



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
(E.N.A.M)

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION CYCLE II

OPTION

*Administration
des Finances*

FILIERE

*Administration des
Finances et du Trésor*

THEME

**CONTRIBUTION A L'EFFICACITE DES AUDITS
DE PERFORMANCE DE LA CHAMBRE
DES COMPTES A L'ERE DE LA
BUDGETISATION PAR PROGRAMME**

Réalisé et soutenu par

Sourou Arnaud Serge NOUBAYE

Sous la Direction de

Directeur de mémoire

Nicaise MEDE
*Agrégé en Droit Public
Enseignant à l'ENAM*

Maître de stage

Maxime B. AKAKPO
Conseiller à la Chambre des Comptes

*Promotion 2009-2011
Avril 2012*

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT DU JURY : Jean ADANGUIDI, enseignant à la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de l'Université d'Abomey-Calavi

VICE PRESIDENT DU JURY : Yves ATIGNON, conseiller à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême

MEMBRE DU JURY : Ichaou MOUNIROU, enseignant à la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de l'Université d'Abomey-Calavi

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

DEDICACES

Je dédie ce travail à :

- ♥ Mon père **Séraphin NOUBAYE**, pour m'avoir inculqué très tôt le goût du travail bien fait. Trouve ici une pleine satisfaction.

- ♥ Ma mère **Angèle NOUBAYE** née **KOUDEMEDO** pour m'avoir toujours comblé de sa maternelle affection. Trouve ici l'accomplissement de tes prières.

- ♥ Mon grand frère **Wilfrid NOUBAYE**, pour tous les sacrifices consentis. Trouve en ce travail un début de récompense.

REMERCIEMENTS

- A notre maître de mémoire, professeur **Nicaise MEDE** qui, en dépit de ses multiples occupations, n'a ménagé aucun effort en mettant à notre disposition tous les outils nécessaires pour la réalisation de ce travail ;
- A monsieur **Maxime AKAKPO**, notre maître de stage qui, n'a ménagé aucun effort pour nous exposer les difficultés rencontrées par la CC lors de l'audit de performance et mettre à notre disposition la documentation nécessaire ;
- A monsieur **Jacques MAYABA**, Président de la Chambre Judiciaire de la Cour Suprême ;
- A la Chambre des Comptes de la Cour Suprême et à son personnel pour leur sollicitude ;
- A monsieur **Justin GANDJIDON**, pour sa contribution à la réalisation de ce travail ;
- A l'Administration de l'ENAM et à tout le corps enseignant en particulier ceux de la filière Administration des Finances et du Trésor(AFT) ;
- A tous ceux qui d'une manière ou d'une autre ont contribué à la réalisation de ce mémoire.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

BGE	: Budget Général de l'Etat
BVOR	: Bureau de Vérification de l'Optimisation des Ressources
CC	: Chambre des Comptes/Cour des Comptes
CGAF	: Compte Général de l'Administration des Finances
CG	: Compte de Gestion
CS	: Cour Suprême
CST	: Compte Spécial du Trésor
DCCE	: Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat
DDHC	: Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen
DDSP	: Direction Départementale de la Santé Publique
DGTCP	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DIVI	: Directeur de l'Inspection et de la Vérification Interne
DPP	: Direction de la Programmation et de la Prospective
DRFM	: Direction des Ressources Financières et Matérielles
ETARB	: Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire
GAR	: Gestion Axée sur les Résultats
GBAR	: Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats

IGE	:	Inspecteur Général d'Etat
IGF	:	Inspecteur Général des Finances
IGM	:	Inspecteur Général du Ministère
INTOSAI	:	Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances publiques
LOLF	:	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MAEP	:	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MDCTTP/PR	:	Ministère Délégué Chargé des Transports et des Travaux Publics auprès du Président de la République
MEHU	:	Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme
MEN	:	Ministère de l'Education Nationale
MEPN	:	Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature
MEPS	:	Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire
MESRS	:	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
METP	:	Ministère de l'Enseignement Technique et Professionnel
MFE	:	Ministère des Finances et de l'Economie
MSP	:	Ministère de la Santé Publique
MTPT	:	Ministère des Travaux Publics et des Transports

MUHRFLEC	:	Ministère de l'Urbanisme de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière
OCDE	:	Organisation de Coopération et de Développement Economique
PERAC	:	Public Expenditure Reform Adjustment Credit
RELF	:	Rapport sur l'Exécution des Lois de Finances
SIGFIP	:	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SNIGS	:	Système National d'Informations et de Gestion Sanitaire
UEMOA	:	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
USGAO	:	United States General Accounting Office

LISTE DES TABLEAUX

<u>Tableau n°1</u> :	Dépôt des comptes de gestion de l'Etat à la CC.....	14
<u>Tableau n°2</u> :	Récapitulatif des problématiques identifiées.....	26
<u>Tableau n°3</u> :	Tableau de bord de l'étude.....	37
<u>Tableau n°4</u> :	Répartition des données d'enquête relative au retard dans la production des rapports de performance.....	61
<u>Tableau n°5</u> :	Répartition des données d'enquête par rapport à la lenteur du processus d'instruction et d'adoption des rapports de performance.....	62
<u>Tableau n°6</u> :	Répartition des données d'enquête par rapport à la difficile appréciation de la performance des ministères.....	63
<u>Tableau n°7</u> :	Tableau de synthèse de l'étude.....	80

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Activité : processus ou opération qui concourt à la transformation de ressources en produits et en services (extrant). Ex : dans le cadre d'un programme de modernisation de l'Etat on peut avoir entre autres activité « la formation des fonctionnaires de l'administration ». RAHIMI (2010).

Audit : examen par un professionnel indépendant, des performances techniques, économiques et financières d'une entité en vue de certifier la sincérité et la régularité des opérations effectuées ou des informations produites. GNIMASSOU (2011).

Audit d'attestation : permet au vérificateur d'examiner la fiabilité des informations contenues dans les rapports de performances rédigés par les ministères sectoriels. GNIMASSOU (2011).

Audit de performance : démarche méthodologique mise en œuvre par un professionnel compétent, en vue de se prononcer sur l'adéquation des résultats par rapport à des normes. Il s'agit des objectifs stratégiques, de la politique sectorielle suivie par le gouvernement, du code de conduite adopté dans la structure. GNIMASSOU (2011).

Audit direct : audit au terme duquel l'auditeur doit évaluer les performances de l'entité, faire des observations sur les conditions d'exécution des activités et établir des projections sur la réalisation des objectifs globaux. GNIMASSOU (2011).

Budget de programme : document explicatif joint au projet de loi de finances, précisant les objectifs d'un ministère, les programmes qui y concourent et les moyens qui y sont consacrés. RAHIMI (2010).

Evaluation : processus d'analyse assez fouillé et dense de l'action et des résultats. Elle part du début de l'activité jusqu'à la fin. Elle a pour objectif de s'assurer que les actions développées et les résultats obtenus sont en adéquation avec les objectifs à atteindre, que ces objectifs sont vraiment opportuns, réalistes et réalisables, qu'ils sont atteints et à quel prix. RAHIMI (2010).

Extrants : conséquence immédiate, visible et concrète des ressources d'un programme ou projet. En d'autres termes, il s'agit des unités produites ou des services fournis par un programme. Ex : toujours dans le cadre de l'activité cités plus haut l'extrant est « le nombre de fonctionnaires de l'administration formé » RAHIMI (2010).

Indicateurs : instruments qui permettent de mesurer le degré de réalisation de l'objectif ainsi que l'efficacité et ou l'efficience des activités. RAHIMI (2010).

Intrants : ressources, y compris le temps ; l'argent et l'effort, requises pour réaliser une activité. Ex : dans le cadre de l'activité « formation des fonctionnaires de l'administration publique » signalée ci dessus les intrants suivants sont nécessaires « l'argent et la compétence des formateurs » RAHIMI (2010).

Objectifs globaux : objections du gouvernement qui sont libellés de manière à refléter les grandes préoccupations de développements social et économique du pays. RAHIMI (2010).

Objectifs sectoriels : objectifs fixé à partir des missions de chaque ministère sectoriel. RAHIMI (2010).

Objectifs spécifiques : objectifs définis pour un programme. RAHIMI (2010).

Performance : niveau du résultat atteint par une structure par rapport aux objectifs fixés. GNIMASSOU (2011).

Programme : ensemble d'actions coordonnées dans le temps et dans l'espace destinées à réaliser des objectifs prédéterminés. RAHIMI (2010).

Résultat : changement constaté à la fin d'une période précise et comparé à une ou des cibles énoncées au début de ladite période. Les résultats sont une preuve des conséquences mesurables d'un projet ou programme. Ex dans le cadre de l'activité ci-dessus on peut avoir comme résultat « une fonction publique aux capacités renforcées » RAHIMI (2010).

Suivi : processus permanent, mise en place par les responsables internes pour connaître en temps réel les résultats, afin de prendre au moment opportun les mesures correctives qui s'imposent. GNIMASSOU (2011).

RESUME

Notre réflexion tout au long de la rédaction a été orientée par le souci de contribuer à l'efficacité de l'audit de performance par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. A cet effet nous avons axé notre travail sur trois problèmes spécifiques qui se libellent comme suit :

- le retard dans la production des rapports de performance,
- la lenteur dans le processus d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance,
- la difficile appréciation de la performance des ministères inscrits au PERAC.

Afin de remédier à ces différents problèmes, nous nous sommes d'abord fixé des objectifs.

Une fois les objectifs fixés, nous avons supposé des causes aux différents problèmes spécifiques afin d'émettre des hypothèses. Ensuite, nous avons procédé à l'analyse des informations recueillies lors de nos enquêtes afin d'identifier les causes réelles et d'établir le diagnostic. Enfin, les causes réelles identifiées, nous avons proposé des mesures visant à améliorer cette situation. Il s'agit entre autre de la prise de mesures favorisant l'élaboration à temps des rapports de performance, le renforcement des ressources humaines et financières, l'amélioration des pratiques liées à la réforme budgétaire tant au niveau des ministères qu'au niveau de la Chambre des Comptes. Il convient de noter que l'effectivité de ces mesures dépend largement de la juridiction financière et d'une volonté manifeste des autorités politiques et administrative.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

<u>Chapitre préliminaire</u> : Du cadre de l'étude à la détermination de la vision globale de résolution de la problématique.....	03
<u>Section 1</u> : Cadre de l'étude.....	04
<u>Section 2</u> : Ciblage, spécification et vision globale de résolution de la Problématique.....	24
<u>Chapitre premier</u> : Des objectifs de l'étude à la méthodologie adoptée pour la résolution de la problématique	32
<u>Section 1</u> : Objectifs, hypothèses et revue de littérature.....	33
<u>Section 2</u> : Méthodologie adoptée pour la résolution de la problématique...	53
<u>Chapitre deuxième</u> : De la mobilisation des données aux conditions de mise en œuvre des solutions pour l'efficacité des audits de performance de la CC.....	58
<u>Section 1</u> : Mobilisation, présentation et analyse des données recueillies...	59
<u>Section 2</u> : Diagnostic établi, approches et conditions de mise en œuvre des Solutions.....	71
CONCLUSION.....	82
Bibliographie.....	84
Annexes.....	86

INTRODUCTION

Le contrôle des deniers publics trouve son fondement dans la fameuse Grande Charte de 1215 par laquelle le roi Jean Sans Terre dû concéder à ses barons leur accord préalable au prélèvement d'impôt. Ainsi posé, le principe du consentement à l'impôt implique aussi le contrôle de son utilisation.

Ce principe fut consacré par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 en ses articles 14¹ et 15². Il est donc clair qu'une bonne gestion des finances publiques passe par la mise en place d'un système de contrôle efficace. Le contrôle a posteriori dévolu à une juridiction financière occupera une place prépondérante dans ce système.

Le Bénin, a confié à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, la mission de veiller à la bonne gestion des ressources de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et entreprises publiques et de fournir au citoyen l'information sur cette gestion.

Très tôt, l'existence de cette juridiction s'est trouvée limitée en raison des difficultés qu'elle éprouve pour la concrétisation de ses actions. C'est dans ce contexte qu'ont été adoptées en 2009 les nouvelles directives financières de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). La gestion de la performance fait son entrée en Droit Communautaire Ouest Africain et imprime de nouvelles inflexions aux mécanismes de gestion des finances publiques dans les pays membres de l'UEMOA.

¹ Article 14 de la DDHC du 26 août 1789 « tous les citoyens ont le droit, non seulement de constater la nécessité de la contribution publique, mais aussi d'en suivre l'emploi »

² Article 15 de la DDHC du 26 août 1789 « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »

Face à ces nouvelles attributions³, le contrôle de gestion a pris, du coup, une importance particulière et le juge des comptes a, lui-même, « progressivement étendu son domaine de compétence pour s'autoriser aujourd'hui l'audit des budgets de programme » constate le Professeur N.MEDE⁴.

C'est pourquoi, dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation du cycle II de l'ENAM, nous avons orienté nos recherches sur le thème « CONTRIBUTION A L'EFFICACITE DES AUDITS DE PERFORMANCE DE LA CHAMBRE DES COMPTES A L'ERE DE LA BUDGETISATION PAR PROGRAMME ».

Par la présente étude nous allons faire ressortir les entraves à l'élaboration des rapports de performance et par ricochet des rapports d'audit de performance; analyser les causes des problèmes identifiés et proposer les approches de solutions.

Ce thème s'articulera autour de trois chapitres :

- ✓ le chapitre préliminaire prendra en compte le cadre de notre étude (la Chambre des Comptes de la Cour Suprême), les observations de stage, la vision globale de résolution de la problématique choisie et spécifiée ;
- ✓ le premier chapitre sera consacré aux objectifs, causes et hypothèses de l'étude, au point des connaissances sur les problèmes en résolution et à la méthodologie adoptée ;
- ✓ le second chapitre abordera la présentation des données mobilisées lors des enquêtes, la vérification des hypothèses en vue de proposer des approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

³ Le contrôle de gestion basé désormais sur les notions d'économie, d'efficacité et d'efficience.

⁴ « La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets programmes au Bénin », revue AFRILEX n°4, page 79.

CHAPITRE PRELIMINAIRE
DU CADRE DE L'ETUDE A LA
DETERMINATION DE LA VISION GLOGALE
DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE

Ce chapitre prendra en compte la présentation du cadre de l'étude, le ciblage de la problématique, la spécification et la détermination de la vision globale de résolution.

Section 1 : Cadre de l'étude

Le cadre de notre étude est la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. L'observation de ses mécanismes de fonctionnement nous a permis de repérer les forces et les faiblesses du système.

Paragraphe 1 : Présentation générale de la Chambre des Comptes

Il s'agira d'une part de retracer l'historique et l'organisation actuelle de la Chambre des Comptes, d'autre part de parler de ses attributions et de la procédure suivie devant elle.

I- Historique et organisation actuelle

L'organisation actuelle de la Chambre des Comptes n'est que le reflet de celle issue de sa création avec quelques nuances près.

A- Historique

La juridiction financière béninoise est issue de la section des Comptes du Tribunal d'Etat⁵, créée par la loi n°59-7 du 14 mars 1959 portant Constitution du Dahomey⁶.

Devenue Chambre des Comptes de la Cour Suprême après l'accession du Dahomey à l'indépendance en 1960, elle sera régie successivement par plusieurs textes :

- la loi n° 61-42 du 18 octobre 1961 portant organisation de la Cour Suprême,

⁵ Première dénomination de la Cour Suprême

⁶ Constitution du 15 février 1959

- l'ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême,
- la loi n° 81-004 du 23 mars 1981, portant organisation judiciaire en République Populaire du Bénin.

Au lendemain de la conférence des forces vives de la nation de février 1990, la Chambre des Comptes sera régie par de nouveaux textes :

- la loi n° 90-012 du 1^{er} juin 1990 qui a remis en vigueur l'ordonnance du 26 avril 1966,
- la loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême,
- la loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême.

Intéressons nous à présent, à l'organisation actuelle de cette Chambre.

B- Organisation actuelle de la Chambre des Comptes

Aux termes des dispositions, de l'article 131 alinéa 1 de la Constitution Béninoise du 11 décembre 1990 « la Cour Suprême est la plus haute juridiction de l'Etat en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'Etat. »

A l'instar de la Chambre Administrative et de la Chambre Judiciaire, la Chambre des Comptes est dirigée par un Président de Chambre et comprend trois sections :

- une section chargée du contrôle des comptes de l'Etat,
- une section chargée du contrôle des comptes des collectivités locales,
- une section chargée du contrôle des comptes des établissements publics et entreprises publiques.

A la tête de chaque section se trouve un président, nommé parmi les conseillers de la Chambre. Ceux-ci sont, assistés de vérificateurs et d'assistants de vérifications. A ce jour on dénombre neuf conseillers, neuf vérificateurs et cinq assistants de vérification chargés d'animer la Chambre des Comptes de concert avec le greffe, le service des archives, le Parquet Général et le secrétariat.

Le greffe qui est le secrétariat juridictionnel de la Chambre des Comptes est animé par un greffier.

Au service des archives, se trouve un archiviste qui travaille de concert avec le greffe.

Le Parquet Général, unique pour toute la Cour Suprême est dirigé par un Procureur Général assisté de quatre avocats généraux. Le Parquet Général est investi d'une mission d'intérêt général : il défend la société à travers la défense de la loi qui est l'expression même de la volonté de la société.

Le secrétariat de la Chambre des Comptes enregistre et fait le suivi des courriers administratifs sous la direction du Président de Chambre.

Tous ces organes concourent à la bonne marche de la juridiction financière dans les limites de ses attributions.

II- Attributions et règles de procédures

Le législateur a défini clairement le champ de compétence de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême et a précisé les règles de procédures applicables devant ladite Chambre.

A- Attributions

D'importantes attributions sont reconnues à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême par la loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême. En effet aux termes des articles 42 à 47 de cette loi, la Chambre des Comptes :

- juge les comptes des comptables publics et des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait ;
- a compétence, en formation de discipline financière, pour juger et sanctionner les fautes de gestion commises envers l'Etat, les collectivités locales et les autres organismes soumis à son contrôle ;
- assiste le parlement pour le vote du projet de loi de règlement à travers la production du rapport sur l'exécution de la loi de finances et la déclaration générale de conformité ;
- assure la vérification des comptes et le contrôle de la gestion des établissements publics, des sociétés nationales, des sociétés dans lesquelles l'Etat possède la majorité du capital social, de tout organisme bénéficiant sous quelque forme que ce soit, du concours financier et de l'aide économique de l'Etat, des organismes publics ou privés faisant appel à la générosité publique ;
- reçoit et contrôle les comptes de campagne des candidats aux diverses consultations électorales ;
- reçoit la déclaration écrite sur l'honneur de tous les biens du Président de la République et des membres du gouvernement lors de leur entrée en fonction et à la fin de celle-ci.

L'ensemble des observations et recommandations faites par la Chambre à l'issue de ses contrôles ainsi que la réaction des mis en cause doivent faire l'objet d'insertion dans un Rapport public qui est publié chaque année.

L'exercice de ces attributions respecte des règles de procédures bien précises.

B- Procédure

La procédure suivie devant la Chambre des Comptes est décrite dans la loi n°2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême. Cette loi, nous renseigne mieux aussi bien sur les règles générales de procédures que sur les règles spécifiques en matière de contrôle juridictionnel et extra-juridictionnel.

1- Les règles générales de procédures

Elles concernent le mode de saisine, les modalités de l'instruction, les caractères de la procédure, la collégialité des délibérations, et les sanctions prononcées.

a- Le mode de saisine

La Chambre des Comptes se saisit d'office de toutes les affaires relevant de sa compétence⁷. C'est le dépôt des comptes qui opère saisine de la Chambre des Comptes.

Elle peut être saisie pour contrôle, enquête, étude ou pour avis, par les organes institutionnels de l'Etat, les organismes de contrôle, les administrations publiques, ainsi que par toute personne morale de droit public ou privé, soumise à son contrôle.

b- Les modalités de l'instruction

Les conseillers rapporteurs chargés de l'instruction peuvent non seulement mener des enquêtes sur pièces mais également sur place.

⁷ Article 72 al1 de la loi n°2004-20 du 17 août 2007

L'enquête sur pièces consiste pour les conseillers rapporteurs à suivre l'évolution de la gestion des organismes sur la base des comptes et des pièces justificatives. Aussi les textes et manuels de gestion sont nécessaires au contrôle de conformité, à la vérification du respect des procédures et de la régularité des recettes et des dépenses.

L'enquête sur place consiste pour le conseiller rapporteur accompagné de son équipe à interroger aussi bien le comptable que les gestionnaires à tous les niveaux. Toutes les personnes interrogées sont déliées de l'obligation de réserve.

c- Les caractères de la procédure

La procédure devant la Chambre des Comptes est écrite, inquisitoire, secrète et contradictoire⁸.

- écrite, car tous les actes de procédure⁹ doivent être présentés par écrit,
- inquisitoire, car pour ses investigations, le conseiller rapporteur a tout pouvoir pour examiner les comptes ainsi que les documents et pièces qui les appuient,
- secrète, car l'objectif recherché est la protection de la réputation des personnes, la sûreté de l'Etat et les intérêts financiers des organismes soumis au contrôle,
- contradictoire, car les justiciables et les dirigeants des organismes contrôlés ont le droit, dans un délai déterminé après notification des arrêts ou des rapports provisoires, de s'expliquer ou de se justifier par écrit sur les constatations et observations qui leur ont été adressées.

⁸ Article 79 de la loi n°2004-20 du 17 août 2007.

⁹ Rapport, conclusions du ministère public, déclarations orales du justiciable.

d- La collégialité des décisions

Les observations du conseiller rapporteur relatives à l'instruction d'une affaire, ne sont que des propositions faites à la Chambre qui se réserve le droit de donner les suites qu'elle juge convenables. Tout rapport est donc arrêté en Chambre par une formation collégiale.

e- Les sanctions

Les modalités des sanctions varient selon la nature des fautes et irrégularités commises, et la qualité de leurs auteurs. La Chambre peut :

- exercer un pouvoir propre de sanction en infligeant, par un arrêt, des sanctions pécuniaires (amendes, débet) aux ordonnateurs coupables de gestion de fait ou de faute de gestion et aux comptables publics,
- saisir les autorités hiérarchiques en vue des sanctions administratives à prendre à l'encontre des ordonnateurs ayant commis certaines irrégularités,
- transmettre aux autorités compétentes les constatations qui paraissent de nature à entraîner la mise en jeu de la responsabilité pénale de leurs auteurs.

2- Les règles spécifiques de procédures

En dehors des règles générales de procédures, chaque type de contrôle a ses spécificités.

a- En matière de contrôle juridictionnel

La procédure suivie est la suivante :

- dépôt des comptes en état d'examen, appuyés des pièces générales et des pièces justificatives par le justiciable au greffe de la Chambre des Comptes au plus tard le 30 juin suivant la clôture de l'exercice concerné ;

- transmission du dossier au Président de Chambre, puis au président de section pour la désignation d'un conseiller rapporteur et d'un conseiller contre rapporteur, le premier pour l'instruction du dossier, le second pour s'assurer que les observations et propositions du rapporteur sont fondées ;
- après instruction du dossier, le rapporteur établit son rapport appuyé des pièces justificatives, frappées d'observations qu'il adresse au Président de Chambre, ce dernier le communique au Procureur Général pour ses conclusions ;
- après les conclusions du Parquet Général, le dossier est retourné au Président de Chambre, puis au président de section qui, de concert avec le greffier, fixe la date de l'audience ;
- à l'issue de l'audience, un arrêt provisoire est rendu, notifié au comptable mis en cause, qui dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification pour répondre aux injonctions de l'arrêt ;
- Toutes les réponses sont réaffectées au greffe et le même processus redémarre par :
 - ✓ L'instruction à nouveau du conseiller rapporteur
 - ✓ Communication du rapport par le Président de Chambre au Parquet Général
 - ✓ Nouvelle audience avec la prise d'un arrêt provisoire ou définitif.

Cette procédure s'apparente-t'elle à celle suivie en matière de contrôle non juridictionnel ?

b- En matière de contrôle extra-juridictionnel

La procédure suivie est la suivante :

- dépôt des rapports sur l'exécution des budgets des programmes sectoriels et la situation des dépenses engagées, des budgets, bilans, comptes de résultats et tous documents comptables et extra comptable, les documents

relatifs aux opérations financières de l'Etat¹⁰, au greffe de la Chambre au plus six mois suivant la clôture de l'exercice ;

- transmission du dossier au Président de Chambre, puis au président de section pour la désignation d'un conseiller rapporteur ;
- à l'issue des contrôles, les conseillers rapporteurs établissent un rapport provisoire qui est adressé par le Président :
 - ✓ Soit au ministre chargé des finances et éventuellement aux administrations concernées qui disposent d'un délai de quinze jours pour répondre par mémoire écrit en cas de contrôle de l'exécution de la loi de finances,
 - ✓ Soit aux dirigeants du service ou de l'organisme contrôlé qui disposent d'un délai de deux mois pour répondre par mémoire écrit en cas de contrôle administratif. Ce mémoire est transmis aux conseillers rapporteurs pour leurs observations, ensuite au Parquet Général pour ses conclusions.
- après audition des parties, la Chambre arrête définitivement le rapport dans lequel elle exprime son avis sur la qualité de la gestion, la régularité et la sincérité des comptes.

Les observations faites lors de notre stage sont-elles conformes à la procédure décrite ci-dessus ?

¹⁰ Les opérations du BGE, des CST, des budgets annexes et des opérations de trésorerie.

Paragraphe 2 : Restitution des mécanismes de fonctionnement de la Chambre des Comptes

Il s'agira pour nous de restituer les constats observés lors de notre stage au niveau du contrôle juridictionnel et extra juridictionnel.

I- En matière de contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel porte sur les comptes de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et autres justiciables de la Chambre des Comptes.

A- Au niveau de l'Etat et des collectivités locales

L'apurement des comptes publics n'est effectif que suite à la reddition des comptes devant la Chambre des Comptes. Cette obligation de rendre compte découle du principe posé à l'article 37¹¹ de la constitution du 11 décembre 1990.

La reddition des comptes de gestion de l'Etat, n'a démarré qu'à partir de la gestion 1998. Malheureusement lesdits comptes ne sont pas transmis à temps à la juridiction financière. Le tableau n° 1 nous renseigne mieux sur cet état de chose.

¹¹ Art 37 « les biens publics sont sacrés et inviolables. Tout citoyen béninois doit les respecter scrupuleusement et les protéger. Tout acte de sabotage, de vandalisme, de corruption, de détournement, de dilapidation, ou d'enrichissement illicite est réprimé dans les conditions prévues par la loi »

**Tableau n°1 : Dépôt des comptes de gestion de l'Etat à la Chambre des
Comptes**

Gestion	Date de dépôt à la Chambre des Comptes	Observations
1998	27 septembre 1999	PJ non transmises à la CC
1999	21 août 2000	PJ non transmises à la CC
2000	04 décembre 2001	PJ non transmises à la CC
2001	03 février 2003	PJ non transmises à la CC
2002	05 février 2004	PJ transmises à la CC
2003	22 avril 2005	PJ non transmises à la CC
2004	21 février 2008	PJ non transmises à la CC
2005	21 février 2008	PJ non transmises à la CC
2006	09 janvier 2009	PJ non transmises à la CC
2007	07 septembre 2009	PJ non transmises à la CC
2008	06 juillet 2010	PJ non transmises à la CC
2009	17 mai 2011	PJ non transmises à la CC
2010	14 novembre 2011	PJ non transmises à la CC

Source : greffe CC

NB : PJ= Pièces Justificatives

Il ressort de la lecture du tableau que d'une part les comptes de gestion de 1998 à 2010 ont été déposés hors délai et d'autre part que lesdits comptes ne sont pas appuyés des pièces justificatives hormis le compte de gestion de 2002. Une fois les comptes déposés appuyés des pièces justificatives, tel n'est pas toujours le cas, la Chambre des Comptes, par son contrôle

juridictionnel, s'assure de la régularité des opérations de recettes, de dépenses et de trésorerie exécutées par les deux catégories d'agents intervenant dans l'exécution du budget que sont le comptable et l'ordonnateur. En effet ces derniers ayant des champs de compétence bien déterminés, la Chambre des Comptes va jusqu'à sanctionner celui qui s'immiscera dans les fonctions de l'autre. **Ce contrôle permet donc de faire respecter le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable par lequel le donneur d'ordre doit être dissocié du manipulateur des fonds publics.** L'instruction des comptes de gestion des années 1998 et 1999 entamée en 2002 a été suspendue pour des raisons liées au problème d'archivage. **Dans de pareilles circonstances, on assiste au défaut d'apurement juridictionnel des comptes de gestion de l'Etat.**

Démarrée en 2005, la reddition des comptes des collectivités locales, a été compromise par **l'absence de textes fixant limitativement les pièces constitutives de compte de gestion et la lenteur dont fait preuve le Parquet Général dans la prise de ses conclusions.** Cependant, la Chambre des Comptes a déployé ces dernières années une activité d'apurement des comptes de gestion des receveurs percepteurs, comptables des communes. **Ceci a été le fruit des campagnes de sensibilisation organisées par la juridiction financière au profit des élus locaux.** La Chambre des Comptes a délivré en 2010 une vingtaine d'arrêts provisoires et adressé autant de lettres aux maires pour les inviter à corriger les errements relevés par la juridiction.

B- Au niveau des établissements publics et autres justiciables

Aux termes des dispositions de la loi n° 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractère social culturel et scientifique, les établissements publics dotés de comptables publics nommés par le ministre des finances sur proposition du ministre de tutelle sont soumis au contrôle juridictionnel de la Chambre des Comptes. Il s'agit :

- ✓ d'établissement d'enseignement secondaire et supérieur,
- ✓ de la Caisse Autonome d'Amortissement,
- ✓ du Fond Routier,
- ✓ du Centre National Hospitalier et Universitaire,
- ✓ des Centres Hospitaliers Départementaux,
- ✓ de l'Office de Radiodiffusion et Télévision du Bénin,
- ✓ d'établissements publics à caractère industriel et commercial dotés de comptables publics,
- ✓ d'autres offices à caractère social, culturel et scientifique etc., à condition qu'ils soient dotés de personnalité morale, d'autonomie financière et pourvus de comptable public.

Force est de constater que très peu d'établissements publics produisent leurs comptes à la juridiction financière. **Il s'ensuit donc la faible production des comptes des établissements publics à la Chambre des Comptes.** En effet, sur les cinquante six établissements publics et entreprises publiques existant au Bénin conformément à l'arrêté n° 179/MFE/DC/DGAE/DSAEP/SE du 10 mars 2003 fixant la liste des sociétés d'Etat, d'économie mixte et offices de la République du Bénin, seulement les comptes de quatre établissements¹² sont en instruction. A l'étape actuelle, on dénombre sept arrêts juridictionnels provisoires rendus entre 1992 et 1995 sur dix comptes de gestion relatifs à

¹² Caisse Autonome d'Amortissement, Fonds routier, Agence Béninoise de l'Environnement et la CNERTP (Gestion 1998 à 2002)

certaines organismes publics à savoir le Centre National Hospitalier et Universitaire, les Centres Hospitaliers Départementaux du Borgou, du Zou, l'Ex maternité Lagune et les centres d'actions régionales pour le développement rural. **On peut donc noter la faible exécution de l'apurement juridictionnel des comptes des établissements publics.**

II- En matière de contrôle extra- juridictionnel

Ce contrôle prend en compte le contrôle administratif, le contrôle de l'exécution de la loi de finances et les autres activités extra-juridictionnelles.

A- Le contrôle administratif

Il convient de préciser que l'audit de performance est l'affinement du contrôle administratif proprement dit.

Encore désigné contrôle de gestion, le contrôle administratif proprement dit permet de vérifier la conformité des pratiques par rapport aux textes à savoir :

- s'assurer que la gestion des ordonnateurs est conforme aux prescriptions de manuel de procédures d'exécution des dépenses publiques, de la nomenclature des pièces justificatives ainsi que les textes applicables en matière de comptabilité publique,
- vérifier qu'après acquisition, la gestion des biens respecte les règles de la comptabilité matière ainsi que les conditions de conservation et de protection subséquentes.

A l'issue du contrôle, les irrégularités et insuffisances relevées sont notifiées par le Président de Chambre aux responsables concernés soit sous la forme d'un référé, soit sous la forme d'une note. Démarré en 2003, par la Chambre des Comptes pour le compte des gestions 1998 et 1999, les rapports

définitifs de ce contrôle n'ont été finalisés qu'en 2006. **Il y a donc lenteur dans le processus d'instruction et d'adoption des rapports de contrôle administratif.** A ce jour on dénombre une trentaine de notes et de référés adressés à différentes autorités administratives à la suite de l'exécution de contrôles, une trentaine de rapports de contrôle administratif adoptés.

Suite à l'avènement des budgets programmes, le Bénin s'est engagé avec la Banque Mondiale dans une série de réformes dont le programme de réforme budgétaire connu sous le nom de PERAC, (Public Expenditure Reform Adjustment Credit) qui vise d'une part l'amélioration des procédures de dépenses, d'autre part la responsabilité accrue des ministères dépensiers. Par cet engagement, la Chambre des Comptes procède désormais à l'audit d'attestation des rapports de performance élaborés par les ministères. Ce type d'audit a été préféré au détriment de l'audit direct qui s'apparente au contrôle administratif proprement dit mais basé sur les notions d'économie, d'efficacité et d'efficience. **Force est de constater que l'audit direct se faisait de façon archaïque.** Pour réaliser cet audit, **la Chambre a bénéficié de l'expertise de deux vérificateurs canadiens qui ont aidé les cadres de la juridiction à asseoir une méthodologie propre pour l'appréciation des rapports reçus.** Cette mission a été réalisée en 2002 puis en 2003 par la Chambre respectivement pour le compte des gestions 2000 et 2001. A cet effet, cinq ministères¹³ ont produit à la Juridiction financière, leurs rapports de performance.

Il s'agissait en ce qui concerne la gestion 2000 d'un audit pilote qui a permis aux ministères de faire l'exercice de la rédaction de rapport de performance et à la Chambre de mettre en pratique les techniques d'audit de performance qui, contrairement aux contrôles classiques s'exerce à partir des rapports et non de comptes financiers. Pour la gestion 2001, la Chambre s'est

¹³ Le MSP, le MEHU, le MTPT, le MAEP et le MEN

fixé pour objectif, la réalisation d'une mission de vérification en vue d'obtenir une assurance de niveau certification pour l'ensemble des critères d'évaluation. Les observations de ces deux audits ont été portées à la connaissance des ministères concernés.

L'examen des délais d'envoi des rapports à la Chambre des Comptes montre qu'un effort important reste à faire, vu les retards enregistrés dans la production des rapports.

Par exemple les rapports 2001 censés être déposés au 30 juin 2002 au plus tard ont été produits à la Juridiction :

- ✓ le 9 septembre 2002 pour le ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche,
- ✓ le 9 avril 2003 pour le ministère de la Santé Publique,

Mieux, au titre de la gestion 2002, le MTPT a déposé son rapport le 24 octobre 2003. Malheureusement la même situation s'est reproduite au titre des gestions suivantes pour la plupart des ministères. **On note donc un retard dans la production des rapports de performance, ceci constitue une menace à la certification de la fiabilité des informations contenues dans lesdits rapports par la Chambre des Comptes.**

Après réception des rapports de performance, la juridiction financière effectue une vérification d'attestation de la fiabilité des informations contenues dans lesdits rapports. Conformément aux normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle l'INTOSAI, la grille d'analyse élaborée à cet effet comporte cinq niveaux de vérification basés sur les critères suivants : pertinence, compréhensibilité, exactitude, équilibre et utilité. (annexe7). Il convient de préciser qu'en lieu et place de l'utilité la Chambre des Comptes utilise depuis 2010 le critère de comparabilité qu'elle a validée en 2009.

La réforme budgétaire PERAC dont le but est d'accroître l'efficacité de la dépense publique est centrée sur des budgets-programmes dans un cadre de dépenses à moyen terme. Ceci signifie que les budgets annuels dont l'exécution fait l'objet de reddition de compte à la Juridiction représentent des tranches d'un ensemble (sur trois ans) censé rendre compte de l'atteinte d'objectifs stratégiques bien définis. Autrement dit, les réalisations au titre d'une année doivent s'insérer dans un ensemble de réalisations permettant de dire au bout du terme considéré, trois ans dans le cas d'espèce, si les objectifs fixés ont été atteints. Il s'agit donc, pour le ministère, non pas d'apprécier sa performance dans le cadre exclusif de l'exercice en cours mais aussi de situer cette performance dans le cadre plus global de l'objectif à atteindre au bout de trois ans. Aussi, en ce qui concerne l'exercice courant, la fiabilité du rapport doit reposer sur l'énumération commentée de toutes les activités exécutées dans le cadre des différents programmes établis y compris les amendements apportés à la suite des rétroactions en cours de gestion. Tel n'est pas le cas dans la plupart des rapports déposés. **Dans ces conditions la juridiction financière a du mal à apprécier la performance des ministères inscrits au PERAC¹⁴.**

Ensuite, la mise en œuvre de cet audit d'attestation ne peut se faire qu'avec de ressources humaines qualifiées et disponibles. L'effectif actuel de la Chambre ne lui permet pas de faire face à ces exigences. **On note donc l'insuffisance de ressources humaines pour le bon fonctionnement de la Chambre des Comptes.**

Enfin, malgré la sensibilité du domaine d'intervention du juge financier, **ce dernier ne dispose pas encore d'un statut propre**, comme c'est le cas de l'Inspection Générale des Finances. De plus, étant toujours sous la dépendance de la Cour Suprême, la Chambre des Comptes peine pour trouver son autonomie. **Il est à remarquer une absence réelle d'autonomie de la**

¹⁴ Au nombre de cinq au départ, tous les ministères sont aujourd'hui inscrits au PERAC.

Chambre des Comptes. Au total une vingtaine de rapports d'audit de performance des ministères ont été élaborés par la juridiction financière.

B- Le contrôle de l'exécution de la loi de finances

Il trouve son fondement dans les dispositions de l'article 112 de la Constitution du 11 décembre 1990 qui dispose : « l'Assemblée Nationale règle les comptes de la Nation selon les modalités prévues par la loi organique de finances.

Elle est, à cet effet, assistée par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, qu'elle charge de toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques, ou à la gestion de la trésorerie nationale, des collectivités territoriales des administrations ou institutions relevant de l'Etat ou soumises à son contrôle. »

Il en résulte que le parlement se fait aider par la Chambre des Comptes dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances. En effet avant le vote chaque année de la loi de règlement, la Chambre des Comptes procède d'abord au contrôle de l'exécution du budget de l'Etat ayant pour finalité l'élaboration du Rapport sur l'Exécution des Lois de Finances (RELF) et à la délivrance de la déclaration générale de conformité entre les comptes du comptable principal et de l'ordonnateur. **Selon le rapport de la Banque Mondiale intitulé : « Evaluation de la gestion des Finances Publiques au Bénin, avril 2005 », les RELF sont en général d'excellente qualité.**

Cependant, la Chambre des Comptes accuse un retard dans l'élaboration des rapports sur l'exécution des lois de finances. Par exemple, au titre de la gestion 2003, le RELF n'a été élaboré qu'en 2008, alors que les

documents¹⁵ ont été reçus par la Chambre des Comptes dans les délais raisonnables. Une fois élaborée, elle est transmise à la représentation nationale avec la déclaration générale de conformité pour le vote de la loi de règlement.

A ce jour, les lois de règlement de la gestion 1998 à 2004 ont été déjà votées par le parlement, le projet de loi de 2005 est sur le point d'être voté, celui de 2006 déjà déposé au Parlement, le RELF de 2007 est encore au parquet, les RELF de 2008 et 2009 en cours d'adoption par la juridiction financière.

Les recommandations faites par la Chambre des Comptes dans ces RELF à l'endroit des diverses institutions et administrations ne sont pas suivies d'effet. Force est de constater que les errements relevés par la juridiction financière au cours de deux gestions successives diffèrent à quelques nuances près. **Il y a donc le non suivi des recommandations de la Chambre des Comptes.**

En principe, la juridiction financière doit produire à la fin de chaque année un rapport public qui a pour objet d'appeler l'attention du pouvoir exécutif et de l'opinion sur toutes les irrégularités et de formuler des recommandations. Seul un rapport public relatif à la gestion 1994 a été publié en 1996. **On note donc une sous- information du citoyen béninois sur la gestion de ses contributions au développement du pays.**

C- Les autres activités extra-juridictionnelles

Il sera question ici, de la vérification des dépenses de campagne électorale et de la réception des déclarations des biens des gouvernants.

¹⁵ Documents relatifs aux comptes de gestion déposés par le RGF le 22 avril 2005, le CGAF et le PLR produit par le MFE le 8 août 2006.

1- La vérification des dépenses de campagne

Aux termes des dispositions de l'article 55 de la loi n° 2005-14 du 28 juillet 2005 portant règles générales des élections en République du Bénin, la campagne électorale est « l'ensemble des opérations de propagande précédant une élection et visant à amener les électeurs à soutenir les candidats en compétition ». Aussi le manuel à l'usage des responsables électoraux aux finances des partis politiques de la Chambre des Comptes de février 1999 définit la dépense de campagne électorale comme « le coût ou la valeur de tous les biens et services utilisés durant et pour la campagne électorale par un parti politique ou un candidat ». La vérification des comptes des campagnes a pour but de vérifier les dépenses des campagnes électorales et de faire sanctionner par le procureur de la république tous les dépassements du plafond fixé. Au total une dizaine de rapports de vérification des dépenses de campagne électorale relatives aux élections présidentielles, législatives et communales ont été opérées par la juridiction financière. **Il convient de noter l'effectivité du contrôle des comptes de campagne.**

2- La réception des déclarations des biens des gouvernants

Aux termes des dispositions de l'article 52 de la Constitution « le Président de la République et les membres du gouvernement sont tenus, lors de leur entrée en fonction et à la fin de celle-ci, de faire sur l'honneur une déclaration écrite de tous les biens et patrimoine, adressée à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême ». Cette compétence est cependant résiduelle car il ne s'agit que d'un dépôt auprès de la Chambre des Comptes qui n'est donc tenue que de recevoir et de protéger ces déclarations. En effet la Chambre n'a pas été habilitée par la Constitution à vérifier le contenu et la réalité de ces déclarations, encore moins de proposer d'éventuelles sanctions en cas de non respect de cette

obligation. Si l'on s'en tient aux propos du Président de la Cour Suprême lors de cette rentrée judiciaire, la plupart des politiciens s'acquittent de cette obligation.

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

Nous consacrerons cette section, d'une part, au ciblage de la problématique, d'autre part, à la spécification et à l'exposé de notre vision globale de résolution.

Paragraphe 1 : ciblage de la problématique

Un inventaire des constats sera fait sur l'état des lieux, ensuite l'on procédera à leur regroupement par centre d'intérêt afin de dégager les problématiques possibles et d'en choisir une.

I- Inventaire des atouts et problèmes

Par rapport aux constats faits dans le fonctionnement de la CC, nous avons identifié des forces et faiblesses.

A- Inventaire des atouts

- Le contrôle du respect du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable
- La campagne de sensibilisation des élus locaux
- La formation des vérificateurs de la Chambre des Comptes dans le cadre du PERAC
- L'excellente qualité des RELF selon le rapport de la Banque Mondiale
- Le contrôle effectif des comptes de campagne.

B- Inventaire des problèmes

- La reddition tardive des comptes de gestion
- Le défaut d'apurement juridictionnel des comptes publics

- L'insuffisance de textes sur les comptes de gestion
- La faible production des comptes par les organismes publics
- La lenteur dans le processus d'instruction et d'adoption des rapports de contrôle
 - Le retard dans la production des rapports de performance
 - La difficile appréciation de la performance des ministères
 - L'inexistence de statut de juge financier
 - Le manque de personnel
 - Le défaut de la prise en compte des recommandations de la juridiction financière
 - La quasi inexistence des rapports publics
 - La sous-information du citoyen sur la gestion des fonds publics
 - L'absence d'autonomie réelle de la Chambre des Comptes.

II- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

L'inventaire des atouts et des faiblesses nous permet de dresser le tableau des problématiques possibles en procédant au regroupement des faiblesses par centre d'intérêt afin d'opérer le choix d'une problématique qui nous semble imminente à résoudre.

Tableau n°2 : Récapitulatif des problématiques identifiées

Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellé de la problématique
Contrôle des comptes publics	<ul style="list-style-type: none"> - Reddition tardive des comptes de gestion, - Défaut d'apurement juridictionnel des comptes publics, - Insuffisance de textes sur les comptes de gestion, - Faible production des comptes des organismes publics. 	Défaut d'apurement juridictionnel des comptes publics	Apurement juridictionnel des comptes publics
Contrôle des rapports de performance	<ul style="list-style-type: none"> - Retard dans la production des rapports de performance, - Lenteur dans le processus d'instruction et d'adoption des rapports, - Difficile appréciation de la performance des ministères, 	Inefficacité des audits de performance	Efficacité des audits de performance
Information du citoyen	<ul style="list-style-type: none"> - Quasi inexistence des rapports, - Sous information du citoyen sur la gestion des fonds publics 	Sous information du citoyen béninois	Information du citoyen béninois par la juridiction financière
Capacités de la juridiction financière	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistence de statut de juge financier, - Absence d'autonomie réelle de la Chambre des Comptes, - Manque de personnel, - Défaut de la prise en compte des recommandations du juge financier 	Insuffisance des capacités de la juridiction financière	Renforcement des capacités de la juridiction financière

Source : état des lieux de base

III- Choix et justification de la problématique

L'état des lieux retrace un certain nombre de problématiques dont la résolution permettra d'améliorer les performances de la juridiction financière. Il s'agit de :

- L'apurement juridictionnel des comptes publics,
- L'information du citoyen béninois par la juridiction financière,
- Renforcement des capacités de la juridiction financière,
- L'efficacité des audits de performance de la Chambre des Comptes.

Partant du principe selon lequel, notre étude ne peut porter que sur une seule problématique et soucieux de mieux répondre aux exigences de l'approche managériale des finances publiques nous avons décidé d'axer cette étude sur l'efficacité des audits de performance de la Chambre des Comptes. Cette efficacité devient une nécessité dans le contexte de la budgétisation par programme. Avec l'avènement des budgets programmes, on assiste au passage d'une logique ancienne, dans laquelle le contrôle de régularité était prédominant et même exclusif à une logique nouvelle dans laquelle l'objectif prédominant du contrôle est celui de l'efficacité de la gestion. Le retard accusé par les ministères sectoriels dans la production des rapports de performance ne favorise pas l'audit d'attestation effectuée par la juridiction financière. Cette dernière déjà confrontée au plan interne, au manque de ressources humaines, à la quête d'une certaine indépendance, à l'inexistence d'un statut du juge financier et au défaut de la prise en compte de ses recommandations. Il est donc urgent de prendre des mesures tendant à renforcer les audits de performance, seul gage d'un véritable contrôle a posteriori des finances publiques car basé sur les notions d'efficacité, d'économie, et d'efficience.

Il découle de cette problématique comme problème général l'inefficacité des audits de performance de la Chambre des Comptes avec comme problèmes spécifiques :

- ✓ le retard dans la production des rapports de performance,
- ✓ la lenteur dans le processus d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance,
- ✓ la difficile appréciation de la performance des ministères.

C'est ce qui justifie notre réflexion sur le thème suivant : « **CONTRIBUTION A L'EFFICACITE DES AUDITS DE PERFORMANCE DE LA CHAMBRE DES COMPTES A L'ERE DE LA BUDGETISATION PAR PROGRAMME** ». L'examen du thème nous oblige à spécifier et à déterminer la vision globale de résolution de la problématique choisie.

Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique

Il s'agira pour nous de spécifier et de déterminer la vision globale de résolution de la problématique.

I- Spécification de la problématique

La réforme opère la mutation du « mode de gestion budgétaire d'une logique de moyens à une logique d'objectifs et de résultats ». ¹⁶ Désormais les ministères sectoriels sont tenus de rendre compte à l'exécutif et à la Chambre des Comptes, de l'utilisation des ressources mises à leurs dispositions et des résultats atteints à travers le rapport de performance. L'élaboration de ce rapport repose essentiellement sur les membres de la cellule de suivi-évaluation en

¹⁶ Décret n° 2005-789 du 29 décembre 2005 portant approbation du cadre de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats (Car-GBAR).

collaboration avec les points focaux en service au niveau des directions opérationnelles sous la supervision du Directeur de la Programmation et de la Prospective et du Directeur des Ressources Financières et Matérielles. Ces derniers sont confrontés à d'énormes difficultés surtout en matière de collecte des informations, étape déterminante dans l'élaboration desdits rapports. De ce fait la plupart des ministères sectoriels n'arrivent plus à respecter les délais prescrits pour le dépôt des rapports à la juridiction financière. Ce qui, du coup, compromet la certification desdits rapports par le juge des comptes.

Ensuite, démarre le processus d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance. A cette étape, seuls les conseillers sont habilités à conduire l'instruction. Or conformément aux dispositions de l'article 134 de la Constitution du 11 décembre 1990, les présidents de chambres et les conseillers sont nommés parmi les magistrats et les juristes de haut niveau ayant au moins quinze ans d'expérience professionnelle. Pour le conseiller AKAKPO, le contenu de cet article 134 de la Constitution rend difficile la nomination de cadres ayant un profil plus adéquat pour effectuer efficacement l'apurement des comptes de l'Etat et réaliser l'audit de la gestion des organismes publics. Il est donc clair que l'effectif actuel de la Chambre des Comptes en conseillers (neuf) est insuffisant pour ce travail. Ce qui du coup, entrave la célérité de l'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance.

A l'issue de cette instruction, le juge des comptes est appelé à apprécier la performance des ministères sectoriels sur la base des informations contenues dans les rapports de performance. Or lesdits rapports ne tiennent toujours pas compte ni du cadre de dépenses à moyen terme, ni de toutes les activités exécutées dans le cadre des différents programmes établis. Dans ces conditions l'appréciation de la performance des ministères sectoriels ne pourrait être que subjectif.

Pour cela nous retenons pour la suite de notre étude les problèmes spécifiques suivant :

- ✓ le retard dans la production des rapports de performance,
- ✓ la lenteur dans le processus d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance,
- ✓ la difficile appréciation de la performance des ministères.

L'éradication de ces problèmes ne peut se faire que par la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

II- Vision globale de résolution de la problématique spécifiée

La résolution du problème spécifique n°1 (le retard dans la production des rapports de performance) se fera par la mise en place d'un système favorisant l'élaboration des rapports de performance dans de meilleures conditions et à bonne date. Ce qui facilitera l'audit d'attestation desdits rapports par la juridiction financière.

Ensuite, la résolution du problème spécifique n°2 (la lenteur dans le processus d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance) consistera à mettre en place un cadre juridique et organisationnel adéquat qui devra permettre à la juridiction financière d'assurer une exécution diligente des missions de contrôle.

Enfin, la résolution du problème spécifique n°3 (la difficile appréciation des rapports de performance) passera par la prise de mesures indispensables favorisant cette appréciation.

La démarche méthodologique adoptée en vue de la résolution de la problématique suivra les dix étapes ci-après :

- ✚ Fixation des objectifs de l'étude,
- ✚ Formulation des hypothèses de travail
- ✚ Revue de la littérature
- ✚ Choix des outils de mobilisation des données
- ✚ Choix des outils d'analyse des données
- ✚ Mobilisation des données
- ✚ Analyse des données
- ✚ Etablissement du diagnostic
- ✚ Proposition des approches de solutions
- ✚ Conditions de mise en œuvre des solutions.

CHAPITRE PREMIER
**DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA
METHODOLOGIE ADOPTEE POUR LA
RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE**

A partir des objectifs de l'étude, des hypothèses seront formulées en passant par la revue de littérature avant d'adopter la méthodologie de résolution de la problématique.

Section 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature

La fixation des objectifs et la formulation des hypothèses nous permettra de réaliser le tableau de bord de l'étude, de passer ensuite à la revue de littérature.

Paragraphe 1 : Fixation des objectifs et formulation des hypothèses

Il s'agira ici de fixer les objectifs de l'étude, de déterminer les causes pouvant être à la base des problèmes spécifiques, et de formuler les hypothèses liées à ces problèmes.

I- Fixation des objectifs

Les objectifs seront déclinés en objectif général et en objectifs spécifiques.

A-Objectif général

Notre objectif général est de contribuer à l'efficacité des audits de performance de la Chambre des Comptes à l'ère de la budgétisation par programme.

B- Objectifs spécifiques

A chaque problème spécifique correspond un objectif spécifique.

- ✓ Objectif spécifique n°1 : déterminer des conditions qui favorisent la production dans les délais des rapports de performance.
- ✓ Objectif spécifique n°2 : contribuer à l'amélioration des procédures d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance.

- ✓ Proposer des mesures renforçant l'appréciation de la performance des ministères dans le cadre du PERAC.

Pour chaque objectif des hypothèses ont été formulées.

II- Formulation des hypothèses

Elles sont formulées à partir des problèmes spécifiques identifiés.

A- Hypothèse spécifique n°1

Soucieux de résoudre le problème du retard dans la production des rapports de performance, nous avons essayé de sélectionner la cause la plus plausible parmi les causes supposées en être à la base. Après analyse et à travers nos recherches, nous avons réussi à déceler trois causes possibles à l'origine de ce problème. Il s'agit de : la défaillance du système d'information, l'insuffisance d'appropriation du concept de « Gestion Axée sur les Résultats » par les acteurs intervenant dans l'élaboration des rapports de performance (les membres de la cellule de suivi évaluation en collaboration avec les points focaux en service au niveau des directions opérationnelles sous la supervision du DPP et du DRFM), l'absence d'un dispositif légal régissant les budgets programmes au Bénin.

La collecte des informations sur l'exécution de chaque programme par les points focaux est déterminante dans l'élaboration d'un rapport de performance. A l'étape actuelle, l'information est souvent peu fiable et leur parvient avec assez de retard. Mais des efforts sont consentis par les points focaux pour améliorer cet état de chose. C'est pour cela que cette cause n'a pas été retenue. En ce qui concerne l'absence d'une loi régissant les budgets-programmes, elle a été aussi écartée car l'avant projet de loi organique relative aux lois de finances est déjà disponible et transmis à la Cour Suprême pour avis motivé. Pour l'instant, seul le décret n° 2005-789 du 29 décembre 2005 portant approbation du Cadre de Réforme de la GBAR est d'application. L'insuffisance

d'appropriation du concept de la « Gestion Axée sur les Résultats » par les acteurs intervenant dans l'élaboration des rapports de performance nous paraît la plus plausible. En effet l'effectivité de la nouvelle réforme budgétaire dépend en grande partie des acteurs chargés de la mettre en œuvre.

Cet état de choses nous a conduits à formuler notre hypothèse n°1 de la façon suivante : **le retard dans la production des rapports de performance est dû à l'insuffisance d'appropriation du concept de « Gestion Axée sur les Résultats » par les acteurs intervenant dans l'élaboration desdits rapports.**

B- Hypothèse spécifique n°2

Pour résoudre le problème de la lenteur du processus d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance, nous avons pu identifier trois causes possibles : le manque de rigueur dans l'organisation du travail, la difficulté d'obtenir l'information nécessaire à l'exercice du contrôle, l'insuffisance de conseillers rapporteurs pour la conduite de l'instruction.

L'architecture actuelle de la Chambre des Comptes révèle trois catégories d'agents techniques à savoir les conseillers, les vérificateurs et les assistants de vérification. A cela s'ajoute un greffier et un archiviste. Avec les nombreuses formations reçues par ces agents tant sur le plan national qu'international, on ne saurait retenir la cause du manque de rigueur dans l'organisation du travail. La difficulté d'obtenir l'information nécessaire à l'exercice du contrôle peut entraîner la lenteur de l'instruction. Mais la mise en place d'un système répressif par la juridiction financière permettra de surmonter cette difficulté. Dans l'état actuel des textes, l'instruction des dossiers ne peut être assurée que par des conseillers. Conformément à l'article 34 de la Constitution du 11 décembre 1990, les présidents des chambres et les conseillers sont nommés parmi les magistrats et les juristes de haut niveau ayant au moins quinze ans d'expérience professionnelle. Il en découle que l'instruction des

dossiers reposera sur les neuf conseillers que compte actuellement la juridiction financière.

Nous pouvons conclure que : **la lenteur du processus d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance est due à l'insuffisance des rapporteurs chargés de conduire l'instruction.**

C-Hypothèse spécifique n°3

Pour la résolution du problème relatif à la difficile appréciation des rapports de performance des ministères, nous avons pu identifier trois causes possibles : l'inexistence d'un guide pratique d'audit de performance, la non-opérationnalité du système de suivi évaluation, et la mauvaise présentation de l'information sur la performance des programmes exécutés.

La première cause sera écartée car l'existence d'un guide pratique ne peut permettre de mieux apprécier les rapports de performance si l'information contenue dans lesdits rapports n'est pas fiable. La non-opérationnalité du système de suivi évaluation s'explique du fait que la structure chargée du suivi s'investit plus dans les activités liées à la reddition des comptes au détriment de la gestion des programmes. Les recommandations de la Chambre des Comptes permettront d'améliorer cet état de chose. Nous avons opté donc pour la mauvaise présentation de l'information sur la performance, information que retracent les rapports de performance élaborés par les ministères.

Nous formulons donc notre hypothèse n°3 de la manière suivante : **la difficile appréciation de la performance des ministères inscrits au PERAC est due à la mauvaise présentation de l'information sur la performance des programmes exécutés.** Le tableau de bord de l'étude nous renseignera mieux sur les problèmes spécifiques retenus, les causes supposées être à la base de ces problèmes et les hypothèses de travail.

III- Tableau n°3 : Tableau de Bord de l'Etude(TBE)

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes (supposées)	Hypothèses
Niveau général	<u>Problème général</u> Inefficacité des audits de performance de la Chambre des Comptes	<u>Objectif général</u> Contribuer à l'efficacité des audits de performance de la Chambre des Comptes à l'ère de la budgétisation par programme	<u>Cause générale</u>	<u>Hypothèse générale</u>
Niveau spécifique 1	<u>Problème spécifique n°1</u> Retard dans la production des rapports de performance	<u>Objectif spécifique n°1</u> Déterminer des conditions favorisant la production dans les délais des rapports de performance	<u>Cause spécifique n°1</u> Insuffisance d'appropriation du concept de la GAR par les acteurs intervenant dans l'élaboration des rapports de performance	<u>Hypothèse spécifique n°1</u> Le retard dans la production des rapports de performance est dû à l'insuffisance d'appropriation du concept de la GAR par les acteurs intervenant dans l'élaboration des rapports de performance

Niveau spécifique 2	<u>Problème spécifique n°2</u> Lenteur dans le processus d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance	<u>Objectif spécifique n°2</u> Contribuer à l'amélioration des procédures d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance	<u>Cause spécifique n°2</u> Insuffisance de rapporteurs chargés de conduire l'instruction	<u>Hypothèse spécifique n°2</u> La lenteur dans le processus d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance est due à l'insuffisance de rapporteurs chargés de conduire l'instruction
Niveau spécifique 3	<u>Problème spécifique n°3</u> Difficile appréciation de la performance des ministères inscrits au PERAC	<u>Objectif spécifique n°3</u> Proposer des mesures renforçant l'appréciation de la performance des ministères inscrits au PERAC	<u>Cause spécifique n°3</u> La mauvaise présentation de l'information sur la performance des programmes exécutés	<u>Hypothèse spécifique n°3</u> La difficile appréciation de la performance des ministères inscrits au PERAC est due à la mauvaise présentation de l'information sur la performance des programmes exécutés

Source : Résultats de nos recherches

Voyons à présent, les contributions des différents auteurs sur les problèmes en résolution à travers la revue de littérature.

Paragraphe 2 : Revue de littérature

Traditionnellement le parlement a deux rôles fondamentaux : légiférer et contrôler les activités de l'administration publique. Le parlement s'attend à ce que le gouvernement concrétise ses vœux, dépense l'argent en se souciant de l'optimisation des ressources et mesure l'efficacité des programmes autorisés. Le gouvernement a l'obligation de rendre compte au parlement de son intendance de l'argent des contribuables et de l'exercice de ses responsabilités. Selon le manuel de Vérification de l'Optimisation des Ressources (VOR), version 2000, le vérificateur général se superpose à cette relation et vise à aider le parlement dans son examen critique du rendement du gouvernement. Le Bureau de Vérification de l'Optimisation des Ressources (BVOR) effectue en toute indépendance, des missions de vérification et d'examen qui fournissent information, assurance et avis objectifs au parlement. Cela permet d'améliorer le contrôle parlementaire sur les deniers publics et d'encourager l'emploi des meilleures méthodes de gestion dans l'administration publique.

Le Bénin a confié cette mission, de vérification, à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême qui se trouve confrontée à d'énormes problèmes dont les plus importants ont été retracés dans le tableau de bord de l'étude. Qu'en pensent alors les auteurs sur les différents problèmes spécifiques en résolution ?

I- Exposé des contributions antérieures relatives au retard dans la production des rapports de performance

La résolution de ce problème passe par la mise en place d'un système favorisant l'élaboration des rapports de performance dans de meilleures conditions et à bonne date. Il faudra d'abord cerner la notion de rapport de performance avant de s'interroger sur l'appropriation du concept de la GBAR par les différents acteurs.

A- Notion de rapport de performance

L'introduction de la pratique du budget programme à la place du budget classique, budget de moyens, offre aux ministères sectoriels un avantage, à savoir la facilité de gestion dans l'administration et une plus grande responsabilité dans la gestion des programmes. En retour, les ministères sectoriels ont l'obligation de rendre compte à l'exécutif et à la Chambre des Comptes, de l'utilisation des ressources mises à leurs dispositions et des résultats atteints à travers le rapport de performance.

Le rapport de performance est donc un instrument important dans le processus de reddition des comptes et qui fournit des informations fiables et pertinentes sur la performance dans l'atteinte des résultats et sur l'utilisation des ressources conformément aux prévisions du budget programme.

Il vise essentiellement deux objectifs : d'une part, à l'interne, il informe les autorités du ministère sur la gestion des actions programmées et les résultats atteints ; d'autre part, à l'externe, il communique aux parlementaires et aux citoyens les informations pertinentes et fiables sur les résultats atteints par rapport aux engagements pris par un ministre, à la fin de la gestion budgétaire.

Le processus d'élaboration du rapport de performance peut être décliné en onze étapes à savoir :

- ✓ la collecte des informations sur l'exécution de chaque programme par les points focaux,
- ✓ le traitement des informations et leurs analyses par rapport aux prévisions du budget programme par la cellule de suivi-évaluation,
- ✓ le montage du draft du rapport de performance par la cellule de suivi-évaluation,
- ✓ l'envoi du draft aux directions techniques des programmes et à l'ETARB pour observations,
- ✓ la prise en charge des observations par la cellule de suivi-évaluation,
- ✓ la prise en charge du rapport de performance par l'Inspecteur Général du Ministère (IGM),
- ✓ la déclaration de conformité de l'IGM,
- ✓ la validation du rapport par tous les acteurs,
- ✓ la rédaction du projet de message du ministre et appropriation du rapport par le ministre,
- ✓ la transmission du rapport à la Chambre des Comptes,
- ✓ la copie au Ministre chargé des Finances.

Le rapport de performance doit être facile à lire, convaincant, compris du lecteur, crédible et produit en temps réel. L'acquisition de ces qualités dépend en grande partie des acteurs chargés d'élaborer les rapports de performance que sont les membres de la cellule de suivi-évaluation en collaboration avec les points focaux en service au niveau des directions opérationnelles sous la supervision du DPP et du DRFM. D'où la nécessité d'une réelle appropriation de la GBAR par ces acteurs.

B- Appropriation du concept de la GBAR par les acteurs

La plupart des auteurs s'accordent sur le fait que l'appropriation du concept de la GBAR par les différents acteurs dépend en grande partie de sa mise en œuvre. Certaines prescriptions doivent être observées, aussi bien lors de la mise en place du système, lors de l'élaboration des mesures de rendement et lors de l'utilisation de l'information sur le rendement.

1- Les conditions favorables à la mise en place de la GBAR

La bonne mise en place de la GBAR dépend des facteurs organisationnels et humains.

Sur le plan organisationnel, l'implantation de la GBAR dans tout système juridique, doit tenir compte :

- des besoins et de la situation des utilisateurs. Comme le fait remarquer Joyce (1997) «les organismes publics ne sont pas tous semblables. Il existe des solutions distinctes aux problèmes que pose la mesure du rendement dans différents organismes » ;
- du temps nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre de la GBAR afin qu'elle soit acceptée de tous. Pour Itell (1998) « on laisse aux mesures axées sur les conséquences le temps de se développer. On doit reporter à beaucoup plus tard l'imposition de sanctions aux ministères qui n'ont pas correctement établi leurs objectifs ou qui ne les ont pas atteints, soit tant qu'ils n'ont pas acquis l'expérience requise pour distinguer les causes des effets » ;
- du cadre politique ou du cadre stratégique pour élaborer les mesures de rendement. La réussite de la gestion du rendement passe par l'établissement des liens entre les indicateurs de rendement et les

pratiques, en matière de mesure, d'une part, et les objectifs stratégiques ou résultats prévus, d'autre part Poate (1997) ;

- des ressources humaines et financières appropriées. La mise en œuvre de la GBAR implique des coûts, certaines organisations risquent de ne pas pouvoir se doter du nouveau système Thomas (1998), Caiden (1998) ;
- du foyer de contrôle du processus de mesure du rendement. A en croire l'expérience de la fonction publique australienne, les unités centrales de suivi et d'évaluation au sein des organisations devraient assumer la responsabilité du processus, car elles peuvent fournir l'expertise technique et analytique nécessaire à la réussite des efforts de mise en œuvre Poate (1997) ;

Sur le plan humain, il faudra :

- établir une culture de gestion du rendement. Les leaders découvrent que le processus qui vise à encourager les comportements souhaitables, et donc à mettre l'accent sur la valeur ajoutée, doivent donner les résultats escomptés en dépit de la complexification croissante du milieu organisationnel PricewaterhouseCoopers (1999) ;
- développer une compréhension pratique du concept de reddition de comptes. La perception traditionnelle de la reddition de comptes c'est-à-dire l'obligation au sein de la hiérarchie de rendre des comptes aux citoyens par l'entremise des décideurs élus et de cadres supérieurs, doit être repensée de manière à refléter le nouvel environnement de gestion qui prévaut dans le secteur public Kettl (1997) ;
- s'assurer du leadership et de la participation de la haute direction. La réussite de la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats passe par l'exercice d'un leadership au sommet de l'organisation Plantz et al. (1997) ; Wholey et Newcomer (1997). Sans le soutien de la haute

direction, il n'y a pas d'incitation au changement Epstein et Olsen (1996) ;

- chercher à obtenir une participation à tous les niveaux. Là où les efforts de mise en œuvre sont couronnés de succès, les gouvernements attribuent systématiquement cette réussite à la participation des effectifs à tous les niveaux Downey (1998) ;
- intégrer une formation et une sensibilisation. La formation permet aux gestionnaires, aux membres du personnel et aux intervenants majeurs d'acquérir les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour traiter les données, les comprendre et les utiliser d'une manière qui stimule l'efficacité Gibson et Boisvert (1997) ;
- mettre en valeur l'expertise en place pour soutenir la mise en œuvre. « d'entrée de jeu, en matière de méthodes de collecte et d'analyse, les conseils prodigués par l'expert technique permettent souvent d'économiser du temps, en plus d'offrir un niveau d'assurance et d'améliorer les résultats » Plantz et al. (1997) ;
- communiquer le but du système de mesure du rendement. Il est essentiel de bien définir le but que poursuit la gestion axée sur les résultats et de communiquer cette vision dans toute l'organisation Epstein et Olsen (1996) ;

Une fois la GBAR implantée, sa mise en œuvre nécessite l'élaboration des indicateurs de performance.

2- Elaboration des systèmes de mesure du rendement

Diverses recommandations ont été proposées par la plupart des auteurs :

- utiliser un nombre pratique d'indicateurs. Pour conserver au système sa simplicité, il suffit de limiter le nombre d'indicateurs. « pour mesurer les conséquences des programmes, les ministères sont tenus d'utiliser au plus

cinq indicateurs ; en matière de gestion interne, par contre, ils sont libres d'adopter autant d'indicateurs que bon leur semble » Itell (1998) ;

- définir clairement les termes et concepts fondamentaux. Le recours à un ensemble normalisé de définitions réduira les risques de malentendus et favorisera une meilleure cohérence dans toute l'organisation Nakamura et Warburton (1998) ;
- utiliser un cadre logique. Il est très utile pour l'élaboration et la définition des résultats, des indicateurs et des risques prévus. Il facilite la conceptualisation des risques et des projets et programmes au niveau des intrants et des extrants. Il aide à vérifier les conséquences logiques des relations cause effet et, partant, les niveaux d'attribution Plantz et al. (1997) ;
- harmoniser les mesures du rendement, la reddition de comptes et le pouvoir décisionnel. Au moment d'élaborer les mesures du rendement, il est essentiel de faire en sorte qu'elles correspondent aux niveaux de la reddition de comptes et du pouvoir décisionnel. Les mesures devraient traduire directement la description de poste et les responsabilités des gestionnaires et des employés Nakamura et Warburton (1998) ;
- recueillir une information crédible sur le rendement. Pour être utile l'information sur le rendement doit être valide et fiable. Le mode de vérification doit être communiqué. L'expérience révèle que le simple fait de décrire la méthode choisie dans un rapport annuel suffit à rassurer les lecteurs quant à la crédibilité de l'information USGAO (1997). La perspective d'une vérification suffit, semble-t-il, à stimuler les efforts de tenue de dossiers exacts Epstein et Olsen (1996).

3- Utilisation de l'information sur le rendement

Nous avons comme autres recommandations :

- le recours aux mesures incitatives pour favoriser le soutien : le fait de récompenser les employés qui réussissent ajoute au cadre redditionnel. « la reddition de comptes est une voie à double sens. L'organisation doit récompenser les personnes qui acceptent de faire leur part » (National Performance Review, 1999). L'introduction de sanctions risque de nuire au ralliement et à l'engagement du personnel et des gestionnaires, en particulier si les sanctions sont de nature budgétaire (National Performance Review, 1999) ;
- l'utilisation la communication de l'information sur le rendement à des fins décisionnelles. les organisations devraient faire rapport à tous les intervenants sur le degré d'atteinte des objectifs fixés. Essentielle par sa nature, une telle diffusion de l'information devrait être constamment maintenue (National Performance Review, 1997 et 1999) ;
- l'apprentissage, l'examen et l'ajustage des systèmes de mesure du rendement : la réussite durable du système de mesure du rendement suppose un suivi et des améliorations constants. Le système devrait traduire les changements qui surviennent au niveau de l'organisation ou de ses programmes. Il devrait être suffisamment flexible pour permettre aux gestionnaires d'élaborer des mesures révisées, en fonction de l'expérience acquise au fil du temps sur le plan d'élaboration des indicateurs Epstein et Olsen (1996). Les leçons du passé et la mise en valeur des expériences partagées peuvent faciliter l'acceptation des nouvelles initiatives, dans une perspective de consensus Poate (1997).

L'appropriation du concept de la GBAR facilitera l'audit d'attestation opérée par la juridiction financière.

II- Exposé des contributions antérieures relatives à la lenteur du processus d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance

La résolution de ce problème passe par la mise en place d'un cadre juridique et organisationnel favorisant l'exécution diligente des missions de contrôles. Sur le plan organisationnel, procéder au renforcement des ressources humaines voire l'institutionnalisation d'un corps de magistrats financier et sur le plan juridique, améliorer certaines dispositions régissant la Chambre des Comptes.

A- Renforcement des ressources humaines

Dans son rapport d'audit organisationnel de la Chambre des Comptes, BREYTON (2000), magistrat de la Cour des Comptes de Dakar a précisé que pour donner plus de visibilité et un minimum d'efficacité à la juridiction financière béninoise il faudra créer une Cour des Comptes avec un ensemble de trois Chambres comprenant au total dix huit magistrats financiers et trente six vérificateurs. A cela s'ajoutent un poste de Président de la Cour, trois postes de président de Chambre, un poste de procureur et trois postes de greffiers dont l'un occupera le poste de greffier en chef de la Cour. Il poursuit en ces termes : il faudra prévoir en outre des services administratifs classiques, des secrétariats, des chauffeurs et des postes de sécurité. Aussi, le ministère public devra être renforcé, à terme, par un ou deux avocats généraux pour faire face à la progression du nombre de rapports qui lui seront soumis à terme. Toujours dans sa logique de la transformation de la Chambre des Comptes en Cour des Comptes, il a suggéré dans le même rapport à la page 27, l'institutionnalisation d'un corps de magistrats financiers, la mise en place ou non d'un conseil supérieur de la Cour des Comptes et d'éventuels prolongements décentralisés de la nouvelle institution.

Dans sa lettre n°03/CS/CC du 11 avril 2011 adressée au Président de la Cour Suprême, le Président de la Chambre des Comptes, Justin BIOKOU a fait des propositions pour accroître les performances de la Chambre des Comptes et du Parquet Général assorties des mesures d'accompagnement. Pour ce qui est du renforcement de l'effectif technique (pages 3 et 4), il a précisé ce qui suit : le nombre de conseillers de la Chambre est appelé à diminuer de façon drastique avec l'admission à la retraite d'un en 2012 et trois en 2013. Pour ces raisons, il est impérieux de:

- ✓ nommer quatre conseillers qualifiés en finances, comptabilité et gestion de préférence parmi les vérificateurs réunissant les conditions constitutionnelles,
- ✓ recruter dix vérificateurs et dix assistants de vérification. Mais avec application de la loi n° 2004-07 on parlera d'auditeurs et d'assistants de Chambre,
- ✓ nommer un greffier pour la Chambre des Comptes,
- ✓ voter et de mettre en vigueur un statut des magistrats de la Cour Suprême. En effet cela permettrait de maintenir en poste pour quelques années encore les compétences dont la Chambre se prive cette année du fait de la retraite à 30 ans de service et de rétablir l'équité entre les cadres exerçant les mêmes fonctions à la Cour Suprême,
- ✓ nommer un avocat général spécialisé sur les rapports de la Chambre des Comptes. A cet effet, il souhaite qu'elle intervienne par appel à candidature parmi les cadres rompus en matière financière, en comptabilité et en évaluation des programmes publics.

L'effectivité de ses mesures nécessite l'amélioration des moyens juridiques de la juridiction financière.

B- Amélioration des moyens juridiques de la Chambre des Comptes

Aux termes des dispositions de l'article 134 de la Constitution du 11 décembre 1990, les présidents de chambres et les conseillers sont nommés parmi les magistrats et les juristes de haut niveau ayant au moins quinze ans d'expérience professionnelle. Pour le conseiller AKAKPO, le contenu de cet article 134 de la Constitution rend difficile la nomination de cadres ayant un profil plus adéquat pour effectuer efficacement l'apurement des comptes de l'Etat et réaliser l'audit de la gestion des organismes publics. En effet le qualificatif de juriste de haut niveau qui sert de base pour la nomination des spécialistes d'économie et de finances à la Chambre des Comptes suscite une grande polémique et a motivé, il y a quelques années, un recours en inconstitutionnalité contre des non- magistrats nommés pour animer la juridiction financière. Mieux, la mise à disposition des ressources même humaines est de la responsabilité du Président de la Cour Suprême dont les priorités peuvent ne toujours pas coïncider avec celles de la Chambre.

A ce propos, le Président de la Chambre des Comptes dans sa lettre n°03/CS/CC du 11 avril 2011 avait préconisé que les nouvelles conditions de grade imposées par le Conseil Supérieur de la magistrature ne s'appliquent pas aux juristes de haut niveau qui sont désavantagés par rapport à leurs collègues magistrats qui bénéficient de deux échelons en début de carrière et partent à la retraite à 60 ans révolus. Au surplus, nommer des juristes de haut niveau au grade A1-12 est une option peu rentable pour la Chambre à court et moyen terme, surtout quand ils n'ont aucune expérience en matière de juridiction financière. A peine ont-ils passé les deux ans de pratiques indispensables pour être opérationnels que déjà, ils doivent se préparer à faire valoir leur droit à la retraite à 30ans de service.

BANLARI (2003) pense qu'une juridiction financière doit adapter ses moyens et son organisation à la diversification de ses compétences et de ses activités. C'est ainsi que la Cour des Comptes de la France dispose de plus de 250 agents qui assurent le fonctionnement des services généraux, d'un Président, des magistrats inamovibles répartis en sept chambres regroupant chacune, sous l'autorité d'un président : des conseillers maîtres, des conseillers référendaires de première et deuxième classe et des auditeurs de première et deuxième classe auxquels sont confiées les vérifications. En outre, la Cour pour des besoins ponctuels peut faire appel à des experts. A ce titre, le Président de la Chambre des Comptes exhortait le Président de la Cour Suprême dans sa lettre n°03/CS/CC du 11 avril 2011 à trouver les modalités de faire bénéficier à la Chambre, l'expérience avérée de ceux qui partent à la retraite, en exploitant les dispositions relatives à l'expertise prévues par **l'article 90 de la loi n°2004-20 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême** .

Le recours à l'expertise pourrait contribuer à une meilleure appréciation de la performance des ministères.

III- Exposé des contributions antérieures relatives à la difficile appréciation de la performance des ministères inscrits au PERAC

Il sera question de rechercher une approche théorique basée sur des mesures indispensables à la bonne appréciation de la performance des ministères. Il faudra donc asseoir un dispositif légal qui permettra l'élaboration des rapports de performance de qualité.

A- Asseoir un dispositif légal

L'effectivité de la réforme budgétaire passe par la mise en place d'un système qui concilie les principes de discipline et de flexibilité. Allen SHICK (Partie I, Encadré 4), dans sa thèse sur la nécessité d'assainir les bases du système écrit :

« il faut créer un environnement qui encourage et demande la performance avant d'introduire des systèmes basés sur la performance ou les résultats...

- Il faut que les audits financiers soient efficaces avant d'envisager des audits de performance ;
- Il faut que le gouvernement adopte et exécute des budgets fiables et prévisibles avant d'exiger des gestionnaires une gestion efficace des ressources qui leur sont confiées. »

C'est dans cette logique que la France a adopté la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 avant de s'engager dans la gestion par objectifs. Par contre au Bénin, aucun texte législatif ne régit les budgets programmes, seul le décret n°2005-789 du 29 décembre 2005 portant approbation du Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats a été pris. C'est la raison pour laquelle le professeur MEDE (2004), soutient que la réforme budgétaire s'est mise en place dans un environnement juridique et culturel à adapter ou à parfaire.

B- Conditions d'une bonne qualité des rapports de performance

Selon les normes internationales, six principes devraient être pris en compte dans l'élaboration des rapports de performance : présenter un tableau cohérent et équilibré de la performance du ministère de façon brève et directe, mettre l'accent sur les résultats et non sur les intrants, associer la performance aux engagements antérieurs et expliquer toute modification apportée, présenter

la performance dans le contexte, lier les ressources aux résultats, expliquer pourquoi le public peut faire confiance à la méthodologie et aux données utilisées pour prouver le bien fondé de la performance.

LECLERC et al. (1996) pensent qu'aucune discussion des problèmes conceptuels liés aux rapports de performance ne serait complète que si la question d'une bonne présentation de l'information sur la performance soit abordée. « Afin d'éviter que l'information ne soit mal comprise ou mal interprétée, les deux parties doivent au préalable s'entendre sur les normes ou conventions non équivoques relatives à une formule appropriée de présentation de faits, et s'y conformer. Dans ces circonstances, il sera possible de rendre compte, même dans les situations les plus complexes. Cette information doit être pertinente, complète, prévisible, compréhensible, opportune, comparable, uniforme, vérifiable, crédible et fidèle ». Mais au préalable, l'établissement des normes devant régir la présentation de l'information doit résulter d'une initiative des pouvoirs publics. Tel est le cas de la loi américaine sur la performance et les résultats du gouvernement adoptée en 1993. L'objectif fondamental de cette loi est d'obliger les organismes fédéraux à présenter des rapports qui porteront sur la performance atteinte par rapport aux objectifs énoncés et décriront les mesures que l'organisme envisage de prendre pour régler les cas où les objectifs ne sont pas atteints. La bonne qualité des rapports de performance favorisera l'audit d'attestation opérée par le juge des comptes.

Au regard de tout ce qui précède, des choix doivent être opérés en vue d'adopter une méthodologie pour la résolution de la problématique.

Section 2 : Méthodologie adoptée pour la résolution de la

Problématique

Après avoir retenu les approches ou modèles à la vue desquels les problèmes ont été analysés, nous avons développé la dimension empirique de l'étude.

Paragraphe 1 : Approches théoriques ou modèle retenus

A chaque problème spécifique sera affecté un modèle ou une approche théorique.

I- Choix théorique lié au retard dans la production des rapports de performance

Il faudra présenter l'approche retenue, avant de dégager les normes et repères d'amélioration.

A- Présentation de l'approche retenue

Pour analyser le problème spécifique n°1 (le retard dans la production des rapports de performance) nous nous sommes appuyés sur les différentes contributions faites par les auteurs dans le cadre de la bonne mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats.

B- Normes et repères d'amélioration

La norme d'amélioration est de favoriser l'appropriation du concept de la gestion axée sur les résultats par les différents acteurs intervenant dans l'élaboration des rapports de performance. A cette fin l'Administration sera mieux outillée pour faire face aux nouvelles exigences de la réforme budgétaire.

II- Choix théorique lié à la lenteur du processus d'instruction et d'adoption des rapports de contrôle

A partir de l'approche retenue, nous avons dégagé les normes et repères d'amélioration.

A- Présentation de l'approche retenue

L'approche retenue est celle du magistrat BREYTON (2000), qui a établi la nécessité du renforcement des capacités de la Chambre des Comptes notamment en ressources humaines afin de permettre la célérité des contrôles.

B- Normes et repères d'amélioration

L'exécution diligente des missions de contrôle et la transmission à bonne date des rapports d'audit de performance implique au préalable le renforcement des ressources humaines de la Chambre des comptes.

La norme d'amélioration est l'existence à la juridiction financière de juges financiers compétents et suffisants pour la mise en œuvre de l'ensemble des attributions de la Chambre des Comptes. De ce fait la juridiction sortira de la léthargie dans laquelle elle est plongée depuis des années.

III- Choix théoriques liés à la difficile appréciation de la performance des ministères inscrits au PERAC

Après la présentation des approches retenues, on parlera des normes et repères d'amélioration.

A- Présentation des approches retenues

L'approche théorique retenue pour l'analyse du problème spécifique n°3 est celle des auteurs LECLERC et al. qui prônent une réglementation de la

présentation de l'information sur la performance. Aussi SCHICK, plaide pour l'assainissement des bases du système.

B- Normes et repères d'amélioration

La bonne présentation de l'information sur la performance des programmes exécutés relève des pouvoirs publics qui doivent établir des normes favorisant la bonne présentation de cette information, ce qui permettra d'assurer la bonne qualité et l'harmonisation des rapports de performance produits par les ministères. Ces mesures doivent être soutenues par l'assainissement des bases du système budgétaire.

Paragraphe 2 : Dimension empirique de l'étude

Elle permet de mettre en exergue la méthode d'enquête utilisée à travers les outils de mobilisation, de traitement et de présentation des données. A cette fin, il faudra rappeler les objectifs des enquêtes, identifier la population mère, repérer les données à mobiliser et présenter les conditions de réalisation des enquêtes.

I- Objectif, nature de la collecte des données et identification de la population

Les enquêtes ont eu pour objectif de vérifier les différentes hypothèses formulées dans notre travail de recherche. Nous avons choisi une enquête à volet double : une enquête interne réalisée à la Chambre des Comptes, au greffe et au Parquet, puis une enquête externe orientée vers les structures ayant en charge l'élaboration des rapports de performance (annexes 2 et 1). Il s'agit de la cellule de Suivi-Evaluation, les points focaux en service au niveau des directions opérationnelles à savoir la Direction de la Programmation et de la Prospective

(DPP) et la Direction des Ressources Financières et Matérielles (DRFM) des ministères, de l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ETARB).

Pour l'enquête interne, la population mère est constituée de l'ensemble des conseillers, des vérificateurs, des assistants de vérification, du greffier de la Chambre des Comptes ainsi que des avocats généraux du Parquet Général près la Cour Suprême. Pour l'enquête externe, il s'agit des Directeurs, des Directeurs Adjointes, des responsables et des membres du personnel de la cellule de suivi-évaluation, de la DDP, de la DRFM des ministères et de l'ETARB.

II- Echantillonnage et conception des outils de collecte des données

Le questionnaire a été adressé à un échantillon de 49 personnes répartis comme suit :

- 25 personnes pour le compte de la juridiction financière,
- 24 personnes pour le compte de trois ministères : le MSP, le MUHRFLEC et le MDCTTP/PR. Soit un effectif de 8 personnes par ministère (deux à la cellule de suivi-évaluation, deux à la DPP, deux à la DRFM et deux à l'ETARB).

Ce dernier et les guides d'entretien sont composés de questions ouvertes, fermées et semi fermées autour des thèmes suivants :

- ✓ Production des rapports de performance,
- ✓ Instruction et adoption des rapports d'audit de performance,
- ✓ Appréciation des rapports de performance par la Chambre des Comptes.

III- Technique de dépouillement, de traitement et de présentation des données recueillies

Les informations recueillies grâce aux questionnaires et aux guides d'entretien auprès des enquêtés sont traitées de façon manuelle. Les résultats de nos enquêtes sont analysés à travers la méthode des tris à plat et présentés par catégorisation en fonction des problèmes spécifiques.

IV- Seuil de décisions

Les causes retenues après nos enquêtes sont celles qui se révèlent conformes aux opinions émises par la majorité des enquêtés. Les causes liées sont toutes retenues.

CHAPITRE DEUXIEME

**DE LA MOBILISATION DES DONNEES AUX
CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES
SOLUTIONS POUR L'EFFICACITE DES AUDITS
DE PERFORMANCE DE LA CHAMBRE DES
COMPTES**

Dans ce chapitre, nous avons restitué le processus de mobilisation des données à travers les enquêtes, l'analyse subséquente, ainsi que la vérification des hypothèses ayant permis de proposer des approches de solution aux problèmes identifiés.

Section1 : Mobilisation, présentation et analyse des données recueillies

Il s'agira de rendre compte de la réalisation des enquêtes et de faire part des obstacles rencontrés. Ensuite les données recueillies seront présentées et **analysées**.

Paragraphe1 : Réalisation des enquêtes et limites des informations recueillies

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

I- Réalisation des enquêtes

Elle couvre la période du 2 octobre au 5 novembre 2011. Les guides d'entretien et questionnaires prévus ont été testés et reformulés en vue de faciliter la compréhension des enquêtés. Nous avons eu des entretiens avec le Procureur Général et le greffier (annexes 4 et 5), les chefs de cellule de suivi évaluation et les responsables des points focaux des ministères de la santé, du transport et de l'urbanisme (annexes 3 et 6). Cependant, nous avons rencontré des difficultés.

II- Limites des informations recueillies et difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées lors de la réalisation de nos enquêtes sont de plusieurs ordres.

Elles sont d'une part relatives aux informations collectées lors de nos enquêtes. Ainsi, compte tenu du temps qui nous a été imparti et des moyens dont nous disposons, nous avons dû abandonner certaines fiches d'enquête afin de procéder au dépouillement des informations recueillies.

D'autre part, nous avons été confrontés à la réticence des acteurs chargés d'élaborer les rapports de performance qui n'ont pas voulu nous donner les informations nécessaires dans le cadre de notre recherche. Ceux qui ont accepté de nous recevoir nous ont donné des réponses évasives qui ne nous ont pas **tellement aidées.**

Paragraphe 2 : Présentation, analyse des résultats d'enquêtes et vérification des hypothèses

Il sera question d'une part de présenter les données par problème spécifique, d'autre part d'analyser les données et de vérifier les hypothèses.

L'effectif initial de la population mère (49) s'est réduit de neuf personnes compte tenu des fiches d'enquêtes abandonnées. En effet :

- 20 fiches ont été récupérées au niveau de la juridiction financière,
- 20 fiches également au niveau des trois ministères choisis : 6 au MDCTTP/PR, 7 au MUHRFLEC et 7 au MSP.

I- Présentation des données relatives aux problèmes spécifiques

Il s'agira pour nous de présenter les données relatives aux trois problèmes spécifiques identifiés.

A- Présentation des données relatives au retard dans la production des rapports de performance

Question n°1 : Qu'est qui explique selon vous le retard dans la production des rapports de performance ?

Tableau n°4 : Répartition des données d'enquête relative au retard dans la production des rapports de performance

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences en %
Défaillance du système d'information	4	10
Insuffisance d'appropriation du concept de la GAR par les acteurs	30	75
Absence de dispositif légal régissant les Budgets Programme	6	15
Abstentions	0	0
TOTAL	40	100

Source : Résultats des enquêtes

B-Présentation des données relatives à la lenteur du processus d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance

Question n°2 : Quels motifs justifient selon vous la lenteur du processus d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance ?

Tableau n°5 : Répartition des données d'enquête par rapport à la lenteur du processus d'instruction et d'adoption des rapports de performance

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences en %
Manque de rigueur dans l'organisation du travail	5	12,5
La difficulté d'obtention de l'information nécessaire à l'exercice du contrôle	10	25
Insuffisance de magistrats rapporteurs chargés de la conduite de l'instruction	25	62,5
Abstentions	0	0
TOTAL	40	100

Source : Résultats des enquêtes

C- Présentation des données relatives à la difficile appréciation de la performance des ministères inscrits au PERAC

Question n°3 : Quelle est, selon vous, la cause de la difficile appréciation de la performance des ministères inscrits au PERAC ?

Tableau n° 6: Répartition des données d'enquête par rapport à la difficile appréciation de la performance des ministères inscrits au PERAC

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences en %
Inexistence d'un guide pratique d'audit de performance	8	20
Non opérationnalité du système de suivi-évaluation	5	12,5
Mauvaise présentation de l'information sur la performance des programmes exécutés	25	62,5
Abstentions	2	5
TOTAL	40	100

Source : Résultats des enquêtes

Toutes ces données ont été analysées.

II- Analyse des données et vérification des hypothèses

Nous analyserons les informations recueillies afin de déterminer le degré de validation des hypothèses préalablement émises.

A- Analyse des données et degré de validation de l'hypothèse spécifique n°1

Pour 10% des enquêtés, le retard dans la production des rapports de performance est dû à la défaillance du système d'information ; 15% pensent plutôt qu'il s'agit d'une absence de dispositif légal régissant les budgets programmes. Mais la grande majorité, soit 75%, déclare que la cause du retard dans la production des rapports de performance est l'insuffisance de l'appropriation du concept de la GAR par les acteurs chargés d'élaborer lesdits rapports. Les données mobilisées par rapport au retard dans la production des rapports de performance font apparaître une prise de position majoritaire pour la deuxième cause proposée. Leur choix vient conforter notre analyse lors de la formulation de l'hypothèse spécifique n°1.

Il est à noter dans la plupart des ministères sectoriels, l'insuffisance de la gestion du budget programme relevé à divers niveaux de responsabilité et dans maints domaines de gestion, notamment, en matière d'élaboration du budget programme, en matière de suivi et de suivi-évaluation de l'exécution dudit budget et dans le domaine de l'élaboration, de la validation et de l'appropriation du rapport de performance. En effet, dans le rapport d'audit de performance du Ministère de la Santé Publique au titre de la gestion 2001 élaboré en 2003, la Chambre des Comptes a relevé des dysfonctionnements à chaque étape du processus :

- ✓ A l'étape de l'élaboration du budget programme, certains coordonateurs de projets et la plupart des régisseurs de projets et programmes n'ont pas

été associés. Cette observation est aussi valable au niveau des Directions Départementales de la Santé Publique (DDSP). Le défaut d'association des DDSP peut entraîner la programmation d'une même activité à la fois par un projet et une DDSP alors que d'autres activités souffrent de financement. Ensuite, la plupart des coordonateurs et régisseurs de projets ne disposent que des documents budgétaires relatifs à leurs projets respectifs. Cela ne leur permet pas d'avoir une vue d'ensemble du programme dont relèvent leurs projets et une connaissance de l'articulation entre les différents projets d'un même programme. Enfin, les dotations budgétaires définitives communiquées après le vote du Budget de l'Etat aux coordonateurs et régisseurs de projets sont exclusivement présentées selon la nomenclature budgétaire de l'Etat. Ceci ne permet pas à ces derniers, de disposer en ce qui concerne les crédits ouverts des informations offrant la même structure de présentation par programmes, projets et activités que celle retenue pour les propositions budgétaires initialement arrêtées au titre du Budget Programme au niveau du ministère.

- ✓ A l'étape du suivi de l'exécution technique et financière du budget programme, les coordonateurs et régisseurs de projet participent à l'exécution des activités sans tenir compte des données qu'elles véhiculent (indicateurs de performance par exemple). Une telle situation ne permet pas aux uns et aux autres, de maîtriser l'ensemble des objectifs visés par chacun des programmes, de s'impliquer de façon responsable dans l'atteinte des résultats attendus, de suivre l'exécution du budget de leur projet respectif de manière à produire les informations nécessaires pour le suivi-évaluation et le calcul des indicateurs de performance du programme dont ils dépendent. Aussi, l'exécution de chaque projet ne fait l'objet d'aucun suivi financier présenté par activité, mis à part le suivi

budgetaire opéré par les régisseurs de projets en réponse aux exigences du SIGFIP. Enfin, s'il est vrai que chaque projet est dirigé par un coordonateur qui, entre autres, suit l'exécution physique des activités relevant de sa compétence, il est également vrai que chacun des programmes du ministère ne fait pas l'objet d'un suivi systématique par un responsable dûment désigné à cet effet.

- ✓ A l'étape du suivi-évaluation de l'exécution du budget programme, l'inexistence de la cellule de suivi-évaluation fait que la collecte et le traitement des données relèvent de la DPP. Cette situation, ne peut aboutir qu'à des données peu fiables. Aussi, le traitement, l'analyse et la correction des données sanitaires n'interviennent généralement qu'en fin d'année ou après. Ce qui ne permet pas de déceler puis de corriger au fur et à mesure en cours d'année les erreurs et incohérences relevées.

- ✓ A l'étape de l'élaboration, de la validation et de l'appropriation du rapport de performance. Lors de l'élaboration, il est à noter, une absence de collaboration entre la DPP et les coordonateurs et régisseurs de projets, entre la DPP et le comptable et le DRFM, entre la DPP et la DIVI. Lors de la validation, la DIVI s'est limitée à la formulation d'observations de forme, à l'exclusion de celle portant sur le fond dudit rapport. Enfin, le rapport de performance a été transmis à la Chambre des Comptes sans avoir été revêtu des mentions d'appropriation du Ministre de la Santé Publique.

En nous appuyant sur les résultats des enquêtes et sur les dysfonctionnements relevés par la juridiction financière, nous pouvons affirmer que l'hypothèse n°1 est vérifiée : **le retard dans la production des rapports de**

performance est dû à l'insuffisance de l'appropriation du concept de la GAR par les différents acteurs chargés d'élaborer lesdits rapports.

Le retard dans la production des rapports de performance peut entraîner la lenteur dans le processus d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance.

B- Analyse des données et degré de validation de l'hypothèse spécifique n°2

A l'issue des résultats de nos recherches sur la lenteur du processus d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance : 12,5% des personnes enquêtées estiment que la lenteur est due au manque de rigueur dans l'organisation du travail, 25% déclarent que la lenteur est due à la difficulté d'obtention de l'information nécessaire à l'exercice du contrôle et 62,5% attestent qu'il s'agit plutôt de l'insuffisance de rapporteurs chargés de conduire l'instruction.

La position de 62,5% des personnes enquêtées rejoint notre hypothèse et se justifie par le fait que le nombre de rapporteurs chargés de conduire l'instruction est très insignifiants par rapport à la diversité et à la lourdeur des tâches. En effet selon l'article 134 de la Constitution du 11 décembre 1990 : « les présidents de chambre et les conseillers, sont nommés parmi les magistrats et les juristes de haut niveau, ayant quinze ans au moins d'expérience professionnelle, par décret pris en conseil des ministres par le Président de la République, sur proposition du Président de la Cour Suprême et après avis du conseil supérieur de la magistrature ». Or, seuls les conseillers sont habilités à conduire l'instruction. Du moment où la nomination d'un conseiller a une incidence financière sur le BGE, l'on s'interroge sur l'augmentation à moindre coût du nombre de conseillers de la Chambre des Comptes.

C'est ce qui nous a amenés à affirmer que l'hypothèse spécifique n°2 est vérifiée. Ainsi, nous avons retenu que : **la lenteur du processus d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance est due à l'insuffisance de rapporteurs chargés de conduire l'instruction.**

Avant l'adoption des rapports de performance, la juridiction financière procède d'abord à l'appréciation de la performance des ministères sectoriels.

C- Analyse des données et degré de validation de l'hypothèse spécifique n°3

Il ressort des résultats de nos enquêtes et des entretiens que nous avons eus que l'audit de performance connaît actuellement un essoufflement tant au niveau des ministères qu'au niveau de la Chambre des Comptes. En plus de 5% des personnes enquêtées qui se sont abstenues, 12,5% estiment que la difficile appréciation de la performance des ministères est due au non-opérationnalité du système de suivi-évaluation, 20% pensent plutôt qu'elle est due à l'inexistence d'un guide pratique d'audit de performance au niveau de la Chambre des Comptes. Ce n'est tout de même pas l'avis de 62,5% qui ont porté leur choix sur la mauvaise présentation de l'information sur la performance des programmes exécutés.

Il est important de rappeler que les ministères inscrits au PERAC, plus précisément les cellules de suivi-évaluation sont confrontées à des difficultés d'élaboration d'indicateurs de base. Pour le coordonateur de la réforme budgétaire, il s'agit d'un travail des statisticiens et l'Administration béninoise est en manque. Ensuite, l'on peut noter la lenteur dans la remontée de l'information par les services gestionnaires. Enfin, les prévisions budgétaires ne sont pas réalistes, ce qui s'explique par les abattements opérés sur les crédits budgétaires en cours d'exécution du BGE. Il en découle la limitation des taux de

réalisation initialement prévus. Tout cela induit les insuffisances relevées par la juridiction financière lors de l'appréciation du rapport de performance à travers sa grille d'évaluation.

Ainsi, le rapport de performance du Ministère de la Santé Publique au titre de la gestion 2001 a été apprécié suivant les critères de vérification suivant :

- ✓ Pertinence des informations : ledit rapport ne rend compte ni des réalisations des activités ni de leurs coûts respectifs, ensuite les informations financières sont présentées par nature de dépenses suivant la nomenclature budgétaire et par source de financement intérieur et extérieur sans l'être par activité tel que prévu dans le budget programme, enfin la difficulté réelle d'établir que certains matériels et équipements mis à disposition des formations sanitaires ont un lien évident avec la gestion 2001 ;
- ✓ Compréhensibilité des informations : l'absence de point des réalisations par activité ne permet pas de faire une comparaison entre les prévisions et les réalisations puis de dégager leurs écarts, ensuite l'absence de justification des cas d'abandon de chantiers et de la non-exécution de certaines activités pourtant nécessaires à la résorption de besoins réels et pressants, enfin certains moyens de fonctionnement acquis en 2001 se trouvaient déjà en mauvais état sans que le rapport ait pu en faire mention ;
- ✓ Exactitude des informations : le Système National d'Information et de Gestion Sanitaires (SNIGS) ne dispose que de données partielles qui, de surcroît, sont collectées de façon irrégulière, sinon généralement en fin d'année ou après, avec des risques de présence d'erreurs et d'incohérences accumulées tout au long de l'année. Pour palier à cela, le

système de collecte des informations doit intervenir en cours d'année par trimestre ou par semestre selon les niveaux de la pyramide sanitaire ;

- ✓ Equilibre des informations : le rapport ne rend pas compte des activités et les informations contenues dans ledit rapport sont pour la plupart dépourvues d'éléments de preuves. Mieux, d'autres ayant des éléments de preuve sont incomplets ou ne correspondent pas à la réalité ;
- ✓ Utilité des informations : le rapport sert aussi de rapport d'activités annuel.

D'une manière générale, l'essentiel des observations relevées par la Chambre des Comptes sur la base des critères d'audit se résume comme suit : manque de clarté dans la présentation des objectifs des différents programmes, apparition dans le rapport de certains indicateurs non prévus au Budget Programme, erreur de calcul, absence de cadre logique, non-précision des sources des informations et des éléments probants. C'est pour ces raisons que 62,5% des personnes enquêtées déclarent que **la difficile appréciation de la performance des ministères inscrits au PERAC est due à la mauvaise présentation de l'information sur la performance des programmes exécutés** : l'hypothèse spécifique n°3 est donc vérifiée.

Section 2 : Diagnostic établi, approches et conditions de mise en œuvre des solutions

Il sera question d'établir la synthèse du diagnostic, de proposer des approches de solutions suivies des conditions de leur mise en œuvre.

Paragraphe 1 : Synthèse du diagnostic et approches de solutions

Il s'agit ici de faire ressortir les éléments de diagnostic qui soutendent les problèmes identifiés et de proposer des approches de solutions.

I- Synthèse du diagnostic

A chaque problème spécifique, correspond un élément de diagnostic.

A- Élément de diagnostic n°1

Le retard dans la production des rapports de performance est dû à l'insuffisance de l'appropriation du concept de la GAR par les différents acteurs chargés d'élaborer lesdits rapports.

B- Élément de diagnostic n°2

La lenteur du processus d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance est due à l'insuffisance de rapporteurs chargés de conduire l'instruction.

C- Élément de diagnostic n°3

La difficile appréciation de la performance des ministères inscrits au PERAC est due à la mauvaise présentation de l'information sur la performance des programmes exécutés.

II- Approches de solutions

A chaque problème spécifique, correspond une approche de solutions.

A- Approches de solutions au retard dans la production des rapports de performance

La principale cause étant l'insuffisance de l'appropriation du concept de la GAR par les acteurs intervenant dans l'élaboration desdits rapports, résoudre ce problème revient à proposer des mesures favorisant l'élaboration à bonne date des rapports de performance. A cette fin, il faudra d'une part prévoir les ressources financières et humaines appropriées, d'autre part améliorer le processus d'élaboration des rapports de performance.

1- Prévoir les ressources financières et humaines appropriées

Vu les outils et techniques de mise en œuvre de la budgétisation par programme, tout le monde s'accorde sur le fait qu'elle entrainera une forte valeur ajoutée en savoirs et savoir-faire donc impliquera des coûts. En effet, il est fait obligation aux ministères sectoriels de concevoir et d'exploiter des systèmes de mesure du rendement.

Le savoir et le savoir-faire comporte deux exigences :

- la professionnalisation de l'administration. Elle passe par :
 - La permanence : il faudra éviter la mobilité des agents. la fréquence actuelle des affectations ou nominations ne saurait garantir la performance de l'administration.
 - La compétence : l'exercice des tâches administratives ne s'improvise pas, il exige des connaissances techniques. De ce fait, il faudra renforcer les procédés de sélection et les méthodes de formation des agents. Par exemple, recruter plus de statisticiens

pour favoriser une bonne élaboration des indicateurs de performance, recourir à un expert technique en matière de méthodes de collecte et d'analyse des données, mettre en valeur l'expertise en place notamment l'expérience que possède tout agent public...

- L'esprit du corps : l'agent public doit prendre conscience de son appartenance à un groupe et doit pouvoir s'identifier à ce dernier. Il est recruté ou nommé pour servir le peuple et non pour se servir.
- la participation active à tous les niveaux en passant par le ministre, le gestionnaire de crédit, le planton, les usagers du service public...

L'implication des coûts se justifie d'un triple point de vue :

- intéresser les différents acteurs, surtout ceux qui respectent les principes d'économie, d'efficacité et d'efficience,
- sensibiliser les différents acteurs sur la culture de gestion de rendement à savoir : dépenser moins, dépenser mieux et optimiser ses prélèvements.
- Sensibiliser les différents acteurs sur la nécessité de rendre compte aussi bien des intrants que des extrants. Exemple d'un projet de formation des agents dans un ministère : nous avons comme intrants l'argent et la compétence des formateurs, comme extrants, le nombre d'agents formés. Il faudra rendre compte aussi bien des ressources utilisées que des unités produites.

2- Améliorer le processus d'élaboration des rapports de performance

Cette amélioration repose essentiellement sur la qualité de l'information recueillie, lors de la collecte des informations sur l'exécution de chaque programme par les points focaux. A cette fin :

- l'information doit être crédible, cela suppose que la méthode de collecte retenue soit largement communiquée et qu'elle fasse l'objet d'une vérification par un comité commis à cet effet,
- l'information doit être utile,
- une large communication doit être faite sur les décisions issues de l'utilisation de l'information (les rapports) notamment aux intervenants sur le degré d'atteinte des objectifs fixés. A ce titre, ils pourront apporter des ajustements aux programmes et évaluer l'efficacité de tels ajustements.

B- Approches de solutions à la lenteur du processus d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance

L'exécution diligente des missions de contrôle passe par le renforcement de l'effectif technique de la Chambre des Comptes.

A défaut de se calquer essentiellement sur le modèle proposé par Marc BREYTON sur le renforcement des capacités de la Chambre des Comptes, nous avons proposé une série de recommandations déclinées en huit points à savoir :

- ✓ l'établissement d'un tableau des Emplois- Ressources, un document servant de boussole pour la mise à disposition de la juridiction financière des effectifs de qualité pour accroître ses performances ;
- ✓ l'examen rotatif tous les deux ans des rapports de performance en raison du nombre de ministères.

- ✓ la nomination de trois conseillers qualifiés en finances, comptabilité et gestion, de préférence parmi les vérificateurs réunissant les conditions constitutionnelles. Ce qui portera le nombre de conseillers à douze à raison de trois par section. En effet, bon nombre de conseillers sur les neuf que compte actuellement la Chambre s'appêtent à faire valoir leur droit à la retraite : un en 2012 et trois autres en 2013 ;
- ✓ le recrutement de dix auditeurs et dix assistants de Chambre. En effet, en application de la loi n° 2004-07 portant, composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême les fonctions de vérificateur et d'assistant de vérification ont été remplacées respectivement par les fonctions d'auditeur et d'assistant de Chambre. Prévû pour cette année, le concours de recrutement n'a pu être organisé ;
- ✓ la nomination de deux autres greffiers, en plus du seul dont dispose la Chambre depuis juin 2010. A cette fin, nous aurons un greffier par section dont un occupera le poste de greffier en chef de la Chambre ;
- ✓ le vote et la mise en vigueur du statut des magistrats de la Cour suprême, permettraient de maintenir en poste pour quelques années encore les compétences dont la Chambre se prive cette année du fait de la retraite à 30 ans de service et de rétablir l'équité entre les cadres exerçant les mêmes fonctions à la Cour Suprême ;
- ✓ la nomination d'un avocat général spécialisé sur les rapports de la Chambre des Comptes en plus de l'effectif actuel du Parquet Général (quatre avocats généraux et un Procureur Général). Il est souhaitable qu'elle intervienne par appel à candidature parmi les cadres rompus en matière financière, en comptabilité et en évaluation des programmes publics ;

- ✓ la mise en application des dispositions contenues dans la loi n° 2004-20 du 17 août 2007, par exemple la désignation du conseiller contre rapporteur. Il est donc urgent de relancer les activités du comité chargé de la mise en œuvre des dispositions prévues aux nouvelles lois.

C- Approches de solutions à la difficile appréciation de la performance des ministères inscrits au PERAC

Nous proposons dans le cadre de la bonne appréciation de la performance des ministères, la normalisation des règles relatives à l'élaboration des rapports de performance, l'amélioration de la pratique au niveau des ministères et les diligences à la charge de la Chambre des Comptes.

S'agissant de l'amélioration de la pratique au niveau des ministères, il faudra :

- confondre les exigences de reddition de compte aux impératifs de gestion ;
- renforcer les capacités de contrôle interne et de suivi-évaluation de la performance des budgets- programmes approuvés ;
- adopter des principes communs pour la présentation du rapport de performance.

S'agissant des diligences à la charge de la juridiction financière, elle doit :

- établir si possible en collaboration avec l'ETARB, un programme de renforcement continu des cellules de suivi-évaluation des DPP de tous les ministères ;
- développer la Vérification de l'Optimisation des Ressources (VOR) à travers des formations sur les thèmes en lien avec les travaux d'appréciation directe de la performance ;
- élaborer un guide pratique d'audit de performance.

L'effectivité de ces approches de solutions suppose la réunion de certaines conditions.

Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions proposées

Il s'agit des préalables pour que les effets escomptés soient atteints. A cette fin, des recommandations se feront aussi bien à l'endroit de la Chambre des Comptes, qu'à l'endroit des autorités politiques et administratives.

I- Recommandations à l'endroit de la Chambre des Comptes

La Chambre des Comptes devrait :

- développer une politique de management appropriée à travers une bonne orientation des ressources humaines face à la diversité des missions de contrôle ;
- évaluer ses appuis extérieurs et s'assurer des mesures budgétaires programmées en sa faveur ;
- penser à la publication d'une revue périodique traitant toutes les activités de la juridiction.

II- Recommandations à l'endroit des autorités politiques et administratives

La concrétisation des objectifs visés par cette étude passe par une volonté politique clairement manifestée. Les autorités à divers niveaux ne doivent pas occulter le rôle déterminant que joue une juridiction financière dans un Etat de droit. Il s'agit notamment de la veille à la bonne gestion des ressources de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et entreprises publiques. A cet effet :

- la juridiction financière devrait être érigée en Cour des Comptes. L'érection d'une Cour des Comptes n'est plus un luxe, mais une nécessité. Quatre raisons sous-tendent cette affirmation :
- en termes d'opportunité, les partenaires techniques et financiers accordent un intérêt particulier à la bonne gouvernance financière et à l'utilisation transparente des ressources publiques ;
 - au plan institutionnel, la plupart des nations s'accordent à reconnaître ce qu'il convient d'appeler « la démocratie des contribuables », c'est-à-dire la nécessité d'informer les contribuables de l'utilisation faite par les gestionnaires de leurs contributions et d'en évaluer les résultats ;
 - à l'échelle de l'UEMOA, la directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant code de transparence précise en son point 5.6 que « les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent sont soumises au contrôle de la Cour des Comptes dont la création est obligatoire dans chaque Etat membre » ;
 - la spécificité de la mission de la Cour des Comptes, aux côtés du pouvoir exécutif, chargé du contrôle administratif, du parlement chargé du contrôle politique, il faut une juridiction chargée, en dernier ressort, d'assurer le contrôle des finances publiques.

La Cour des Comptes, au regard de son rôle et de son pouvoir représenté, à la fois, une institution de l'Etat et un maillon central du dispositif du contrôle des finances publiques.

- L'Etat doit revoir sa politique en matière d'affectation de ressources aux organes de contrôle en privilégiant beaucoup plus les organes de contrôle a posteriori à savoir la Chambre des Comptes : l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale d'Etat. Cela va de soi car désormais, la

grande responsabilité qui pèse désormais sur les ministères et par delà les gestionnaires de crédit entraîne de plein droit l'allègement des contrôles à priori traditionnellement exercés sur les dépenses publiques. Mieux à l'intérieur des organes de contrôle a posteriori priorité doit rester à la Chambre des Comptes.

Tableau n°7: Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE)

Niveau d'Analyse	Problèmes	Objectifs	Causes spécifiques (réelles)	Eléments de diagnostic	Solutions
Niveau général	<u>Problème général</u> Inefficacité des audits de performance de la CC	<u>Objectif général</u> Contribuer à l'efficacité des audits de performance de la CC à l'ère de la budgétisation par programme	-	-	-
Niveau spécifique 1	<u>Problème spécifique n°1</u> Retard dans la production des rapports de performance	<u>Objectif spécifique n°1</u> Déterminer des conditions favorisant la production dans les délais des rapports de performance	<u>Cause spécifique n°1</u> Insuffisance d'appropriation du concept de la GAR par les acteurs intervenant dans l'élaboration des rapports de performance	<u>Elément de diagnostic n°1</u> Le retard dans la production des rapports de performance est dû à l'insuffisance d'appropriation du concept de la GAR par les acteurs intervenant dans l'élaboration des rapports de performance	<u>Solution n°1</u> - Prévoir les ressources financières et humaines appropriées - Améliorer le processus d'élaboration des rapports de performance

Niveau spécifique 2	<u>Problème spécifique n°2</u>	<u>Objectif spécifique n°2</u>	<u>Cause spécifique n°2</u>	<u>Élément de diagnostic n°2</u>	<u>Solution n°2</u>
	Lenteur dans le processus d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance	Contribuer à l'amélioration des procédures d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance	Insuffisance de rapporteurs chargés de conduire l'instruction	La lenteur dans le processus d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance est due à l'insuffisance de rapporteurs chargés de conduire l'instruction	-Renforcement de l'effectif technique - Vote et mise en vigueur du statut des magistrats de la Cour Suprême - envisager un examen rotatif tous les deux ans des rapports de performance en raison du nombre de ministères
Niveau spécifique 3	<u>Problème spécifique n° 3</u>	<u>Objectif spécifique n°3</u>	<u>Cause spécifique n° 3</u>	<u>Élément de diagnostic n°3</u>	<u>Solution n°3</u>
	Difficile appréciation de la performance des ministères inscrits au PERAC	Proposer des mesures renforçant l'appréciation de la performance des ministères inscrits au PERAC	La mauvaise présentation de l'information sur la performance des programmes exécutés	La difficile appréciation de la performance des ministères inscrits au PERAC est due à la mauvaise présentation de l'information sur la performance des programmes exécutés	-normalisation des règles relatives à l'élaboration des rapports de performance -Amélioration de la pratique au niveau des ministères -Diligences à la charge de la juridiction financière

Source : Résultats de notre étude

CONCLUSION

Par la présente étude, nous avons pu identifier les difficultés que rencontre la juridiction financière dans la couverture de son champ de compétence, notamment en matière d'audit de performance. Elles peuvent être regroupées suivant cette trilogie : organisationnel, humain et institutionnel.

Sur le plan organisationnel, l'insuffisance d'appropriation du concept de la GAR par les acteurs impliqués dans l'élaboration des rapports de performance explique le retard accusé par les ministères sectoriels dans la production desdits rapports à la Chambre des Comptes. Celle-ci constitue une menace à l'audit d'attestation opérée par la juridiction financière.

Ensuite, l'insuffisance de magistrats rapporteurs chargés de conduire l'instruction constitue une entrave à la célérité de la procédure notamment en matière d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance.

Enfin, la mauvaise présentation de l'information sur la performance des budgets-programmes exécutés par les ministères sectoriels explique les réelles difficultés de la Chambre des Comptes à apprécier les performances desdits ministères.

L'amélioration de l'existant passe par : la prise de mesures favorisant l'élaboration à temps des rapports de performance, le renforcement des ressources humaines et financières, l'amélioration des pratiques liées à la réforme budgétaire tant au niveau des ministères qu'au niveau de la Chambre des Comptes. Les préalables à la concrétisation de ces propositions dépendent largement de la juridiction financière et d'une volonté manifeste des autorités politiques et administratives.

Une fois le rapport d'audit de performance adopté à temps par la juridiction financière, l'on s'interroge sur l'utilisation qui en sera faite. Dans le contexte actuel, il est transmis à la représentation nationale, au gouvernement et fait l'objet d'une diffusion auprès du public. Vivement qu'on arrive au vote d'une loi qui s'apparente à la loi de règlement en matière de contrôle de l'exécution des budgets programmes.

BIBLIOGRAPHIE

I- Ouvrages Généraux

- AKAKPO, M.B. (2006) : « **Réflexion sur la Gouvernance Financière au Bénin.** », Transparency International-Bénin.
- GAUDEMET, P. M. et J. MOLINIER, (1996) : « **Finances Publiques** », Editions Montchrestien.
- MEDE, N. (2004) « **La Nouvelle Gestion Budgétaire : l'expérience des budgets de programmes au Bénin.** » In revue AFRILEX n°4, pp.80-85.
- SINZOGAN, C. (2002) « **Evaluation de la pertinence des indicateurs de performance dans le cadre de la réforme des dépenses publiques** ».
- SINZOGAN, C. (2002) « **le budget de programme : fondements, structure et construction** ».

II- Mémoires

- TOBOSSI Marcellin Dénagnon : « **Contribution à l'efficacité du contrôle juridictionnel sur les finances de l'Assemblée Nationale.** », AFT, 2008, cycle 1, ENAM.
- PATY Délalie Hélène : « **Contribution à l'efficacité du contrôle des comptes de l'Etat par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.** », AFT, 2006, cycle 1, ENAM.

III- Textes et lois

- Les directives du cadre harmonisé des Finances Publiques de l'UEMOA adoptées en 2009.
- Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

- Loi n°2004- 20 du 17 Août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême.
- Loi n°2004- 07 du 23 Octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême.
- Décret n° 2005- 789 du 29 décembre 2005 portant approbation du Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (CaR-GBAR).
- Avant projet de Loi Organique relative aux Lois de Finances.
- Avant projet de Loi Organique sur la Cour des Comptes du Bénin.

IV- Les rapports de contrôle de la Chambre des Comptes

- Rapport d'audit de performance du Ministère de la Santé Publique au titre de la gestion 2001.
- Rapport d'audit de performance du Ministère des Travaux Publics et des Transports au titre de la gestion 2002.
- Rapport provisoire d'audit de performance du Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la lutte Contre l'Erosion Côtière au titre de la gestion 2007.
- Rapport sur l'exécution de la Loi de Finances pour l'année 2004.

ANNEXES

Liste des annexes

Annexe 1

Questionnaire adressé aux autorités et cadres des ministères :

MUHRFLEC, MSP et MDCTTP/PR

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de cycle II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) et dans le but d'apporter notre contribution à l'efficacité des audits de performance par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, nous aimerons recueillir votre avis sur certains points.

NB : il peut y avoir cumul de propositions si vous le jugez opportun.

1- Qu'est qui explique selon vous le retard dans la production des rapports de performance ?

- Défaillance du système d'information
- Insuffisance d'appropriation du concept de la GAR par les acteurs
- Absence de dispositif légal régissant les Budgets Programmes

Autres.....
.....

2- Que savez-vous de l'élaboration des rapports de performance ?

.....
.....

3- Quelles difficultés rencontrez-vous dans l'élaboration des rapports de performance ?

.....
.....

4- Que suggérer vous pour améliorer le processus d'élaboration des rapports de performance ?

.....
.....

Annexe2

Questionnaire adressé au personnel de la CC : conseillers, vérificateurs, assistants de vérification, greffier, avocats généraux

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de cycle II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) et dans le but d'apporter notre contribution à l'efficacité des audits de performance par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, nous aimerons recueillir votre avis sur certains points.

NB : il peut y avoir cumul de propositions si vous le jugez opportun.

1- Quels motifs justifient selon vous la lenteur du processus d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance ?

- Manque de rigueur dans l'organisation du travail
- La difficulté d'obtention de l'information nécessaire à l'exercice du contrôle
- L'insuffisance de conseillers rapporteurs chargés de la conduite de l'instruction

Autres.....
.....

2- Quelle est, selon vous, la cause de la difficile appréciation de la performance des ministères inscrits au PERAC ?

- Inexistence d'un guide pratique d'audit de performance
- Non opérationnalité du système de suivi-évaluation

Mauvaise présentation de l'information sur la performance des programmes exécutés

Autres.....
.....

3- Que savez-vous de l'instruction et de l'adoption des rapports d'audit de performance ?

.....
.....

4- Quelles difficultés rencontrez-vous ?

.....
.....

5- Que suggérez-vous par rapport à ces difficultés ?

.....
.....

Annexe3

**Questions ouvertes aux chefs des cellules de suivi-évaluation des
budgets programmes des ministères concernés**

- 1- Quelles sont les difficultés pratiques auxquelles vous êtes confrontés en matière d'élaboration des rapports de performance ?
- 2- Disposer-vous d'un indicateur de base ?
- 3- Quelles améliorations espérez-vous ?

Annexe 4

Guide d'entretien avec le Procureur Général

- 1- Organisation du Parquet Général.
- 2- Attributions du Parquet Général.
- 3- Intervention du Parquet Général dans la procédure d'examen des rapports d'audit de performance.
- 4- Améliorations attendues

Annexe5

Guide d'entretien avec le greffier

- 1- Organisation du greffe.
- 2- Attributions du greffe.
- 3- Intervention du greffe dans la procédure d'examen des rapports d'audit de performance.
- 4- Améliorations attendues.

Annexe 6

Questions ouvertes aux responsables des points focaux des ministères concernés

- 1- Quelles difficultés rencontrez-vous lors de la collecte des données ?
- 2- Quels sont les acquis de cette phase ?
- 3- Quelles améliorations espérez vous ?

GRILLE D'ÉVALUATION DES RAPPORTS DE PERFORMANCE

ENTITE :

Période :

Critères et questions s'y rapportant	0	1	2	3	4	Commentaires
1-PERTINENTE L'information présentée doit rendre compte des réalisations concrètes et importantes en regard des objectifs.						
1.1 S'assurer que les objectifs prévus dans le budget programme sont repris dans le rapport.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
1.2 S'assurer que le rapport rend compte des résultats de toutes les activités du programme.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
1.3 S'assurer que les réalisations sont mesurable(X% au lieu de une amélioration), si elles sont qualitatives, s'assurer de l'existence d'éléments probants.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
1.4 S'assurer que le rapport rend compte des résultats probants.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sommaire pertinent	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Commentaire pertinent						<u>Principaux aspects positifs :</u> <u>Principales lacunes :</u>

0 :ne s'applique pas 1 :tout à fait en désaccord 2 :plutôt en désaccord 3 :plutôt en accord 4 :tout à fait en accord

GRILLE D'EVALUATION DES RAPPORTS DE PERFORMANCE

ENTITE :

Période :

Critères et questions s'y rapportant	0	1	2	3	4	Commentaires
2-COMPREHENSIBILITE Les informations contenues dans le rapport doivent être claires et explicites, le rapport doit contenir toutes les données susceptibles de le rendre compréhensible.						
2.1 S'assurer que le rapport décrit sommairement le programme et les activités.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2.2 S'assurer que le rapport dégage les résultats obtenus, les compare à ceux prévus au budget programme et explique les écarts.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2.3 S'assurer que le rapport contient les informations relatives aux facteurs internes et externes ayant influencé positivement ou négativement les résultats.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sommaire pertinent	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Commentaire pertinent						<u>Principaux aspects positifs :</u> <u>Principales lacunes :</u>

0 :ne s'applique pas 1 :tout à fait en désaccord 2 :plutôt en désaccord 3 :plutôt en accord 4 :tout à fait en accord

GRILLE D'EVALUATION DES RAPPORTS DE PERFORMANCE

ENTITE :

Période :

Critères et questions s'y rapportant	0 1 2 3 4	Commentaires
3-EXACTITUDE L'information sur le rendement doit refléter adéquatement les faits communiqués, et ce, à un niveau d'exactitude approprié.		
3.1 S'assurer que les méthodes de collecte des données utilisées sont de nature à produire une information exacte (entrevue, examen de documents complémentaires). 3.2 S'assurer que l'information n'est pas présentée de façon à induire le lecteur en erreur ou de façon à biaiser les données.	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	
Sommaire pertinent	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	
Commentaire pertinent		<u>Principaux aspects positifs :</u> <u>Principales lacunes :</u>

0 :ne s'applique pas 1 :tout à fait en désaccord 2 :plutôt en désaccord 3 :plutôt en accord 4 :tout à fait en accord

GRILLE D'EVALUATION DES RAPPORTS DE PERFORMANCE

ENTITE :

Période :

Critères et questions s'y rapportant	0	1	2	3	4	Commentaires
4-EQUILIBRE L'information sur la performance doit fournir un tableau représentatif et clair de tout l'éventail des réalisations, tableau qui n'induit pas le lecteur en erreur.						
4.1 S'assurer que le rapport rend compte de toutes les activités.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
4.2 S'assurer que les aspects les plus importants de chaque activité bénéficient de la couverture la plus importante.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
4.3 S'assurer que les éléments probants sont suffisants pour étayer les conclusions présentées.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sommaire pertinent	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Commentaire pertinent						<u>Principaux aspects positifs :</u> <u>Principales lacunes :</u>

0 :ne s'applique pas 1 :tout à fait en désaccord 2 :plutôt en désaccord 3 :plutôt en accord 4 :tout à fait en accord

GRILLE D'EVALUATION DES RAPPORTS DE PERFORMANCE

ENTITE :

Période :

Critères et questions s'y rapportant	0	1	2	3	4	Commentaires
5-UTILITE L'information produite doit être utile à la prise de décision.						
5.1 S'assurer que l'information produite a été utile pour la prise de décision.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
5.2 S'assurer que l'information produite a été utile à qui de droit(DPP,DRFM,DIVI).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
5.3 S'assurer que l'information produite a permis de faire une rétroaction et d'apporter des correctifs afin d'améliorer la gestion.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sommaire pertinent	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Commentaire pertinent						<u>Principaux aspects positifs :</u> <u>Principales lacunes :</u>

0 :ne s'applique pas 1 :tout à fait en désaccord 2 :plutôt en désaccord 3 :plutôt en accord 4 :tout à fait en accord

GRILLE D'EVALUATION DES RAPPORTS DE PERFORMANCE

ENTITE :

Période :

Critères et questions s'y rapportant	0 1 2 3 4	Commentaires
Commentaire GENERAL		<u>Faire part d'une conclusion globale positive</u> <u>Faire part d'une conclusion globale négative</u>

0 :ne s'applique pas 1 :tout à fait en désaccord 2 :plutôt en désaccord 3 :plutôt en accord 4 :tout à fait en accord

Source : Rapport d'audit de performance des ministères

Réalisé et soutenu par : Sourou Arnaud Serge NOUBAYE

TABLE DES MATIERES

Identification du jury.....	i
Déclaration d'engagement du chercheur.....	ii
Dédicaces	iii
Remerciements.....	iv
Liste des sigles et abréviations.....	v
Liste des tableaux.....	viii
Glossaire de l'étude.....	ix
Résumé.....	xii
Sommaire.....	xiii
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE	3
Section 1 : Cadre de l'étude	4
Paragraphe 1 : Présentation générale de la Chambre des Comptes.....	4
I- Historique et organisation actuelle	4
A- Historique.....	4
B- Organisation actuelle de la Chambre des Comptes.....	5
II- Attributions et règles de procédures.....	6
A- Attributions.....	7
B- Procédure	8
1- Les règles générales de procédures	8
2- Les règles spécifiques de procédures	10
Paragraphe2 : Restitution des mécanismes de fonctionnement de	13
la Chambre des Comptes.....	13
I- En matière de contrôle juridictionnel.....	13
A- Au niveau de l'Etat et des collectivités locales	13
B- Au niveau des établissements publics et autres justiciables	16
II- En matière de contrôle extra- juridictionnel.....	17
A- Le contrôle administratif	17

B-	Le contrôle de l'exécution de la loi de finances	21
C-	Les autres activités extra-juridictionnelles	22
1-	La vérification des dépenses de campagne	23
2-	La réception des déclarations des biens des gouvernants	23
Section 2 :	Ciblage, spécification et vision globale de.....	24
résolution de la problématique	.....	24
Paragraphe 1 : ciblage de la problématique	.....	24
I-	Inventaire des atouts et problèmes	24
A-	Inventaire des atouts	24
B-	Inventaire des problèmes	24
II-	Regroupement des problèmes par centre d'intérêt	25
III-	Choix et justification de la problématique	27
Paragraphe 2 :	Spécification et vision globale de résolution de la	28
problématique	.....	28
I-	Spécification de la problématique	28
II-	Vision globale de résolution de la problématique spécifiée	30
CHAPITRE PREMIER	.....	32
Section 1 :	Objectifs, hypothèses et revue de littérature.....	33
Paragraphe 1 :	Fixation des objectifs et formulation des.....	33
hypothèses	.....	33
I-	Fixation des objectifs	33
A-	Objectif général	33
B-	Objectifs spécifiques	33
II-	Formulation des hypothèses	34
A-	Hypothèse spécifique n°1	34
B-	Hypothèse spécifique n°2	35
C-	Hypothèse spécifique n°3	36
III-	Tableau n°3 : Tableau de Bord de l'Etude(TBE)	37
Paragraphe 2 :	Revue de littérature	39
I-	Exposé des contributions antérieures relatives au retard dans la production des rapports de performance	40
A-	Notion de rapport de performance	40
B-	Appropriation du concept de la GBAR par les acteurs	42
1-	Les conditions favorables à la mise en place de la GBAR	42

2-	Elaboration des systèmes de mesure du rendement	44
3-	Utilisation de l'information sur le rendement	46
II-	Exposé des contributions antérieures relatives à la lenteur du processus d'instruction et d'adoption des rapports d'audit de performance	47
A-	Renforcement des ressources humaines	47
B-	Amélioration des moyens juridiques de la Chambre des Comptes	49
III-	Exposé des contributions antérieures relatives à la difficile appréciation de la performance des ministères inscrits au PERAC	50
A-	Asseoir un dispositif légal	51
B-	Conditions d'une bonne qualité des rapports de performance	51
Section 2 : Méthodologie adoptée pour la résolution de la		53
Problématique.....		53
Paragraphe 1 : Approches théoriques ou modèle retenus.....		53
I-	Choix théorique lié au retard dans la production des rapports de performance	53
A-	Présentation de l'approche retenue	53
B-	Normes et repères d'amélioration	53
II-	Choix théorique lié à la lenteur du processus d'instruction et d'adoption des rapports de contrôle	54
A-	Présentation de l'approche retenue	54
B-	Normes et repères d'amélioration	54
III-	Choix théoriques liés à la difficile appréciation de la performance des ministères inscrits au PERAC	54
A-	Présentation des approches retenues	54
B-	Normes et repères d'amélioration	55
Paragraphe 2 : Dimension empirique de l'étude		55
I-	Objectif, nature de la collecte des données et identification de la population	55
II-	Echantillonnage et conception des outils de collecte des données	56
III-	Technique de dépouillement, de traitement et de présentation des données recueillies	57
IV-	Seuil de décisions	57
CHAPITRE DEUXIEME		58
Section1 : Mobilisation, présentation et analyse des.....		59
données recueillies		59
Paragraphe1 : Réalisation des enquêtes et limites des informations		59
recueillies		59

I- Réalisation des enquêtes	59
II- Limites des informations recueillies et difficultés rencontrées	60
Paragraphe 2 : Présentation, analyse des résultats d'enquêtes et	60
vérification des hypothèses	60
I- Présentation des données relatives aux problèmes spécifiques	61
A- Présentation des données relatives au retard dans la production des.....	61
rapports de performance	61
B- Présentation des données relatives à la lenteur du processus d'instruction et	
d'adoption des rapports d'audit de performance	62
C- Présentation des données relatives à la difficile appréciation de la.....	63
performance des ministères inscrits au PERAC	63
II- Analyse des données et vérification des hypothèses	64
A- Analyse des données et degré de validation de l'hypothèse spécifique n°1	64
B- Analyse des données et degré de validation de l'hypothèse spécifique n°2	67
C- Analyse des données et degré de validation de l'hypothèse spécifique n°3	68
Section 2 : Diagnostic établi, approches et conditions de.....	71
mise en œuvre des solutions	71
Paragraphe 1 : Synthèse du diagnostic et approches de solutions	71
I- Synthèse du diagnostic	71
A- Élément de diagnostic n°1.....	71
B- Élément de diagnostic n°2.....	71
C- Élément de diagnostic n°3.....	71
II- Approches de solutions	72
A- Approches de solutions au retard dans la production des rapports de	
performance	72
1- Prévoir les ressources financières et humaines appropriées.....	72
2- Améliorer le processus d'élaboration des rapports de performance	74
B- Approches de solutions à la lenteur du processus d'instruction et d'adoption des	
rapports d'audit de performance.....	74
C- Approches de solutions à la difficile appréciation de la performance des	
ministères inscrits au PERAC	76
Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions.....	77
proposées.....	77
I- Recommandations à l'endroit de la Chambre des Comptes	77
II- Recommandations à l'endroit des autorités politiques et administratives	77

Tableau n°7: Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE)	80
CONCLUSION	82
BIBLIOGRAPHIE	84
ANNEXES	86
Liste des annexes	87