



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT
SUPERIEUR ET DE LA
RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE
D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE



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

Option :

Administration des Finances

Filière :

Administration des Finances et Trésor

*CONTRIBUTION A L'EFFICACITE DE LA CHAINE
DE CONTROLES DES FINANCES PUBLIQUES
EN REPUBLIQUE DU BENIN*

Réalisé et soutenu par

Etienne Gustave T. HOUNGBEDJI

Sous la Direction de :

Maître de stage :

Michel **DEDEWANOU**

Professeur Assistant à l'UAC
Directeur de l'UNACEB / AN

Directeur de mémoire :

Félix Hounsa **FANOU**

Administrateur du Trésor
Enseignant à l'ENAM

Version après la soutenance, Porto Novo, Septembre 2007

IDENTIFICATION DU JURY

Président : Félicien AKABA

Vice – Président : Clément YEDEHOU

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire.

Ces opinions doivent être considérées comme propres à son auteur.

DEDICACES

à Stock Well,

tu continueras cette œuvre.

REMERCIEMENTS

Qu'il me soit permis de remercier :

Monsieur Félix Hounsa FANOU, mon Directeur de mémoire qui, malgré ses occupations, n'a ménagé aucun effort pour suivre ce travail. Souvenirs intarissables ;

Monsieur Michel DEDEWANOU, mon maître de stage, pour sa disponibilité et sa collaboration ;

Monsieur Hubert Gustave EYEBIYI, pour sa contribution ;

Mes remerciements vont également à l'endroit de :

Monsieur Boniface CHACRAN, Secrétaire Général Administratif et toute l'administration parlementaire surtout le personnel du service des Commissions. Pour avoir consacré leur temps à répondre à nos questions, pour toute la documentation qu'ils ont bien voulu mettre à notre disposition et pour toutes leurs observations;

A toute l'Administration et le corps enseignant de l'ENAM ;

A toutes celles, à tous ceux qui ont collaboré de près ou de loin, d'une façon ou d'une autre à la réalisation du présent mémoire, j'exprime ici, très sincèrement, ma profonde gratitude.

SIGLES ET ABREVIATIONS

A.N	: Assemblée Nationale.
B.G.E.	: Budget Général de l'Etat.
C.A.P.A.N.	: Cellule d'Analyse des Politiques de l'Assemblée Nationale.
C.C.	: Chambre des Comptes.
C.F.	: Contrôleur Financier.
D.I.V.I.	: Direction de l'Inspection et de la Vérification Interne.
I.G.F	: Inspection Générale des Finances.
I.G.M.	: Inspection Générale des Ministères.
I.G.S	: Inspection Générale des Services.
O.P.J.	: Officier de Police Judiciaire.
U.N.A.C.E.B	: Unité d'Analyse, de Contrôle et d'Evaluation du Budget.

LISTE DES TABLEAUX

N° d'ordre	Titre du tableau	Page
01	Point des questions au Gouvernement (1ère législature)	14
02	Point des questions au Gouvernement (2ème législature)	15
03	Point des questions au Gouvernement (3ème législature)	16
04	Point des questions au Gouvernement (4ème législature)	17
05	Point des questions et recommandations lors de l'étude des BGE (4ème législature)	18
06	Récapitulatif des problématiques identifiées	34
07	Objectifs général et spécifiques	38
08	Tableau de bord de l'étude	44
09	Cause du problème relatif à la mise en œuvre du contrôle interne	55
10	Cause du problème relatif au contrôle parlementaire inopérant	55
11	Cause du problème relatif au contrôle juridictionnel insuffisant	56
12	Tableau de synthèse de l'étude	68

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Contrôle : Le fait de s'assurer qu'une chose est bien faite telle qu'on l'a déclarée ou telle qu'elle doit être par rapport à une norme donnée.

Finances Publiques : Gestion des aspects juridiques, politiques et économiques des recettes et des dépenses des budgets des administrations et des collectivités publiques.

Reddition des comptes : Acte par lequel un mandataire, un comptable, etc ... présente les comptes de sa gestion.

Loi de finances : terme générique désignant les lois qui déterminent la nature, le montant de l'affectation des ressources et des charges de l'Etat compte tenu d'un équilibre économique et financier défini.

Loi de règlement : loi de finances permettant au Parlement, après la clôture d'une année budgétaire, d'exercer son contrôle sur l'exécution par le Gouvernement des lois de finances initiale et rectificative par comparaison des autorisations aux opérations réellement exécutées.

Cour des comptes : Haute juridiction financière chargée de contrôler le bon emploi des deniers publics et de juger les comptes des comptables publics.

Compte de gestion : Ensemble de documents chiffrés et des pièces justificatives des recettes et des dépenses, par lesquels un comptable principal justifie devant la Chambre des comptes les opérations financières qu'il a exécutées ou centralisées durant une année.

RESUME

Reformer le système de contrôle de l'exécution des dépenses publiques, c'est parvenir à une gestion optimale du Budget Général de l'Etat pour aboutir en définitive à le préserver du gaspillage, des détournements par le biais des structures rénovées.

Les types de contrôles de l'exécution des dépenses publiques sont donc variés et permettent des classifications diverses. Nous avons retenu celle qui permet d'opposer le contrôle interne de nature administrative au contrôle externe exercé par les juridictions et le Parlement en essayant de décrire ce système de contrôle aussi bien à travers les textes qu'à travers la pratique et en évaluant leur efficacité.

Chaque type de contrôle, en participant d'une même finalité d'ensemble, est doté d'une fonction propre et assuré selon les modalités spécifiques. Les moyens de contrôle sont donc nombreux et divers, mais sont – ils tous efficaces ?

L'étude de la chaîne de contrôles des finances publiques en République du Bénin dans sa globalité nous permet d'avancer que des efforts sont en train d'être déployés pour l'instauration ou l'amélioration des moyens de contrôle pour une bonne maîtrise de l'exécution des dépenses publiques, allant de paire avec le processus de bonne gouvernance.

Toutefois, ces efforts sont loin d'assouvir la soif des citoyens et bailleurs de fonds dans ce domaine et le bout du tunnel n'est pas encore visible. Un surplus d'effort doit être consenti afin d'améliorer la transparence dans le domaine particulier de la gestion des deniers publics à travers la reconfiguration de la chaîne de contrôle des finances publiques.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE PRELIMINAIRE : Cadre institutionnel et vision globale de résolution de la problématique de l'efficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques en République du Bénin.

Section I : Cadre de l'étude.

Section II : Ciblage, spécification et vision globale de résolution de la problématique.

CHAPITRE PREMIER : Objectifs et méthodologie adoptée pour la résolution de la problématique de l'efficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques en République du Bénin.

Section I : Objectifs, hypothèses, revue de la littérature et méthodologie adoptée.

Section II : Collecte et présentation des données de l'enquête.

CHAPITRE DEUXIEME : Analyse des données de l'enquête et les suggestions liées à l'amélioration de la chaîne de contrôles des finances publiques au Bénin.

Section I : Analyse des données de l'enquête et formulation du diagnostic.

Section II : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.

Conclusion générale

Bibliographie

Annexes

Table des matières.

AVANT-PROPOS

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

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

OBJECTIFS SPECIFIQUES.

Permettre à l'apprenant de choisir un système¹ ayant un rapport avec sa formation de base et de s'y familiariser par divers moyens (stages, travaux de recherche etc ...) ;

- Former l'apprenant à pouvoir adopter une démarche méthodologique afin de le rendre apte à contribuer efficacement à l'amélioration du système choisi ;
- Rendre l'apprenant capable de défendre une idée de recherche.

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

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

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

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

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

Système choisi : Le contrôle des finances publiques en République du Bénin

Moyens utilisés pour se familiariser avec le système :

- * Stage à l'Assemblée Nationale ;
- * Travaux de recherche au Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances (Inspection Générale des Finances) ;
- * Travaux de recherche à la Cour Suprême (Chambre des Comptes et Chambre Administrative).

INTRODUCTION GENERALE

Les finances publiques béninoises, à l'instar de la plupart de celles des Etats de l'UEMOA, traversent une grave crise accentuée depuis quelques temps par le déficit persistant de l'énergie électrique, la baisse des prix des matières premières, les prévisions budgétaires mal faites et surtout l'inefficacité du contrôle.

La notion de contrôle est bien ambiguë et sujette à controverse. Le juriste et l'homme de la rue l'emploient dans des assertions différentes. Pour le Larousse, le mot contrôle signifie " une vérification, une surveillance, un examen de certains droits ou de certains faits ".

En somme, quelles que soient les définitions données à la notion de contrôle, il convient de retenir avec Monsieur LEVY ² " qu'il est le rapprochement d'une activité de l'administration, telle qu'elle est, a été ou sera avec ce qu'elle doit ou devait être ". En matière de finances publiques, le contrôle évoque, selon J. F. FABRE, ³ " l'idée de vérification, c'est-à-dire le fait de s'assurer qu'une chose est bien telle qu'on l'a déclarée ou telle qu'elle doit être par rapport à une norme donnée ".

Les modalités de surveillance et de contrôle des finances publiques varient selon les traditions et l'histoire politique et institutionnelle de chaque pays.

Au Bénin comme dans la plupart des pays de l'UEMOA, malgré l'existence d'une kyrielle de mécanismes de contrôle des finances publiques,

² D.LEVY, Aspects généraux du contrôle " ouvrage collectif, Traité des sciences administratives, Sirey, p. 633

³ J-F FABRE, Le contrôle des finances publiques PUF., 1968, p. 8.

les problèmes de mauvaise gestion, de malversation et de détournement de deniers publics sont devenus endémiques. Les contrôles des finances publiques sont conduits par un ensemble d'organes de prévention, de dissuasion et de sanction, créés pour assurer la régularité et la transparence de gestion des maigres ressources des organismes publics. Ces contrôles sont prévus et souvent menés de manière isolée par divers organes.

Les contrôles exercés par le Parlement et la Chambre des Comptes de la Cour Suprême (contrôles externes) s'ajoutent aux nombreux mécanismes administratifs de contrôle qualifiés de contrôle interne ainsi qu'aux initiatives coordonnées par les formations de la société civile, pour constituer une chaîne de contrôle dont l'existence et le fonctionnement régulier devraient suffire pour assurer une gestion saine et transparente de nos finances publiques et par ricochet, résoudre les problèmes de malversation et de détournement de deniers publics.

Un contrôle correctement effectué constitue le corollaire indispensable et logique d'un régime qui entend œuvrer dans le sens de l'intérêt général, pour la réalisation du bien commun. On y distingue une grande hétérogénéité de contrôles : des contrôles administratif, politique et juridictionnel animés par des agents et des structures dont les statuts et positions politiques et juridiques ne facilitent pas toujours l'efficacité. Quoique fonctionnant en toute indépendance et dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs, chacun de ces mécanismes de contrôle constitue une chaîne dont le maillon qui devrait prendre, en cas de nécessité, le relais de l'autre maillon pour mener à terme toute opération de contrôle.

Comment peut – on expliquer que les nombreuses procédures de contrôle mises en œuvre au niveau de chacun de ces mécanismes n'aboutissent que rarement à une sanction politique, administrative ou juridictionnelle au point de faire prévaloir un sentiment général de rupture de la chaîne et donc de triomphe de l'impunité ?

Quelles sont les faiblesses relevées au niveau du cadre juridique et qui constituent les causes de la rupture de la chaîne de contrôle qui empêchent que les résultats de contrôle soient relayés par un autre maillon de la chaîne et aboutissent à une sanction ou à un redressement si des faits punissables sont révélés ?

Pour apporter des réponses à ces questions, nous avons choisi de réfléchir sur le thème « Contribution à l'efficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques en République du Bénin ».

Dans ce travail, nous exposerons :

- dans un chapitre préliminaire, le cadre institutionnel et la vision globale de résolution de la problématique de l'efficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques;
- dans un premier chapitre, les objectifs et la méthodologie adoptée pour la résolution de la problématique de l'efficacité de la chaîne de contrôle des finances publiques ;
- dans un second chapitre, l'analyse des données de l'enquête et les suggestions liées à l'amélioration de l'efficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques en République du Bénin.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

Cadre institutionnel et vision globale de résolution de la problématique de l'efficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques en République du Bénin.

Dans ce chapitre, nous présenterons d'abord l'Assemblée Nationale, cadre de notre stage, ses mécanismes de fonctionnement et ensuite, nous dégagerons la problématique liée **à l'efficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques en République du Bénin.** Enfin, nous exposerons la démarche méthodologique retenue.

Section I : Cadre de l'étude.

Cette section fera l'objet de la présentation de l'Assemblée Nationale, de la restitution des observations de stage et du ciblage de la problématique.

Paragraphe 1 : Présentation de l'Assemblée Nationale.

C'est la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 qui définit le cadre juridique d'existence de l'Assemblée Nationale. Ce dispositif juridique se trouve dans le titre IV de ladite Constitution. Conformément aux dispositions de l'article 79, le Parlement est constitué par une assemblée unique dite Assemblée nationale dont les membres portent le titre de député. L'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée Nationale sont consignés dans le Règlement Intérieur qui regroupe l'ensemble des règles qui régissent les travaux parlementaires.

L'article 14 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen dispose que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi ... ». Cet article rappelle l'un des rôles traditionnels d'un parlement qui a pour mission, le vote des lois dont les lois de finances et d'en contrôler la bonne exécution.

Pour que le Parlement puisse exercer un contrôle efficace, il faut qu'il soit doté de moyens de se faire communiquer rapidement les informations dont il a besoin.

I- Les moyens de contrôle.

Les moyens de contrôle reconnus par l'article 113 de la Constitution et par le titre IV du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, peuvent être regroupés en trois catégories :

- les moyens par lesquels le Gouvernement, de sa propre initiative ou sur une question posée par un député, apporte à l'Assemblée les informations ;
- les commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle ;
- les lois de finances (dont les lois de règlement).

L'Assemblée nationale est une structure administrative dotée de directions et services techniques qui s'attèlent quotidiennement aux tâches qui leur sont dévolues par le règlement intérieur. Il existe également des directions techniques d'appui non prévues par le règlement intérieur dont les rôles principaux sont :

- le renforcement des capacités techniques des députés et des cadres de l'Assemblée nationale ;
- le rapprochement des populations des élus de la nation.

II – Le rôle de l'Assemblée nationale.

Le rôle de l'Assemblée nationale est central et ses fonctions essentielles, à la fois pour faire fonctionner l'Etat, pour asseoir et consolider l'Etat de droit et pour le jeu de la démocratie au niveau de l'organisation des pouvoirs au Bénin. Les principales fonctions de l'Assemblée Nationale se présentent comme suit :

- la première est de voter les lois qui réglementent l'organisation politique, économique, sociale et culturelle du pays. Elle fixe ainsi les règles qui régissent le fonctionnement de la société béninoise. L'importance de la fonction législative vient des domaines qui sont réservés à la loi par la Constitution.

- la seconde, le contrôle de l'action gouvernementale : chaque année, l'Assemblée Nationale adopte après trois (03) mois de débats, le Budget Général de l'Etat, pour l'année suivante. Selon l'article 103 de la Constitution, le Gouvernement est tenu de déposer, sur le bureau de l'institution, le projet de loi de finances une semaine avant l'ouverture de la deuxième session ordinaire du mois d'octobre. Mais une fois adopté, le rôle de l'Assemblée Nationale ne s'arrête pas là. Il doit contrôler l'exécution du Budget Général de l'Etat et selon son règlement intérieur, la Commission des Finances a pour rôle, tout au long de l'année, d'interpeller n'importe quelle administration ou Institution. C'est cette commission qui est la cheville ouvrière en matière de contrôle des finances publiques. Au bout de la chaîne, l'Assemblée Nationale contrôle également l'utilisation des fonds publics en votant, en principe, chaque année avant l'examen et le vote de la loi de finances initiale, la loi de règlement. Dans cette tâche, elle est assistée par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. (article 112 de la Constitution).

Cette deuxième fonction ci-dessus énumérée, est exercée par le biais de la Commission des finances et des échanges qui fait partie des cinq commissions permanentes. Elle est compétente en matière de contrôle des finances publiques conformément aux dispositions de l'article 119 du règlement intérieur. Il prévoit aussi les modalités de constitution et de fonctionnement des commissions spéciales et temporaires, notamment les commissions d'enquête, d'informations et de contrôle.

III – L'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée Nationale.

Dans l'organisation du parlement béninois, on peut distinguer ce qu'il est convenu d'appeler les organes directeurs des autres structures. Il s'agit :

- du Président de l'Assemblée Nationale ;
- du Bureau de l'Assemblée Nationale;
- de la Conférence des Présidents ;
- des Groupes parlementaires ;
- des Commissions permanentes.

L'Assemblée Nationale a aussi un Secrétariat Général Administratif, un ensemble de services administratifs qui assurent la gestion quotidienne, administrative et matérielle du Parlement.

Le Secrétariat Général Administratif.

Le Secrétariat Général Administratif de l'Assemblée Nationale est le principal centre de coordination des services administratifs de l'institution parlementaire qui comprend deux grandes directions composées chacune de services techniques.

L'une des deux directions techniques, la Direction des Services Législatifs, cheville ouvrière du processus législatif, apporte son appui pour toutes les

activités liées au vote des lois et au contrôle de l'action gouvernementale. Le service des commissions, l'un des services clés de cette direction, réceptionne et transmet à la commission des finances, les documents, les questions réponses, les rapports de présentation des différents budgets sectoriels.

Quant à la seconde direction (la Direction de la Questure) , elle est composée de différents services ayant en charge des questions liées à l'élaboration et à l'exécution du budget de l'Assemblée Nationale, à la gestion de la carrière administrative et du personnel, de la préparation des missions officielles et de la logistique.

En dehors de l'appui du seul assistant affecté à la commission des finances et face à l'ampleur des tâches contraignantes à accomplir et aux délais très courts dont elle dispose; elle reçoit l'assistance de deux structures techniques. Il s'agit notamment de l'Unité d'Analyse, de Contrôle et d'Evaluation du Budget (UNACEB) et la Cellule d'Analyse des Politiques de Développement de l'Assemblée Nationale (CAPAN) composée chacune d'une équipe pluridisciplinaire dans le but de renforcer les capacités techniques de l'institution en matière d'analyse, de contrôle et d'évaluation du Budget Général de l'Etat (BGE).

Paragraphe 2 : Restitution des mécanismes de fonctionnement de la chaîne de contrôles des finances publiques au Bénin.

Les activités de contrôle en matière de gestion des finances publiques sont conduites par un ensemble de mécanismes de prévention, de dissuasion et de sanction, créés pour assurer la régularité et la transparence de la gestion du patrimoine public. Dans ce cadre, lesdites activités sont prévues et souvent menées de manière isolée par divers organes politiques, administratifs

et juridictionnels créés selon des normes constitutionnelles, législatives ou réglementaires.

Quoique fonctionnant en toute indépendance et dans le strict respect du principe de la séparation des pouvoirs, chacun de ces mécanismes constitue le maillon d'une chaîne qui devrait prendre, en cas de nécessité, le relais de l'autre maillon pour mener à terme toute opération de contrôle.

Ce faisant, des rapports de contrôle ayant révélé des malversations, ne peuvent plus être classés sans suite, mais suivront une procédure qui, relayée d'un mécanisme à l'autre, aboutira nécessairement à une sanction négative.

Du constat ainsi fait se dégagent quelques observations.

I – L'inefficacité du contrôle parlementaire.

Le contrôle parlementaire est un contrôle traditionnel qui s'exerce a posteriori ; mais il peut aussi s'exercer tout au long de l'année. A cette fin, la représentation nationale a la possibilité de constituer des commissions d'enquête. En fin d'exercice, le gouvernement doit rendre compte à l'Assemblée nationale de l'exécution du budget et justifier toutes les modifications qu'il a été obligé d'apporter aux dotations budgétaires.

Le premier contrôle parlementaire intervient à la suite du dépôt, par le Gouvernement, du projet de loi des finances initiale. Il s'agit bien entendu de celui qu'exerce la Commission de Finances et des échanges. Le vote de la loi de finances devient, lui-même, un moment de contrôle, puisque les députés peuvent poser aux Ministres et notamment au Ministre chargé des Finances toutes les questions qu'ils souhaitent. Ces derniers sont alors obligés de donner les justifications de l'utilisation des crédits qu'ils sollicitent (cf tableau n° 1, 2, 3, et 4). Cependant, malgré les réponses qu'ils peuvent recevoir, les

parlementaires disposent d'une marge de manœuvre bien réduite. En effet, en pratique, ils n'ont qu'un choix restreint à l'alternative suivante : soit accepter globalement le projet de loi de finances, soit le rejeter dans son ensemble ; il est quasiment impossible de le modifier en profondeur. En témoignent les prises d'ordonnance des lois de finances des années 1994, 2000 et 2002. En réalité, la commission des finances se contente seulement d'entendre les ministres et de publier des rapports, résolutions et recommandations qui ne servent pas à grand-chose. Les mêmes recommandations reviennent souvent lors de l'examen de la loi de finances de l'année suivante.

Le contrôle a priori devrait déboucher sur l'élaboration d'un plan de contrôle du budget en exécution se basant sur des indices de vérification des résultats. Mais, nos parlementaires n'ont pas encore cette culture de contrôle. Que peut un parlementaire isolé ou un groupe de députés face à une Administration toute puissante, qu'il ne connaît pas toujours très bien ? Quelle peut être son incitation à utiliser ses pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place, sachant qu'il ne dispose pas de moyens suffisants et que ses " découvertes " n'auront que de très faibles répercussions effectives ?

Force est de constater que le contrôle parlementaire dérange : il est parfois vécu, par le Gouvernement et les administrations comme une sorte de " crime de lèse majesté ". Il est à noter également que la Presse ne manque pas de céder à la tentation de présenter souvent ce contrôle comme un incident ou une difficulté politique alors qu'il relève de l'exercice normal du pouvoir de contrôle du Parlement.

Les contrôles exercés connaissent rarement une fin. En effet, les rapports de ces commissions d'information ou d'enquête ne sont pas souvent déposés dans un délai raisonnable ou s'apparentent à des rapports habillés.

Somme toute, si le principe de la compétence parlementaire de contrôle du budget est actuellement maintenu, il est urgent de signaler que les contrôles exercés par le Parlement en la matière n'ont pas connu de suites heureuses. Cela a conduit à un déclin des pouvoirs de contrôle du Parlement. Les résultats issus des contrôles qui ont fait l'objet de débats en assemblée plénière, n'ont jamais été rendus publics.

Un autre aspect qui rend inefficace le contrôle parlementaire est l'immixtion de l'exécutif. La chaîne de contrôle peut « grincer » ici car, une disposition du règlement intérieur, notamment l'article 115 indique que l'Assemblée Nationale ne peut ouvrir une enquête sur une affaire pendante devant les juridictions.

De même, la discussion de la proposition de résolution ne peut commencer ou se poursuivre si le Garde des Sceaux fait connaître que les faits ayant motivé la proposition de résolution font l'objet de poursuites judiciaires.

Ce blocage a existé quand il s'est agi par exemple de contrôler la gestion du Projet de Développement des Soins de Santé (PDSS) et que le Ministre de la Justice a signalé à l'Assemblée Nationale des poursuites judiciaires en la matière.

Au cours de la 1^{ère} législature 1991 – 1995, aucune tentative de constitution et de mise en œuvre de commission parlementaire d'information, d'enquête et de contrôle n'a pu réussir du fait de l'intervention du Garde des Sceaux en vertu de l'application des dispositions de l'article 115 – 2 du Règlement intérieur. Ainsi en est-il des dispositions de résolution relative à l'affaire des " dix millions " ou de la résolution relative au Projet POBONA (Projet de construction de collège technique à Pobè, Bohicon et Natitingou).

Pendant la 2^{ème} législature, la commission d'information et de contrôle sur la gestion du Projet PDSS (Projet de développement des soins de santé) a

suspendu ses travaux, le Garde des Sceaux ayant signalé des poursuites judiciaires en la matière.

Or, ces poursuites judiciaires aboutissent rarement à une condamnation au Bénin.

Pour noyer une affaire ou protéger parfois ses administrés, l'exécutif se dépêche d'ouvrir une information judiciaire qui n'arrive jamais à son terme. Et cela donne parfois raison à l'homme de la rue qui pense ou estime que les commissions d'enquêtes ne servent à rien car elles ont une issue incertaine.

Les commissions d'informations, d'enquête et de contrôle disposent d'un pouvoir quasi-judiciaire. Elles peuvent citer des témoins et même les obliger à comparaître. Elles peuvent auditionner tous ceux dont les dépositions seraient utiles à la manifestation de la vérité. Le parlement dispose, théoriquement, de prérogatives importantes en matière de contrôle des finances publiques; malheureusement, celles-ci sont peu utilisées.

Une pareille situation ne peut nullement favoriser l'efficacité du contrôle exercé par le parlement sur le budget et de surcroît sur les finances publiques. Les parlementaires ont la possibilité d'interroger le gouvernement sur les matières budgétaires et financières dans le cadre traditionnel des questions écrites ou orales adressées au gouvernement. En témoignent les points de questions posées au gouvernement depuis la première jusqu'à la quatrième législature (confer tableau n° 1, 2, 3, et 4). Pour les quatre législatures, sur un total de 545 questions posées au gouvernement, soit 34 questions en moyenne par an, seules 226 ont été examinées ou ont connu de réponses, soit 41%. C'est insuffisant. L'efficacité des contrôles effectués par le parlement dépend essentiellement des suites qui leur sont réservées. Le contrôle parlementaire des finances publiques du Bénin donne souvent l'impression de processus inachevé.

Au total, le parlement béninois ne contribue pas fortement à améliorer l'efficacité des finances publiques d'une part et il n'a eu jusque là, ni la ferme volonté de contrôler les finances publiques, ni les moyens d'en évaluer les performances d'autre part.

Tableau n° 1 : Point des questions au gouvernement (1ère législature)

Année	Nombre de questions posées			Total	Réponses reçues			Total
	Questions écrites	Questions d'actualité	Questions orales		Questions écrites	Questions d'actualité	Questions orales	
1991	01	00	29	30	01	00	12	13
1992	00	0	04	04	0	0	0	0
1993	0	0	21	21	0	0	01	01
1994	0	01	46	47	0	0	24	24
Total	01	01	100	102	01	0	37	38

Source : tableau élaboré sur la base des données de la Direction des Services Législatifs.

Tableau n° 2 : Point des questions au gouvernement (2ème législature)

Année	Nombre de questions posées			Total	Réponses reçues			Total
	Questions écrites	Questions d'actualité	Questions orales		Questions écrites	Questions d'actualité	Questions orales	
1995	0	0	03	03	0	0	0	0
1996	06	01	21	28	01	0	06	07
1997	25	08	17	50	18	06	12	36
1998	24	06	02	32	21	05	03	29
Total	55	15	43	113	40	11	21	72

Source : tableau élaboré sur la base des données de la Direction des Services Législatifs.

Tableau n° 3 : Point des questions au gouvernement (3ème législature)

Année	Nombre de questions posées			Total	Réponses reçues			Total
	Questions écrites	Questions d'actualité	Questions orales		Questions écrites	Questions d'actualité	Questions orales	
1999	0	02	22	24	0	01	03	04
2000	01	28	15	44	0	17	10	27
2001	06	07	11	34	02	08	01	11
2002	0	06	07	13	0	0	0	0
Total	07	43	55	115	02	26	14	42

Source : tableau élaboré sur la base des données de la Direction des Services Législatifs.

Tableau n° 4 : Point des questions au gouvernement (4ème législature)

Année	Nombre de questions posées			Total	Réponses reçues			Total
	Questions écrites	Questions d'actualité	Questions orales		Questions écrites	Questions d'actualité	Questions orales	
2003	64	03	12	79	15	03	06	24
2004	19	10	14	43	05	08	07	20
2005	17	16	20	53	06	06	01	13
2006	11	16	13	40	06	05	06	17
Total	111	45	59	215	32	22	20	74

Source : tableau élaboré sur la base des données de la Direction des Services Législatifs.

L'importance du contrôle exercé par le parlement dépend pour l'essentiel de son influence sur l'élaboration et le vote du Budget Général de l'Etat, mais également des moyens humains et juridiques dont il dispose pour contrôler le gouvernement.

Au Bénin, on a vu dans la procédure spéciale d'examen des lois de finances, que l'application de cette procédure est une des meilleures occasions qu'utilise l'Assemblée Nationale pour obtenir les renseignements lui permettant d'évaluer et d'apprécier l'exécution du budget de l'exercice en cours. En témoignent les nombreuses questions posées lors de son étude en commissions et du nombre élevé des recommandations faites qui reviennent chaque année comme si elles sont sans importance. (cf tableau n° 5).

Tableau n°5 : Point des questions et recommandations lors de l'étude des budgets (4^{ème} législature).

Année	Questions posées	Recommandations faites par l'A.N
2003	20	75
2004	51	153
2005	76	167
2006	73	149
2007	72	142

Source : tableau élaboré sur la base des données de la Direction des Services Législatifs.

Une autre occasion prévue par la Constitution et les lois qui s'offre à la représentation nationale est celle de la loi de règlement. Elle est une loi qui permet à l'Assemblée Nationale d'exercer un contrôle a posteriori sur l'exécution des lois de finances. La loi de règlement constate le résultat de l'année, autorise le transfert du résultat au découvert du Trésor, approuve les différences entre les résultats et les prévisions, ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avances et approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure. Elle offre l'occasion de comparer les autorisations contenues dans les lois de finances aux réalisations effectuées.

Mesurer l'écart entre les prévisions de la loi des finances initiale et le point de réalisation peut nourrir non seulement les débats relatifs à la loi de règlement, mais surtout ceux concernant le projet de loi de finances initiale de l'année à venir. L'interaction entre la loi de finances exécutée et celle en préparation est évidemment propre à enrichir la fonction de contrôle du Parlement et facilitera une analyse approfondie de la politique budgétaire de l'Etat.

Ainsi donc, le vote du projet de loi de règlement de l'exercice N -1 pourrait, à terme, intervenir avant celui du projet de loi de finances pour l'année N+2. Ce qui n'est pas le cas actuellement.

La loi de règlement, on le voit bien, est d'une grande importance. Pourtant depuis 1960, c'est seulement en 1999, que l'Exécutif a commencé à élaborer cette loi et l'envoyer à la Chambre des Comptes. Ainsi, en 45 ans d'indépendance et en 17 ans de démocratie, seules quatre lois de règlement ont été examinées par le Parlement.

Par conséquent, on peut affirmer qu'il existe donc un cadre législatif de contrôle des finances publiques. Ce qu'il faut pour un contrôle efficace, c'est la volonté de s'engager dans le processus.

Si le contrôle parlementaire est inefficace, le contrôle interne souffre d'une grave insuffisance.

II – Le contrôle interne, un contrôle très insuffisant au Bénin.

Aujourd'hui, au Bénin, la nécessité est établie qu'une action rapide et efficace des pouvoirs publics face à l'ampleur des problèmes de développement à résoudre s'impose. Il en résulte que le pouvoir exécutif doit chercher une plus grande liberté dans la gestion des crédits mais avec le risque d'abus et de corruption, toutes choses contraires à l'idée de bonne gouvernance dans un contexte de démocratisation et d'un Etat de droit. Or, les bailleurs de fonds et le simple citoyen ont le regard constamment braqué sur la gestion des maigres ressources et exigent une bonne gestion des biens publics. Pour y parvenir, un contrôle permanent est nécessaire, notamment le contrôle interne composé de l'ensemble des vérifications exercées par des organes propres à l'administration, en général et en particulier au pouvoir exécutif, en vue d'assurer le respect des normes juridiques et financières .

Ce contrôle, dont l'objet est d'assurer la protection des deniers publics et la recherche introspective sur l'organisation et le fonctionnement des services publics, est assuré tantôt par les fonctionnaires chargés de responsabilité dans l'administration active, tantôt par des fonctionnaires spécialisés dans la vérification et les enquêtes appartenant à diverses structures de contrôle au nombre desquels on retrouve :

Le Contrôleur Financier : Conformément au décret N° 93 – 178 du 04 août 1993, le Contrôleur Financier exerce pour le compte du Ministre chargé des Finances un contrôle permanent sur les finances de l'Etat. La mission traditionnelle dévolue au Contrôleur Financier est d'effectuer des contrôles de régularité budgétaire, juridique et financière des opérations de dépenses avant que l'Etat ne s'engage vis – à - vis des tiers.

Il s'agit d'un contrôle a priori sur tout acte à caractère financier qui s'effectue au moment de l'engagement de l'ordonnateur.

De tous les organes de contrôle, le Contrôleur Financier est le seul habilité à faire un véritable contrôle a priori.

Malgré l'existence de cet organe de contrôle a priori, la Chambre des Comptes, lors de ses travaux de contrôle de l'exécution de la loi de finances relève certaines irrégularités qui amènent à se poser des questions sur l'efficacité des contrôles de cet organe.

C'est ainsi que dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances 2000, la Chambre observait relativement à la gestion des autorisations budgétaires, au regard du bordereau de développement des dépenses budgétaires, que certaines dépenses ont été effectuées sur des chapitres n'ayant fait l'objet d'aucune dotation dans la loi de finances. Les dépenses effectuées dans ce cadre ont été évaluées à 2.190 millions de francs CFA.

Dans le même rapport, s'agissant du dépassement des crédits limitatifs, la Chambre a noté des dépassements arrêtés à 3.814 millions de francs CFA et avait conclu : « somme toute, les dépassements récurrents critiqués en 1998 et 1999 se sont reproduits en 2000 à une allure vertigineuse importante (accroissement de 150%) par rapport à l'année précédente ».

Un bon contrôle a priori permettrait d'éviter ces pratiques qui violent la loi et les règlements.

Les Inspections Générales des Ministères (IGM : ex DIVI) et Les Inspections Générales des Services (IGS) : Ces structures de contrôle appartiennent à des organes de contrôle à compétence limitée. Ces structures, avant la dernière réforme intervenue en décembre 2006, avaient

connu des contre-performances ou des dysfonctionnements liés à plusieurs facteurs parmi lesquels nous pouvons citer :

- l'absence d'autonomie des moyens en général et budgétaires en particulier ;
- l'absence de liaison de réseau et de système d'informations en général ;
- l'inexistence d'un statut propre qui ne permet pas toujours de disposer du personnel adéquat ;
- l'absence d'un système de motivation des ressources humaines qui ne permet pas de fidéliser les collaborateurs.

La dernière réforme qui a conduit à la prise, en Conseil des Ministres, des deux décrets N° 2006-627 du 04 décembre 2006 et N° 2006-699 du 11 décembre 2006 portant réorganisation des organes de Contrôle et d'Inspection de l'administration publique au Bénin, et définissant le cadre général des attributions, de l'organisation et du fonctionnement des IGM, vise à rendre plus opérationnels ces organes de contrôle. Mais, il est trop tôt de faire un commentaire car les décrets viennent d'être pris.

Les IGM ont cependant des marges de manœuvre très limitées puisqu'elles n'interviennent que sur ordre du Ministre utilisateur. Ainsi, dans la pratique, les IGM interviennent rarement dans les directions centrales comme les directions des ressources financières de leur structure dont les activités sont souvent très suivies par les Ministres qui sont au courant de tout ce qui s'y passe. Dans ces conditions, les activités des IGM se limitent au contrôle des structures de moindre importance.

L'expérience des DIVI (aujourd'hui IGM) dans le mécanisme de contrôle des finances publiques, a permis d'identifier de nombreux goulots d'étranglement conduisant à un blocage ou à un non achèvement du processus devant permettre de sanctionner des malversations ou autres crimes économiques. En effet, de nombreux rapports de mission de vérifications restent sans suite, d'où le sentiment d'impunité qui en découle.

Dans la réalité, l'examen et l'adoption de ces rapports débouchent sur des recommandations en direction de plusieurs départements ministériels dont :

- la justice : pour les poursuites judiciaires à engager,
- le ministère de tutelle et celui de la fonction publique et /ou du travail pour les sanctions disciplinaires contre les mis en cause.

La lenteur de notre justice, les interprétations souvent contradictoires des articles 137 à 145 de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant Statut général des APE, le manque de suivi des dossiers après leur examen en Conseil des Ministres, le délai de prescription des crimes économiques, sont autant d'éléments conduisant à l'inefficacité ou au blocage du processus devant conduire à sanctionner les malversations.

L'Inspection Générale des Finances (IGF) : Placée sous la tutelle du Ministère chargé des Finances, l'IGF opère des contrôles inopinés. Ses contrôles concernent la régularité des actes des gestionnaires.

Etant un organe de contrôle à compétence nationale relevant du gouvernement, la grande difficulté qu'elle rencontre dans la valorisation de ses travaux est la mise en œuvre des recommandations issues de ses interventions. Il arrive souvent que les rapports de l'IGF soient purement et simplement rangés dans les placards pour des motifs politiques et partisans quand bien même les errements constatés sont vérifiés et qu'aucune sanction n'est appliquée aux auteurs. Bien au contraire, dans la plupart des cas, les agents épinglés par les rapports sont promus quelque temps après à des postes de responsabilité plus élevés tant que leurs parrains politiques sont aux affaires.

Or, il aurait simplement fallu transmettre ce rapport au Procureur de la République territorialement compétent pour voir se déclencher la procédure.

En effet, les rapports des structures de contrôle sont adressés, selon le cas, au Ministre chargé des Finances et aux Ministres de tutelle en leur qualité de chefs de service. En effet, ces rapports doivent contenir normalement des propositions spécifiques de redressement ou de sanctions. Hélas, souvent il n'en est rien. La prise de sanction dépend généralement de la seule volonté du Président de la République et rarement des Ministres. Dès lors, l'effectivité du contrôle interne devient aléatoire, en raison de la quasi-impossibilité d'appliquer des sanctions.

Par ailleurs, les objectifs assignés à ces formes et modalités de contrôle sont loin d'être atteints en raison de plusieurs facteurs.

Les principaux problèmes du contrôle interne se rencontrent au niveau de sa très faible efficacité, qu'il s'agisse du contrôle financier, de celui des IGM ou de l'Inspection Générale des Finances; de plus, il paraît totalement inadapté au contexte socio-culturel et politique qui constitue des facteurs exogènes.

Mais si, naturellement, les responsables politiques et de l'Administration centrale se mettent au-dessus des contrôles financiers, il faut ajouter un phénomène qui nuit fortement à l'efficacité de ces contrôles. En effet, les liens sociaux et familiaux sont tels que leur enchevêtrement permet toujours à un agent ou un politique devant être sanctionné d'évoquer le « parapluie » de telle ou telle « personne haut placée ». Il en résulte que les sanctions prises sont rarement exécutées. Cette situation est évidemment préjudiciable à tout le système de contrôle de l'Etat.

Il est aussi observé, qu'à l'approche de certaines échéances électorales, certains agents accourent dans les formations politiques soutenant le Chef de l'Etat ou jouant parfois les premiers rôles. Il suffisait de s'abriter derrière le parti pour assurer son impunité.

La sous-utilisation de toutes compétences constitue également une des faiblesses propres au système de contrôle des finances publiques au Bénin. Elle a pour conséquence la production des rapports inexploités.

En effet, force est de constater que les relations de travail, s'il en existe, demeurent très limitées dans la mesure où par exemple, il n'existe aucun cadre de concertation entre les organes de contrôle à compétence nationale et ceux à compétence limitée, pas plus avec la Chambre des Comptes en dehors de leur participation à des séminaires. Dans ces conditions, la synergie qui doit exister entre ces organes de contrôle et la Chambre des Comptes connaît des difficultés pour incompatibilité de méthodes et normes de travail.

Si le contrôle interne est insuffisant et inefficace, le contrôle juridictionnel, lui, est quasi inexistant.

III – Le contrôle juridictionnel, un contrôle quasi inexistant au Bénin.

A côté de l'arsenal de contrôle interne, un contrôle externe est également exercé sur l'exécution du BGE dont celui du contrôle juridictionnel. Ce contrôle est exercé par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

Les activités de la Chambre des Comptes portent sur les comptes de gestion de l'Etat et des communes ainsi que sur les comptes et états financiers des établissements publics.

Pour ce qui est du contrôle juridictionnel des comptes de gestion de l'Etat, l'instruction des comptes de gestion des années 1998 et 1999 entamée depuis 2002 a été suspendue. Les états de synthèse des comptes de gestion des exercices 2000 à 2003 ont été reçus par la Chambre des Comptes de la

Cour Suprême mais leur instruction n'a pas encore commencé. Quant aux comptes de gestion des années 2004 et 2005, ils ne sont pas encore enregistrés au greffe de la juridiction. Par ailleurs, nos recherches nous ont permis de déceler qu'aucun compte des exercices antérieurs à ceux précédemment cités n'a fait l'objet de jugement définitif par la Chambre des Comptes. Nous concluons donc que depuis l'indépendance à nos jours, aucun processus de jugement des comptes de l'Etat n'a été conduit jusqu'à terme aux fins de leur apurement. Il s'ensuit le défaut d'apurement juridictionnel des comptes de gestion de l'Etat. Il s'agit bien entendu du jugement sur pièces et sur chiffres des comptes de gestion au terme duquel le comptable public recevra le quitus ou subira la rigueur de la loi.

De l'indépendance à nos jours, le bilan des activités de la Chambre des Comptes est bien modeste. En ce qui concerne les activités purement juridictionnelles :

- aucun arrêt définitif sur la gestion d'un comptable public n'a été rendu ;
- sept (07) arrêts provisoires ont été rendus entre 1992 et 1995 sur dix (10) comptes de gestion relatifs à certains organismes publics qui ont été étudiés ;
- cinq (05) rapports d'exécution de la loi de finances assortis de cinq déclarations générales de conformité ont été produits sur les gestions de 1998, 1999, 2000, 2001 et 2002.

Pour accompagner la décentralisation et les réformes subséquentes, la Haute Juridiction a inscrit dans son plan annuel de vérification, le contrôle juridictionnel et administratif de quelques communes. Ces efforts ont abouti à un début de reddition de comptes des communes trois (03) ans après l'avènement de la décentralisation. (Reddition, le 1^{er} mars 2006 de 40 comptes de gestion des communes adressées à la Chambre des Comptes et 43 comptes le 08 septembre de la même année). Par ailleurs, il n'existe pas de manuel de procédure d'élaboration des comptes de gestion qui précise les

documents à joindre à ceux-ci. Ce qui rend la tâche des vérificateurs un peu difficile.

Mais, les principales difficultés de fonctionnement de la Chambre des Comptes ont longtemps résidé dans la situation politique du Bénin depuis l'indépendance jusqu'en 1990. Le fonctionnement de cette Chambre est également freiné par des difficultés liées aux comptables publics. Ceux-ci doivent, conformément à la loi, prêter serment et constituer un cautionnement assorti, en contrepartie, de l'octroi d'une indemnité de responsabilité. Cette dernière obligation des comptables publics n'a jamais été appliquée. Le non respect de cette prescription s'explique non seulement par une négligence à faire appliquer la règle juridique, mais aussi par le fait que les comptables publics prétextent que la modicité de leur revenu ne permet pas de verser ce cautionnement.

Son efficacité sera amorcée lorsque la Chambre des Comptes de la Cour Suprême sera transformée en Cour des comptes, disposant d'un budget propre pour lui donner l'autonomie nécessaire dans l'organisation de ses investigations et travailler efficacement dans le contexte actuel de démocratisation, de recherche, de bonne gouvernance et surtout de lutte contre la pauvreté. Aussi, est – il souhaitable que cette Chambre, dès qu'elle serait transformée en une Cour, soit dotée de moyens humains qualifiés avec un statut particulier tant pour le fonctionnement que pour les avantages à leur allouer.

IV – Complémentarité et niveau de synergie des contrôles au Bénin.

Comme on peut le constater, ce ne sont pas les organes de contrôle qui manquent au Bénin. La question essentielle réside dans leur fonctionnalité, dans leur efficacité et la complémentarité de leurs actions nonobstant le principe de la séparation des pouvoirs.

La mission traditionnelle dévolue au contrôleur financier est d'effectuer des contrôles de régularité budgétaire, juridique et financière des opérations de dépenses avant que l'Etat ne s'engage vis-à-vis des tiers. Il s'agit d'un contrôle a priori sur tout acte à caractère financier qui s'effectue au moment de l'engagement de la dépense publique de l'ordonnateur.

Malgré l'existence de cet organe de contrôle a priori, la Chambre des Comptes, lors de ses travaux de contrôle de l'exécution de la loi de finances, relève certaines irrégularités qui amènent à se poser des questions sur l'efficacité des contrôles de cet organe.

Mais l'efficacité de la complémentarité entre les organes de contrôle implique la mise en œuvre de certaines mesures :

Dans le cadre de l'exercice du pouvoir de contrôle parlementaire des finances publiques, la Chambre des Comptes constitue un interlocuteur privilégié de l'Assemblée Nationale, et ce, dans les trois cas rappelés ci-dessous.

D'abord, à l'occasion de l'élaboration du projet de loi de règlement qui est soumis à la représentation nationale, la Chambre des Comptes est, conformément à l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances, chargée d'élaborer le rapport sur l'exécution des lois de finances de chaque exercice budgétaire. Au-delà de la production de ces rapports, la Chambre des Comptes peut, à la demande du Parlement, intervenir pour présenter le contenu de chaque rapport aux membres de la Commission des Finances dans le but d'éclairer ceux-ci sur des aspects particuliers.

Ensuite, la Constitution, dans son article 112 relatif à la loi de règlement, précise que « l'Assemblée Nationale est, à cet effet, assistée de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême qu'elle charge d'enquêtes et d'études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques, . . . » . La

possibilité ainsi offerte au Parlement de recourir à l'assistance de la Chambre des Comptes est conforme aussi aux dispositions de l'article 38 de l'ordonnance N° 21/PR du 26 avril 1966. Malgré la possibilité qui lui est offerte de confier des enquêtes et études à la Juridiction financière, la représentation nationale n'a jamais mis en œuvre ce moyen de contrôle des finances publiques fort utile et constamment disponible et la Chambre des Comptes n'a ainsi réalisé aucune enquête et étude pour le Parlement faute d'avoir été sollicitée.

Enfin, la Chambre des Comptes, au titre de ses attributions et en application des dispositions de l'article 172 de l'ordonnance N° 21/PR, élabore tous les ans un rapport dans lequel sont consignées toutes les observations faites par elle à l'occasion des vérifications effectuées pendant l'année écoulée. Ce rapport est remis aussi au Président de la République ainsi qu'au Président de l'Assemblée nationale. L'exploitation judicieuse d'un tel rapport par le Parlement peut conduire ce dernier à susciter des études et enquêtes relatives à certaines des observations et à proposer ou à appuyer des réformes suggérées et d'autres encore.

Au regard de ce qui précède, l'assistance de la Chambre des Comptes à l'Assemblée Nationale est d'une importance capitale en matière de contrôle des finances publiques au Bénin.

Mais, il est difficile, voire impossible qu'un juge des comptes puisse travailler dans des commissions parlementaires avec des députés et respecter les normes de travail, en l'occurrence celles d'une institution supérieure de contrôle. Dans ces conditions, la synergie qui doit exister entre ces deux organes de contrôle connaît des difficultés pour incompatibilité de méthodes et normes de travail.

Toutefois, pour une synergie entre cette institution de contrôle politique et la Chambre des Comptes, il serait souhaitable qu'elle dispose d'un service

de vérification doté de moyens humains suffisants et qualifiés c'est-à-dire des professionnels pour appuyer le travail des députés membres des commissions parlementaires d'enquête.

Pour les structures de contrôle interne, la complémentarité tant souhaitée serait efficace s'ils sont animés par des professionnels qui doivent respecter certaines normes dans la conduite des travaux de vérification et la rédaction des rapports. Mais en dehors de l'IGF, les animateurs des autres structures sont des cadres choisis politiquement qui peuvent être relevés à tout moment de leurs fonctions ; ce qui ne garantit pas une harmonisation des normes de travail.

L'IGF étant un organe de contrôle relevant du gouvernement, la grande difficulté qu'elle rencontre dans la valorisation de ses travaux est la mise en œuvre des recommandations issues de ses interventions. Il arrive souvent que les rapports de l'IGF soient purement et simplement rangés dans les placards pour des motifs politiques et partisans quand bien même les errements constatés sont avérés et qu'aucune sanction n'est appliquée aux auteurs. Bien au contraire, dans la plupart des cas, les agents épinglés par les rapports sont promus quelques temps après à des postes de responsabilité plus élevés tant que leurs parrains politiques sont aux affaires.

Or, il pourrait envisager la transmission d'une copie des rapports de l'IGF à la Chambre des Comptes pour exploitation lors de ses travaux. Ce partenariat entre ces deux structures indépendantes et à compétences diverses aura pour objectif de rendre plus automatique la synergie et la complémentarité entre elles.

Toutefois, le déphasage qui existe entre les moments d'intervention des deux organes de contrôle n'est pas de nature à favoriser ce partenariat.

En effet, alors que l'IGF peut intervenir à tout moment dès que des soupçons de malversation sont notés dans un organisme public, la Chambre des Comptes fait un contrôle a posteriori qui ne peut être déclenché qu'après reddition des comptes. Ainsi, un comportement répréhensible qui serait dénoncé par l'IGF dans un rapport, ne sera confirmé par la Chambre des Comptes que plusieurs années après.

Cette situation peut entacher l'efficacité de la complémentarité entre les deux structures.

Pourquoi ne pas échanger entre organes de contrôles internes sur les difficultés rencontrées lors des contrôles ?

A la lumière des différents développements faits ci-dessus, il ressort la nécessité de repenser la coopération entre les organes de contrôle notamment les IGM et d'œuvrer à l'harmonisation des méthodes de travail. Il faut aussi envisager l'instauration de rencontres périodiques entre l'IGF et le Contrôleur Financier pour échanger sur les diverses activités menées et qui doivent concourir à l'exercice par le Ministre chargé des Finances de sa mission de contrôle permanent des finances publiques.

Section II : Ciblage, spécification et vision globale de résolution de la problématique.

Nous ferons ici une synthèse de l'état des lieux de base à travers l'inventaire des atouts et des faiblesses identifiés. Ensuite, suivront le regroupement des problèmes par centre d'intérêt et enfin la démarche liée à la spécification de la problématique choisie.

Paragraphe 1 : Ciblage de la problématique.

Le ciblage passe par l'inventaire des éléments de l'état des lieux et leur regroupement par centre d'intérêt dans le but de dégager les problématiques possibles.

I – Inventaire des forces ou atouts, et menaces ou faiblesses.

A – Inventaires des forces et atouts.

De l'état des lieux de base, nous avons relevé les forces et atouts suivants :

- les prérogatives du Parlement lui permettent en théorie de contrôler les opérations budgétaires lors du vote des lois de finances ;
- les questions à l'exécutif, les commissions d'informations et d'enquête et l'étude de la loi de finances sont, pour les parlementaires, l'occasion d'un suivi étroit de l'action gouvernementale;
- l'excellente qualité des rapports d'exécution de la loi de finances élaborée par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême;
- le début de reddition des comptes de gestion des communes;
- l'existence d'un pouvoir de contrôle juridictionnel sur les comptables de deniers publics ;
- l'existence d'un contrôle administratif sur les collectivités publiques;
- la qualité des rapports et des ressources humaines de l'IGF.

B – Inventaire des faiblesses et menaces.

L'étude de l'efficacité de la chaîne de contrôle a fait ressortir les insuffisances suivantes :

- la non mise en œuvre du contrôle interne;
- les difficultés d'ordre politique et administratif ;
- le manque de motivation des agents de contrôle;
- un contrôle parlementaire inopérant;
- un contrôle juridictionnel insuffisant;
- la sous-utilisation de certaines compétences.

II – Regroupement des problèmes par problématique et spécification de la problématique.

A – Regroupement des problèmes par problématique.

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

Tableau n° 6 : récapitulatif des problématiques identifiées

N°	Libellé de la problématique	Problème général	Problème spécifique
01	Problématique de l'organisation de la chaîne de contrôles des finances publiques	L'inorganisation de la chaîne de contrôles des finances publiques	<ul style="list-style-type: none"> - les difficultés d'ordre politique et administratif - le manque de motivation des agents - un contrôle juridictionnel en insuffisant.
02	Problématique de l'efficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques	L'inefficacité de la chaîne de contrôle des finances publiques	<ul style="list-style-type: none"> - la non mise en œuvre du contrôle interne - un contrôle parlementaire inopérant - un contrôle juridictionnel insuffisant

B- Spécification de la problématique choisie.

Cette spécification s'articule autour de deux volets à savoir :

1 – Justification de la problématique.

Le Bénin est un pays sous-développé qui doit relever des défis multiples et variés. Ses finances se caractérisent par une croissance intérieure et importante des dépenses publiques (non maître des dépenses) et l'insuffisance des ressources disponibles.

Ainsi, dans le but d'assurer son développement, de réduire les conséquences des problèmes que rencontrent les finances publiques, l'administration béninoise a mis en place un système de contrôle.

Un contrôle correctement effectué constitue le corollaire indispensable et logique d'un régime qui entend œuvrer dans le sens de l'intérêt général, pour la réalisation du bien commun. Or, au Bénin, les structures chargées d'exécuter cette mission sont diversifiées et les résultats auxquels elles aboutissent ne contribuent pas à enrayer la corruption et la mauvaise gestion.

Ces contrôles sont également animés par des agents dont les statuts et positions politiques et juridiques ne facilitent pas toujours l'efficacité. Sur tous ces éléments, une réflexion est donc nécessaire. C'est pour mieux cerner ce paradoxe et la spécificité du contrôle des finances publiques que ce thème se justifie.

2 – Choix de la problématique.

Bien que les problèmes identifiés lors de l'état des lieux de base et regroupés en deux problématiques soient assez pertinents à résoudre, ceux

relatifs à l'efficacité de la chaîne de contrôle des finances publiques ont particulièrement retenu notre attention.

La problématique de l'efficacité de la chaîne de contrôle des finances publiques regroupe comme problème général " l'inefficacité de la chaîne de contrôle des finances publiques " et comme problèmes spécifiques :

- la non mise en œuvre du contrôle interne ;
- un contrôle parlementaire inopérant ;
- un contrôle juridictionnel insuffisant.

Ainsi, le choix de ces problèmes nous a-t-il permis de prendre comme thème : « Contribution à l'efficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques en République du Bénin ».

Paragraphe 2 : Vision globale de résolution.

Pour résoudre les problèmes identifiés, nous avons choisi d'adopter une vision de résolution en huit (8) étapes :

- la fixation des objectifs ;
- la formulation des hypothèses ;
- la construction du tableau de bord ;
- la revue de la littérature ;
- la méthodologie de l'étude;
- l'analyse des données ;
- la formulation des diagnostics ;
- les approches de solutions et conditions de mise en œuvre.

CHAPITRE PREMIER

Objectifs et méthodologie adoptée pour la résolution de la problématique de l'efficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques en République du Bénin.

Nous aborderons dans ce chapitre les objectifs de l'amélioration de l'efficacité de la chaîne de contrôle des finances publiques, la formulation des hypothèses, les méthodes de travail retenues pour résoudre les problèmes identifiés.

Section 1 : Objectifs, hypothèses, revue de la littérature et méthodologie adoptée.

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

Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude.

I – Objectifs de l'étude.

Nous présenterons ici les objectifs général et spécifiques de l'efficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques.

Tableau n° 7 : Objectifs général et spécifiques

Objectif général	Contribuer à l'amélioration de l'efficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques au Bénin.	
Objectifs spécifiques	01	Proposer les mesures pouvant éradiquer les faiblesses du contrôle interne.
	02	Contribuer à l'amélioration du contrôle parlementaire.
	03	Suggérer des actions pour un contrôle juridictionnel efficace.

II – Formulation des hypothèses.

Ici, nous aborderons essentiellement les causes et les hypothèses liées aux problèmes spécifiques identifiés.

A – Cause et hypothèse liées au problème spécifique N° 1.

Aujourd'hui, au Bénin, la nécessité est établie d'une action rapide et efficace des pouvoirs publics face à l'ampleur des problèmes de développement à résoudre ; il en résulte que le pouvoir exécutif doit chercher une plus grande liberté dans la gestion des crédits mais avec le risque d'abus et de corruption, toutes choses contraires à l'idée d'une bonne gouvernance dans un contexte de démocratie.

Pour y parvenir, un contrôle permanent est nécessaire, notamment le contrôle interne composé de l'ensemble des vérifications exercées par des organes propres à l'administration, en général et en particulier au pouvoir exécutif, en vue d'assurer le respect des normes législatives et réglementaires.

L'organisation du contrôle interne n'est pas satisfaisant au Bénin. Elle n'est plus originale. Le contrôle a priori est exercé essentiellement par le Contrôle Financier et s'effectue avant la naissance et le paiement de la dépense publique tandis que le contrôle a posteriori est exercé par de nombreux organes tels que l'IGF classée comme à compétence nationale et par les IGM (ex DIVI) et les IGS classées comme à compétence limitée. Les principaux problèmes du contrôle interne se rencontrent au niveau de sa très faible efficacité, qu'il s'agisse du contrôle financier, de celui de l'IGF ou du contrôle hiérarchique. De plus, il apparaît totalement inadapté au contexte socioculturel et politique.

Par ailleurs, d'une manière générale, le contrôle administratif souffre du changement intempestif des responsables hiérarchiques et même techniques, de la création des organisations de façade au sein de l'administration publique entraînant une bureaucratie paralysante. Le contrôle interne donne également lieu à de multiples rapports dont les destinataires sont variables.

Au Bénin, en dehors de l'IGF, le contrôle interne souffre également de l'absence d'un véritable système de motivation des ressources humaines qui ne permet pas de fidéliser les collaborateurs, notamment au niveau de l'IGM dont l'absence d'un statut propre ne permet pas toujours de disposer du personnel adéquat.

Il en résulte que **la non mise en oeuvre du contrôle interne est due à l'absence de liens ou de relais entre ces mécanismes, et au manque d'une instance de coordination pour réguler les différents types de contrôle.**

B – Cause et hypothèse liées au problème spécifique N° 2.

En pratique, le contrôle effectué par le parlement est politique puisqu'il ne peut déboucher que sur une sanction ou une décision de nature politique. Mais ce contrôle demeure encore théorique pour diverses raisons.

Le Parlement est l'un des organes représentatifs du peuple chargé d'exprimer la volonté législative de la nation. Dans un Etat moderne, il prend non seulement une part essentielle dans la phase de l'autorisation budgétaire, mais également, il surveille la gestion des Ministères et des Institutions tant pour l'utilisation des crédits octroyés et par là le fonctionnement correct des services publics (Paul-Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER, chap. sur les opérations financières publiques en finances publiques, budget et trésor, éd. Monchrestien, 1989, tome I, p. 436). De façon plus spécifique, la loi de finances initiale ou la loi de finances rectificative doit avoir, en fin d'exercice, son corollaire, à savoir la loi de règlement. Son efficacité suppose une véritable implication des députés et le souci d'un examen scrupuleux du texte élaboré par le Gouvernement avant son vote.

Le vote d'une loi de finances devient un moyen de contrôle très fort puisque les députés peuvent poser aux Ministres toutes les questions qu'ils souhaitent. Ces derniers sont alors obligés de donner les justifications de l'utilisation envisagée pour les crédits qu'ils sollicitent. Cependant, malgré les réponses qu'ils peuvent recevoir, les parlementaires disposent d'une marge de manœuvre bien réduite.

En effet, en pratique, ils n'ont qu'un choix restreint à l'alternative suivante : soit accepter globalement le projet de loi de finances, soit le rejeter dans son ensemble. Il leur est quasiment impossible de le modifier en profondeur.

Pourquoi être critique à l'égard d'un Ministre chargé des Finances qui aura inscrit quelque projet à réaliser dans la circonscription électorale dont il est issu, projet qui fait partie des promesses qu'on avait pu faire à ses électeurs ? Il vaut mieux ne pas s'en prendre à la « main qui vous donne à manger » ni aujourd'hui, à cause de la demande d'hier, ni demain, à cause de la demande d'après demain.

Une autre raison, plus prosaïque celle-là, explique la désaffection des députés pour le contrôle de l'exécution de la loi de finances. Le Ministre chargé des Finances est généralement perçu comme le super technocrate, détenteur d'une science irréfutable. En effet, celui-ci évoque, pour expliquer la situation des finances nationales tantôt des chiffres dont on ne sait d'où il les tire, des règles que la plupart des députés ignorent. Il évoque l'ordre économique international, des ratios, des inputs et outputs de décisions des pays développés ou du coût du pétrole. Bref, il apparaît comme un puits de science incontestable. Comment remettre en cause les propositions ou les décisions d'un personnage aussi « dense » ? Pour les contester, il faut être à même de lui opposer des arguments de la même puissance de raisonnement. Le manque de culture dans le domaine des finances devient alors une source de découragement.

Le manque de moyens humains qualifiés, en la matière, constitue aussi un frein à l'efficacité du contrôle parlementaire. Que peut faire un seul assistant ?

Par conséquent, **la désaffection des députés explique l'inefficacité du contrôle parlementaire.**

C – Cause et hypothèse liées au problème spécifique N° 3.

A côté de l'arsenal de contrôle interne sur l'exécution du BGE, il existe un contrôle externe également exercé sur ce budget dont le plus important est celui du contrôle juridictionnel. Rappelons au passage qu'« un budget réglé dix ans après la réalisation de ses recettes et dépenses n'est qu'un passe temps inoffensif ». Seuls les savants peuvent y prendre plaisir mais autant s'intéresser à quelques tombeaux mégalithiques (R. MUSELLEC, un exemple de contrôle parlementaire à priori, in Revue de science financière, 1973, p. 67).

Ce contrôle juridictionnel est exercé par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. Si les missions de cette Chambre sont bien définies et larges, force est de constater qu'elles sont difficilement réalisables dans le contexte actuel, faute de moyens et de volonté politique suffisants.

Cette situation s'explique en grande partie par la faiblesse de l'organisation, le mode de fonctionnement et la réticence à l'idée même de contrôle au Bénin.

Pour qu'une Chambre des Comptes puisse jouer efficacement son rôle de contrôleur des finances publiques, il faut tout au moins que les comptables publics rendent régulièrement et annuellement compte de leur gestion. De plus, ces comptes doivent être mis en état d'examen, c'est-à-dire conformes aux prescriptions législatives et réglementaires. En général, la loi prescrit que la présentation suivra une nomenclature budgétaire, jointe et obligatoirement appuyée de toutes les pièces justificatives des opérations effectuées. Le tout premier obstacle auquel se heurte le contrôle juridictionnel au Bénin est le retard observé dans la reddition des comptes de gestion par les comptables assujettis. En effet, au Bénin, on constate de la part des principaux intéressés, la méconnaissance totale ou le mépris souverain des dispositions relatives au contrôle de gestion qui sont imposées, chaque année, aux comptables

principaux de rendre compte de leur gestion en élaborant et en adressant leurs comptes de gestion respectifs à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

Cette situation se double souvent d'un laisser-aller total dans la mesure où les dispositions légales et réglementaires relatives aux amendes dont devraient être frappés les comptables fautifs ne sont jamais appliquées de sorte que l'Etat, d'une part et les comptables de l'autre, se complaisent dans cette situation de retard de reddition des comptes qui est totalement illégale et préjudiciable à une saine gestion des finances de l'Etat, des communes et des entreprises publiques.

Il s'ensuit que **la quasi inexistence du contrôle juridictionnel est due à la non reddition à temps et le non jugement des comptes de gestion des comptables et aussi à l'insuffisance des moyens humains qualifiés dont dispose cette Chambre.**

III- Tableau de bord de l'étude

Tableau N° 8 : tableau de bord de l'étude « Contribution à l'amélioration de l'efficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques »

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes supposées liées	Hypothèses
Niveau général		L'inefficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques	Contribuer à l'amélioration de l'efficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques	-	-
Niveau spécifique	01	La non mise en oeuvre du contrôle interne	Proposer les mesures pouvant éradiquer les faiblesses du contrôle interne	Le manque d'une instance de coordination des résultats des différents contrôles	L'absence de liens ou de relais et l'absence d'une instance de coordination des résultats des différents contrôles expliquent la non mise en oeuvre du contrôle interne
	02	Un contrôle parlementaire inopérant	Contribuer à l'amélioration du contrôle parlementaire	Le désintérêt des députés	La désaffection des députés explique l'inefficacité du contrôle parlementaire
	03	Un contrôle juridictionnel insuffisant	Contribuer au renforcement du contrôle juridictionnel	Le retard dans la reddition des comptes par les comptables principaux des budgets des organismes publics	La quasi inexistence du contrôle juridictionnel est due à la non reddition à temps et le non jugement des comptes de gestion des comptables publics principaux.

Source : élaboré par nos soins

Paragraphe 2 : Revue de la littérature et méthode de recherche.

Il est question de faire ici le point des connaissances antérieures sur les différents problèmes de notre étude. Ce point des connaissances passera par l'opinion de certains acteurs du contrôle des finances publiques.

Il s'articulera autour du problème général « l'inefficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques » et les problèmes spécifiques.

I- Revue de la littérature.

La revue de la littérature nous a permis d'examiner les points de vue des différents auteurs et personnes ressources sur les problèmes identifiés.

A – Point des connaissances sur l'inefficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques.

Le contrôle permanent des finances publiques dans toutes ses dimensions doit devenir une priorité de l'Etat béninois. Sinon, en paraphrasant le célèbre chimiste français : Antoine Laurent LAVOISIER qui énonçait : " dans les mêmes conditions de température et de pression, les mêmes causes produisent toujours les mêmes effets ", nous serons tenté de dire que notre redressement économique, financier et social peut durer encore des lustres parce que malgré les efforts qui seront faits par les pouvoirs publics et les sacrifices qui seront consentis par les populations, les déséquilibres demeureront. " Richard ADJAHO, la faillite du contrôle des finances publiques au Bénin (1960 – 1990) éd. Du flamboyant ".

Le contrôle et la régulation apparaissent comme des phases essentielles, impérieuses et incontournables pour assurer la pérennité de toute structure vivante ou sociale. C'est pourquoi, l'absence d'un contrôle efficace et d'une

régulation effective est de nature à désorganiser en peu de temps tout être vivant ou toute structure organisée.

L'absence de contrôle, l'insuffisance et l'inefficacité du contrôle constituent la clé de voûte de la situation désastreuse des finances publiques.

B – Point des connaissances sur la non mise en oeuvre du contrôle interne

Les difficultés d'ordre politique et administratif sont largement imputables à la répugnance des personnes, assumant des fonctions administratives et/ou politiques, à subir le contrôle. En effet, la notion de contrôle n'est pas bien perçue au Bénin dans le domaine financier (Adékpédjou AKINDES, Président APNAC – Bénin ; séminaire atelier les 14-17 novembre 2006).

Le contrôle de l'exécution des finances publiques n'est pas toujours aisé. Il est source de confusion et de " rivalités " entre les organes chargés du contrôle interne. Il en résulte généralement la difficulté, voire l'impossibilité de sanctionner les hauts fonctionnaires dont la couleur politique évolue au gré des élections ; seule demeure la possibilité de la mise en cause des agents subalternes. Or, dans nos pays, les malversations financières les plus élevées vont de pair avec les responsabilités les plus élevées. C'est pourquoi, le contrôle administratif a peu de répercussions dans l'opinion publique ; celle-ci est heureusement de mieux en mieux informée des grands scandales financiers grâce à la liberté de la presse

Un système de contrôle des finances publiques efficace doit faire planer en permanence le spectre du contrôle sur toutes structures de gestion de l'Etat (Cheick TOURE, le système de contrôle des finances)

C – Point des connaissances sur le contrôle parlementaire inopérant.

L'efficacité du contrôle parlementaire suppose une véritable implication des députés et le souci d'un examen scrupuleux du texte élaboré par le gouvernement.

Pour rénover le contrôle parlementaire du budget, M. Chandernagor et F. Fabre (in DIQUAL, Droit de la Comptabilité publique, Coll U. Paris, 1 CDM, 1966 p. 160) ont fait des propositions qui concernent à la fois les méthodes de travail des commissions parlementaires et l'état d'esprit du contrôle parlementaire.

Pour renforcer les pouvoirs financiers du Parlement, FABIUS (in Rapport du Groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, janv. 99, p. 92) nous propose trois (03) directions :

- associer le parlement à la réflexion budgétaire sans pour autant priver le gouvernement de son monopole d'initiative ;
- approfondir les pouvoirs de contrôle des parlementaires par la mise en œuvre d'une politique d'évaluation de la dépense publique ;
- changer la pratique politique et institutionnelle en rendant l'exécution budgétaire plus respectueuse de l'autorisation donnée par le parlement.

D – Point des connaissances sur l'insuffisance du contrôle juridictionnel.

A la différence des autres organes de contrôle, la Chambre des Comptes de la Cour suprême dispose de pouvoirs propres de sanction. A l'issue du contrôle juridictionnel, la Chambre des Comptes peut infliger une amende. Lorsqu'il s'agit d'un contrôle de gestion, le pouvoir de sanction de la Chambre des Comptes est limité. (Benoît AZODJILANDE, séminaire atelier, Ouidah, du 15 au 17 Novembre 2006).

II- Méthode de recherche.

Elle comporte l'approche théorique et la dimension empirique

A- L'approche théorique.

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

1 – Les conditions liées à la non mise en oeuvre du contrôle interne.

Elles se rapportent à un certain nombre d'éléments :

a – Normes d'amélioration.

Un contrôle correctement effectué constitue le corollaire indispensable et logique d'un régime qui entend œuvrer dans le sens de l'intérêt général.

Compte tenu des multiples finalités d'utilisation des deniers publics dans l'Etat, on pourrait s'inspirer du système français où le travail des contrôleurs internes des finances publiques tend d'abord vers la collecte d'une multitude d'informations de base regroupées et synthétisées pour constituer ensuite un ensemble cohérent et significatif d'investigations.

b – Seuil de décision pour l'analyse des données liées à la non mise en oeuvre du contrôle interne.

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

2 – Les conditions liées au contrôle parlementaire inopérant.

a – Normes d'amélioration.

Nous allons adopter l'approche de M. KPAKPO, expert à l'UNACEB qui a identifié trois exigences fondamentales permettant un contrôle parlementaire efficace :

- le parlement a besoin de procédures appropriées ;
- le parlement doit disposer de ressources et de compétences pour interpréter et utiliser les informations reçues ;
- le parlement doit recevoir des informations compréhensibles et exploitables.

b – Seuil de décision pour l'analyse des données.

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

3– Les conditions liées au contrôle juridictionnel insuffisant.

a – Normes d'amélioration.

Pour faciliter la reddition des comptes de l'Etat à bonne date, des dispositions doivent être prises pour séparer les fonctions de réglementation et celles de centralisation comptable.

b – Seuil de décision pour l'analyse des données.

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

B- L'approche empirique.

Elle vise à mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de mobilisation des données.

La démarche empirique de notre travail se réalisera à partir des points suivants :

- l'identification de la population;
- la nature de l'enquête;
- le recensement ;
- le centre d'intérêt du questionnaire et du guide d'entretien;

les techniques et outils statistiques de dépouillement.

1 - L'identification de la population.

Dans le cadre de nos enquêtes, nous avons identifié une population composée de tous les organes de contrôle à savoir :

- le Contrôle Financier (CF);
- les Inspections Générales des Ministères (IGM);
- l'Inspection Générale des Finances (IGF) ;
- les Inspections Générales des Services (IGS) ;
- l'Assemblée nationale (AN);
- la Chambre des Comptes (CC) .

2 - La nature de l'enquête.

Dans un premier temps, nous avons fait une enquête par sondage à partir d'un questionnaire que nous avons envoyé à un échantillon représentatif des acteurs du contrôle des finances publiques.

Dans un second temps, nous avons donné priorité au guide d'entretien pour interroger certains agents de ces structures de contrôle afin de contourner le problème de retard rencontré dans les réponses au questionnaire.

3 – Le recensement.

Tous les organes de contrôle qui existent au Bénin ont fait l'objet de notre recensement.

4 – Le centre d'intérêt du questionnaire et du guide d'entretien.

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

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

5 – Les techniques et outils statistiques de dépouillement.

Ce dépouillement est fait manuellement à l'aide de tableaux qui ont servi de base à notre analyse. Les résultats obtenus sont analysés en fonction des données et de nos objectifs.

Section II : Collecte et présentation des données de l'enquête.

Cette section rend compte de la réalisation de l'enquête, des difficultés rencontrées et des limites des données recueillies. Ces dernières ont été présentées et analysées par la suite.

Paragraphe 1 : Collecte des données.

I - Cadre et préparation de l'enquête.

A - Cadre de l'enquête.

Pour contribuer à l'efficacité de la chaîne des contrôles des finances publiques, nous avons eu des entretiens avec les acteurs de la chaîne de contrôles identifiés précédemment dans le recensement. Nous avons effectué également à partir de notre guide d'entretien une enquête auprès d'autres organes ou structures de contrôle.

1 - L'enquête interne.

L'entretien à partir de notre guide d'entretien a pour but de recueillir les informations et les opinions sur les causes des problèmes identifiés.

2 - L'enquête externe.

L'enquête effectuée ici a consisté à administrer des questions à d'autres acteurs impliqués dans la chaîne de contrôles des finances publiques.

B - Préparation des enquêtes.

1 - L'enquête interne.

L'enquête interne a été réalisée en tenant compte des problèmes spécifiques déterminés. Ces derniers nous ont permis d'identifier les cadres intervenant dans la chaîne de contrôles des finances publiques.

2 - L'enquête externe.

A ce niveau, nous avons élaboré un questionnaire, sur la base des différents problèmes identifiés dans notre étude. L'avis d'autres acteurs a été recueilli pour une clarté et pour le respect du niveau de compréhension des questions aux fins des réponses plus ou moins fiables.

II - Déroulement de l'enquête.

Nous parlerons ici des conditions de réalisation des deux catégories d'enquêtes.

A - Conditions de réalisation de l'enquête interne.

L'enquête interne s'est effectuée au sein de la population identifiée. Les questions sont administrées en fonction des problèmes spécifiques.

B - Conditions de réalisation de l'enquête externe.

Nous n'avons questionné que quelques autres acteurs en fonction des problèmes ciblés et de quelques questions de compréhension.

III – Difficultés rencontrées et limites des données.

Lors des enquêtes, nous avons été confronté à quelques difficultés qui limitent la valeur des données recueillies.

A- Difficultés rencontrées.

Les difficultés varient selon la nature des enquêtes. Globalement, la durée des entretiens et la collecte des réponses aux questionnaires ont posé de sérieux problèmes. Au-delà des problèmes de disponibilité, nous avons rencontré de sérieuses résistances compte tenu du caractère très sensible du sujet.

B- Limites des données.

Les limites à notre enquête sont circonscrites à la marge d'erreur due à la négligence et à la méfiance des agents devant remplir le questionnaire.

Paragraphe 2 : Présentation des résultats de l'enquête.

Les résultats issus des divers dépouillements sont présentés dans un tableau de synthèse. Les deux types d'enquête nous permettront de connaître les causes réelles des problèmes identifiés.

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

I- Résultats relatifs à la non mise en œuvre du contrôle interne.

Item1 : les difficultés d'ordre politique ;

Item2 : le manque d'une instance de coordination pour réguler les différents contrôles ;

Item3 : le manque de motivation des agents de contrôle.

Tableau n° 9 : Cause du problème relatif à la non mise en oeuvre du contrôle interne.

Réponses	Item1	Item2	Item3	Total
Effectif	06	62	32	100
Fréquence	0.06	0.62	0.32	01

Source : Résultat de nos enquêtes relatives à la question : quelle est, selon vous, la cause de la non mise en oeuvre du contrôle interne ?

II- Résultats relatifs au contrôle parlementaire inopérant.

Item1 : la désaffection des députés ;

Item2 : une assemblée quasi monocoloré ;

Item3 : le non recours aux moyens d'information ;

Tableau n° 10 : Cause du problème relatif au contrôle parlementaire inopérant.

Réponses	Item1	Item2	Item3	Total
Effectif	55	19	26	100
Fréquence	0.55	0.19	0.26	01

Source : Résultat de nos enquêtes relatives à la question : quelle est, selon vous, la cause du problème relatif au contrôle parlementaire inopérant ?

III- Résultats relatifs au contrôle juridictionnel insuffisant

Item1 : sans avis ;

Item2 : l'insuffisance du personnel ;

Item3 : la non reddition à temps et le non jugement des comptes de gestion des comptables.

Tableau n° 11 : Cause du problème relatif au contrôle juridictionnel insuffisant.

Réponses	Item1	Item2	Item3	Total
Effectif	14	26	60	100
Fréquence	0.14	0.26	0.60	01

Source : Résultat de nos enquêtes relatives à la question : quelle est, selon vous, la cause du problème de l'insuffisance du contrôle juridictionnel ?

CHAPITRE DEUXIEME

Analyse des données de l'enquête et suggestions liées à l'amélioration de l'efficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques au Bénin.

L'analyse des résultats issus de nos enquêtes nous permettra d'apprécier, dans ce chapitre, le degré de validité des hypothèses pour enfin formuler les éléments du diagnostic.

Section I : Analyse des données de l'enquête et formulation du diagnostic.

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

Paragraphe 1 : Analyse des données de l'enquête.

I-Analyse des résultats relatifs à la non mise en oeuvre du contrôle interne.

Comme le montre le tableau n° 8, 62% des acteurs estiment que la cause du problème de la non mise en oeuvre du contrôle interne est l'absence d'une instance de coordination des différents contrôles. Par contre, 32% pensent que la cause de ce problème est plutôt le manque de motivation des agents de contrôle.

Enfin, 06% pensent plutôt aux difficultés d'ordre politique.

II-Analyse des résultats relatifs au contrôle parlementaire inopérant.

Du tableau n°9, il ressort que 55% des acteurs de la chaîne de contrôles des finances publiques sont unanimes sur la désaffection des députés comme étant la cause du problème spécifique n°2.

D'autres acteurs (19%) croient cependant que ce problème est dû à une Assemblée quasi monocoloré c'est-à-dire les députés n'ont pas ce courage d'interpeller le gouvernement au risque d'être étiquetés comme des opposants. Ce phénomène affecte négativement le contrôle parlementaire. Enfin, le non recours aux moyens d'information pourrait expliquer ce problème.

III-Analyse des résultats relatifs à l'insuffisance du contrôle juridictionnel.

A la lecture de ce tableau n ° 10, l'item3 a un poids de 60%. D'après notre seuil de décision, la non reddition à temps et le défaut de jugement des comptes de gestion des comptables expliquent l'insuffisance du contrôle juridictionnel.

Paragraphe 2 : Validation des hypothèses et formulation du Diagnostic.

I-Validation des hypothèses.

A - Degré de validation de l'hypothèse n°1.

Il ressort des données recueillies lors de nos enquêtes que la non mise en œuvre du contrôle interne est due à l'absence des liens ou de relais entre les

différents organes de contrôle interne et le manque d'une instance de coordination. Cette assertion a eu l'approbation de 62% des enquêtés.

En effet, d'après le seuil de décision, toutes les causes possibles ayant un poids supérieur de 50% seront retenues. Au regard des enquêtes, la cause réelle est le manque d'une instance de coordination pour réguler les actions des différents types de contrôle. **L'hypothèse spécifique n°1 est donc vérifiée.**

B- Degré de validation de l'hypothèse n°2.

Le tableau n°9 qui récapitule les divers résultats relatifs au contrôle parlementaire inopérant montre que 55% des enquêtés trouvent que la cause du problème est le désintérêt des députés. **L'hypothèse spécifique n°2 est donc vérifiée.**

C- Degré de validation de l'hypothèse n°3.

De l'analyse des données recueillies, nous nous sommes rendu compte que le retard observé dans la reddition des comptes de gestion par les comptables publics et le non jugement des comptes de gestion reçus rendent le contrôle juridictionnel quasi inexistant.

En effet 60% des enquêtes confirment cet état de chose.

L'hypothèse spécifique n°3 est donc vérifiée.

II-Formulation du diagnostic.

La synthèse du diagnostic nous a permis de proposer un peu plus loin des approches de solutions et des conditions de mise en œuvre.

A- Diagnostic lié au problème spécifique n°1.

Le manque d'une instance de coordination pour réguler les différents contrôles explique la non mise en oeuvre du contrôle interne.

B- Diagnostic lié au problème spécifique n°2.

La désaffection des députés explique l'inefficacité du contrôle parlementaire.

C- Diagnostic lié au problème spécifique n°3.

Le contrôle juridictionnel insuffisant est dû au retard dans la reddition des comptes de gestion par les comptables publics principaux des budgets des organismes publics.

Section II : Approches de solutions et conditions de mise en oeuvre.

Dans l'optique de contribuer à une efficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques au Bénin, nous nous sommes fixé des objectifs par rapport aux problèmes spécifiques. L'analyse des données recueillies lors de nos enquêtes nous a permis de vérifier nos hypothèses. Enfin, il convient de proposer des solutions de même que leurs conditions de mise en oeuvre.

Paragraphe 1 : Approches de solutions.

Dans ce paragraphe, nous allons suggérer les solutions pour une efficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques.

I- Approches de solutions pour un contrôle interne efficace.

Des développements faits ci-dessus, il ressort que le contrôle de l'administration publique est assuré par une multitude de structures. Ces structures, avouons-le, manquent de coordination à tel point que chacune d'elles travaille dans sa sphère d'activités ou bien leurs activités font l'objet de chevauchement. En matière d'harmonisation, il n'existe pas de normes et principes standard de contrôle arrêtés de commun accord par les organes de contrôle de l'administration publique.

A la lumière de ces développements, il ressort la nécessité de repenser la coopération entre les organes de contrôle, d'instaurer une coordination des activités de ces organes de contrôle notamment celle des IGM et d'œuvrer à l'harmonisation des méthodes de travail des organes de contrôle évoluant dans ce secteur.

Les actions suivantes sont nécessaires :

- la mise en place d'une chaîne de contrôles périodiques qui intègre l'IGF, les IGS, les IGM et dont le pivot serait l'IGF ;
- la création d'un corps d'inspecteurs vérificateurs au sein des IGM ou tout au moins, l'élaboration d'un statut particulier pour les IGM tant pour le fonctionnement que pour les avantages à leur allouer ;
- Le passage nécessaire du contrôle de régularité et de légalité vers le contrôle de performance.

II- Approches de solutions pour un contrôle parlementaire plus efficace.

Du diagnostic établi, il ressort que l'inefficacité du contrôle parlementaire est due au désintérêt des députés.

Nous proposons donc la réorganisation du contrôle parlementaire exercé par l'Assemblée Nationale sur les finances publiques.

Pour cela, les actions suivantes doivent être menées :

- systématiser le contrôle des finances publiques et en faire la finalité de tout contrôle de l'action gouvernementale;

- auditer systématiquement tous les grands projets pluriannuels en cours d'exécution avant d'autoriser le déblocage d'une nouvelle tranche de crédit ;

- rendre les rapporteurs spéciaux responsables du suivi de l'exécution du budget des ministères dont ils ont la charge avec obligation de rendre compte au Président de la Commission des Finances à la fin de chaque trimestre ;

- demander à tous les Ministres de faire au parlement à la fin de chaque trimestre, le point de la mise en œuvre des recommandations faites lors de l'examen du budget de son département ;

- demander au gouvernement de mettre systématiquement à la disposition du parlement les rapports des organes de contrôle, notamment l'IGF;

- faire du contrôle une activité prioritaire au même titre que le vote des lois ;

- inscrire une ligne budgétaire suffisante au budget du Parlement pour le contrôle afin de solliciter, au besoin, une large palette de concours extérieurs;

- augmenter le nombre d'assistants des commissions parlementaires surtout celle chargée des finances et qui ont le profil requis pour l'audit, le contrôle de gestion et en finances publiques, et leur donner, en cas de besoin, une formation complémentaire;

- redéfinir les bases du contrôle.

Le parlement devra mettre en place un système de programme de contrôle bien élaboré ; ce qui lui permettra de ne plus attendre que certains problèmes ou dénonciations appellent son attention. Ce programme devra comporter :

- un plan d'action pour conduire les contrôles : il s'agira de créer chaque année, au sein de la Commission des finances, une mission d'évaluation et de contrôle chargée d'auditionner les responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits et de mener des investigations approfondies sur quatre ou cinq politiques publiques;

- un plan de contrôle sur pièces et sur place de tous les établissements publics. Cette dernière action pourrait être confiée à la Chambre des Comptes dans le cadre de la mise en place d'une voie de coopération renforcée avec celle-ci.

Il s'agit donc d'une planification de toutes les activités de contrôle. Une telle politique permettra à l'Etat d'atteindre des performances plus satisfaisantes et efficaces.

En cela, les parlementaires devront faire preuve d'une ferme volonté, de disponibilité intellectuelle et temporaire ainsi que de l'audace afin de traquer la dépense inutile et de démanteler les mesures injustifiées. A cet effet, les élus de la majorité devront comprendre qu'un constat argumenté ou critiqué de l'inefficacité d'une politique, ou que la dénonciation d'un gaspillage, ne constitue pas une remise en cause de la solidarité qui doit unir le gouvernement et la majorité qu'il possède.

Par ailleurs, il pourra mieux contrôler l'exécution des lois de finances, en votant la loi de règlement de l'année N-1 avant le vote de la loi de finances de l'année N+2.

Nous proposons enfin l'instauration d'un réel partenariat entre le Parlement et la Chambre des Comptes de la Cour Suprême d'une part et de l'IGF d'autre part ; ce qui contribuerait à remédier aux défaillances

constatées, en conférant à l'exercice de contrôles le suivi, l'objectivité et la continuité qui lui font défaut.

III- Approche de solutions pour un contrôle juridictionnel plus accru.

Du diagnostic établi, il ressort que la non reddition régulière des comptes par les comptables publics et le non jugement des comptes de gestion reçus expliquent l'insuffisance du contrôle juridictionnel.

Il n'y a pas de bonne gestion sans un contrôle a posteriori efficace dévolu à une juridiction financière indépendante et dotée de pouvoirs et de capacités d'investigation étendues. Nous proposons dans le présent travail, la création d'une Cour des Comptes dans un nouveau cadre financier où les comptes de gestion seront jugés et où la reddition des comptes devient effectivement la règle de conduite impérieuse de tous les comptables publics, une Cour des Comptes où le problème de personnel compétent, motivé et suffisant est correctement réglé. Cette Cour rendra des services immenses à nos finances publiques en traquant tous les actes de mauvaise gestion. Si une fois encore, la question de cette Institution est élucidée comme le préfigure la Constitution de Décembre 1990, les finances publiques béninoises seront forcément mieux gérées.

Cette création entraînera la relecture de certains textes notamment l'ordonnance n°21/ PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême et la Constitution de décembre 1990.

Il ne suffit pas de créer une Cour des Comptes, il faut encore lui donner les ressources matérielles, humaines et financières susceptibles de lui permettre d'avoir une autonomie relative.

Il serait souhaitable par ailleurs de :

- demander aux Ministres et Présidents des Institutions de l'Etat ainsi qu'aux premiers responsables de tous organismes publics et Chefs de services des différents organes de contrôle administratif de communiquer à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême les cas de gestion de fait révélés dans les structures ou à l'occasion des vérifications, conformément aux dispositions de l'article 128 de l'ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966;

- demander aux autorités administratives que soient nommés les comptables, les agents compétents et qualifiés et que ceux-ci accomplissent les formalités prescrites : prestation de serment et souscription à certaines obligations légales telles que la constitution de sûretés réelles (hypothèque) et le dépôt d'un cautionnement assortie en contrepartie de l'octroi d'une indemnité de responsabilité, garantissant leur gestion des deniers publics.

Aussi serait – il souhaitable, afin de produire à bonne date et de manière harmonisée les comptes de gestion des communes et ses annexes, de faire élaborer un manuel de procédures financière et comptable avec un guide de confection de compte de gestion à l'usage du Receveur-Percepteur et un guide de confection du compte administratif à l'usage des Maires.

Approche de solutions pour une synergie entre les trois types de contrôle

Il est ici question de proposer les actions à mener pour une complémentarité entre les types de contrôle.

Il est fondamental d'éviter les chevauchements des contrôles en clarifiant les textes, la nature, les domaines d'intervention et l'étendue des compétences de chaque organe.

Il serait en outre indiqué qu'une " commission interministérielle de suivi des résultats des contrôles effectués " soit instituée et composée des différents organes de contrôle et présidée par le Ministre chargé des Finances représenté par l'IGF, ayant pour attributions d'examiner périodiquement l'impact des rapports d'inspection sur l'amélioration des finances publiques. En outre, la présence dans cette Commission interministérielle d'un OPJ serait souhaitable. Ceci aura l'avantage de transmettre directement les résultats des travaux au Parquet Général s'il est établi que l'infraction soupçonnée s'est avérée.

Par ailleurs, il faudrait que le parlement resserre les liens de coopération avec la future Cour des comptes. Celle – ci pourrait intégrer, autant que possible, les demandes du parlement dans son programme de travail établi annuellement.

Les contrôles pour un meilleur suivi doivent faire l'objet d'une programmation concrétisée par la mise en place de **tableaux de bord**. Ces tableaux décrivent par direction, service et institution, les objectifs spécifiques prévus pour l'année, les moyens matériels, humains et financiers qui seront mis en œuvre pour les atteindre, les indicateurs de performance et les résultats périodiques obtenus.

Il pourrait être demandé à l'IGF de mettre systématiquement à la disposition du Parlement et de la Chambre des Comptes ses rapports d'inspection qui serviront d'indices pour ces organes de contrôle externes.

Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre.

Pour que les solutions proposées puissent produire leurs effets, les conditions suivantes doivent être envisagées.

- En raison de son caractère préventif, le contrôle a priori doit être allégé tout en demeurant rigoureux et efficace. L'Etat veillera à doter les services du contrôle financier des capacités d'action et des moyens d'investigation suffisants pour leur permettre de jouer efficacement leur rôle ;

- Il n'y a pas de bonne gestion des finances publiques sans un contrôle a posteriori efficace dévolu à une juridiction financière indépendante et dotée de pouvoirs et de capacités étendus ; d'où la nécessité de création d'une véritable Cour des comptes ;

- Pour faciliter l'accélération de l'édition des comptes annuels de l'Etat à bonne date, il faudra séparer les fonctions de réglementation de celles de centralisation des comptes.

- Pour assurer l'effectivité du contrôle parlementaire des finances publiques, il faudra recruter pour toutes les commissions parlementaires notamment la commission des finances, des assistants parlementaires possédant une expertise suffisante dans le domaine des finances publiques et de la comptabilité de l'Etat ;

Toutes les conditions ci-dessus énumérées ne peuvent être remplies sans une réforme approfondie des textes.

Les points saillants de notre étude sont résumés dans le tableau de synthèse de l'étude.

Tableau n°12 : Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE)

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses	Diagnostics	Solutions
Niveau général	<p>Problème général :</p> <p>L'inefficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques</p>	<p>Objectif général :</p> <p>Contribuer à l'amélioration de l'efficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques</p>				
Problèmes spécifiques	<p>Problème spécifique 1 :</p> <p>La non mise en œuvre du contrôle interne</p>	<p>Objectif spécifique 1 :</p> <p>Proposer les mesures pouvant éradiquer les faiblesses du contrôle interne</p>	<p>Cause spécifique 1 :</p> <p>Absence de liens ou de relais et d'une instance de coordination</p>	<p>Hypothèse spécifique 1 :</p> <p>Absence d'une instance de coordination</p>	<p>Diagnostic spécifique 1 :</p> <p>Absence d'une instance de coordination</p>	<p>Solution n° 1 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mise en place d'une chaîne de contrôles périodiques qui intègre l'IGF, les IGS, les IGM dont le pivot serait l'IGF ; - passage du contrôle de régularité et de légalité vers un contrôle de performance.

2	<p><u>Problème spécifique 2 :</u></p> <p>Un contrôle parlementaire inopérant</p>	<p><u>Objectif spécifique 2 :</u></p> <p>Contribuer à l'amélioration du contrôle parlementaire.</p>	<p><u>Cause spécifique 2 :</u></p> <p>La désaffection des députés</p>	<p><u>Hypothèse spécifique 2 :</u></p> <p>La désaffection des députés</p>	<p><u>Diagnostic spécifique 2 :</u></p> <p>La désaffection des députés</p>	<p><u>Solution n° 2 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - systématiser le contrôle des finances publiques et en faire la finalité de tout contrôle de l'action gouvernementale ; - rendre les rapporteurs spéciaux responsables du suivi de l'exécution du budget des ministères ; - instaurer un véritable partenariat entre le parlement et la Chambre des Comptes.
3	<p><u>Problème spécifique 3 :</u></p> <p>Un contrôle juridictionnel insuffisant</p>	<p><u>Objectif spécifique 3 :</u></p> <p>Contribuer au renforcement du contrôle juridictionnel</p>	<p><u>Cause spécifique 3 :</u></p> <p>La non reddition à temps et l'insuffisance des moyens</p>	<p><u>Hypothèse spécifique 3 :</u></p> <p>La non reddition à temps des comptes de gestion</p>	<p><u>Diagnostic spécifique 3 :</u></p> <p>La non reddition à temps des comptes de gestion</p>	<p><u>Solution n° 3 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - création d'une Cour de Comptes ; - production et jugement à bonne date des comptes de gestion ; - recrutement de moyens humains suffisants et qualifiés.

Source : Elaboré par nos- même

CONCLUSION GENERALE

Le contrôle des finances publiques est un défi quotidien pour les gouvernants de notre pays.

Un système de contrôle efficace des finances publiques doit faire planer, en permanence, le spectre du contrôle sur toutes les structures de gestion de l'Etat, spectre illustré régulièrement par des actions concrètes, efficaces et aux suites accompagnées d'effets.

Il apparaît clairement que, malgré l'existence d'une kyrielle de mécanisme de contrôles des finances publiques en République du Bénin, les problèmes de mauvaise gestion, de malversation et de détournement de deniers publics sont devenus endémiques.

La chaîne de contrôles des finances publiques sera – t – elle efficace dans un environnement où l'on crie à l'impunité, aux magouilles, à la complaisance, à la politisation, et où, dans le même temps, des pressions fusent de toutes parts pour perturber l'enquêteur ?

Il nous paraît aussi indispensable, au-delà de la réforme du contrôle administratif en cours, de revoir tout le système du contrôle juridictionnel et parlementaire, de rendre l'appareil judiciaire indépendant, performant et crédible, renforcé par d'autres dispositions légales telles que le vote des lois sur l'enrichissement illicite et l'imprescriptibilité des crimes économiques.

Mais, de même que la police ne peut supprimer définitivement le vol ou les crimes dans la cité et la gendarmerie, empêcher les accidents de circulation malgré les moyens de prévention, ces dispositions ne pourraient

réduire à néant les malversations ou les détournements. A la rigueur, elles seraient de nature à les ramener à un niveau compatible avec l'ordre social et les normes de la bonne gouvernance. Les dernières évolutions rendent donc optimistes, face à l'avenir.

BIBLIOGRAPHIE

ADJAHO R. ; la faillite du contrôle des finances publiques au Bénin

(1960 – 1990) éd. Du flamboyant.

AKINDES S. ; contrôle parlementaire des finances publiques ; séminaire atelier
des 14-17 novembre 2006.

AZODJILANDE B. ; contrôle de la Chambre des Comptes des finances
publiques ; séminaire atelier, Ouidah, du 15 au 17 Novembre 2006.

CHANDERNAGOR M. et FABRE F. ; (1966), Droit de la Comptabilité publique,
Coll U. Paris, 1 CDM.

FABIUS F. ;(Janv. 1999), l'efficacité de la dépense publique et le contrôle
parlementaire, Rapport du groupe de travail.

FABRE J-F. (1968) ; le contrôle des finances publiques, PUF, p.8.

GAUDEMET P.M et MOLINIER J, (1989) ; budget et trésor, éd. Monchrestien,
tome I,

LEVY, D. ; Aspects généraux du contrôle ; traité de sciences administratives,
Sirey, p.633.

Loi n° 90- 032 , portant Constitution du Bénin du 11 décembre 1990.

MUSELLEC R. ; (1973), Un exemple de contrôle parlementaire a priori, in Revue
de science financière, p. 67.

Ordonnance n° 21/PR, portant composition, organisation,
fonctionnement et attributions de la Cour Suprême du 26 avril 1966.

Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale du 6 juin 1995.

www.afrilex.u-bordeaux4.fr

www.ccomptes.fr

www.uemoa.int

www.senat.fr

QUESTIONNAIRE

Madame, Monsieur ;

Dans le cadre de la rédaction notre mémoire de fin de formation du cycle II de l'ENAM, nous étudions sous la direction de Monsieur Félix Hounsa FANOU, l'efficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques en République du Bénin.

Le thème du mémoire est intitulé « **CONTRIBUTION A L'EFFICACITE DE LA CHAINE DE CONTROLES DES FINANCES PUBLIQUES EN REPUBLIQUE DU BENIN** »

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

Etienne Gustave T. HOUNGBEDJI

Téléphone 97 48 36 10

Identité de l'enquêté (facultative)

Poste Occupé

1- Qu'est-ce qui sous-tend, selon vous, la non mise en œuvre du contrôle interne?

Les difficultés d'ordre politique

Le manque d'une instance de coordination pour réguler les différents types de contrôle

Le manque de motivation des agents de contrôle

2- Quelle est la cause qui justifie que le contrôle parlementaire est inopérant ?

La désaffection des députés

Une assemblée quasi monocolore

Le non recours aux moyens d'information.

3- Selon vous, qu'est ce qui rend le contrôle juridictionnel insuffisant ?

L'insuffisance du personnel

La non reddition à temps e et le non jugement des comptes de gestion par les comptables

Autres (**à préciser**)

GUIDE D'ENTRETIEN

Madame, Monsieur ;

Dans le cadre de la rédaction notre mémoire de fin de formation du cycle II de l'ENAM, nous étudions sous la direction de Monsieur Félix Hounsa FANOU, l'efficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques en République du Bénin.

Le thème du mémoire est intitulé « **CONTRIBUTION A L'EFFICACITE DE LA CHAINE DE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES AU BENIN** »

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

Etienne Gustave HOUNGBEDJI

Téléphone 97 48 36 10

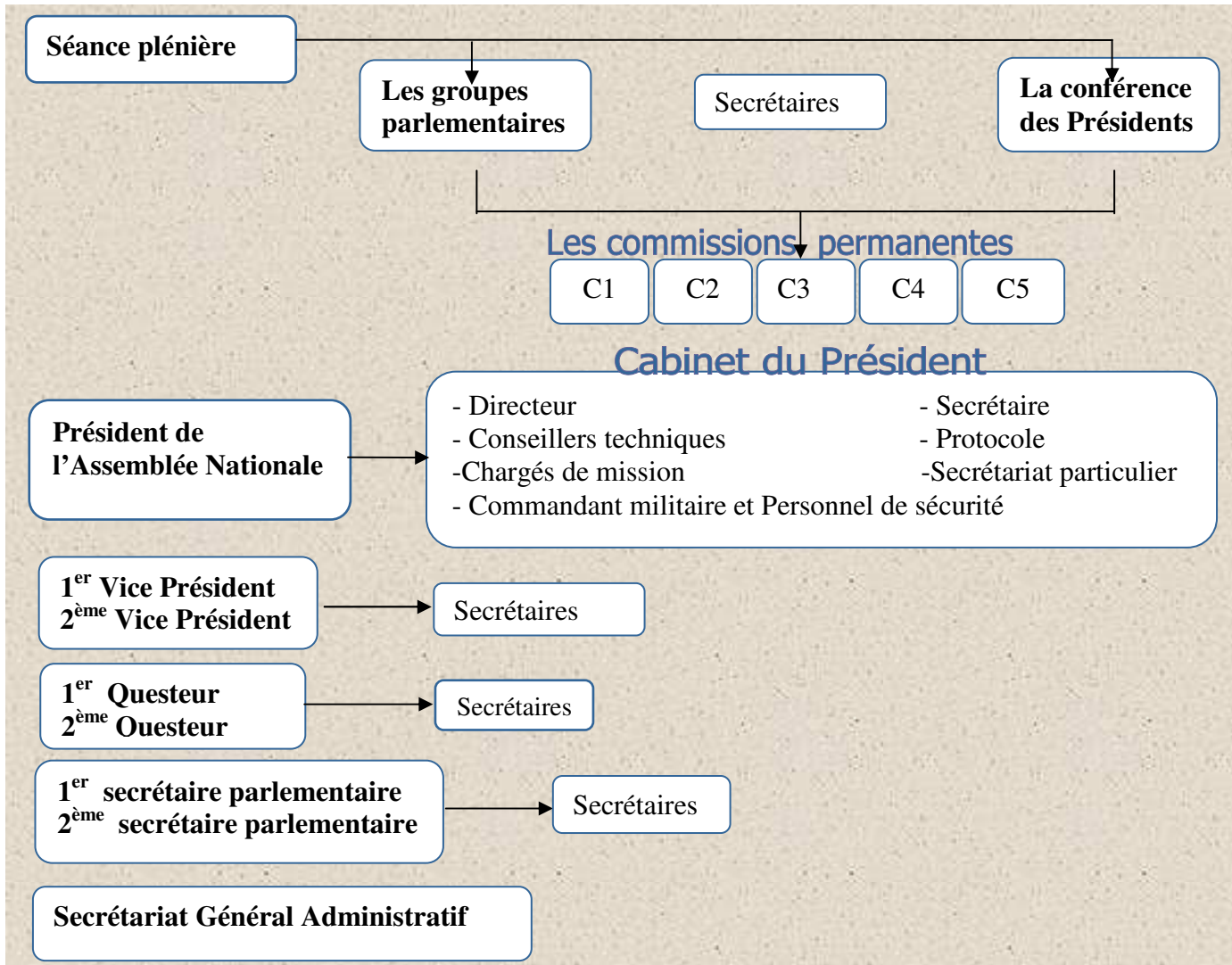
Identité de l'enquêté (facultative)

Poste occupé

- 1- Qu'est-ce qui sous-tend, selon vous, la non mise en œuvre du contrôle interne?
- 2- Quelle est la cause qui justifie que le contrôle parlementaire est inopérant ?
- 3- Selon vous, qu'est ce qui rend le contrôle juridictionnel insuffisant ?

ANNEXE N°1

Organigramme de l'Assemblée Nationale

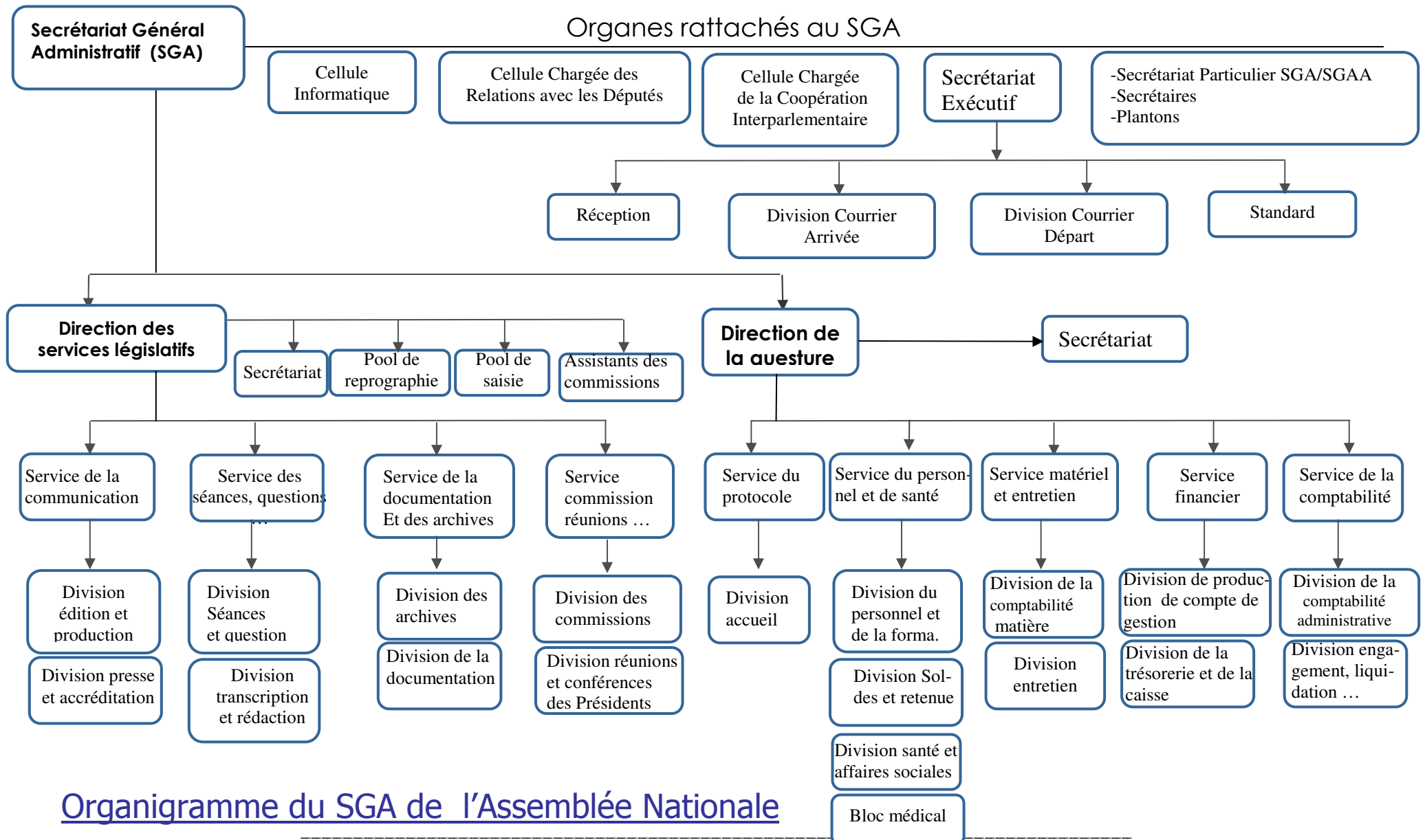


Légendes

- C1 : Commission des Lois, de l'Administration et des Droits de l'Homme
- C2 : Commission des Finances et des échanges
- C3 : Commission du Plan de l'Equipement et de la Production
- C4 : Commission de l'Education, de la Culture de l'Emploi et des Affaires sociales
- C5 : Commission des Relations Extérieures, de la Coopération au Développement, de la Défense et de la Sécurité

ANNEXE N°1

Organes rattachés au SGA



Organigramme du SGA de l'Assemblée Nationale

TABLE DES MATIERES

	<i>Page</i>
Identification du jury	ii
Avertissement	iii
Dédicace	iv
Remerciement	v
Sigles et abréviations	vi
Liste des tableaux	vii
Glossaire	viii
Résumé	ix
Sommaire	x
Avant-propos	xi
Introduction Générale	1
Chapitre préliminaire : Cadre institutionnel et vision globale de résolution de la problématique de l'efficacité de la chaîne de contrôles des finances publiques en République du Bénin	 4
Section I : Cadre de l'étude	4
Paragraphe 1 : Présentation de l'Assemblée Nationale	4
I - Les moyens de contrôle	5
II - Le rôle de l'Assemblée nationale	6
III - L'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée Nationale	7
Paragraphe 2 : Restitution des mécanismes de fonctionnement de la chaîne de contrôles des finances publiques au Bénin	 8
I - L'inefficacité du contrôle parlementaire	9

II - Le contrôle interne, un contrôle très insuffisant au Bénin	20
III - Le contrôle juridictionnel, un contrôle quasi inexistant	25
IV - Complémentarité et niveau de synergie des contrôles au Bénin	27
Section II : Ciblage, spécification et vision globale de résolution de la problématique	32
Paragraphe 1 : Ciblage de la problématique	32
I - Inventaire des forces et atouts	32
II - Regroupement des problèmes par problématique et spécification de la problématique	33
Paragraphe 2 : Vision globale de résolution	36
Chapitre premier : Objectifs et méthodologie adoptée pour la résolution de la problématique de l'efficacité de la chaîne de contrôle des finances publiques en République du Bénin	37
Section I : Objectifs, hypothèses, revue de la littérature et méthodologie adoptée	37
Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude	37
I - Objectifs de l'étude	37
II - Formulation des hypothèses	38
III - Tableau de bord de l'étude	43
Paragraphe 2 : Revue de la littérature et méthode de recherche	45
I - Revue de la littérature	45
II - Méthode de recherche	48
Section II : Collecte et présentation des données de l'enquête	52
Paragraphe 1 : Collecte des données	52
I - Cadre et préparation de l'enquête	52
II - Déroulement de l'enquête	53
III - Difficultés rencontrées et limites des données	54

Paragraphe 2 : Présentation des résultats de l'enquête	54
I - Résultats relatifs à la non mise en œuvre du contrôle interne	55
II - Résultats relatifs au contrôle parlementaire inopérant	55
III - Résultats relatifs au contrôle juridictionnel insuffisant	56
Chapitre deuxième : Analyse des données de l'enquête et suggestions liées à l'amélioration de l'efficacité de la chaîne de contrôle des finances publiques au Bénin	57
Section I : Analyses des données de l'enquête et formulation du diagnostic	57
Paragraphe 1 : Analyses des données de l'enquête	57
I - Analyse des résultats relatifs à la non mise en œuvre du contrôle interne	57
II - Analyse des résultats relatifs au contrôle parlementaire inopérant	58
III - Analyse des résultats relatifs à l'insuffisance du contrôle juridictionnel	58
Paragraphe 2 : Validation des hypothèses et formulation du diagnostic	58
I - Validation des hypothèses	58
II - Formulation du diagnostic	59
Section II : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre	60
Paragraphe 1 : Approches de solutions	60
I - Approches de solutions pour un contrôle interne efficace	61
II - Approches de solutions un contrôle parlementaire plus efficace	61
III - Approches de solutions pour un contrôle juridictionnel plus accru	64
IV - Approches de solutions pour une synergie entre les trois types de contrôles	65
Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre	67
Tableau de synthèse de l'étude	68
Conclusion	70
Bibliographie	72
Annexe	73