



RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITÉ D'ABOMEY-CALAVI



ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

**MÉMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II
POUR L'OBTENTION DU DIPLÔME D'ADMINISTRATEUR**

OPTION :

MANAGEMENT

FILIÈRE :

MANAGEMENT DES SERVICES PUBLICS

ANNÉE ACADÉMIQUE :

2011-2012

**CONTRIBUTION À L'AMÉLIORATION
DE L'EFFICACITÉ DES CONTRÔLES
ET VÉRIFICATIONS ORGANISÉS PAR
L'INSPECTION GÉNÉRALE DU
MINISTÈRE DE LA SANTÉ**

Réalisé et soutenu par :

Raymond TOSSOU

Sous la direction de :

Maître de stage :

Amélie HOUNDEKON ASSOGBA

Inspectrice Générale du Ministère de la
Santé

Directeur de mémoire :

Rilwane AREMOU

Enseignant à l'ENAM
Inspecteur Général du Ministère de
l'Agriculture, de l'Élevage et de la
Pêche

Février 2013



PRÉSIDENT : Etienne S. AHOUANKA

VICE-PRÉSIDENT : Célestin NANSI

MEMBRE : Paul LOKO LOKOSSOU

L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET
DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER NI
APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS
ÉMISES DANS CE MÉMOIRE.

CES OPINIONS DOIVENT ÊTRE CONSIDÉRÉES
COMME PROPRES A LEUR AUTEUR.



DÉDICACE

Je dédie ce mémoire à toi Clarisse ABALLO, mon épouse pour ton soutien indéfectible, ta patience et tes sacrifices pendant toute la période de ma formation.



REMERCIEMENTS

Nous présentons nos sincères remerciements à toutes les personnes qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de cette étude, en particulier :

- ❖ Monsieur **Rilwane AREMOU** qui, malgré ses multiples occupations professionnelles, a consacré son temps à la direction du présent mémoire ;
- ❖ Madame **Amélie HOUNDEKON ASSOGBA**, maître de stage, pour sa contribution à la réalisation de ce mémoire ;
- ❖ Tous nos enseignants, de nos instituteurs à nos professeurs d'université, pour leur noble et exaltante contribution ;
- ❖ Tout le personnel de l'Inspection Générale du Ministère de la Santé, pour sa disponibilité et sa franche collaboration ;
- ❖ Monsieur **Omer GAGUI**, pour son soutien et ses conseils avisés ;
- ❖ Monsieur **Sylvain BOYA**, pour son soutien et ses conseils ;
- ❖ Monsieur **Abdon Basilide ZONON**, pour son soutien et ses conseils ;
- ❖ Monsieur **Constant GBEZE**, pour son soutien et ses conseils.



LISTE DES SIGLES

APE	:	Agent Permanent de l'État
BGE	:	Budget Général de l'État
CENAFOC	:	Centre National de Formation Comptable
DRFM	:	Direction des Ressources Financières et du Matériel
DIEM	:	Direction des Infrastructures, des Équipements et de la Maintenance
GAR	:	Gestion Axée sur les Résultats
IGE	:	Inspection Générale d'État
IGF	:	Inspection Générale des Finances
IGM	:	Inspections Générales des Ministères
IGMS	:	Inspection Générale du Ministère de la Santé
IGSEP	:	Inspection Générale des Services et Emplois Publics
IIA	:	Institut des Auditeurs Internes
MFE	:	Ministre des Finances et de l'Économie
MS	:	Ministère de la Santé
PTF	:	Partenaire Technique et Financier
SAF	:	Service Administratif et Financier
SAI	:	Service Audit et Inspection
SPSE	:	Service Programmation et Suivi de l'Exécution



LISTE DES TABLEAUX

Titres	Pages
Tableau n° 1 : Répartition du personnel de l'IGMS par corps et par catégorie au 30 novembre 2012	13
Tableau n° 2 : Répartition du personnel de l'IGMS par tranche d'âges au 30 novembre 2012	14
Tableau n° 3 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt	22
Tableau n° 4 : Synthèse des approches théoriques par problème	28
Tableau n° 5 : Tableau de bord de l'étude	35
Tableau n° 6 : Effectif de chaque catégorie de la population	47
Tableau n° 7 : Causes du problème spécifique n°1 selon les personnes enquêtées	57
Tableau n° 8 : Causes du problème spécifique n°2 selon les personnes enquêtées	58
Tableau n° 9 : Causes du problème spécifique n°3 selon les personnes enquêtées	59
Tableau n° 10 : Synthèse de l'étude	72



LISTE DES GRAPHIQUES

Titres	Pages
Graphique n° 1 : Répartition du personnel de l'IGMS par tranche d'âges au 30 novembre 2012	15
Graphique n° 2 : Causes du problème spécifique n°1 selon les personnes enquêtées	57
Graphique n° 3 : Causes du problème spécifique n°2 selon les personnes enquêtées	58
Graphique n° 4 : Causes du problème spécifique n°3 selon les personnes enquêtées	60



GLOSSAIRE DE L'ÉTUDE

Audit : examen professionnel, technique, rigoureux et critique dont l'exercice permet d'identifier et de déceler les anomalies significatives d'une entité publique ou privée.

Compétence : activation et la mobilisation du savoir, du savoir-faire et du savoir-être dans une situation de travail donnée.

Contrôle : activité d'investigation qui débouche sur l'appréciation de la régularité d'un acte posé, la validité d'une pièce ou d'un document et de la justesse d'un résultat fourni.

Contrôle administratif : activité d'investigation exercée sur les agents de l'État et tous les agents qui prêtent leurs services à l'État et qui sont dans un lien de subordination vis-à-vis de l'administration publique.

Efficacité : atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité.

Efficience : transformation au meilleur rendement, des ressources en biens et services ou le rapport entre les extrants et les intrants.

Faute : acte ou omission constituant un manquement à une obligation contractuelle ou légale ou encore un manquement à une norme, aux règles d'une science, d'un art, d'une technique.

Irrégularité : manque de régularité et donc une action qui n'est pas régulière, réglementaire, légale.

Norme : ce qui doit être, soit un ensemble de prescriptions ou de spécifications définies dans un souci de standardisation ou de qualité.

Pratique professionnelle : action qui s'inscrit dans le cadre des activités d'audit interne et qui respecte des critères de qualité permettant d'évaluer les services fournis.

Vérification : examen détaillé de la régularité d'une opération effectuée au sein d'une organisation en vue d'apprécier l'efficacité de celle-ci, la qualité de sa gestion et la pertinence de ses dispositifs de contrôle interne.



RÉSUMÉ

L'Inspection Générale du Ministère de la Santé (IGMS) a servi de cadre d'accueil de stage pour la réalisation de la présente étude marquant la fin de formation au cycle II de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM). Au cours de ce stage, il a été mis en exergue le mécanisme de contrôle et de vérification de cette structure. L'état des lieux effectué, a permis d'identifier, entre autres, le problème général de la faible efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS. Ce problème général est la résultante de trois autres problèmes spécifiques que sont :

- ✓ la non-application par l'IGMS du principe de l'improviste dans l'organisation de ses missions de contrôle et de vérification ;
- ✓ le non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit ;
- ✓ la non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications.

Cette étude a pour objectif général de contribuer à l'amélioration de l'efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS.

Il s'agit spécifiquement de :

- ✓ proposer les conditions nécessaires à l'application du principe de l'improviste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification ;

- ✓ suggérer les conditions appropriées au respect des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit ;
- ✓ proposer les conditions optimales d'engagement de la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications.

En vue d'atteindre ces objectifs, une démarche méthodologique a été adoptée et a permis de réaliser une enquête à partir d'un questionnaire adressé au personnel de l'IGMS et à des personnes-ressources des structures qui reçoivent habituellement des missions de contrôle de l'IGMS depuis 2006. Mais avant cela, trois hypothèses de recherche ont été formulées et libellées comme ci-après :

- ✓ la non-application du principe de l'improviste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification est due au défaut de moyens roulants au niveau de l'IGMS ;
- ✓ le non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit est dû au défaut de formation des Inspecteurs et leurs Assistants en audit ;
- ✓ le défaut de rigueur dans l'application des textes par l'IGMS explique la non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications.

Les résultats de l'enquête ont confirmé les hypothèses de la recherche. Cela a permis de proposer des mesures correctives des causes qui sont à la base des différents problèmes spécifiques identifiés.



SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE : OBSERVATIONS DE STAGE À L'IGMS ET CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE DE L'ÉTUDE

Section 1 : Observations de stage à l'IGMS

Paragraphe 1 : Présentation de l'IGMS

Paragraphe 2 : État des lieux et inventaire des atouts et des problèmes

Section 2 : Ciblage, spécification et vision globale de résolution de la problématique

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique spécifiée

CHAPITRE PREMIER : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Section 1 : Objectifs de l'étude et revue de la littérature

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et tableau de bord de l'étude

Paragraphe 2 : Revue de la littérature

Section 2 : Choix de la méthodologie de l'étude et mobilisation des données

Paragraphe 1 : Méthodologie de l'étude

Paragraphe 2 : Mobilisation des données

CHAPITRE DEUXIÈME : PRÉSENTATION ET ANALYSE DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE, APPROCHES DE SOLUTIONS

Section 1 : Présentation et analyse des données

Paragraphe 1 : Présentation des données recueillies

Paragraphe 2 : Analyse des données recueillies

Section 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre

Paragraphe 1 : Approches de solutions

Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions proposées

CONCLUSION GÉNÉRALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIÈRES



INTRODUCTION GÉNÉRALE

Aux termes de la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, le Bénin s'est résolument engagé dans la voie de la démocratie et de la bonne gouvernance en mettant progressivement en place les institutions appropriées. Mais ces institutions n'ont de valeur et d'efficacité qu'en fonction des hommes qui les animent. C'est fort de cela qu'il a été organisé en décembre 1994, les États Généraux de la Fonction Publique qui ont abouti à un chantier de grandes réformes administratives.

Ces réformes visent, entre autres, à instaurer une administration forte et performante, véritablement au service de la collectivité nationale et de chaque citoyen. Parmi elles, nous pouvons citer la réorganisation, en 2006, des organes de contrôle et d'inspection de l'Administration Publique. L'objectif visé est de promouvoir la bonne gouvernance dans le secteur public, en veillant à l'efficacité des actions, à la réalisation des objectifs et à l'efficience des activités.

Ainsi, le contrôle apparaît comme une fonction importante. C'est une activité d'investigation qui débouche sur l'appréciation de la régularité d'un acte posé, la validité d'une pièce ou d'un document et de la justesse d'un résultat fourni.

Selon Delphin AHANHANZO (2003), le contrôle se présente sous diverses formes :

- suivant la qualité des personnes contrôlées, nous distinguons le contrôle sur les ordonnateurs ou administrateurs et le contrôle sur les comptables ;
- suivant l'objet du contrôle, il y a le contrôle des recettes et le contrôle des dépenses, le contrôle de l'opportunité, le contrôle de la légalité ;
- suivant le moment du contrôle, nous retenons le contrôle a priori, le contrôle concomitant et le contrôle a posteriori ;
- suivant la nature des organes contrôleurs, nous notons le contrôle administratif, le contrôle juridictionnel et le contrôle parlementaire.

La présente étude porte sur le contrôle administratif et plus spécifiquement celui exercé par les IGM.

En effet, une analyse de l'impact des réformes entreprises dans ce domaine révèle qu'il subsiste encore des problèmes liés à l'efficacité des contrôles qui sont organisés par les IGM. C'est dans le souci de contribuer un tant soit peu à la résolution de ces problèmes qu'il a été jugé opportun de réfléchir sur le cas de l'Inspection Générale du Ministère de la Santé (IGMS).

Cette étude a pour thème : « **Contribution à l'amélioration de l'efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'Inspection Générale du Ministère de la Santé** ».

D'une manière générale, il s'agira dans cette étude, de contribuer à l'amélioration des prestations de l'IGMS.

Trois chapitres vont être abordés à savoir :

- **Chapitre préliminaire** : Observations de stage à l'IGMS et ciblage de la problématique de l'étude.

-
- **Chapitre premier** : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.

 - **Chapitre deuxième** : Présentation, analyse des résultats de l'enquête et approches de solutions.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE :

OBSERVATIONS DE STAGE À L'IGMS ET CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE DE L'ÉTUDE

Les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Ministère de la Santé (MS) sont régis par le décret n°2012-272 du 13 août 2012. Aux termes de ce décret, le MS a pour mission, la conception, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique de l'État en matière de santé, conformément aux lois et règlements en vigueur au Bénin et aux visions et politique de développement du Gouvernement.

A ce titre, il est chargé, entre autres, de :

- concevoir, appliquer et contrôler la politique sanitaire nationale et internationale de l'État ;
- définir et suggérer au Gouvernement, au besoin, de concert avec d'autres départements ministériels, les stratégies et programmes d'actions conformes à la politique sanitaire.

Outre l'IGMS, le Ministère de la Santé dispose des structures ci-après pour accomplir sa mission :

- le Cabinet du Ministre ;
- le Secrétariat Général du Ministère ;
- les Directions Centrales ;
- les Directions Techniques et les Directions Départementales ;
- les organismes sous tutelle ;
- les organes consultatifs nationaux.

La présentation des observations de stage permettra de déboucher sur la problématique de notre étude.

Section 1 : Observations de stage à l'IGMS

Cette section permettra de décrire le cadre physique de l'étude et de procéder à l'état des lieux des activités de l'IGMS.

Paragraphe 1 : Présentation de l'IGMS

L'IGMS est située à Akpakpa PK3, route de Porto-Novo, au quartier Donatin, dans l'enceinte du Ministère de la Santé.

Conformément aux dispositions du décret n°2011-579 du 31 août 2011 définissant le cadre général des attributions, de l'organisation et du fonctionnement des Inspections Générales des Ministères et du décret n°2012-272 du 13 août 2012, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Santé, l'IGMS a pour mission, d'assister le Ministre de la Santé dans son rôle de contrôle du fonctionnement régulier et des performances des structures du ministère et des organismes sous tutelle.

Dans ce cadre, elle est chargée :

- Au titre du contrôle de la gestion administrative, de :
 - vérifier la mise en place effective des structures prévues dans l'organigramme du Ministère de la Santé et des organismes sous tutelle ;
 - contrôler le fonctionnement régulier des services centraux et déconcentrés du Ministère de la Santé ainsi que des organismes et entreprises sous tutelle ;
 - contrôler la gestion des ressources humaines ;

- veiller au respect des normes déontologiques en rapport avec la notion de service public ;
 - vérifier la disponibilité des manuels et procédures et leur mise à jour régulière dans l'optique de la bonne gouvernance ;
 - vérifier et contrôler la bonne exécution des missions assignées aux directions, organismes et entreprises sous tutelle du Ministère de la Santé en conformité avec les textes en vigueur ;
 - mener tous audits, études et enquêtes ;
 - contrôler périodiquement l'exécution des programmes et projets du Ministère de la Santé et des organismes sous tutelle ;
 - formuler un avis technique sur les rapports de performances du Ministère de la Santé ;
 - proposer au Ministre de la Santé toutes mesures susceptibles d'accroître les performances des directions et structures opérationnelles sous tutelle.
- Au titre du contrôle de la gestion financière et comptable, de :
- vérifier la régularité des opérations d'encaissement de recettes budgétaires non fiscales par les services et organismes sous tutelle du Ministère de la Santé ;
 - vérifier la régularité et l'effectivité des opérations de dépenses imputables au budget du Ministère de la Santé ;
 - contrôler l'exécution financière et physique des budgets des programmes et projets ;

- veiller à la mise en place d'un système de gestion et de protection du patrimoine du Ministère de la Santé, en liaison avec la DRFM ;
- contrôler la bonne tenue des divers registres et livres prévus par la réglementation.

L'IGMS est sous l'autorité du Ministre de la Santé et en relations fonctionnelles avec l'IGE. Elle est dirigée par un Inspecteur Général nommé par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition de l'Inspecteur Général d'État.

Aux termes de l'arrêté n°8701/MS/DC/SGM/CTJ/IGM/SA du 30 novembre 2009 portant ses attributions, son organisation et son fonctionnement, l'IGMS comprend :

- le Service Audit et Inspection (SAI) ;
- le Service Administratif et Financier (SAF) ;
- le Service Programmation et Suivi de l'Exécution (SPSE).

I. Le Service Audit et Inspection (SAI)

Le SAI est chargé de :

- évaluer la mise en œuvre des procédures et effectuer tous autres contrôles jugés nécessaires par le Ministre ;
- centraliser et analyser les audits externes des programmes et projets ;
- réaliser des audits internes pour les structures administratives et sanitaires ;
- inspecter et vérifier le fonctionnement administratif et technique des directions centrales, techniques et départementales, des projets et programmes et des formations sanitaires.

II. Le Service Administratif et Financier (SAF)

Il est chargé de :

- assurer la préparation et l'établissement du budget de l'IGMS et son exécution conformément aux normes en la matière ;
- assurer la gestion comptable, financière et matérielle de l'IGMS ;
- assurer la gestion du personnel ;
- élaborer les états de synthèse périodiques.

III. Le Service Programmation et Suivi de l'Exécution (SPSE)

Le SPSE est chargé de :

- élaborer les plans d'actions ainsi que les rapports annuels d'autoévaluation ;
- centraliser tous les textes législatifs et réglementaires relatifs à la gestion des structures sanitaires publiques et privées ;
- centraliser les rapports des missions effectuées par l'IGMS ;
- suivre la mise en œuvre des directives et conclusions issues des rapports d'inspection.

Paragraphe 2 : État des lieux et inventaire des atouts et des problèmes

Dans ce paragraphe, seront présentées des observations sur le fonctionnement de l'IGMS et sur ses relations hiérarchiques et fonctionnelles. Cela débouchera sur l'inventaire des atouts (forces et opportunités) et des problèmes (faiblesses et menaces).

I. État des lieux de l'IGMS

Il s'agira de présenter les éléments des observations sur le fonctionnement de l'IGMS d'une manière générale et ceux liés à la manière dont les contrôles et vérifications y sont organisés en particulier.

A. Les Observations d'ordre général

Le bâtiment abritant l'IGMS se trouve dans un état de délabrement avancé. Ce bâtiment R+1 dispose de locaux en nombre insuffisant par rapport à l'effectif du personnel, ce qui oblige certains Inspecteurs à occuper des locaux non adéquats appartenant à d'autres structures. Le mobilier existant est hors d'usage. Cela entraîne une démotivation du personnel de l'IGMS. **Il en résulte une inadéquation du cadre de travail du personnel de l'IGMS.**

La programmation, l'exécution et le suivi des activités de l'IGMS sont confiés à un Point Focal qui travaille en collaboration avec l'Inspecteur Général. Ainsi, les plans de travail annuels, les fiches-bilan, les rapports d'autoévaluation se font par le Point Focal qui les soumet à la seule appréciation de l'Inspecteur Général. Tous les acteurs concernés ne sont impliqués ni dans l'élaboration des plans de travail annuels ni dans la validation des rapports d'autoévaluation de l'IGMS. **Il s'en suit une faible implication du personnel dans la planification et le suivi des activités de l'IGMS.**

Toutes les structures administratives doivent être régies par des textes afin d'y assurer l'ordre, la sécurité des personnes et des biens. Conformément à ce principe, le MS, sur la base du décret n°2011-579 du 31 août 2011 portant cadre général des attributions, de l'organisation et du fonctionnement

des IGM, a fixé, par décret n°2012-272 du 13 août 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du MS, les missions de l'IGMS. **Il en découle que l'IGMS dispose d'un cadre réglementaire précis.**

L'utilisation d'un manuel de procédures pour l'audit dans un organe d'audit interne est une exigence de la norme 2040 de « l'Institut des Auditeurs Internes » (IIA) dédié à l'établissement de standards professionnels d'audit interne. Elle est prescrite par l'article 22 du décret n°2011-579 du 31 août 2011 définissant le cadre général des attributions, de l'organisation et du fonctionnement des IGM qui dispose : « les modalités d'initiation, de préparation, d'exécution et de rapportage des missions sont décrites dans le guide à l'usage des organes d'inspection et de vérification ou dans tout manuel en tenant lieu ». Le manuel de procédures pour l'audit interne à l'usage des IGM est donc un document qui vise à présenter et à détailler la méthodologie à adopter par les inspecteurs pour les audits techniques dans les ministères et organismes sous tutelle. A l'IGMS, **il existe un manuel de procédures pour l'audit interne.**

Aux termes de l'article 6 de l'arrêté n° 8701 / MS / DC / SGM /CTJ/IGM/SA du 30 novembre 2009 régissant ses attributions, son organisation et son fonctionnement, l'IGMS dispose de trois services devant contribuer à l'atteinte de ses objectifs. Ces services ont été prévus en tenant compte de la structuration des IGM des autres départements ministériels pour assurer l'efficacité organisationnelle de l'IGMS. Dans la réalité, l'IGMS n'a pas respecté la structuration prévue. Le personnel n'est pas réparti par service. Ainsi, il n'existe aucun chef de service et les dossiers sont directement affectés aux agents par l'Inspecteur Général. **On en déduit une inadéquation de la structuration de l'IGMS par rapport à la norme établie.**

Conformément aux dispositions de l'article 44 du décret n°2011-579 du 31 août 2011 définissant le cadre général des attributions, de l'organisation et du fonctionnement des IGM, il est fait obligation à tous les Ministres de doter les IGM, entre autres, des moyens financiers suffisants par l'inscription d'une ligne budgétaire spéciale intitulée « Enquêtes, Vérifications, Contrôles ». Cette prescription vise à assurer leur fonctionnement régulier et continu. Le MS s'en est conformé. **Il en ressort que l'IGMS dispose d'une ligne budgétaire spéciale intitulée « Enquêtes, Vérifications, Contrôles ».**

Pour relever le défi du développement de l'administration publique, le Gouvernement béninois a initié plusieurs actes législatifs et réglementaires qui ont été votés et adoptés. Au nombre de ceux-ci, figurent le code des valeurs et d'éthique de la Fonction Publique, la loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes, la Charte du Gouvernement, le code d'éthique et de déontologie de l'Inspection Générale d'État en République du Bénin. **Il en résulte une volonté politique du Gouvernement de lutter contre la corruption et autres infractions connexes.**

Dans le cadre de la politique nationale de développement, le Gouvernement béninois s'est doté d'un Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) qui vise à assurer un accès universel aux services de santé et une meilleure qualité des soins, renforcer le partenariat pour la santé, améliorer la gouvernance et la gestion des ressources du secteur de la santé dans le contexte de la GAR. Cette politique de développement sanitaire a suscité l'engouement des PTF qui s'engagent désormais à cadrer et à harmoniser leurs appuis en vue de l'exécution du PNDS. Pour une meilleure efficacité de leurs appuis, les PTF exigent un renforcement du système

national de gestion des finances publiques, de reddition des comptes et une intégration du mécanisme du suivi-évaluation de leurs appuis. **On en déduit que les PTF manifestent un intérêt pour la bonne gestion des ressources du Ministère de la Santé.**

Au 30 novembre 2012, l'effectif du personnel de l'IGMS est seize (16). Il est réparti comme ci-après :

Tableau n°1 : Répartition du personnel de l'IGMS par corps et par catégorie au 30 novembre 2012

N°	Corps	Effectif	Catégorie
1	Chercheurs	1	A
2	Administrateurs	6	A
3	Inspecteurs-Pharmaciens	1	A
4	Médecins Santé Publique	1	A
5	Sages-femmes Anesthésistes	1	A
6	SSA	1	B
7	SASA	2	C
8	CVA	3	D
Total		16	

Source : Données d'enquête, novembre 2012.

Il ressort de l'analyse de ce tableau que les agents de la catégorie A sont au nombre de dix (10) et ceux des autres catégories sont au nombre de six (06). Or, selon l'annuaire des statistiques sanitaires 2011, au 31 décembre 2011, le Bénin dispose de cinq cent cinquante sept (557) formations sanitaires publiques sur toute l'étendue du territoire national. Par ailleurs, au 30 novembre 2012, le Ministère de la Santé dispose de trente (30) projets/programmes, quatre (04) directions centrales, huit (08)

directions techniques et six (06) directions départementales ; soit six cent cinq (605) structures du Ministère de la Santé, hormis les organismes sous tutelle, qui doivent être contrôlées. Compte tenu de son effectif, l'IGMS n'arrive pas à contrôler toutes ces structures. **On note ainsi une insuffisance de ressources humaines au plan quantitatif à l'IGMS.**

A ce déficit quantitatif de ressources humaines, s'ajoute un déficit qualitatif. En effet, le cadre organique de l'IGMS prévoit que pour être Inspecteur-Vérificateur, il faut, entre autres, être titulaire d'un diplôme postuniversitaire en finances, en management des services publics. Or, l'affectation d'agents à l'IGMS ne tient pas compte de cette exigence. Dans cette structure, des cadres démis de leurs fonctions y sont souvent affectés. Le profil de certains ne leur permet pas de répondre efficacement aux exigences de la fonction. **Il en découle une insuffisance de ressources humaines qualifiées.**

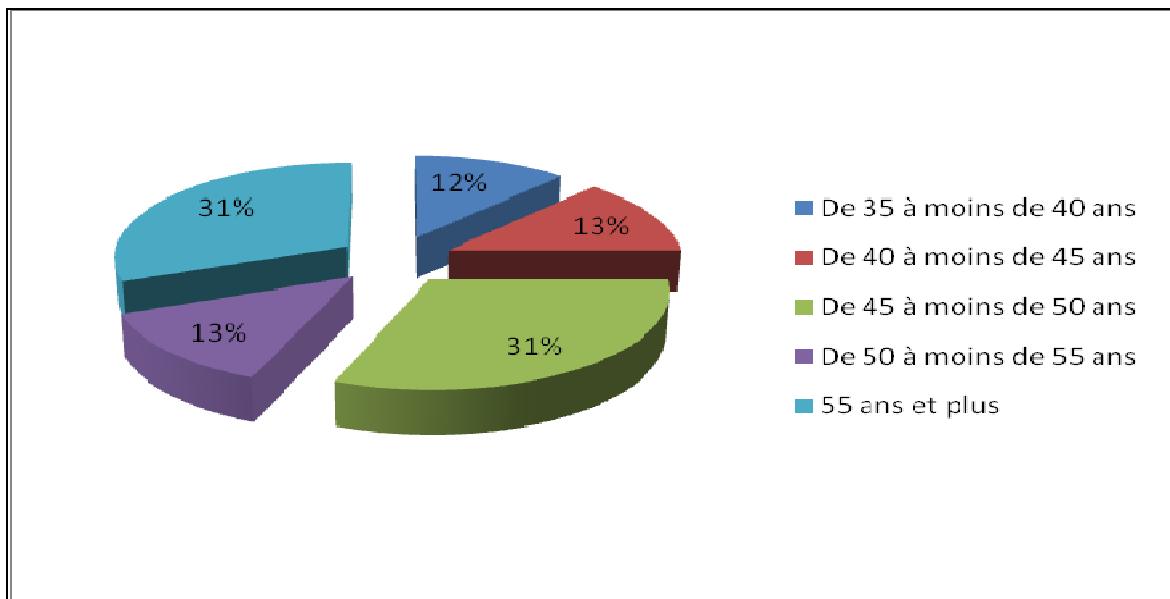
La répartition par tranche d'âges du personnel de l'IGMS au 30 novembre 2012 se présente comme ci-après :

Tableau n°2 : Répartition du personnel de l'IGMS par tranche d'âges au 30 novembre 2012

Tranche d'âges	Effectif
De 35 à moins de 40 ans	02
De 40 à moins de 45 ans	02
De 45 à moins de 50 ans	05
De 50 à moins de 55 ans	02
55 ans et plus	05
Total	16

Source : Données d'enquête, novembre 2012.

Graphique n°1 : Répartition du personnel de l'IGM de la Santé par tranche d'âges au 30 novembre 2012



Source : Réalisé à partir des données du tableau n°2

Ce diagramme montre que l'agent le moins âgé a trente cinq (35) ans. Par ailleurs, les tranches d'âges de 45 à moins de 50 ans et de 55 ans et plus ont le plus grand pourcentage en effectif (31% chacune). Elles représentent donc 62% de l'effectif total. Ces pourcentages démontrent que le personnel n'est pas souvent renouvelé et est majoritairement composé de personnes proches de la retraite. **Il en résulte un vieillissement du personnel de l'IGMS.**

B. Les observations spécifiques à l'organisation des contrôles et vérifications

L'exécution des missions de contrôle et d'inspection doit répondre aux principes du contrôle sur pièces et sur place, du contradictoire, de l'objectivité et de la sincérité, de la responsabilité personnelle du contrôleur, de la confidentialité et surtout de l'improviste. En effet, le principe de l'improviste prescrit de conserver au contrôle le caractère inopiné et de mettre les personnels des entités assujetties au contrôle dans une situation permanente de dissuasion. Or dans la pratique, l'IGMS, ne disposant pas de véhicule de mission sur son parc automobile, se voit obligée de négocier la mise à disposition de véhicules auprès d'autres structures du ministère avant de pouvoir effectuer sa mission. Avant de donner son accord, la structure donatrice exige une demande écrite de la part de l'IGMS avec précision du département où la mission aura lieu et lui impose un conducteur. Ainsi, plusieurs personnes sont mises au courant du déplacement des Inspecteurs-Vérificateurs en raison de cette situation. **Il en ressort que l'exécution des missions de contrôle et de vérification organisées par l'IGMS ne respecte pas le principe de l'improviste qui doit les caractériser.**

L'une des tâches assignées à l'IGMS est de vérifier si les ressources utilisées dans le secteur de la santé l'ont été de façon économique et efficiente. L'outil qui lui permet de faire cette vérification est l'audit technique. En effet, l'audit technique est un examen des ressources et des résultats d'une ou de plusieurs entités d'un ministère en vue de formuler une conclusion au sujet de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité ainsi que des recommandations pour contrer les causes des lacunes observées en regard des bonnes pratiques généralement reconnues dans le domaine vérifié. En principe, la conduite d'une mission d'audit doit se faire suivant la

méthodologie exigée par les normes et pratiques professionnelles en la matière. Mais il a été constaté que l'IGMS ne réalise pas souvent cette activité. Il est aussi que toutes les personnes impliquées dans les quelques missions d'audit effectuées ne maîtrisent pas la méthodologie retracée par le manuel de procédure régissant la matière. En conséquence, chaque équipe impliquée dans les missions d'audit adopte une méthodologie qui lui est propre et basée sur une improvisation pure et simple. **On en déduit le non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnels établies en matière d'audit.**

Le rapport de contrôle et d'inspection doit être exploité par l'autorité de tutelle qui est le Ministre de la Santé. Lorsque le rapport révèle des irrégularités, il est accompagné d'un projet de communication en Conseil des Ministres aux fins de corriger les dysfonctionnements et insuffisances constatés et de sanctionner les fautes relevées, dans un délai maximum de trois (03) mois suivant celui de la transmission du rapport à cette autorité. Il est évident que les sanctions prévues doivent jouer un rôle important dans l'efficacité du contrôle. En réalité, l'expérience révèle que l'IGMS, depuis 2006 n'a jamais produit un projet de communication en Conseil des Ministres en vue de sanctionner les irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications effectuées. **On note ainsi la non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications.**

Par ailleurs, l'IGMS doit adresser trimestriellement au chef de pôle de contrôle concerné (soit à l'IGF ou à l'IGSEP selon le cas), le point des suites réservées aux rapports déposés au Ministre de la Santé. Dans la pratique,

elle n'envoie pas systématiquement copie de tous les rapports aux pôles de contrôle concernés. De même, le point des suites réservées aux rapports de l'IGMS ne se fait pas suivant la périodicité réglementaire. **Il en résulte le faible suivi des recommandations issues des contrôles et vérifications.**

Malgré la création d'une ligne budgétaire spéciale pour les activités de contrôle et de vérification dévolues à l'IGMS dans le souci de lui assurer un fonctionnement régulier et continu, il est constaté que cette ligne budgétaire est gérée de la même manière que les autres lignes budgétaires du Ministère de la Santé par un régisseur central et soumise aux mêmes contraintes. Par conséquent, on note chaque année, une lenteur administrative dans la gestion de cette ligne budgétaire débouchant toujours sur un grand retard (souvent de trois mois) dans la mise à disposition des fonds. **Il s'en suit que les fonds destinés aux contrôles et vérifications sont mis à disposition tardivement.**

II. Inventaire des atouts et des problèmes

Il s'agira de faire d'une part, l'état des forces et opportunités et celui des faiblesses et menaces, d'autre part.

A. Inventaire des atouts (forces et opportunités)

Les atouts sont les facilités internes et externes dont bénéficie le système.

Ici, on peut retenir :

- l'existence d'un cadre réglementaire précis pour l'IGMS ;

- l'existence d'un manuel de procédures pour la réalisation des audits techniques ;
- l'existence d'une ligne budgétaire spéciale pour les contrôles et vérifications ;
- la volonté politique du Gouvernement de lutter contre la corruption et autres infractions connexes ;
- la volonté manifeste des PTF pour la bonne gestion des ressources du Ministère de la Santé.

B. Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces).

Les faiblesses sont les limites internes au système et qui peuvent, avec les menaces qui constituent des contraintes externes, entraver la réalisation des objectifs fixés au système. Il s'agit essentiellement de :

- l'inadéquation du cadre de travail du personnel de l'IGMS ;
- la faible implication du personnel dans la planification et le suivi des activités de l'IGMS ;
- le non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnels établies en matière d'audit ;
- l'insuffisance de ressources humaines à l'IGMS au plan quantitatif ;
- l'insuffisance de ressources humaines qualifiées ;
- le vieillissement du personnel de l'IGMS ;
- l'inadéquation de la structuration de l'IGMS par rapport à la norme établie ;

- la non-application par l'IGMS du principe de l'improviste qui doit caractériser ses missions de contrôle et de vérification ;
- la non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications ;
- le faible suivi des recommandations issues des contrôles et vérifications ;
- la mise à disposition tardive des fonds pour l'exécution des missions de contrôle et de vérification.

Section 2 : Ciblage de la problématique

Le ciblage de la problématique de l'étude passera d'une part, par le choix et la spécification de la problématique, et d'autre part, par la détermination de la vision globale de résolution de la problématique.

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

Le choix et la spécification de la problématique de l'étude se feront à partir de l'identification des problématiques possibles.

I. Identification des problématiques possibles

Elle se fera à partir du regroupement par centre d'intérêt des différents problèmes ci-dessus inventoriés en vue de dégager les différentes problématiques possibles.

A. Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

Les différents problèmes identifiés dans le cadre de cette étude sont regroupés, par centre d'intérêt, dans le tableau suivant :

Tableau n°3 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellés de la problématique
01	Conditions de travail	Inadéquation du cadre de travail du personnel de l'IGMS	Conditions non optimales du travail	Problématique des conditions optimales du travail à l'IGMS
		Inadéquation de la structuration de l'IGMS par rapport à la norme établie		
02	Gestion du personnel	Vieillessement du personnel de l'IGMS	Faible rendement du personnel	Problématique de la gestion rationnelle du personnel de l'IGMS
		Insuffisance de ressources humaines qualifiées		
		Insuffisance de ressources humaines à l'IGMS au plan quantitatif		
		Faible implication du personnel dans la planification et le suivi des activités de l'IGMS		
03	Organisation des contrôles et vérifications	Mise à disposition tardive des fonds pour l'exécution des missions de contrôle et de vérification	Faible efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS	Problématique de l'efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS
		Faible suivi des recommandations issues des contrôles et vérifications		
		Non-application par l'IGMS du principe de l'improvisiste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification		
		Non respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit		
		Non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications		

Source : Données d'enquête, novembre 2012

B. Présentation des problématiques possibles

Le tableau ci-dessus a permis de dégager trois problématiques ci-après :

- la problématique des conditions optimales du travail à l'IGMS ;
- la problématique de la gestion rationnelle du personnel de l'IGMS ;
- la problématique de l'efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS.

Eu égard à ces problématiques identifiées, il convient de choisir et de spécifier celle qui s'inscrit dans le cadre de notre étude.

II. Spécification de la problématique d'étude

Les problématiques relevées à l'issue de l'état des lieux méritent chacune une attention particulière, en raison de leurs conséquences négatives sur le fonctionnement de l'IGMS. Toutefois, il importe, dans le cadre de la présente étude, d'en choisir celle qui paraît prédominante et intégrative dont la résolution permettra à l'IGMS de jouer efficacement son rôle de contrôle du fonctionnement régulier et des performances des structures du Ministère de la Santé et organismes sous tutelle.

La problématique des conditions optimales du travail à l'IGMS préoccupe déjà les autorités du Ministère de la Santé à travers la Direction des Infrastructures, des Équipements et de la Maintenance (DIEM) qui a commencé, en 2011, une étude pour la construction d'un nouveau bâtiment devant abriter l'IGMS.

La problématique de la gestion rationnelle du personnel de l'IGMS ne mérite plus d'être traitée, en ce sens que le Ministère de la Santé vient de lancer un projet de redéploiement du personnel du Ministère de la Santé. Cette opération permettra de doter l'IGMS de personnel en nombre suffisant et en qualité.

En conséquence, il convient de réfléchir sur la **problématique de l'efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS.**

Sur cette base, le problème général de l'étude est donc celui de la **faible efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS.** Il se manifeste par les problèmes spécifiques ci-après :

- mise à disposition tardive des fonds pour l'exécution des missions de contrôle et de vérification ;
- faible suivi des recommandations issues des contrôles et vérifications ;
- non-application par l'IGMS du principe de l'improvisiste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification ;
- non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit ;
- non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications.

C'est dans le souci de contribuer à la résolution de cette problématique que le thème « **Contribution à l'amélioration de l'efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'Inspection Générale du Ministère de la Santé** » a été choisi.

La problématique de l'étude étant dégagée et, en raison de ce qu'il s'agit d'une recherche-diagnostic, il ne sera pas possible de faire une étude complète de tous les problèmes qui lui sont liés, compte tenu du temps imparti. Il sera simplement question de sélectionner les problèmes qui paraissent plus importants.

L'outil utilisé pour opérer cette sélection est le degré de complexité des problèmes spécifiques. Ainsi, le problème spécifique lié à la mise à disposition tardive des fonds pour l'exécution des missions de contrôle et de vérification paraît peu complexe en ce sens que cela relève d'une lenteur administrative que les autorités du Ministère de la Santé peuvent régler rapidement.

En ce qui concerne le problème spécifique portant sur le faible suivi des recommandations issues des contrôles et vérifications, il peut être résolu par les Inspecteurs Généraux et Inspecteurs-Vérificateurs du Ministère de la Santé.

Les problèmes spécifiques les plus complexes à aborder en vue de la résolution du problème général sont donc :

- **Problème spécifique n°1** : Non-application par l'IGMS du principe de l'improvisiste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification ;
- **Problème spécifique n°2** : Non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit ;
- **Problème spécifique n°3** : Non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications.

Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique spécifiée

La problématique étant spécifiée, il convient de décrire globalement la vision pour la résolution des problèmes en étude. Il s'agira donc de faire ressortir les approches génériques, les séquences de résolution du problème général ainsi que des problèmes spécifiques.

I. Approches génériques

Il faut rappeler que le problème général est la **faible efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS**. En effet, pour aboutir à des conclusions qui seront utiles à l'organisme vérifié, le contrôle doit faire ressortir, de façon claire, les constats, les risques, les préjudices, les responsabilités et proposer des mesures correctives. Des investigations menées, découlent des conclusions dont les conséquences peuvent affecter positivement ou négativement, de façon durable et parfois irréversible, la vie d'un être humain ou d'une communauté entière. Ainsi, pour la résolution de ce problème général, il sera utilisé une approche générique basée sur la méthodologie d'exécution d'une mission de contrôle et de vérification.

Quant au problème spécifique n°1 relatif à la non-application par l'IGMS du principe de l'improviste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification, il convient de souligner que la préparation d'une mission de contrôle et de vérification consiste, entre autres, à définir le champ des investigations et les moyens de travail nécessaires au plan des ressources humaines, matérielles et financières. Pendant cette préparation, toutes les précautions doivent être prises pour sauvegarder le caractère inopiné du contrôle

projeté. Ainsi, pour la résolution de ce problème spécifique, il sera abordé l'approche théorique basée sur les normes de contrôle et de vérification.

En ce qui concerne le problème spécifique n°2 relatif au non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit, il convient de rappeler que l'auditeur interne doit posséder les connaissances, le savoir-faire et les autres compétences nécessaires à l'exercice de ses responsabilités individuelles. Il doit apporter à son travail la diligence et le savoir-faire que l'on peut attendre d'un auditeur interne raisonnablement averti et compétent. Tel n'est pas le cas à l'IGMS. Par conséquent, la résolution de ce problème spécifique conduit alors à envisager une approche théorique basée sur la compétence et la conscience professionnelle des auditeurs.

Pour ce qui est du problème spécifique n°3 portant sur la non-mise en œuvre systématique par l'IGMS de la procédure de sanction des irrégularités constatées lors des contrôles et vérifications, sa résolution sera axée sur les dispositions de l'article 30 du décret n°2006-627 du 04 décembre 2006 portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'administration publique en République du Bénin. Cet article prévoit, entre autres dispositions, que lorsque la mission de contrôle et d'inspection débouche sur des constats d'irrégularités graves, le rapport est accompagné d'un projet de communication en Conseil des Ministres rédigé par l'Inspecteur Général du Ministère, son Adjoint ou les Inspecteurs-Vérificateurs.

La synthèse des approches retenues par problème est présentée dans le tableau ci-après.

Tableau n°4 : Synthèse des approches théoriques par problème

Niveau d'analyse	Problèmes		Approches génériques retenues
Général	Faible efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS		Approche générique basée sur la méthodologie d'exécution d'une mission de contrôle et de vérification.
Spécifiques	1	Non-application par l'IGMS du principe de l'improvisé dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification.	Approche théorique basée sur les normes de contrôle et vérification.
	2	Non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit.	Approche théorique basée sur la compétence et la conscience professionnelle des auditeurs.
	3	Non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications	Approche basée sur les dispositions de l'article 30 du décret n°2006-627 du 04 décembre 2006 portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'administration publique en République du Bénin.

Source : Réalisé à partir des données d'enquête, novembre 2012

II. Séquence de résolution de la problématique

Pour résoudre le problème général en étude, une démarche méthodologique comportant les étapes successives ci-après sera adoptée :

- 1- fixation des objectifs de recherche ;
- 2- identification des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques ;
- 3- formulation des hypothèses de l'étude ;
- 4- construction du tableau de bord de l'étude ;
- 5- revue de la littérature ;
- 6- choix de l'outil de mobilisation des données ;
- 7- choix de l'outil d'analyse des données ;
- 8- mobilisation des données ;
- 9- vérification des hypothèses ;
- 10- établissement du diagnostic de l'étude ;
- 11- approches de solutions aux problèmes spécifiques de l'étude ;
- 12- conditions de mise en œuvre des solutions.

Telle est la vision globale de résolution de la problématique de l'efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS.

CHAPITRE PREMIER :

CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Dans ce chapitre, il sera présenté d'une part, le cadre théorique de l'étude et d'autre part, sa méthodologie.

Section 1 : Objectifs de l'étude et revue de la littérature

Il s'agira de présenter dans un premier paragraphe les objectifs et hypothèses de recherche à travers le tableau de bord de l'étude, puis, dans un second paragraphe, de faire la revue de la littérature.

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et tableau de bord de l'étude

Après avoir fixé les objectifs, les causes supposées être à la base des différents problèmes spécifiques pour aboutir à la formulation des hypothèses de recherche seront déterminées.

I. Objectifs et hypothèses de l'étude

A. Les objectifs de l'étude

L'objectif général de l'étude est de contribuer à l'amélioration de l'efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS.

De cet objectif général, on en déduit trois objectifs spécifiques qui se présentent comme ci-après :

- **Objectif spécifique n°1** : proposer les conditions nécessaires au respect du principe de l'improvisité dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification ;
- **Objectif spécifique n°2** : suggérer les conditions appropriées du respect des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit ;

- **Objectif spécifique n°3** : proposer les conditions optimales d'engagement de la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications.

B. Les hypothèses de l'étude

Les objectifs de l'étude étant fixés, il sera procédé à la détermination des hypothèses. Elles seront déterminées à partir des différentes causes supposées être à la base des problèmes ci-dessus spécifiés.

1. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1

Pour le problème spécifique n°1 relatif à la non-application par l'IGMS du principe de l'improvisiste dans l'organisation de ses missions de contrôle et de vérification, deux causes possibles seront identifiées à savoir :

- indiscretion du personnel du secrétariat de l'IGMS ;
- défaut de moyens roulants au niveau de l'IGMS.

L'indiscretion du personnel du secrétariat de l'IGMS peut être une cause de la non-application du principe de l'improvisiste devant caractériser les missions de contrôle et de vérification organisées par cette structure. De l'analyse qui en est faite, il ressort que ce personnel est le même depuis une décennie et n'a jamais fait l'objet d'aucune plainte de la part des supérieurs hiérarchiques. Aucun indice n'a permis de le soupçonner. Au contraire, il y en a parmi ledit personnel qui ont reçu des lettres de félicitation du Ministre de la Santé. Par conséquent, cette cause paraît peu plausible.

Le défaut de moyens roulants au niveau de l'IGMS paraît beaucoup plus pertinent en ce sens que, pendant le stage, il a été noté que le parc automobile de

l'IGMS est quasiment dépourvu de moyens roulants. Ce qui l'amène à solliciter de véhicules ailleurs avant d'effectuer ses missions. Cette situation la maintient dans une dépendance pouvant occasionner des fuites d'informations.

L'hypothèse n°1 liée au problème spécifique n°1 peut être alors formulée comme suit : **la non-application par l'IGMS du principe de l'improvisiste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification est due au défaut de moyens roulants au niveau de l'IGMS.**

2. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2

En ce qui concerne le problème spécifique n°2 relatif au non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit, deux causes possibles ont été identifiées. Il s'agit de :

- incompétence des Inspecteurs et leurs Assistants ;
- défaut de formation des Inspecteurs et leurs Assistants en audit.

En effet, les Inspecteurs sont des cadres de niveau supérieur qui ont le savoir-faire dans beaucoup d'autres domaines. Le niveau minimum des Assistants est BAC+4 (maîtrise). Ces derniers peuvent bien jouer leur rôle à condition de recevoir une formation complémentaire dans le domaine du contrôle.

Par conséquent, le défaut de formation de ces acteurs en audit est plus déterminant pour expliquer le problème en présence. Ainsi, l'hypothèse n°2 peut être formulée de la façon suivante : **le non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit est dû au défaut de formation des Inspecteurs et leurs Assistants en audit.**

3. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3

Deux causes possibles ont été également identifiées pour expliquer le problème spécifique n°3 relatif à la non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications. Il s'agit de :

- méconnaissance des textes par l'IGMS ;
- défaut de rigueur dans l'application des textes par l'IGMS.

Eu égard à ce que l'IGMS est garante du respect des actes législatifs et réglementaires dans le secteur de la santé, et donc de la bonne gouvernance dans ce secteur, il paraît peu acceptable de retenir la méconnaissance des textes par l'IGMS comme cause pouvant être à la base du problème spécifique n°3. La cause qui paraît plus admissible est le défaut de rigueur dans l'application des textes par l'IGMS. Ainsi, l'hypothèse n°3 peut être formulée comme ci-après : **le défaut de rigueur dans l'application des textes explique la non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications.**

II. Construction du tableau de bord de l'étude

Tous ces éléments d'appréciation ont permis de construire le tableau de bord de l'étude qui se présente comme ci-après :

Tableau n°5 : Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général	<u>Problème général</u> Faible efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS	<u>Objectif général</u> Contribuer à l'amélioration de l'efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS	<u>Cause générale</u> -	<u>Hypothèse générale</u> -
Niveaux spécifiques	<u>Problème spécifique n°1</u> Non-application par l'IGMS du principe de l'improvisiste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification	<u>Objectif spécifique n°1</u> Proposer les conditions nécessaires au respect du principe de l'improvisiste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification	<u>Cause supposée n°1</u> Défaut de moyens roulants au niveau de l'IGMS	<u>Hypothèse spécifique n°1</u> La non-application du principe de l'improvisiste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification est due au défaut de moyens roulants au niveau de l'IGMS
	<u>Problème spécifique n°2</u> Non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit	<u>Objectif spécifique n°2</u> Suggérer les conditions appropriées du respect des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit	<u>Cause supposée n°2</u> Défaut de formation des Inspecteurs et leurs Assistants en audit	<u>Hypothèse spécifique n°2</u> Le non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit est dû au défaut de formation des Inspecteurs et leurs Assistants en audit
	<u>Problème spécifique n°3</u> Non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications	<u>Objectif spécifique n°3</u> Proposer les conditions optimales de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications	<u>Cause supposée n°3</u> Défaut de rigueur dans l'application des textes par l'IGMS	<u>Hypothèse spécifique n°3</u> Le défaut de rigueur dans l'application des textes par l'IGMS explique la non-transmission par celle-ci de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications

Source : Données d'enquête, novembre 2012

Paragraphe 2 : Revue de la littérature

Dans le cadre de la présente étude, une recherche documentaire a été faite à la bibliothèque Patrick VIEYRA de l'ENAM et plusieurs sites internet ont été explorés.

Il faut noter que la revue de littérature permet de faire le point des connaissances acquises sur les problèmes en résolution. Ainsi, il importe d'exposer successivement les contributions antérieures par rapport à l'efficacité des contrôles et vérifications, puis celles relatives aux problèmes spécifiques que sont :

- **Problème spécifique n°1** : Non-application par l'IGMS du principe de l'improviste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification ;
- **Problème spécifique n°2** : Non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit ;
- **Problème spécifique n°3** : Non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications.

En effet, il faut noter que les contrôles se présentent sous plusieurs formes. Selon la nature des organes contrôleurs, on distingue le contrôle administratif, le contrôle juridictionnel et le contrôle parlementaire.

Delphin AHANHANZO (2003) souligne que le contrôle administratif est celui exercé par des organes spécialisés dans les établissements publics, entreprises publiques et semi-publiques, sociétés mixtes ou celles dans

lesquelles l'Etat a une participation. Chacun de ces organes a sa méthodologie propre. Il n'est pas exclu que plusieurs méthodologies y prévalent, chacun des vérificateurs ou contrôleurs s'inspirant, selon le cas, soit d'une codification déjà en vigueur dans le domaine, soit des méthodes des écoles de formation, soit d'un amateurisme pure et simple.

D'une manière générale, le contrôle permet de s'assurer qu'une activité ou une tâche régulièrement assignée à une personne ou à un organe se déroule conformément à la réglementation ou aux normes établies. Il vise également à assurer l'efficacité des actions, la réalisation des objectifs et l'efficience des activités.

Selon Justin DJOSSOU (2012), la méthode de contrôle utilisée par les organes de contrôle dans le contrôle administratif est essentiellement le contrôle sur place. Ce contrôle vise à :

- prévenir les ressources financières publiques contre les risques de prévarication et de détournement ;
- empêcher tout gestionnaire des finances publiques de dissimuler les irrégularités commises dans l'exercice de ses fonctions et/ou de détourner impunément les deniers publics dont la gestion lui est confiée.

Le contrôle sur place est efficace, s'il est fréquent et inopiné, si les vérifications sont opérées suivant les normes exigées en la matière et si les irrégularités et malversations constatées, lors des investigations, sont sanctionnées conformément aux textes en vigueur.

Selon Henri BOUQUIN (1997), le contrôle de gestion considère que la performance d'une activité, d'un centre de responsabilité d'une personne, d'un

processus ou d'un produit se mesure par l'impact qu'ils ont sur la performance globale de l'entreprise.

Gérard NARO (1998) précise que le contrôle de gestion participe des variables organisationnelles et se propose d'analyser les processus de création de performance et joue un rôle d'animation des acteurs vers l'atteinte des objectifs souhaités.

Selon Michel R. Théodore GBETIE (2003), le contrôle de gestion apparaît comme un mécanisme compensateur apportant des réponses aux différents problèmes de gestion (comptable, financier, managériale et organisationnel). Ainsi, au moyen du contrôle de gestion et de pilotage, il devient possible de prendre des décisions économiques rationnelles.

Selon Hervé ALEXANDRE et Mathieu PAQUEROT (2000), la confrontation des théories de l'enracinement et de l'agence permet de déterminer les conditions nécessaires à l'efficacité des contrôleurs. La théorie de l'agence suppose que plusieurs facteurs ont une influence significative sur les systèmes de contrôle de la gestion de la firme, notamment la compétence des contrôleurs et leur motivation. La théorie de l'enracinement insiste sur une troisième dimension : l'indépendance des contrôleurs à l'égard des dirigeants. Ces trois éléments sont déterminants et constituent les facteurs d'efficacité des formes organisationnelles.

En ce qui concerne le problème de la **non-application du principe de l'improviste par l'IGMS dans l'organisation de ses missions de contrôle et de vérification**, Delphin AHANHANZO (2003) souligne que la règle de l'improviste veut que l'administration visée par le contrôle ne doive pas être en mesure de le prévoir à l'avance ; la vérification est inopinée. Ce principe

consiste à surprendre le vérifié dans l'exercice de ses fonctions. Cela permet de constater les conditions de travail et les manières habituelles de procéder et surtout d'empêcher ou éviter que le vérifié ne camoufle ses malversations ou insuffisances. Toutefois, ce principe ne s'applique pas en vérification fiscale et en matière d'audit mais elle est importante lorsqu'il s'agit d'une vérification de caisse.

Selon Justin DJOSSOU (2012), le meilleur contrôle de gestion de caisse, s'effectue sous la forme d'un contrôle sur place. Ainsi, si le contrôle sur place de la gestion des ressources financières s'opère de façon inopinée et fréquente, il peut empêcher le comptable ou le caissier-comptable de dissimuler les irrégularités de gestion et de détourner les fonds et valeurs de l'organisation concernée.

Les normes de contrôle de l'Inspection Générale d'État et des Inspections Générales des Ministères prescrivent de conserver au contrôle le caractère inopiné et de mettre les personnes des entités assujetties au contrôle dans une situation permanente de dissuasion.

Jean-Claude PATIN (1999) souligne qu'en principe, le contrôle doit être annoncé à l'avance par un avis de passage de l'inspecteur, compte tenu des obligations qui pèsent sur lui au cours de la procédure de vérification. Toutefois, lorsque le contrôle se place dans le cadre d'un dispositif de lutte contre le travail clandestin, aucune disposition légale n'impose l'envoi préalable d'un avis de passage. Le contrôle doit pouvoir se dérouler à l'improviste.

S'agissant du **non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit**, Delphin AHANHANZO (2003) rappelle que le caractère professionnel des audits se manifeste par :

- une méthodologie adaptée aux objectifs et une démarche rigoureuse ;
- des techniques et des outils efficaces à utiliser ;
- l'existence d'organisations professionnelles capables d'imposer à leurs membres des normes.

Le CENAFOC-BENIN (2005) fait distinguer deux types d'audit à savoir : l'audit interne et l'audit externe. En effet, l'audit interne est assuré par les personnels de la structure socio-économique (entreprise, service, coopératives, centre...) spécialement formés à cet effet, et dont le rôle est de donner une appréciation indépendante sur les moyens et procédures qui permettent à la Direction de contrôler les activités et de prendre des décisions. Quant à l'audit externe, elle est effectuée le plus souvent par des organismes d'experts-comptables extérieurs à l'entreprise, spécialisés dans toutes les formes de « révision comptable » ainsi que dans d'autres études et contrôles.

Le cabinet Golfe Expertise (2010) souligne qu'une activité d'audit interne efficace opère en tant que service de consultation et d'assurance indépendant destiné à ajouter de la valeur et à améliorer les opérations de l'organisation. Elle aide l'organisation à atteindre ses objectifs en assurant une approche systématique dans le but d'évaluer et d'améliorer l'efficacité des procédures de gestion du risque, de contrôle et de gouvernance.

Selon le collège des Inspecteurs Généraux des Ministères du Maroc (2007), l'audit interne est une activité indépendante, objective et consultative destinée à valoriser et à améliorer le fonctionnement de

l'organisation. Il contribue à la réalisation des objectifs de celle-ci en mettant à sa disposition une méthode systématique et structurée pour l'évaluation et l'amélioration de l'efficacité des processus de gestion des risques, de contrôle et de décision. En effet, pour être efficace, une activité d'audit interne s'évertue à disposer des ressources et des moyens nécessaires et se conformer à la structure d'audit interne adoptée à l'échelle internationale. L'auditeur interne, comme toute autre structure d'audit interne, est appelé à respecter « Les Normes Internationales pour la Pratique Professionnelle de l'Audit Interne ».

Les normes professionnelles pour la pratique de l'audit interne, se composent des normes de qualification, de fonctionnement et de mise en œuvre. Ainsi, les normes de qualification énoncent les caractéristiques que présentent les organisations et les personnes accomplissant des activités d'audit interne. En ce qui concerne les normes de fonctionnement, elles décrivent la nature des activités d'audit interne et définissent des critères de qualité permettant d'évaluer les services fournis. Quant aux normes de mise en œuvre, elles s'appliquent à des types de missions spécifiques.

Les missions d'audit sont généralement accomplies avec compétence et conscience professionnelle. L'Inspection Générale s'assure que, pour chaque mission, les auditeurs désignés possèdent collectivement les connaissances, aptitudes et compétences nécessaires pour mener correctement les travaux d'audit.

La conscience professionnelle est le soin et la diligence que l'on attend d'un auditeur interne averti et compétent. En exerçant avec conscience, les auditeurs internes seront attentifs aux risques de fautes intentionnelles, d'erreurs ou d'omissions, de manque d'efficacité et de conflits d'intérêts

inhérents aux activités du Ministère. Ils améliorent leurs connaissances, savoir-faire et autres compétences par une formation professionnelle continue.

Par rapport à la **non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications**, l'article 30 du décret n°2006-627 du 04 décembre 2006 portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'administration publique en République du Bénin dispose : « lorsque la mission de contrôle débouche sur des constats d'irrégularités graves ou de fautes lourdes, le rapport est accompagné d'un projet de communication en Conseil des Ministres rédigé par l'Inspecteur Général du Ministère, son Adjoint ou les Inspecteurs-Vérificateurs».

Le petit LAROUSSE définit l'irrégularité comme étant un manque de régularité et donc une action qui n'est pas régulière, réglementaire, légale. Il définit une faute comme étant un acte ou une omission constituant un manquement à une obligation contractuelle ou légale ou encore un manquement à une norme, aux règles d'une science, d'un art, d'une technique.

Selon Justin DJOSSOU (2011), la responsabilité civile des ordonnateurs ou administrateurs de crédits est mise en cause lorsqu'un contrôle des opérations budgétaires effectuées révèle une inexactitude ou une irrégularité. Que l'irrégularité soit le fait d'une erreur ou qu'elle procède d'une faute, il faut penser à sa réparation pour assurer la sauvegarde des deniers publics ou la bonne gestion des crédits alloués par le législatif. Cette formule de sauvegarde ou de bonne gestion des finances publiques se réalise par *la responsabilité civile de l'auteur de l'irrégularité qui répond à l'idée de réparation, conformément aux dispositions de l'article 1382 du code civil.*

Dans le même ordre d'idées, *le fonctionnaire qui a violé sciemment les règles de la comptabilité publique ou la législation financière est coupable de forfaiture. Les rapports des commissions ad hoc ou des organes de contrôle sont, dans ce cas, introduits généralement en Conseil des Ministres et il est souvent recommandé au Ministre de la Justice d'entamer les procédures judiciaires appropriées contre le fonctionnaire mis en cause.*

En somme, les différents auteurs ci-dessus cités ont, de diverses manières, traité des questions relatives à l'efficacité des contrôles et vérifications. Les différentes approches qu'ils ont développées mettent l'accent sur le principe de l'improviste caractérisant les missions de contrôle et de vérification, les normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit ainsi que l'importance de sanction des irrégularités constatées lors des contrôles et vérifications. Toutefois, il convient de souligner que, quoique le principe de l'improviste vise à surprendre les agents assujettis au contrôle dans leurs habitudes, il n'en demeure pas moins que le respect scrupuleux de ce principe peut ne pas être concluant.

En effet, pour diverses raisons, les agents assujettis au contrôle peuvent ne pas être présents à leurs postes le jour prévu pour le contrôle et dans cette condition, l'objectif de la mission risque de ne pas être atteint. C'est peut-être ce qui justifie la position de Jean-Claude PATIN (1999) qui soutient que le contrôle doit être annoncé à l'avance par un avis de passage de l'inspecteur, compte tenu des obligations qui pèsent sur lui au cours de la procédure de vérification.

Section 2 : Choix de la méthodologie de l'étude et mobilisation des données

Dans cette section, il sera exposé la méthodologie adoptée dans la réalisation de l'étude et la manière dont les données sont mobilisées.

Paragraphe 1 : Méthodologie de l'étude

La méthodologie adoptée dans le cadre de cette étude comprend deux dimensions à savoir :

- une dimension empirique portant sur la description de la méthode d'enquête utilisée ;
- une dimension théorique liée à chaque problème spécifique ;

I. Approche empirique

Une approche empirique est celle qui s'appuie exclusivement sur l'observation et non sur une théorie élaborée. Celle retenue suit les étapes ci-après :

- objectifs de la collecte des données ;
- cadre de l'enquête et population cible ;
- nature de la collecte des données ;
- échantillonnage ;
- conception du questionnaire ;
- techniques de dépouillement et outils de présentation des données.

A. Objectifs de la collecte à l'échantillonnage

L'objectif de l'enquête est de mobiliser les données liées aux causes réelles qui fondent les problèmes identifiés afin de vérifier les hypothèses de base.

De façon concrète, l'enquête consiste à vérifier si :

- la non-application du principe de l'improvisiste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification est effectivement due au défaut de moyens roulants au niveau de l'IGMS ;
- le non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit est réellement dû au défaut de formation des Inspecteurs et leurs Assistants en audit ;
- le défaut de rigueur dans l'application des textes par l'IGMS s'explique réellement par la non-transmission par celle-ci de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités constatées lors des contrôles et vérifications.

B. Cadre de l'enquête et population ciblée

L'enquête s'est déroulée au Ministère de la Santé et plus précisément à l'IGMS, dans les structures qui reçoivent habituellement des missions de l'IGMS depuis 2006. La population mère est donc composée de l'ensemble du personnel de l'IGMS et des personnes-ressources des autres structures ci-dessus citées.

C. Nature de la collecte des données

Il s'agit de la technique de sondage utilisée pour collecter les données devant permettre de vérifier les hypothèses. Elle a été réalisée au moyen d'un questionnaire conçu autour des variables à expliquer que sont :

- la faible efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS ;
- la non-application par l'IGMS du principe de l'improvisiste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification ;
- le non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit ;
- la non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités constatées lors des contrôles et vérifications.

Des entretiens avec certains agents et responsables des structures du Ministère de la Santé ont été également faits. Ces entretiens ont permis de recueillir des informations complémentaires et d'échanger sur des préoccupations relatives à l'efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS.

D. Echantillonnage

En fonction de nos ressources et du délai de recherche, nous avons soumis le questionnaire à un échantillon de la population mère composée du personnel de l'IGMS, des personnes-ressources des structures qui reçoivent habituellement des missions de l'IGMS depuis 2006. Cet échantillon est composé de trente six (36) personnes comme le présente le tableau suivant.

Tableau n°6 : Effectif de chaque catégorie de la population

Population enquêtée	Effectif
Personnel de l'IGMS	16
Secrétaire Général du Ministère	1
Responsables de la chaîne d'exécution du budget de la Direction des Soins Infirmiers Obstétricaux	2
Responsables de la chaîne d'exécution du budget de la Direction de la Programmation et de la Prospective	2
Responsables de la chaîne d'exécution du budget de la Direction des Infrastructures, de l'Equipement et de la Maintenance	3
Responsables de la chaîne d'exécution du budget de la Direction de la Pharmacie, du Médicament et des Explorations Diagnostiques	2
Responsables de la chaîne d'exécution du budget de la Direction des Ressources Financières et du Matériel	2
Responsables de la chaîne d'exécution du budget des Directions Départementales de la Santé de l'Atlantique-Littoral et de l'Ouémé-Plateau	2
Responsables de la chaîne d'exécution du budget des Projets/Programmes du MS (PNRCCH, PNCEFFS, PNT, PISF, PNLMT, PNLUB)	6
TOTAL	36

Source : Conçu par nous-mêmes.

E. Conception de questionnaire

En vue d'une meilleure compréhension des questions, le questionnaire a été conçu essentiellement par rapport aux problèmes identifiés lors de l'étude et dont les réponses permettront de vérifier les hypothèses (cf. annexe n°1).

F. Techniques de dépouillement et outils de présentation des données

Les données recueillies, par le biais d'un questionnaire administré à l'échantillon retenu, seront dépouillées de façon manuelle et traitées par simple décompte. Les résultats de l'enquête seront présentés sous forme de tableaux et de graphiques. La méthode d'analyse utilisée à cet effet est l'analyse descriptive. Les résultats obtenus permettront de tirer les conclusions qui s'imposent.

II. Approches théoriques retenues

A. Choix théorique lié à la non-application par l'IGMS du principe de l'improviste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification

1- Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique qui sera retenue pour examiner le problème lié à la non-application par l'IGMS du principe de l'improviste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification est celle de Delphin AHANHANZO, qui démontre que la règle de l'improviste permet de constater les conditions de travail et les manières habituelles de procéder dans l'entité à contrôler et surtout d'empêcher ou d'éviter que le vérifié ne camoufle ses malversations ou insuffisances. A cela s'ajoute les dispositions de l'article 20 du décret n°2006-627 du 04 décembre 2006 portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'administration publique en République du Bénin qui

soulignent que la règle de l'improviste permet de mettre les personnels des entités assujetties au contrôle dans une situation permanente de dissuasion.

2- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée à la non-application par l'IGMS du principe de l'improviste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification.

C'est la question spécifique n°1 qui permettra de noter que la non-application par l'IGMS du principe de l'improviste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification est due au défaut de moyens roulants à son niveau. Cette question posée au personnel de l'IGMS et aux personnes-ressources de la population mère, comporte trois (03) items spécifiés. Si l'on suppose que le poids total des items spécifiés est de 100 %, le poids moyen par item serait alors de 33 %. Ainsi, le choix se fera par rapport à l'item qui aura un poids supérieur à ce poids moyen.

B. Choix théorique lié au non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit.

1- Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique retenue pour examiner le problème lié au non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit est celle développée par le collège des Inspecteurs Généraux des Ministères du Maroc. Selon ce dernier, pour être efficace, une activité d'audit interne doit disposer des ressources et des moyens nécessaires et se conformer à la structure d'audit interne adoptée à l'échelle internationale.

2- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit.

Ici, c'est la question spécifique n°2 comprenant trois (03) items qui offrira l'occasion de relever que le non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit trouve sa cause dans le défaut de formation des Inspecteurs et leurs Assistants dans le domaine. Le poids moyen par item est estimé à 33%. Sera donc retenu, l'item qui obtiendra le poids le plus élevé.

C- Choix théorique lié à la non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités constatées lors des contrôles et vérifications.

1- Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique qui sera retenue pour examiner le problème lié à non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités constatées lors des contrôles et vérifications est celle liée à l'article 30 du décret n°2006-627 du 04 décembre 2006 portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'administration publique en République du Bénin. Cet article évoque que lorsque la mission de contrôle débouche sur des constats d'irrégularités graves ou de fautes lourdes, le rapport est accompagné d'un projet de communication en Conseil des Ministres rédigé par l'Inspecteur Général, son Adjoint ou les Inspecteurs-Vérificateurs.

2- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée à la non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités constatées lors des contrôles et vérifications.

En ce qui concerne ce problème, c'est la question spécifique n°3 du questionnaire qui va permettre de relever que la non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités constatées lors des contrôles et vérifications s'explique par le défaut de rigueur dans l'application des textes. Le poids moyen des items étant 33%, l'item qui sera retenu à cet effet est celui qui obtiendra le poids le plus élevé.

Paragraphe 2 : Mobilisation des données

Il s'agira ici, de présenter la préparation de l'enquête, la mobilisation des données et leur dépouillement.

I. Préparation et réalisation de l'enquête

Une pré-enquête a permis d'élaborer un questionnaire qui a été testé sur un nombre réduit d'individus pris au hasard. Les résultats sont ensuite dépouillés et analysés afin de vérifier la cohérence des questionnaires et d'en corriger les insuffisances. Cette pré-enquête a duré deux jours.

Après cette étape, l'enquête proprement dite a été menée au cours du mois de novembre 2012 au sein du personnel de l'IGMS et au niveau des personnes-ressources des structures recevant habituellement les missions de l'IGMS depuis l'année 2006.

La technique d'enquête par sondage adoptée a été d'un grand intérêt pour la recherche. Il convient de noter que la technique de l'observation directe a été utilisée pour vérifier des informations recueillies à partir des faits et phénomènes directement observables.

II. Mobilisation et dépouillement des données

Il faut rappeler que les données issues de l'enquête sont mobilisées au moyen d'un questionnaire adressé à la population mère retenue. Elles sont ensuite dépouillées manuellement et traitées au moyen du logiciel Excel 2007. Les résultats du dépouillement et du traitement ainsi que leur analyse sont présentés dans le chapitre suivant.

CHAPITRE DEUXIÈME :

PRÉSENTATION ET ANALYSE DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE, APPROCHES DE SOLUTIONS

Dans ce chapitre, il sera présenté et analysé les résultats de l'enquête afin de vérifier les hypothèses de recherche et d'établir le diagnostic. Les approches de solutions aux problèmes en résolution ainsi que les conditions de leur mise en œuvre seront également présentées.

Section 1 : Présentation et Analyse des données recueillies

Ici, il s'agira successivement de présenter et d'analyser les données issues de l'enquête aux fins de vérifier les hypothèses et d'en établir le diagnostic.

Paragraphe 1 : Présentation des données recueillies

Les résultats issus des dépouillements seront présentés dans des tableaux de synthèse par problème spécifique. Quelques limites seront aussi soulevées.

I. Présentation des données recueillies par problème spécifique

La présentation des résultats des enquêtes menées va permettre de vérifier les hypothèses antérieurement émises. Ces hypothèses se feront par rapport à chacun des problèmes spécifiques en résolution.

A. Opinions des personnes enquêtées par rapport à la non-application par l'IGMS du principe de l'improviste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification.

Des questionnaires adressés aux différents individus de la population ciblée, il ressort que d'une manière générale, les enquêtés confirment que l'organisation des missions de contrôle et de vérification de l'IGMS ne

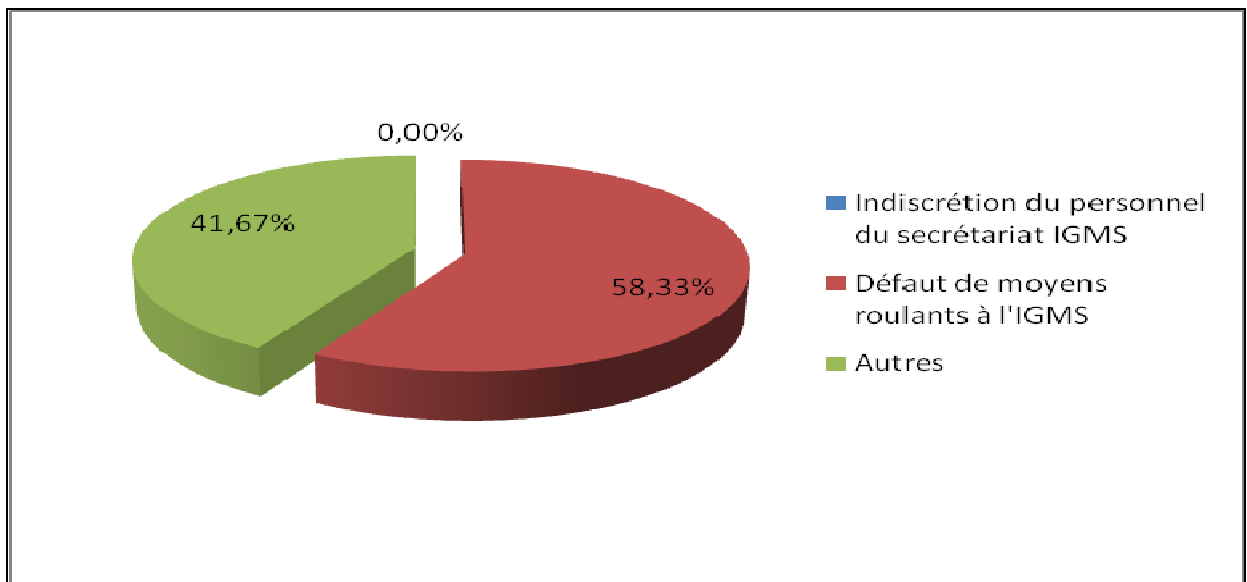
respecte pas le principe de l'improviste. Les raisons évoquées sont présentées dans le tableau suivant.

Tableau n°7 : Causes du problème spécifique n°1 selon les personnes enquêtées

Causes évoquées	Effectifs	Fréquence relative	Taux
Indiscrétion du personnel du Secrétariat de l'IGMS	0	0,00	0%
Défaut de moyens roulants à l'IGMS	21	0,5833	58,33%
Autres	15	0,4167	41,67%
TOTAL	36	1,0000	100%

Source : Résultats d'enquête, novembre 2012

Graphique n°2 : Causes du problème spécifique n°1 selon les personnes enquêtées



Source : Réalisé à partir du tableau n°7

B. Avis des personnes enquêtées sur le non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles en matière d'audit

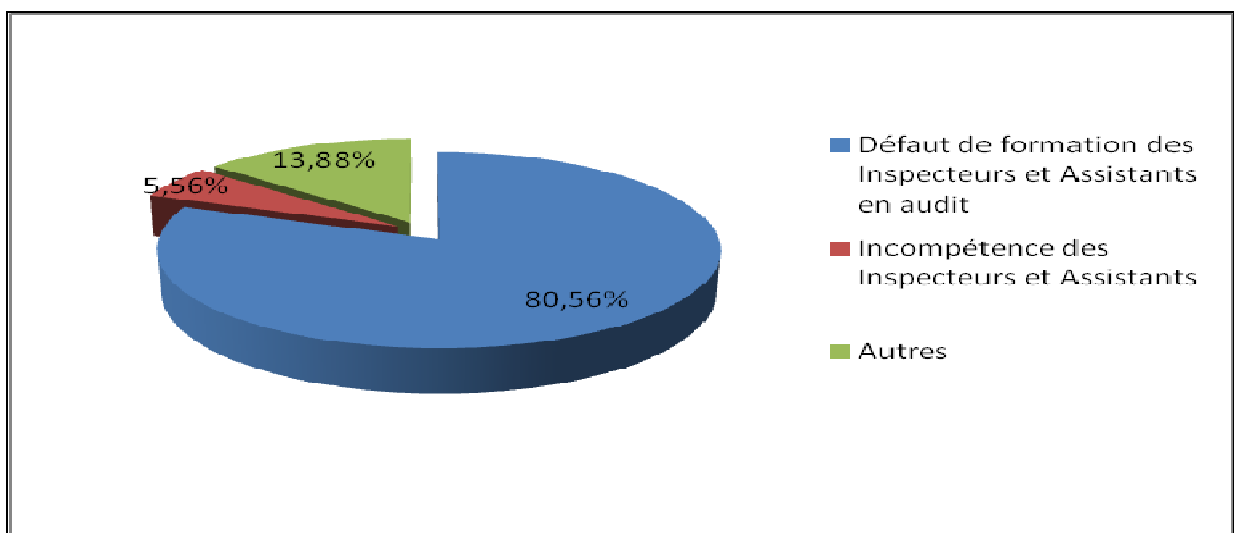
Les raisons qu'elles ont évoquées par rapport à ce problème spécifique sont présentées dans le tableau ci-après.

Tableau n°8 : Causes du problème spécifique n°2 selon les personnes enquêtées

Causes évoquées	Effectifs	Fréquence relative	Taux
Défaut de formation des Inspecteurs et leurs Assistants en audit	29	0,8056	80,56%
Incompétence des Inspecteurs et leurs Assistants	2	0,0556	5,56%
Autres	5	0,1388	13,88%
TOTAL	36	1,0000	100%

Source : Résultats d'enquête, novembre 2012

Graphique n°3 : Causes du problème spécifique n°2 selon les personnes enquêtées



Source : Réalisé à partir du tableau n°8

C. Opinions des personnes enquêtées sur la non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités constatées lors des contrôles et vérifications.

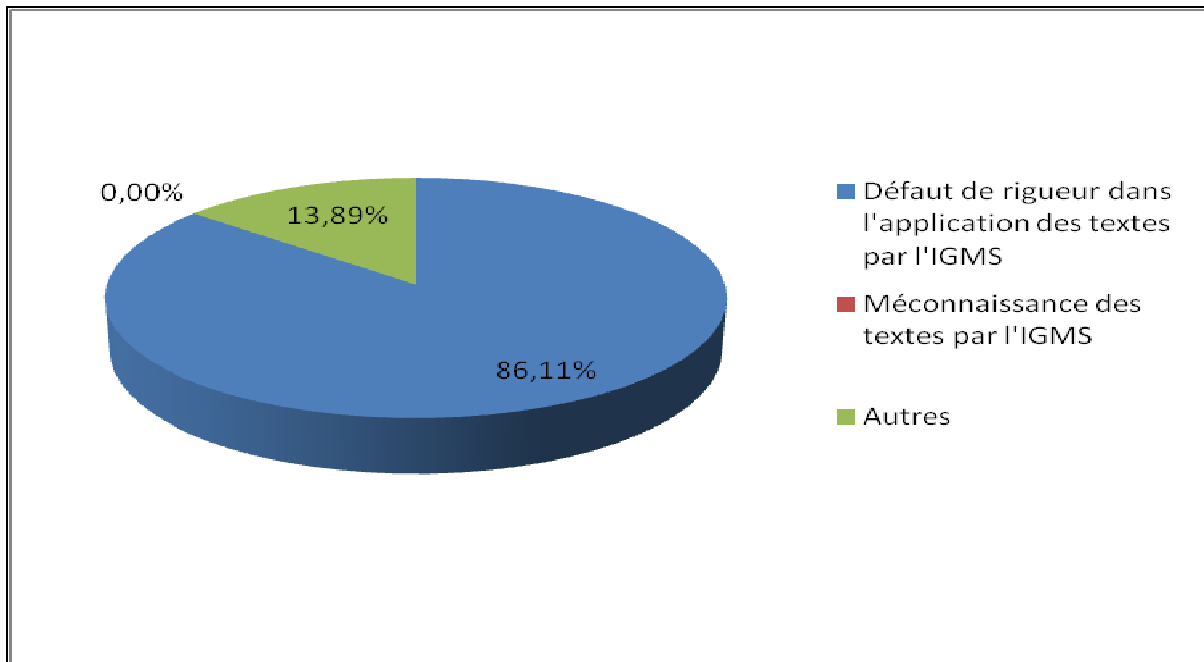
En ce qui concerne ce problème, les avis des personnes enquêtées confirment que l'IGMS ne transmet pas de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités constatées lors des contrôles et vérifications. Le tableau qui suit présente les causes évoquées par ces personnes.

Tableau n°9 : Causes du problème spécifique n°3 selon les personnes enquêtées

Causes évoquées	Effectifs	Fréquence relative	Taux
Défaut de rigueur dans l'application des textes par l'IGMS	31	0,8611	86,11%
Méconnaissance des textes par l'IGMS	0	0,0000	0,00%
Autres	5	0,1389	13,89%
TOTAL	36	1,0000	100%

Source : Résultats d'enquête, novembre 2012

Graphique n°4 : Causes du problème spécifique n°3 selon les personnes enquêtées



Source : Réalisé à partir du tableau n°9

II. Limites des données recueillies

La fiabilité et la qualité des données mobilisées ont été confrontées à quelques difficultés liées au manque de moyen et de temps nécessaires pour atteindre les directions départementales du Ministère ciblées aux fins d'administrer les questionnaires et de les recueillir directement. Il convient aussi de noter la non-disponibilité de certains coordonnateurs de projets et programmes ainsi que la négligence d'autres dans les réponses aux questions. Toutefois, ces difficultés n'affectent en rien le caractère scientifique et technique des résultats de la recherche.

Paragraphe 2 : Analyse des données recueillies

Dans ce paragraphe, il sera question d'analyser les données collectées par problème spécifique au cours de l'enquête, de vérifier les hypothèses et en établir les éléments de diagnostic.

I. Analyse des données par problème spécifique

A. Analyse des données relatives à la non-application par l'IGMS du principe de l'improviste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification de l'IGMS.

L'analyse des données du tableau n°7 montre que 58,33% des personnes interrogées déclarent que c'est le défaut de moyens roulants au niveau de l'IGMS qui explique le problème de la non-application par celle-ci du principe de l'improviste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification. Par ailleurs, 41,67% de ces personnes donnent plutôt autres diverses raisons. Ces opinions exprimées par lesdites personnes sont mieux illustrées par le graphique n°2.

B. Analyse des données liées au non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles en matière d'audit.

De l'analyse des données du tableau n°8, il ressort que 80,56% des personnes enquêtées déclarent que c'est le défaut de formation des Inspecteurs et leurs Assistants en audit qui explique le problème du non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles en matière d'audit. Seulement 05,56% de ces personnes estiment plutôt que ce problème découle de l'incompétence des Inspecteurs et leurs Assistants et 13,88% donnent d'autres

raisons diverses. Le graphique n°3 permet d'avoir une meilleure visibilité des différentes causes évoquées par les personnes enquêtées.

C. Analyse des données relatives à la non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités constatées lors des contrôles et vérifications.

L'analyse des données du tableau n°9 relatif aux causes de non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités constatées lors des contrôles et vérifications permet de déduire que c'est le défaut de rigueur dans l'application des textes qui explique ce problème, étant donné que 86,11% des personnes enquêtées ont évoqué cette raison. Autres raisons sont évoquées par 13,89% de ces personnes. Cependant, tous les enquêtés écartent la raison de la méconnaissance des textes par les autorités de l'IGMS comme l'illustre bien le graphique n°4.

II. Vérification des hypothèses de l'étude et établissement du diagnostic

La vérification des hypothèses de l'étude se fera sur la base des résultats recueillis à l'issue de l'enquête et des seuils de décision que nous avons définis au niveau du choix des outils d'analyse des données mobilisées. Elle permettra d'établir le diagnostic.

A. Degré de vérification de l'hypothèse n°1

En fonction du seuil de décision choisi, c'est la cause identifiée par la majorité absolue des personnes enquêtées qui sera retenue comme cause réelle se trouvant à la base du problème spécifique n°1. Selon les résultats de l'enquête, 58,33% de ces personnes ont identifié le défaut de moyens roulants au niveau de l'IGMS comme cause réelle étant à la base de la non-application par l'IGMS du principe de l'improviste dans l'organisation de ses missions de contrôle et de vérification et donc du problème spécifique n°1. Or, c'est cette même cause qui avait été supposée être à la base de ce problème. Par conséquent, l'hypothèse n°1 est confirmée.

B. Degré de vérification de l'hypothèse n°2

Les résultats de l'enquête montrent que 80,56% des personnes enquêtées ont retenu que c'est le défaut de formation des Inspecteurs et leurs Assistants en audit qui est à la base du problème spécifique n°2 relatif au non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles en matière d'audit. Ces réponses viennent donc confirmer l'hypothèse n°2 supposée et selon laquelle le non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles en matière d'audit est dû au défaut de formation des Inspecteurs et leurs Assistants en audit. Il en résulte que l'hypothèse n°2 est ainsi confirmée.

C. Degré de vérification de l'hypothèse n°3

Des résultats de l'enquête, il ressort que 86,11% des personnes enquêtées pensent que le défaut de rigueur dans l'application des textes explique la non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités constatées lors des contrôles et vérifications. C'est

cette même cause qui a été identifiée pour justifier ce problème spécifique. Il en résulte donc que l'hypothèse n°3 est aussi confirmée.

D. Etablissement du diagnostic

Il s'agira ici d'affecter à chaque problème la cause réelle qui le justifie à partir de la vérification des hypothèses de l'étude.

1. Elément de diagnostic n°1

La non-application par l'IGMS du principe de l'improviste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification est due au défaut de moyens roulants au niveau de l'IGMS.

2. Elément de diagnostic n°2

Le non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit est dû au défaut de formation des Inspecteurs et leurs Assistants en audit.

3. Elément de diagnostic n°3

Le défaut de rigueur dans l'application des textes par l'IGMS explique la non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités constatées lors des contrôles et vérifications.

Section 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre

Dans cette section, il sera abordé les approches de solutions envisagées pour résoudre les différents problèmes spécifiques identifiés ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

Paragraphe 1 : Approches de solutions

Dans ce paragraphe, les mesures susceptibles de résoudre les problèmes en étude seront évoquées. Toutefois, il convient de mentionner qu'il s'agira simplement de faire, en fonction de la spécificité de chaque problème, des propositions qui pourraient contribuer à l'amélioration de l'efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS.

I. Approches de solutions au problème de non-application par l'IGMS du principe de l'improviste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification.

Des résultats de l'enquête, il ressort que c'est le défaut de moyens roulants au niveau de l'IGMS qui explique la non-application par celle-ci du principe de l'improviste dans l'organisation de ses missions de contrôle et de vérification. Au cours de la recherche, il a été noté que le principe de l'improviste prescrit de conserver au contrôle le caractère inopiné et de mettre les personnels des entités assujetties au contrôle dans une situation permanente de dissuasion. C'est une exigence prévue par le décret n°2006-627 du 04 décembre 2006 portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'administration publique en République du Bénin. Le respect de cette règle dépend des moyens mis à la disposition de l'IGMS.

Pour une meilleure efficacité des actions de l'IGMS, il importe de lui assurer une autonomie financière et matérielle.

Ainsi, il y a lieu d'appeler l'attention des autorités à divers niveaux de la chaîne de contrôle administratif sur la nécessité de doter l'IGMS des ressources financières, humaines et matérielles d'une manière générale et des moyens roulants en particulier conformément aux dispositions de l'article 44 du décret n°2006-627 du 04 décembre 2006 portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'administration publique en République du Bénin. Il importe également que les crédits alloués chaque année, par rubrique budgétaire, aux IGM en général et à l'IGMS en particulier, soient chargés à cent pour cent contrairement à la méthode classique de chargement de crédits à laquelle elles sont soumises. Cela leur permettra de se mettre à l'abri du besoin. Il importe aussi que les autorités du Ministère de la Santé priorisent, au même titre que les autres actions, la nécessité de doter l'IGMS des moyens adéquats.

II. Approches de solutions au problème de non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles en matière d'audit.

L'enquête a révélé que c'est le défaut de formation des Inspecteurs et leurs Assistants en audit qui explique le non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles en la matière.

Au cours de l'étude, il a été constaté qu'il est fait obligation à l'IGMS d'examiner chaque année les ressources, les activités et les résultats des structures du Ministère de la Santé suivant des critères bien définis afin de faire des recommandations pour contrer les causes des lacunes observées dans le domaine vérifié. L'outil à base duquel elle doit réaliser cette activité est l'audit technique. Mais dans la pratique, l'IGMS n'arrive pas à réaliser régulièrement

cet audit pour défaut de formation des Inspecteurs et leurs Assistants dans le domaine. Pour résoudre ce problème, il est souhaitable qu'il soit prévu à l'intention des Inspecteurs et leurs Assistants une formation en audit. Dans ce cadre, nous avons identifié une formation intitulée : « **Conduire une mission d'audit interne : méthodologie, outils et techniques** » dont le module se trouve en annexe n°2. Cette formation permettra aux Inspecteurs et leurs Assistants de :

- s'approprier les différentes étapes d'une mission d'audit ;
- identifier les objectifs de la mission en fonction des risques de l'activité auditée ;
- collecter les informations permettant de répondre à ces objectifs ;
- évaluer la qualité des informations recueillies ;
- élaborer des recommandations « levier du changement » ;
- assurer la traçabilité des travaux de la mission ;
- suivre les plans d'actions correctives ;
- s'approprier et utiliser une série d'outils et de techniques ;
- choisir les outils et techniques à bon escient et au bon moment ;
- construire les outils permettant de synthétiser l'information ;
- maîtriser les modalités d'utilisation des statistiques ;
- interpréter les résultats statistiques ;
- utiliser Excel pour importer, analyser et présenter des données.

III. Approches de solutions au problème de non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités constatées lors des contrôles et vérifications.

Le diagnostic établi après la réalisation de l'enquête montre que le défaut de rigueur dans l'application des textes par l'IGMS explique la non-transmission par celle-ci de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités constatées lors des contrôles et vérifications.

Il s'avère donc important que les Inspecteurs Généraux et Inspecteurs-Vérificateurs de l'IGMS respectent avec rigueur les dispositions de l'article 30 du décret n°2006-627 du 04 décembre 2006 portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'administration publique en République du Bénin.

En effet, cet article dispose : « lorsque la mission débouche sur des constats d'irrégularités graves ou de fautes lourdes, le rapport est accompagné d'un projet de communication en Conseil des Ministres rédigé par l'Inspecteur Général du Ministère, son adjoint ou les Inspecteurs-Vérificateurs ». De même, l'article 36 du décret n°2011-579 du 31 août 2011 définissant le cadre général des attributions, de l'organisation et du fonctionnement des Inspections Générales des Ministères fait obligation à l'IGMS de donner systématiquement copie de ses rapports au chef de pôle de contrôle concerné et de lui adresser semestriellement le point des suites réservées aux rapports déposés au Ministre de la Santé. Toutes ces dispositions sont prévues pour empêcher l'impunité des malversations commises par leurs auteurs. Mais il a été relevé que rien n'est

prévu par les textes pour sanctionner l'inobservance par les IGM des prescriptions ci-dessus citées. Il serait donc souhaitable de prévoir une sanction liée à l'inobservance par les IGM des dispositions des articles 25 et 36 cités supra. Il importe également d'appeler l'attention de l'IGMS sur la nécessité de se conformer scrupuleusement à ces prescriptions afin de contribuer efficacement à l'assainissement de la gestion administrative, comptable, financière et matérielle dans le secteur de la santé et par ricochet d'y réduire l'impunité.

Il convient aussi d'appeler l'attention du Ministre de la Santé et son cabinet sur la nécessité d'exploiter rigoureusement les rapports de contrôle qui leur sont déposés aux fins de corriger les dysfonctionnements et irrégularités constatés et éventuellement de sanctionner les fautes relevées dans un délai maximum de trois mois conformément à l'article 26 du même décret.

Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions proposées

La mise en œuvre de ces différentes approches de solutions aux problèmes en résolution appelle donc l'application de nouvelles mesures par les autorités de l'Inspection Générale d'État et du Ministère de la Santé.

I. Recommandations à l'endroit de l'Inspecteur Général d'État :

- faire un plaidoyer en direction du Gouvernement aux fins d'autoriser le Ministre des Finances et de l'Economie à charger systématiquement à cent pour cent, après vote du BGE, les crédits alloués aux IGM ;
- faire un plaidoyer en direction du Ministre des Finances et de l'Économie pour la création d'une régie spéciale et autonome par Ministère au profit des IGM ;

- prévoir une sanction liée à la non-production systématique de projet de communication en Conseil des Ministres par les IGM en cas d'irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications.

II. Recommandations à l'endroit du Ministre de la Santé :

- doter l'IGMS de trois véhicules 4 x 4 et des moyens matériels adéquats afin de lui assurer un fonctionnement régulier et continu ;
- former les Inspecteurs-Vérificateurs et leurs Assistants en audit sur le module : « Conduire une mission d'audit : méthodologie, outils et techniques » ;
- construire un nouveau bâtiment devant abriter l'IGMS ;
- renforcer le personnel de l'IGMS sur les plans quantitatif et qualitatif ;
- exploiter convenablement les rapports produits par l'IGMS aux fins de sanctionner au besoin les irrégularités ou fautes de gestions constatées dans un délai de trois (03) mois maximum conformément à l'article 26 du décret n°2011-579 du 31 août 2011 définissant le cadre général des attributions, de l'organisation et du fonctionnement des Inspections Générales des Ministères.

III. Recommandations à l'endroit des autorités de l'IGMS :

- mettre en place et rendre fonctionnelles les structures prévues par l'article 6 du décret n°2011-579 du 31 août 2011 définissant le cadre général des attributions, de l'organisation et du fonctionnement des Inspections Générales des Ministères ;
- promouvoir l'approche participative dans la prise des décisions pour une meilleure efficacité des actions de l'IGMS ;

- assurer une célérité dans la production des rapports de contrôle et de vérification et leur transmission au Ministre de la Santé ;
- produire systématiquement copie de tous les rapports aux Chefs de Pôles de contrôle concernés ;
- faire semestriellement le point des suites réservées aux rapports de contrôle déposés au Ministre de la Santé et rendre compte systématiquement aux Chefs de Pôles de contrôle concernés ;
- faire le suivi régulier des recommandations issues des missions de contrôle et de vérification ;
- faire systématiquement accompagner tout rapport de contrôle d'un projet de communication en Conseil des Ministres, en cas d'irrégularités graves ou de fautes lourdes constatées ;
- organiser des rencontres périodiques avec le Directeur des Ressources Financières et du Matériel ainsi que le Directeur de la Programmation et de la Prospective dans le cadre du renforcement des capacités du personnel de l'IGMS.

Tableau n° 10 : Synthèse de l'étude

Niveaux d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses	Diagnostics	Solutions
Niveau général	Faible efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS	Contribuer à l'amélioration de l'efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS	-	-	-	-
Niveaux spécifiques	1 <u>Problème spécifique n°1</u> Non-application du principe de l'improvisiste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification	<u>Objectif spécifique n°1</u> Proposer les conditions nécessaires au respect du principe de l'improvisiste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification	<u>Cause spécifique n°1</u> Défaut de moyens roulants au niveau de l'IGMS	<u>Hypothèse spécifique n°1</u> La non-application du principe de l'improvisiste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification est due au défaut de moyens roulants au niveau de l'IGMS	La non-application du principe de l'improvisiste dans l'organisation des missions de contrôle et de vérification est due au défaut de moyens roulants au niveau de l'IGMS	-Doter l'IGMS de trois véhicules 4 x 4 et des moyens matériels adéquats afin de lui assurer un fonctionnement régulier et continu - faire un plaidoyer en direction du Gouvernement aux fins d'autoriser le MFE à charger systématiquement à 100%, après vote du BGE, les crédits alloués aux IGM
	2 <u>Problème spécifique n°2</u> Non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit	<u>Objectif spécifique n°2</u> Suggérer les conditions appropriées du respect des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit	<u>Cause spécifique n°2</u> Défaut de formation des Inspecteurs et leurs Assistants en audit	<u>Hypothèse spécifique n°2</u> Le non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit est dû au défaut de formation des Inspecteurs et leurs Assistants en audit	Le non-respect par l'IGMS des normes et pratiques professionnelles établies en matière d'audit est dû au défaut de formation des Inspecteurs et leurs Assistants en audit	Former les Inspecteurs-Vérificateurs et leurs Assistants en audit sur le module : « Conduire une mission d'audit : méthodologie, outils et techniques »

3	<p><u>Problème spécifique n°3</u></p> <p>Non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications</p>	<p><u>Objectif spécifique n°3</u></p> <p>Proposer les conditions optimales de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités constatées lors des contrôles et vérifications</p>	<p><u>Cause spécifique n°3</u></p> <p>Défaut de rigueur dans l'application des textes par l'IGMS</p>	<p><u>Hypothèse spécifique n°3</u></p> <p>Le défaut de rigueur dans l'application des textes par l'IGMS explique la non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications.</p>	<p>Le défaut de rigueur dans l'application des textes par l'IGMS explique la non-transmission par l'IGMS de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre de tout agent ayant commis des irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications</p>	<p>-prévoir une sanction liée à la non-production systématique de projet de communication en Conseil des Ministres par les IGM en cas d'irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications</p> <p>-Faire semestriellement le point des suites réservées aux rapports de contrôle déposés au Ministre de la Santé et rendre compte systématiquement aux Chefs de Pôles de contrôle concernés ;</p> <p>-Faire systématiquement accompagner tout rapport de contrôle d'un projet de communication en Conseil des Ministres, en cas d'irrégularités graves ou de fautes lourdes constatées.</p>
---	---	--	--	---	---	--

Source : Les données d'enquête, novembre 2012



CONCLUSION GÉNÉRALE

L'Inspection Générale du Ministère de la Santé (IGMS) est un organe qui exerce un contrôle administratif sur les structures relevant de ce ministère en vue d'y promouvoir la bonne gouvernance. Ainsi, le contrôle administratif apparaît comme un instrument privilégié d'assainissement de la gestion des ressources humaines, financières, comptables, matérielles et de la préservation de la transparence dans l'administration publique.

Pour une meilleure efficacité du contrôle administratif dans le secteur de la santé, il s'avère nécessaire d'insuffler une nouvelle dynamique à l'IGMS en vue de favoriser l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Malgré les grandes réformes intervenues dans le domaine du contrôle au Bénin en 2006, beaucoup d'insuffisances restent encore à corriger pour parvenir à une gestion rationnelle des ressources dans l'administration publique en général et dans le secteur de la Santé en particulier.

La présente étude, qui vise à contribuer à l'amélioration de l'efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS, a débouché, d'une part, sur la collecte et à l'analyse des données d'enquête et, d'autre part, sur l'établissement du diagnostic.

A l'issue de cette étude, des solutions ont été préconisées et dont la mise en œuvre permettra de corriger un tant soit peu les insuffisances relevées. Il s'agit, entre autres solutions, de :

- faire un plaidoyer en direction du Gouvernement aux fins d'autoriser le Ministre des Finances et de l'Économie à charger systématiquement à cent pour cent, après vote du BGE, les crédits alloués aux IGM ;
- doter l'IGMS de trois véhicules 4 x 4 et des moyens matériels adéquats afin de lui assurer un fonctionnement régulier et continu ;
- faire semestriellement le point des suites réservées aux rapports de contrôle déposés au Ministre de la Santé et rendre compte systématiquement aux Chefs de Pôles de contrôle ;
- faire systématiquement accompagner tout rapport de contrôle d'un projet de communication en Conseil des Ministres, en cas d'irrégularités graves ou de fautes lourdes constatées ;
- prévoir une sanction liée à la non-production systématique de projet de communication en Conseil des Ministres par les IGM en cas d'irrégularités graves constatées lors des contrôles et vérifications.

Il est donc souhaitable que la vision de cette recherche-diagnostic soit partagée par les décideurs à divers niveaux pour une meilleure efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS. Toutefois, il convient de noter que toutes les solutions proposées ne sont pas une baguette magique pour résoudre définitivement tous les problèmes liés à la faible efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS. Le savoir-faire et le travail bien fait des bonnes volontés peuvent ouvrir de nouvelles voies de recherche sur la base de la présente étude.

A decorative banner with a ribbon-like shape, containing the word 'BIBLIOGRAPHIE' in bold, black, uppercase letters. The banner has a light gray background and a black outline.

BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES

1. ALEXANDRE, H. et PAQUEROT, M. (2000) : « *Finance, contrôle, stratégie* », volume 3, n°2, pp.5-29.
2. BOUQUIN, H. (1997) : « *Le Contrôle de gestion* », Paris, Éditions PUF, 508 p.
3. COMBES, J. et LABROUSSE, M. (1997) : « *Audit financier et contrôle de gestion* » Paris, Éditions PUF, 170 p.
4. DUPUIS, J. (1991) : « *Contrôle de gestion dans les organisations publiques* », Paris, Éditions PUF.
5. NARO, G. (1998) « *Le Contrôle de gestion : faculté et droit de l'entreprise* ».

II-MÉMOIRES

1. GBETIE, M. R. T. (2003) : « *La Pratique de contrôle de gestion au Centre Hospitalier et Universitaire de Nimes* », France/Groupe-Sup/CO/Montpellier/Master.
2. DAZAN, F. S. (2002) : « *Le Contrôle parlementaire de l'action gouvernementale : cas de l'Assemblée Nationale* », UAC / ENAM / Cycle 2/AGT.
3. NAHUM, C. (1991) : « *Le Contrôle de la gestion des finances publiques au Bénin* », UAC/ENA/Cycle 2/ACFT.
4. ELEGBEDE, A. I. (2009) : « *Le Contrôle financier dans le cadre des procédures d'exécution des dépenses publiques au Bénin* », ENA-TOGO/Cycle 3/FT.

III- TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES

1. **Décret n°2006-627 du 04 décembre 2006** portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'administration publique en République du Bénin.
2. **Décret n°2011-579 du 31 août 2011** définissant le cadre général des attributions, de l'organisation et du fonctionnement des Inspections Générales des Ministères.
3. **Décret n°2012-272 du 13 août 2012** portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Santé.
4. **Arrêté n°8701/MS/DC/SGM/CTJ/IGM/SA du 30 novembre 2009** portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Inspection Générale du Ministère de la Santé.

IV- COURS NON ÉDICTÉS

1. AHANHANZO, D. (2003) : « *Mécanismes de contrôle* », UAC/ENAM/Cycle II/AGT1.
2. DJOSSOU, J. (2010) : « *Élaboration et gestion des budgets* », UAC/ENAM/Cycle II/MSP1.
3. DJOSSOU, J. (2012) : « *Gestion des finances locales* », UAC/ENAM/Cycle II/MSP2.
4. GNANSOUNOU, C. S. (2012) : « *Méthodologie de réalisation des mémoires professionnels au cycle II* », UAC/ENAM/Cycle II/MSP2.

V- DOCUMENTS TIRÉS SUR INTERNET :

1. IIA, (2004) : « *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne* », [http : // www. Standars @ theiia.org](http://www.standards@theiia.org).
2. PATIN, J. (1999) : « *Le Contrôle U.R.S.S.A.F.* », http://www.juritel.com/liste_des_chroniques_109.html.

VI- AUTRES DOCUMENTS :

1. CABINET GOLF-EXPERTISES (2010) : « *Manuel de procédures pour la réalisation des audits techniques à l'usage des IGM en République du Bénin* », Bénin/Porto-Novo.
2. CENAFOC-BENIN (2005) : « *Audit opérationnel, comptable et financier* », Bénin/Cotonou.
3. CIGM-MAROC (2007) : « *Manuel d'audit interne pour les Inspections Générales des Ministères* », Maroc/Casablanca.



ANNEXES

Annexe n°1 : Questionnaire d'enquête

Annexe n°2 : Proposition d'un module de formation sur « Conduire une mission d'audit interne : méthodologie, outils et techniques »

ANNEXE N°1

Questionnaire adressé aux personnes enquêtées

QUESTIONNAIRE

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire professionnel de fin de formation au cycle II, filière Management des Services Publics de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous effectuons un stage à l'Inspection Générale du Ministère de la Santé (IGMS) où nous avons entrepris une étude contributive à l'amélioration de l'efficacité des contrôles et vérifications organisés par l'IGMS.

Le présent questionnaire que nous vous adressons vise à recueillir des données qui nous permettront d'identifier les causes réelles se trouvant à la base des problèmes en étude afin d'en proposer des approches de solutions y afférentes.

Nous vous prions de bien vouloir apporter votre contribution en répondant aux différentes préoccupations ci-dessous formulées.

Merci pour votre disponibilité.

A- QUESTIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

1- Quelles appréciations faites-vous sur les contrôles et vérifications effectuées par l'IGMS depuis l'année 2006 jusqu'à l'année 2012 ?

Ils sont très efficaces....

Ils sont efficaces.....

Ils sont peu efficaces....

Ils ne sont pas efficaces.....

2- S'ils sont peu efficaces ou ne sont pas efficaces, que préconisez-vous pour leur amélioration ?

.....
.....

B- QUESTIONS D'ORDRE SPÉCIFIQUE

1- Respect du principe de l'improviste :

Qu'est-ce qui, selon vous, empêche l'IGMS de conserver à l'organisation de ses missions de contrôle et de vérification le caractère inopiné afin de mettre les personnels des entités assujetties au contrôle dans une situation permanente de dissuasion (principe de l'improviste) ?

Défaut de moyens roulants au niveau de l'IGMS, l'obligeant à en solliciter auprès d'autres structures avant d'effectuer sa mission...

Indiscrétion du personnel du Secrétariat de l'IGMS

Autres (à préciser).....

2- Respect des normes et pratiques professionnelles en matière d'audit :

Qu'est-ce qui, selon vous, explique le fait que les missions d'audit réalisées jusque-là par l'IGMS, ne se font pas conformément aux normes et pratiques professionnelles recommandées dans le domaine ?

Défaut de formation des Inspecteurs

et leurs assistants en audit.....

Incompétence des Inspecteurs et leurs Assistants.....

Autres (à préciser).....

3- Sanction des irrégularités :

Qu'est-ce qui, selon vous, explique la non-transmission par l'IGM de communication en Conseil des Ministres en vue d'engager la procédure de sanction appropriée à l'encontre des agents ayant commis des irrégularités graves constatées lors de ses contrôles et vérifications ?

Défaut de rigueur dans l'application des textes par l'IGMS....

Méconnaissance des textes par l'IGMS.....

Autres (à préciser).....

ANNEXE N°2

Proposition d'un module de formation sur « Conduire une mission d'audit interne : méthodologie, outils et techniques »

I. Conduire une mission d'audit interne : La méthodologie

Objectifs :

- s'approprier les différentes étapes d'une mission d'audit ;
- identifier les objectifs de la mission en fonction des risques de l'activité auditée ;
- collecter les informations permettant de répondre à ces objectifs ;
- évaluer la qualité des informations recueillies ;
- élaborer des recommandations « levier du changement » ;
- assurer la traçabilité des travaux de la mission ;
- suivre les plans d'actions correctives.

Contenu :

Le processus de conduite d'une mission d'audit interne :

- les acteurs, les étapes, les entrées, les sorties ;
- la fiche de suivi de mission ;
- les éléments d'une observation d'audit : référentiel, fait (point fort, point faible), cause, conséquence, recommandation.

L'étape de planification d'une mission d'audit interne :

- cadrage et préparation de la mission ;
- analyse des risques ;
- référentiel de contrôle interne ;
- programme de travail - objectifs d'audit et procédures d'audit.

L'étape de réalisation d'une mission d'audit interne :

- collecte des informations ;
- contrôles incontournables ;
- stratégies de contrôle ;
- constitution de preuves d'audit pertinentes, suffisantes, et fiables ;
- analyse des causes ;
- élaboration des recommandations.

L'utilisation des outils fondamentaux :

- diagramme de circulation ;
- grille d'analyse des tâches ;
- questionnaire de prise de connaissance ;
- approche processus ;
- questionnaire de contrôle interne.

II. Maîtriser les outils et techniques de l'audit

Objectifs :

- s'approprier et utiliser une série d'outils et de techniques ;
- choisir les outils et techniques à bon escient et au bon moment ;
- construire les outils permettant de synthétiser l'information ;
- maîtriser les modalités d'utilisation des statistiques ;
- interpréter les résultats statistiques ;
- utiliser Excel pour importer, analyser et présenter des données.

Contenu :

Les outils pour tracer, confirmer, analyser, observer, synthétiser, réfléchir, planifier :

- test de cheminement ;
- piste d'audit ;
- circularisation ;
- analyse de données, rapprochements ;
- observations ;
- graphiques ;
- diagrammes de flux ;
- brainstorming ;
- diagramme cause/effet ;
- diagrammes Pert-GANTT.

Les étapes préalables à l'analyse de données à l'aide d'outils informatiques (analyse de données avec Excel) :

- gestion des fichiers ;
- importation /exportation des données ;
- champs calculés ;
- agrégations ;
- tableaux croisés ;
- ratios ;
- tendances ;
- doublons ;

- trous de séquence ;
- jointures ;
- stratifications.

Les statistiques :

- échantillonnage pour estimation d'attribut ;
- échantillonnage pour estimation de variables ;
- méthodes de construction.

TABLE DES MATIÈRES

TITRE	PAGES
IDENTIFICATION DU JURY	i
DÉCLARATION D'ENGAGEMENT	ii
DÉDICACE	iii
REMERCIEMENTS	iv
LISTE DES SIGLES	v
LISTE DES TABLEAUX	vi
LISTE DES GRAPHIQUES	vii
GLOSSAIRE DE L'ÉTUDE	viii
RÉSUMÉ	x
SOMMAIRE	xii
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
<u>CHAPITRE PRELIMINAIRE</u> : OBSERVATIONS DE STAGE À L'IGMS ET CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE	4
<u>SECTION 1</u> : Observations de stage à l'IGMS	6
<u>Paragraphe 1</u> : Présentation de l'IGMS	6
I. Le Service Audit et Inspection (SAI)	8
II. Le Service Administratif et Financier (SAF)	9
III. Le Service Programmation et Suivi de l'Exécution (SPSE)	9
<u>Paragraphe 2</u> : État des lieux et inventaire des atouts et des problèmes	9
I. État des lieux de l'IGMS	10
A. Les observations d'ordre général	10
B. Les observations spécifiques	16

II. Inventaire des atouts et des problèmes	18
A. Inventaire des atouts	18
B. Inventaire des problèmes	19
<u>SECTION 2</u> : Ciblage de la problématique	21
<u>Paragraphe 1</u> : Choix et spécification de la problématique	21
I. Identification des problématiques possibles	21
A. Regroupement des problèmes par centres d'intérêt	21
B. Présentation des problématiques possibles	23
II. Spécification de la problématique d'étude	23
<u>Paragraphe 2</u> : Vision globale de résolution de la problématique spécifiée	26
I. Approches génériques	26
II. Séquence de résolution de la problématique	29
<u>CHAPITRE PREMIER</u> : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE	30
<u>SECTION 1</u> : Objectifs de l'étude et revue de la littérature	31
<u>Paragraphe 1</u> : Objectifs, hypothèses et tableau de bord de l'étude	31
I. Objectifs et hypothèses de l'étude	31
A. Les objectifs de l'étude	31
B. Les hypothèses de l'étude	32
1. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1	32
2. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2	33
3. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3	34
II. Construction du tableau de bord de l'étude	34
<u>Paragraphe 2</u> : Revue de la littérature	36

<u>SECTION 2</u> : Choix de la méthodologie de l'étude et mobilisation des données	44
<u>Paragraphe 1</u> : Méthodologie de l'étude	44
I. Approche empirique	44
A. Objectifs de la collecte des données ;	45
B. Cadre de l'enquête et population ciblée ;	45
C. Nature de la collecte des données ;	46
D. Echantillonnage ;	46
E. Conception du questionnaire ;	48
F. Techniques de dépouillement et outils de présentation des données	48
II. Approches théoriques retenues	48
A. Choix théorique n°1	48
B. Choix théorique n°2	49
C. Choix théorique n°3	50
<u>Paragraphe 2</u> : Mobilisation des données	51
I. Préparation et réalisation de l'enquête	51
II. Mobilisation et dépouillement des données	52
<u>CHAPITRE DEUXIEME</u> : PRÉSENTATION ET ANALYSE DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE, APPROCHES DE SOLUTIONS	53
<u>SECTION 1</u> : Présentation et Analyse des données recueillies	56
<u>Paragraphe 1</u> : Présentation des données recueillies	56
I. Présentation des données recueillies par problème spécifique	56

A. Opinions des personnes enquêtées par rapport au problème spécifique n°1	56
B. Avis des personnes enquêtées par rapport au problème spécifique n°2	58
C. Opinions des personnes enquêtées par rapport au problème spécifique n°3	59
II. Limites des données recueillies	60
<u>Paragraphe 2</u> : Analyse des données recueillies	61
I. Analyse des données par problème spécifique	61
A. Analyse des données liées au problème spécifique n°1	61
B. Analyse des données liées au problème spécifique n°2	61
C. Analyse des données liées au problème spécifique n°3	62
II. Vérification des hypothèses de l'étude et établissement du diagnostic	62
A. Degré de vérification de l'hypothèse n°1	63
B. Degré de vérification de l'hypothèse n°2	63
C. Degré de vérification de l'hypothèse n°3	63
D. Etablissement du diagnostic	64
<u>SECTION 2</u> : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre des solutions proposées	65
<u>Paragraphe 1</u> : Approches de solutions	65
I. Approches de solutions au problème spécifique n°1	65
II. Approches de solutions au problème spécifique n°2	66
III. Approches de solutions au problème spécifique n°3	68
<u>Paragraphe 2</u> : Conditions de mise en œuvre des solutions proposées	69

I. Recommandations à l'endroit de l'IGE	69
II. Recommandations à l'endroit du Ministre de la Santé	70
III. Recommandations à l'endroit des autorités de l'IGMS	70
CONCLUSION GÉNÉRALE	74
BIBLIOGRAPHIE	76
ANNEXES	79
TABLE DES MATIÈRES	89