



RAFIIP

REVUE AFRICAINE DE FINANCES PUBLIQUES

www.rafip.org

Numéro 19

Premier trimestre 2026

© 2026 RAFiP/Sciden.

All rights reserved / Tous droits réservés.

REVUE AFRICAINE DE FINANCES PUBLIQUES

Co-fondateurs

Prof. LEKENE DONFACK Etienne-Charles
Prof. PEKASSA NDAM Gérard Martin

Directeur : Prof. PEKASSA NDAM Gérard Martin

Conseil Scientifique

Président : Prof. Emérite **LEKENE DONFACK Etienne-Charles**, Université de Yaoundé II (Cameroun)

Membres :

- Prof. ABANE ENGOLO Patrick, Université de Yaoundé II (Cameroun)
- Prof. ALBERT Jean-Luc, Aix-Marseille Université (France)
- Prof. BAUDU Aurélien, Université de Lille (France)
- Prof. BEGNI BAGAGNA, Université de Douala (Cameroun)
- Prof. BIAKAN Jacques, Université de Yaoundé II (Cameroun)
- Prof. BILOUNGA Stève Thiery, Université d'Ebolowa (Cameroun)
- Prof. BLANC François, Université Panthéon Assas-Paris II (France)
- Prof. CABANNES Xavier, Université Paris Cité (France)
- Prof. COLLET Martin, Université Panthéon Assas-Paris II (France)
- Prof. DAMAREY Stéphanie, Université de Lille (France)
- Prof. Emérite DIARRA Eloi, Université de Rouen (France)
- Prof. ESSONO OVONO Alexis, Université Omar Bongo (Gabon)
- Prof. GUESSELE ISSEME Lionel Pierre, Université de Douala (Cameroun)
- Prof. GUGLIELMI Gilles-Jean, Université Panthéon Assas-Paris II (France)
- Prof. GUIMDO DONGMO Bernard-Raymond, Université de Yaoundé II (Cameroun)
- Prof. Emérite HERTZOG Robert, IEP de Strasbourg (France)
- Prof. MEDE ZINSOU Nicaise, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)
- Prof. NAREY Oumarou, Université Abdou Moumouni (Niger)
- Prof. N'DRI-THÉOUA Pélagic, Université A. Ouattara de Bouaké (Côte d'Ivoire)
- Prof. NGUELE ABADA Marcelin, Université de Yaoundé II (Cameroun)
- Prof. ONDOUA Alain Franklin, Université de Yaoundé II (Cameroun)
- Prof. OUEDRAOGO Djibrihina, Université Thomas Sankara (Burkina Faso)
- Prof. OUEDRAOGO Sény Mahamadou, Université Thomas Sankara (Burkina Faso)
- Prof. SIETCHOUA DJUITCHOKO Célestin, Université de Dschang (Cameroun)
- Prof. ZAKI Moussa, Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal)

Comité de lecture

- AKEREKORO Hilaire, Agrégé de Droit public, Professeur à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin)
- AKONO OGBA SEDENA, Maître de Conférences Agrégé, Université de Bertoua (Cameroun)
- BIKORO Jean Memmoz, Maître de Conférences Agrégé, Université de Yaoundé II (Cameroun)
- FOUMENA Gaëtan Thierry, Maître de Conférences Agrégé, Université de Ngaoundéré (Cameroun)
- HAMADOU Abdoulaye, Maître de Conférences Agrégé, Université Dibo Hamani de Tahoua (Niger)
- KEBE Abdoul Aziz, Maître de Conférences Agrégé, Université Cheick Anta Diop (Sénégal)
- MAKOUGOUN Agnès, Maître de Conférences Agrégé, Université de Yaoundé II (Cameroun)
- NGANGO YOUNBI Eric Marcel, Maître de Conférences Agrégé, Université de Garoua (Cameroun)
- NGANGUE NEMALEU Patrick, Docteur/Ph.D en droit public, Inspecteur des Impôts (Cameroun)
- NGAVANGA Nicaise, Docteur/Ph.D en droit public, Inspecteur Principal des Impôts (Cameroun)
- NGUECHE Sylvie, Maître de Conférences Agrégé, Université de Yaoundé II (Cameroun)
- NGUMFACK VOULO Théophile, Maître de Conférences Agrégé, Université de Dschang (Cameroun)
- NKOUAYEP Long Christ Papy, Maître de Conférences Agrégé, Université de Yaoundé II (Cameroun)
- OUEDRAOGO Yakouba, Maître de Conférences Agrégé, Université Thomas Sankara (Burkina Faso)
- SAWADOGO Elvis Flavien, Maître de Conférences Agrégé, Université Nazi Boni (Burkina Faso)
- SOBZE Serges François, Maître de Conférences Agrégé, Université de Douala (Cameroun)
- SOROK A BOL Patrick Gérard, Docteur/Ph.D en droit public, Inspecteur du Trésor (Cameroun)
- TONI Errol Mesnil, Docteur HDR en droit public, CERAf/Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

Comité de rédaction

Rédacteur en chef : Prof. **ESSONO OVONO Alexis**, Université Omar Bongo (Gabon)

Membres : Prof. SIMO KOUAM F. Ampère ; Dr AKONO OLINGA André ; Dr NZAMBOUNG Eugène ; Dr NYANGOE Guy Arsène, Dr NGAPOUT Arouna, Dr Mohamadou OUMAROU.

POLITIQUE ÉDITORIALE

L'espace africain francophone est incontestablement riche en revues juridiques, rattachées ou non aux institutions universitaires. Ces revues sont soit généralistes, soit spécialisées. Alors que les réformes des finances publiques ont cours dans plusieurs États africains, l'on constate curieusement un déficit d'études financières et fiscales ; d'où la nécessité d'un support scientifique dédié spécialement à celles-ci.

La *Revue Africaine de Finances Publiques* (RAFiP) accepte les contributions inédites dans les différentes branches du droit public financier. Cette revue spécialisée vise un public d'universitaires et de praticiens. Désormais de périodicité trimestrielle, elle fonctionne selon le système combiné d'appel à contributions et de proposition spontanée d'articles.

Les articles publiés dans la RAFiP deviennent la propriété de cette revue ; la reproduction partielle ou intégrale desdits articles est soumise à l'autorisation expresse de leurs auteurs et de la direction de la revue. Les auteurs conservent la responsabilité du contenu de leurs articles.

La RAFiP comprend neuf (09) rubriques, à savoir :

- « Études » ;
- « Droit et Pratique de la Comptabilité publique » ;
- « Finances Publiques Internationales et Communautaires »
- « Finances et Fiscalité locales » ;
- « Finances et Financement des Organismes Publics » ;
- « Éclairage pratique » ;
- « Chroniques de jurisprudence fiscale et financière » ;
- « Chroniques de législation et réglementation » ;
- « Veille Bibliographique et Informatique ».

L'envoi des articles se fait par mail à (rafip2014@gmail.com). Les articles devront être accompagnés d'un court curriculum vitae de l'auteur (incluant la qualité académique ou professionnelle, le domaine de recherche et l'e-mail pour le contact) et d'un résumé (en français et en anglais) de dix (10) lignes maximum avec quatre à six mots-clés.

La taille des articles devra être de 20 pages au maximum pour les articles proprement-dits et de 15 pages au maximum pour les chroniques et commentaires. Tout article soumis pour publication doit être envoyé sous le format Word (.doc ou .docx), interligne simple, police d'écriture Times New Roman, taille de police 12, paragraphe aligné, marges de 2,5cm.

Les références bibliographiques seront citées comme suit : a) Pour les livres : Nom et prénom de l'auteur, Titre et sous-titre du livre en italique, lieu de publication, maison d'édition et année de publication. b) Pour les articles des revues : Nom et prénom de l'auteur, Titre de l'article entre guillemets doubles, Titre de la revue en italique, numéro du volume, page précise ou pages initiale et finale de l'article.

SOMMAIRE

ETUDES

<i>Gestion Des Finances Publiques et répression pénale au Bénin, au Cameroun et au Togo,</i> Hilaire AKEREKORO	7
<i>Lois de finances pour 2025 et « Finances publiques » des Etats de la Zone CEMAC,</i> Franç de Paul TETANG	29
<i>Les situations d'urgence en droit budgétaire dans les États membres de la CEMAC,</i> Alain Juvénal NGAYA	61
<i>Les principes budgétaires dans le temps : une constante quête de performance. Cas du Cameroun,</i> <i>du Sénégal et du Gabon, Paule Suzanne NGO NGUIMBOUS</i>	102
<i>Le contrôle des budgets des organes constitutionnels : étude des cas du Cameroun</i> <i>et de la Côte d'Ivoire, Arsène Chinois ELLA NTOU'OU</i>	133
<i>Le contrôle budgétaire au Bénin : outil de régularité juridique ou levier d'opportunité stratégique ?</i> Jacob GNAMMOU	165
<i>Le mimétisme juridique dans les systèmes financiers publics en Afrique : cas du Cameroun,</i> <i>Gabon, Bénin et de la Côte d'Ivoire, Ghislaine Horline AMPOUDA</i>	202
<i>La réforme du contentieux fiscal camerounais à l'aune de la loi n°2015/019 du 21 décembre 2015</i> <i>portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'année 2016, Damien KELE</i>	229

DROIT ET PRATIQUE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

<i>Le droit communautaire de la comptabilité publique en Afrique : cas de la CEMAC</i> <i>et de l'UEMOA, Jean Rudel ONDOUNDO</i>	252
---	-----

FINANCES PUBLIQUES INTERNATIONALES ET COMMUNAUTAIRES

<i>La communautarisation de la finance islamique en zone CEMAC : le cas du Cameroun,</i> FABILOU	291
--	-----

FINANCES ET FISCALITE LOCALES

<i>La coopération décentralisée internationale et le financement du développement local au Cameroun,</i> Eric Stéphane MVAEBEME	322
<i>Intercommunalité et politique fiscale locale au Bénin, Sasso PAGNOU</i>	346

ÉCLAIRAGE PRATIQUE

<i>La norme communautaire CEMAC en matière douanière : procédure concertée d'élaboration</i> <i>et portée de la réception au Cameroun, Armel Fabrice Belinga Zambo</i>	367
---	-----

CHRONIQUES DE LEGISLATIONS ET REGLEMENTATIONS

*La loi n°2025-19 du 22 décembre 2025 portant loi de finances pour l'année 2026 au Sénégal :
entre progrès et regrets, **Abdou Aziz Daba KEBE**.....*386

VEILLE BIBLIOGRAPHIQUE ET INFORMATIVE.....397

Le contrôle budgétaire au Bénin : outil de régularité juridique ou levier d'opportunité stratégique ?

par

Jacob GNAMMOU

Administrateur des Finances et Trésor

Doctorant en finances publiques à l'Université de Liège (Belgique)

Chercheur au Centre d'étude et de recherche en Administration des Finances

Université d'Abomey-Calavi (Bénin).

Résumé :

À l'ère de la gouvernance publique axée sur la performance, le contrôle budgétaire au Bénin a connu une transformation substantielle. Initialement cantonné à la vérification de la régularité juridique des dépenses publiques, il s'est progressivement orienté, sous l'impulsion de la LOLF béninoise de 2013 et des directives de l'UEMOA, vers une logique stratégique intégrant des considérations de soutenabilité financière et d'analyse de la performance. Cette extension fonctionnelle des prérogatives du contrôleur budgétaire, si elle vise à renforcer la discipline financière, soulève un paradoxe juridique fondamental : elle tend à reconcentrer le pouvoir d'arbitrage au sein de l'administration financière et à fragiliser l'autonomie des ordonnateurs sectoriels. L'étude met en lumière les tensions structurelles entre régularité et opportunité, contrôle et autonomie, qui traversent le système financier public béninois. Elle analyse les risques de détournement de compétence et de dilution des responsabilités, puis propose les bases d'un modèle équilibré, conciliant légalité, soutenabilité et responsabilisation effective des gestionnaires publics, dans le cadre d'un nouveau constitutionnalisme financier.

Mots-clés : Contrôle budgétaire — LOLF — performance — soutenabilité — autonomie des gestionnaires — régularité juridique — Bénin — UEMOA.

Abstract :

In the era of performance-based public governance, budgetary control in Benin has undergone substantial transformation. Initially limited to verifying the legal regularity of public expenditure, it has gradually shifted, under the impetus of the 2013 Beninese OLFL (Organic Law on Finance Laws) and WAEMU (West African Economic and Monetary Union) directives, towards a strategic logic incorporating considerations of financial sustainability and performance analysis. This functional extension of the budget controller's prerogatives, while aiming to strengthen financial discipline, raises a fundamental legal paradox: it tends to reconcentrate arbitration power within the financial administration and undermines the autonomy of sectoral authorising officers. The study highlights the structural tensions between regularity and expediency, control and autonomy, that run through the Beninese public financial system. It analyses the risks of misuse of power and dilution of responsibilities, then proposes the foundations for a balanced model reconciling legality, sustainability and effective accountability of public managers, within the framework of a new financial constitutionalism.

Keywords: Budgetary control — LOLF — performance — sustainability — manager autonomy — legal regularity — Benin — UEMOA.

Introduction

L'histoire du droit budgétaire moderne révèle que la création du contrôle financier s'est imposée comme un mécanisme de prévention destiné à prémunir l'exécution des lois de finances contre les irrégularités, les erreurs ou les abus susceptibles de compromettre la discipline budgétaire¹. En effet, situé en *amont* de la dépense, ce contrôle *a priori* visait à corriger ce qui s'avérait difficile, voire impossible, à redresser *a posteriori*². Plus fondamentalement, son institution a répondu à la nécessité de distinguer les phases de la dépense publique - engagement, liquidation, ordonnancement et paiement- afin de clarifier les responsabilités et d'introduire des garde-fous juridiques³.

Sur le plan sémantique, issu du latin *contra-rotulus* (« contre-rôle »), le terme *contrôle* renvoie, dès son origine, à la confrontation et à la vérification systématique d'un écrit par rapport à un double⁴. Cette étymologie éclaire la fonction du contrôle comme un instrument de comparaison et de validation, destiné à garantir la sincérité et la transparence des écritures financières. Appliqué aux finances publiques, il désigne dès lors l'ensemble des mécanismes de vérification -*a priori*, concomitants ou *a posteriori*- visant à assurer la régularité, la soutenabilité et l'efficacité de la dépense publique⁵. D'un point de vue historique, de la Chambre des comptes de l'Ancien Régime à la Révolution française, la séparation entre ordonnateurs et comptables s'est affirmée comme principe fondamental de la démocratie financière, puis consolidée par les grands principes d'annualité, d'unité et de spécialité⁶. Dès lors, l'idée selon laquelle « *tout pouvoir*

¹ G. ORSONI, *Science et législation financières : budgets publics et lois de finances*, Paris, Economica, Corpus Droit public, 2005, pp. 434-435.

² M. HOUSER, *Les finances publiques aux concours*, Paris, la Documentation française, 2016, p. 112.

³ J.M. DE FORGES, « Le contrôle financier central », RDP, 1984, n°4, p. 1027. Voyez également N. CLINCHAMPS, « Le contrôle financier et la LOLF du 1^{er} août 2001 : vers un désengagement progressif », RFFP, 2003, pp. 73-76; Voy. aussi : S. KOTT, *Le contrôle des dépenses engagées, évolutions d'une fonction*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, 17 avril 2003, pp. 2-3.

⁴ J. LEVY, « Chapitre 3 - « Contrôle » : un concept incontrôlé ? Pouvoir, espace et société », in *L'État et les stratégies du territoire*, Mémoires et documents de géographie, Paris, CNRS Éditions, 1991, pp. 33-43. Voir également : M. GUINDO, *L'évolution du système de contrôle des finances publiques au Mali*, Thèse de doctorat, Université de Strasbourg, 2020, pp. 21-22.

⁵ S. BELLO, « Le système de contrôle de la gestion des Finances Publiques au Bénin », *KAS African Law Study Library - Librairie Africaine d'Études Juridiques*, 2019, vol. 6, n°4, p. 440.

⁶ F. WASERMAN, *Les finances publiques*, Paris, La documentation française, 2016, pp. 14-15.

exige un trésor, tout trésor un compte, et tout compte un juge désintéressé »⁷ a posé le contrôle comme condition d'équilibre entre autorité et responsabilité.

Par la suite, la fin du XIX^e siècle, marquée par des déséquilibres budgétaires récurrents, a renforcé la nécessité d'un contrôle structuré⁸. Concrètement, la loi de finances du 26 décembre 1890 institue la comptabilité des engagements, ensuite renforcée par celle du 10 août 1922, qui confère au contrôleur financier un statut indépendant et un visa obligatoire⁹. Dès lors, celui-ci devient un conseiller du ministre des Finances, garant de la conformité des engagements aux autorisations parlementaires et aux règles budgétaires¹⁰. Ainsi, le contrôle *a priori* s'est structuré autour d'une logique de régularité juridique, assurant la conformité des actes aux normes en vigueur. Toutefois, son formalisme excessif, sa lourdeur procédurale et son manque de souplesse ont progressivement révélé ses limites face aux impératifs de performance et d'efficacité de la gestion publique moderne.

Dans ce contexte, sous l'influence des réformes managériales, le contrôle financier a été redéployé sous le vocable de contrôle budgétaire, désormais

⁷ Pierre Moinot 1920-2007, Procureur général près la Cour des comptes et membre de l'Académie française, cité par G. MILLER, « Le juge des comptes calcule-t-il ? », *APD*, janvier 2025, n°1, pp. 519-532.

⁸ P. CARCELLE et G. MAS, « Le contrôleur financier », *La Revue administrative*, 1961, vol. 14, n°79, pp. 12-30.

⁹ R. MUZELLEC, *Finances publiques*, Paris, Sirey, 2006, p. p.445 : Devant l'impossibilité renouvelée où s'était trouvé le Parlement de s'opposer au vote de crédits additionnels destinés à couvrir les dépenses déjà réalisées, une loi de 1890 a imposé la tenue d'une comptabilité des dépenses engagées dans chaque département ministériel. Voyez également M. GUINDO, *L'évolution du système de contrôle des finances publiques au Mali*, *op. cit.*, § 737.

¹⁰ M. DUVERGER, *Finances publiques*, Paris, PUF, 1956, p. 334 : Auprès de chaque ministre est placé un contrôleur des dépenses engagées. L'institution, qui remonte à 1890, a été profondément réorganisée en 1922. Jusqu'à cette date, chaque contrôleur était un fonctionnaire du ministère auprès duquel il se trouvait placé, et qu'il était chargé de contrôler : il dépendait donc, hiérarchiquement, du ministre dont il était chargé de surveiller l'activité : l'indépendance du contrôleur vis-à-vis du contrôlé était très insuffisante. En 1922, on a créé un corps spécial de contrôleurs des dépenses engagées, placés sous l'autorité du ministre des Finances. Chaque contrôleur réside en permanence auprès d'un ministre, mais ne dépend donc plus de ce ministre : il dépend seulement du ministre des Finances. A l'intérieur du ministère des Finances lui-même, d'ailleurs, les contrôleurs des dépenses engagées sont placées hors de la hiérarchie générale et forment une institution à part. Voir également : R. MUZELLEC, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 446 : La loi du 10 août 1922 a fixé le régime définitif de contrôle préalable à l'engagement des dépenses. Nommés par le seul ministre des Finances parmi les administrateurs civils, les magistrats de la Cour des comptes ou les membres de l'Inspection des finances, contrôleurs des dépenses engagées (devenus en 1956 les contrôleurs financiers) dépendent de la direction du budget, mais sont placés auprès des divers ministres.

orienté vers la soutenabilité et la pertinence des engagements¹¹. Particulièrement, en France, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001¹² et la création des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM)¹³ ont élargi ses missions au-delà de la simple régularité formelle, pour en faire un véritable instrument de gouvernance financière conciliant régularité, responsabilité et performance.

Parallèlement, l'espace communautaire ouest-africain, sous l'impulsion de l'UEMOA, s'est inscrit dans cette dynamique de modernisation en adoptant en 2009 un ensemble de directives budgétaires harmonisées, directement inspirées de la LOLF française de 2001. Spécifiquement au Bénin, cette évolution s'est traduite par l'adoption de la Loi organique n° 2013-14 relative aux lois de finances (LOLF de 2013), qui opère un changement de paradigme en instaurant une gestion budgétaire décentralisée, fondée sur l'autonomie des gestionnaires, la programmation pluriannuelle et l'évaluation des performances¹⁴. Dès lors, dans ce nouvel ordre juridique, le contrôle budgétaire, anciennement contrôle financier, voit son périmètre redéfini. À la vérification de la régularité juridique, budgétaire et comptable, s'ajoutent désormais l'analyse des risques, l'appréciation de la soutenabilité et, parfois, l'évaluation de la pertinence des choix budgétaires.

Cette évolution normative a été consolidée par plusieurs textes normatifs successifs. D'abord, le décret n°2016-624 du 12 octobre 2016 a fixé les attributions, l'organisation et le fonctionnement du contrôle financier. Puis, le décret n°2018-396 du 29 août 2018 a réorganisé les organes de contrôle de l'ordre

¹¹ En droit public, le contrôle budgétaire -entendu comme contrôle de la régularité des dépenses publiques engagées- ne doit pas pour autant être confondu avec le contrôle budgétaire au sens du contrôle de gestion, tel que développé dans les entités privées ou parapubliques. Comme le souligne **Berland**, ce dernier vise à comparer des performances à des objectifs prédéfinis afin d'orienter les décisions managériales dans une logique d'optimisation. À l'inverse, le contrôle budgétaire dans le secteur public est historiquement un instrument de régulation juridique, garantissant que les engagements de dépenses respectent les autorisations parlementaires et les normes en vigueur. Voyez N. BERLAND, « Fonctions du contrôle budgétaire et turbulence », in *Actes du 21^{ème} Congrès de l'AFC*, 2000, p. 23, disponible sur <https://shs.hal.science/halshs-00587426/> (Consulté le 15 juillet 2025).

¹² M. GUINDO, *L'évolution du système de contrôle des finances publiques au Mali*, op cit., pp. 16-17. Voyez également : Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

¹³ M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques », *RFAP*, mars 2006, n°1. Malgré leur rattachement hiérarchique au ministre du Budget, ils jouissent d'une totale indépendance vis-à-vis du ministre contrôlé (l'ordonnateur), ce qui est crucial pour la bonne exécution de leurs missions. Voyez également : LAMARQUE D., « Le contrôle de la gestion des fonds publics », in *Contrôle et évaluation de la gestion publique*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 65-114.

¹⁴ N. MÉDÉ, « Réflexion sur le Cadre Harmonisé des Finances publiques dans l'espace UEMOA », *Afrilex*, juin 2012, 2^e numéro spécial, pp. 21-22.

administratif et remplacé le contrôle financier par la Direction nationale du contrôle financier (DNCF), désormais rattachée au ministère de l'Économie et des Finances et dont les missions opérationnelles sont précisées par l'arrêté n°2908-C/MEF/DC/SGM/DNCF/SP/301SGG2155. Ces textes successifs consacrent une refonte normative qui redéfinit à la fois les acteurs, les méthodes et les finalités du contrôle budgétaire.

Dans ce cadre renouvelé, la clarté terminologique s'avère essentielle : sans distinction conceptuelle nette, l'analyse juridique du contrôle risquerait d'être équivoque. Il importe donc de préciser les notions qui structurent cette réflexion, car leur définition révèle une évolution profonde de la gestion des finances publiques -d'une logique de légalité formelle à une culture de performance et de maîtrise des risques.

Ainsi, le contrôle financier, dans son acception classique, désigne l'intervention d'un agent placé auprès de l'ordonnateur afin de vérifier, *a priori*, la conformité juridique des engagements, la disponibilité des crédits et la tenue de la comptabilité des engagements¹⁵. Il s'inscrit dans une logique de régularité juridique¹⁶, entendue comme la stricte conformité des actes de dépense aux normes légales et réglementaires, notamment le principe de spécialité budgétaire et les règles d'imputation¹⁷. Il constitue un contrôle interne, administratif et préalable, centré sur la préservation des deniers publics¹⁸.

À la différence du contrôle financier classique, le contrôle budgétaire renvoie à une conception élargie, orientée vers la performance et la soutenabilité. Il ne se limite plus à la régularité formelle, mais intègre l'appréciation de la qualité de la gestion, la prévention des risques budgétaires et l'analyse des résultats¹⁹. Piloté par les CBCM en France et, au Bénin, par la DNCF, il s'inscrit dans une

¹⁵ LAMARQUE D., « Typologie des contrôles », in *Contrôle et évaluation de la gestion publique*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 11-14.

¹⁶ D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des Cours des comptes*, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2013, p. 479.

¹⁷ J.-B. AUBY, « Les contrôles administratifs, juridiques et financiers », *Pouvoirs*, 1995, n°73, pp. 79-89. Voir également : C. MAGDALIJS, « Le contrôle de l'action administrative, contribution à une typologie réorientée des contrôles », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, 2004, n°8, pp. 65-82 ; R. MUZELLE, *Finances publiques*, op. cit., pp. 445-447.

¹⁸ M. GUINDO, *L'évolution du système de contrôle des finances publiques au Mali*, op. cit., § 150.

¹⁹ L. ROELANTS, « Le contrôle budgétaire interne : 1960 – 1980 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, mai 1981, n°24, p. 12 : Dans sa forme ancienne (période 1960–1980), le contrôle budgétaire apparaissait comme un outil de base pour maîtriser les dépenses publiques au sein du pouvoir exécutif.

logique de responsabilisation des gestionnaires, où le contrôleur devient un acteur stratégique de la gouvernance financière²⁰.

Du reste, la régularité juridique demeure un critère fondamental de légalité, garantissant la conformité des actes aux autorisations parlementaires et aux équilibres financiers fixés par la loi²¹. Toutefois, elle est désormais complétée, voire concurrencée, par l'opportunité stratégique, notion issue du nouveau management public²². Celle-ci désigne la faculté d'apprécier la pertinence, l'efficacité et l'efficience des engagements au regard des objectifs de performance assignés aux programmes²³. Elle marque ainsi un véritable changement de paradigme : d'un contrôle *ex ante* centré sur les moyens, on passe à une logique *ex post* orientée vers les résultats et la maîtrise des risques²⁴.

Ainsi, l'évolution de ces concepts illustre le passage d'une vision traditionnelle, fondée sur la régularité et la défiance, à une approche moderne, privilégiant l'autonomie responsabilisée, la soutenabilité et la performance de l'action publique. Cette redéfinition des missions du contrôle budgétaire soulève un intérêt scientifique et institutionnel indéniable. En effet, si la doctrine française et communautaire a abondamment étudié les mutations du contrôle budgétaire dans le sillage de la LOLF, peu de travaux se sont concentrés sur la spécificité béninoise, marquée par une réception progressive, parfois contrariée, des normes régionales et par un contexte institutionnel propre. Les recherches disponibles mettent davantage l'accent sur la réforme budgétaire dans son ensemble que sur la fonction de contrôle, laquelle demeure encore sous-explorée d'un point de vue juridique. Cette lacune doctrinale apparaît d'autant plus significative que le contrôle budgétaire, pierre angulaire de la modernisation des finances publiques en Afrique de l'Ouest, se trouve aujourd'hui tiraillé entre deux logiques antagonistes : celle, classique, de la régularité juridique, et celle, contemporaine, de la performance stratégique. Comme le souligne le Professeur Hilaire AKEREKORO à propos de l'espace UEMOA, l'efficacité des contrôles

²⁰ D. CATTEAU, *Droit budgétaire & Comptabilité publique (LOLF et GBCP)*, Paris, Hachette supérieur, 2016, pp. 48-49.

²¹ FALLAITPASFAIREUDUDROIT, « Le contrôle de l'exécution du budget (fiche thématique) », *FallaitPasFaireDuDroit.fr*, 1 octobre 2022, Consulté le 1^{er} août 2025.

²² V. PALMA-AMALRIC, « Mesure du résultat et évaluation des politiques publiques : échec ou réussite de la LOLF ? », in V. DUSSART (dir.), *La LOLF à 20 ans !*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2022, pp. 203-219.

²³ J. SPINDLER, « Les finances publiques françaises et le *New Public Management* », *Gestion & Finances Publiques*, septembre 2019, n°5, pp. 83-89.

²⁴ OCDE, *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Paris, OCDE, 15 octobre 2007, p. 178. Voir également : A. DIOUKHANE, *Les juridictions financières dans l'UEMOA : la Cour des comptes du Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 2016, p. 133.

budgétaires reste « *hypo prostrée* » en raison de la prégnance des normes classiques de régularité²⁵, un constat applicable avec acuité au cas béninois.

Dès lors, l'analyse du contrôle budgétaire béninois se justifie donc à un triple titre : d'abord, du point de vue scientifique, elle comble une lacune doctrinale en articulant droit comparé et droit national ; ensuite, du point de vue institutionnel, elle permet d'évaluer la portée réelle des réformes sur l'équilibre entre rigueur financière et autonomie des gestionnaires ; enfin, du point de vue académique, elle participe à enrichir la réflexion sur le droit public financier africain, encore largement tributaire des modèles importés.

À partir de ces constats, une interrogation centrale s'impose : dans quelle mesure l'hybridation normative entre le socle classique de régularité et les innovations stratégiques induites par la LOLF de 2013 et les textes subséquents permet-elle au contrôle budgétaire béninois de dépasser son rôle traditionnel de garant juridique pour devenir un véritable levier de performance, sans pour autant neutraliser l'autonomie gestionnaire promise ?

Pour répondre à cette problématique, la présente étude adopte une démarche analytique et critique, fondée dans une actualisation rigoureuse du droit positif béninois. Elle s'attache, dans un premier temps, à examiner la reconfiguration du contrôle budgétaire au Bénin comme un cadre normatif hybride, tiraillé entre la persistance d'un socle de régularité juridique et l'émergence d'une logique stratégique sous influence LOLF-UEMOA (I). Dans un second temps, l'analyse se concentre sur les tensions institutionnelles générées par cette dualité fonctionnelle, pour enfin envisager les pistes d'un rééquilibrage normatif garantissant à la fois l'efficacité de la dépense publique et la sécurité juridique des acteurs (II).

I. La reconfiguration hybride du contrôle budgétaire béninois : entre héritage classique et injonctions modernisatrices

L'évolution du contrôle budgétaire au Bénin s'inscrit dans une dynamique de transformation profonde, marquée par la coexistence -parfois conflictuelle- d'un héritage normatif centré sur la régularité juridique et d'impulsions réformatrices orientées vers la performance stratégique²⁶. Cette hybridation normative, fruit de l'appropriation locale du modèle LOLF-UEMOA, génère une reconfiguration des finalités, des acteurs et des instruments du contrôle. En fait, l'examen de l'architecture du contrôle révèle une hybridation, où les principes classiques de séparation des fonctions

²⁵ H. AKEREKORO, « L'efficacité des contrôles de la nouvelle gestion budgétaire axée sur les résultats et la performance dans les États de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) », *RAFiP*, n°11, premier semestre 2022, p. 9.

²⁶ La performance stratégique renvoie à la capacité de l'administration à orienter la dépense publique vers la réalisation d'objectifs de politique publique, en conciliant régularité juridique, efficience de gestion et cohérence des priorités budgétaires.

d'ordonnateur et de comptable et de légalité budgétaire maintiennent une pression prégnante en faveur de la régularité juridique, entravant ainsi la pleine transition vers une gouvernance orientée vers la performance. Il s'agit dès lors d'analyser, dans un premier temps, la persistance d'un socle classique de régularité, dont les principes structurants continuent d'imprégner le dispositif malgré ses limites face aux exigences modernes (A). Dans un second temps, il convient d'examiner l'émergence d'une logique stratégique, portée par la budgétisation par programmes et l'élargissement fonctionnel des contrôleurs, qui tend à redéfinir les frontières traditionnelles du contrôle budgétaire (B).

A. La persistance du paradigme classique de régularité

La modernisation du contrôle budgétaire au Bénin, bien qu'impulsée par l'adoption de la LOLF de 2013 et l'alignement sur les standards de l'UEMOA, n'a pas entraîné la disparition du paradigme classique de régularité juridique. En fait, le législateur béninois a opéré une greffe normative sans pour autant renoncer aux fondamentaux de la régulation financière. Cette permanence s'explique par la prégnance d'une culture juridique administrative héritée de la tradition française²⁷, où la sécurité des deniers publics prime sur toute autre considération²⁸. Cette observation rejoint celle formulée par le Docteur Madeleine Flore BOYOGUENO dans le contexte camerounais, où le contrôleur financier, bien que doté d'une autonomie fonctionnelle, reste soumis à une « *dépendance organique originelle* » qui perpétue la logique traditionnelle de contrôle²⁹. Au Bénin, cette persistance des structures mentales et institutionnelles classiques explique pourquoi la greffe normative opérée par la LOLF de 2013 n'a pas entraîné la disparition du paradigme de régularité juridique.

1. La séparation organique et la légalité budgétaire : des garde-fous institutionnels intangibles

La persistance du paradigme classique de régularité dans le contrôle budgétaire béninois ne relève pas d'une simple inertie administrative, mais d'un choix délibéré du droit positif, qui superpose les innovations managérielles à un socle normatif demeuré intact. Cette stabilité se manifeste d'abord par la réaffirmation textuelle des principes cardinaux de séparation des ordonnateurs et des comptables, et de légalité budgétaire, lesquels structurent encore la régulation financière nationale. L'hybridation du système se présente donc comme une stratification : le droit de la performance s'est greffé sur un fondement classique dont la force contraignante n'a nullement été altérée.

²⁷ M. BOUVIER, « Éditorial. L'adaptation des contrôles financiers publics aux mutations du monde moderne: un enjeu pour la démocratie », *RFFP*, n°3, 2019, p. V-VI.

²⁸ G. DEVAUX, *La comptabilité publique*, tome I, Paris, PUF, 1957, p. 167.

²⁹ M.F. BOYOGUENO TSAGUEHE MASSENG, « Le contrôleur financier en droit budgétaire camerounais », *RAFiP*, n°13, premier semestre 2023, pp. 98-99.

Sur le plan doctrinal, depuis le XIX^e siècle, l'organisation financière publique repose sur un dualisme fonctionnel entre ordonnateurs et comptables³⁰. Cette séparation organique, qui interdit toute confusion des fonctions financières³¹, constitue le premier pilier de la régularité budgétaire³². Son caractère antagoniste fonde un système de contrôle réciproque, où le comptable vérifie la validité juridique et financière des actes de l'ordonnateur³³ sur la base de critères normatifs précis : qualité de l'ordonnateur, disponibilité des crédits, justification du service fait et exactitude des calculs de liquidation³⁴.

Le droit béninois a érigé cette dualité en principe organique fondamental. L'article 68 de la LOLF de 2013³⁵ et le décret n° 2014-571 portant Règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) -transposition de la directive n°07/2009/CM/UEMOA³⁶- consacrent expressément la séparation fonctionnelle : l'ordonnateur engage et liquide la dépense, tandis que le comptable, seul habilité à manier les fonds, en assure le paiement³⁷. Ce principe s'accompagne d'un régime de responsabilité personnelle et pécuniaire rigoureux du comptable, lequel doit refuser tout paiement irrégulier³⁸. Ce pouvoir de refus fait de lui le dernier rempart de la légalité et conforte une logique de régularité

³⁰ E. BOEHLER, *Des rôles respectifs des ordonnateurs et des comptables à l'occasion des procédures de réalisation des recettes et des dépenses publiques*, Thèse de doctorat en droit, Université de Paris II Panthéon-Assas, 1981, p. 39.

³¹ L.M. IMBEAU et R. STAPENHURST, *Le contrôle parlementaire des finances publiques dans les pays de la francophonie*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2019, p. 59.

³² UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST-AFRICAINE, *Guide didactique de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA*.

³³ Y. OUEDRAOGO, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des états membres de l'UEMOA*, Paris, LGDJ, Bibliothèque finances publiques et fiscalité, tome 65, 2018, p. 348.

³⁴ F. CHOUVEL, *Finances publiques. Cours intégral et synthétique*, Paris, Gualino, Mémentos, 2020, p. 200.

³⁵ PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE DU BENIN, Loi organique relative aux lois de finances, n°2013-14, 27 septembre 2013, art. 68 : « *Les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles. Les conjoints, les ascendants et descendants des ordonnateurs ne peuvent être comptables des organismes publics auprès desquels lesdits ordonnateurs exercent leurs fonctions* ».

³⁶ Directive n°07/CM/UEMOA règlement sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA, n°07/CM/UEMOA, n°07/CM/UEMOA, 19 juin 2009, pp. 1-28.

³⁷ Règlement général sur la comptabilité publique, Décret n°2014-571, du 7 octobre 2014, art. 6 : "Les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles. Les conjoints, les ascendants et descendants des ordonnateurs ne peuvent être comptables des organismes auprès desquels ces ordonnateurs exercent leurs fonctions". Voir aussi : M. COLLET, *Finances publiques*, Paris, LGDJ, Précis Domat droit public, 2021, p. 46.

³⁸ Règlement général sur la comptabilité publique, *op. cit.*, art. 34.

formaliste. En cas d'atteinte à cette règle, la sanction de gestion de fait³⁹ s'applique à tout agent s'immisçant dans la fonction de comptable⁴⁰. Ce mécanisme rétablit la légalité comptable et rappelle la portée obligatoire du principe de séparation organique⁴¹. L'article 67 de la LOLF de 2013 réaffirme d'ailleurs que la régularité de l'exécution budgétaire suppose une stricte division des compétences entre deux autorités indépendantes mais complémentaires⁴².

Toutefois, cette structure, bien qu'essentielle à la sécurité des fonds publics, entretient une logique de moyens qui perpétue le contrôle classique. Le rôle du comptable demeure limité à la conformité formelle, sans appréciation de l'opportunité de la dépense, ce qui fragmente la chaîne de la dépense en phases administrative et comptable, chacune enfermée dans un formalisme procédural⁴³. Dès lors, la rigueur du dispositif, historiquement orienté vers la limitation et la vérification *a priori* de la dépense, apparaît difficilement compatible avec la logique de responsabilisation et d'autonomie prônée par la nouvelle gestion publique⁴⁴. Cette incompatibilité fondamentale, observée par le Professeur AKEREKORO dans l'ensemble de l'espace UEMOA⁴⁵, se manifeste au Bénin par la résistance des structures traditionnelles face aux impératifs de performance. Le système demeure prisonnier d'une « *culture de défiance* » héritée du modèle français, où la sécurité prime sur l'efficacité.

En dépit de réformes cherchant à alléger les procédures, l'essence du principe -distinguant l'objet et le sujet de la responsabilité- impose un contrôle

³⁹ F. WASERMAN, *Les finances publiques*, *op. cit.*, pp. 54-55 : La gestion de fait se définit comme le maniement non autorisé de deniers publics ou assimilés. Il s'agit donc d'une situation de méconnaissance de la séparation des acteurs de la comptabilité publique, puisqu'une personne, qui n'a pas la qualité de comptable, se trouve en situation, volontaire ou non, frauduleuse ou non, de manipuler des deniers publics ou assimilés.

⁴⁰ F. CHOUVEL, *Finances publiques 2016 : cadre juridique du budget, conception et vote, ressources et dépenses, exécution et contrôle, budget social de la nation*, Paris, Gualino-Lextenso éditions, 2016, p. 130.

⁴¹ D. CATTEAU, *Droit budgétaire & Comptabilité publique (LOLF et GBCP)*, *op. cit.*, pp. 191-192.

⁴² PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE DU BENIN, Loi organique relative aux lois de finances, n°2013-14, *op. cit.*, art. 67 : « les opérations d'exécution du budget de l'État incombent aux ordonnateurs ainsi qu'aux comptables publics. Ces opérations concernent les recettes, les dépenses, la trésorerie et gestion du patrimoine ».

⁴³ Règlement général sur la comptabilité publique, *op. cit.*, art. 56 : « les dépenses sont engagées, liquidées et ordonnancées avant d'être payées. Toutefois, certaines catégories de dépenses limitativement énumérées par décret peuvent, dans les conditions prévues par les textes en vigueur, être payées avant ordonnancement, mais doivent faire l'objet d'un ordonnancement de régularisation. L'engagement, la liquidation et l'ordonnancement constituent la phase administrative de la dépense et le paiement en constitue la phase comptable ».

⁴⁴ S. DAMAREY, *L'essentiel des finances publiques*, Paris, Gualino, Les carrés, 2020, p. 245.

⁴⁵ H. AKEREKORO, « L'efficacité des contrôles de la nouvelle gestion budgétaire axée sur les résultats et la performance... », *op. cit.*, pp. 16-17.

exhaustif et systématique, souvent jugé redondant⁴⁶. À ce premier pilier s'ajoute le principe de légalité budgétaire⁴⁷, second fondement dogmatique du contrôle de régularité, qui érige la conformité à la norme en critère central de validation des opérations financières. Ce principe traduit l'exigence démocratique du consentement à l'impôt et, selon l'article 6 de la LOLF de 2013, interdit à l'État toute recette ou dépense sans autorisation préalable de la loi de finances⁴⁸. La légalité budgétaire garantit ainsi la transparence et le contrôle parlementaire, orientant l'ensemble du dispositif vers la conformité stricte à la norme.

Sur le plan institutionnel, la DNCF, héritière du Contrôle financier, incarne cette mission de régularité *ex ante*. Le décret n°2016-624 lui confère un rôle central : son visa préalable, obligatoire, conditionne la validité de tout engagement. L'article 31 du même décret précise d'ailleurs que tout acte dépourvu de visa est « nul et de nul effet »⁴⁹. Ce pouvoir de visa consacre la DNCF comme le juge administratif de la légalité budgétaire *a priori*, garantissant le respect de la norme et la discipline de la dépense publique.

Ainsi, l'existence de ce cadre contraignant oriente inévitablement le contrôle vers la vérification de la conformité juridique⁵⁰ plutôt que vers l'évaluation de la performance. Les réformes financières publiques, tout en prônant l'efficacité et la flexibilité, réaffirment la primauté du droit dans la gestion des affaires publiques (respect de l'autorisation budgétaire)⁵¹, condition préalable à toute approche managériale durable⁵².

En définitive, les principes de séparation organique et de légalité budgétaire constituent les deux piliers qui assurent la pérennité du contrôle de

⁴⁶ S.B. BATONON, *Les systèmes financiers publics des États de l'UEMOA à l'épreuve de la nouvelle gouvernance financière publique*, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, 2016, p. 78.

⁴⁷ R. MUZELLEC, *Finances publiques*, *op. cit.*, §§ 1 & 2.

⁴⁸ PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE DU BENIN, Loi organique relative aux lois de finances, n°2013-14, *op. cit.*, art. 6 : Aucune recette ne peut être liquidée ou encaissée, aucune dépense publique ne peut être engagée ou payée si elle n'a été préalablement autorisée par une loi de finances.

⁴⁹ Décret n°2016-624 portant Attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle financier, art. Article 31 : Tout acte d'engagement juridique de dépense et tout titre de paiement non revêtu du visa du Contrôleur Financier ou des Délégués du Contrôleur Financier sont nuls et de nul effet tant pour les ordonnateurs que pour les comptables.

⁵⁰ J. FERMOSE, « Le contrôle financier spécialisé en droit camerounais », *Gestion & Finances Publiques*, mars 2021, n°2, pp. 90-96.

⁵¹ E. TONI, *L'autorisation budgétaire dans le droit financier ouest-africain francophone*, Thèse de doctorat en droit, Co-tutelle Université Jean Moulin-Lyon 3 et Université d'Abomey-Calavi, 2015, pp. 394-395.

⁵² S.E. KOUA, « Le contrôle parlementaire des finances publiques dans le (nouveau) régime financier de l'État du Cameroun », *RAFiP*, n°2, 2017, pp. 135-160.

régularité juridique⁵³. Le premier impose un formalisme de défiance et un contrôle *a priori* des procédures ; le second, expression de la démocratie financière, érige la conformité à la norme en critère essentiel du contrôle. Leur combinaison maintient une omniprésence de la logique de moyens, générant une tension avec les exigences de la performance et de l'autonomie de gestion. Le système béninois demeure ainsi marqué par une dépendance au sentier : les innovations stratégiques ne peuvent s'y développer qu'en s'hybridant avec un droit classique, qui conserve son rôle fondamental de garant de la légalité et de la sécurité juridique.

2. Les limites du modèle traditionnel face aux impératifs de performance

La persistance du contrôle traditionnel, notamment à travers le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables et le primat de la légalité budgétaire, agit comme un garde-fou de la régularité⁵⁴. Cependant, ce modèle classique bien qu'assurant une sécurité juridique maximale, son maintien dans l'architecture financière contemporaine révèle une inadéquation croissante avec les impératifs de performance. En effet, la prééminence accordée à la régularité formelle et au contrôle *a priori* génère des rigidités incompatibles avec les exigences de flexibilité, d'efficacité et de responsabilisation inhérentes à la Gestion axée sur les Résultats (GAR). Il s'ensuit que le modèle traditionnel, bien que robuste sur le plan de la légalité, oppose une résistance structurelle à la modernisation managériale, créant une tension fondamentale au sein du système hybride béninois.

Premièrement, l'obsession de la régularité juridique, matérialisée par le visa préalable du Contrôleur Financier et les vérifications du comptable public, confine le contrôle à une logique de moyens⁵⁵, neutralisant *de facto* toute appréciation sur l'efficacité de la dépense⁵⁶. En l'espèce, le contrôle, tel que conçu par le Décret n° 2016-624, se limite à vérifier la disponibilité des crédits, l'exactitude de l'imputation et la conformité aux textes⁵⁷, sans s'interroger sur

⁵³ LUCILE TALLINEAU *et al.*, « Du contrôle de la dépense à la réforme du système financier. Les ambitions de la commission Selves (1917-1918). Une commission matrice ? », in *L'invention de la gestion des finances publiques. Volume II: Du contrôle de la dépense*, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2013, pp. 62-128.

⁵⁴ F. WASERMAN, *Les finances publiques*, *op. cit.*, p. 176.

⁵⁵ J. SPINDLER, « Les finances publiques françaises et le *New Public Management* », *op. cit.*, p. 23.

⁵⁶ M.-C. ESCLASSAN, « L'adaptation des Contrôles Financiers publics à la nouvelle gestion publique », *Bialstockie Studia Prawnicze*, 2009, vol. 5, p. 34.

⁵⁷ Décret n°2016-624 portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle financier, *op. cit.*, art. 2. Voyez également : Directive n°07/CM/UEMOA règlement sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA, *op. cit.*, art. 88 Les contrôles *a priori* exercés par les contrôleurs financiers portent sur les opérations budgétaires. Tous les actes des ordonnateurs portant engagement de dépenses, notamment les marchés publics ou

l'adéquation entre les moyens engagés et les objectifs stratégiques des programmes. Cette focalisation exclusive sur les éléments matériels des comptes, héritée d'une philosophie de défiance, rend le système *structurellement aveugle* à l'évaluation des trois « E » -Économie, Efficience, Efficacité- qui fondent la légitimité des politiques publiques modernes⁵⁸. Ainsi, une dépense parfaitement régulière peut masquer une allocation inefficace des ressources ou un résultat médiocre, sans que le contrôle traditionnel n'en rende compte⁵⁹. Cette carence évaluative constitue une faille majeure au regard des principes posés par la LOLF béninoise, qui entend fonder la décision budgétaire sur la performance.

Deuxièmement, le caractère systématique et exhaustif du contrôle *a priori* engendre une lourdeur procédurale qui s'apparente à un goulot d'étranglement dans la chaîne de la dépense⁶⁰. En fait, la nécessité d'obtenir le visa du Contrôleur Financier, préalable impératif à tout engagement⁶¹, puis de satisfaire aux contrôles du comptable public⁶², allonge considérablement les délais d'exécution⁶³. Cette inertie administrative, héritée d'un autre temps, est antinomique avec la réactivité⁶⁴ et la célérité requises par la gestion dynamique

contrats, arrêtés, mesures ou décisions émanant d'un ordonnateur, sont soumis au visa préalable du Contrôleur financier. Ces actes sont examinés au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, l'application des dispositions d'ordre financier, des lois et règlements, de leur conformité avec les autorisations parlementaires, des conséquences que les mesures proposées peuvent avoir sur les finances publiques. Toute ordonnance de paiement, tout mandat de paiement ou toute délégation de crédits ne peut être présenté à la signature de l'ordonnateur qu'après avoir été soumis au visa du Contrôleur financier ou de son délégué. Les ordonnances ou mandats de paiement et les délégations de crédits non revêtus dudit visa ou de son délégué sont nuls et de nul effet. Le contrôleur financier ou son délégué s'assure notamment que les ordonnances et les mandats se rapportent à un engagement de dépenses déjà visé par lui. Si les titres de paiement lui paraissent entachés d'irrégularités, il doit en refuser le visa.

⁵⁸ R. MUZELLEC, *Finances publiques*, *op. cit.*, pp. 462-463.

⁵⁹ M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques », *op. cit.*, p. 131. Voir également : V. PALMA-AMALRIC, « Mesure du résultat et évaluation des politiques publiques », *op. cit.*

⁶⁰ C. PIERUCCI, « Quelques erreurs à propos de la LOLF », in V. DUSSART (dir.), *La LOLF à 20 ans !*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2022, pp. 45-46. Voyez également : S. KOTT, « L'évaluation du prix de revient dans les années 1950: le contrôle financier des administrations centrales », in F. DESCAMPS, L. QUENNOUËLLE-CORRE et A. CHATRIOT (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques. Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), 2013, pp. 381-400.

⁶¹ Décret n°2016-624 portant Attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle financier, *op. cit.*, art. 31.

⁶² Règlement général sur la comptabilité publique, *op. cit.*, art. 31.

⁶³ S. TROSA, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : contrôle ou liberté ? », *RFAP*, 2006, n°1, p. 63.

⁶⁴ C. MAGDALIJS, « Le contrôle de l'action administrative, contribution à une typologie réorientée des contrôles », *op. cit.*, § 28 : Il faut dire que le double contrôle-systématique-

des programmes. Plus fondamentalement, ce contrôle tutélaire, fondé sur la méfiance, vient annihiler le principe même d'autonomie gestionnaire promu par la budgétisation par programmes. En soumettant chaque acte à une autorisation externe préalable, le système déresponsabilise l'ordonnateur et inhibe toute velléité d'initiative ou d'optimisation. Il en résulte un paradoxe contre-productif : alors que la LOLF et les directives UEMOA visent à créer des gestionnaires entrepreneurs, responsables de leurs résultats, le carcan du contrôle *a priori* les maintient dans un statut d'exécutants soumis à une tutelle tatillonne⁶⁵. Docteur BOYOGUENO TSAGUEHE MASSENG observe une contradiction similaire au Cameroun, où « *l'autonomie formellement concédée aux gestionnaires se trouve encadrée, limitée et souvent neutralisée par un contrôle substantiel et centralisé* »⁶⁶. Au Bénin, cette contradiction logique entre l'objectif affiché de responsabilisation et la réalité d'un contrôle préalable omniprésent représente une aporie centrale du système. Cette contradiction logique entre l'objectif affiché de responsabilisation (ou encore de performance) et la réalité d'un contrôle préalable omniprésent représente une aporie centrale du système⁶⁷, rappelle également le Professeur AKEREKORO⁶⁸.

Troisièmement, le modèle traditionnel révèle son anachronisme face aux exigences de pilotage stratégique et de gestion des risques. En effet, conçu pour un environnement budgétaire stable et prévisible, le modèle traditionnel de contrôle se révèle inopérant pour appréhender la complexité et l'incertitude des politiques publiques modernes. Son approche uniforme et exhaustive, qui traite toute opération avec la même méfiance, ignore la modulation des contrôles en fonction du risque, principe cardinal de tout contrôle interne efficient⁶⁹. Pire encore, en monopolisant l'attention sur la régularité des seules opérations individuelles, il fait obstacle au développement d'une vision stratégique et à l'évaluation *a posteriori* de la performance globale des programmes⁷⁰. Ainsi, le système reste focalisé sur la conformité procédurale au détriment de l'analyse de

de régularité du Contrôleur financier et du Comptable public sur les actes de dépenses publique peut entraîner des redondances de tâches et des contrôles inutiles qui nuisent à la fluidité des procédures et peuvent retarder les délais de paiement.

⁶⁵ M. GUINDO, *L'évolution du système de contrôle des finances publiques au Mali*, *op. cit.*, p. 62.

⁶⁶ M.F. BOYOGUENO TSAGUEHE MASSENG, « Le contrôleur financier en droit budgétaire camerounais », *op. cit.*, pp. 98-100.

⁶⁷ M. RUFFNER et J. SEVILLA, « Modernisation du secteur public: Moderniser la responsabilité et le contrôle », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2008, vol. 4, n°2, pp. 142-143.

⁶⁸ H. AKEREKORO, « L'efficacité des contrôles de la nouvelle gestion budgétaire axée sur les résultats et la performance ... », *op. cit.*, pp. 26-27.

⁶⁹ N. MÊDÉ, « Réflexion sur le cadre Harmonisé des Finances publiques dans l'espace UEMOA », *op. cit.*, p. 23.

⁷⁰ J.R. BLONDAL, « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : Tendances communes », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2003, vol. 2, n°4, p. 16. Voir également : C. PIERUCCI, « Quelques erreurs à propos de la LOLF », *op. cit.*, pp. 44-45.

la valeur publique créée, laissant dans l'ombre la question essentielle de l'impact des politiques financées.

En définitive, les limites du modèle traditionnel ne sont pas conjoncturelles, mais structurelles. Son architecture même, centrée sur la prévention *a priori* de l'irrégularité, le rend conceptuellement incompatible avec les impératifs de flexibilité, de responsabilisation et d'évaluation des résultats qui fondent la performance⁷¹. Cette analyse critique met en lumière l'ampleur du défi : la modernisation ne pourra résulter d'un simple habillage du vieux contrôle de régularité par des indicateurs de performance⁷². Elle suppose une refondation profonde des logiques de contrôle, ce qui amène à examiner comment l'émergence d'une logique stratégique, portée par la LOLF et l'UEMOA, tente de répondre à ces insuffisances.

B. L'émergence d'une logique stratégique sous l'influence de la LOLF et des directives communautaires

La persistance d'un socle normatif centré sur la régularité juridique ne saurait occulter l'émergence, depuis une quinzaine d'années, d'une dynamique réformatrice inspirée du droit communautaire de l'UEMOA. En effet, les directives du 26 juin 2009, calquées sur la LOLF française de 2001 et le décret GBCP, ont réinscrit les finances publiques béninoises dans une trajectoire de modernisation et de rationalisation⁷³. Cette transformation, loin d'un simple toilettage technique, marque un basculement paradigmatique : il s'agit de substituer à une culture de moyens une culture de résultats et de responsabilité. L'adoption de la LOLF de 2013 et du décret portant RGCP en fournit l'illustration la plus achevée, consacrant la performance comme nouveau prisme d'interprétation des choix budgétaires.

⁷¹ G. ORSONI (dir.), *Les finances publiques en question*, Bruxelles, Bruylant, 2022, pp. 168-169.

⁷² J.R. BLÖNDAL, « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE... », *op. cit.*, p. 171.

⁷³ L'ambition de moderniser la gestion des finances publiques n'a pas été une entreprise strictement nationale. À l'instar de plusieurs États d'Afrique subsaharienne francophone, le Bénin s'inscrit dans une dynamique régionale d'harmonisation budgétaire portée par l'UEMOA. Cette dynamique s'est traduite par l'adoption, le 26 juin 2009, de six directives communautaires relatives aux lois de finances, à la comptabilité publique, à la nomenclature budgétaire, à la programmation budgétaire pluriannuelle, à la transparence et au tableau harmonisé des opérations financières. La transposition de ces directives, notamment à travers les lois organiques relatives aux lois de finances (LOLF) et les règlements généraux sur la comptabilité publique (RGCP), constitue un jalon essentiel de la réforme du contrôle budgétaire. Parmi elles, la directive n°06/2009/CM/UEMOA relative aux lois de finances (« directive LOLF ») et la directive n°07/2009/CM/UEMOA relative au règlement général sur la comptabilité publique (« directive RGCP ») jouent un rôle central dans la refonte du contrôle budgétaire.

1. La transposition du modèle de performance : budgétisation par programmes et indicateurs de résultat

Portée par un mimétisme institutionnel⁷⁴ à l'égard des modèles français et communautaire, la réforme budgétaire béninoise repose sur une transplantation doctrinale ambitieuse. Inspirée de la LOLF française et conforme aux directives de l'UEMOA, la LOLF béninoise de 2013 introduit une rupture normative majeure : elle substitue à la logique traditionnelle de conformité un mode de gestion fondé sur la budgétisation par programmes, la programmation pluriannuelle et des indicateurs de performance destinés à mesurer l'efficacité de l'action publique⁷⁵. Ce changement témoigne d'une volonté d'alignement sur les standards internationaux du *New Public Management*⁷⁶, en érigeant le programme en unité de vote et de gestion, assorti d'objectifs mesurables et d'un suivi par résultats⁷⁷.

Cette évolution a été consolidée par le décret n°2014-571 du 7 octobre 2014 portant RGCP, qui transpose fidèlement la directive communautaire correspondante. Ce texte renforce la transparence budgétaire en systématisant les comptabilités budgétaire, générale, analytique et des matières, tout en redéfinissant le rôle du contrôleur. Désormais, le contrôle s'étend au-delà de la régularité formelle, vers une analyse de la performance et des coûts, selon une approche plus sélective et proportionnée aux risques⁷⁸. Docteur BOYOGUENO TSAGUEHE MASSENG souligne à cet égard que le contrôleur financier camerounais est désormais un « *garant de la qualité de la dépense publique* »⁷⁹, une évolution que l'on observe également au Bénin avec l'élargissement des missions de la DNCF.

Cependant, cette transplantation institutionnelle demeure inachevée et porteuse d'ambiguïtés. L'articulation hiérarchique entre missions, programmes et

⁷⁴ E. TONI, *L'autorisation budgétaire dans le droit financier ouest-africain francophone*, *op. cit.*, p. 44 : Le droit financier dans l'espèce UEMOA est souvent considéré comme une "réplique" du droit français.

⁷⁵ UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST-AFRICAINE, *Guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA*, Dakar, Sénégal, pp. 1-30.

⁷⁶ F. WASERMAN, *Les finances publiques*, *op. cit.*, pp. 18-20.

⁷⁷ M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques », *RFAP*, n°1, mars 2006, p. 140 : Le système antérieur à la LOLF, régi notamment par l'ordonnance de 1959, reposait sur le principe de spécialité, qui imposait une affectation rigide des crédits à des objets précis. Cette rigidité impliquait que le contrôle se résumait essentiellement à vérifier que les fonds étaient utilisés pour la destination prévue, c'est-à-dire la « bonne imputation » des dépenses, gage de leur régularité.

⁷⁸ Règlement général sur la comptabilité publique, Décret n°2014-571, 7 octobre 2014, art. 116.

⁷⁹ M.F. BOYOGUENO TSAGUEHE MASSENG, « Le contrôleur financier en droit budgétaire camerounais », *op. cit.*, p. 115.

actions reste floue, ce qui brouille la lisibilité des politiques publiques⁸⁰. Plus profondément, ainsi que le démontre le Professeur MEDE, l'effectivité du modèle se heurte à des contraintes techniques et culturelles propres à l'administration béninoise : la transition vers une comptabilité en droits constatés, le développement d'une comptabilité analytique et la maîtrise des outils de mesure de la performance demeurent fragiles⁸¹.

Par ailleurs, la faible coordination entre les documents de planification pluriannuelle (DPBEP, DPPD) et le budget annuel limite la portée de la réforme⁸². Dès lors, la mise en œuvre du modèle risque de s'en tenir à un formalisme procédural, faute de renforcement des capacités et d'adhésion effective des gestionnaires. Ainsi, sans appropriation institutionnelle, la culture de performance reste une norme importée plus qu'un instrument endogène de pilotage. Corrélativement, les Projets annuels de Performance (PAP) et Rapports annuels de Performance (RAP) devaient incarner la nouvelle exigence de redevabilité⁸³, en formalisant un contrat d'objectifs entre l'exécutif et le législateur⁸⁴. En pratique, cependant, leur élaboration demeure largement comptable et déclarative, en raison de la difficulté à définir des indicateurs pertinents et à collecter des données fiables⁸⁵. De même, la fongibilité asymétrique des crédits, censée renforcer l'autonomie gestionnaire⁸⁶, n'accorde qu'une liberté encadrée⁸⁷. En effet, si elle permet une adaptation interne des dépenses, elle interdit de transférer des crédits d'investissement vers le fonctionnement, maintenant ainsi une autonomie sous condition. Ce compromis,

⁸⁰ E. TONI, *L'autorisation budgétaire dans le droit financier ouest-africain francophone*, *op. cit.*, p. 381.

⁸¹ N. MÉDÉ, « Réflexion sur le cadre Harmonisé des Finances publiques dans l'espace UEMOA », *op. cit.*, pp. 119-120. Voyez également : M. DIAKHATE, « La relativité du principe de sincérité des finances publiques dans les États de l'UEMOA », *Annales Africaines*, 2, 2016, pp. 14-15.

⁸² B. DEMBA BA, *Finances publiques et gestion par la performance dans les pays membres de l'UEMOA : étude de cas du Sénégal*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 8 mai 2017, pp. 153-154.

⁸³ M. BENZERFAA-ALILAT et P. GIBERT, « De quoi l'État rend-il compte dans ses rapports annuels de performance ? », *RFAP*, n°4, mai 2017, pp. 1041-1064.

⁸⁴ M. BENZERFAA ALILAT et P. GIBERT, « Dynamique des indicateurs de reporting externe : le cas des indicateurs des projets et rapport annuels de performance annexés aux lois de finances », *RFAP*, 2015, n°3, pp. 763-778.

⁸⁵ P.T.E. VOKOUMA, « Budgétisation en mode programme au Burkina Faso : Quelle analyse des rapports annuels de performance pour assurer une bonne budgétisation axée sur les résultats ? », *Journal of Business and Technologies*, février 2025, vol. 1, n°5, pp. 1-5.

⁸⁶ R. BOURREL, « La pratique de la fongibilité des crédits lors de l'exécution de la loi de finances », *Gestion & Finances Publiques*, 2025, n°2, pp. 9-13.

⁸⁷ S. DAMAREY, « Chapitre 11. La globalisation et la fongibilité des crédits », in *La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Introduction aux finances publiques)*, Paris, Ellipses, 2016, 2^e éd., pp. 61-64.

hérité des règles communautaires⁸⁸, traduit la volonté de préserver la soutenabilité financière tout en ménageant un espace d'initiative pour les gestionnaires⁸⁹.

En somme, la transposition du modèle de performance représente une avancée normative incontestable, traduisant la volonté du Bénin d'intégrer la logique de performance au cœur de la gestion publique. Néanmoins, son impact réel reste conditionné par la consolidation des capacités administratives et la transformation des pratiques de contrôle. Tant que la culture de régularité primera sur celle de la performance, la réforme demeurera incomplète et essentiellement formelle.

Ainsi, si le cadre normatif a été profondément renouvelé, sa portée effective dépend désormais de la reconfiguration du rôle du contrôleur budgétaire, appelé à dépasser le visa formel pour devenir un acteur de l'analyse stratégique. C'est à cette mutation fonctionnelle -pivot de la nouvelle gouvernance financière- que la réflexion doit à présent se consacrer.

2. L'élargissement fonctionnel du contrôle budgétaire : du visa formel à l'analyse stratégique

L'évolution du cadre budgétaire béninois, amorcée par la réforme de 2013, a entraîné une reconfiguration profonde du contrôle des finances publiques. Ce dernier, jadis centré sur la régularité formelle, s'oriente désormais vers la soutenabilité et la performance, transformant le contrôleur budgétaire d'un gardien de la légalité en un acteur stratégique de la gouvernance financière.

Cette mutation s'est traduite par un corpus normatif cohérent. Le décret n° 2015-209 du 17 avril 2015⁹⁰ a défini le statut et le rôle des contrôleurs budgétaires⁹¹. Puis, le décret n° 2016-624 du 12 octobre 2016⁹² a précisé leurs missions : garantir la régularité juridico-financière, prévenir les risques et assurer la soutenabilité des engagements publics. Ce texte consacre un tournant doctrinal : le contrôle ne se limite plus à la conformité formelle, mais inclut l'évaluation qualitative des choix budgétaires selon leur coût, leur impact et leur

⁸⁸ Directive n°06/CM/UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois de finances, art. 15.

⁸⁹ PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE DU BENIN, Loi organique relative aux lois de finances, n°2013-14, *op. cit.*, p. 18.

⁹⁰ Décret n°2015-209 portant statut particulier du corps des contrôleurs budgétaires du 17 avril 2015, pp. 1-4. Il a été modifié en 2017 : Décret n°2017-191 portant modification du décret 2015-209 du 17 avril 2015 portant statut particulier du corps des contrôleurs budgétaires.

⁹¹ UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST-AFRICAINE, *Guide didactique de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA*, *op. cit.*, art. 90-91.

⁹² Décret n°2016-624 portant Attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle financier du 12 octobre 2016, pp. 1-12.

cohérence avec les objectifs de performance⁹³. Dans le prolongement, un arrêté institue la DNCF⁹⁴, organe central de coordination et de supervision. Celle-ci formalise la planification des contrôles selon une logique de risques et instaure un dialogue de gestion entre contrôleurs et ordonnateurs, amorçant un contrôle partenarial et préventif. Le décret n°2017-385 du 4 août 2017, autorisant le *visa sous réserve*, parachève cette dynamique en conciliant célérité de l'exécution et exigence de légalité, symbole du passage d'un contrôle systématique à un contrôle proportionné aux risques⁹⁵. Désormais, le contrôleur budgétaire (CB) exerce des missions à forte valeur ajoutée⁹⁶ : analyse prospective des risques et de la soutenabilité financière, évaluation de la performance des programmes, appréciation de la pertinence des politiques publiques et vérification de la sincérité des prévisions budgétaires⁹⁷. Ces missions invitent le CB à examiner, avec les gestionnaires, l'opportunité des dépenses, leur cohérence avec les objectifs et les facteurs explicatifs des coûts⁹⁸, participant ainsi à l'édification d'une culture de l'efficacité⁹⁹. Par cette évolution, il devient un partenaire de la décision publique, garant à la fois de la discipline macro-budgétaire et de la qualité de la dépense. Dans l'espace UEMOA, le Professeur AKEREKORO estime pour sa part que le contrôle budgétaire est de plus en plus conçu comme un levier de gouvernance financière¹⁰⁰.

Corrélativement, la chaîne de la dépense se réorganise : le contrôle *a priori* systématique cède la place à un contrôle modulable et sélectif, adapté à la fiabilité du contrôle interne des ordonnateurs¹⁰¹. Le *visa sous réserve* illustre ce

⁹³ Règlement général sur la comptabilité publique, *op. cit.*, art. 115.

⁹⁴ Arrêté n°2908-C/MEF/DC/SGM/DNCF/SP/301SGG21 du 16 octobre 2021 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Direction nationale du Contrôle financier (DNCF).

⁹⁵ Décret n°2017-385 du 4 août 2017 portant autorisation de la mise en œuvre à titre expérimental du "visa sous réserve" du contrôleur financier sur les titres d'engagement et de paiement des dépenses publiques, pp. 1-4.

⁹⁶ F. MORDACQ, « Quelle réforme des contrôles financiers publics ? », *RFFP*, 2011, n°HS2, pp. 151-154.

⁹⁷ Décret n°2016-624 portant Attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle financier. Voyez également : Arrêté n°2908-C/MEF/DC/SGM/DNCF/SP/301SGG21 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Direction nationale du Contrôle financier (DNCF).

⁹⁸ S. BELLO, « Le Système de Contrôle de la Gestion des Finances Publiques au Bénin », *op. cit.*, p. 487.

⁹⁹ Décret n°2016-624 portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle financier, *op. cit.* Voir aussi Directive n°07/CM/UEMOA règlement sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA, *op. cit.*, art. 87.

¹⁰⁰ H. AKEREKORO, « L'efficacité des contrôles de la nouvelle gestion budgétaire axée sur les résultats et la performance ... », *op. cit.*, pp. 12-13.

¹⁰¹ Arrêté n°2908-C/MEF/DC/SGM/DNCF/SP/301SGG21 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Direction nationale du Contrôle financier

basculement¹⁰², conciliant réactivité administrative et rigueur juridique, tout en responsabilisant davantage les gestionnaires, désormais soumis à une obligation accrue de redevabilité et de maîtrise des risques¹⁰³.

Toutefois, cette évolution demeure confrontée à des limites structurelles : faiblesse des données fiables, appropriation inégale des indicateurs de performance et absence d'un dialogue de gestion pleinement institutionnalisé. Ces insuffisances réduisent la portée effective du modèle et fragilisent la logique de performance qu'il prétend instaurer.

En définitive, la réforme du contrôle budgétaire au Bénin, inspirée des directives de l'UEMOA et du modèle français, marque une avancée décisive vers une gouvernance financière moderne. Le CB n'est plus un censeur juridique, mais un acteur transversal de la performance publique. Toutefois, l'élargissement de ses prérogatives soulève une question essentielle : jusqu'où le pouvoir d'appréciation peut-il s'étendre sans altérer l'équilibre institutionnel et la séparation fonctionnelle ? Le passage du droit de la régularité au droit de la performance impose ainsi un rééquilibrage subtil entre contrôle et autonomie, entre sécurité juridique et efficacité managériale. C'est dans cette dialectique que se joue aujourd'hui la modernisation du contrôle budgétaire béninois.

II. Les tensions institutionnelles : la difficile conciliation entre régularité et performance

L'évolution du contrôle budgétaire béninois vers un instrument stratégique de performance, inspiré des réformes françaises et communautaires, témoigne d'un *aggiornamento* doctrinal sans précédent. Toutefois, en élargissant le champ du contrôle au-delà de la régularité formelle pour y intégrer des considérations de soutenabilité, d'efficacité et d'impact, cette mutation engendre des tensions juridiques majeures. En pratique, la greffe du nouveau paradigme managérial sur le socle classique de la régularité a produit une hybridation problématique : redéfinition des rapports entre contrôleurs et ordonnateurs, atténuation des lignes de séparation fonctionnelle et extension des pouvoirs d'appréciation du contrôleur sur des choix de gestion. Cette recomposition questionne directement l'équilibre entre légalité, autonomie administrative et responsabilité financière. Se pose alors une interrogation centrale : jusqu'où le contrôle budgétaire peut-il devenir un levier d'optimisation sans compromettre la sécurité juridique et la liberté de gestion ? Autrement dit, comment articuler exigence normative et souplesse managériale dans un cadre institutionnel où la

(DNCF), *op. cit.*, art. 2. Voir également : Décret n°2016-624 portant Attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle financier, *op. cit.*, articles. 21-24.

¹⁰² Décret n°2017-385 portant autorisation de la mise en œuvre à titre expérimental du « visa sous réserve » du contrôleur financier sur les titres d'engagement et de paiement des dépenses publiques, *op. cit.*, art. 3 à 5.

¹⁰³ Décret n°2018-396 du 29 août 2018, portant réorganisation des organes de contrôle de l'ordre administratif en République du Bénin, art. 3.

responsabilité financière demeure juridiquement encadrée ? Ces tensions se traduisent par un double risque : celui d'une recentralisation implicite des pouvoirs de contrôle et celui d'une dilution corrélative des responsabilités.

A. Les risques de dérive institutionnelle : recentralisation et dilution des responsabilités

La mise en œuvre de la réforme, censée promouvoir la performance et la responsabilisation managériale, a profondément reconfiguré la chaîne de la dépense publique. Si la LOLF de 2013 proclame, aux articles 16, 69 et 72¹⁰⁴, l'autonomie accrue des ordonnateurs et responsables de programmes, gage théorique d'une plus grande efficacité¹⁰⁵, elle maintient parallèlement, aux articles 71 et 72, un contrôle substantiel exercé par le ministère des Finances et ses démembrements. Cette tension normative illustre un paradoxe institutionnel : l'autonomie de gestion proclamée coexiste avec une tutelle fonctionnelle renforcée, traduisant la persistance d'une culture centralisatrice. Dès lors, l'ordonnateur, juridiquement responsable des résultats, demeure dépendant d'un contrôle préalable, tandis que le contrôleur, censé garantir la régularité, se voit entraîné vers des appréciations d'opportunité, brouillant les frontières entre contrôle et décision.

1. L'empiètement fonctionnel du contrôleur sur la sphère décisionnelle des ordonnateurs

La distinction traditionnelle entre régularité et opportunité -pilier du droit budgétaire classique- tend à s'estomper sous l'effet des logiques de performance. Le contrôleur, jadis limité à la vérification de la conformité des actes¹⁰⁶, est désormais invité à apprécier les conséquences financières, la soutenabilité des engagements ou la qualité de la programmation¹⁰⁷. En pratique, l'exigence d'« *évaluation des incidences sur les finances publiques* »¹⁰⁸ transforme une vérification objective en une appréciation substantielle¹⁰⁹, fondée sur un jugement discrétionnaire. Le contrôle, de normatif, devient contextuel.

¹⁰⁴ PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE DU BENIN, Loi organique relative aux lois de finances, N° 2013-14, *op. cit.*, art. 16, 69 et 72.

¹⁰⁵ É. DOUAT, « Synthèse », in V. DUSSART (éd.), *La LOLF à 20 ans !*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2022, pp. 393-404.

¹⁰⁶ Règlement général sur la comptabilité publique, *op. cit.*, sect. 2 : Traditionnellement, le Contrôleur Financier est chargé d'exercer un contrôle a priori sur les opérations budgétaires des Ordonnateurs. Ce contrôle porte sur la régularité de l'acte, incluant l'imputation de la dépense, la disponibilité des crédits, l'application des lois et règlements d'ordre financier, et conformité avec les autorisations parlementaires.

¹⁰⁷ M. CANEDO-PARIS, « L'allègement du contrôle financier administratif », *RFFP*, n°3, 2012, pp. 13-23.

¹⁰⁸ Arrêté fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la DNCF, *op. cit.*, art. 3.

¹⁰⁹ R. MUZELLEC, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 175.

Cette évolution heurte toutefois le principe de libre administration des services de l'État¹¹⁰ : en vertu du cadre organique, seul l'ordonnateur dispose du pouvoir d'engager la dépense, sous réserve de l'autorisation parlementaire¹¹¹. Ainsi, lorsqu'un contrôleur émet un avis défavorable fondé sur des considérations d'opportunité financière, il s'expose à un risque d'immixtion fonctionnelle¹¹². En l'absence de fondement juridique explicite, un tel glissement transforme le visa en instrument de codécision, altérant la frontière entre pouvoir de gestion et pouvoir de contrôle¹¹³. L'autonomie des gestionnaires, pilier de la GAR, se trouve alors relativisée par la « tutelle du visa stratégique »¹¹⁴.

Cette dérive est accentuée par ce que OKOTCHE appelle « *le caractère extensif des critères de contrôle* »¹¹⁵ introduits par le décret n°2016-624, notamment la possibilité d'adapter l'intensité du contrôle en fonction de la « qualité du contrôle interne »¹¹⁶. Derrière cette formulation apparemment technique se cache un pouvoir d'appréciation large et subjectif sur l'organisation administrative des ordonnateurs¹¹⁷. Évaluer la « qualité » d'un dispositif de gestion revient, dans les faits, à porter un jugement sur l'efficacité managériale -domaine par nature

¹¹⁰ Directive n°07/CM/UEMOA règlement sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA, *op. cit.*, art. 12. Voyez également Règlement général sur la comptabilité publique, *op. cit.*, p. 11.

¹¹¹ Règlement général sur la comptabilité publique, *op. cit.*, art. 55.

¹¹² Le rôle du contrôleur budgétaire consistant en l'étude des propositions d'engagement en fonction de leurs conséquences sur les finances publiques s'apparente davantage à un contrôle de l'opportunité des actes (dépenses). Il faut dire son avis influence la décision politique bien que restant consultatif.

¹¹³ S. KOTT, *Le contrôle des dépenses engagées : évolutions d'une fonction*, Histoire économique et financière - XIXe-XXe, Erscheinungsort nicht ermittelbar, Institut de la gestion publique et du développement économique, 17 avril 2013, pp. 375-376 : Le contrôleur financier, bien que devant rester dans le cadre strict de la régularité, peut prétexter de cette régularité pour glisser vers un contrôle d'opportunité par l'appréciation de la pertinence de la dépense., disponible sur <https://books.openedition.org/igpde/2477?format=toc> (Consulté le 2 octobre 2025).

¹¹⁴ TELLIER G., « L'optimisation des ressources budgétaires », in *Les finances publiques au Canada*, 2015, 1^{re} éd., Bruxelles, Bruylant, 10 novembre 2015, pp. 181-198. Voir aussi : A. BARILARI et M. BOUVIER, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, Paris, LGDJ-Lextenso, coll. Systèmes, 2010, pp. 190-191.

¹¹⁵ K.O. OKOTCHE, *Le contrôle financier dans la réforme des finances publique en Afrique de l'Ouest francophone*, Thèse de doctorat en droit, Abomey-Calavi, Université d'Abomey-Calavi, octobre 2025, p. 131.

¹¹⁶ Décret n°2016-624 portant Attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle financier, *op. cit.*, art. 21.

¹¹⁷ Règlement général sur la comptabilité publique, *op. cit.*, art. 95. Directive n°07/CM/UEMOA règlement sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA, *op. cit.*, art. 89-90.

étranger à la compétence du contrôleur¹¹⁸. D'autant que les textes maintiennent, par ailleurs, l'interdiction expresse de s'immiscer dans l'opportunité des décisions¹¹⁹. Cette contradiction interne engendre une zone grise juridique : le contrôleur est appelé à évaluer sans pouvoir décider, à conseiller sans pouvoir s'abstenir, exposant ainsi la réforme à un risque d'incohérence normative.

L'ambiguïté se renforce avec la pratique des avis motivés sur la qualité de la gestion, la cohérence programmatique ou la crédibilité des hypothèses financières¹²⁰. Si ces avis visent à améliorer la performance, leur portée juridique demeure incertaine. En effet, ni la LOLF ni les textes organiques ne leur confèrent une valeur normative claire. Entre recommandations consultatives et conditions implicites de visa, ils oscillent dans un entre-deux qui fragilise la sécurité juridique. En l'absence de référentiels formalisés de performance, l'appréciation repose sur des critères flous, à forte composante subjective¹²¹. Cette ambiguïté place le contrôleur dans une situation délicate : garant de la légalité, il doit désormais formuler des jugements quasi politiques sur la qualité de la gestion¹²², sans empiéter sur la compétence décisionnelle de l'ordonnateur. Une telle posture rappelle la prudence du Conseil constitutionnel français, qui, saisi de questions relatives à la sincérité des lois de finances, a toujours refusé d'annuler une loi pour simple défaut de performance ou insuffisance d'indicateurs¹²³, estimant que ces aspects relèvent du domaine de la gestion, non du droit¹²⁴.

¹¹⁸ M. BOUVIER, *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, Repères, Paris, Direction générale de la coopération internationale et du développement, 2005, p. 192.

¹¹⁹ Décret n°2016-624 portant Attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle financier, *op. cit.*, art. Article 30 : Le refus de visa ne doit être fondé que sur des motifs d'ordre juridique financier et budgétaire. Voyez également : D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA...*, *op. cit.*, p. 488.

¹²⁰ UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST-AFRICAINE, *Guide didactique de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA*, *op. cit.*, art. 94.

¹²¹ D. RENDERS et D. PIRON (dir.), *Le contrôle administratif et juridictionnel des finances publiques*, Bruxelles, Larcier, Collection Centre Montesquieu d'études de l'action publique, 2022.

¹²² UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST-AFRICAINE, *Guide didactique de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009*, *op. cit.*, art. 91.

¹²³ C. VIESSANT, « LOLF et sincérité budgétaire », in V. DUSSART (dir.), *La LOLF à 20 ans !*, *op. cit.*, 2022, pp. 107-127. Voir également : T. BOUDIAB, « Le renforcement du contrôle financier du Parlement à l'ère de la sincérité : Apports et marges de progrès de la Loi organique des finances n°130.13 », décembre 2024, disponible sur <https://zenodo.org/doi/10.5281/zenodo.14534045> (Consulté le 30 juillet 2025).

¹²⁴ V. PALMA-AMALRIC, « Mesure du résultat et évaluation des politiques publiques : échec ou réussite de la LOLF ? », in V. DUSSART (dir.), *La LOLF à 20 ans !* Toulouse, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2022, pp. 203-219. Voyez également M.

Le même flou s'étend au contrôle de performance *a posteriori*, qui habilite le CB à évaluer « *l'organisation des services des ordonnateurs* »¹²⁵. Cette disposition, qui touche à la structure interne des administrations, s'apparente à une forme de tutelle stratégique, en contradiction avec le principe constitutionnel de la libre gestion administrative¹²⁶. Le CB ne se limite plus à constater des irrégularités ; il juge de la pertinence des choix organisationnels, franchissant la ligne qui sépare la vérification de l'efficacité. Dès lors, le risque est double. D'un côté, comme le remarque OKOTCHE, on peut assister à un détournement de compétence lorsque le refus de visa repose sur une appréciation discrétionnaire de la dépense¹²⁷. De l'autre côté, ainsi que le démontre le Professeur CATTEAU, cela aboutit à une dilution des responsabilités par la coproduction du contrôle¹²⁸, notamment à travers la collaboration étroite entre ordonnateurs, contrôleurs et comptables¹²⁹. La séparation organique et fonctionnelle, pilier du droit budgétaire classique, se trouve ainsi érodée au profit d'un contrôle intégré¹³⁰ et modulé¹³¹, où la recherche de fluidité se paie d'une perte de traçabilité juridique¹³².

Cette recomposition du contrôle révèle, en définitive, une tension irréductible entre le droit et la gestion. En cherchant à concilier rigueur et performance, le système béninois reproduit une forme de dépendance au sentier : la culture de régularité demeure dominante, mais son hybridation avec la logique d'efficacité engendre une insécurité juridique latente. Le développement des

LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques », *op. cit.*

¹²⁵ Règlement général sur la comptabilité publique, *op. cit.*, art. 115.

¹²⁶ TELLIER G., « L'optimisation des ressources budgétaires », *op. cit.* Voyez également : A. BARILARI et M. BOUVIER, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, *op. cit.*, § II.

¹²⁷ K.O. OKOTCHE, *Le contrôle financier dans la réforme des Finances publiques en Afrique de l'Ouest francophone*, *op. cit.*, p. 173 : Si le contrôleur n'est pas raisonnable, le contrôle d'opportunité peut être détourné de son objectif initial pour déboucher sur des questions subjectives susceptibles d'entraîner des conflits. La confusion des logiques rend les relations entre les services dépensiers et les contrôleurs souvent tendues.

¹²⁸ D. CATTEAU, *Droit budgétaire, comptabilité publique : LOLF et GBCP*, Les fondamentaux, n°181, Paris, Hachette supérieur, 2013, pp. 158-160.

¹²⁹ PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE DU BENIN, Loi organique relative aux lois de finances, n°2013-14, *op. cit.*, art. Article 67 : Les opérations d'exécution du budget de l'État incombent aux ordonnateurs ainsi qu'aux comptables publics. Ces opérations concernent les recettes, les dépenses, la trésorerie et gestion du patrimoine.

¹³⁰ S. TROSA, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : contrôle ou liberté ? », *op. cit.*, pp. 57-68.

¹³¹ S. DAMAREY, « Chapitre 12. Le contrôle hiérarchisé et partenarial de la dépense », in *La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Introduction aux finances publiques)*, Paris, Ellipses, Mise au point, 2016, 2e éd., pp. 65-70.

¹³² M. COLLET, *Finances publiques*, *op. cit.*, § 13.

procédures de réquisition ou de « passer outre »¹³³, qui transfèrent la responsabilité du contrôleur vers l'ordonnateur ou le ministre des Finances¹³⁴, illustre cette fragilité structurelle : la responsabilité se déplace sans jamais se clarifier¹³⁵. Dans ce contexte, la concurrence entre organes de contrôle (DNCF, IGF, inspections internes)¹³⁶ alimente une superposition de compétences¹³⁷ et brouille les chaînes de redevabilité¹³⁸.

Ainsi, la recherche de performance, censée assouplir le contrôle, tend paradoxalement à réaffirmer la logique de tutelle et à entretenir une culture de prudence excessive. L'ordonnateur, craignant le refus de visa, privilégie la conformité procédurale au détriment de la qualité de la dépense¹³⁹. À l'inverse, l'excès d'opportunité fait peser le risque d'une dérive managériale où la règle de droit serait reléguée au second plan¹⁴⁰. Entre ces deux écueils, le système béninois semble prisonnier d'une aporie institutionnelle : une autonomie formelle neutralisée par un contrôle substantif renforcé. Seule une clarification normative des compétences et des critères d'appréciation permettra d'éviter que le contrôle budgétaire, conçu comme levier de performance, ne devienne une source d'instabilité juridique.

2. Le paradoxe de la performance : autonomie formelle neutralisée par un contrôle substantiel renforcé

L'empiètement fonctionnel du contrôleur budgétaire sur la sphère décisionnelle des ordonnateurs, précédemment analysé, s'inscrit dans un paradoxe structurel au cœur des réformes budgétaires contemporaines : celui

¹³³ Décret n°2016-624 portant Attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle financier, *op. cit.*, art. 32.

¹³⁴ D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA...*, *op. cit.*, p. 464.

¹³⁵ J.-R. ALVENTOSA, « Les nouvelles modalités du contrôle des services », *RFFP*, 2003, n°82, pp. 63-71.

¹³⁶ Sur ce chevauchement des contrôles, voir notamment la coexistence parfois conflictuelle entre le contrôle financier (CF), centré sur la régularité, le contrôle budgétaire (CB), centré sur et la soutenabilité et orienté vers la performance et l'efficacité, et les inspections générales (IGF, inspections ministérielles) investies d'une mission d'audit a posteriori. Cette pluralité de dispositifs, héritée des réformes successives d'inspiration française et communautaire, tend à créer un « enchevêtrement fonctionnel » où chaque organe exerce partiellement des attributions d'évaluation, brouillant ainsi la hiérarchie des contrôles et la lisibilité des responsabilités.

¹³⁷ K.O. OKOTCHE, *Le contrôle financier dans la réforme des Finances publiques en Afrique de l'Ouest francophone*, *op. cit.*, pp. 388-389.

¹³⁸ H. BOULLANGER, « L'audit interne dans le secteur public », *RFAP*, mars 2014, n°4, pp. 1029-1041.

¹³⁹ P. DELAGE, « L'évolution du métier du contrôle budgétaire », *Gestion & Finances Publiques*, 2016, vol. 96, n°6, p. 74.

¹⁴⁰ S. SPONEM, « Le contrôle budgétaire : recherche d'efficacité ou recherche de légitimité ? », in *Comptabilité, Contrôle, Audit et Institution(S)*, Tunisia, mai 2006.

d'une autonomie formelle neutralisée par un contrôle substantiel centralisé. Inspirées de la *nouvelle gestion publique* et transposées à travers la LOLF et les directives UEMOA, ces réformes entendaient instaurer un équilibre nouveau fondé sur la responsabilisation des gestionnaires : « nouveau contrat social »¹⁴¹. Pourtant, cette autonomie proclamée demeure largement théorique. Sous l'apparence d'une délégation de pouvoir¹⁴², se maintient un contrôle centralisé, dense et substantiel, qui reproduit les mécanismes de tutelle administrative que la réforme prétendait dépasser.

En effet, la prétendue délégation de pouvoir aux responsables de programmes se heurte à la prééminence institutionnelle du ministère des Finances¹⁴³, véritable centre de gravité de la gouvernance budgétaire¹⁴⁴. Trois leviers maintiennent cette domination : la régulation budgétaire, la contre-expertise financière et la hiérarchisation du contrôle administratif. D'abord, la régulation budgétaire -entendue comme un ajustement autoritaire et *ex ante* des crédits pour garantir l'équilibre budgétaire¹⁴⁵- se traduit par un pouvoir discrétionnaire¹⁴⁶ de gel ou d'annulation de crédits, transformant la flexibilité promise en dépendance permanente des ordonnateurs¹⁴⁷. Ce contrôle *a priori*,

¹⁴¹ M. BOUVIER, « La LOLF : contrainte budgétaire ou moteur d'une nouvelle gouvernance financière ? », in J.-M. MONNIER (dir.), *Finances publiques*, Paris, La Documentation française, Les notices, 2015, p. 49.

¹⁴² E. TONI, *L'autorisation budgétaire dans le droit financier ouest-africain francophone*, *op. cit.*, p. 387.

¹⁴³ N. CHEURFA, « La régulation budgétaire dans le cadre de la LOLF de 2018 », *Revue Algérienne de Finances Publiques*, 2022, vol. 12, n°2, pp. 182-198.

¹⁴⁴ S.B. BATONON, *Les systèmes financiers publics des États de l'UEMOA à l'épreuve de la nouvelle gouvernance financière publique*, Paris, Sorbonne, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, 8 juin 2016, p. 79.

¹⁴⁵ M. FALL et I. TOURE, *Finances publiques : approche théorique et pratique*, Dakar, l'Harmattan Sénégal, 2018.

¹⁴⁶ PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE DU BENIN, Loi organique relative aux lois de finances, n°2013-14, *op. cit.*, art. 71. Voyez également Règlement général sur la comptabilité publique, *op. cit.*, art. 11 ; A. LE BRUN, « La régulation budgétaire et le juge administratif », *Gestion & finances publiques*, mars 2025, vol. 105, n°2, pp. 33-39.

¹⁴⁷ UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST-AFRICAINE, *Guide didactique de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA*, *op. cit.*, p. 105 : La régulation est un instrument de maîtrise du rythme de l'exécution des dépenses à disposition du ministre des Finances pour prévenir une détérioration des équilibres financiers. En effet, si l'exécution de la loi de finances dans les conditions votées par le Parlement est du devoir de l'administration, cet objectif reste subordonné au respect des équilibres financiers : l'exécution budgétaire ne doit pas engendrer de déficit insoutenable et préjuger des exercices futurs. Afin de prévenir cela, il apparaît nécessaire de laisser la possibilité au gouvernement d'adapter la mise en œuvre de la loi de finances aux contraintes macro-économiques qui apparaissent en cours d'exercice.

sous couvert de prudence macroéconomique¹⁴⁸, freine l'exécution et réduit la marge d'adaptation des gestionnaires¹⁴⁹. Ensuite, la contre-expertise financière exigée pour tout texte à incidence budgétaire (article 4 de la directive UEMOA) confère au ministre un véritable droit de *veto* sur la conception même des politiques publiques¹⁵⁰, prolongeant la tutelle au-delà de la seule exécution. Enfin, la subordination hiérarchique des CB au ministère de l'Économie et des Finances¹⁵¹ consacre un modèle de contrôle intégré, où le pouvoir de « passer outre » d'un refus de visa réaffirme la suprématie du centre sur les ordonnateurs.

Parallèlement, les outils de performance -PAP, RAP, programmation pluriannuelle- tendent à devenir des instruments de surveillance managériale plutôt que de responsabilisation¹⁵². Leur usage glisse d'une logique incitative vers une logique de conditionnalité : la performance jugée insuffisante légitime un contrôle accru¹⁵³. Ce phénomène accentue la centralisation du pilotage et transforme le dialogue de gestion en rapport de subordination. L'introduction du contrôle *a posteriori* de performance, confié aux CB, élargit encore cette emprise. En évaluant l'organisation des services et la pertinence des stratégies, ils empiètent sur la sphère d'opportunité des gestionnaires et brouillent la frontière entre régulation et pilotage. Dès lors, l'ambition initiale de la LOLF, qui était de rompre avec le modèle bureaucratique traditionnel en déconcentrant l'ordonnancement et en élargissant la marge de manœuvre opérationnelle, notamment par le mécanisme de la fongibilité¹⁵⁴ a paradoxalement favorisé une recentralisation du contrôle¹⁵⁵, sous l'effet de plusieurs facteurs.

¹⁴⁸ C. PIERUCCI, « Quelques erreurs à propos de la LOLF », in V. DUSSART (dir.), *La LOLF à 20 ans !* Toulouse, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2022, pp. 43-55.

¹⁴⁹ M. ZAKI, « Constitution et lois de finances dans l'espace UEMOA : Quelques variations dans la régulation d'un domaine spécifique », *RFFP*, n°1, mars 2021, pp. 283-304. Voir aussi : J. GUILLERMOU, F. INGELAERE et J.-R. PIOCHE, « Fiche 21 : Les contrôles administratifs », in *Finances publiques - Cours et entraînement - Concours et examens 2022-2023 - Catégories A et B*, Paris, France, Vuibert, 1 janvier 2021, pp. 102-105.

¹⁵⁰ Directive n°06/CM/UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois de finances, *op. cit.*, art. 4 : Aucune recette ne peut être liquidée ou encaissée, aucune dépense publique ne peut être engagée ou payée si elle n'a été au préalable autorisé par une loi de finances.

¹⁵¹ PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE DU BENIN, Loi organique relative aux lois de finances, n°2013-14, *op. cit.*, art. 73.

¹⁵² F. CHOUVEL, *Finances publiques 2016*, *op. cit.*, pp. 47-48.

¹⁵³ Y. PESQUEUX, « New Public Management (NPM) et Nouvelle Gestion Publique (NGP) », *Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM)*, janvier 2024, pp. 35-36.

¹⁵⁴ D. SCHMITT, « Le contrôle budgétaire interne », *Politiques et management public*, 1988, vol. 6, n° 3, pp. 61-79. Voyez également : L.M. IMBEAU et R. STAPENHURST, *Le contrôle parlementaire des finances publiques dans les pays de la francophonie*, *op. cit.*, note. L'objectif était de « déplacer le centre de gravité de l'organisation administrative vers les responsables de programmes ».

¹⁵⁵ M. BOUVIER, « L'incarnation inachevée de la LOLF », in V. DUSSART (dir.), *La LOLF à 20 ans !* Toulouse, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2022, pp. 15-27. Voyez

Ce paradoxe est aggravé par la prolifération normative qui entoure chaque espace de flexibilité : la multiplication des textes et procédures alimente une culture de la méfiance et du risque zéro, contraire à l'esprit de responsabilisation¹⁵⁶. Le principe de fongibilité asymétrique des crédits, censé garantir la souplesse¹⁵⁷, demeure entravé par les plafonds d'emplois, les conditionnalités des partenaires¹⁵⁸ et les régulations de trésorerie, réduisant la liberté de gestion à une fiction juridique. Dès lors, les ordonnateurs se trouvent placés dans une situation de responsabilité sans autorité. Ils sont redevables des résultats¹⁵⁹ devant la Cour des comptes¹⁶⁰, mais ils sont dépourvus des leviers pour les atteindre. La conjugaison du contrôle *ex ante*, de la régulation centrale et de l'évaluation *ex post* engendre une tension institutionnelle¹⁶¹ où la conformité procédurale prime sur l'efficacité réelle. La culture du droit supplante la culture du résultat¹⁶².

En somme, loin de libérer les énergies comme prévu, le nouveau cadre de contrôle budgétaire issu de la LOLF a reproduit -voire renforcé- des schémas bureaucratiques hérités¹⁶³. De façon spécifique, le paradoxe de la performance révèle l'incapacité du nouveau management public à se délester complètement de l'héritage d'une culture juridique de la suspicion, centrée sur le contrôle des moyens et la régularité, pour instaurer une culture managériale de la confiance, fondée sur l'évaluation des résultats. L'autonomie formellement concédée aux gestionnaires se trouve encadrée, limitée et souvent neutralisée par un contrôle substantiel et centralisé qui, sous couvert de modernité et de recherche

également : Z.K. GOUNOU, *Étude des systèmes de contrôle financiers publics dans l'espace de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine : l'exemple de la République du Bénin*, 2014.

¹⁵⁶ M. BOUVIER, « L'incarnation inachevée de la LOLF », *op. cit.*, pp. 15-27.

¹⁵⁷ R. BOURREL, « La pratique de la fongibilité des crédits lors de l'exécution de la loi de finances », *op. cit.* Voyez également A. LAMBERT et D. MIGAUD, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'État », *RFAP*, n°1, mars 2006, pp. 11-14; S. DAMAREY, « Chapitre 11. La globalisation et la fongibilité des crédits », *op. cit.*

¹⁵⁸ J.-F. BOUDET, « Fiche 49. Gestionnaires, ordonnateurs et comptables (fonctions et responsabilités) en France », in *Fiches de Finances publiques*, Fiches, Paris, Ellipses, 2015, 2e édition, pp. 483-491.

¹⁵⁹ Décret N°2020-497 du 07 octobre 2020 portant attributions et modalités de nomination des responsables de Programmes., *op. cit.*, art. 19 : Le Responsable du programme présente et justifie trimestriellement et annuellement les résultats atteints devant son ministre de tutelle. En outre, il est personnellement responsable de.

¹⁶⁰ Décret N°2020-497 du 07 octobre 2020, *op. cit.*, art. 20. Voyez également : PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE DU BENIN, Loi organique relative aux lois de finances, n°2013-14, *op. cit.*, art. 97.

¹⁶¹ S. ARNAUD *et al.*, « L'impact de la LOLF : questions clés du pilotage stratégique des opérateurs de l'État : Table ronde organisée à l'ENA le 30 septembre 2003 », *RFAP*, n°1, mars 2004, pp. 129-155.

¹⁶² É. DOUAT, « Synthèse », *op. cit.* pp. 399-400.

¹⁶³ J. SPINDLER, « Les finances publiques françaises et le *New Public Management* », *op. cit.* pp. 83-89.

d'efficacité, reconduit et parfois renforce les schémas traditionnels de tutelle. Il en résulte une réforme inachevée, où la promesse d'une responsabilisation réelle des acteurs et d'un essor de l'innovation administrative reste largement lettre morte, minée par la persistance d'un modèle de régulation qui privilégie la sécurité financière et la centralisation au détriment de l'initiative et de l'efficacité opérationnelle. Ces constats établis, il importe de désormais examiner les voies possibles d'un rééquilibrage institutionnel capable de concilier performance et régularité dans le cadre de l'État de droit budgétaire. Ainsi, il devient impérieux de dépasser la seule diagnose pour envisager les conditions d'un nouveau constitutionnalisme financier¹⁶⁴.

B. Vers un nouveau constitutionnalisme financier : les voies d'un rééquilibrage

Au regard des dysfonctionnements structurels précédemment mis en lumière, il s'avère désormais impératif de dépasser la critique pour construire les assises d'un contrôle budgétaire rénové. En effet, si l'analyse a révélé l'incapacité du système actuel à concilier performance et régularité, c'est donc délibérément qu'il urge de se tourner vers l'avenir pour proposer les fondements d'un nouveau constitutionnalisme financier. Celui-ci entend promouvoir un contrôle budgétaire à la fois équilibré et sécurisé, capable de transformer les tensions identifiées en synergies fructueuses. À cette fin, nous examinons successivement deux axes complémentaires de réforme à savoir : la clarification normative des compétences et l'encadrement du pouvoir d'appréciation et une refondation fonctionnelle d'envergure, visant à faire évoluer le contrôle de légalité vers un conseil stratégique partenarial.

1. Clarifier les compétences et encadrer le pouvoir d'appréciation du contrôleur

Toute réforme crédible du contrôle budgétaire suppose d'abord une relecture normative des rapports entre ordonnateurs et contrôleurs. Les déséquilibres relevés -extension du pouvoir d'appréciation des contrôleurs¹⁶⁵,

¹⁶⁴ Le constitutionnalisme financier désigne une doctrine et une pratique juridico-institutionnelle qui visent à ancrer les principes et les règles de la gestion des finances publiques dans des normes de valeur constitutionnelle, afin d'en assurer la stabilité, la prédictibilité et la conformité aux exigences de l'État de droit. Il implique une sécurisation juridique des processus budgétaires, une clarification des rôles des acteurs, ainsi qu'un équilibre entre autonomie gestionnaire et contrôle, dans le but de garantir à la fois l'efficacité de l'action publique et la protection des deniers publics contre les dérives. Voyez É. OLIVA, « Soixante ans de Constitution financière et fiscale : réflexions sur les développements du constitutionnalisme financier en France 1^{ère} partie : L'extension de la compétence constitutionnelle dans le domaine financier et fiscal », *Gestion & Finances Publiques*, novembre 2018, n°6, pp. 100-105.

¹⁶⁵ A. BENTAHAR et A. RIFAI, « La contribution du contrôle interne à la bonne gouvernance des finances publiques : une revue de littérature théorique et empirique », juillet 2022, disponible sur <https://zenodo.org/record/6907432> (Consulté le 8 août 2025).

insécurité liée à l'imprécision des frontières entre légalité et performance¹⁶⁶-révèlent l'urgence d'un ré-ancrage juridique clair. L'objectif est d'instaurer un équilibre où la régulation financière demeure rigoureuse sans verser dans l'ingérence, par la mise en place d'un référentiel différencié entre régularité et opportunité et de mécanismes de concertation et d'objectivation des contrôles.

La première exigence réside dans la distinction explicite entre contrôle de régularité et contrôle d'opportunité¹⁶⁷. Le premier, socle intangible du droit budgétaire¹⁶⁸, vise la conformité des actes aux lois et règlements : qualité de l'ordonnateur, disponibilité des crédits, imputation correcte, justification du service fait¹⁶⁹. Ce contrôle, de nature *ex ante*, gagnerait à être proportionné au risque¹⁷⁰. Internalisé dans les dispositifs de contrôle interne comptable¹⁷¹, il devrait se concentrer sur les opérations à fort enjeu, tandis que les dépenses routinières feraient l'objet d'une vérification allégée ou automatisée¹⁷². Le second, le contrôle d'opportunité, issu des logiques de performance, s'attache à la qualité de la gestion au regard des critères d'économie, d'efficacité et d'efficience¹⁷³. Toutefois, son champ doit demeurer strictement technique¹⁷⁴. Il ne saurait

2025). Voyez également : D. LAMARQUE, *Contrôle et évaluation de la gestion publique: Enjeux contemporains et comparaisons internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2016.

¹⁶⁶ B. MOSNY, « Point de vue d'un contrôleur », *Revue du droit public*, 2025, n° 1, pp. 170-173.

¹⁶⁷ Cette distinction, loin d'être purement théorique, conditionne la sécurité juridique de la dépense publique et la responsabilité effective des acteurs. Voir : B.D. BA, *Finances publiques et gestion par la performance dans les pays membres de l'UEMOA : étude de cas du Sénégal*, Université de Bordeaux, Université Cheikh Anta Diop, 2015, pp. 355-360.

¹⁶⁸ S. BELLO, « Le système de contrôle de la Gestion des Finances Publiques au Bénin », *KAS African Law Study Library - Librairie Africaine d'Études Juridiques*, 2019, vol. 6, n°4, pp. 439-449. Voyez également : J. FERMOSE, « Le contrôle financier spécialisé en droit camerounais », *op. cit.*, pp. 94-95.

¹⁶⁹ M. FALL et I. TOURE, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 204. Voir également : F. CHOUVEL, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 188.

¹⁷⁰ M. GUINDO, *L'évolution du système de contrôle des finances publiques au Mali*, *op. cit.*, p. 306.

¹⁷¹ Décret n°2018-396 portant réorganisation des organes de contrôle de l'ordre administratif en République du Bénin., *op. cit.* Article 3. Les activités de contrôle et l'audit internes sont supervisés, au sein de l'Administration publique, par des Comités Ministériels d'Audit Interne et des Comités Ministériels de Maîtrise des Risques. Les activités d'audit interne sont effectuées par des organes de contrôle à compétence sectorielle et organes à compétence nationale. Les missions de contrôle ou d'audit diligentées au sein des institutions de l'État ne peuvent être entreprises qu'en l'absence de mécanismes propres de contrôle prévus par la Constitution ou par la loi.

¹⁷² F. MORDACQ, « Quelle réforme des contrôles financiers publics ? », *op. cit.*, p. 191. Voyez également : M. CANEDO-PARIS, « L'allègement du contrôle financier administratif », *op. cit.*

¹⁷³ M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques », *op. cit.*, p. 131.

¹⁷⁴ D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA...*, *op. cit.*, pp. 484-485.

s'étendre à l'opportunité politique des choix, qui relève de la compétence du gouvernement ou du Parlement¹⁷⁵. L'enjeu consiste donc à objectiver l'évaluation managériale sans empiéter sur la décision politique.

Afin d'assurer cette différenciation, le droit béninois gagnerait à se doter d'un référentiel formalisé, adossé notamment aux articles 91 et 115 du RGCP et aux articles 23 et 24 du décret n°2016-624, précisant les critères d'évaluation du contrôle interne et les seuils de risque justifiant l'intensité du contrôle¹⁷⁶. Un tel instrument consacrerait une hiérarchisation des contrôles fondée sur la soutenabilité financière et la fiabilité des systèmes internes, renforçant la sécurité juridique des ordonnateurs tout en clarifiant la nature -consultative ou contraignante- des avis du contrôleur budgétaire. Le contrôle deviendrait ainsi une fonction d'appui et de garantie, non d'ingérence.

Le second pilier de cette refondation tient à la construction d'une culture du dialogue¹⁷⁷ et de l'évaluation partagée. Dans un environnement budgétaire complexe, la verticalité du visa doit céder la place à une régulation concertée fondée sur la prévention et la responsabilisation¹⁷⁸. Le dialogue contradictoire (dialogue de gestion)¹⁷⁹ s'impose dès lors comme instrument procédural central. Il organiserait des échanges formalisés entre le contrôleur et l'ordonnateur, tant en *amont* qu'en cours d'exécution, permettant d'ajuster les programmations,

¹⁷⁵ *Ibid.*, pp. 488-489 : Le référentiel doit cependant poser une limite intangible : l'évaluation de l'action publique doit s'abstenir de se muer en un droit de gouvernance ou en une critique de l'opportunité des objectifs politiques fixés par le pouvoir politique.

¹⁷⁶ Un tel régime juridique de référence pourrait être formalisé dans des arrêtés ministériels ou des référentiels contraignants. Ces textes devront notamment : procéder à une catégorisation exhaustive des dépenses à enjeux et risques majeurs qui feront l'objet d'un contrôle de régularité exhaustif et systématique et définir les critères d'évaluation et de classification des ordonnateurs, en insistant sur la qualité et l'efficacité de leur contrôle interne et de leur contrôle de gestion.

¹⁷⁷ A. BARILARI et M. BOUVIER, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, *op. cit.*, p. 12.

¹⁷⁸ M.-C. ESCLASSAN, « L'adaptation des Contrôles Financiers publics à la nouvelle gestion publique », *op. cit.*, pp. 36-37.

¹⁷⁹ Le « dialogue de gestion » désigne, dans son acception classique, le processus d'échanges formalisés entre le responsable de programme et les services opérationnels, visant à optimiser l'allocation des moyens et l'évaluation des résultats, conformément à l'article 8 du décret n°2020-497 du 7 octobre 2020. Toutefois, dans le cadre du nouveau constitutionnalisme financier ici envisagé, cette notion est élargie et substantiellement enrichie : il s'agit d'instituer un dialogue stratégique et contradictoire spécifique entre le contrôleur financier et l'ordonnateur, en amont et tout au long de l'exécution budgétaire. Ce dialogue spécifique, qui vient compléter et non se substituer au dialogue de gestion interne à l'administration, a pour finalité explicite de prévenir les contentieux, de sécuriser les décisions financières complexes et de substituer une logique de conseil et de risque partagé à la culture du contrôle a posteriori et de la défiance. Il constitue ainsi un pilier procédural de la réforme du contrôle financier, visant à concilier performance, régularité et sécurité juridique des engagements publics.

résoudre les désaccords d'interprétation et prévenir les blocages¹⁸⁰. Ce mécanisme devrait s'accompagner de garanties procédurales -motivation des décisions, délais de réponse, arbitrage ministériel- assurant transparence et équité dans la décision.

Corrélativement, la mise en œuvre d'un *scoring* budgétaire¹⁸¹ permettrait d'objectiver le pouvoir d'appréciation du contrôleur. Inspiré des modèles de Contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) et du Contrôle allégé partenarial (CAP)¹⁸², ce dispositif attribuerait à chaque entité un score de fiabilité, de performance et de maîtrise des risques : plus ce score est élevé, plus le contrôle *a priori* est allégé. À l'inverse, les entités fragiles bénéficieraient d'un accompagnement renforcé. Ce système de confiance graduée instaurerait une modulation des contrôles selon les risques réels, favorisant à la fois responsabilisation et efficacité. Intégré aux instruments existants (PAP, RAP), le *scoring* consoliderait la cohérence entre objectifs, résultats et contrôle, les indicateurs de performance¹⁸³ alimentant la cartographie des risques et l'ajustement dynamique des interventions¹⁸⁴. Combiné au dialogue contradictoire, il offrirait une double garantie : sécurisation juridique des acteurs et rationalisation du contrôle par la connaissance objectivée du risque. Le pouvoir d'appréciation du contrôleur s'en trouverait encadré, transparent et légitimé, devenant un vecteur de performance partagée plutôt qu'un frein à l'autonomie des gestionnaires¹⁸⁵.

En somme, la clarification normative des compétences et l'encadrement du pouvoir d'appréciation constituent le socle du nouveau constitutionnalisme financier. En distinguant rigoureusement régularité et opportunité, en encadrant le jugement du CB par des référentiels et des procédures contradictoires, le droit budgétaire béninois pourrait concilier la sécurité juridique des deniers publics avec la liberté d'action des gestionnaires. Justement, au Cameroun, le Docteur

¹⁸⁰ M. GUINDO, *L'évolution du système de contrôle des finances publiques au Mali*, *op. cit.*, p. 281.

¹⁸¹ Le *scoring* budgétaire est un outil d'analyse multicritère qui permet d'attribuer une note synthétique de risque à une dépense publique, à un programme ou à un projet financier. Cette note est obtenue en combinant plusieurs facteurs de vulnérabilité : la nature juridique de l'engagement, son poids budgétaire relatif, la qualité du fournisseur, le contexte administratif ou politique, la durée de l'engagement et le respect des procédures. Plus le score est élevé, plus le risque de déséquilibre, d'irrégularité ou de surcharge budgétaire est considéré comme critique.

¹⁸² S. DAMAREY, « Chapitre 12. Le contrôle hiérarchisé et partenarial de la dépense », *op. cit.*

¹⁸³ J.R. BLÖNDAL, « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : Tendances communes », *op. cit.*, p. 154.

¹⁸⁴ L.M. IMBEAU et R. STAPENHURST, *Le contrôle parlementaire des finances publiques dans les pays de la francophonie*, *op. cit.*, p. 39.

¹⁸⁵ F. MORDACQ, « La LOLF 2.0 : du cadre budgétaire à l'encadrement des finances publiques. Une analyse de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques », *RFAP*, 2023, n°3, p. 841.

BOYOGUENO plaide pour une « autonomie fonctionnelle avérée » du contrôleur, fondée sur une expertise renforcée et un dialogue de gestion structuré¹⁸⁶. Ce nouvel équilibre, fondé sur la confiance régulée et la responsabilité éclairée, trace la voie d'un contrôle rénové, à la fois garant de la légalité et moteur de la performance publique.

2. Refonder la fonction contrôle : du contrôle de légalité au conseil stratégique partenarial

Bien que la clarification normative des compétences du contrôle budgétaire soit une avancée décisive, elle demeure incomplète sans une transformation profonde des pratiques administratives. De façon précise, la modernisation du contrôle budgétaire requiert une refondation fonctionnelle destinée à substituer à la logique de vérification systématique une approche partenariale orientée vers la création de valeur publique. Ce nouveau paradigme s'inscrit dans la dynamique contemporaine de la gestion publique : passage d'un contrôle *a priori* exhaustif à un contrôle ciblé et proportionné, adossé à des dispositifs internes robustes et fondé sur la confiance, la responsabilité et la transparence. Dans cette perspective, deux orientations interdépendantes structurent l'évolution du modèle béninois : d'une part, le renforcement du contrôle interne et de la culture du risque maîtrisé, et d'autre part, la professionnalisation accrue des contrôleurs budgétaires et la déconcentration de l'expertise financière.

Le contrôle interne de gestion constitue le pivot de cette nouvelle gouvernance budgétaire. Conçu comme l'ensemble des procédures garantissant la fiabilité des opérations, la conformité réglementaire et l'atteinte des objectifs¹⁸⁷, il devient le socle de l'autonomie gestionnaire. Conformément au décret n°2018-396 du 29 août 2018¹⁸⁸, il ne se réduit plus à un instrument technique, mais s'impose comme un mécanisme de gouvernance, garant de la soutenabilité et de la sincérité des engagements¹⁸⁹. Cette évolution implique une responsabilisation accrue des ordonnateurs et responsables de programmes, tenus de concevoir, formaliser et évaluer leurs dispositifs internes, en veillant à la séparation des

¹⁸⁶ M.F. BOYOGUENO TSAGUEHE MASSENG, « Le contrôleur financier en droit budgétaire camerounais », *op. cit.*, p. 107-109.

¹⁸⁷ A. KHALIL *et al.*, « Chapitre 1. Contrôle interne : définition, objectifs et processus », in *Comprendre et mettre en œuvre le contrôle interne*, Hors collection, Paris, Dunod, 2022, pp. 11-43. Voyez également : Y. EL MAHDAD, Z. OULAHCEEN et M. TORRA, « Le contrôle interne : un essai de définition », *International journal of applied management and economics*, août 2023, vol. 2, n°3, pp. 27-51.

¹⁸⁸ Décret n°2018-396 portant réorganisation des organes de contrôle de l'ordre administratif en République du Bénin, *op. cit.* art. 2.

¹⁸⁹ A. BENTAHAR et A. RIFAI, « La contribution du contrôle interne à la bonne gouvernance des finances publiques », *op. cit.*

tâches, à la traçabilité et à la documentation des opérations¹⁹⁰. L'audit interne, activité indépendante d'évaluation, vient en assurer la crédibilité, en mesurant l'efficacité du contrôle interne et la robustesse des procédures¹⁹¹.

Corrélativement, la diffusion d'une culture du risque mesuré prolonge cette logique. Elle marque le passage d'une culture de la défiance à une culture de la maîtrise, fondée sur l'anticipation plutôt que sur la sanction. L'administration doit accepter un niveau de risque raisonnable comme condition de l'innovation et de la performance, au lieu de rechercher une sécurité absolue paralysante. Le contrôle budgétaire moderne s'inscrit dans cette perspective en adoptant un contrôle sélectif et proportionné, ajusté à la fiabilité du contrôle interne et à la nature des dépenses¹⁹². Des outils tels que le CHD et le CAP permettent d'adapter l'intensité du contrôle aux risques identifiés, sur la base d'une cartographie analytique des vulnérabilités¹⁹³. Dès lors, le contrôle externe ne se pose plus en frein, mais en appui méthodologique, incitant les ordonnateurs à renforcer leurs propres dispositifs de maîtrise. Cette internalisation de la régulation transforme la nature du contrôle budgétaire : d'une logique de contrainte, il devient un garant de cohérence financière, favorisant la responsabilisation et la confiance. L'allègement du contrôle préalable s'accompagne d'un renforcement des évaluations *a posteriori*, selon une logique de régulation globale et préventive.

Cependant, cette mutation demeure inachevée sans une professionnalisation profonde des contrôleurs et une reconfiguration territoriale de l'expertise. La complexité croissante des instruments budgétaires et des montages financiers impose de doter le contrôle d'une compétence technique et stratégique élevée. Le contrôleur budgétaire doit désormais conjuguer rigueur juridique, analyse économique et compréhension managériale¹⁹⁴. Il devient un acteur de la performance, garant de la soutenabilité, de la pertinence des engagements et de la cohérence des politiques publiques¹⁹⁵.

¹⁹⁰ DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES (DGGIP) FRANCE, *Cadre de référence du Contrôle interne comptable de l'État*, Paris, France, Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État (France), 2010, pp. 24-25.

¹⁹¹ A. BELARAJ et M. OUKASSI, « Qualité de l'audit interne au secteur public : revue de la littérature », *Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit*, 2019, vol. 3, n°2. Voyez également : I. DE FRANQUEVILLE, « Audit et contrôle internes dans le secteur public », *Management public*, Paris, Dunod, Hors collection, 2014, pp. 223-252.

¹⁹² S.B. BATONON, *Les systèmes financiers publics des États de l'UEMOA à l'épreuve de la nouvelle gouvernance financière publique*, *op. cit.* Le contrôle doit se concentrer sur les risques significatifs, plutôt que sur une vérification exhaustive et souvent inefficace.

¹⁹³ C. MEZAOUROU, *Contribution de la cartographie des risques opérationnels dans l'amélioration du processus budgétaire*, Mémoire de fin de cycle en vue de l'obtention du diplôme de Master en sciences de gestion, Alger, École Supérieure de Commerce d'Algérie, 2023, pp. 23-24.

¹⁹⁴ R. MUZELLEC, *Finances publiques*, *op. cit.*, pp. 446-447.

¹⁹⁵ D. LAMARQUE, « Le contrôle de la gestion des fonds publics », *op. cit.*, p. 95.

Cette professionnalisation appelle une refonte du statut et des conditions d'exercice du métier : formation renforcée en audit, évaluation de la performance et gestion des risques ; élargissement du champ d'expertise au pilotage budgétaire et à l'analyse prospective ; valorisation de la spécialisation et des parcours de carrière. Le contrôleur, de censeur juridique, devient conseiller stratégique capable de dialoguer d'égal à égal avec les responsables de programmes¹⁹⁶ et d'éclairer les choix publics par une expertise fondée sur la donnée et le risque.

Parallèlement, la déconcentration de l'expertise financière constitue une condition essentielle d'efficacité¹⁹⁷. En rapprochant les CB des centres décisionnels sectoriels, le système favorise un contrôle contextualisé, ancré dans la réalité opérationnelle, et apte à formuler des recommandations adaptées¹⁹⁸. Placé auprès de l'ordonnateur, le contrôleur devient à la fois le relais technique du ministère des Finances et un conseiller de proximité, participant à la programmation budgétaire, à la prévention des risques et au suivi des régulations. Ce dialogue permanent transforme la verticalité du contrôle en coopération horizontale, reposant sur la compétence et la confiance mutuelle.

Ainsi se dessine un modèle de contrôle partenarial conciliant rigueur juridique, efficacité économique et souplesse institutionnelle. Le contrôleur budgétaire, désormais acteur du pilotage stratégique, accompagne l'action publique au lieu de la contraindre. Ce basculement vers un contrôle intelligent, proportionné et préventif marque l'émergence d'une gouvernance budgétaire fondée sur la responsabilité et la performance. Toutefois, la tension entre autonomie proclamée et surveillance persistante subsiste encore, rappelant que la construction d'un véritable équilibre entre contrôle et liberté de gestion demeure l'horizon du nouveau constitutionnalisme financier.

Conclusion

Le contrôle budgétaire au Bénin se situe aujourd'hui à la croisée des chemins. Héritier d'un modèle administratif centré sur la régularité juridique, il est désormais interpellé par les exigences contemporaines d'efficacité, de performance et de soutenabilité financière. Ce double ancrage -entre tradition juridique et modernité managériale- en fait un instrument hybride, à la fois garant de la discipline budgétaire et levier potentiel de gouvernance stratégique. L'analyse menée dans cette étude met en lumière les ressorts et les tensions d'une mutation institutionnelle encore inachevée, où la quête d'équilibre entre contrôle et autonomie demeure le principal défi.

¹⁹⁶ S. TROSA, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *op. cit.*, p. 67.

¹⁹⁷ F. CHOUVEL, *Finances publiques 2016*, *op. cit.*, sect. b) Le contrôle financier déconcentré.

¹⁹⁸ V. STOZ et AGENCE LUXEMBOURGEOISE POUR LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT, *La réforme des finances publiques en Afrique de l'Ouest : les innovations, les enjeux et les enseignements*, Gestion des Finances publiques, Luxembourg, 2024, p. 19.

Sur le plan doctrinal, la réforme du contrôle budgétaire béninois illustre le passage d'un modèle statique de régulation à un paradigme dynamique fondé sur la performance. L'influence conjuguée de la LOLF de 2013 et des directives communautaires de l'UEMOA a redéfini les contours du contrôle, en intégrant des dimensions nouvelles -soutenabilité, gestion des risques, analyse d'impact- qui transcendent la simple conformité formelle. Le contrôleur budgétaire n'est plus un simple gardien de la légalité. Il devient un acteur de la gouvernance publique, appelé à participer à la qualité de la dépense et à la crédibilité de l'action publique. Toutefois, cette évolution, si prometteuse soit-elle, reste fragile. Elle suppose un repositionnement fonctionnel du contrôle dans un cadre juridique clarifié, afin d'éviter l'immixtion dans la sphère de décision des ordonnateurs et de prévenir toute dérive technocratique. Les travaux du Professeur AKERKORO et du docteur BOYOGUENO montrent que cette hybridation est à la fois une force et une source de tensions.

Sur le plan institutionnel, le nouveau dispositif révèle un paradoxe fondamental : la performance, censée consacrer l'autonomie des gestionnaires, s'est traduite en pratique par un renforcement du contrôle préalable, recentralisant de fait la décision au profit du ministère des Finances. Ce paradoxe tient à la tension permanente entre la logique de responsabilisation et celle de sécurisation. En cherchant à garantir la soutenabilité des engagements, le contrôle budgétaire risque de reconduire les réflexes de tutelle qui freinent la prise d'initiative et la gestion axée sur les résultats. L'autonomie proclamée demeure ainsi sous surveillance, générant une situation de « responsabilité sans liberté » contraire à l'esprit de la LOLF. L'enjeu est donc de repenser le contrôle non plus comme un filtre, mais comme un catalyseur de la performance, un partenaire stratégique au service de la bonne gouvernance financière.

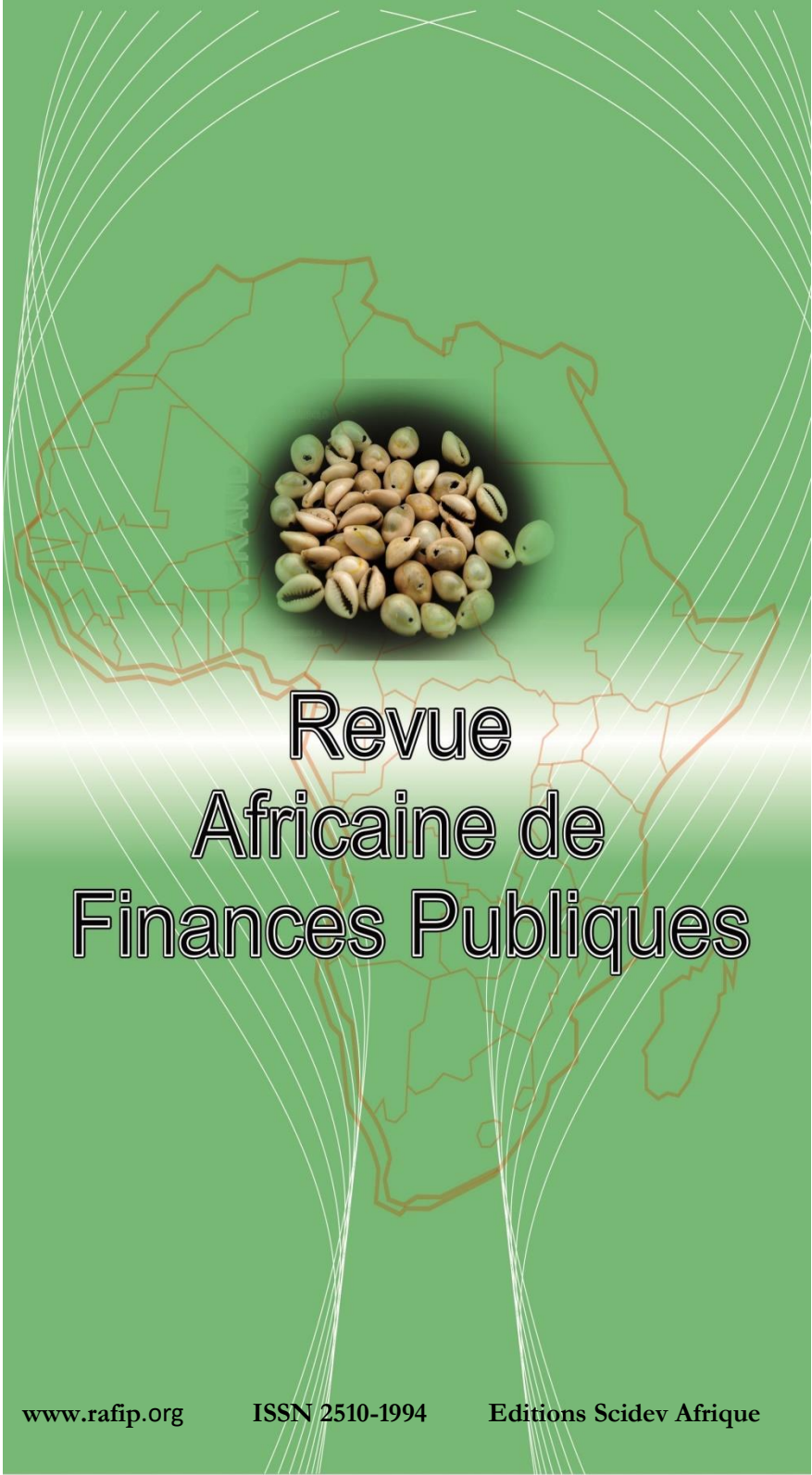
D'un point de vue opérationnel, la refondation du contrôle budgétaire implique un renouvellement des pratiques et des compétences. L'essor d'une culture du risque mesuré, la consolidation du contrôle interne et la professionnalisation des contrôleurs apparaissent comme des conditions essentielles de réussite. Le contrôleur de demain ne pourra se contenter d'une expertise juridique ; il devra maîtriser les outils d'évaluation de la performance, d'analyse financière et de pilotage stratégique. De même, la déconcentration de l'expertise financière doit être poursuivie pour rapprocher le contrôle des centres de décision et renforcer le dialogue de gestion entre contrôleurs et ordonnateurs. C'est à ce prix que le contrôle budgétaire pourra devenir un instrument de régulation intelligente, préventive et proportionnée, conciliant rigueur et agilité.

Plus fondamentalement, cette mutation appelle à une refondation juridique du contrôle budgétaire dans le cadre d'un nouveau constitutionnalisme financier. Celui-ci doit garantir la sécurité juridique tout en ouvrant un espace d'expérimentation managériale. Il s'agit d'instituer une hiérarchie claire entre les missions de conformité et celles d'opportunité stratégique, en attribuant à chacune un régime juridique différencié. Le contrôle budgétaire gagnerait ainsi

en lisibilité, en légitimité et en efficacité. De surcroît, la mise en place d'un véritable cadre déontologique du contrôleur -encadrant ses pouvoirs d'appréciation et ses relations avec les ordonnateurs- contribuerait à prévenir les risques de conflit d'intérêts et à consolider la confiance institutionnelle nécessaire à la réussite du modèle.

Au terme de cette analyse, il apparaît que la transformation du contrôle budgétaire au Bénin n'est pas une simple évolution technique, mais une recomposition du droit public financier lui-même. En devenant un outil de pilotage stratégique, le contrôle budgétaire participe à la réinvention du rapport entre droit et gestion, entre légalité et performance. La clé de voûte de cette mutation réside dans la capacité des acteurs à dépasser la logique du contrôle-sanction pour instaurer une culture du contrôle-conseil, où la régularité juridique ne s'oppose plus à la recherche de résultats, mais en constitue la condition de légitimité. Autrement dit, la performance ne doit pas se construire contre le droit, mais à travers le droit.

Ainsi, le futur du contrôle budgétaire béninois dépendra de la maturation de cette culture d'équilibre : équilibre entre prévention et confiance, entre contrainte et autonomie, entre normes et stratégies. À l'ère de la gouvernance par la performance, le contrôle budgétaire doit cesser d'être perçu comme un frein à l'action publique pour devenir le garant d'une dépense responsable, durable et créatrice de valeur publique. En cela, il incarne un levier de modernisation de l'État, à condition de s'inscrire dans une vision claire : celle d'un contrôle éclairé par le droit, mais orienté vers l'efficacité et la transparence, au service d'une administration financière véritablement partenariale et responsable. /-



Revue Africaine de Finances Publiques

www.rafip.org

ISSN 2510-1994

Editions Scidev Afrique