Délégué Chargé du Budget auprès du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances ont fixé les attributions du Contrôle Financier.

#### **1 – Les attributions du Contrôle Financier définies par le Décret n°93-178 du 4 août 1993**

Aux termes des dispositions de l'article 3 du Décret n° 93-178 du 04 août 1993, le Contrôle Financier est chargé :

- d'effectuer un contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique et financière des opérations de dépenses du Budget Général de l'Etat et des budgets annexes ;
- de vérifier, notamment au regard du code des marchés publics, la régularité des projets de marché soumis au contreseing ou à l'approbation du Ministre des Finances ;
- d'assurer, conjointement avec d'autres services, la représentation du Ministre des Finances au sein de tous conseils, comités, commissions ou travaux relatifs aux finances publiques ;

- de donner son avis motivé sur les projets de lois, de décrets, arrêtés et de tous autres actes à incidence financière soumis au contreseing ou à l'approbation du Ministre chargé des Finances.

Par ailleurs, l'article 24 du décret ci-dessus mentionné confie au Contrôle Financier :

- des vérifications sur chiffres à partir des livres journaux, des registres de comptabilité matière et ceux d'inventaires ;
- et la vérification sur place de la réalité du service fait.

**De l'étude du Décret n°93-178 du 04 août 1993 ci-dessus, il ressort que les attributions qui y sont retracées, ne prévoient pas la participation du Contrôle Financier à la préparation du budget.**

Etudions à présent les attributions du Contrôle Financier définies par le Décret n° 2006-619 du 19 novembre 2006 portant attributions, organisations et fonctionnement du Ministère Délégué Chargé du Budget auprès du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances (MDCB-MDEF).

## **2 - Les attributions du Contrôle Financier définies par le Décret n° 2006-619 du 19 novembre 2006**

L'article 15 du Décret n° 2006-619 du 19 novembre 2006 dispose que le Contrôle Financier est chargé :

- d'effectuer un contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique et financière des opérations de dépenses du Budget Général de l'Etat et des budgets annexes ;
- de donner son avis motivé sur les projets de lois, de décrets, arrêtés et de tous autres actes à incidence financière soumis au contreseing ou à l'approbation du Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances ou du Ministre Délégué Chargé du Budget et ayant une incidence financière ;
- de participer à l'identification et la prévention des risques financiers ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques ;
- de vérifier le caractère sincère des prévisions de dépenses ;
- de contrôler le document annuel de programmation budgétaire initial, les documents prévisionnels de gestion ainsi que les projets d'actes d'affectation de crédit d'engagement de dépenses ;
- d'examiner les comptes rendus d'utilisation des crédits et des emplois.

De l'examen de l'article 15 ci-dessus cité, il ressort que le Décret n° 2006-619 a confirmé les principales attributions du Contrôle Financier énumérées dans le Décret n°93-178 du 04 août 1993 et en a créé de nouvelles.

**Dans la pratique, Il convient de souligner que les nouvelles attributions du Contrôle Financier ne sont pas encore mises en œuvre et leur contenu n'est pas cerné.**

A ce sujet, il est projeté l'organisation de deux journées de réflexions pour la fin du mois de juillet 2007 afin de discuter du contenu et des modalités de mise en œuvre des dites attributions.

**Il est également important de remarquer que le Décret n° 2006-619 ne prévoit pas explicitement les modalités de participation du contrôle financier à la préparation du budget.**

**Par ailleurs, observons que les deux décrets qui fixent les attributions du Contrôle Financier, ne prévoient pas un mécanisme du contrôle a posteriori du Contrôleur Financier en ce qui concerne les dépenses qui ne sont pas soumises à son visa suivant des dérogations du Ministre chargé des Finances.**

**Enfin, il n'existe pas un nouveau décret portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier afin de le conformer à l'esprit du décret n°2006-619 ci-dessus mentionné.**

## **B – Organisation et autorités chargées du contrôle financier**

### **1 – L'organisation du Contrôle Financier**

Le Contrôle Financier est subdivisé en services centraux et en services extérieurs.

#### **a – Les services centraux**

Les services centraux comprennent :

- le Bureau des Etudes et de la Réglementation (BER) ;
- le Bureau de la Comptabilité et des Engagements (BCE) ;
- le Bureau des Affaires Administratives et du Matériel (BAAM).

Chaque bureau est placé sous l'autorité d'un chef, responsable devant le Contrôleur Financier.

### **a-1 - Le Bureau des Etudes et de la Réglementation (BER)**

Le Bureau des Etudes et de la Réglementation (BER) est composé de trois divisions et d'un secrétariat. Les divisions qui composent ce bureau sont :

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

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

- la vérification notamment au regard du Code des Marchés Publics, de la régularité des projets de marchés initiés par les organismes publics et soumis à l'approbation du Ministre chargé des Finances ;
- la production d'avis motivé sur les projets de lois, de décrets, d'arrêtés, de contrats et de tous actes à incidence financière soumis au contreseing ou à l'approbation du Ministre chargé des Finances ou du Ministre Délégué Chargé du Budget ;
- l'étude et au visa de tous les actes administratifs relatifs à la carrière des agents de l'Etat en activité ;
- l'étude et au visa de tous les actes qui sous tendent les dossiers de concession de pensions.

### **a-2 – Le Bureau de la Comptabilité et des Engagements (BCE)**

Le Bureau de la Comptabilité et des Engagements (BCE) est composé de deux (02) divisions que sont :

- la Division de la Comptabilité des Engagements (DCE) ;
- et 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 et au visa des projets de titres de paiement et de tous autres documents à incidence financière ;
- la centralisation de la comptabilité des engagements de dépenses.

### **a-3 – Le Bureau des Affaires Administratives et du Matériel (BAAM)**

Le Bureau des Affaires Administratives et du Matériel (BAAM) est composé :

- d'un Secrétariat Central ;
- d'un Pool Dactylographique ;

- et d'une Division Administrative.

Le BAAM est chargé :

- de la réception, de l'enregistrement, de la dactylographie et de l'expédition du courrier administratif ordinaire ;
- du classement du courrier ordinaire ainsi que les dossiers individuels du personnel ;
- de la gestion des archives ;
- de la gestion du personnel et du matériel.

### **b – Les services extérieurs**

Les services extérieurs sont constitués d'une part des Délégations du Contrôle Financier auprès des ministères et institutions de l'Etat et d'autre part des Délégations du Contrôle Financier auprès des départements.

#### **b-1 – Les Délégations du Contrôle Financier auprès des ministères et institutions de l'Etat**

Les Délégations du Contrôle Financier auprès des ministères et institutions de l'Etat sont compétentes, chacune en ce qui la concerne, en matière de contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique et financière et de visa de tous les actes de dépenses desdits ministères et institutions. Elles sont aujourd'hui au nombre de vingt quatre (24).

#### **b –2- Les Délégations du Contrôle Financier auprès des départements**

Avant l'année 2000, le contrôle financier dans les départements était assuré par les Receveurs des Finances. Mais depuis, la mission de contrôle financier a été déconcentrée vers les départements. Ainsi donc, elle a été détachée de celle de comptable public et est désormais assurée par des Délégués du Contrôleur Financier. Pour ce faire, il a été créé auprès de chacun de nos départements, une Délégation du Contrôle Financier. Les Délégations du Contrôle Financier auprès des départements sont chargées :

- du contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire juridique et financière et du visa de tous les actes de dépenses du Budget Général de l'Etat et des budgets annexes relevant de leur compétence ;
- du suivi de la consommation des crédits par rubrique budgétaire ;
- du visa des autorisations d'engagement de dépenses et du visa des divers contrats administratifs dont le montant ne saurait excéder les seuils fixés par arrêté du Ministre chargé des Finances.

Les Délégations du Contrôle Financier auprès des départements sont aujourd'hui au nombre de six (06).

**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.**

## **2 – Les autorités chargées du contrôle financier**

Le contrôle financier est assuré au niveau central par le Contrôleur Financier et au niveau extérieur par les Délégués du Contrôleur Financier.

### **a – Le Contrôleur Financier**

Le Contrôle Financier est placé sous l'autorité d'un Contrôleur Financier. Suivant les dispositions de l'article 2 du Décret n° 93-178 du 04 août 1993 et confirmées par celles de l'article 16 du Décret n°2006-619 du 19 novembre 2006, le Contrôleur Financier est nommé, par décret pris en Conseil des Ministres, parmi les cadres de la Catégorie A, Echelle 1 de la fonction publique ayant au moins dix (10) ans d'ancienneté, sur proposition du Ministre Délégué Chargé du Budget. Il assure la coordination des activités de tous les bureaux au niveau central et de toutes les délégations du Contrôle Financier au niveau déconcentré.

Aux termes des dispositions de l'article 25 du Décret n°93-178 du 04 août 1993, le Contrôleur Financier élabore chaque année un rapport d'ensemble relatif à l'exécution des budgets du dernier exercice écoulé et à la situation financière générale de la République du Bénin.

Mais observons que cette importante prérogative n'est jamais mise en œuvre.

**Le 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 et le défaut d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier ;**
- **les rapports d'activités non exhaustifs transmis par les Délégués du Contrôleur Financier.**

Aux termes des dispositions de l'article 16 du Décret n°2006-619, le Contrôleur Financier dans l'exercice de ses missions est assisté d'un adjoint nommé par arrêté du Ministre Délégué Chargé du Budget parmi les cadres de la catégorie A échelle 1 de la

fonction publique ayant au moins dix (10) ans d'ancienneté. Le Contrôleur Financier Adjoint supplée le Contrôleur Financier en cas d'empêchement.

Par ailleurs, le Contrôleur Financier est assisté du BER, du BCE et du BAAM décrits ci-dessus.

Il dispose également d'un Secrétariat Particulier chargé de la réception et de l'expédition du courrier confidentiel, de la saisie et de la mise au propre dudit courrier. Le Secrétariat Particulier est dirigé par un Secrétaire Particulier nommé par le Contrôleur Financier.

### **b – Les Délégués du Contrôleur Financier**

Les Délégués du Contrôleur Financier dirigent les Délégations du Contrôle Financier. Suivant les dispositions de l'article 17 du Décret n°93-178 du 04 août 1993, ils sont nommés par un arrêté du Ministre chargé des Finances (actuellement cette attribution relève de la compétence du Ministre Délégué Chargé du Budget) sur proposition du Contrôleur Financier parmi les cadres de la Catégorie A en poste au Contrôle Financier. Ils dépendent hiérarchiquement du Contrôleur Financier et sont personnellement responsables, chacun dans la limite de ses compétences et des actes qu'ils posent.

Selon l'article 21 du Décret n°93-178 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 23 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 24 du Décret 93-178, les livres journaux, les registres de comptabilité matière et ceux d'inventaire seront sur leur demande, communiqués pour vérification au Contrôleur Financier ou à ses Délégués.

Mais dans la pratique, ces attributions ne sont pas exercées par les Délégués du Contrôleur Financier.

**En réalité, l'inexécution des attributions relatives à la vérification des registres de comptabilité matière et ceux d'inventaire s'explique par :**

- **l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier ;**
- **et l'insuffisance 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 ;
- à la fin de la gestion budgétaire, un rapport d'ensemble relatif à l'exécution du budget du ministère, de l'institution de l'Etat, de l'organisme ou du service public, ou encore du département territorial auprès duquel il est délégué.

**Mais observons que les rapports élaborés à cet effet par les Délégués du Contrôleur Financier ne sont pas exhaustifs et pertinents.**

## **II : Restitution des mécanismes de fonctionnement et inventaire des constats**

.....  
Nous allons dans le présent paragraphe, d'une part décrire le fonctionnement du Contrôle Financier et les moyens dont il dispose pour l'accomplissement de sa mission et d'autre part faire un inventaire des constats qui en découlent.

### **A – Mécanisme de fonctionnement et les moyens de travail du Contrôle Financier**

#### **1 – Mécanisme de fonctionnement du Contrôle Financier**

Divers dossiers sont transmis au Contrôle Financier pour étude, avis ou visa. Il s'agit notamment des titres de paiement, des contrats de marchés et des actes administratifs relatifs à la carrière des agents de l'Etat en activité ou en cessation d'activité. D'autres activités sont également incluses dans le champ de compétences du Contrôle Financier.

## **a – Les méthodes de traitement des dossiers**

### **a-1- Les titres de paiement**

Les titres de paiement sont traités suivant deux procédures : la procédure normale et la procédure exceptionnelle. Toutes ces procédures sont exécutées par un système informatisé appelé le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP). Le rôle du Contrôleur Financier ou de ses Délégués varie donc suivant qu'il s'agit de la procédure normale ou de la procédure exceptionnelle.

#### **a-1-1- La procédure normale**

Elle est subdivisée en quatre phases essentielles que sont : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Le Contrôleur Financier ou ses délégués interviennent au niveau des deux premières phases.

- **L'engagement de la dépense.**

L'engagement est le premier acte de la procédure d'exécution de la dépense publique. Il se décompose en deux opérations : l'engagement juridique et l'engagement comptable.

L'engagement juridique est « l'acte par lequel l'organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge » (article 61 de la directive n°6/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997, portant règlement général sur la Comptabilité Publique). Il peut s'agir de la passation d'une commande ou de la nomination d'un fonctionnaire.

L'engagement comptable est l'affectation d'une partie des crédits budgétaires à la réalisation de la dépense qui résulte de l'engagement juridique.

Avec l'actuel système de gestion des finances publiques au Bénin, il faut noter que l'engagement comptable de certaines catégories de dépenses, précède l'engagement juridique.

Dans la pratique, l'engagement de la dépense procède d'une succession d'opérations effectuées par des agents publics administratifs que sont le gestionnaire de crédits, 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 factures pro forma ou trois devis reçus de trois fournisseurs différents ou de contrats de travaux ou de services qu'il adresse à l'ordonnateur délégué (le Directeur des Ressources Financières et du Matériel, le Directeur Administratif et Financier, etc...).

L'ordonnateur délégué centralise les demandes d'engagement des gestionnaires de crédits, étudie et choisit l'une des trois factures pro forma ou devis, fait saisir les données dans le SIGFIP par son agent, vérifie les données saisies, valide et édite la fiche d'engagement de même que l'original du bon de commande et le transmet au Contrôleur Financier ou à son délégué.

Le Contrôleur Financier réceptionne les dossiers en vérifiant la présence effective de toutes les pièces justificatives requises. Il effectue ensuite les contrôles réglementaires ci-après sur les dossiers :

- la qualité de l'ordonnateur délégué et du gestionnaire de crédits ;
- l'exacte imputation de la dépense selon sa nature ou son objet ;
- la disponibilité des crédits ;
- l'objet de la dépense ;
- la parfaite concordance du montant de la dépense en lettre et en chiffre ;
- le nom du créancier ;
- les pièces justificatives jointes ;
- etc...

Le contrôle effectué par le Contrôleur Financier ou ses délégués est assorti des sanctions suivantes : le visa, le visa différé ou le refus de visa.

Le visa est accordé si le projet d'acte se révèle régulier au regard des autorisations et des procédures budgétaires, des lois et des règlements ; dans ce cas le dossier est validé et transmis à l'ordonnateur délégué. Dans la pratique 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 ;

- l'édition du bordereau de transmission des engagements acceptés vers l'ordonnateur délégué ;

- la transmission de l'ensemble du dossier à l'ordonnateur délégué.

Le refus de visa concerne les dossiers comportant des erreurs ou des éléments non conformes aux pièces justificatives et à la réglementation en vigueur ; dans ce cas, le Contrôleur Financier saisit à l'écran le motif de rejet et édite la fiche de notification de rejet à adresser à l'ordonnateur délégué. Il est généré par l'application informatique, une fiche de dégagement de crédit en deux exemplaires dont le montant est égal au montant de

l'engagement initial objet du rejet. Le dossier informatique passe dans l'état « rejeté par le Contrôleur Financier » tandis que le dossier papier est transmis à l'ordonnateur délégué accompagné de la fiche de notification de rejet correspondante et d'une copie de la fiche de dégagement de crédits.

Les motifs du visa différé peuvent résulter du manque d'une pièce justificative ou de tout autre motif laissé à l'appréciation du Contrôleur Financier. Le dossier informatique passe alors dans l'état « différé par le Contrôleur Financier » et la fiche de notification du différé est envoyée à l'ordonnateur délégué appuyée du dossier concerné pour satisfaction aux motifs du différé. L'ordonnateur délégué dispose d'un délai de quinze (15) jours pour satisfaire aux motifs du différé. Passé ce délai, ledit dossier est automatiquement rejeté dans le système.

Le Contrôleur Financier dispose d'un délai de trois (03) jours pour traiter les engagements de dépenses qui lui sont transmis.

- **La liquidation de la dépense**

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense. Elle ne peut être faite qu'au vu des titres et pièces offrant la preuve des droits acquis par les créanciers (cf. article 62 de la Directive N°6/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997). Elle se décompose en deux opérations distinctes : la constatation du service fait et la liquidation proprement dite.

La constatation du service fait s'effectue en présence d'un comité de réception composé du Contrôleur Financier ou son délégué, d'un représentant de l'ordonnateur délégué et du gestionnaire de crédits.

La liquidation proprement dite de la dépense consiste à attester la réalité de la dette et l'exactitude de son montant et à apposer au verso des factures les mentions prévues à cet effet, dûment complétées et signées par l'ordonnateur délégué. 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 procède au contrôle relevant de sa compétence et relatif aux éléments ci-après :

- la qualité de l'ordonnateur délégué ;
- la conformité du mandatement à l'engagement ;
- la réalité du service fait ;
- la validité de la certification du service fait ;

- etc...

A l'issue de ces contrôles, il peut valider, différer le visa ou rejeter le dossier selon le cas.

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

### **a-1-2- La 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.

#### **❖ Les dépenses exécutées par ordre de paiement (OP)**

Il s'agit des dépenses relatives aux frais de missions, à l'achat de carburant et de lubrifiant ou de toutes autres dépenses dont le Ministre chargé des Finances juge l'exécution par cette procédure.

La procédure d'exécution 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 ;
- le Contrôleur Financier ou son délégué réceptionne le dossier, effectue les contrôles réglementaires à l'issue desquels il peut accorder son visa, le différer ou le rejeter. Il s'agit entre autre pour le Contrôleur Financier de s'assurer que les crédits nécessaires à la régularisation de l'OP ont été bloqués avant de le valider.

**Dans la pratique, le contrôle de la réservation des crédits nécessaires à la régularisation des OP n'est pas effectué par le Contrôleur Financier.**

#### **❖ Les dépenses exécutées par engagement ordonnancement.**

Les dépenses exécutées par cette procédure 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 transferts 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 SBEE, SONEB, OPT, journaux et revues, publicités et reportages dans le cadre d'un abonnement ;
- les dépenses objet de marchés publics ou de contrats (avances de démarrage, décomptes, retenues de garanties, etc.) ;
- les condamnations à la charge de l'Etat ;
- toutes autres dépenses dont le Ministre chargé des Finances juge le paiement 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.

La procédure d'exécution de ces dépenses comporte deux phases à savoir : l'engagement ordonnancement et le paiement.

Pour l'engagement ordonnancement, les deux opérations se réalisent de façon 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 ;
- le renouvellement des avances s'effectue au prorata des pièces justificatives produites ;
- l'ordonnateur délégué vérifie le dossier, le valide et édite le mandat qu'il transmet au Contrôleur Financier ou à son délégué ;
- le Contrôleur Financier ou son délégué procède aux contrôles réglementaires, accorde son visa, diffère son visa ou refuse son visa le cas échéant et retourne le dossier à l'ordonnateur délégué.

#### **❖ Les dépenses exécutées par délégation ordonnancement**

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

### **a-2- Le contrôle des projets d'actes relatifs à la carrière des agents de l'Etat**

Ce contrôle touche à la fois les actes administratifs des agents de l'Etat en activité ou en cessation d'activité. Il porte sur toutes les pièces réglementaires pouvant justifier l'état civil ou militaire de l'agent, son grade, son ancienneté, sa position administrative, etc.

Les projets d'actes soumis à ce contrôle sont les suivants :

- les décisions d'engagement, les arrêtés de nomination, de titularisation, d'avancement d'échelon, de promotion, de reclassement et d'admission à la retraite ;
- les contrats de travail des agents contractuels de l'Etat ;
- les arrêtés de mis en détachement ou de mise en disponibilité ;
- les actes constitutifs des dossiers de pension ;
- etc.

L'étude des dossiers est sanctionnée par le visa du Contrôleur Financier lorsque les contrôles sont concluants. Par contre, en cas d'irrégularités ou d'absence d'informations ou de pièces justificatives jugées nécessaires, les dossiers peuvent faire l'objet d'un visa réservé.

### **a-3- Le contrôle des marchés publics et des contrats**

Il s'effectue à travers le contrôle de la régularité et de la légalité des projets de marchés et de contrats et consiste à vérifier :

- l'exacte imputation de la dépense objet du marché ou du contrat ;
- la prise en compte de certaines clauses contractuelles dont notamment les conditions relatives au constat du service fait, au paiement, au remboursement de l'avance de démarrage ;
- la prise en compte des modalités d'exécution de la retenue de garantie ;
- le respect de la procédure d'attribution du marché ;
- la présence et la validité des pièces justificatives jointes dont notamment la soumission, le procès verbal de dépouillement, la fiche d'engagement, etc. ;
- l'exactitude des calculs ayant conduit à la détermination du montant du marché ou du contrat ;
- etc.

Par ailleurs le Contrôleur Financier ou ses délégués participent aux travaux des commissions de contrôle de l'exécution des marchés publics.

**Mais en tenant compte des difficultés qui caractérisent la passation et l'exécution des marchés publics, il serait indiqué de renforcer le contrôle a priori à ce niveau.**

## **b – Autres activités du Contrôle Financier**

D'autres activités entrent également dans le champ de compétences du Contrôle Financier. Il s'agit notamment du contrôle des différentes comptabilités des structures contrôlées et du rôle de conseiller de l'autorité contrôlée.

### **b-1- Le contrôle des comptabilités**

Il prend la forme de la vérification des livres journaux, des registres de comptabilité matières et ceux d'inventaire qui sont communiqués sur leur demande au Contrôleur Financier ou à ses délégués. Mais comme nous l'avons indiqué ci-dessus, ces attributions ne sont pas mises en œuvre.

### **b-2- Le rôle de conseiller du Contrôleur Financier**

Le rôle de conseiller du Contrôleur Financier se manifeste à travers les 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 tous autres actes à incidence financière soumis à la signature ou au contreseing du Ministre chargé des Finances ou du Ministre Délégué Chargé du Budget.

Par ailleurs, le refus de visa ou le visa différé participe également à cette fonction de conseiller car il permet d'attirer l'attention de l'autorité sur les irrégularités constatées.

**Au terme de la restitution des mécanismes de fonctionnement du Contrôle Financier, nous avons noté l'inexistence de statistiques fiables et l'absence d'un mécanisme de communication pouvant aujourd'hui renseigner sur l'activité de cette structure et sur les irrégularités qu'il permet d'éviter.**

## **2 – Moyens de fonctionnement du Contrôle Financier**

Il s'agit du personnel disponible, des moyens matériels et financiers de même que les documents de travail.

### **a – Le personnel du Contrôle Financier**

Le Contrôle Financier compte un effectif de quatre vingt et un (81) agents dont soixante dix neuf (79) APE et deux (02) contractuels.

Les APE se répartissent comme suit :

Catégorie A : 35 agents

Catégorie B : 23 agents

Catégorie C : 17 agents

Catégorie D : 03 agents

Catégorie E : 01 agent.

De l'analyse de ces données, il ressort que l'effectif affecté au Contrôle Financier est insuffisant. De ce fait, les différentes délégations du Contrôleur Financier ne sont pas suffisamment pourvues en personnel. Il existe des délégations du Contrôle Financier où l'effectif est réduit à la seule personne du Délégué du Contrôleur Financier. Les différents bureaux ne sont pas eux aussi suffisamment pourvus en personnel. Il en résulte donc qu'un personnel insuffisant est affecté à des tâches nombreuses, importantes et disparates. Cela se traduit par une accumulation et un retard dans le traitement des dossiers.

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 matériels**

Le Contrôle Financier ne dispose pas d'un 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 contrôlées. Il se pose donc le problème de l'indépendance du contrôle financier vis-à-vis des structures contrôlées.**

#### **c – Les moyens financiers**

**A ce niveau, il faut noter que le personnel affecté à l'exercice du contrôle financier ne dispose pas d'un régime indemnitaire motivant.** Ce faisant, ledit personnel n'est pas suffisamment outillé pour être à l'abri de la corruption.

#### **d – Les documents de travail**

Les documents de travail du Contrôle Financier sont nombreux. Il s'agit notamment :

- des Lois de Finances ;
- des lois et textes réglementaires en vigueur en matière budgétaire ;
- du Statut des Agents Permanents de l'Etat et de ses décrets d'application ;
- du code des marchés publics ;

- de la lettre de notification de crédits ;
- des différentes instructions du Ministres chargé des Finances ou du Ministre Délégué Chargé du Budget relatives à l'exécution du Budget Général de l'Etat ;
- du répertoire des prix de référence.
- etc.

**La revue de ces documents de travail montre que le Contrôle Financier ne dispose pas d'un manuel de procédures.** Or cet important document de travail offre l'avantage d'harmoniser les points de vue et les procédures de traitement des différents dossiers transmis au Contrôle Financier.

**Le répertoire des prix de référence n'a été mis sur pied qu'en mai 2007. Son évaluation s'effectuera à partir de son utilisation. Toutefois, il importe de souligner que la mise en œuvre de cet outil de travail suscite déjà des controverses, surtout en ce qui concerne les prix de références qui y sont inscrits et la non exhaustivité des articles qui y figurent. Une relecture de ce document dans les plus brefs délais s'impose.**

Après avoir restitué les mécanismes de fonctionnement et les moyens de travail du Contrôle Financier, faisons à présent un inventaire des forces et des faiblesses qui s'en dégagent.

## **B – Inventaire des éléments d'observation**

Nous procéderons ici à un inventaire des forces et des faiblesses liées aux éléments relevés lors de la présentation du Contrôle Financier et de la restitution de ses mécanismes de fonctionnement ; cela nous permettra de déterminer les problèmes spécifiques par centres d'intérêts et d'en dégager les problématiques possibles.

### **1 – Inventaire des forces et des faiblesses**

#### **a- Inventaires des forces**

L'inventaire des forces du contrôle financier fait ressortir les points ci-après :

- le contrôle financier est une fonction assurée par des agents du Ministère chargé des Finances, ce qui garantit l'indépendance de sa mission ;
- le contrôle financier permet d'assurer l'exécution du budget conformément à l'autorisation parlementaire.
- le contrôle financier permet d'assurer l'exécution des dépenses publiques conformément aux règles et procédures budgétaires et comptables en vigueur.

- le caractère préventif du contrôle financier permet de limiter les irrégularités, les malversations et contribue à l'assainissement des finances publiques ;
- le Contrôleur Financier et ses délégués sont personnellement responsables chacun dans la limite de ses compétences ;
- le rôle de conseiller du ministre contrôlé permet au Contrôleur Financier de fournir aux services de cette autorité toutes les informations et tous les conseils en vue d'une bonne gestion des Finances Publiques ;

#### **b- Inventaire des faiblesses**

Les faiblesses du contrôle financier peuvent se présenter comme suit :

- l'absence d'un mécanisme de communication autour des irrégularités constatées et empêchées par le contrôle financier ;
- le défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires ;
- l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget ;
- l'absence d'un mécanisme de suivi, de contrôle et d'évaluation de l'action des Délégués du Contrôleur Financier ;
- l'absence d'un manuel de procédures ;
- l'insuffisance de moyens matériels ;
- le défaut d'un régime indemnitaire motivant pour mettre le Contrôleur Financier et ses Délégués à l'abri de la tentation ;
- l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier ;
- l'insuffisance du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier ;
- l'absence d'un contrôle a posteriori du Contrôleur Financier pour les dépenses qui ne sont pas soumises à son visa.

Regroupons à présent les problèmes spécifiques résultant de l'inventaire des faiblesses du contrôle financier par centres d'intérêts afin de déterminer les problématiques possibles qui en découlent.

## 2 - Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêts : liste des problématiques possibles

**Tableau n°1** : Tableau de regroupement des problématiques par centre d'intérêts et de détermination des problématiques possibles

N°	Centres d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellé de la problématique
1	Les moyens de fonctionnement du Contrôle Financier	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exercice du contrôle financier à partir des moyens des structures contrôlées ;</li> <li>- Absence d'un régime indemnitaire motivant ;</li> <li>- Insuffisance de personnel.</li> </ul>	Insuffisance des moyens nécessaires à l'exercice de la fonction du Contrôleur Financier	Amélioration des conditions de travail du Contrôleur Financier
2	Le contrôle financier et la réforme budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget ;</li> <li>- Défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires ;</li> <li>- Insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier ;</li> <li>- Absence d'un manuel de procédures ;</li> </ul>	Faible participation du contrôle financier à la gestion efficace des finances publiques.	Amélioration du contrôle financier dans le cadre de la réforme budgétaire
3	Le dispositif organisationnel du Contrôle Financier	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence d'un mécanisme de suivi, de contrôle et d'évaluation de l'action des Délégués du Contrôleur Financier ;</li> <li>- Absence d'un mécanisme de communication autour des irrégularités empêchées par le contrôle financier ;</li> <li>- Absence d'un nouveau décret portant AOF du Contrôle Financier pour le conformer à l'esprit du Décret n°2006-619.</li> </ul>	Absence d'un dispositif organisationnel adéquat favorable à l'exercice de la mission du Contrôleur Financier	Amélioration du dispositif organisationnel du Contrôle Financier

**Source** : Réalisé par nous même

## **Paragraphe 2 : Ciblage, spécification, vision globale de la résolution de la problématique**

Après avoir regroupé les problèmes spécifiques identifiés sous différentes problématiques, nous allons d'abord cibler et spécifier la problématique de notre étude avant d'en préciser la vision globale de résolution.

### **I- Ciblage et spécification de la problématique**

#### **A – Ciblage de la problématique et formulation du sujet**

##### **1 – Le ciblage de la problématique**

Toutes les faiblesses identifiées sous différentes problématiques au cours de la présentation du Contrôle Financier et la restitution de ses mécanismes de fonctionnement nous paraissent importantes à résoudre. Toutefois, celles relatives à l'amélioration du contrôle financier dans le cadre de la réforme budgétaire au Bénin, ont retenu le plus notre attention et nous paraissent plus opportunes à régler.

En effet, la modernisation du fonctionnement de l'Etat exige une réforme approfondie de l'action administrative et plus particulièrement une réforme budgétaire : cette problématique est en cours de réflexion au Bénin. Le contrôle financier ne peut donc pas rester en marge de cette dynamique.

L'évaluation du contrôle financier révèle aujourd'hui qu'il verse de plus en plus dans la culture du détail et relègue de fait au second plan, les notions d'efficacité et d'efficience. Ce sentiment d'inefficacité est plus perçu à l'occasion des résultats de l'état des lieux de l'Administration effectué en 2006.

Aujourd'hui, il paraît impérieux, dans le cadre de la réforme budgétaire, de remodeler l'exercice du contrôle financier afin de le conformer aux exigences de performances des finances publiques modernes. L'ex-Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances, Pascal I. KOUPAKI, a dit à cet effet : « il faudra donner une nouvelle impulsion au contrôle financier en lui donnant désormais sa véritable place dans l'assainissement des finances publiques et dans la préservation des ressources publiques. Le contrôle financier doit pouvoir activement participer à la synergie entre l'économie, la conjoncture et les finances publiques pour un développement cohérent de la Nation »<sup>1</sup>. Ainsi, se trouve définie la nouvelle dynamique dans laquelle doit pouvoir s'inscrire le contrôle financier. Pour ce faire, il s'agira de le rendre plus efficace, sans l'éloigner de ses attributions de préservation des

---

<sup>1</sup> Extrait des décisions de la rencontre du MDEF avec le CF et les DCF le 19 avril 2006

ressources publiques. Face à cette exigence, nous nous proposons d'orienter nos réflexions sur l'amélioration du contrôle financier dans le cadre de la réforme budgétaire en cours au Bénin.

## **2 – La formulation du sujet**

L'évaluation de l'exercice du contrôle a priori au Bénin révèle de nombreuses insuffisances mettant ainsi en lumière les sentiments d'inefficacité du contrôle financier. La réforme budgétaire en cours d'élaboration au Bénin offre l'opportunité de redéfinir les missions et le mode d'exercice de ce contrôle. Compte tenu de toutes ses préoccupations, il nous est donc apparu nécessaire d'axer notre réflexion sur les modalités de son amélioration dans le cadre de la réforme.

Le problème général se rapportant à cette problématique est la faible participation du contrôle financier à la gestion efficace des finances publiques. Il est caractérisé par les problèmes spécifiques ci-après :

- le défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires ;
- l'absence du contrôle financier dans la préparation du budget ;
- l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier ;
- l'absence d'un manuel de procédures.

La résolution de ces différents problèmes spécifiques nous amène à libeller notre thème comme suit : « Contribution à l'amélioration du contrôle financier dans le cadre de la réforme budgétaire béninoise ».

## **B – Spécification de la problématique**

Dans le cadre de la réalisation de notre travail, il ne nous est pas apparu pertinent de faire une étude exhaustive de tous les problèmes spécifiques liés à la problématique choisie. Pour ce faire, nous avons sélectionné les problèmes les plus importants autour desquels s'effectuera notre étude. L'outil de sélection utilisé est le degré de complexité des problèmes spécifiques identifiés.

Dans ce cadre, nous avons retenu les problèmes spécifiques ci-après :

- le défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires ;
- l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget pour garantir la sincérité des prévisions et éviter les difficultés d'appréciation qui surviennent à l'occasion de l'exécution du budget ;
- l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier.

Nous avons décidé d'abandonner le problème spécifique se rapportant au défaut d'un manuel de procédures parce que ce problème spécifique est en voie de résolution. **Le manuel de procédures du Contrôle Financier est en effet en cours d'élaboration. Toutefois, il faut souligner que le processus d'élaboration dudit manuel doit être accéléré.**

Déterminons à présent la vision globale de la résolution de la problématique spécifiée et les différentes étapes de la recherche.

## **II - Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée et les différentes étapes de la recherche**

### **A – Vision globale**

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, la problématique spécifiée et notre sujet formulé, il importe de préciser la vision globale qui permettra de résoudre les problèmes spécifiques et par conséquent le problème général identifié.

Dans ce cadre, il est important de faire une revue des problèmes spécifiques identifiés.

Ainsi, face au problème spécifique n°1 se rapportant au problème général et qui a trait au défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires, nous pouvons dire qu'une réforme de l'architecture du budget suivie d'un allègement du contrôle de l'engagement de la dépense sans éloigner le contrôle financier de sa mission de préservation des ressources publiques, permettra de :

- rendre plus souple la procédure du contrôle de l'engagement de la dépense ;
- renforcer et préciser la responsabilité des ordonnateurs et des gestionnaires de crédits ;
- permettre au Contrôleur Financier de s'occuper plus efficacement des risques financiers.

Pour ce qui concerne le problème spécifique n°2 se rapportant à l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget, nous pouvons dire que l'instauration d'un cadre réglementaire définissant les modalités de mise en œuvre de cette intervention permettra de :

- légitimer la participation du contrôle financier dans la préparation du budget aux fins de garantir la sincérité des prévisions et d'éviter les difficultés d'interprétation qui surviennent à l'occasion de l'exécution du budget ;
- et recentrer son action vers un contrôle budgétaire de la dépense.

Pour ce qui concerne le problème spécifique n° 3 se rapportant à l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier, nous pouvons dire que l'adoption d'un statut du corps des Contrôleurs Financier permettra :

- de définir de manière plus rigoureuse le profil du "Contrôleur Financier" ;
- et les modalités d'accès audit corps.

Par ailleurs, il peut être remédié à l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier par l'adoption d'un plan rigoureux de formation adapté aux exigences de performances budgétaires.

### **B- Etapes de la recherche**

La restitution de la vision globale de résolution de la problématique retenue suivra, dans sa démarche, le canevas ci-après :

- fixation des objectifs de la recherche ;
- détermination des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques identifiées et formulation des hypothèses de travail ;
- établissement du tableau de bord de l'étude ;
- revue de littérature ;
- adoption d'une méthodologie ;
- établissement du diagnostic ;
- propositions de solutions ;
- recommandations.

## **Section 2 : Des objectifs à la démarche méthodologique de l'étude**

### **Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature**

#### **I : Fixation des objectifs et formulation des hypothèses de travail**

Avant de fixer les objectifs et de formuler les hypothèses, rappelons le problème général et les problèmes spécifiques se rapportant audit problème.

**Problème général :** faible participation du contrôle financier à la gestion efficace des finances publiques.

#### **Problèmes spécifiques :**

- le défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires ;
- l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget ;
- l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier.

#### **A – Fixation des objectifs**

##### **1 – L'objectif général**

L'objectif général de la présente étude est de contribuer à une participation efficace du contrôle financier à la gestion des finances publiques.

##### **2 – Les objectifs spécifiques**

**Objectif spécifique n°1 :** proposer les conditions d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires.

**Objectif spécifique n°2 :** suggérer les modalités d'utilisation du contrôle financier dans le processus de préparation du budget.

**Objectif spécifique n°3 :** proposer les conditions d'amélioration du niveau d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier.

## **B – Détermination des causes et des hypothèses liées aux problèmes en résolution**

### **1 – Les causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1**

Le défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires résulte du mode d'exercice du visa du Contrôleur Financier et de ses délégués.

En effet, il apparaît de plus en plus aux yeux des ordonnateurs, des gestionnaires de crédits et autres usagers de l'administration, que le contrôle financier verse de plus en plus dans la culture du détail. Ce contrôle est redondant, rigide et statique. Les motifs de refus de visa ou de visa différé ne sont pas toujours pertinents. Or ce mode d'exercice du refus de visa ou de visa différé constitue un facteur bloquant dans la mise en œuvre des différents programmes d'intervention publique.

Par ailleurs, le contrôle financier ne participe pas à une gestion efficiente des Finances publiques du fait de son intervention systématique et obligatoire sur tous les actes d'engagement. Un bon de commande de quelques dizaines de francs CFA, est traité de la même façon, suivant la même procédure qu'un bon de commande de milliers de francs CFA : ce faisant, le visa systématique empêche d'identifier les véritables enjeux budgétaires et de concentrer le contrôle sur lesdits enjeux.

Par ailleurs, ce mode d'exercice du visa se traduit de plus en plus par une tendance du Contrôleur Financier à statuer en opportunité ce qui est perçu par les ordonnateurs et les gestionnaires de crédits comme une manière d'empiéter sur leur domaine exclusif de compétences.

Il convient de souligner que cette omniprésence du contrôle financier, dans le processus d'exécution de la dépense, contribue à la déresponsabilisation des ordonnateurs et des gestionnaires de crédits. En effet, ces derniers ont tendance à ne pas bien maîtriser leur dossier, à ne pas se soucier des règles et procédures qui régissent les finances publiques et à se protéger derrière le filtre du contrôle financier. De ce fait, la responsabilité des gestionnaires de crédits et des ordonnateurs est délicate à mettre en évidence. Nous en avons eu l'illustration parfaite à l'occasion de la publication des résultats de l'état des lieux de l'Administration réalisé en 2006. En effet, à la publication desdits résultats, plusieurs autorités au plus haut niveau, des ministres en l'occurrence, ont tenté de se justifier par le fait que tous les dysfonctionnements constatés se sont déroulés avec les visas des Délégués du Contrôleur Financier.

Compte tenu de tout ce qui précède, l'on peut penser que c'est le visa systématique et obligatoire du "Contrôleur Financier" sur tous les actes d'engagement de la dépense qui

explique son caractère bloquant pour les ordonnateurs et les gestionnaires de crédits et, de ce fait, participe à l'insuffisance de performances réalisées par les structures contrôlées.

## **2 – Les causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2**

L'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget est liée au défaut d'un cadre réglementaire définissant clairement les modalités de son intervention.

A l'occasion de la rencontre entre l'ex-Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances (MDEF) et le Contrôleur Financier et ses Délégués le 19 avril 2006, le MDEF avait décidé notamment :

- de faire participer désormais le Contrôle Financier aux travaux d'orientation du Budget National ;
- d'associer le Contrôle Financier à la préparation du Budget Général de l'Etat pour compter de la Gestion 2007. A cet effet, aucun budget sectoriel ne sera pris en compte au Budget Général de l'Etat, s'il n'a reçu au préalable le visa du Délégué du Contrôleur Financier du ministère ou de l'institution concerné<sup>2</sup>.

Mais dans la pratique, il a été constaté que ces décisions du MDEF n'ont pas été appliquées. Les Délégués du Contrôleur Financier au niveau sectoriel, n'ont pas été associés à la préparation des budgets des structures auprès desquelles ils exercent. Cette situation s'explique en réalité par l'absence d'un cadre réglementaire définissant les modalités d'intervention du contrôle financier dans le processus d'élaboration du budget de la structure contrôlée.

Compte tenu de tout ce qui précède, l'on peut dire que l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget résulte du défaut d'un cadre réglementaire définissant les modalités de mise en œuvre de cette intervention.

## **3 – Les causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3**

En principe, le contrôle financier devrait être assuré par un personnel particulièrement outillé, disposant d'une bonne qualification et d'une grande aptitude professionnelle. Mais aujourd'hui, le personnel qui assure le contrôle financier n'est pas suffisamment qualifié.

L'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier résulte de l'absence d'un statut du corps des Contrôleurs Financiers qui puisse définir clairement le profil du Contrôleur Financier et les modalités d'accès au Contrôle Financier. Le

---

<sup>2</sup> Extrait des décisions de la rencontre du MDEF avec le CF et les DCF le 19 avril 2006

mécanisme actuel de mise à disposition d'agents au profit du Contrôle Financier ne garantit pas la qualité qu'on est en droit d'attendre d'un "Contrôleur Financier".

Par ailleurs, on peut penser que l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier résulte de l'inexistence d'un plan rigoureux de formation du personnel adapté aux exigences de performances budgétaires.

Compte tenu de tout ce qui précède, l'on peut dire que le défaut d'un statut du corps des Contrôleurs Financiers est la cause probable de l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle a priori.

Toutefois, celle relative à l'absence d'un véritable plan de formation du personnel constitue une cause possible.

Une fois que la problématique, les objectifs et les hypothèses de recherches ont été déterminés, établissons à présent le tableau de bord de l'étude.

**C : Tableau de bord de l'étude sur : « contribution à l'amélioration du contrôle financier dans le cadre de la réforme budgétaire »**

**Tableau n° 2** : Tableau de bord de l'étude sur : « contribution à l'amélioration du contrôle financier dans le cadre de la réforme budgétaire ».

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général	<b>Problème général</b> Faible participation du contrôle financier à la gestion efficace des finances publiques.	<b>Objectif général</b> Contribuer à une participation efficace du contrôle financier à la gestion des finances publiques.	<b>Cause générale</b>  -	<b>Hypothèse générale</b>  -
Niveaux spécifiques	1 <b>Problème spécifique n°1</b>  Insuffisance d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires.	<b>Objectif spécifique n° 1</b>  Proposer les conditions d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires.	<b>Cause spécifique n°1</b>  Visa systématique et obligatoire du Contrôleur Financier sur tous les actes d'engagement de la dépense.	<b>Hypothèse spécifique n° 1</b>  Le visa systématique du Contrôleur Financier sur tous les actes d'engagement de la dépense est à l'origine des difficultés de réalisation des performances budgétaires attendues.
	2 <b>Problème spécifique n°2</b>  Absence du contrôle financier dans la préparation du budget.	<b>Objectif spécifique n°2</b>  Suggérer les modalités d'utilisation du contrôle financier dans la préparation du budget.	<b>Cause spécifique n°2</b>  Absence d'un cadre réglementaire.	<b>Hypothèse spécifique n° 2</b>  Le défaut d'un cadre réglementaire explique l'absence du contrôle financier dans le processus d'élaboration du budget.
	3 <b>Problème spécifique n°3</b>  Insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier.	<b>Objectif spécifique n°3</b>  Proposer les conditions d'amélioration du niveau d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier.	<b>Cause spécifique n°3</b>  Absence d'un statut du corps des Contrôleurs Financiers.	<b>Hypothèse spécifique n° 3</b>  Le défaut d'un statut du corps des Contrôleurs Financiers explique l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier.

**Source** : réalisé par nous mêmes

## **II : Revue de littérature**

La revue de littérature permet dans le cadre d'une étude de s'assurer de l'état des connaissances acquises sur les problèmes identifiés. Il s'agira donc de faire un exposé des contributions antérieures de certains auteurs et de certains textes réglementaires qui ont traité des problèmes spécifiques identifiés.

### **A – Point des contributions sur le défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires**

Selon Jean-Raphaël ALVENTOSA, Conseiller-maître à la Cour des Comptes en France, " Le système traditionnel de fonctionnement des contrôles comportent des lacunes graves et conduisent à mettre au second rang, les problématiques d'efficacité ou d'efficience. Avec la mise en œuvre de la LOLF et les nouveaux modes de gestion auxquels elle conduit, les contrôles afférents aux finances publiques sont censés changer. A nouvelle gestion, nouveaux contrôles. La performance et la comptabilité constituent donc le nouvel horizon des contrôles : sans perdre de vue la nécessité de vérifier toujours la régularité par rapport aux lois et règlements, les contrôleurs sont invités à professionnaliser leur activité. ", Jean-Raphaël ALVENTOSA, 2006, L.G.D.J. « Innovations, Créations et Transformations en Finances Publiques ». A travers cette affirmation, Jean-Raphaël ALVENTOSA pose la problématique d'un contrôle efficace dans le cadre de la nouvelle gestion budgétaire consacrée par la LOLF française du 1<sup>er</sup> août 2001.

Cette problématique est confirmée par André BARILARI lorsqu'il affirme que : " la LOLF vise à instaurer la responsabilité de l'ordonnateur sur l'efficacité de la dépense publique par la globalisation budgétaire par programme assortis d'objectifs de résultat. Cela suppose d'alléger en conséquence la chaîne de contrôle de la dépense publique. L'évolution doit toucher à la fois le contrôle financier et le rôle des comptables publiques. Le contrôle financier doit mieux prendre en compte la mesure de la performance ". André BARILARI, 2004, L.G.D.J, « Les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques ».

En résumant de manière lapidaire la LOLF, M. BACHELLERIE, affirme que : " il s'agit pour l'Etat de passer d'une logique de moyens à une logique de performance : ce qui est essentiel désormais, ce n'est pas l'évolution des crédits mais c'est leur utilisation. Chaque ministère à travers les programmes dont il a la charge doit atteindre des objectifs de politique publique de la manière la plus efficiente, c'est-à-dire de la manière la plus efficace pour l'utilisateur et au moindre coût. Ainsi, le gestionnaire de programmes est responsabilisé par les

objectifs qui lui sont fixés par la loi de finances dans un projet annuel de performance et il doit rendre compte de sa performance. Sur le plan technique, la responsabilisation est facilitée par la globalisation des crédits au sein de programmes qui sont des ensembles budgétaires beaucoup plus vastes et plus simples à gérer que les actuels chapitres budgétaires". M. BACHELLERIE, 2005, L.G.D.J « Evolution des nouveaux contrôles financiers».

Dans le cadre de la recherche de plus de performances, il est indispensable d'alléger le contrôle financier afin de le rendre plus efficace. En publiant une tribune intitulée « Le contrôle financier et la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001 : vers un désengagement progressif », Nicolas CLINCHAMPS note " L'impossibilité matérielle d'effectuer un contrôle efficace sur la totalité des dépenses engagées", « Revue française de Finances Publiques N° 82-2003».

En définissant la nouvelle dynamique dans laquelle doit pouvoir s'inscrire le contrôle financier en France dans le cadre de la LOLF, André BARILARI, dans une publication conjointe avec Michel BOUVIER affirme que : " Le contrôle financier doit renouveler et renforcer le dialogue entre contrôleurs et contrôlés. Moins de temps consacré sur le visa des engagements comptables et des engagements juridiques doit permettre tout à la fois de le recentrer sur les véritables enjeux budgétaires, de réserver le visa aux actes les plus importants en crédits ou les plus délicats et d'approfondir les travaux sur les questions de fond : redressement de procédures inadaptées, couverture suffisante des dépenses à caractère obligatoire et de manière générale contribution à l'amélioration de la gestion publique dans un contexte général de maîtrise de la dépense publique", André BARILARI, Michel BOUVIER, 2005, L.G.D.J. « La nouvelle gouvernance financière de l'Etat ».

Pour Maurice DUVERGER " Si le contrôle est nécessaire, il ne doit pas être trop développé malgré tout. Sinon, il risque de retarder ou de paralyser les opérations d'exécution ", Maurice DUVERGER « Finances Publiques. Paris – Thémis – PUF – 8<sup>ème</sup> édition, 1984 ».

### **B – Point des contributions sur le problème relatif au défaut de participation du contrôle financier dans le processus de préparation du budget**

En ce qui concerne le problème relatif au défaut de participation du contrôle financier au 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 fonctionnent 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».

## **C – Point des contributions sur le problème relatif à l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier**

Pour le problème spécifique relatif à l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier, André BARILARI, note en France que " 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 ».

## **Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude : Approches théoriques et empiriques**

### **I – Approche théorique**

Il s'agira de définir les normes ou les repères d'amélioration des problèmes spécifiques identifiés ainsi que les seuils de décision par rapport aux enquêtes effectuées.

#### **A – Le choix théorique lié au défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires**

##### **1 – La norme ou repère d'amélioration**

Pour analyser le problème spécifique n°1 relatif au défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires, nous retiendrons, l'approche de André BARILARI (2004), L.G.D.J, « Les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques », basée sur la nécessité d'un allègement du contrôle financier afin de rechercher plus d'efficacité.

A cet effet, nous retenons qu'il sera pallié au défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires par une réforme de l'architecture du budget suivi d'un allègement du contrôle de l'engagement de la dépense et de l'adoption d'un mécanisme de contrôle a posteriori du Contrôleur Financier en ce qui concerne les dépenses engagées non soumises à son visa.

##### **2 – Le seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°1**

Le questionnaire adressé à différents ordonnateurs délégués, à différents gestionnaires de crédits et à différents Inspecteurs Généraux des Finances d'une part, et le guide d'entretien adressé à différents Délégués du Contrôleur Financier et à divers cadres du Contrôle Financier d'autre part, seront utilisés. La cause que nous avons identifiée sera

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

## **B – Le choix théorique lié à l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget**

### **1 – La norme ou repère d'amélioration**

Pour analyser le problème spécifique n°2 relatif à l'absence du contrôle financier dans la préparation du budget, nous retiendrons l'approche de M. BACHELLERIE, 2005, L.G.D.J. « Evolution des nouveaux contrôles financiers », basée sur l'examen des prévisions budgétaires par le contrôle financier.

A cet effet, nous pensons que 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 ce qui permettra de recentrer son action vers un contrôle budgétaire de la dépense et d'assurer la sincérité des prévisions budgétaires.

### **2 – Le seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°2**

Le questionnaire adressé à différents ordonnateurs délégués, différents gestionnaires de crédits, à des cadres des Directions de la Programmation et de la Prospective des ministères, à des cadres de la Direction Générale du Budget, à des Inspecteurs Généraux des Finances d'une part, et le guide d'entretien adressé à différents Délégués du Contrôleur Financier et à divers cadres du Contrôle Financier d'autre part, permettront de vérifier notre hypothèse. La cause identifiée sera retenue si aux termes de nos investigations, elle se révèle conforme aux opinions émises par la majorité des personnes questionnées, soit la moitié (50%) des avis.

## **C – Le choix théorique lié à l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier**

### **1 – La norme ou repère d'amélioration**

Pour analyser le problème spécifique n°3, nous allons utiliser l'approche de André BARILARI, qui note en France que "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 ».

A cet effet, nous pensons que la résolution du problème relatif à l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier passera par l'adoption d'un statut du corps des Contrôleurs Financiers.

## **2 – Le seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°3**

Le questionnaire également adressé à différents ordonnateurs délégués, différents gestionnaires de crédits, à des cadres des Directions de la Programmation et de la Prospective, à des Inspecteurs Généraux des Finances d'une part, et le guide d'entretien adressé à différents Délégués du Contrôleur Financier et à divers cadres du Contrôle Financier d'autre part, permettront de vérifier notre hypothèse. La cause identifiée sera retenue si aux termes de nos investigations, elle se révèle conforme aux opinions émises par la majorité des personnes questionnées, soit la moitié (50%) des avis.

## **II – Approches empiriques**

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

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

### **A – La détermination des objectifs**

Nos enquêtes ont pour objectifs de recueillir les données nécessaires pour la vérification des hypothèses formulées dans notre étude. Ainsi, elles nous permettront de savoir si :

- le visa systématique et obligatoire du Contrôleur Financier sur les actes d'engagement de la dépense explique son défaut d'adaptation aux exigences de performances budgétaires ;
- le défaut d'un cadre réglementaire explique la non utilisation du contrôle financier dans le processus d'élaboration du budget ;
- l'absence d'un statut du corps des Contrôleurs Financiers est à la base de l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle a priori.

### **B – La détermination de la population cible**

La population cible est constituée de cinquante personnes se composant comme suit :

- trois (03) Directeurs des Ressources Financières et du Matériel ;
- trois (03) Directeurs de la Programmation et de la Prospective ;
- onze (11) cadres des Directions des Ressources Financières et du Matériel et des Directions de la Programmation et de la Prospective ;
- vingt un (21) Délégués du Contrôleur Financier et autres cadres du Contrôle Financier ;
- neuf (09) cadres de la Direction Générale du Budget ;
- trois (03) Inspecteurs Généraux des Finances.

### **C – La nature de l'enquête**

Pour vérifier les hypothèses formulées, nous réaliserons deux types d'enquêtes que sont : une enquête externe et une enquête interne.

L'enquête externe s'effectuera auprès :

- de Directeurs des Ressources Financières et du Matériel ;
- de Directeurs de la Programmation et de la Prospective ;
- de cadres des Directions des Ressources Financières et du Matériel et des Directions de la Programmation et de la Prospective ;
- de cadres de la Direction Générale du Budget ;
- d'Inspecteurs Généraux des Finances.

L'enquête interne s'effectuera auprès de Délégués du Contrôleur Financier et autres cadres du Contrôle Financier.

Observons que l'enquête externe sera effectuée au moyen d'un questionnaire et l'enquête interne sera effectuée au moyen d'un guide d'entretien.

### **D – Les techniques de dépouillement et les outils de présentation des données**

Les informations qui seront recueillies au moyen d'un guide d'entretien seront analysées directement tandis que les informations recueillies au moyen d'un questionnaire seront dépouillées manuellement et retracées dans des tableaux qui serviront de base à notre analyse.

***CHAPITRE PREMIER :***

***COLLECTE ET PRESENTATION DES DONNEES***

## **Section 1 : Préparation, réalisation et présentation des données de la collecte**

Il s'agit dans cette section de procéder d'une part à la description du processus de mobilisation des données et d'autre part à la présentation desdites données.

### **Paragraphe 1 : Préparation et réalisation de la collecte des données**

#### **I – Préparation**

La préparation de la collecte des données s'est effectuée à partir d'un questionnaire et d'un guide d'entretien que nous avons élaborés. Le questionnaire et le guide d'entretien élaborés ont été adressés à une population cible identifiée à cet effet.

#### **A – Le questionnaire**

Le questionnaire est composé de questions formulées de manière cohérente, précise et claire en vue de faciliter la compréhension du sujet par les personnes ciblées à cet effet qui sont composées :

- de Directeurs des Ressources Financières et du Matériel ;
- de Directeurs de la Programmation et de la Prospective ;
- de cadres de Directions des Ressources Financières et du Matériel et de Directions de la Programmation et de la Prospective ;
- de cadres de la Direction Générale du Budget ;
- d'Inspecteurs Généraux des Finances ;

#### **B – Le guide d'entretien**

Le guide d'entretien a servi de base aux discussions avec des Délégués du Contrôleur Financier et autres cadres du Contrôle Financier. Il nous a permis de recueillir leur opinion en ce qui concerne :

- l'efficacité du mode actuel d'exercice du contrôle a priori de l'exécution des dépenses publiques ;
- l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget ;
- l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier.

## II – Réalisation de la collecte des données

Les enquêtes ont été réalisées en tenant compte des problèmes spécifiques identifiés. La réalisation des enquêtes dans le cadre de nos travaux de recherche s'est effectuée durant la période du 17 avril au 13 mai 2007. Nous avons accordé beaucoup de temps aux enquêtes pour nous assurer de la fiabilité des données recueillies.

### Paragraphe 2 – Présentation, difficultés et limites des données recueillies

#### I- Présentation des données recueillies

Nous allons présenter d'une part les données obtenues à partir du questionnaire et d'autre part celles obtenues à partir du guide d'entretien.

#### A – Présentation des données obtenues à partir du questionnaire

##### 1 – Présentation des données relatives au défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires

**Tableau n°3** : Tableau récapitulatif des données relatives au défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires.

Eléments	Effectifs	Fréquences relatives (%)
Le contrôle systématique de tous les actes d'engagements de la dépense justifie le défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires.	30	60
L'exigence de libéralités avant le traitement des dossiers.	6	12
Le Contrôle Financier ne dispose pas de moyens humains et matériels suffisants pour accomplir sa mission	14	28
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>	<b>100</b>

**Source** : Réalisé par nous même à partir des résultats de nos enquêtes relatives à la question « Quelle est, selon vous, la cause du problème relatif au défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires ? ».

## 2 – Présentation des données relatives au facteur explicatif de l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget

**Tableau n° 4 :** Tableau récapitulatif des données relatives au facteur explicatif de l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget.

<b>Eléments</b>	<b>Effectifs</b>	<b>Fréquences relatives (%)</b>
Le défaut d'un cadre réglementaire explique l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget.	34	<b>68</b>
Le contrôle financier n'a pas qualité pour participer à la préparation du budget.	2	<b>4</b>
Le contrôle financier n'est pas utilisé dans le processus de préparation du budget parce que cela contribuerait à conférer à la structure trop de prérogatives.	14	<b>28</b>
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>	<b>100</b>

**Source :** Réalisé par nous même à partir des résultats de nos enquêtes relatives à la question « Quelle est, selon vous, le facteur explicatif de l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget ? ».

### 3– Présentation des données relatives à l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier

**Tableau n°5** : Tableau récapitulatif des données relatives à l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier.

Eléments	Effectifs	Fréquences relatives (%)
L'absence d'un statut du corps des Contrôleurs Financiers explique l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle a priori.	29	58
L'absence d'un plan de formation explique l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle a priori.	19	38
Les difficultés d'adaptation des agents expliquent l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle a priori.	2	4
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>	<b>100</b>

**Source** : Réalisé par nous même à partir des résultats de nos enquêtes relatives à la question « Quelle est, selon vous, la cause relative à l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier ? ».

#### B – La présentation des données obtenues à partir du guide d'entretien

##### 1– La présentation des données relatives au défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences des performances budgétaires

La majorité des Délégués du Contrôleur Financier et autres cadres du Contrôle Financier avec lesquels nous avons eu des entretiens jugent aujourd'hui nécessaire de remodeler l'exercice du contrôle a priori dans le cadre de la réforme budgétaire. Ils reconnaissent que le contrôle financier tel qu'il est exécuté actuellement ne leur permet pas de se consacrer à toutes les tâches résultant de leurs attributions et de mieux cerner les contours des véritables risques financiers. Ils admettent que le contrôle systématique de tous les actes d'engagement de la dépense leur cause un surcroît de travail mais ils le jugent pourtant indispensable pour la préservation des ressources publiques. Ils citent à cet effet, l'échec des instructions de la Lettre Circulaire N° 070/MFE/DC/CT-RB/DGB/DGML/CF/DOI du 17 mars 2004, qui avait supprimé le visa du Contrôleur Financier pour les engagements et les mandatements des dépenses inférieures à un (01)

million de francs CFA. Ils reconnaissent par ailleurs que le contrôle financier peut apparaître déresponsabilisant, peu intelligent et bloquant par endroit. Mais ils ajoutent tout de suite que le caractère bloquant du contrôle financier résulte beaucoup plus de la tendance des ordonnateurs et des gestionnaires de crédits à ne pas respecter les règles et procédures qui gouvernent l'exécution du budget.

## **2 – La présentation des données relatives aux facteurs explicatifs de l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget**

Les entretiens que nous avons eus avec les cadres du Contrôle Financier confirment que l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget résulte de l'absence d'un cadre réglementaire définissant les modalités de mise en œuvre de cette intervention.

Ils disent que les acteurs de la préparation du budget affirment qu'aucun texte ne dit que le Contrôle Financier doit participer à la préparation du budget.

## **3– La présentation des données relatives à l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier**

Les cadres du Contrôle Financier jugent aujourd'hui qu'ils n'ont pas toutes les aptitudes intellectuelles requises pour faire face aux exigences du contrôle financier dans le cadre de la réforme budgétaire. Ils jugent qu'un plan de formation rigoureux et adapté leur permettra de régler ce problème. Ils jugent indispensable la mise sur pied d'un statut des Contrôleurs Financiers et pensent en majorité que l'absence dudit statut justifie le défaut de qualification de certains agents admis à assurer le contrôle financier.

## **II – Difficultés rencontrées et limites des données**

### **A – Les difficultés rencontrées**

Au nombre des difficultés rencontrées, nous pouvons citer :

- l'indisponibilité de certains responsables et cadres à divers niveaux ;
- le temps relativement court pour réaliser ce travail. En effet, nous aurions souhaité disposer d'un temps plus long pour pousser plus loin nos investigations.

### **B – Les limites des données**

L'exploitation des données que nous avons recueillies s'est trouvée limitée par :

- la nature de nos sources d'informations. Nos investigations ont reposé essentiellement sur notre questionnaire et notre guide d'entretien. Il est arrivé que des informations obtenues manquent de précision ;
- les contradictions auxquelles nous avons été confrontés au cours de nos travaux et qui nous ont contraint à relativiser certaines informations obtenues.

## **Section 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

### **Paragraphe 1 : Analyse des données et vérification des hypothèses**

#### **I- Analyse des données et vérification de l'hypothèse relatif au problème spécifique n°1**

L'analyse des données contenues dans le tableau n°3 relatif au défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires montre que :

- la majorité des personnes interrogées, soit 60%, juge que le défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires résulte du contrôle systématique de tous les engagements de la dépense.
- les causes relatives à l'insuffisance de moyens et à l'exigence de libéralités avant le traitement des dossiers recueillent respectivement 28 et 12 %.

Les résultats de cette analyse nous amènent à la vérification de notre hypothèse selon laquelle : le visa systématique de tous les actes d'engagement de la dépense explique le défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires.

Par ailleurs, l'analyse des données obtenues à partir du guide d'entretien confirme notre hypothèse car la majorité des cadres du Contrôle Financier n'est pas contre une réforme du contrôle a priori, mais ils s'inquiètent plutôt de la forme que cette réforme prendra.

#### **II – Analyse des données et vérification de l'hypothèse relative à l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget**

L'analyse des données du tableau n°4 relatif à l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget montre que :

- 68% des personnes interrogées, jugent que l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget résulte du défaut d'un cadre réglementaire définissant les modalités de la mise en œuvre de cette intervention.
- 28% des personnes interrogées, jugent que l'utilisation du contrôle financier dans le processus de préparation du budget contribuerait à lui conférer trop de prérogatives.
- seulement 4% des personnes interrogées pensent, que l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget se justifie par le fait qu'il n'a pas qualité pour participer audit processus.

Les résultats de cette analyse nous amène à la vérification de notre hypothèse selon laquelle : le défaut d'un cadre réglementaire explique l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget.

Par ailleurs, les données obtenues à partir du guide d'entretien vont dans le même sens.

### **III- Analyse des données et vérification de l'hypothèse relative à l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier**

L'analyse des données du tableau n°5 ci-dessus relatives à l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier montre que :

- 58% des personnes interrogées jugent que l'absence d'un statut du corps des Contrôleurs Financiers explique l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle a priori.
- 38% des personnes interrogées, jugent que l'absence d'un plan de formation explique l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier.
- seulement 4% des personnes interrogées pensent, que les difficultés d'adaptation expliquent l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier.

Les résultats de cette analyse nous amènent à la vérification de notre hypothèse selon laquelle : l'absence d'un statut du corps des Contrôleurs Financiers explique l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle a priori.

Par ailleurs, les informations obtenues à partir du guide d'entretien confirment cette hypothèse. Les données relatives à l'inexistence d'un véritable plan de formation du personnel sont également à prendre en compte.

## **Paragraphe 2 : Etablissement et limite des diagnostics**

### **I – Etablissement des diagnostics**

La vérification des hypothèses précédemment posées nous a permis de formuler les diagnostics ci-après :

#### **A – Le diagnostic lié au problème spécifique n°1**

Le défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires résulte du visa systématique et obligatoire du Contrôleur Financier sur tous les actes d'engagement de la dépense.

**B – Le diagnostic lié au problème spécifique n°2**

L'absence d'un cadre réglementaire explique l'absence du contrôle financier dans le processus d'élaboration du budget.

**C – Le diagnostic lié au problème spécifique n°3**

L'absence d'un statut du corps des Contrôleurs Financiers comportant les critères d'admission au Contrôle Financier est à la base de l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier.

**II – Limites des diagnostics**

Les limites des diagnostics sont liées aux marges d'erreurs évoquées au niveau des limites des données recueillies à partir du questionnaire et du guide d'entretien.

***CHAPITRE DEUXIEME :***

***APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE  
MISE EN ŒUVRE***

## **Section 1 : Approches de solutions**

### **Paragraphe 1 : Approches de solutions au problème spécifique n°1**

Une réforme de l'architecture du budget suivie d'un allègement du contrôle de l'engagement de la dépense permettra de pallier à l'insuffisance des performances budgétaires des structures contrôlées.

A ce sujet, il est important que le Budget Général de l'Etat ne soit plus spécialisé en sections, chapitres et articles, mais plutôt en missions, programmes et actions suivant les attributions des différents départements ministériels. Les crédits affectés à chaque programme seront quant à eux, uniquement spécialisés en crédits de fonctionnement et en crédits d'investissement. Cette architecture plus souple, offre l'avantage de pallier aux difficultés liées à l'exactitude de l'imputation de la dépense, à l'occasion de l'exécution des budgets dont les crédits sont spécialisés par articles.

Par ailleurs, il faudra procéder à un allègement du contrôle financier par l'institution d'une dérogation au visa du Contrôleur Financier pour des engagements de dépenses n'excédant pas un certain seuil à déterminer.

Cet allègement du visa de l'engagement des dépenses ne soustrait pas les ordonnateurs et les gestionnaires de crédits du respect des règles et procédures juridiques en vigueur dont notamment les dispositions du Code des Marchés Publics.

Par ailleurs, il est indispensable de prévoir un mécanisme de contrôle a posteriori du Contrôleur Financier pour toutes les dépenses qui ne sont pas soumises à son visa.

A cet effet, il ne serait pas inutile de rappeler que les dispositions de la Lettre Circulaire N° 070/MFE/DC/CT-RB/DGB/DGML/CF/DOI du 17 mars 2004 portant dérogation du visa du Contrôleur Financier en ce qui concerne les dépenses de montant inférieur à un (1) million de F CFA a échoué parce qu'il n'avait pas été prévu un mécanisme d'un contrôle a posteriori du Contrôleur Financier en ce qui concerne l'exécution desdites dépenses.

Au terme de la gestion budgétaire, le Contrôleur Financier établit un rapport relatif à l'exécution du budget concerné qu'il adresse au Ministre Délégué chargé du Budget. Une copie dudit rapport sera adressée au ministre ou au responsable de la structure contrôlée, et une autre copie à l'Inspection Générale des Finances. Il y fait ressortir les irrégularités constatées et les propositions de solutions y afférentes. Si au terme dudit rapport, il ressort que les irrégularités mentionnées sont prouvées et les risques financiers très importants, l'allègement du visa du Contrôleur Financier peut tout simplement être supprimé au niveau de

la structure concernée. A partir de ce moment, toutes les dépenses seront systématiquement soumises au contrôle financier.

La décision de suppression de l'allègement du visa du Contrôleur Financier, sera prise par le Ministre Délégué Chargé du Budget, sur proposition du Contrôleur Financier après une étude du rapport élaboré à cet effet par le Délégué du Contrôleur Financier.

### **Paragraphe 2 : Approches de solutions au problème spécifique n°2**

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 en cours de préparation offre l'occasion de prendre en compte cette préoccupation.

### **Paragraphe 3 : Approches de solutions au problème spécifique n°3**

L'exercice du contrôle financier dans le cadre de la réforme budgétaire, nécessitera une réforme des méthodes traditionnelles de contrôle a priori. Il exigera de ses acteurs, beaucoup de professionnalisme et un niveau d'expertise élevé. En réalité, le nouveau contrôle financier doit être assuré par une " nouvelle race de Contrôleurs Financiers", des Contrôleurs Financiers particulièrement outillés à cet effet et sélectionnés sur la base de critères rigoureux.

Pour ce faire, l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier sera résolue par l'adoption urgente du statut du corps des Contrôleurs financiers. Ce statut définira clairement le profil de l'agent pouvant être affecté à l'exercice du contrôle

financier. Il permettra d'effectuer des recrutements spécifiques de personnel au profit du Contrôle Financier.

Par ailleurs, la mise sur pied de ce statut doit être accompagnée d'un véritable plan de formation au profit du personnel actuellement en place. Un accent particulier doit être mis sur les centres d'intérêt ci-après :

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

Il faudra également doté les différentes structures du Contrôle Financier d'un personnel suffisant pour assurer la bonne exécution des missions qui lui sont attribuées.

## **Section 2 : Recommandations et tableau de synthèse de l'étude**

### **Paragraphe 1 : Recommandations**

Pour améliorer le contrôle financier au Bénin, il s'avère indispensable que les recommandations ci-après soient mises en œuvre.

#### **I - Recommandations à l'endroit des autorités du Ministère Délégué Chargé du Budget**

- \* Prendre toutes les dispositions utiles en vue de faciliter une adoption rapide du statut du corps des Contrôleurs Financiers.
- \* Accorder au personnel du Contrôle Financier un régime indemnitaire motivant.
- \* Mettre à la disposition du Contrôle Financier, les moyens matériels et humains nécessaires pour l'accomplissement de sa mission.

#### **II – Recommandations à l'endroit des autorités chargées de la réforme budgétaire**

- \* Veiller à une amélioration du contrôle financier par un allègement du contrôle de l'engagement de la dépense sans éloigner ledit contrôle de ses attributs de préservation des ressources publiques. Prévoir à cet effet, un mécanisme de contrôle a posteriori du Contrôleur Financier.
- \* Définir dans le cadre de la nouvelle Loi Organique relative aux Lois des Finances, les modalités d'intervention du contrôle financier dans le processus d'élaboration du budget.
- \* Etendre le contrôle financier vers un contrôle budgétaire de la dépense.

#### **III- Recommandations à l'endroit des autorités chargées du contrôle financier**

- \* Proposer à l'autorité de tutelle, un véritable plan de renforcement des capacités en tenant compte des objectifs poursuivis.
- \* S'inscrire activement dans la dynamique de la réforme, en faisant un état des lieux du contrôle a priori à partir duquel, dans le cadre d'une véritable ouverture d'esprit, des pistes de réflexions en vue de son amélioration, seront soumises à l'appréciation de l'autorité de tutelle et aux responsables chargés de la mise en œuvre de la réforme budgétaire.

**Paragraphe 2 : Tableau de synthèse de l'étude sur : « Contribution à l'amélioration du Contrôle Financier dans le cadre de la réforme budgétaire »**

**Tableau n°6** : Tableau de synthèse de l'étude

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes supposées	Diagnostics	Solutions
Niveau général	<b>Problème général</b> Faible participation du contrôle financier à la gestion efficace des finances publiques	<b>Objectif général</b> contribuer à une participation efficace du contrôle financier à la gestion des finances publiques.	-	-	
Niveaux spécifiques	1 <b>Problème spécifique n°1</b> Insuffisance d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires.	<b>Objectif spécifique n°1</b> proposer les conditions d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires.	<b>Cause spécifique n°1</b> visa systématique et obligatoire du Contrôleur Financier sur tous les actes d'engagement de la dépense.	<b>Eléments de diagnostic n°1</b> le visa systématique du Contrôleur Financier sur tous les actes d'engagement de la dépense est à l'origine des difficultés de réalisation des performances budgétaires attendues	<b>Solutions au problème spécifique n°1</b> - réformer l'architecture du budget : le budget sera spécialisé en missions, programmes, actions ; - alléger le visa du contrôleur financier par l'institution d'un visa global des engagements pour les dépenses contenues dans un seuil à déterminer ; - instaurer un mécanisme du contrôle a posteriori du Contrôleur Financier.
	2 <b>Problème spécifique n°2</b> Absence du contrôle financier dans la préparation du budget.	<b>Objectif spécifique n°2</b> Suggérer les modalités d'utilisation du contrôle financier dans la préparation du budget.	<b>Cause spécifique n°2</b> absence d'un cadre réglementaire.	<b>Elément de diagnostic n°2</b> Le défaut d'un cadre réglementaire explique l'absence du contrôle financier dans le processus d'élaboration du budget.	<b>Solutions au problème spécifique n°2</b> - instaurer un cadre réglementaire définissant les modalités d'utilisation du contrôle financier dans la préparation du budget ; - orienter l'action du contrôle financier vers un contrôle budgétaire de la dépense.

**Contribution à l'amélioration du contrôle financier dans le cadre de la réforme budgétaire béninoise.**

		<b>Problème spécifique n°3</b>	<b>Objectif spécifique n°3</b>	<b>Cause spécifique n°3</b>	<b>Elément de diagnostic n°3</b>	<b>Solutions au problème spécifique n°3</b>
	3	Insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier.	proposer les conditions d'amélioration du niveau d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier.	absence d'un statut du corps des Contrôleurs Financiers	Le défaut d'un statut du corps des Contrôleurs Financiers explique l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adopter un statut du corps des Contrôleurs Financiers ;</li> <li>- Adopter un plan rigoureux de formation du personnel.</li> </ul>

## *Conclusion*

Toute action est susceptible d'être contrôlée dans la mesure où elle est réalisée par un acteur subordonné et qu'il existe une autorité qui est responsable de la détermination des finalités recherchées. Tout système de contrôle des finances publiques peut être présumé devoir répondre à un objectif majeur : éviter les irrégularités. Le contrôle financier n'échappe pas à cet objectif. Il s'agit, en fait, pour lui de s'assurer si les procédures et les règles budgétaires sont respectées. Mais, l'exercice du contrôle financier a longtemps relégué au second plan la recherche de l'efficacité. Compte tenu des exigences des finances publiques modernes, la recherche de l'efficacité est un objectif majeur assigné au contrôle financier. L'efficacité vise le contrôle a posteriori de la qualité des dépenses publiques, en vérifiant si celles-ci permettent d'atteindre les objectifs pour lesquels elles ont été autorisées aux budgets programmes des ministères.

Dans le cadre de la réforme budgétaire en cours, au Bénin, une réforme du contrôle financier s'impose. Mais, comme toute réforme, celle en gestation suscite des interrogations et des réticences, voire des craintes.

Au-delà de ces réserves, la réforme du contrôle financier se présente aujourd'hui comme une nécessité. Elle doit intervenir en tenant compte des expériences précédentes, de notre réalité sociale et culturelle. En réalité, le nouveau mécanisme du contrôle financier qui sera issu de la réforme en cours d'étude, exige un professionnalisme et une efficacité accrues de ses acteurs. A cet effet, les solutions ci-après peuvent être envisagées :

- réformer l'architecture du budget : le budget sera spécialisé en missions, programmes, actions ;
- alléger le visa du contrôleur financier par l'institution d'une dérogation au visa du Contrôleur Financier pour des engagements de dépenses contenues dans un seuil à déterminer ;
- instaurer un mécanisme du contrôle a posteriori du Contrôleur Financier ;
- instaurer un cadre réglementaire définissant les modalités de participation du Contrôleur Financier à la préparation du budget ;
- orienter l'action du contrôle financier vers un contrôle budgétaire de la dépense ;
- adopter un statut du corps des Contrôleurs Financiers ;
- adopter un plan rigoureux de formation du personnel.

A l'attention des autorités en charge de l'adoption de la réforme budgétaire, il importe de rappeler que toute réforme du contrôle financier doit viser l'efficacité tout en protégeant les deniers publics. A cet effet, Jean-Raphaël ALVENTOSA affirme dans une tribune

intitulée « les nouvelles modalités du contrôle des services », que "dans tous les pays où le civisme ne constitue pas une valeur culturelle dominante, le contrôle est central : ses modalités de mise en œuvre sont nombreuses et variées, fréquemment a priori, puisque fondées sur la méfiance, et, de nos jours, globalement inopérantes. Du point de vue de l'efficacité de l'action administrative, l'objectif est de les alléger, sans pour autant tomber dans la naïveté d'un système sans contrôle", « Revue française de Finances Publiques N° 82-2003 », L.G.D.J.

André BARILARI va dans le même sens, lorsque parlant des modalités de transposition du système français vers les pays en voie de développement, à l'occasion d'une formation qu'il a animé au profit d'une délégation du Contrôle Financier béninois, sur le thème « Panorama et enjeux des nouveaux contrôles », il affirme que : "Aucun système n'est transposable. La réforme budgétaire doit être adaptée au niveau culturel et social de l'Etat".

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **1 - Livres**

- Raphaël ALVENTOSA, (2006), L.G.D.J. : « Innovations, Créations et Transformations en Finances Publiques ».
- M. BACHELLERIE, (2005), L.G.D.J. : « Evolution des nouveaux contrôles financiers ».
- André BARILARI, Michel BOUVIER, (2005), L.G.D.J. : « La nouvelle gouvernance financière de l'Etat ».
- André BARILARI, (2004), L.G.D.J. : « Les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques ».
- Maurice DUVERGER « Finances Publiques. Paris – Thémis – PUF – 8<sup>ème</sup> édition, 1984 ».

### **2 – Revues**

- Revue française de Finances Publiques, (2002), N°77.
- Revue française de Finances Publiques, (2003), N° 82.

### **3 – Textes législatifs et réglementaires**

- Décret n°93-178 du 04 août 1993, portant attributions, organisations et fonctionnement du Contrôle Financier.
- Décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat.
- Décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat en France.
- Décret n° 2006-619 du 19 novembre 2006, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère Délégué Chargé du Budget, auprès du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances.

#### **4 – Document non publié**

Solange ABOUDOU, « Le SIGFIP et les nouvelles procédures d'exécution des dépenses », Groupe de Réforme Budgétaire, Ministère des Finances et de l'Economie.

#### **5 – Mémoires**

- Jean de Vigny SOSSOU-HOUEFONDE et Georges SOSSOUKPE : « Impact du Contrôle Financier dans la gestion des Finances Publiques au Bénin – Mémoire de fin de formation en Administration des Finances et du Trésor, Cycle 2, Année 2002-2004.

- Rifoucatou ADDOU : « Contribution à l'assainissement du contrôle des dépenses publiques par la redynamisation du Contrôle Financier », Mémoire de fin de formation en Administration des Finances et du Trésor, Cycle 1, Année 2005-2006.

#### **6 – Autre document**

- Extrait des décisions de la rencontre du Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances avec le Contrôleur Financier et les Délégués du Contrôleur Financier le 19 avril 2006

# **ANNEXES**

## ANNEXE 1

### **Questionnaire réalisé dans le cadre de l'étude relative à la « Contribution à l'amélioration du Contrôle Financier dans le cadre de la réforme budgétaire »**

#### **I Identification**

1 - Quels sont vos nom et prénoms ? : .....

.....

2- Quelle est votre profession ? : .....

.....

3- Quel est votre poste de responsabilités ? :.....

.....

4- Cela fait combien d'années que vous êtes dans l'administration ?:.....

#### **II – Connaissance de la problématique posée**

1- Quelles connaissances avez-vous du rôle du contrôle financier dans  
l'exécution des dépenses publiques ?.....

.....

.....

.....

.....

2- Pensez vous que le contrôle financier participe t-il efficacement à la gestion  
des finances publiques ?.....

3- Que reprochez vous concrètement au mode d'exercice du contrôle  
financier ?.....

.....

.....  
.....  
4- Pensez vous que le contrôle financier dans son mode d'exécution est en phase avec les exigences de la réforme budgétaire ?.....

5- Quelle est selon vous la cause du problème relatif au défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires ? Vous avez le choix de votre réponse dans les propositions ci-après que vous cocherez :

- a - Le contrôle systématique de tous les actes d'engagements de la dépense
- b- L'exigence de libéralités avant le traitement des dossiers
- c- Le Contrôle Financier ne dispose pas de moyens humains et matériels suffisants pour accomplir sa mission.

6- Pensez vous que le contrôle financier doit-il être utilisé dans la préparation du budget ?

7- Si oui, quels en seront les avantages ?.....

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

8- Quel est selon vous le facteur explicatif de l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget ? Vous avez le choix de votre réponse dans les propositions ci-après que vous cocherez :

- a - Le défaut d'un cadre réglementaire explique l'absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget
- b- Le contrôle financier n'a pas qualité pour participer à la préparation du budget

9- Pensez vous que le personnel du Contrôle financier est outillé pour accomplir sa mission ?

10- Si non, quelle est selon vous la cause relative à l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle financier ? Vous avez le choix de votre réponse dans les propositions ci-après que vous cocherez :

- a - L'absence d'un statut du corps des Contrôleurs Financiers explique l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle a priori
- b- L'absence d'un plan de formation explique l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle a priori
- c- Les difficultés d'adaptation des agents expliquent l'insuffisance d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle a priori

11- Quelles autres propositions vous avez à formuler dans le cadre de l'amélioration du contrôle financier dans le cadre de la réforme budgétaire ?

.....

.....

.....

## **ANNEXE 2**

### **Guide d'entretien dans le cadre de la réalisation de l'étude portant sur la « Contribution à l'amélioration du contrôle financier dans le cadre de la réforme budgétaire »**

**Centre d'intérêt n° 1 : Fonctionnement du Contrôle Financier.**

**Centre d'intérêt n° 2 : Mode d'exercice du contrôle financier.**

**Centre d'intérêt n° 3 : le contrôle financier et la réforme budgétaire au Bénin.**

**Centre d'intérêt n°4 : Conditions d'amélioration du contrôle financier dans le cadre de la réforme budgétaire.**

## Décrets, arrêtés, circulaires

### TEXTES GÉNÉRAUX

#### MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

##### Décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat

NOR : ECOX0400259D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,

Vu la Constitution, notamment le second alinéa de son article 37 ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, modifiée par l'article 58-II de la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002), par l'article 10 du décret n° 55-1487 du 14 novembre 1955 et par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2003-639 du 9 juillet 2003 ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique, notamment son article 102 ;

Vu le décret n° 2003-639 du 9 juillet 2003 relatif au contrôle financier au sein des administrations centrales ;

Le Conseil d'Etat (section des finances) entendu,

Décète :

#### CHAPITRE I<sup>er</sup>

##### Missions du contrôle financier

**Art. 1<sup>er</sup>.** – L'autorité chargée du contrôle financier participe à la maîtrise de l'exécution des lois de finances, tant en crédits qu'en effectifs. Elle concourt, à ce titre, à l'identification et à la prévention des risques financiers ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques.

Lors de l'examen de la programmation budgétaire, elle vérifie le caractère sincère des prévisions de dépenses et d'emplois présentées par les responsables de programme et, au sein de chaque programme, par les gestionnaires des administrations civiles et militaires de l'Etat, et leur compatibilité, dans la durée, avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique.

Elle contrôle le document annuel de programmation budgétaire initiale, les documents prévisionnels de gestion, leurs modifications en cours de gestion ainsi que certains projets d'actes d'affectation de crédits et d'engagement de dépenses. Elle examine les comptes rendus d'utilisation des crédits et des emplois.

Elle assiste le ministre chargé du budget dans la mise en œuvre des mesures destinées à prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire.

**Art. 2.** – Sont soumis à l'autorité chargée du contrôle financier les projets d'actes et documents mentionnés dans le présent décret, qui émanent d'une autorité administrative ayant le pouvoir de programmer, affecter, déléguer ou subdéléguer des crédits ou engager des dépenses.

#### CHAPITRE II

##### L'autorité chargée du contrôle financier

**Art. 3.** – L'autorité chargée du contrôle financier est placée, soit auprès d'une autorité administrative centrale, soit auprès d'une autorité administrative déconcentrée, soit auprès d'un service à compétence nationale, soit auprès d'une autorité administrative indépendante, sauf disposition statutaire dispensant cette dernière d'un tel contrôle. A l'étranger, le contrôle financier ne s'applique qu'aux dépenses assignées sur la caisse d'un comptable secondaire du Trésor.

L'autorité chargée du contrôle financier auprès des services centraux des ministères, des services à compétence nationale et des autorités administratives indépendantes est désignée par le ministre chargé du

budget et placée sous son autorité. L'organisation de chaque contrôle, concernant la répartition et la désignation des personnels affectés au contrôle, les locaux et les moyens de fonctionnement, est arrêtée par le ministre chargé du budget, après accord du ministre intéressé.

**Art. 4. – I. –** Le contrôle financier auprès d'une autorité administrative déconcentrée est confié au trésorier-payeur général de région et, en Ile-de-France, au payeur général du Trésor.

Le trésorier-payeur général de région et le payeur général du Trésor sont assistés par un contrôleur financier ou, en l'absence d'un contrôleur financier, par un receveur des finances de 1<sup>re</sup> catégorie, placés sous leur autorité. Ceux-ci, ainsi que leurs collaborateurs, peuvent recevoir délégation pour signer tous les actes relatifs à l'exercice de cette compétence, à l'exception des refus de visa qui posent une question de principe.

Ils sont également assistés par les trésoriers-payeurs généraux de département du ressort de la région et leurs collaborateurs, qui sont placés, pour l'exercice de cette mission, sous leur autorité. Le trésorier-payeur général de région et le payeur général du Trésor peuvent, à ce titre, leur déléguer leur signature dans les limites de leur compétence territoriale.

Sauf exceptions fixées par arrêté du ministre chargé du budget, le trésorier-payeur général de région compétent est celui de la résidence administrative de l'ordonnateur secondaire ou de l'autorité administrative ou du siège de l'établissement public contrôlé.

II. – Par dérogation au premier alinéa du I du présent article, le contrôle financier est confié :

- à l'agent comptable des services industriels de l'armement pour les dépenses assignées sur sa caisse, qui peut être assisté par un contrôleur financier ou par un receveur des finances de 1<sup>re</sup> catégorie ;
- au comptable du Trésor chargé de la gestion de la trésorerie générale de Saint-Pierre-et-Miquelon et au trésorier-payeur général de Mayotte pour les dépenses assignées sur leur caisse ;
- au trésorier-payeur général pour l'étranger pour les dépenses effectuées par un ordonnateur secondaire à l'étranger et assignées sur la caisse d'un comptable du Trésor à l'étranger ;
- par décision du ministre chargé du budget, à un contrôleur financier ou à un agent comptable principal, notamment pour les dépenses des budgets annexes et des services à compétence nationale.

Leurs collaborateurs peuvent recevoir délégation pour signer tous les actes relatifs à l'exercice de cette compétence, à l'exception des refus de visa qui posent une question de principe.

Le trésorier-payeur général pour l'étranger est également assisté par les comptables du Trésor auprès des ambassades de France à l'étranger qui lui sont rattachés ainsi que par leurs collaborateurs. Il peut, à ce titre, leur déléguer sa signature, dans les limites de leur compétence territoriale.

L'agent comptable principal peut également déléguer sa signature, dans les limites de leur compétence territoriale, aux comptables secondaires qui lui sont rattachés ainsi qu'à leurs collaborateurs.

### CHAPITRE III

#### Programmation de l'exécution budgétaire

**Art. 5. –** L'autorité chargée du contrôle financier vise le document annuel de programmation budgétaire initiale établi obligatoirement par chaque ministre au plus tard un mois avant le début de l'exercice concerné.

Ce visa permet la mise en place auprès des gestionnaires des administrations civiles et militaires de l'Etat des crédits ouverts à chaque programme. Il porte sur l'exactitude des projets de répartition des emplois de chaque ministère et de répartition des crédits de chaque programme entre les services de l'Etat ainsi que sur la cohérence des emplois alloués et des crédits de personnels correspondants pour chaque programme. Il porte également sur les conditions de présentation des documents prévisionnels de gestion et de suivi de l'exécution budgétaire établis par les gestionnaires. L'autorité chargée du contrôle financier s'assure de la constitution, en tant que de besoin, d'une réserve de crédits destinée à prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire, en vue de la mise en œuvre de l'article 14 de la loi organique susvisée.

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

**Art. 6. –** L'autorité chargée du contrôle financier émet un avis préalable sur les documents prévisionnels de gestion qui lui sont présentés par les gestionnaires. Cet avis porte sur la cohérence budgétaire d'ensemble de ces documents, sur l'impact des charges prévues sur les finances publiques et sur la couverture des dépenses que l'Etat est juridiquement tenu de supporter ainsi que de celles qui apparaissent d'ores et déjà inéluctables.

### CHAPITRE IV

#### Suivi de l'exécution budgétaire

**Art. 7. –** L'autorité chargée du contrôle financier vise les projets de modification de la répartition de crédits tendant à diminuer la réserve de crédits mentionnée à l'article 5.

**Art. 8. –** 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 des conditions prévues par l'arrêté mentionné à l'article 15 du présent décret.

**Art. 9.** – Certaines ordonnances de paiement, ou les actes qui en tiennent lieu, peuvent, en raison de la nature des dépenses en cause ou de leur montant particulièrement élevé, être soumis au visa de l'autorité chargée du contrôle financier, dans des conditions prévues par l'arrêté mentionné à l'article 15 du présent décret.

**Art. 10.** – L'autorité chargée du contrôle financier émet un avis préalable sur tout projet tendant à diminuer les crédits affectés aux dépenses de personnel. Elle est informée, dans les meilleurs délais, par les responsables de programme des modifications de répartition des crédits entre les services qui n'ont pas pour effet de diminuer ces crédits de personnel.

L'autorité chargée du contrôle financier donne son avis motivé sur les propositions budgétaires et les demandes de crédits additionnels de toute nature émanant des services auprès desquels elle est placée. Elle reçoit, à cet effet, communication de tous documents ou renseignements utiles. Ses avis sont transmis au ministre chargé du budget et au ministre concerné, en même temps que les projets auxquels ils se rapportent.

Elle reçoit périodiquement des comptes rendus d'utilisation des crédits et des emplois mis à disposition du responsable de programme ou des services de l'Etat rattachés à un programme.

**Art. 11.** – En cas de non-respect constaté par l'autorité chargée du contrôle financier des dispositions prévues aux articles 5, 6, 7, 8 et 9 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.

#### CHAPITRE V

##### Modalités et délais du visa et de l'avis préalable

**Art. 12.** – Lorsqu'ils sont soumis à son visa ou à son avis préalable, dans les conditions prévues par l'arrêté mentionné à l'article 15, l'autorité chargée du contrôle financier examine les projets d'actes au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits et des emplois, de l'exactitude de l'évaluation et de leur impact sur les finances publiques. Elle reçoit à cet effet communication de toutes les pièces justificatives.

Le visa ne peut être refusé pour un motif de légalité d'un projet d'acte. L'avis préalable ne peut davantage être fondé sur un tel motif.

Toutefois, lorsqu'ils sont soumis à son visa ou à son avis préalable et dans la mesure où ils sont de nature à comporter, pour l'année en cours ou pour les années suivantes, des conséquences budgétaires importantes, l'autorité chargée du contrôle financier examine les projets d'actes de recrutement et de gestion des personnels, au regard des dispositions statutaires ou indemnitaires qui leur sont applicables.

**Art. 13.** – Il ne peut être passé outre au refus de visa de l'autorité chargée du contrôle financier que sur autorisation du ministre chargé du budget saisi par le ministre concerné.

Un avis préalable défavorable de l'autorité chargée du contrôle financier ne lie pas le responsable de programme ou le responsable du service concerné. Lorsque ce responsable décide de ne pas se conformer à l'avis donné, il informe par écrit l'autorité chargée du contrôle financier des motifs de sa décision.

**Art. 14.** – L'autorité chargée du contrôle financier procède dans les plus brefs délais à l'examen de la demande de visa ou d'avis préalable et au plus tard dans le délai de quinze jours.

Si, à l'expiration de ce délai, aucun visa ou avis n'a été délivré, l'autorité administrative compétente peut utiliser les crédits ou engager la dépense conformément à sa proposition, sauf si l'autorité chargée du contrôle financier a demandé par écrit dans ce délai des informations ou documents complémentaires nécessaires à son instruction. Dans ce cas, un nouveau délai de quinze jours court à compter de la production des informations ou documents sollicités.

S'agissant des actes de dépense soumis à son avis préalable, la demande d'informations ou de documents complémentaires a pour seul effet de suspendre le délai d'examen jusqu'à la production de ces informations ou documents.

#### CHAPITRE VI

##### Dispositions générales

**Art. 15.** – 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 mentionnés aux articles 8 et 9, 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 préalable ainsi que les conditions de la mise en place du contrôle renforcé prévu à l'article 11.

#### CHAPITRE VII

##### Dispositions transitoires et finales

**Art. 16.** – A l'exception de son article 5, le présent décret entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

A titre transitoire, les dispositions du présent décret sont applicables, à compter de la publication de ce dernier, aux expérimentations de mise en œuvre anticipée de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 susvisée qui sont prévues dans la loi de finances pour 2005.

Les dispositions prévues à l'article 12 sont applicables, à compter de la publication du présent décret, aux modalités expérimentales de contrôle financier déterminées, pour les administrations centrales, par l'article 2 du décret du 9 juillet 2003 susvisé.

**Art. 17.** – La mise en œuvre des dispositions du présent décret fait l'objet d'une évaluation deux ans après son entrée en vigueur.

**Art. 18.** – Sont abrogés les articles 1<sup>er</sup>, 2, 4 et 8 de la loi du 10 août 1922 modifiée ainsi que le premier alinéa de l'article 3, les premier, deuxième et troisième alinéas de l'article 5 et les premier, deuxième, troisième et sixième alinéas de l'article 6 de cette même loi, le décret du 16 juin 1923 portant sur la comptabilité des dépenses engagées, le décret n° 61-434 du 2 mai 1961 fixant le taux de contribution des organismes soumis au contrôle financier et au contrôle économique et financier de l'Etat aux frais nécessités par le fonctionnement de ce contrôle ainsi que le décret n° 96-629 du 16 juillet 1996 relatif au contrôle financier déconcentré.

**Art. 19.** – Le présent décret est applicable à Mayotte.

**Art. 20.** – Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du Gouvernement, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 27 janvier 2005.

Par le Premier ministre :

*Le ministre de l'économie,  
des finances et de l'industrie,*  
HERVÉ GAYMARD

JEAN-PIERRE RAFFARIN

*Le ministre délégué au budget  
et à la réforme budgétaire,  
porte-parole du Gouvernement,*  
JEAN-FRANÇOIS COPÉ

## **TABLE DES MATIERES**

	<b>Pages</b>
Identification du Jury .....	i
Déclaration d'engagement du chercheur .....	ii
Dédicaces .....	iii
Remerciements .....	iv
Listes des sigles et abréviations .....	v
Listes des tableaux .....	vi
Résumé.....	vii
Sommaire.....	viii
 <b>INTRODUCTION GENERALE</b> .....	 1
 <b>CHAPITRE PRELIMINAIRE : PROBLEMATIQUE, CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE</b> .....	 5
 <b>SECTION I : Restitution du mécanisme de mise en œuvre du contrôle financier et ciblage de la problématique</b> .....	 6
<b>Paragraphe 1 : Etat des lieux de base</b> .....	6
<b>I – Présentation du Contrôle Financier</b> .....	6
<b>A – Attributions du Contrôle Financier</b> .....	6
1 – Les attributions du Contrôle Financier définies par le Décret n°93-178 du 4 août 1993 .....	6
2 - Les attributions du Contrôle Financier définies par le Décret n° 2006-619 du 19 novembre 2006 .....	7
<b>B – Organisation et autorités chargées du contrôle financier</b> .....	8
1 – L'organisation du Contrôle Financier .....	8
a – Les services centraux .....	8
a-1 - Le Bureau des Etudes et de la réglementation (BER) .....	9
a-2 – Le Bureau de la Comptabilité et des Engagements (BCE) .....	9
a-3 – Le Bureau des Affaires Administratives et du Matériel (BAAM) .....	9
b – Les services extérieurs .....	10

b-1 – Les Délégations du Contrôle Financier auprès des ministères et institutions de l'Etat .....	10
b –2- Les Délégations du Contrôle Financier auprès des départements .....	10
2 – Les autorités chargées du contrôle financier .....	11
a – Le Contrôleur Financier .....	11
b – Les Délégués du Contrôleur Financier .....	12
<b>II – Restitution des mécanismes de fonctionnement et inventaire des constats .....</b>	<b>13</b>
<b>A – Mécanisme de fonctionnement et moyens de travail du Contrôle Financier</b> .....	<b>13</b>
1 – Mécanisme de fonctionnement du Contrôle Financier .....	13
a – Les méthodes de traitement des dossiers .....	14
a-1- Les titres de paiement .....	14
a-1-1- La procédure normale .....	14
a-1-2- La procédure exceptionnelle .....	17
a-2- Le contrôle des projets d'actes relatifs à la carrière des agents de l'Etat .....	19
a-3- Le contrôle des marchés publics et des contrats .....	19
b – Autres activités du Contrôle Financier .....	20
b-1- Le contrôle des comptabilités .....	20
b-2- Le rôle de conseiller du Contrôleur Financier .....	20
2 – Moyens de fonctionnement du Contrôle Financier .....	20
a – Le personnel du Contrôle Financier .....	20
b – Les moyens matériels .....	21
c – Les moyens financiers .....	21
d – Les documents de travail .....	21
<b>B – Inventaire des éléments d'observation .....</b>	<b>22</b>
1 – Inventaire des forces et des faiblesses .....	22
a - Inventaires des forces .....	22
b - Inventaire des faiblesses .....	23
2 - Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêts : liste des problématiques possibles .....	24

<b>Paragraphe 2 : Ciblage, spécification, vision globale de la résolution de la problématique</b> .....	25
<b>I- Ciblage et spécification de la problématique</b> .....	25
<b>A – Ciblage de la problématique et formulation du sujet</b> .....	25
1 – Le ciblage de la problématique .....	25
2 – La formulation du sujet .....	26
<b>B – Spécification de la problématique</b> .....	26
<b>II - Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée et les différentes étapes de la recherche</b> .....	27
<b>A – Vision globale</b> .....	27
<b>B- Etapes de la recherche</b> .....	28
<b>SECTION II : Des objectifs à la démarche méthodologique de l'étude</b> .....	29
<b>Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature</b> .....	29
<b>I - Fixation des objectifs et formulation des hypothèses de travail</b> .....	29
<b>A – Fixation des objectifs</b> .....	29
1 – L'objectif général .....	29
2 – Les objectifs spécifiques .....	29
<b>B – Détermination des Causes et des hypothèses liées aux problèmes en résolution</b> ... .....	30
1 – Les causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1 .....	30
2 – Les causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2 .....	31
3 – Les causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3 .....	31
<b>C- Tableau de bord de l'étude sur : « contribution à l'amélioration du contrôle financier dans le cadre de la réforme budgétaire »</b> .....	33
<b>II- Revue de littérature</b> .....	34
<b>A – Point des contributions sur le défaut d'adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires</b> .....	34
<b>B – Point des contributions sur le problème relatif au défaut de participation du contrôle financier dans le processus de préparation du budget</b> .....	35

<b>C – Point des contributions sur problème relatif à l’insuffisance d’expertise du personnel affecté à l’exercice du contrôle financier .....</b>	<b>37</b>
<b>Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l’étude : Approches théoriques et empiriques .....</b>	<b>38</b>
<b>I – Approche théorique .....</b>	<b>38</b>
<b>A – Le choix théorique lié au défaut d’adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires .....</b>	<b>38</b>
1 – La norme ou repère d’amélioration .....	38
2 – Le seuil de décision pour l’analyse des données liées au problème spécifique n°1 .....	38
<b>B – Le choix théorique lié à l’absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget .....</b>	<b>39</b>
1 – La norme ou repère d’amélioration .....	39
2 – Le seuil de décision pour l’analyse des données liées au problème spécifique n°2 .....	39
<b>C – Le choix théorique lié à l’insuffisance d’expertise du personnel affecté à l’exercice du contrôle financier .....</b>	<b>39</b>
1 – La norme ou repère d’amélioration .....	39
2 – Le seuil de décision pour l’analyse des données liées au problème spécifique n°3 .....	40
<b>II – Approches empiriques .....</b>	<b>40</b>
<b>A – La détermination des objectifs .....</b>	<b>40</b>
<b>B – La détermination de la population cible .....</b>	<b>41</b>
<b>C – La nature de l’enquête .....</b>	<b>41</b>
<b>D – Les techniques de dépouillement et les outils de présentation des données ..</b>	<b>41</b>
<b>CHAPITRE PREMIER : COLLECTE ET PRESENTATION DES DONNEES .....</b>	<b>42</b>
<b>SECTION I : Préparation, réalisation et présentation des données de la collecte .....</b>	<b>43</b>
<b>Paragraphe 1 : Préparation et réalisation de la collecte des données .....</b>	<b>43</b>
<b>I – Préparation .....</b>	<b>43</b>
<b>A – Le questionnaire .....</b>	<b>43</b>

<b>B – Le guide d’entretien .....</b>	<b>43</b>
<b>II – Réalisation de la collecte de données .....</b>	<b>43</b>
<b>Paragraphe 2 – Présentation, difficultés et limites des données recueillies .....</b>	<b>44</b>
<b>I – Présentation des données recueillies .....</b>	<b>44</b>
<b>A – Présentation des données obtenues à partir du questionnaire .....</b>	<b>44</b>
1 – Présentation des données relatives au défaut d’adaptation du contrôle financier aux exigences de performances budgétaires .....	44
2 – Présentation des données relatives au facteur explicatif de l’absence contrôle financier dans le processus de préparation du budget .....	45
3 – Présentation des données relatives à l’insuffisance d’expertise du personnel affecté à l’exercice du contrôle financier .....	46
<b>B – La présentation des données obtenues à partir du guide d’entretien .....</b>	<b>46</b>
1– La présentation des données relatives au défaut d’adaptation du contrôle financier aux exigences des performances budgétaires .....	46
2 – La présentation des données relatives aux facteurs explicatifs de l’absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget .....	47
3 – La présentation des données relatives à l’insuffisance d’expertise du personnel affecté à l’exercice du contrôle financier .....	47
<b>II – Difficultés rencontrées et limites des données .....</b>	<b>47</b>
<b>A – Les difficultés rencontrées .....</b>	<b>47</b>
<b>B – Les limites des données .....</b>	<b>47</b>
<b>SECTION II : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic .....</b>	<b>49</b>
<b>Paragraphe 1 : Analyse des données et vérification des hypothèses .....</b>	<b>49</b>
<b>I – Analyse des données et vérification de l’hypothèse relative au problème spécifique n°1 .....</b>	<b>49</b>
<b>II – Analyse des données et vérification de l’hypothèse relative à l’absence du contrôle financier dans le processus de préparation du budget .....</b>	<b>49</b>
<b>III- Analyse des données et vérification de l’hypothèse relative à l’insuffisance d’expertise du personnel affecté à l’exercice du contrôle financier .....</b>	<b>50</b>

<b>Paragraphe 2 : Etablissement et limite du diagnostic .....</b>	<b>50</b>
<b>I – Etablissement du diagnostic .....</b>	<b>50</b>
<b>A – Le diagnostic lié au problème spécifique n°1 .....</b>	<b>50</b>
<b>B – Le diagnostic lié au problème spécifique n°2 .....</b>	<b>51</b>
<b>C – Le diagnostic lié au problème spécifique n°3 .....</b>	<b>51</b>
<b>II – Limites des diagnostics .....</b>	<b>51</b>

***CHAPITRE DEUXIEME : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS***

<b><i>DE MISE EN ŒUVRE .....</i></b>	<b>52</b>
--------------------------------------	-----------

<b>SECTION I : Approches de solutions .....</b>	<b>53</b>
---	-----------

<b>Paragraphe 1 – Approches de solutions au problème spécifique n°1 .....</b>	<b>53</b>
---	-----------

<b>Paragraphe 2 – Approches de solutions au problème spécifique n°2 .....</b>	<b>54</b>
---	-----------

<b>Paragraphe 3 : Approches de solutions au problème spécifique n°3 .....</b>	<b>54</b>
---	-----------

<b>SECTION II : Recommandations et tableau de synthèse de l'étude .....</b>	<b>55</b>
---	-----------

<b>Paragraphe 1 : Recommandations .....</b>	<b>55</b>
---	-----------

<b>I - Recommandations à l'endroit des autorités du Ministère Délégué Chargé du Budget .....</b>	<b>56</b>
--	-----------

<b>II – Recommandations à l'endroit des autorités chargées de la réforme Budgétaire .....</b>	<b>56</b>
---	-----------

<b>III - Recommandations à l'endroit des autorités chargées du contrôle financier .....</b>	<b>56</b>
---	-----------

<b>Paragraphe 2 : Tableau de synthèse de l'étude sur : « Contribution à l'amélioration du Contrôle Financier dans le cadre de la réforme budgétaire » .....</b>	<b>57</b>
---	-----------

<b><i>CONCLUSION GENERALE .....</i></b>	<b>59</b>
---	-----------

***Bibliographie***

***Annexes***