



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY - CALAVI



ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
(ENAM)

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION

AU CYCLE II

POUR L'OBTENTION DU DIPLOME

D'ADMINISTRATEUR DES FINANCES ET DU TRESOR

Option:

Administration des Finances

Filière:

Administration des Finances et du Trésor

ANNEE ACADEMIQUE: 2006 - 2007

Thème:

**PROBLEMATIQUE DE L'EFFICACITE DU CONTROLE DE
L'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES :
CAS DU CONTROLE FINANCIER**

REALISE ET SOUTENU PAR :

Karolè Arthur Ulyssè **PODANHO**

SOUS LA DIRECTION DE :

MAITRE DE STAGE :

Monsieur Désiré MELIKAN

*Administrateur des Banques et Institutions
Financières*

DIRECTEUR DE MEMOIRE :

Monsieur Rigobert K. TOTIN

*Administrateur des Banques et Institutions
Financières
Ancien Contrôleur Financier*

JUIN 2007

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : M. Justin DJOSSOU

VICE-PRESIDENT : M. François BATONON

MEMBRE : M. Gaston AGUESSY

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

DEDICACES

Je dédie ce travail

A

- mes parents ;
 - ma mère, Laetitia SASSE, pour son soutien indéfectible, ses multiples conseils et pour son amour.
 - mon père, Maurice PODANHO, pour le guide et le conseiller qu'il a toujours été pour moi.
- mon frère et ma sœur, Gaël et Maryline; que ce travail soit pour vous un exemple et un tremplin pour mieux faire que moi.
- la mémoire de ma défunte Grand – Mère.
- tous mes proches et amis.

REMERCIEMENTS

Je tiens à manifester ici ma profonde gratitude à l'endroit de :

- ✓ Mon directeur de mémoire, Monsieur **Rigobert K.TOTIN**, pour la promptitude avec laquelle il a accepté de diriger ce mémoire, pour toutes ses contributions et sa disponibilité ;
- ✓ Mon maître de stage, Monsieur **Désiré MELIKAN**, également pour sa disponibilité et sa précieuse contribution ;
- ✓ Madame **Solange ABOUDOU née GOUNDETE**, chef du bureau de la Comptabilité des Engagements en service au Contrôle Financier ;
- ✓ Madame Lydia FAGBOHOUN, pour ses précieux conseils ;
- ✓ Monsieur Latif DJIGLA, Délégué du Contrôleur Financier au Ministère chargé des Transports ;
- ✓ Toutes les personnes ressources qui ont consenti à consacrer à ce travail une partie de leur précieux temps ;
- ✓ Tous les professeurs de la filière AFT (cycle II).

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

DGB	: Direction Générale du Budget
DGTCP	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
GAR	: Gestion Axée sur les Résultats
MFE	: Ministère des Finances et de l'Economie
MDEF	: Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances
MDCB	: Ministère Délégué Chargé du Budget auprès du MDEF
OP	: Ordre de paiement
SIGFiP	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
UEMOA	: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : Récapitulatif des problématiques possibles (page 25)

Tableau n°2 : Tableau de bord de l'étude (page 32)

Tableau n°3 : Récapitulatif de la répartition du personnel en service au Contrôle Financier (page 48)

GLOSSAIRE

AVIS : Observation technique formulée par le Contrôle Financier après étude de dossier à incidence financière et soumis à l'approbation ou au contreseing du Ministre des finances ou du MDCB.

BUDGET : Il est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat.

LEGALITE BUDGETAIRE : Principe en vertu duquel le budget est exécuté conformément aux textes en vigueur.

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

OPPORTUNITE BUDGETAIRE : Principe en vertu duquel, liberté est reconnue à l'ordonnateur pour apprécier la justesse et la priorité d'une dépense dans le temps.

REGULARITE BUDGETAIRE : Principe en vertu duquel, le budget est exécuté conformément aux prévisions et autorisations du pouvoir législatif.

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

RESUME

Le contrôle de l'exécution des dépenses publiques concerne chaque homme, chaque femme, contribuable et citoyen d'une nation démocratique comme la nôtre car, ce sont eux qui, en définitive, par l'intermédiaire de leurs représentants, autorisent les recettes et les dépenses de l'Etat.

Le constat qui est le nôtre est que, en dépit de tous les textes légaux et réglementaires régissant la matière, les malversations financières continuent d'avoir cours dans notre pays. Et par rapport à ce problème, nous sommes convaincu que les solutions ne seront trouvées qu'à la seule condition que le contrôle financier soit rendu plus efficace.

C'est préoccupé par l'atteinte d'un tel objectif que nous avons voulu apporter notre contribution à la résolution de la « **Problématique de l'efficacité du contrôle de l'exécution des dépenses publiques : cas du contrôle financier** ».

Au nombre des différents problèmes qui ont été identifiés lors du stage de fin de formation, trois ont été retenus dans le cadre de notre étude. Il s'agit :

- du non respect des délais de traitement des dossiers ;
- de l'absence de dispositions relatives à la mise en œuvre du contrôle d'opportunité ;
- de l'inadéquation du contrôle a priori au concept de GAR.

Après la fixation des objectifs, nous avons procédé à la formulation des hypothèses et avons choisi une méthodologie de l'étude. Les enquêtes faites sur le lieu de stage nous ont permis d'établir le diagnostic ci-après :

- le non respect des délais de traitement des dossiers résulte de l'insuffisance de personnel auquel est confronté le contrôle financier ;
- la non actualisation des directives de l'UEMOA est la cause de l'absence de dispositions relatives à la mise en œuvre du contrôle d'opportunité ;
- le défaut d'une nouvelle loi organique instituant la GAR est la raison pour laquelle le contrôle a priori incompatible à celle – ci.

Enfin, nous avons proposé les approches de solutions ci-après :

- un recrutement de personnel ;
- la mise en place d'un plan de formation du personnel du Contrôle Financier ;
- la préparation de projets de loi organique relative aux lois de finances et du décret définissant les nouvelles attributions, l'organisation et le fonctionnement du Contrôle Financier.

SOMMAIRE

Résumé

Introduction.....1

CHAPITRE PRELIMINAIRE : Cadres conceptuel et théorique de l'étude.....3

Section 1 : Cadre conceptuel de l'étude.....3

Paragraphe 1 : Définition et origine du Contrôle Administratif interne

Paragraphe 2 : Attributions et organisation du Contrôle Financier

Section 2 : Cadre théorique de l'étude.....23

Paragraphe 1 : Inventaire des atouts et des problèmes

Paragraphe 2 : Problématique de l'étude

CHAPITRE PREMIER : Objectifs, hypothèses et démarche méthodologique de l'étude.....28

Section 1 : Les objectifs et les hypothèses de l'étude.....28

Paragraphe 1 : Les objectifs

Paragraphe 2 : Les hypothèses

Section 2 : Démarche méthodologique.....33

Paragraphe 1 : Revue de la littérature

Paragraphe 2 : Méthodologie de recherche

CHAPITRE DEUXIEME : Organisation des investigations.....46

Section 1 : Collecte des données et analyse des résultats d'enquête.....46

Paragraphe 1 : Préparation de la collecte

Paragraphe 2 : Présentation et analyse des résultats d'enquête

Section 2 : Contributions à l'amélioration du contrôle financier.....50

Paragraphe 1 : Vérification des hypothèses et diagnostic

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

Conclusion.....57

Bibliographie

Annexes

Table des matières

INTRODUCTION

La nouvelle conception des Finances publiques attribue à celles – ci un rôle à la fois politique et économique important dans la vie des Etats contemporains ; elles sont devenues la pierre angulaire de l'intervention publique. Le Budget, dans ce contexte, a acquis une dimension stratégique. Etat prévisionnel et limitatif décrivant les ressources et les charges permanentes de l'Etat, le budget est sanctionné par une décision de l'organe législatif national et son exécution est gouvernée par les règles de la Comptabilité publique qui prescrivent les principes fondamentaux et les procédures relatives aux opérations financières des organismes publics. Le cadre juridique dans lequel s'insère la notion du Budget est donc bien précis. Il s'avère alors nécessaire de s'assurer que les opérations autorisées par la loi de Finances se déroulent conformément au schéma élaboré par le Gouvernement et approuvé par le Parlement grâce au contrôle de l'exécution des dépenses. Mais pour que ce contrôle soit efficace, il est indispensable qu'il ne soit pas platonique¹ car les irrégularités qu'il a pu révéler doivent disparaître. De plus, au plan financier, il est utile de s'interroger sur la finalité du contrôle. Doit – il tendre à la réparation (restitution des fonds illégalement sortis de la caisse publique) ou alors à la prévention du détournement des crédits budgétaires ? En d'autres termes, le contrôle doit – il être a posteriori ou a priori? Selon Louis TROTABAS, un contrôle qui tendrait à la réparation soulèverait d'énormes difficultés. En effet, l'importance des sommes budgétaires ne rendrait – il pas vain tout espoir de réparation par les fautifs ? Le domaine des Finances publiques est tel qu'il est plus sûr de multiplier les précautions qui permettent d'éviter une irrégularité d'un milliard plutôt que d'échafauder les plus belles procédures pour récupérer ce milliard. Dans cette optique, un contrôle préventif bien organisé semble être celui qui sauvegarderait efficacement les Finances de l'Etat.

Les contrôles administratifs, qui s'exercent sous l'autorité du Ministre des Finances et du Ministre Délégué Chargé du Budget auprès du Ministre des Finances, rentrent dans ce cadre préventif où le Contrôle Financier joue un rôle de premier plan. Ce rôle consiste surtout en un contrôle de légalité et de régularité budgétaire.

¹ L. TROTABAS et J.M. COTTERET : « Droit Budgétaire et Comptabilité Publique », Paris, Dalloz, 1972

Pour ces raisons, nous avons voulu mener une étude au sein de cet organe afin d'identifier les problèmes auxquels il se trouve confronté quotidiennement. Pour ce faire, notre réflexion sera conduite suivant trois axes. Dans un premier temps, nous traiterons des cadres conceptuel et théorique (chapitre préliminaire), puis, nous définirons les objectifs, hypothèses et démarche méthodologique de notre étude (chapitre premier) et nous finirons par l'organisation d'investigations à l'issue desquelles nous serons en mesure de vérifier nos hypothèses et de trouver des essais de solutions aux problèmes soulevés (chapitre deuxième).

Chapitre préliminaire : Cadres conceptuel et théorique de l'étude

Section 1 : Cadre conceptuel de l'étude

La présente étude étant consacrée au contrôle administratif interne de l'exécution des dépenses publiques, il nous est alors apparu important d'une part, de définir le concept et d'aborder la question de son origine et de son développement puis, d'autre part, de préciser les attributions et l'organisation du Contrôle Financier qui est l'un des organes chargés de ce type de contrôle.

Paragraphe 1 : Définition et origine du Contrôle Administratif interne

I- Définition

D'après le dictionnaire Hachette de poche, le *contrôle* est, soit un acte de vérification, soit un acte de surveillance.

Mais, si l'on se réfère à Mme F. GUINIKOUKOU in Lexique budgétaire, septembre 2001 : « Le contrôle est la vérification de la conformité à une norme d'une décision, d'une situation, d'un comportement, etc ; opération consistant à vérifier si un organe public ou un particulier ou un acte respectent ou ont respecté les exigences de leurs fonctions ou des règles qui s'imposent à eux [...] »

On déduit de cette définition que le contrôle administratif interne est toute vérification menée, par l'Administration elle – même sur la conformité des opérations menées dans le cadre de l'exécution des dépenses publiques aux lois et règlements applicables en la matière.

Le Contrôle Financier est l'un des organes chargés de ce type de contrôle. C'est une structure dirigée par un Contrôleur Financier et qui est directement rattachée au Ministre des Finances et au Ministre Délégué Chargé du Budget auprès du Ministre des Finances.

Mais le rôle dévolu au Contrôleur Financier, tel qu'il est conçu aujourd'hui, a connu quelques évolutions dans le temps.

II- Origine et développement du Contrôle Financier

La République du Bénin, dont les institutions financières ont été fortement influencées par le Droit Budgétaire français, a hérité de l'ancienne puissance coloniale cette forme de contrôle du budget qu'est le « contrôle des dépenses engagées » appelé aujourd'hui « contrôle financier ».

A- Historique du Contrôle Financier en France

Le contrôle des dépenses engagées, un des mécanismes actuels de contrôle des finances publiques, est conçu en France à l'issue d'une longue évolution historique.

Il faut remonter à la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen de 1789 pour retrouver le fondement historique du contrôle des finances publiques et, par conséquent, celui de l'exécution de la loi de finances².

Au XIXe siècle, la théorie classique du contrôle des finances publiques avait conçu la fonction de contrôle financier (le terme entendu ici au sens général) comme

² Les articles 14 et 15 disposent respectivement que « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi » et que « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son Administration »

profondément séparée de l'activité administrative. Les gouvernants de l'époque avaient voulu que le contrôle n'empiétât pas sur la liberté d'action des administrateurs qui relevait de la seule appréciation de l'Autorité politique. Le contrôleur devait intervenir donc après l'exécution des opérations, c'est – à – dire a posteriori. L'examen des comptes budgétaires était confié à des organes extérieurs à l'Administration. Le contrôle portait essentiellement sur les comptables publics dont on pensait que c'est à leur niveau qu'il serait plus efficace de vérifier l'exacte exécution du Budget en raison du rôle déterminant qu'ils jouent dans la procédure d'exécution des dépenses publiques. Pourtant, aussi bien le contrôle de la Cour des Comptes (instituée en remplacement de la Chambre des Comptes du Moyen Age à l'initiative de Napoléon 1^{er} par la loi du 16 septembre 1807) que celui du Parlement se sont avérés insuffisants. En effet, le contrôle juridictionnel des comptes, s'il vise à réprimer les fautes et irrégularités révélées, ne permettait pas la restitution dans la caisse publique des fonds qui en sont indûment sortis. Quant au contrôle parlementaire, les Assemblées s'étaient attribuées la tâche de vérifier a posteriori la gestion financière des ministres ordonnateurs qui ne relevaient pas de la compétence de la Cour des Comptes. Mais, en raison de l'inexpérience des parlementaires en matière de contrôle financier, ce contrôle se révéla en fait inefficace.

L'institution du contrôleur financier, autrefois contrôleur des dépenses engagées est née de cet échec et d'une réaction du Parlement français qui s'est vu contraint, en 1889, de voter des augmentations de crédits alors que la loi de finances initiale avait été votée en équilibre. Aussi, pour éviter cet état de fait, le Parlement adopta la loi de finances du 26 décembre 1890 dont l'article 59 imposait, dans les ministères, une comptabilité des dépenses engagées. Cette loi créa, au sein de chaque ministère, un service chargé du contrôle a priori. Par ailleurs, l'article 78 de la loi de finances du 30 mars 1902 disposait que le contrôleur des dépenses engagées était nommé « Conjointement par le ministre intéressé et par celui des Finances ». Le contrôle *a priori* s'est donc imposé en tant qu'outil de prévention des malversations et s'exerçait sur les actes d'engagement des ordonnateurs.

Conçu en 1890, ce contrôle n'a trouvé sa forme définitive et son efficacité qu'avec la loi du 10 août 1922 qui est venue disposer que le contrôleur des dépenses engagées doit ressortir du cadre des Finances et nommé par le seul Ministre des Finances.

C'est le décret n° 56 – 81 du 23 janvier 1956 qui a conféré à ces agents le titre de Contrôleurs Financiers.

B- Institution du Contrôle Financier au Bénin

La France, dans le cadre de l'administration des colonies, avait organisé, d'abord, sous la dénomination d'Inspection des Colonies, puis, d'Inspection de la France d'Outre – Mer, le contrôle du fonctionnement des territoires coloniaux par différents textes législatifs et réglementaires : les décrets du 15 avril 1873 et du 25 novembre 1887, les lois du 25 février 1901, du 25 février 1903 et du 31 mars 1903. Les contrôles prévus par ces textes étaient plutôt des contrôles généraux, purement administratifs et n'avaient pas une vocation financière particulière.

C'est peu avant la Première Guerre mondiale que l'Autorité Coloniale va définir et fixer le régime financier des Territoires d'Outre – Mer par le décret du 30 décembre 1912. Ce texte a, en quelque sorte, adapté le contrôle financier de la métropole aux colonies. Notre pays faisant alors partie de l'Afrique Occidentale Française, il était normal qu'il soit soumis à ce régime financier. Aux termes de l'article 158 (titre II) du décret de 1912, le Ministre des Finances et celui de la France d'Outre – Mer sont responsables de l'exécution du budget des colonies. Le titre V comporte une série de dispositions relatives au fonctionnement du contrôle dans les colonies, à la comptabilité des dépenses engagées, et aux services de trésorerie.

Un second décret, n° 52 – 1356 du 19 décembre 1952 relatif au Contrôle Financier dans les Territoires d'Outre – Mer, au Togo et au Cameroun, viendra ensuite poser les fondements du contrôle des dépenses engagées et des

ordonnancements dans les colonies. Le titre premier organise le contrôle et définit le personnel financier, tandis que le titre second fixe les attributions du Directeur du Contrôle Financier. L'article 9 dispose, en substance, que ce dernier suit l'exécution des dépenses de fonctionnement et d'investissement des services civils et militaires coloniaux par délégation des contrôleurs métropolitains des dépenses engagées intéressées. L'alinéa 2 du même article précise que « Les engagements de dépenses effectuées par les ordonnateurs locaux du budget de l'Etat, ainsi que les mandats de paiement correspondants sont soumis au visa du Directeur du Contrôle Financier, qui tient la comptabilité des dépenses engagées ».

Après la proclamation de la République du Dahomey, dans la perspective de l'Indépendance et de l'organisation du futur Etat, les nouveaux responsables du pays se sont préoccupés de la question du contrôle des Finances publiques. Le décret n°49/PCM/MF du 14 mars 1960 relatif au contrôle des Finances de la République du Dahomey est venu concrétiser ce souci. Ainsi, ce texte attribue compétence au Ministre des Finances pour contrôler de façon permanente les finances de l'Etat, des Collectivités Locales et des établissements publics. Un service de l'Inspection et du Contrôle Financier rattaché au Ministère des Finances est chargé de l'exercice du contrôle ainsi défini.

Une nouvelle étape sera franchie avec le décret n°63 – 210/PR/MFT du 3 mai 1963 relatif à l'organisation et aux travaux du Service de l'Inspection des Finances. Ce texte a transformé le Service de l'Inspection et du Contrôle Financier en Service du Contrôle Financier en lui attribuant le contrôle des opérations du Budget National, des budgets annexes, des plans de développement ainsi que des opérations sur divers fonds et comptes spéciaux hors – budget.

C'est en 1973 que le Service du Contrôle Financier fut érigé en direction et ses attributions reprecisées par le décret n°73 – 287 du 6 septembre 1973, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances.

Le décret n°84-500 du 17 décembre 1984 et l'arrêté n°187/MFE/DGM/DCFDCOF du 09 juillet 1985, portant modalités d'application du décret n°84-500, confirment la création de la Direction du Contrôle Financier.

En 1993, les attributions de cette direction furent renforcées par le décret n° 93 -178 du 4 août 1993, portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier et, la structure fut, par ce même décret, rattachée au ministre en charge des finances. Le Contrôle Financier est ainsi rendu indépendant des organismes, institutions et ministères qu'il est appelé à contrôler.

Enfin, suite à la nouvelle politique financière mise en œuvre par l'actuel gouvernement, le décret n° 2006-619 du 19 novembre 2006, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère Délégué Chargé du Budget auprès du Ministre du Développement de l'Economie et des Finances, est venu élargir le domaine de compétence du Contrôle Financier à certains actes de prévisions.

L'évolution du concept étant ainsi exposé, il serait intéressant d'étudier les attributions qui sont dévolues au Contrôle Financier béninois et l'organisation qui résulte de celles – ci.

Paragraphe 2 : Attributions et organisation du Contrôle Financier

Dans ce paragraphe, nous nous attarderons, d'une part, sur les attributions et l'organisation du Contrôle Financier puis, d'autre part, nous procéderons à la restitution de son fonctionnement à travers l'exercice pratique et quotidien du contrôle, l'analyse des résultats de celui – ci et les défis auxquels la structure sera confrontée.

I- Attributions et organisation

A- Attributions

En vertu de l'article 15 du Décret 2006-619 du 19 novembre 2006, le Contrôle Financier est chargé :

- ✓ d'effectuer un contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique et financière des opérations de dépense du Budget Général de l'Etat et des Budgets annexes ;
- ✓ de donner son avis motivé sur les projets de lois, de décrets, d'arrêtés, de contrats et de tous actes soumis au contreseing ou à l'approbation du MDEF ou du MDCB et ayant une incidence financière ;
- ✓ de participer à l'identification et à la prévision des risques financiers ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût de politiques publiques ;
- ✓ de vérifier le caractère sincère des prévisions des dépenses ;
- ✓ de contrôler le document annuel de programmation budgétaire initiale, les documents prévisionnels de gestion, leurs modifications en cours de gestion ainsi que les projets d'actes d'affectation de crédits d'engagement de dépense ;
- ✓ d'examiner les comptes-rendus d'utilisation des crédits et des emplois.

Le premier constat que l'on peut faire est qu'il ressort de ces nouvelles attributions que le Contrôleur Financier doit intervenir dans la phase de préparation de certains documents prévisionnels. Ceci est une nouveauté car, dans un passé récent, le Contrôleur Financier n'intervenait à cette étape que pour transmettre le point de l'exécution à la fin du premier semestre du budget de l'année en cours. Il

s'agit là donc d'une amélioration de qualité dans les attributions du Contrôleur Financier.

L'article 4 du décret n°93-178 du 04 août 1993 dispose que le Contrôle Financier assure, conjointement avec d'autres services, la représentation du Ministre des Finances au sein de tous conseils, comités, commissions ou travaux relatifs aux Finances publiques. L'article 20 du même décret dispose, quant à lui, que les livres journaux, les registres de comptabilité matière et ceux d'inventaire seront, sur leur demande, communiqués pour vérification au Contrôleur Financier ou à ses délégués, de même qu'ils sont autorisés à constater sur place la matérialité des travaux, prestations ou fournitures, objets de dépenses soumises à leur visa.

Le décret de 2006 qui est venu modifié et complété celui de 1993 a abordé la question du contrôle de l'opportunité de la dépense sous les termes de l'analyse des facteurs explicatifs de celle - ci. Malheureusement, aucune précision n'a été apportée quant à la mise en œuvre effective de ce contrôle. En dehors de cela, le nouveau décret n'a pas abordé la question du contrôle des recettes. On peut parler là de **l'absence de dispositions relatives à la mise en application effective du contrôle d'opportunité** qui peut rendre l'exercice du contrôle financier quelque peu inefficace.

Du même décret précité, il revient au Contrôle Financier de suivre l'exécution du Budget de l'Etat et des Budgets Annexes en effectuant un contrôle de la régularité budgétaire et de la légalité de ceux-ci. Il découle de cette attribution, de même que de toutes celles qui sont dévolues au Contrôle Financier, des tâches qui ne peuvent être correctement exécutées que par la mise en place d'une structure organisationnelle dont l'ossature est composée de plusieurs unités administratives.

B- Organisation

Conformément aux décrets portant attribution, organisation et fonctionnement, le Contrôle Financier a une totale indépendance par rapport aux structures qu'il doit contrôler et jouit des pouvoirs nécessaires pour accomplir sa mission. Il est organisé suivant une structure hiérarchico-fonctionnelle qui témoigne d'une **spécialisation des tâches**.

Présent partout où s'exécutent les dépenses publiques, le Contrôle Financier dispose de services centraux et de services extérieurs. Au niveau central, il est composé de structures appelées Bureaux et au niveau externe, il est représenté par des Délégations.

1- Les Bureaux

Le Contrôle Financier est constitué de trois Bureaux, à savoir : le Bureau des Affaires Administratives et du Matériel, le Bureau des Etudes et de la Réglementation et le Bureau de la Comptabilité des Engagements.

Chaque Bureau est placé sous l'autorité d'un chef de Bureau qui relève, à son tour, du Contrôleur Financier.

a- Le Bureau des Affaires Administratives et du Matériel

Ce Bureau est chargé de la réception, de l'enregistrement, du traitement et de l'expédition du courrier administratif ordinaire ainsi que de la gestion du personnel et du matériel. Il est organisé en :

- ✓ Section du Matériel ;
- ✓ Section Secrétariat Central ;
- ✓ Pool Dactylo.

Chaque section dispose, à sa tête, d'un chef de section.

b- Le Bureau des Etudes et de la Réglementation

Il est chargé de l'étude de la régularité, de la conformité aux lois et règlements en vigueur de tous actes à incidence financière portés au contreseing ou à l'approbation du MDEF ou du MDCB. Il comprend :

- ✓ la Division du Personnel de l'Etat ;
- ✓ la Division des Pensions et Rentes Viagères ;
- ✓ la Division des Contrats.

Chaque division est dirigée par un chef de division.

c- Le Bureau de la Comptabilité des engagements

Il est chargé de la vérification des projets de titres de dépenses et des fiches relatives à l'exécution des dépenses dont le visa est du ressort du Contrôleur Financier, ou de son adjoint, et de la centralisation des engagements de dépenses. Il comprend :

- ✓ la Division de la Comptabilité Administrative ;
- ✓ la Division des Dépenses Engagées.

2- Les Délégations du Contrôle Financier

Ces services extérieurs du Contrôle Financier sont installés dans les Institutions de l'Etat, les Ministères, les départements et dans certains établissements publics dont la liste est arrêtée par le MDCB. Conformément aux dispositions de l'article 14 de l'arrêté n°0042/MFE/DC/CC du 31 mars 1995, portant

modalités d'application du décret n°93 – 178 du 04 août 1993, les Délégations du Contrôle Financier sont chargées :

- ✓ du contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique et financière et du visa de tous les actes du Budget Général de l'Etat et des Budgets Annexes relevant de leur compétence ;
- ✓ du suivi de la consommation des crédits par rubrique budgétaire ;
- ✓ du visa des autorisations d'engagement des dépenses et du visa des contrats conclus par les institutions et les ministères dont le montant dépasse le seuil fixé par arrêté du Ministre en charge des Finances ;
- ✓ du visa des titres de paiement relatifs aux autorisations de dépenses ;
- ✓ de l'envoi de ces titres de paiement à l'ordonnateur délégué du budget dont ils assurent le contrôle ;
- ✓ de la tenue régulière de la comptabilité des engagements et des liquidations ;
- ✓ de la production mensuelle³ au Contrôleur Financier de cette comptabilité et du rapport de gestion ;
- ✓ du constat sur place de la matérialité des travaux, prestations ou fournitures, objet de dépenses soumises à leur visa.

Chaque Délégation est dirigée par un Délégué du Contrôleur Financier nommé par le Ministre des Finances sur proposition du Contrôleur Financier. Ces délégués doivent être nommés, en principe, parmi les cadres du corps des Administrateurs des Services Financiers (cf. article 17 du décret n°93-178 du 04 août 1993). Cependant, on se rend compte que sur le terrain, l'application de cette disposition est difficile par manque de cadres de conception. Il y a donc **difficulté d'application des dispositions relatives au profil des Délégués du Contrôle Financier.**

³ Dans la réalité, la comptabilité et le rapport de gestion sont produits trimestriellement.

Au moment où nous effectuons notre stage pratique, le Contrôle Financier ne disposait que de 24 délégations au niveau des institutions et ministères. Avec la mise en œuvre des réformes, les départements et la Caisse Autonome d'Amortissement disposent déjà de délégations. Certains Délégués continuent néanmoins d'exercer leurs missions au niveau de plusieurs institutions ou ministères à la fois. De même, les Délégations ne sont pas installées dans toutes les institutions de l'Etat. Or ces entités reçoivent toutes des subventions de l'Etat pour procéder à leur gestion et l'ensemble de leurs opérations est effectué suivant les règles de la Comptabilité publique. Pour ces raisons, la création de délégations du Contrôle Financier s'avère nécessaire au niveau de ces entités. Pour le moment, **les délégations du Contrôle Financier ne sont pas installées dans toutes les structures publiques.**

Tous les mercredis, pour harmoniser les points de vue, prendre des mesures correctives et s'adapter aux situations nouvelles, une séance de concertation et de coordination est organisée entre les Délégués, les Chefs de bureaux et le Contrôleur Financier. **Il existe donc une coordination entre les actions de la Direction Centrale et celles des Délégations.**

II- Exécution pratique du contrôle

Trois fonctions ressortent essentiellement des attributions du Contrôle Financier ; il s'agit de la fonction de contrôle, la fonction de conseil et de la fonction d'information.

A- La fonction de contrôle

Elle intervient pour le contrôle des engagements, des liquidations et pour celui de comptabilité.

1- contrôle des engagements

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

a- Le contrôle des dépenses de matériel et de services

Ici, le contrôle doit établir la conformité des dépenses projetées avec les autorisations de crédits, vérifier la disponibilité des fonds et s'assurer du respect des règles fiduciaires. A ce titre, plusieurs milliards de nos francs ont pu être économisés grâce à la vigilance du Contrôle Financier. Cependant, la persistance des malversations est préoccupante. Cet état de choses est dû au fait que certaines irrégularités échappent encore au Contrôle Financier. Une indifférence s'observe face aux livres comptables non à jour ou non tenus, à la non codification des biens meubles, à des dépenses non nécessaires au bon fonctionnement des services et dont les pièces justificatives ont été visées par le Délégué du Contrôleur Financier (journées de réflexions au Centre International de Conférence du 10 et 11 juin 2004 « Pour un Contrôle Financier transparent et efficace, sous thème n°2 : la responsabilité du Contrôleur Financier vue par l'Inspection Générale des Finances »). Pour toutes ces raisons, nous pensons qu'il y a **une défaillance du Contrôle Financier dans le cadre des contrôles relatifs aux objets réels des dépenses aux livres comptables et à la codification des meubles.**

b- Le contrôle des actes de personnel

Ce contrôle touche à la fois les projets d'actes administratifs du personnel de l'Etat en activité et de ceux en cessation définitive d'activité. En effet, il s'agit de l'étude des projets d'actes ou de décisions qui conduisent à la vérification de l'existence de poste à pourvoir et du crédit correspondant au budget, de la conformité à la réglementation en vigueur. Cette conformité s'analyse à travers :

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

Dans le cadre de ce contrôle, les dossiers relatifs aux actes de gestion de carrière des APE font rarement l'objet de rejet. En majorité, il s'agit de dossiers qui arrivent en régularisation.

c -Le contrôle des marchés publics

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

- ✓ du respect de certaines clauses contractuelles dont les conditions relatives au paiement et au remboursement de l'avance de démarrage ;

- ✓ la prise en compte des modalités d'exécution de la retenue de garantie ;
- ✓ l'enregistrement des marchés et contrats au service des domaines ;
- ✓ le respect du mode d'attribution de marché ;
- ✓ la présence et la validité des pièces justificatives jointes (soumission, procès verbal de dépouillement, fiche d'engagement, etc.);
- ✓ l'exactitude des calculs ayant conduit à la détermination du montant du marché ;
- ✓ etc.

Le Contrôleur Financier participe aux commissions de contrôle d'exécution des marchés afin de vérifier les conditions d'exécution des travaux au regard des clauses. Il est également autorisé à constater sur place la matérialité des travaux, prestations ou fournitures, objet de dépenses soumises à son visa. A cet effet, il signe les procès verbaux de réception ou de livraison.

Le Contrôleur Financier dispose de trois (03) jours pour réaliser ces opérations de contrôle d'engagement qui doivent être sanctionnées par une validation ou un visa différé ou encore un rejet.

2- Le contrôle des liquidations

A la phase de la liquidation, le Contrôleur Financier ou ses Délégués reçoivent le dossier de liquidation et procèdent aux contrôles ci après :

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

Le Contrôleur Financier dispose de quatre (04) jours pour réaliser ces opérations.

3- Le contrôle de comptabilité

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

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

Certains responsables financiers sont réticents à communiquer au Contrôle Financier ces différents documents.

L'exécution des dépenses suivant les quatre (4) étapes de la procédure normale peut, à certains moments, rendre inefficace l'Administration en raison de l'urgence. C'est pour pallier cette faiblesse que des procédures dites exceptionnelles ont été mises en place. On identifie deux types de procédures exceptionnelles : la procédure d'exécution par ordre de paiement et la procédure de délégation engagement.

En ce qui concerne les dépenses par ordre de paiement, elles sont exécutées sans ordonnancement préalable. Le Contrôle Financier intervient au moment de la régularisation pour faire les vérifications d'usage à l'occasion de la régularisation des dépenses. Mais en cas d'irrégularités, il diffère son visa ou rejette le dossier.

Quant aux dépenses par procédure de délégation engagement, les opérations se déroulent tant au niveau central qu'au niveau départemental. Au niveau central, le Contrôle Financier effectue ses contrôles sur le dossier puis le transmet au Trésor

public. Au niveau départemental, le Délégué départemental vise l'engagement, le bon de commande et les transmet à l'ordonnateur secondaire. Après liquidation des factures et établissement des mandats de paiement appuyés des pièces justificatives, le Délégué départemental vérifie et appose son visa. Il peut, en cas d'irrégularités, le différer ou le refuser.

Une autre catégorie particulière de dépenses est celle des investissements. Compte tenu du caractère spécifique des projets et programmes d'investissement, certaines dépenses y relatives sont exécutées suivant la procédure exceptionnelle d'engagement ordonnancement. Cette procédure s'applique dans les cas suivants :

- ✓ avance de démarrage ;
- ✓ paiement d'acomptes ;
- ✓ remboursement de garantie ;
- ✓ renouvellement des avances reçues par OP ;
- ✓ régularisation de la première avance reçue en début de gestion.

La fonction de contrôle, en définitive, intervient aussi bien pour les dépenses par procédure normale que celles exécutées par procédure exceptionnelle. En ce qui concerne cette dernière catégorie de dépenses, on remarque qu'une utilisation abusive en est faite et les pièces justificatives qui accompagnent les mandats de régularisation sont souvent irrégulières. Dans ce cas, le Contrôleur Financier, puisque la dépense est déjà effectuée, se retrouve devant le fait accompli et son contrôle devient en quelque sorte a posteriori. On peut noter donc qu'il y a **insuffisance de contrôle des dépenses effectuées par procédure exceptionnelle.**

La fonction de contrôle n'est pas la seule reconnue au Contrôle Financier ; cet organe exerce aussi des fonctions de conseil et d'information.

B- Les fonctions de conseil et d'information

1- La fonction de conseil

Le Contrôle Financier formule un avis sur les projets et actes préparés par les responsables financiers des ministères et institutions de l'Etat. L'émission d'avis motivés sur les projets de textes de lois, décrets, arrêtés ou actes à incidence financière soumis au contreseing du Ministre en charge des Finances n'est pas encore appliqué entièrement. En effet, le Contrôleur Financier n'émet son avis que pour les actes de personnel et pour les arrêtés. **L'étude des projets de lois, décrets soumis au contreseing n'est pas encore opérationnelle.**

Grâce au décret 2006-619 précité, cette fonction s'exerce aussi pour des actes de prévision.

2- La fonction d'information

Elle prend la forme de la centralisation de dépenses des différents budgets contrôlés en vue d'en suivre l'exécution et de présenter une situation globale d'exécution. Pour cela, le Contrôle Financier tient une comptabilité de dépenses engagées afin de connaître, à tout moment, la situation des crédits disponibles par chapitre.

Le Contrôleur Financier est l'informateur du Ministre des Finances, de même que de celui du Ministre Délégué Chargé du Budget. Il produit un rapport annuel d'ensemble par chapitre budgétaire qu'il adresse au Ministre en charge des Finances et à la Cour Suprême.

III- Les défis du contrôle financier

L'attention portée aux contrôles de l'exécution des dépenses prévues par la loi de finances est plus grande lorsque les deniers publics se font rares ou font défaut. Des réflexions sur la gestion des Finances publiques naissent généralement à cette occasion et portent soit sur l'étendue, soit sur le moment, soit sur la nature de tels contrôles.

Dans le contexte béninois, face à l'échec des budgets de moyen, une nouvelle approche est présentement expérimentée dans le souci d'accroître l'efficacité de l'Administration. Il s'agit du concept de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) qui s'effectue par la pratique des budgets-programmes. Une telle approche implique des réformes au niveau de la procédure budgétaire en place jusque-là. Notre préoccupation sera d'apprécier le rôle du Contrôleur Financier dans le nouveau contexte où celui – ci voit son domaine de compétence s'étendre aux actes de prévision et où le contrôle a priori semble ne pas être vu d'un bon œil en matière de GAR.

Le Contrôle Financier a été réaffirmé dans les dispositions de la directive n° 02/2000/CM/UEMOA, portant adoption du code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA. On y lit que, le contrôle financier, en raison de son caractère préventif, doit faire l'objet d'une attention particulière. Cette conception va totalement à l'encontre de celle de la GAR. En matière de GAR, effectivement, il est prôné l'allègement du contrôle a priori.

La République du Bénin, dans la sous – région Ouest – Africaine, est l'un des premiers Etats à expérimenter ce type de gestion malgré les dispositions de la directive n°02 de l'union.

Mais qu'est – ce donc que la GAR ? La gestion budgétaire par programmes est cette forme de gestion qui se déroule en quatre étapes, à savoir :

- ✓ une préparation (élaboration) des programmes ;
- ✓ la mise en exécution desdits programmes ;
- ✓ un contrôle d'exécution à mi-parcours en vue de corriger les erreurs éventuelles ;
- ✓ un contrôle en fin d'exécution dans le souci d'apprécier les impacts à travers des indicateurs.

Pour mieux apprécier ce mode de gestion, il convient d'approfondir la notion de « programme ». Un programme est un ensemble cohérent d'activités à réaliser dans un délai donné en vue d'atteindre un (des) objectif (s) déterminé (s) au préalable. Les programmes sont décomposés en activités qui, à leur tour, se décomposent en tâches. Chaque tâche correspond à des actions concrètes à mener pour résoudre des problèmes spécifiques. La résolution de ces problèmes nécessite des moyens financiers, humains et matériels. C'est toute cette démarche qui est résumée sous le terme générique de Gestion Axée sur le Résultat.

Les contrôles qui interviennent au cours de la mise en œuvre des programmes sont effectués par les gestionnaires de programmes eux – mêmes. Il se pose alors le problème de l'objectivité de ces contrôles. Malheureusement, ces gestionnaires semblent ne pas vouloir du contrôle a priori de leurs dépenses au motif que sa raideur et sa propension à statuer en opportunité contribueraient à ralentir leurs activités. Il se pose donc là le problème de **l'inadéquation du contrôle a priori tel qu'il est effectué actuellement avec la GAR.**

Le décret n°2006 – 619 précité, à travers son article 15, alinéas 4, 5 et 6 est intervenu sur la question. Malheureusement, ce décret n'est pas encore appliqué en raison de l'absence de textes réglementaires relatifs aux modalités d'application et

de la non adéquation de la structure actuelle du Contrôle Financier au contrôle prôné par ledit décret.

Section 2 : Cadre théorique de l'étude

Dans cette section, il sera question de l'identification de la problématique de l'étude à travers les problématiques possibles obtenues grâce à l'inventaire des atouts et des problèmes résultant de l'état des lieux de base (observations de stage).

Paragraphe 1 : Inventaire des atouts et des problèmes

I- Inventaire des atouts

Comme atouts (forces ou opportunités), nous avons identifié :

- ✓ la spécialisation des tâches ;
- ✓ la déconcentration du Contrôle Financier ;
- ✓ la responsabilisation du Contrôleur Financier ;
- ✓ la tenue régulière de séances de travail entre le Contrôleur Financier, ses Délégués et tous les Chefs de Bureaux ;
- ✓ l'indépendance du Contrôleur Financier vis-à-vis de la structure contrôlée ;
- ✓ la tenue régulière de la comptabilité des engagements et des liquidations ;
- ✓ l'élargissement du domaine de compétence du Contrôleur Financier à certains actes de prévision.

II- Inventaire des problèmes

Les problèmes que nous avons identifiés, peuvent être libellés comme suit :

- ✓ absence d'un texte d'application du décret 2006 – 619 ;
- ✓ insuffisance du personnel ;
- ✓ absence de dispositions relatives à la mise en œuvre du contrôle d'opportunité ;
- ✓ absence de délégations dans certaines structures publiques ;
- ✓ absence d'étude des projets de décrets et lois soumis au contreseing du Ministre du Développement de l'Economie et des Finances et du Ministre Délégué Chargé du Budget ;
- ✓ non respect des délais de traitement des dossiers ;
- ✓ absence de statut du personnel du Contrôle Financier ;
- ✓ la non adéquation de la structure actuelle du Contrôle Financier au contrôle prôné par le décret 2006 – 619 ;
- ✓ l'inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est effectué actuellement, avec la GAR ;
- ✓ intervention réduite du Contrôleur Financier au niveau des dépenses exceptionnelles.

Au vu de ces problèmes, on peut obtenir comme problématiques possibles celles qui sont résumées dans le tableau suivant :

Tableau n°1 : Récapitulatif des problématiques possibles

N°	Problématiques	Problème Général	Problèmes spécifiques
1	<i>Problématique de l'efficacité du Contrôle Financier</i>	Inefficacité du Contrôle Financier	<ul style="list-style-type: none"> ✓ absence de délégation dans certaines structures publiques ; ✓ non respect des délais de traitement des dossiers ; ✓ insuffisance de contrôle des dépenses effectuées par procédures exceptionnelles ; ✓ inadéquation de la structure actuelle du Contrôle Financier face aux exigences de la GAR ; ✓ inadéquation du contrôle a priori avec la GAR ; ✓ absence de dispositions (légalles ou réglementaires) relatives à la mise en œuvre du contrôle d'opportunité.
2	<i>Problématique du renforcement de la mission du Contrôle Financier</i>	Insuffisance de la mission du Contrôle Financier	<ul style="list-style-type: none"> ✓ absence du statut du personnel du Contrôle Financier ; ✓ absence de textes d'application du décret n° 2006 – 619 ; ✓ absence d'étude des projets de décrets et lois soumis au contreseing du MDEF et du MDCB.

Paragraphe 2 : Problématique de l'étude

I- Choix, justification du sujet

Avant de procéder à un quelconque choix, il nous apparaît opportun de repréciser le contexte socio – économique et même politique dans lequel a évolué et continue d'évoluer le Bénin.

Pays Pauvre Très Endetté, la République du Bénin a connu une évolution politique et économique mouvementée. En effet, pendant un peu plus de dix sept années, il a fait l'expérience d'un Gouvernement National Révolutionnaire puis du socialisme basé sur le marxisme léninisme. C'était l'ère du « Parti – Etat ». Mais le peuple, dans un élan de patriotisme, mu par un désir de renaissance, a su effectuer dans la paix une transition vers la démocratie. La première priorité d'alors fut le redressement des Finances publiques qui étaient à un niveau très peu reluisant. Cette mission, grâce à l'aide extérieure, a pu être remplie en partie. Cependant, depuis quelques années, un nouveau mal mine le pays et compromet son avenir. Il s'agit de la pratique fréquente des détournements. Comme tout citoyen soucieux du bien être de la nation, il nous vient tout naturellement quelques interrogations : Qu'est – ce qui motive les auteurs de ces actes ? Comment ces détournements sont-ils rendus possibles ? N'y a-t-il aucun contrôle avant ou après l'exécution des dépenses publiques? Qu'est ce qui est fait pour mettre un frein à ces agissements ?

C'est donc ayant à l'esprit toutes ces préoccupations, conscient du caractère multidimensionnel du problème, et fort des connaissances acquises au cours de notre formation que nous avons choisi de nous intéresser à la question du contrôle.

Suite à nos recherches, nous avons donc identifié deux problématiques possibles : celles de l'efficacité du Contrôle Financier et du renforcement de sa mission. La première retient le plus notre attention en raison de l'importance qu'elle

revêt et c'est sur elle, plus précisément sur la « **Problématique de l'efficacité du contrôle de l'exécution des dépenses publiques: cas du contrôle financier** » que portera notre étude.

II- spécification de la problématique

Compte tenu de l'importance de la problématique choisie et du nombre de problèmes spécifiques qui y sont rattachés, dans le cadre de cette étude, nous ne retiendrons que trois pour lesquels nous tenterons d'apporter nos contributions. Il s'agit de :

- ✓ non respect des délais de traitement des dossiers ;
- ✓ l'absence de dispositions relatives à la mise en œuvre du contrôle d'opportunité ;
- ✓ l'inadéquation du contrôle a priori au concept de GAR.

Chapitre premier : Objectifs, hypothèses et démarche méthodologique de l'étude

Le présent chapitre sera consacré, d'une part, à la fixation des objectifs, à la détermination des causes et hypothèses supposées être à la base des problèmes spécifiques retenus et, d'autre part, à la description de la démarche méthodologique de réalisation de notre étude. Cette démarche méthodologique se traduit par une revue de littérature et une technique de recherche appropriée.

Section 1 : Les objectifs et les hypothèses de l'étude

Paragraphe 1 : Les Objectifs

Avant de fixer les objectifs, rappelons les problèmes auxquels nous voulons apporter des solutions. Il s'agit de :

- ✓ **Problème général** : Inefficacité du Contrôle Financier

- ✓ **Problèmes spécifiques** :
 - non respect des délais de traitement des dossiers ;
 - absence de dispositions relatives à la mise en œuvre du contrôle d'opportunité ;
 - inadéquation du contrôle a priori au concept de GAR.

I- Objectif général

L'objectif général de la présente étude est de *contribuer à rendre l'action du Contrôle Financier plus efficace.*

Pour y parvenir, nous avons fixé des objectifs spécifiques.

II- Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques se rapportent aux problèmes de même niveau spécifique. Ainsi, nous avons, à travers le présent mémoire, voulu :

- ✓ faire des propositions en vue du respect strict des délais de traitement des dossiers (Objectif spécifique n°1);
- ✓ apprécier l'applicabilité du décret n° 2006 – 619 en ce qui concerne le contrôle d'opportunité et dégager les conditions nécessaires à celle – ci (Objectif spécifique n°2);
- ✓ faire des propositions en vue de la conciliation du contrôle financier et des autres contrôles inhérents à la GAR (Objectif spécifique n°3).

Paragraphe 2 : Les causes et hypothèses de l'étude

Les causes et hypothèses identifiées ici concernent essentiellement les niveaux spécifiques.

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

La fonction dévolue au Contrôle Financier est assez importante pour la sauvegarde des finances de notre pays. Cependant, dans un contexte où l'Administration se vide et où les recrutements ne sont pas faits de façon conséquente, c'est – à – dire à grande échelle, l'insuffisance de personnel pourrait être à la base du problème du non respect des délais de contrôle au cours de

l'exécution des dépenses publiques. Nous pouvons donc formuler l'hypothèse liée au problème spécifique n°1 de la façon suivante : *le non respect des délais impartis au contrôle d'exécution des dépenses publiques est dû à l'insuffisance de personnel auquel se trouve confronté le Contrôle Financier.*

II- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°2

Le souci de renforcer les attributions du Contrôle Financier a sûrement motivé les Autorités gouvernementales à en définir de nouvelles à travers le décret n° 2006 – 619. Au nombre de celles – ci, on peut citer, entre autres, le contrôle de l'opportunité des dépenses publiques. Malheureusement, ce type de contrôle n'est pas encore mis en œuvre jusqu'à ce jour. Cet état de chose est dû à l'absence de texte d'application du décret cité plus haut. Il semble que la raison intrinsèque, pour laquelle les autorités gouvernementales n'ont toujours pas remédié à ce vide, est qu'il n'y a pas eu un travail préalable d'étude de faisabilité de la chose. Nous pouvons donc dire, à titre d'hypothèse spécifique n°2, que *l'absence de dispositions relatives à la mise en œuvre du contrôle d'opportunité est la conséquence de la non diligence d'une étude de faisabilité préalable.*

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

La pratique des Budgets de programmes se justifie par le souci de rationaliser la gestion des Finances publiques.

Les exigences de ce type de gestion, même si elles se comprennent aisément, rentrent malheureusement en conflit avec le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les procédures d'exécution des dépenses publiques et tel que défini par le décret 2000 – 601 du 29 novembre 2000 et la directive n°6/97 de l'UEMOA, portant règlement général sur la Comptabilité publique.

Nous pouvons donc formuler notre hypothèse spécifique comme suit : *l'inadéquation du contrôle financier, tel qu'il est effectué de nos jours, au concept de GAR, est due au vide juridique qui caractérise celui – ci.*

Les objectifs et hypothèses définis, il serait intéressant de vérifier l'état des connaissances sur les problèmes en résolution et de préciser la méthodologie adoptée.

Mais avant, nous procéderons à une synthèse des préoccupations à travers le tableau de bord de l'étude.

Tableau n°2 : Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes Supposées	Hypothèses
Niveau général	PG : Inefficacité du contrôle financier	OG : Contribuer à rendre l'action du Contrôle Financier plus efficace	CG : ----	HG : ----
Niveaux spécifiques	PS 1 : Non respect des délais de traitement des dossiers	OS 1 : Faire des propositions en vue du respect strict des délais de traitement des dossiers	CS 1 : Insuffisance du personnel du Contrôle Financier	HS 1 : Le non respect des délais impartis aux contrôles d'exécution des dépenses est dû à l'insuffisance de personnel auquel se trouve confronté le Contrôle Financier
	PS 2 : Absence de dispositions relatives à la mise en œuvre du contrôle d'opportunité	OS 2 : Apprécier l'applicabilité du décret n° 2006 – 619 en ce qui concerne le contrôle d'opportunité et dégager les conditions nécessaires à celle – ci	CS 2 : Non diligence d'une étude de faisabilité préalable	HS 2 : L'absence de dispositions relatives à la mise en œuvre du contrôle d'opportunité est la conséquence de la non diligence d'une étude de faisabilité préalable

	PS 3 :		OS 3 :		CS 3 :		HS 3 :
3	Inadéquation contrôle a priori concept de GAR	du au	Faire des propositions en vue de la conciliation du contrôle financier et des autres contrôles inhérents à la GAR		Le vide juridique qui caractérise le concept de GAR		L'inadéquation du contrôle financier, tel qu'il est effectué de nos jours, au concept de GAR est due au vide juridique qui caractérise celui – ci.

Section 2 : Démarche méthodologique

Paragraphe 1 : Revue de la littérature

Ce paragraphe sera consacré, d'une part, au rappel de la procédure d'exécution des dépenses publiques et, d'autre part, aux diverses contributions antérieures liées aux problèmes en résolution.

I- Le Contrôle Financier à travers les procédures d'exécution des dépenses publiques

L'exécution du Budget Général de l'Etat repose sur le principe de la séparation des Ordonnateurs et des Comptables. Deux phases distinctes caractérisent ainsi l'exécution du budget à savoir : la phase administrative et la phase comptable.

Dans le cadre de la phase administrative, plusieurs acteurs interviennent pour procéder à l'engagement, à la liquidation et à l'ordonnancement de la dépense. Il s'agit notamment des gestionnaires de crédits, des administrateurs délégués de crédits et ordonnateurs délégués et du Contrôleur Financier ou de son délégué.

A la phase comptable, interviennent le Receveur Général des Finances, comptable principal unique de l'Etat, le Receveur des Finances et de la Dette placé auprès de la Caisse Autonome d'Amortissement et les Receveurs des Finances départementaux qui exécutent des opérations pour le compte du Receveur Général des Finances.

L'exécution des dépenses publiques peut se faire suivant une procédure normale ou une procédure exceptionnelle.

A- La procédure normale

Quatre phases caractérisent cette procédure ; il s'agit de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement.

1- L'engagement

C'est l'acte initial de la procédure d'exécution des dépenses publiques. C'est la décision prise par l'autorité qui a qualité, à cet effet, de prélever une partie des crédits budgétaires en accomplissant un acte qui entraîne une dette à la charge de l'Etat. On distingue, à ce titre, deux opérations, à savoir : l'engagement juridique et l'engagement comptable.

L'engagement juridique est « L'acte par lequel l'organisme public crée ou constate, à son encontre, une obligation de laquelle résultera une charge »⁴. Concrètement, cet acte peut se traduire par la passation d'une commande ou la nomination d'un fonctionnaire.

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

Dans la pratique, l'engagement procède d'une succession d'opérations que l'on peut regrouper en quatre étapes.

Le gestionnaire de crédits, au cours de la première étape, détermine ses besoins et déclenche le processus en adressant au responsable financier de son organe une demande d'engagement manuscrite pré imprimée accompagnée de trois (3) factures pro forma ou de trois (3) devis reçus de trois fournisseurs différents préalablement inscrits dans un fichier de fournisseurs agréés. Pour les dépenses en capital, le gestionnaire de crédits élabore les projets de marché en collaboration avec

⁴ Article 61 de la directive n°6/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997, portant règlement général sur la Comptabilité Publique

les services du Directeur des Ressources Financières et du Matériel et assure le suivi de leur réalisation. En ce qui concerne les dépenses de réparation de véhicules, il est fait obligation aux gestionnaires de soumettre les devis de réparation à l'étude et à l'autorisation préalable du Directeur du Garage Central Administratif avant toute réparation. Toutefois, en ce qui concerne les structures des Forces Armées Béninoises, les réparations sont effectuées par la Direction du Matériel des Services de l'Intendance Militaire.

A la seconde étape, intervient le responsable financier du Ministère ou de l'institution de l'Etat (DRFM, DAF, DA, etc.). En effet, après le choix d'un fournisseur sur la base de la mercuriale des prix, son agent procède à la saisie des informations consignées sur la demande d'engagement et la facture pro forma retenue et édite le projet de fiche d'engagement accompagné de toutes les pièces justificatives au responsable financier. A partir de ce moment, ce dernier est le seul qui a désormais accès au dossier informatique. Il vérifie la cohérence des données saisies par son agent et procède aux corrections éventuelles puis valide le dossier en mettant son visa électronique. Cet acte entraîne l'édition de la fiche d'engagement en deux exemplaires et de l'original du bon de commande. Le responsable financier rassemble toutes les propositions d'engagements par chapitre budgétaire à adresser au Contrôleur Financier ou à son délégué et édite le bordereau de transmission.

A la troisième étape, le contrôleur financier procède, dès la réception du dossier, à la vérification de la présence effective de toutes les pièces justificatives requises. Il effectue ensuite les contrôles réglementaires de son ressort, contrôles à l'issue desquels les dossiers sont classés en trois catégories, à savoir : les dossiers acceptés, les dossiers à visa différé et les dossiers rejetés. Les dossiers acceptés font l'objet d'une validation et les autres sont accompagnés d'une fiche de notification expliquant les motifs. La validation se traduit par le visa électronique « Visé par le Contrôleur Financier », la signature du dossier papier, l'édition du bordereau de transmission des engagements acceptés et la transmission effective au responsable financier. Pour les dossiers mis en différés, si au bout d'un délai de quinze (15) jours, aucune régularisation n'est faite, on observe un rejet automatique par le système. Le

Contrôleur Financier dispose d'un délai de trois (3) jours pour traiter et transmettre le dossier au responsable financier.

Une fois les contrôles du Contrôleur Financier effectués, le dossier revient au niveau du responsable financier. C'est la quatrième étape de l'engagement. A la réception, celui – ci édite les copies n°1, 2 et 3 du bon de commande, l'étiquette à coller sur l'original et le bordereau d'envoi du fournisseur. Il dispose ensuite d'un délai d'un (1) jour pour signer le bon de commande et procéder à sa notification au fournisseur.

2- La liquidation et l'ordonnement

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense. Elle ne peut être faite qu'au vu des titres et pièces offrant la preuve des droits acquis par les créanciers. Elle se traduit par la constatation du « service fait » et par la liquidation proprement dite c'est-à-dire la détermination de façon précise, par un calcul et au vu des pièces justificatives, du montant de la dette. Cette tâche revient au gestionnaire de crédits qui dispose d'un délai d'un (1) jour pour certifier les pièces justificatives et les transmettre au responsable financier. Mais avant, le Contrôleur Financier ou son délégué peut obtenir communication de toutes les pièces justificatives et dispose, à cet effet, de tout pouvoir d'enquête le plus étendu notamment en ce qui concerne la sincérité de la certification de « service fait ». Une fois le dossier transmis au responsable financier, l'agent de celui – ci saisit les données de la facture et édite le projet de mandat de paiement soumis à l'appréciation de son chef. Ce dernier, au vu dudit projet, s'assure de l'exactitude des informations par rapport aux pièces justificatives puis valide la facture et édite le mandat de paiement en trois exemplaires ; il dispose d'un délai de deux (2) jours pour procéder à ces actes et transmettre le dossier au Contrôleur financier. A la réception par ce dernier et suite à ses contrôles, trois situations sont envisageables : la validation, le visa différé ou le rejet. Le Contrôleur

Financier dispose d'un délai de quatre (4) jours pour réaliser ses opérations et transmettre le dossier au responsable financier.

L'ordonnancement, c'est l'acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre est donné au comptable de payer la dette de l'Etat ou de celle des autres organismes publics. Ainsi, la dépense publique ayant été engagée, la dette de l'Etat reconnue et son montant déterminé, il reste à décider que le créancier pourra percevoir les sommes qui lui sont dues. A la réception du dossier transmis par le Contrôleur Financier, le responsable financier le valide en saisissant son visa électronique de validation du mandat de paiement, en signant le dossier papier et le bordereau de transmission au Trésor public. Toutefois, des événements peuvent venir supprimer la nécessité de l'ordonnancement. A ce titre, il édite une fiche de dégagement de crédits qui entraîne le rétablissement des crédits. Il dispose d'un délai d'un (1) jour pour ordonnancer et transmettre le mandat au Trésor public.

3- Le paiement

Le paiement est l'acte par lequel l'Etat se libère de sa dette. Il est le stade terminal de la procédure d'exécution des dépenses publiques. Il faut retenir que, après la réforme instituée par le décret n° 2000 – 601 du 29 novembre 2000, trois modes de paiement sont identifiées :

- ✓ le paiement après ordonnancement ;
- ✓ le paiement sans ordonnancement ;
- ✓ le paiement direct par les bailleurs de fonds.

Le paiement après ordonnancement intervient suite à l'envoi au comptable, par l'ordonnateur et par bordereau de transmission, des mandats de paiement appuyés des pièces justificatives. A la réception, le comptable, lui, procède, tout d'abord, à la prise en charge des mandats, puis au règlement. La prise en charge se traduit par la vérification de la présence physique des titres énumérés sur le bordereau de transmission, l'émargement du registre de l'ordonnateur ; le comptable

procède aussi, conformément à l'article 14 du décret n° 2001 – 039 du 15 février 2001, portant règlement général sur la comptabilité publique, au contrôle de :

- ✓ la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, et l'assignation de la dépense ;
- ✓ l'exacte imputation des dépenses au chapitre ou articles qu'elles concernent et selon leur nature ou leur objet ;
- ✓ la disponibilité des crédits ;
- ✓ la validité de la créance dans les conditions précisées à l'article 15 du décret précité;
- ✓ l'existence éventuelle d'oppositions, notamment, de saisie attribution ou de cessions ;
- ✓ le caractère libératoire du règlement.

A l'issue de ces contrôles, le comptable, tout comme le Contrôleur Financier valide, diffère son visa pour complément d'information ou rejette carrément les mandats irréguliers. Il procède ensuite au règlement lorsque le dossier est validé. Le paiement sans ordonnancement préalable est utilisé dans le cas des avances aux régisseurs, de règlement du service de la dette ou du paiement des dépenses urgentes. Dans le cas d'espèce, le titre émis est un ordre de paiement. Le corollaire de ce mode de règlement est la régularisation de la dépense qui se traduit par la production des pièces justificatives et l'émission d'un mandat de régularisation.

Certaines conventions de prêts ou de dons peuvent être payées par les bailleurs de fonds dans le respect de la réglementation en vigueur. Dans ce cadre, les paiements effectués sont notifiés au Receveur des Finances de la Dette qui procède au dénouement de l'opération dont l'évolution était suspendue par la mise en attente du mandat correspondant à cette dépense. A la réception de l'avis de décaissement du bailleur au profit du créancier, le comptable constate une recette et passe une écriture de dépense de même montant.

B- La procédure exceptionnelle

Au titre des procédures dites exceptionnelles, nous pouvons citer celles de délégation – ordonnancement de crédit à l'extérieur du pays, de dépenses par ordre de paiement, celles d'engagement – ordonnancement, de délégation – engagement, etc.

Dans le cadre de ce travail, nous étudierons la procédure de délégation – engagement encore appelée procédure de délégation de crédits.

L'exécution des dépenses par procédure de délégation – engagement se fait à deux niveaux. Il s'agit du niveau central et du niveau local.

Au niveau central, et dès la mise en exécution du budget, le responsable financier enclenche le processus de délégation de crédits à la demande ou non du gestionnaire de crédits au niveau local.

Ses services procèdent à l'édition des projets de fiche d'engagement et de fiche détail de délégation engagement en six (6) exemplaires qu'il vérifie, et signe avant de les transmettre au Contrôleur Financier ou à son délégué. Seulement cinq (5) exemplaires de la fiche détail sont transmis au Contrôleur Financier. Ce dernier effectue les contrôles de son ressort, valide le dossier, diffère son visa ou le rejette selon le cas. Dans le cadre de la validation, il garde la fiche d'engagement et transmet le reste du dossier au Trésor public par bordereau.

Le Receveur Général des Finances procède aux contrôles nécessaires et rend indisponible, sur la ligne concernée, le montant des crédits délégués. Il vise la fiche détail, appose le cachet « Vu bon à payer » et garde un exemplaire. Il transmet au Receveur des Finances concerné qui effectue la ventilation suivante :

- ✓ Ordonnateur délégué : une (1) copie
- ✓ Receveur des Finances : original

- ✓ Ordonnateur secondaire : une (1) copie
- ✓ Délégué départemental du Contrôleur Financier : une(1) copie
- ✓ Gestionnaire local de crédits : une (1) copie

Au niveau local, dès la réception des fiches de délégation, le gestionnaire de crédits enclenche l'exécution et adresse, à l'ordonnateur secondaire, trois factures pro forma reçues de trois fournisseurs agréés. L'ordonnateur secondaire effectue ses vérifications, retient une des factures et transmet tout le dossier au gestionnaire qui, sur cette base, établit et paraphe le bon de commande et la fiche d'engagement qu'il soumet à la signature de l'ordonnateur secondaire. Après signature, ce dernier transmet le dossier au Délégué départemental du Contrôleur Financier.

Le Délégué départemental du Contrôleur Financier procède aux contrôles de son ressort, vise la fiche d'engagement et le bon de commande et les transmet à l'ordonnateur secondaire. Il peut, en cas d'irrégularités, refuser de viser le bon de commande et en fait notification à l'ordonnateur secondaire.

Si les contrôles sont concluants, le gestionnaire de crédits notifie le bon de commande au fournisseur qui procède à la livraison ou à l'exécution de la prestation, puis, il procède à la certification des factures et à l'établissement des projets de mandat de paiement qu'il transmet par bordereau à l'ordonnateur secondaire accompagnés des pièces justificatives.

L'ordonnateur secondaire liquide les factures, signe les mandats de paiement et les pièces justificatives et transmet le dossier au Délégué départemental du Contrôleur Financier qui vérifie et appose son visa sur les mandats de paiement et retourne tout le dossier à l'ordonnateur. Celui – ci procède au contrôle du visa du Délégué départemental du Contrôleur financier puis transmet le dossier par bordereau au Receveur des Finances qui prend en charge les mandats et procède au paiement de la dépense. C'est ce dernier qui, par décade, envoie les situations de paiement et de consommation des crédits au Receveur Général des Finances appuyées des pièces justificatives des dépenses exécutées sur les crédits délégués, des mandats de paiement y relatifs et d'un relevé desdits mandats.

Le Délégué départemental du Contrôleur Financier transmet trimestriellement la situation de consommation des crédits délégués au Contrôleur Financier.

La régularisation de la délégation engagement intervient en fin de gestion budgétaire.

Le responsable financier reçoit, respectivement, de l'ordonnateur secondaire et du Receveur Général des Finances, la situation d'exécution des dépenses effectuées au niveau local. Après regroupement des deux situations, il procède à la saisie des données dans le SIGFiP et édite le mandat de régularisation qu'il transmet, appuyé des pièces justificatives, au Contrôleur Financier ou à son délégué par bordereau de transmission.

Le Contrôleur Financier procède au contrôle réglementaire et vise le mandat qu'il retourne au responsable financier et met à jour sa comptabilité de consommation réelle de crédits délégués par nature de dépenses.

Le responsable financier procède à l'ordonnancement et transmet le mandat, appuyé des pièces justificatives au Trésor public.

Le comptable du Trésor, après les contrôles réglementaires, procède à la prise en charge du mandat.

II- Contributions antérieures aux problèmes en résolution

La préoccupation ici sera de rendre compte des innovations intervenues dans le domaine du contrôle financier et qui prennent en compte la notion de gestion axée sur les résultats de même que celle du respect des délais de traitement des dossiers. Nous nous intéresserons surtout au cas de la France.

La France s'est dotée, depuis le 1^{er} août 2001, d'une nouvelle Loi Organique relative aux lois de finances (LOLF) qui redéfinit la procédure de gestion budgétaire. Les autorités de ce pays ont choisi, et ce sur une période de 3 ans, d'expérimenter les dispositions de cette nouvelle loi qui, en réalité, a institué la gestion budgétaire par programme. Au cours de cette période d'essai, des modifications ont été apportées à la loi originelle, surtout en ce qui concerne le contrôle financier.

En effet, depuis le 1^{er} janvier 2006, les dispositions du décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des Administrations de l'Etat français sont entrées en vigueur, abrogeant en grande partie celles appliquées jusque là. Sur le fond, ce décret traite en même temps du contrôle financier au niveau central et au niveau déconcentré ; ce qui permet l'uniformisation des notions concernant ces régimes de contrôle. Notre analyse se fera suivant l'axe des missions du contrôle financier, la définition de l'autorité en charge du contrôle financier, sa place dans la programmation, le suivi de l'exécution budgétaire de même que les modalités et délais qu'il doit observer.

Tout d'abord, le contrôle financier, suite à la réforme, s'effectue lors de la préparation, de l'exécution et du contrôle de l'exécution. L'Autorité chargée du contrôle financier participe à la maîtrise de l'*exécution* des lois de finances, en termes de crédits mais aussi d'effectifs (l'identification et la prévention des risques financiers ainsi que l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques font partie de son champ d'application). Lors de l'*examen de la programmation budgétaire*, cette autorité vérifie le caractère *sincère* des prévisions de dépenses et d'emplois présentées par les responsables de programmes et, au sein de chaque programme, par les gestionnaires des Administrations civiles et militaires de l'Etat. Elle vérifie également leur comptabilité, dans la durée, avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique. Cette autorité contrôle le document annuel de programmation budgétaire initiale, les documents prévisionnels de gestion de même que leurs modifications. Pour chaque ministère, un arrêté du Ministre chargé du Budget définit le contenu du document annuel de programmation initiale ainsi que le contenu des documents prévisionnels de gestion et des comptes rendus

d'exécution transmis au contrôle financier par les responsables des programmes et les gestionnaires des Administrations civiles et militaires de l'Etat. Cet arrêté précise également les délais de transmission. L'Autorité chargée du contrôle financier est placée, soit auprès d'une Autorité administrative centrale, soit auprès d'une Autorité administrative déconcentrée, soit auprès d'un service à compétence nationale, soit auprès d'une Autorité administrative indépendante. Le contrôle financier auprès d'une Autorité administrative déconcentrée est confié au trésorier – payeur général de région, et en Île-de-France, au payeur général du Trésor. Ils sont assistés par un contrôleur financier ou, à défaut, par un receveur des finances de 1^{ère} catégorie, placés sous leur autorité.

Le visa du document annuel de programmation budgétaire initiale, établi obligatoirement par chaque ministre et ce, au plus tard un mois avant le début de l'exercice concerné, autorise la mise en place auprès des gestionnaires des Administrations civiles et militaires de l'Etat des crédits ouverts à chaque programme. Il porte sur l'exactitude des projets de répartition des emplois de chaque ministère et de répartition des crédits de chaque programme entre les services de l'Etat ainsi que sur la cohérence des emplois alloués et des crédits de personnels correspondants pour chaque programme. Il porte également sur les conditions de présentation des documents prévisionnels de gestion et de suivi de l'exécution budgétaire établis par les gestionnaires. Au cours du suivi, les projets de modification de la répartition de crédits tendant à diminuer la réserve de crédits visée dans le cadre de la programmation de l'exécution budgétaire, les actes d'engagement, d'affectation de crédits à une opération d'investissement, des délégations de crédits sont aussi soumis au visa de l'Autorité chargée du contrôle financier. Il en va de même des ordonnances de paiement.

Cette même Autorité émet aussi un avis préalable sur les documents prévisionnels de gestion qui lui sont présentés par les gestionnaires. Cet avis porte sur la cohérence budgétaire d'ensemble de ces documents, sur l'impact des charges prévues sur les finances publiques et sur la couverture des dépenses que l'Etat est juridiquement tenu de supporter ainsi que celles qui apparaissent d'ores et déjà

inéluçtables. L'avis préalable est aussi émis sur tous les projets tendant à diminuer les crédits affectés aux dépenses de personnel.

Pour assurer son information, l'Autorité reçoit périodiquement des comptes rendus d'utilisation des crédits et des emplois mis à disposition du responsable de programme ou des services de l'Etat rattachés à un programme.

L'Autorité chargée du contrôle financier procède, dans les plus brefs délais, à l'examen de la demande de visa ou d'avis préalable et au plus tard dans un délai de quinze jours. Ici, le silence vaut acceptation, puisqu'à défaut de visa ou d'avis préalable à l'expiration du délai, l'Autorité administrative peut utiliser les crédits.

Notons, enfin, qu'avec le Décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des Administrations de l'Etat français, le contrôle financier déconcentré est devenu sans objet.

Paragraphe 2 : Méthodologie de recherche

L'étude de l'efficacité du contrôle budgétaire effectué par le Contrôle Financier s'est déroulée en trois étapes, à savoir : la recherche documentaire, les investigations (par des entretiens directs) et l'analyse – rédaction.

I- Recherche documentaire

Elle a consisté à faire de la manutention dans le but de recenser les documents qui ont abordé les questions de dépenses publiques et de contrôle financier. Ces recherches documentaires nous ont permis d'exploiter les informations disponibles à la bibliothèque Patrick Vieira de l' Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, de même que celles obtenues sur les sites internet du Journal Officiel de la République Française.

II- Investigations de terrain

Après avoir collecté les informations au cours de nos recherches documentaires, nous avons ciblé les personnes ressources, qui, à notre entendement, étaient compétentes pour nous apporter les précisions dont nous avons besoin. Munis donc d'un (01) guide d'entretien, nous avons effectué notre collecte d'informations dans les locaux du Contrôle Financier, auprès de certains délégués du Contrôleur Financier. Cette moisson d'informations nous a permis de procéder à nos diverses analyses et à la rédaction proprement dite.

III- Analyse - Rédaction

La dernière phase de l'étude a consisté à traiter les données collectées sur le terrain.

Cette phase nous a permis de vérifier les hypothèses formulées dans le cadre des problèmes spécifiques, puis d'établir le diagnostic qui en découle afin de procéder à la proposition de solutions concrètes en vue de l'éradication de ceux - ci.

Chapitre deuxième : Organisation des investigations

Dans le souci d'atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés, il était nécessaire de procéder à une collecte d'informations sur le sujet en étude afin de vérifier les hypothèses que nous avons posées. C'est pourquoi, dans le présent chapitre, nous traiterons d'abord de la collecte des données qu'elle aurait révélées, puis, nous procéderons à la formulation du diagnostic qui nous permettra de trouver des essais de solutions aux problèmes posés.

Section 1 : Collecte des données et analyse des résultats d'enquête

Paragraphe 1 : Préparation de la collecte

Afin de mener à bien notre opération de collecte, nous avons, tout d'abord, procédé à l'identification des personnes ressources vers qui nous devons nous diriger pour obtenir les informations que nous recherchions. Il s'agit des cadres en service au Contrôle Financier, de certains délégués du Contrôleur Financier, des responsables du département des Finances publiques de la Commission de l'UEMOA et d'autres personnes ressources ayant servi au Contrôle Financier ou ayant des relations de travail avec celui – ci (Cadres de la DGTCP, de la DGB et responsables financiers au niveau de certains ministères sectoriels). Nous avons procédé, ensuite, à l'élaboration d'un guide d'entretien basé sur les problèmes en résolution pour les adresser aux personnes ressources retenues.

Comme pour tout travail de recherche, nous avons rencontré quelques difficultés liées surtout à la disponibilité de nos interlocuteurs.

Cependant, il serait utile de faire remarquer l'enthousiasme qu'ont manifesté les cadres du Contrôle Financier vis – à – vis de notre travail qui nous ont fourni la documentation et qui nous ont apporté volontiers leurs contributions en vue de son amélioration.

Paragraphe 2 : Présentation et analyse des résultats d'enquête

I- Présentation et analyse des données relatives au Problème Spécifique n°1

Nos investigations ont révélé que le délai de traitement des dossiers qui doit rester entre trois (3) et quatre (4) jours au maximum, n'est pas toujours respecté. En effet, en raison de l'importance de la tâche et des contraintes liées aux instructions du Contrôleur Financier, les délégués, se voient souvent dans l'incapacité d'effectuer les contrôles de leur ressort à temps.

A cet effet, nos entretiens avec les personnes ressources rencontrées ont révélé que cet état de choses est essentiellement dû à deux raisons. La première tient au fait que la tâche dévolue au Contrôle Financier est énorme alors que le personnel disponible n'est pas suffisant. La conséquence immédiate d'une telle situation est que la division des tâches aboutira à un point où le peu de cadres de conception dont dispose la structure se retrouvent avec une part importante de travail.

Le tableau n°3 résume très bien l'effectif du personnel en service au Contrôle Financier ainsi que la répartition qui en est faite.

Tableau n°3 : Récapitulatif de la répartition du personnel en service au Contrôle Financier

CATEGORIES	NIVEAU CENTRAL	DELEGATION	TOTAL
A	12	23	35
B	17	5	22
C	17	2	19
D	3	-	3
E	1	-	1
TOTAL	50	30	80

Il ressort de ce tableau qu'au niveau central, du Contrôle Financier, douze (12) cadres seulement sont disponibles alors qu'au niveau des délégations, ils sont au nombre de 23. Ici, il ne s'agit pas que de cadres de conception mais de tous les cadres de la catégorie A. Quant aux autres corps d'agents de l'Etat, on remarque que sur un total de vingt deux (22), cinq (5) agents de la catégorie B sont actuellement à des postes de délégation alors que l'article n° 17 du décret n°93-178 du 04 août 1993 dispose explicitement qu'à la tête des délégations il faut des Administrateurs des Services Financiers. Cela se justifie par le manque d'agents auquel est confronté le Contrôle Financier.

La seconde raison qui pourrait justifier les retards dans le traitement des dossiers est essentiellement liée aux délégations. En effet, sur un total de trente (30) délégués dans les ministères, institutions et départements, seuls quatorze (14) d'entre eux disposent d'assistants dans l'exécution des tâches quotidiennes.

Enfin, au 30 juin 2007, quatre (4) agents du Contrôle Financier ont été admis à faire valoir leurs droits à la retraite et que deux (2) agents sont décédés ; ce qui réduit encore l'effectif du personnel qui passe ainsi de quatre vingt deux (82) à soixante seize (76) agents.

II- Présentation et analyse des données relatives au Problème Spécifique n°2

Le contrôle d'opportunité est le grand sujet qui a toujours suscité des remous. En effet, si pour certains, il est nécessaire que le Contrôle Financier procède à un tel contrôle, pour d'autres, cela pourrait conduire à une congestion ou à un blocage sans précédent des Administrations. Mais, depuis le décret n° 2006-619, ce type de contrôle a été reconnu et dévolu au Contrôle Financier. Malheureusement, ce texte n'a été suivi d'aucun texte d'application. Cet état de choses est dû au fait que ce contrôle, dans l'esprit du texte qui l'a institué, se fera sur la base des documents de programmation qui n'existent pas pour le moment. Or, notre pays, même s'il expérimente les budgets-programmes, continue d'appliquer les dispositions de la loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances. La loi de finances continue donc d'être préparée, votée et exécutée pour une période d'un (1) an comme l'exige la loi organique n°86-021. De plus, étant membre de l'UEMOA, la République du Bénin est tenue de se conformer aux normes sous – régionales relatives aux Finances publiques instituées par l'Union. Tant que ces normes ne seront pas révisées pour permettre aux pays membres de pratiquer les budgets-programmes, aucun d'eux ne pourra indépendamment faire adopter une loi organique non conforme aux normes sous régionales ; telle est la situation dans laquelle se trouve actuellement la République du Bénin. En effet, notre pays, ne pourra mettre en œuvre le contrôle d'opportunité comme le définit le décret n° 2006-619 qu'à la condition que la loi organique relative à la loi de finances soit réécrite.

En d'autres termes, le Bénin reste tenu, pour le moment, d'appliquer les dispositions de sa loi organique et de celles des directives de l'UEMOA.

III- Présentation et analyse des données relatives au Problème Spécifique n°3

Il ressort de nos investigations que l'inadéquation du contrôle a priori au concept de Gestion Axée sur les Résultats résulte du fait que, pour le moment, la loi n°86-021 continue d'être en vigueur, même s'il est vrai qu'à ce jour les vingt six ministères existants mettent en pratique ce type de gestion. Mais, conscients de l'obstacle que constituent les directives de l'institution en la matière, les responsables du département en charge des Finances publiques de la Commission de l'UEMOA nous ont affirmé être sur le point de revoir toutes les directives puisque celles – ci ont été conçues sur la base de l'Ordonnance française n°59-2 du 2 janvier 1959 qui n'est plus en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005.

Section 2 : Contributions à l'amélioration du contrôle financier

Paragraphe 1 : Vérification des hypothèses et diagnostic

I- Evaluation du niveau de validation des hypothèses

Afin d'aboutir à la formulation du diagnostic lié à chaque problème spécifique, il convient de s'assurer que les hypothèses sont ou non vérifiées.

A- Evaluation du niveau de validation de l'hypothèse n°1

De l'analyse des résultats de nos investigations, il ressort effectivement que le non respect des délais impartis pour le traitement des dossiers par le Contrôle Financier est dû essentiellement au manque de personnel. Ce constat confirme entièrement notre hypothèse spécifique n°1.

B- Evaluation du niveau de validation de l'hypothèse n°2

En ce qui concerne l'absence de dispositions relatives à la mise en œuvre du contrôle d'opportunité, il s'est avéré, à l'issue de nos investigations, que la situation qui prévaut est due à la non actualisation des directives de l'UEMOA qui permettra de redéfinir le cadre juridique de nos Finances publiques. Notre hypothèse spécifique n°2, par conséquent, n'est pas vérifiée puisque nous avons pensé que l'absence desdites dispositions était due plutôt à la non diligence d'une étude de faisabilité préalable.

C- Evaluation du niveau de validation de l'hypothèse n°3

Pour ce qui est du problème spécifique n°3, nous avons effectivement abouti à un résultat qui nous montre que le vide juridique qui caractérise la Gestion Axée sur les Résultats est à la base de l'inadéquation du contrôle a priori à celle - ci. Notre hypothèse, à ce niveau, est vérifiée.

II- Synthèse des diagnostics

Les diagnostics que nous nous efforcerons de poser dans la suite de notre étude sont liés aux problèmes spécifiques retenus qui sont formulés comme suit :

- ✓ **Problème Spécifique n°1** : Non respect des délais de traitement des dossiers
- ✓ **Problème Spécifique n°2** : Absence de dispositions relatives à la mise en œuvre du contrôle d'opportunité
- ✓ **Problème Spécifique n°3** : Inadéquation du contrôle a priori au concept de GAR

A- Elément de diagnostic n°1

Le non respect des délais de traitement des dossiers résulte de l'insuffisance de personnel auquel est confronté le Contrôle Financier.

B- Elément de diagnostic n°2

La non actualisation des directives de l'UEMOA régissant les Finances publiques dans la Sous-Région est la cause de l'absence de dispositions relatives à la mise en œuvre du contrôle d'opportunité.

C- Elément de diagnostic n°3

Le défaut d'une loi organique instituant la Gestion Axée sur les Résultats comme mode de gestion des Finances publiques est la raison pour laquelle le contrôle a priori reste incompatible à celle – ci.

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

Une fois les diagnostics établis, il nous revient de proposer des approches de solutions de même que les conditions de leur mise en œuvre en vue de procéder à l'éradication des causes qui sont à la base des problèmes spécifiques retenus.

I- Les approches de solutions

A- Approches de solutions au problème spécifique n°1

Le diagnostic établi révèle que le non respect des délais de traitement des dossiers est la résultante du manque de personnel auquel est confronté le Contrôle Financier.

A cet égard, le problème de manque de personnel est général et commun à l'Administration publique. Pour en être convaincu, il suffit de s'intéresser aux départs à la retraite chaque année. On se rend compte que les recrutements ne se font pas au fur et à mesure que les agents de l'Administration sont admis à faire valoir leurs droits à la retraite. Or, l'Administration béninoise a atteint un niveau où pour un départ à la retraite, il faut maintenant un recrutement pour combler le vide. Dans cette situation, il serait utile que les Autorités pensent à organiser des recrutements pour en finir définitivement avec ce problème de manque de personnel qui devient récurrent. A cet effet, les prochaines prévisions budgétaires pourraient tenir compte de ce paramètre de façon que l'incidence financière de ce recrutement soit maîtrisée et que les normes de convergence budgétaire en matière de masse salariale soient respectées.

Nous pensons qu'une telle politique de recrutement pourrait aussi permettre au Contrôle financier de réduire son manque de personnel, et de procéder ainsi à une meilleure répartition des tâches quotidiennes.

D'un autre point de vue, nous pourrions proposer que le Contrôle Financier se dote d'un plan de formation du personnel ; cela ne pourrait qu'accroître la qualité du travail qu'il rendra et apporter un plus à son efficacité sur le terrain. Ce plan de formation doit intégrer les nouvelles mesures de convergence de l'UEMOA et ne doit pas se limiter à la situation actuelle car, à notre avis, les dispositions actuelles sont appelées à changer et pour cela, il faudrait que les rédacteurs se dotent d'une vision prospective.

B- Approches de solutions au problème spécifique n°2

Il ressort de notre élément de diagnostic lié au problème spécifique n°2 que la solution ne se trouve pas uniquement à l'échelle du Bénin.

En effet, pour remédier à l'absence de dispositions relatives à la mise en application du contrôle d'opportunité, il faudrait que la Commission de l'UEMOA procède à l'actualisation des directives relatives aux Finances publiques. Cette actualisation s'avère nécessaire parce que, partout ailleurs, les Finances publiques ont évolué et, avec elles, la notion de budget. Ainsi, les budgets de moyens ont cédé place aux budgets basés sur des objectifs bien définis. De plus, le texte sur lequel se sont fondés les rédacteurs des directives, en l'occurrence, l'ordonnance française de 1959, n'est plus en vigueur depuis 2005.

Cependant, le Gouvernement doit se préparer en initiant, dès à présent, les différents projets de textes nécessaires à savoir la Loi Organique relative aux lois de finances et le texte d'application du décret n° 2006-619 de façon qu'à la mise en application des nouvelles directives, l'Administration ne soit pas prise de court et n'ait plus qu'à procéder à leur adoption.

C- Approches de solutions au problème spécifique n°3

Le problème de l'inadéquation du contrôle a priori, tel qu'il est effectué actuellement, au concept de Gestion Axée sur les Résultats est dû à l'absence d'une réglementation qui institue officiellement ce mode de gestion des Finances publiques.

Pour pallier ce problème, il faudrait que la Commission de l'UEMOA revoie ses directives. Puis, il appartiendra au Bénin de se conformer à celles – ci pour la gestion de ses Finances.

Il faudrait redéfinir les attributions du Contrôle Financier car, si nous voulons accroître son efficacité, les autres acteurs qui interviennent dans l'exécution des dépenses publiques doivent être mis à contribution. En effet, il est reproché, jusque là, au Contrôle Financier d'être bloquant et redondant. Pour que cette impression que les autres acteurs ont du Contrôle Financier soit corrigée, il serait nécessaire de renforcer le champ d'action du contrôle sans pour autant donner le sentiment qu'on voudrait empêcher les choses de tourner rond. Ceci relève d'un arbitrage difficile à faire, mais indispensable pour la sauvegarde de nos Finances publiques. Le développement durable tant souhaité par tous en dépendra. Redéfinir les attributions du Contrôle Financier est encore plus important parce qu'il nous a semblé, pendant nos recherches, que les dispositions du décret n° 2006-619 se sont entièrement basées sur celles du décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein de l'Administration française. Par rapport à cette situation, il est de notre avis que le Gouvernement devrait penser à s'inspirer de notre propre expérience en la matière. Dans le circuit financier béninois, les réalités diffèrent de celles du circuit français. Pour cela les dispositions réglementaires françaises ne peuvent pas être forcément transposables au Bénin. Il est vrai que l'expérience française peut servir d'exemple, mais il est aussi nécessaire de l'adapter au cas typique béninois pour ne pas être confronté à des improvisations. Les Autorités pourraient penser à accroître la responsabilité des Délégués aux niveaux sectoriel et local, et alléger la mission du Contrôle Financier au niveau central.

II- Les conditions de mise en oeuvre

La structure du Contrôle Financier mérite d'être renforcée, dynamisée et élargie dans le but de limiter davantage les abus. Pour cela, les solutions que nous avons proposées afin de déboucher sur des résultats concluants, doivent être appliquées dans des conditions que nous nous efforcerons de définir ici.

Les directives de l'UEMOA doivent être réécrites pour espérer un changement opérable au Bénin. Lorsque ces directives seront reprises, le Gouvernement béninois doit se doter d'une vision claire en matière de gestion des finances publiques dans

les conditions fixées par les dispositions communautaires. Il devra ensuite faire adopter, par l'Assemblée Nationale, une nouvelle Loi Organique relative aux Lois de finances qui légitimera la pratique des budgets-programmes. Le Gouvernement doit prendre un décret pour redéfinir les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Contrôle Financier, conformément à la nouvelle loi organique qui serait mise en vigueur. Enfin, il faudra trouver un moyen de faire accepter aux ordonnateurs que les missions du Contrôle Financier ne constituent qu'un service rendu de sorte que tous, à savoir Contrôleur Financier, Délégués du Contrôleur Financier, et eux – mêmes, participent à la construction d'un Bénin émergent.

CONCLUSION

Au terme de notre étude, il apparaît que la question de l'efficacité du contrôle financier est d'actualité et suscite beaucoup de réflexions.

En effet, nos investigations ont révélé, d'une part, que le non respect des délais de traitement des dossiers est dû au manque de personnel auquel est confronté le Contrôle Financier. D'autre part, l'absence de dispositions relatives à la mise en œuvre du contrôle d'opportunité n'est que la conséquence d'une législation communautaire caduque qui nécessite une mise à jour. Enfin, l'inadéquation du contrôle a priori au concept de Gestion Axée sur les Résultats n'est autre que la résultante du vide juridique qui caractérise l'application de celle-ci ; ce qui est causé à son tour par l'appartenance du Bénin à l'UEMOA et qui se traduit par l'obligation de respecter les normes instituées pour les pays membres de l'Union.

Face à cette situation, nous avons proposé :

- un recrutement de personnes qualifiées pour pallier le manque de personnel, aussi bien pour l'Administration en général que pour le Contrôle Financier en particulier ;
- la mise en place d'un plan de formation du personnel du Contrôle Financier ;
- la préparation des projets de loi organique relative aux lois de finances et de décrets définissant les nouvelles attributions, l'organisation et le fonctionnement du Contrôle Financier. Ces projets devront évidemment s'inspirer des expériences d'autres pays et intégrer les réalités du nôtre en la matière.

Toutefois, le Gouvernement, dans sa volonté de redynamiser notre économie, semble beaucoup donner du poids au Contrôle Financier et au rôle qu'il doit jouer dans le circuit financier.

La mise en œuvre des suggestions faites, à travers les investigations menées dans ce document, conduirait sans doute à rendre plus efficaces les actions du Contrôle Financier.

BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES SPECIFIQUES

- FABRE, F. (1968) : «LE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES », Paris, Presse Universitaire de France ;
- TROTABAS, L. et J.M. COTTERET, (1972) : « DROIT BUDGETAIRE ET COMPTABILITE PUBLIQUE », Paris, Dalloz ;
- LALUMIERE, P. (1983) : « FINANCES PUBLIQUES », Paris, Armand COLLIN, 7^e édition ;
- MUZELLEC, R. (2004) : « FINANCES PUBLIQUES », 13^e édition, Sirey.
- Madame GOUNDETE, S. (2007): « PROCEDURE NORMALE D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES », Formation sur la mise en œuvre du logiciel SIGFiP, Cotonou.

II- TEXTES ET DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

- Loi organique n°86 – 021 du 26 septembre 1986 relative aux Lois de Finances ;
- Loi organique n°2001 – 692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (République Française) ;
- Loi n° 006-2003/An relative aux Lois de finances (République du Burkina Faso) ;
- Décret n°93-178 du 04 août 1993, portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier ;
- Décret n°2006-619 du 19 novembre 2006, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère Délégué Chargé du Budget auprès du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances;

- Décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des Administrations de l'Etat (République Française) ;
- Arrêté n°0042/MFE/DC/CC du 31 mars 1995, portant modalités d'application du décret n°93-178 du 04 août 1993.

III- MEMOIRES

- KINZO, W.H. (2006) : « CONTRIBUTION A UN RENFORCEMENT DES CAPACITES DU CONTROLE FINANCIER », ENAM, Mémoire, 1^{er} cycle, AFT ;
- KOUNAKE, A. (2005) : « LE CONTROLE FINANCIER DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES », ENAM, Mémoire, 1^{er} cycle, AFT ;
- SOSSOU-HOUEFONDE, J ; et SOSSOUKPE, G. (2005) : « IMPACT DU CONTROLE FINANCIER DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU BENIN », ENAM, Mémoire, cycle II, AFT ;
- ZODEHOUGAN, L. (1987) : « LA DIRECTION DU CONTROLE FINANCIER DANS L'EXECUTION DU BUDGET », ENA-UNB, Mémoire, cycle II.

IV- SITES INTERNET

- ✓ www.mdef.bj
- ✓ www.legifrance.gouv.fr

TABLE DES MATIERES

Dédicaces	iii
Remerciements	iv
Liste des sigles et abréviations	v
Liste des tableaux	vi
Glossaire	vii
Résumé	viii
Sommaire	ix
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE: Cadres conceptuel et théorique de l'étude	3
Section 1 : Cadre conceptuel de l'étude	3
Paragraphe 1 : Définition et origine du Contrôle Administratif interne	3
I- Définition.....	3
II- Origine et développement du Contrôle Financier	4
A- Historique du Contrôle Financier en France	4
B- Institution du Contrôle Financier au Bénin	6
Paragraphe 2 : Attributions et organisation du Contrôle Financier.....	8
I- Attributions et organisation	9
A- Attributions.....	9
B- Organisation	11
1- Les Bureaux	11
a- Le Bureau des Affaires Administratives et du Matériel.....	11
b- Le Bureau des Etudes et de la Réglementation	12
c- Le Bureau de la Comptabilité des engagements	12
2- Les Délégations du Contrôle Financier.....	12
II- Exécution pratique du contrôle	14
A- La fonction de contrôle	15
1- contrôle des engagements	15
a- Le contrôle des dépenses de matériel et de services	15
b- Le contrôle des actes de personnel.....	16
c- Le contrôle des marchés publics	16
2- Le contrôle des liquidations	17
3- Le contrôle de comptabilité	18
B- Les fonctions de conseil et d'information	20
1- La fonction de conseil.....	20
2- La fonction d'information.....	20
III- Les défis du contrôle financier.....	21
Section 2 : Cadre théorique de l'étude	23
Paragraphe 1 : Inventaire des atouts et des problèmes.....	23
I- Inventaire des atouts	23
II- Inventaire des problèmes.....	24
Paragraphe 2 : Problématique de l'étude.....	26
I- Choix, justification du sujet.....	26
II- spécification de la problématique.....	27
CHAPITRE PREMIER: Objectifs, hypothèses et démarche méthodologique de l'étude	28
Section 1 : Les objectifs et les hypothèses de l'étude	28
Paragraphe 1 : Les Objectifs	28
I- Objectif général	28

II- Objectifs spécifiques	29
Paragraphe 2 : Les causes et hypothèses de l'étude	29
I- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°1	29
II- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°2.....	30
III- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°3	30
Section 2 : Démarche méthodologique	34
Paragraphe 1 : Revue de la littérature	34
I- Le Contrôle Financier à travers les procédures d'exécution des dépenses publiques ..	34
A- La procédure normale	35
1- L'engagement	35
2- La liquidation et l'ordonnancement	37
3- Le paiement	38
B- La procédure exceptionnelle	40
II- Contributions antérieures aux problèmes en résolution	42
Paragraphe 2 : Méthodologie de recherche	45
I- Recherche documentaire.....	46
II- Investigations de terrain	46
III- Analyse - Rédaction.....	46
CHAPITRE DEUXIEME: Organisation des investigations	46
Section 1 : Collecte des données et analyse des résultats d'enquête.....	47
Paragraphe 1 : Préparation de la collecte	47
Paragraphe 2 : Présentation et analyse des résultats d'enquête.....	48
I- Présentation et analyse des données relatives au Problème Spécifique n°1	48
II- Présentation et analyse des données relatives au Problème Spécifique n°2	50
III- Présentation et analyse des données relatives au Problème Spécifique n°3	51
Section 2 : Contributions à l'amélioration du contrôle financier	51
Paragraphe 1 : Vérification des hypothèses et diagnostic	51
I- Evaluation du niveau de validation des hypothèses	51
A- Evaluation du niveau de validation de l'hypothèse n°1	51
B- Evaluation du niveau de validation de l'hypothèse n°2	52
C- Evaluation du niveau de validation de l'hypothèse n°3	52
II- Synthèse des diagnostics	52
A- Élément de diagnostic n°1.....	53
B- Élément de diagnostic n°2.....	53
C- Élément de diagnostic n°3.....	53
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en oeuvre.....	53
I- Les approches de solutions	54
A- Approches de solutions au problème spécifique n°1	54
B- Approches de solutions au problème spécifique n°2	55
C- Approches de solutions au problème spécifique n°3	55
II- Les conditions de mise en oeuvre	56
CONCLUSION.....	57
BIBLIOGRAPHIE.....	58
ANNEXES	
TABLE DES MATIERES	

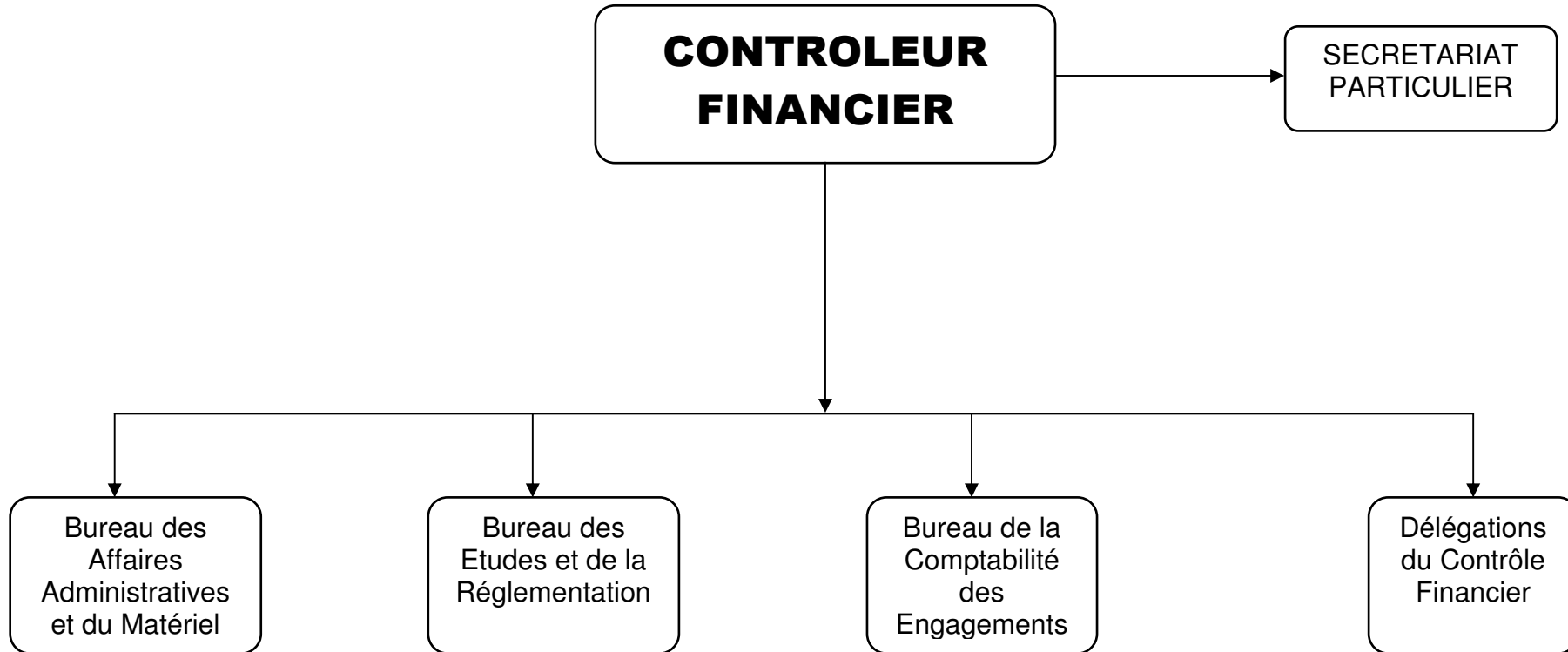
GUIDE D'ENTRETIEN

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation dans la filière Administration des Finances et du Trésor (AFT) du cycle II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) et dont le thème est intitulé « **Problématique de l'efficacité du contrôle de l'exécution des dépenses publiques : cas du contrôle financier**», nous souhaiterions avoir un entretien avec vous sur certaines questions.

Nous vous remercions d'avoir consacré votre précieux temps pour y répondre.

1. Appréciation des prestations du contrôle financier.
2. Appréciation de l'élargissement du champ d'action du contrôle financier.
3. suggestions et recommandations

ORGANIGRAMME DU CONTRÔLE FINANCIER



REPUBLIQUE DU BENIN

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

DECRET N° 93-178 du 4 Août 1993
Portant attribution, organisation
Et fonctionnement du Contrôle Financier

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,,
CHEF DE L'ETAT,
CHEF DU GOUVERNEMENT,

- VU la loi N° 90-032 du n11 Décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
 - VU la Décision N°91-042/HCR/PTdu 30 mars 1991 portant Proclamation des résultats définitifs du deuxième tour des élections présidentielles du 24 mars 1991 ;
 - VU le Décret N° 91-176 du 29 juillet 1991 portant Composition du Gouvernement ;
 - VU le Décret N° 93-44 du 11 mars 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances ;
 - VU le Décret N° 49/PCM/MF du 14 mars 1960 relatif au contrôle des finances de la République du Dahomey ;
 - VU Décret 71-33/CP/MF/CFD du 22 février 1971 relatif au contrôle des Finances de la République du Dahomey;
- Sur proposition du Ministre de Finances;

Le Conseil des Ministres entendu en sa séance du 26 mai 1993;

D E C R E T E :

Article 1^{er} : Le Ministre des Finances de la République du Bénin exerce un contrôle permanent sur les finances de l'Etat, des Collectivités Locales, des Etablissements Publics et Semi-Publics et d'une manière générale de tous Organismes Publics.

Dans l'exercice de cette mission, le Ministre des Finances est assisté du Contrôle Financier qui lui est directement rattaché.

Article 2 : Le Contrôle financier est dirigé par un cadre de la catégorie A Echelle 1 du corps des Administrateurs des Services Financiers nommé par Décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre des Finances. Ce cadre nommé prend le Titre de Contrôleur Financier.

Le Contrôleur Financier peut être assisté d'un Adjoint désigné dans les mêmes conditions, qui le supplée en cas d'empêchement.

CHAPITRE I : DES ATTRIBUTIONS DU CONTROLE FINANCIER

Article 3 : Le contrôle financier est chargé :

- d'effectuer un contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique et financière des opérations de dépenses du Budget Général de l'Etat, des Budgets annexes, des Budgets des Collectivités Locales et des Budgets de certains Organismes Publics dont la liste est fixée par Arrêté du Ministre des Finances ;
- de vérifier notamment au regard du Code des Marchés Publics, la régularité des projets de marché initié par les Entreprises Publiques et soumis à l'approbation du Ministère des Finances ;
- de donner son avis motivé sur les projets de lois, de décret, d'arrêtés et tous autres actes à incidence financière soumis au contreseing ou à l'approbation du Ministère des Finances.

Article 4 : Le contrôle Financier assure, conjointement avec d'autres services, la représentation du Ministre des Finances au sein de tous conseils, comités, commissions ou travaux relatifs aux finances publiques.

Article 5 : Dans l'exercice de sa mission , le Contrôleur Financier délègue une partie de ses attributions à des collaborateurs qui prennent le titre de délégué du Contrôleur Financier.

Article 6: Les attributions du Contrôle Financier qui n'ont pas fait l'objet expressément de délégation de pouvoir sont exercées au niveau central par le Contrôleur Financier.

Il s'agit :

- de l'étude et du visa de tous les actes relatifs à la gestion de la carrière des Agents de l'Etat;
- du contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique et financière des opérations de dépenses du Budget Général de l'Etat et des Budgets Annexes dont les montants seront fixés par Arrêté du Ministre des Finances.

CHAPITRE II : DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DU CONTROLE FINANCIER

Article 7 : Le Contrôle Financier comprend :

a) - **Au niveau central**

- un Bureau des Affaires Administratives et du Matériel (**B A A M**)
- un Bureau des Etudes et de la réglementation (**B E R**)
- un Bureau de la Comptabilité des Engagements (**B C E**)
- un Secrétariat Particulier (**S P**)

b) - Au niveau extérieur

- des délégations du Contrôle Financier auprès des Institutions de l'Etat, des Ministères, des Etablissements et des Services Publics.

Article 8 : Le Bureau des Affaires Administratives et du Matériel est chargé :

- de la réception, de l'enregistrement, de la dactylographie et de l'expédition du courrier administratif ordinaire.
- de la gestion du personnel et du matériel.

Article 9 : Le Bureau des Etudes et de Réglementation est chargé de l'étude tous les projet de texte ou d'acte adressé au Contrôleur Financier pour visa ou avis.

Article 10 : Le Bureau de la Comptabilité des Engagements est chargé :

- de la vérification des projet de titres de paiement et des fiches relatives à l'exécution des dépenses dont le visa est du ressort du Contrôleur Financier ;
- de centralisation des comptabilités des Engagements de Dépenses.

Article 11 : Le Secrétariat Particulièrement st chargé de la réception et de l'expédition

du courrier confidentiel , de la, dactylographie et de la mise au propre dudit courrier. Il est dirigé par un secrétaire Particulier nommé par le Contrôleur Financier, Chef de service et directement rattaché à lui.

Article 12 : Chaque Bureau Central est placé sous l'autorité d'un Chef responsable devant le Contrôleur Financier.

Les chefs des Bureau sont nommés par arrêté du Ministre des Finance sur proposition du Contrôleur Financier ;

Article 13 : Les délégations du Contrôle Financier exercent des activités de contrôle au niveau de chaque institution de l'Etat, Ministère Collectivité Locale ou Etablissement Public. Elles constituent des services extérieurs du Contrôle Financier. Certaines Directions ou Services particulièrement importants dont la liste sera ultérieurement arrêtée par le Ministre des Finances seront également dotés d'une Délégation du Contrôle Financier.

Article 14 : Les Délégations du Contrôle Financier auprès des institutions de l'Etat, des

Ministères et de certains Services ou Directions sont, compétentes en matière de contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique et financière et de visa de tous les actes de dépenses du Budget Général de l'Etat et des Budgets annexes dont les montants seront fixés par Arrêtés du Ministre des Finances.

Article 15 : Les Délégations du Contrôle Financier auprès des Collectivités Locales sont chargées :

- d'effectuer un contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique et financière des opérations de dépenses initiées par les Ordonnateurs Secondaires du Budgetaires du Budget Général de l'Etat au niveau local et par les Ordonnateurs des Budgets des Collectivités Locales :
- de donner leur avis motivé sur tous les projets de texte ou d'actes soumis au contreseing ou à l'approbation des Ordonnateurs Secondaires ou des Ordonnateurs des Budget des Collectivités Locales.

Article 16 : Chaque Délégation est dirigé par un Délégué du Contrôleur Financier.

Article 17 : Les Délégués du Contrôleur Financier sont nommés par le Ministre des Finances sur proposition du Contrôleur Financier parmi les cadres du corps des Administrateurs des Services Financiers.

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

Article 18 : Le Contrôle Financier est assorti des sanctions suivantes :

- le visa si le projet d'acte se révèle régulier au regard des autorisations budgétaires, des lois et règlements ;
- le refus de visa pour les projets entachés d'irrégularités.

Article 19 : Le visa du Contrôleur Financier peut être assorti, le cas échéant d'observations.

Article 20 : Le refus de visa ne doit être fondé que sur des motifs d'ordre juridique, financier et budgétaire.

Tout refus de visa doit faire l'objet d'une note adressée à l'autorité pour expliquer les motifs du rejet.

Article 21 : Tout acte d'engagement juridique de dépense et tout titre de paiement non

revêtus du visa du Contrôleur Financier ou de celui des ses Délégués sont de nul effet tant pour les Ordonnateurs que pour les Comptables du Trésor.

Article 22 : En cas de désaccord entre le Gestionnaire de Crédit et le Délégué du Contrôleur Financier, ce dernier se réfère par écrit au Contrôleur Financier.

Article 23 : Le Ministre de Finances a seul qualité pour passer outre au refus du Contrôleur Financier ou de ses Délégués.

Toutefois aucune dérogation ne peut être admise pour un refus de visa motivé par le défaut de disponibilité de crédit.

Article 24 : Les livres journaux , les registres de comptabilité matière et ceux d'inventaire seront, sur leur demande, communiqués pour vérification au Contrôleur Financier ou ses Délégués.

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

Article 25 : Le Contrôleur Financier élabore chaque année un rapport d'ensemble relatif à l'exécution des budgets du dernier exercice écoulé et à la situation financière générale de la République du Bénin.

A cet effet, il reçoit périodiquement des services compétents les situations d'exécutions des recettes et des dépenses des budgets énumérés à l'article 3 du présent décret.

CHAPITRE III : DES DISPOSITIONS DIVERSES

Article 26 : Des Arrêtés du Ministre des Finances préciseront, en tant que besoin, les modalités d'application du présent décret.

Article 27 : Le Ministre des Finances est chargé de l'exécution du présent Décret qui prend effet pour compter de sa date de signature.

Article 28 : Le présent Décret qui abroge toutes les dispositions antérieures contraires sera publié au journal Officiel de la République du Bénin.

Fait à Cotonou, 04 août 1993

Par le Président de la République Chef de
L'Etat, Chef du Gouvernement,

Nicéphore D. SOGLO

Le Ministre d'Etat, Secrétaire Général
à la Présidence de la République,

Le Ministre des Finances,

Désiré VIEYRA

Paul DOSSOU

Document 1 / 1

Publication au JORF du 28 janvier 2005

Décret n°2005-54 du 27 janvier 2005

Décret relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat.

NOR:ECOX0400259D

version consolidée au 29 décembre 2006 - version JO initiale

Le Premier ministre,

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre Ier : Missions du contrôle financier.

Article 1

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

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

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

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

Nota : Décret 2005-54 2005-01-27 art. 16 : Spécificité d'application.

Article 2

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

Nota : Décret 2005-54 2005-01-27 art. 16 : Spécificité d'application.

Chapitre II : L'autorité chargée du contrôle financier.

Article 3

Modifié par Décret n°2005-1429 du 18 novembre 2005 art. 15 (JORF 19 novembre 2005 en vigueur le 1er janvier 2008).

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

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

Article 4

Modifié par Décret n°2006-1702 du 23 décembre 2006 art. 8 (JORF 29 décembre 2006 en vigueur le 1er janvier 2007).

I. - Le contrôle financier auprès d'une autorité administrative déconcentrée est confié au trésorier-payeur général de région.

Le trésorier-payeur général de région est assisté par un membre du corps du contrôle général

économique et financier ou, en l'absence d'un membre du corps du contrôle général économique et financier, par un receveur des finances de 1re catégorie, placés sous son autorité. Ceux-ci, ainsi que leurs collaborateurs, peuvent recevoir délégation pour signer tous les actes relatifs à l'exercice de cette compétence, à l'exception des refus de visa qui posent une question de principe. Le trésorier-payeur général de la région Ile-de-France peut également être assisté par un membre du corps du contrôle général économique et financier ou par un receveur des finances de 1re catégorie, en supplément.

Il est également assisté par les trésoriers-payeurs généraux de département du ressort de la région et leurs collaborateurs, qui sont placés, pour l'exercice de cette mission, sous son autorité. Le trésorier-payeur général de région peut, à ce titre, leur déléguer sa signature dans les limites de sa compétence territoriale.

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

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

- à l'agent comptable des services industriels de l'armement pour les dépenses assignées sur sa caisse, qui peut être assisté par un membre du corps du contrôle général économique et financier ou par un receveur des finances de 1re catégorie ;

- au comptable du Trésor chargé de la gestion de la trésorerie générale de Saint-Pierre-et-Miquelon et au trésorier-payeur général de Mayotte pour les dépenses assignées sur leur caisse ;

- au trésorier-payeur général pour l'étranger pour les dépenses effectuées par un ordonnateur secondaire à l'étranger et assignées sur la caisse d'un comptable du Trésor à l'étranger ;

- par décision du ministre chargé du budget, à un membre du corps du contrôle général économique et financier ou à un agent comptable principal, notamment pour les dépenses des budgets annexes et des services à compétence nationale.

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

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

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

Chapitre III : Programmation de l'exécution budgétaire.

Article 5

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

Ce visa permet la mise en place auprès des gestionnaires des administrations civiles et militaires de l'Etat des crédits ouverts à chaque programme. Il porte sur l'exactitude des projets de répartition des emplois de chaque ministère et de répartition des crédits de chaque programme entre les services de l'Etat ainsi que sur la cohérence des emplois alloués et des crédits de personnels correspondants pour

chaque programme. Il porte également sur les conditions de présentation des documents prévisionnels de gestion et de suivi de l'exécution budgétaire établis par les gestionnaires. L'autorité chargée du contrôle financier s'assure de la constitution, en tant que de besoin, d'une réserve de crédits destinée à prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire, en vue de la mise en oeuvre de l'article 14 de la loi organique susvisée.

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

Nota : Décret 2005-54 2005-01-27 art. 16 : Spécificité d'application.

Article 6

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

Nota : Décret 2005-54 2005-01-27 art. 16 : Spécificité d'application.

Chapitre IV : Suivi de l'exécution budgétaire.

Article 7

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

Nota : Décret 2005-54 2005-01-27 art. 16 : Spécificité d'application.

Article 8

Certains actes d'engagement, d'affectation de crédits à une opération d'investissement, certaines délégations de crédits ou d'actes en tenant lieu peuvent, compte tenu de la nature de la dépense ou des crédits, de leur montant ainsi que de la qualité des instruments de prévision et de suivi à la disposition des ordonnateurs, être soumis au visa ou à l'avis préalable de l'autorité chargée du contrôle financier, dans des conditions prévues par l'arrêté mentionné à l'article 15 du présent décret.

Nota : Décret 2005-54 2005-01-27 art. 16 : Spécificité d'application.

Article 9

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

Nota : Décret 2005-54 2005-01-27 art. 16 : Spécificité d'application.

Article 10

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

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

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

Nota : Décret 2005-54 2005-01-27 art. 16 : Spécificité d'application.

Article 11

En cas de non-respect constaté par l'autorité chargée du contrôle financier des dispositions prévues aux articles 5, 6, 7, 8 et 9 pour l'exercice du contrôle financier ou en cas de dépassement de crédits budgétaires disponibles ou encore de charges annuelles s'avérant incompatibles avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique, l'autorité chargée du contrôle financier peut proposer au ministre auprès duquel elle est placée, d'inscrire, dans le document de programmation budgétaire initiale de l'année suivante, un renforcement des contrôles dans les conditions prévues à l'article 15.

Ce renforcement peut également être inscrit à la demande du ministre auprès duquel est placée l'autorité chargée du contrôle financier.

Nota : Décret 2005-54 2005-01-27 art. 16 : Spécificité d'application.

Chapitre V : Modalités et délais du visa et de l'avis préalable.

Article 12

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

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

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

Nota : Décret 2005-54 2005-01-27 art. 16 : Spécificité d'application.

Article 13

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

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

Nota : Décret 2005-54 2005-01-27 art. 16 : Spécificité d'application.

Article 14

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

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

compter de la production des informations ou documents sollicités.

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

Nota : Décret 2005-54 2005-01-27 art. 16 : Spécificité d'application.

Chapitre VI : Dispositions générales.

Article 15

Pour chaque ministère, un arrêté du ministre chargé du budget définit le contenu du document annuel de programmation budgétaire initiale, des documents prévisionnels de gestion et des comptes rendus d'exécution transmis au contrôle financier par les responsables de programme et par les gestionnaires des administrations civiles et militaires de l'Etat et en précise les délais de transmission.

Cet arrêté détermine les projets d'actes d'engagement ou d'affectation de crédits, d'ordonnances de paiement et de délégations de crédits ou d'actes en tenant lieu mentionnés aux articles 8 et 9, qui sont soumis au visa ou à l'avis préalable de l'autorité chargée du contrôle financier.

Cet arrêté précise également les modalités d'évaluation par l'autorité chargée du contrôle financier des circuits et procédures mis en place, les modalités de contrôle a posteriori des actes non soumis à visa ou avis préalable ainsi que les conditions de la mise en place du contrôle renforcé prévu à l'article 11.

Nota : Décret 2005-54 2005-01-27 art. 16 : Spécificité d'application.

Chapitre VII : Dispositions transitoires et finales.

Article 16

A l'exception de son article 5, le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2006.

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

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

Nota : Décret 2005-54 2005-01-27 art. 16 : Spécificité d'application.

Article 17

La mise en oeuvre des dispositions du présent décret fait l'objet d'une évaluation deux ans après son entrée en vigueur.

Nota : Décret 2005-54 2005-01-27 art. 16 : Spécificité d'application.

Article 18

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

Nota : Décret 2005-54 2005-01-27 art. 16 : Spécificité d'application.

Article 19

Le présent décret est applicable à Mayotte.

Nota : Décret 2005-54 2005-01-27 art. 16 : Spécificité d'application.

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

Par le Premier ministre :

Jean-Pierre Raffarin

Le ministre de l'économie,

des finances et de l'industrie,

Hervé Gaymard

Le ministre délégué au budget

et à la réforme budgétaire,

porte-parole du Gouvernement,

Jean-François Copé