

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA
RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY – CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

OPTION : Administration des Finances

FILIERE : Administration des
Finances et du Trésor

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR L'OBTENTION DU
DIPLOME D'ADMINISTRATEUR DES FINANCES ET DU TRESOR

ANNEE ACADEMIQUE : 2010 - 2011

THEME :

AMELIORATION DE L'INCIDENCE DES DECISIONS NON
JURIDICTIONNELLES DE LA CHAMBRE DES COMPTES

Réalisé et soutenu par :

Errol M. TONI

Sous la direction de :

Tuteur de stage :

Maxime B. AKAKPO
Conseiller à la Chambre
des Comptes

Directeur de mémoire :

Pr. Nicaise MEDE
Agrégé de droit public
Enseignant à l'ENAM

Janvier 2012

(version après soutenance)

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : Pr. Charlemagne IGUE

VICE-PRESIDENT : M. Camille MIGAN

MEMBRE : M. Victorin TOHOU

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 LEUR
AUTEUR.

DEDICACE

A vous mes chers parents, Victorine et Jérôme TONI, pour l'abnégation et la patience dont vous avez toujours fait preuve envers moi.

REMERCIEMENTS

Qu'il nous soit permis d'exprimer notre profonde gratitude à :

- Monsieur Nicaise MEDE, notre Directeur de mémoire, qui a suivi et orienté ce travail en dépit de ses multiples occupations ;
- Monsieur Maxime AKAKPO, notre Tuteur de stage, pour ses conseils éclairés et sa constante disponibilité ;
- Monsieur Alphonse da SILVA, pour son aide inestimable ;
- nos sœurs Ursula et Armande, pour leur soutien inconditionnel ;
- Monsieur Etienne AHOUANKA, Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) et au personnel administratif et technique, pour la qualité de l'enseignement reçu et les riches expériences partagées ;
- tout le personnel de la Chambre des Comptes ;
- toutes les personnes qui ont contribué d'une manière ou d'une autre à la réalisation de ce travail.

LISTE DES SIGLES

BAD : Banque Africaine de Développement

CAFRAD : Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives
pour le Développement

ENAM : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature

INTOSAI : International Organization of Supreme Audit Institutions

ISC : Institutions Supérieures de Contrôle

ISSAI : International Standards of Supreme Audit Institutions

MDR : Ministère du Développement Rural

MEHU : Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme

MEN : Ministère de l'Education Nationale

MSP : Ministère de la Santé Publique

MTPT : Ministère des Travaux Publics et des Transports

PAV : Programme Annuel de Vérification

PERAC : Public Expenditure Reform Adjustment Credit

RELF : Rapport sur l'Exécution de la Loi de Finances

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

USAID : United States Agency for International Development

LISTE DES TABLEAUX

<u>Tableau n°1</u> : Point des dépôts à la Juridiction financière des comptes de gestion de l'Etat	12
<u>Tableau n°2</u> : Années de finalisation des RELF.....	17
<u>Tableau n°3</u> : Années de finalisation de quelques rapports de contrôle administratif.....	21
<u>Tableau n°4</u> : Tableau des problématiques possibles.....	25
<u>Tableau n°5</u> : Tableau de bord de l'étude : « Amélioration de l'incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes ».....	38
<u>Tableau n°6</u> : Répartition des données d'enquête relatives à la production tardive des rapports de la Chambre des Comptes.....	54
<u>Tableau n°7</u> : Répartition des données d'enquête relatives à l'absence de suivi des recommandations de la Chambre des Comptes.....	55
<u>Tableau n°8</u> : Répartition des données d'enquête relatives à l'inaccessibilité des rapports de la Chambre des Comptes.....	56
<u>Tableau n°9</u> : Synthèse de l'étude : « Amélioration de l'incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes ».....	70

GLOSSAIRE

Apurement juridictionnel des comptes : ensemble d'opérations consistant pour le juge des Comptes, à vérifier la régularité des opérations de recettes et de dépenses exécutées par les comptables publics, ainsi que des mouvements de fonds et de valeurs auxquels ils ont procédé au cours de la période contrôlée

Audit de performance : opération destinée à apprécier les résultats issus de l'exécution des budgets de programmes des ministères

Arrêt : acte par lequel la Chambre des comptes statue en matière juridictionnelle

Budget de programmes : budget composé de programmes ; le programme étant un regroupement de crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme

Comptables publics : fonctionnaires et agents régulièrement habilités pour effectuer les opérations suivantes à titre exclusif :

- la prise en charge et le recouvrement des rôles et des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs ;
- le visa, la prise en charge et le règlement des dépenses ;
- la garde et la conservation des fonds, valeurs et titres appartenant ou confiés à l'Etat ou aux organismes publics ;
- le maniement des fonds et les mouvements des comptes de disponibilité ;
- la conservation des pièces justificatives de l'opération et des documents comptables ;
- la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils gèrent.

Contrôle : fait de s'assurer qu'une chose a été faite telle qu'on le déclare ou telle qu'elle doit être par rapport à une norme donnée

Déclaration générale de conformité : acte par lequel la Juridiction financière atteste chaque année la conformité entre le Compte de Gestion produit par le comptable principal de l'Etat et le Compte Général de l'Administration des Finances présenté par le ministre chargé des finances

Deniers publics : fonds ou valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics

Loi de règlement : loi de finances qui constate les résultats définitifs des opérations financières de l'Etat se rapportant à une même année. Elle établit également le compte de résultat de l'année et autorise le transfert du résultat de l'année financière au compte permanent des découverts du Trésor

Mémoire : document retraçant les réponses du justiciable aux observations du rapport provisoire ou de l'arrêt provisoire de la Juridiction financière

Reddition des comptes : procédure consistant pour celui qui a géré les intérêts d'autrui, à présenter les comptes de sa gestion

RESUME

La Constitution du 11 décembre 1990 et la loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême confient à la Chambre des Comptes, la mission de s'assurer du bon emploi des fonds publics. Dans ce cadre, la Chambre des Comptes procède à divers contrôles qui débouchent soit sur des décisions juridictionnelles, soit sur des décisions non juridictionnelles. A ce jour, les décisions non juridictionnelles représentent une masse non négligeable et constituent l'essentiel de l'activité de la Juridiction financière. Malheureusement, celles-ci ont une incidence assez faible sur leurs destinataires, qu'il s'agisse des citoyens ordinaires, véritables pourvoyeurs des ressources étatiques, ou d'autres acteurs comme les agents des organismes publics. C'est suite à ce constat peu reluisant (problème général) que nous avons décidé de réfléchir sur la problématique de l'amélioration de l'incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes. La résolution de cette problématique a suivi une logique de recherche-diagnostic à partir de trois problèmes spécifiques et peut se résumer comme suit :

Traitement du problème spécifique n° 1

Libellé du problème : production tardive des rapports de contrôle

Cause du problème : déficit en ressources humaines

Approches de solutions :

- le renforcement, en quantité comme en qualité, des capacités humaines de la Chambre des Comptes et du Parquet général de la Cour Suprême ;
- la réorganisation de la procédure d'impression des rapports ;
- la réception à temps des intrants informationnels nécessaires aux contrôles ;
- la meilleure maîtrise de la quantité de dossiers à traiter en matière juridictionnelle.

Traitement du problème spécifique n° 2

Libellé du problème : absence de suivi des recommandations

Cause du problème : inapplication des textes par les acteurs concernés (Chambre des Comptes et organismes contrôlés)

Approches de solutions :

- le respect des textes relatifs au suivi des décisions de la Chambre des Comptes ;
- le développement de l'auto-suivi des recommandations ;
- l'intensification de la collaboration entre la Chambre des Comptes d'une part et les organismes contrôlés et les parlementaires d'autre part.

Traitement du problème spécifique n° 3

Libellé du problème : inaccessibilité des rapports de contrôle

Cause du problème : isolement de la Chambre des Comptes

Approches de solutions :

- la diffusion plus large des rapports produits ;
- la mise en place d'une meilleure politique de communication sur les résultats des travaux de contrôle ;
- la rédaction d'opuscules explicatifs en appui aux rapports.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

CHAPITRE PRELIMINAIRE : Du cadre de l'étude aux séquences de résolution de la problématique

Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage

Section 2 : Ciblage de la problématique

CHAPITRE PREMIER : De la fixation des objectifs de l'étude au choix des outils d'analyse des données

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

Section 2 : Revue de littérature et méthodologie de recherche adoptée pour la résolution de la problématique

CHAPITRE DEUXIEME : De la mobilisation des données aux conditions de mise en œuvre des solutions

Section 1 : Collecte, analyse des données et établissement du diagnostic

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

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 a posé, en son article 15 (« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »), les fondements de la reddition des comptes en matière financière. Cette idée a été reprise par la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, notamment en son article 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 ». Le même texte institue la Cour Suprême, et à travers elle, la Chambre des Comptes, comme la plus haute juridiction de l'Etat en matière des comptes et lui octroie une compétence générale de protection du patrimoine public. A ce titre, la Chambre des Comptes procède à diverses sortes de contrôles qui peuvent être regroupés en deux grandes catégories : ceux juridictionnels et ceux extra-juridictionnels.

Les contrôles extra-juridictionnels conduisent la Chambre des Comptes à se prononcer sur des dossiers autres que la régularité des comptes de gestion des comptables publics et les fautes de gestion. Il s'agit par exemple, de se prononcer sur la qualité de la gestion d'un organisme public donné, d'éclairer sur l'exécution faite par le gouvernement des autorisations budgétaires, de vérifier les comptes de campagne électorale, etc. L'efficacité de ces contrôles dépend en grande partie de leur incidence auprès des cibles concernées. Or, de nombreuses difficultés demeurent présentes à ce niveau et suscitent plusieurs interrogations :

- la Chambre des Comptes parvient-elle réellement à effectuer les contrôles qui lui sont dévolus en matière extra-juridictionnelle ? Parvient-elle à mettre les résultats des contrôles à la disposition des destinataires ?
- les recommandations de la Chambre des Comptes sont-elles suivies d'effet ?

- quelles sont les difficultés auxquelles la Chambre des Comptes est confrontée et que faire, face à celles-ci ?

Toutes ces interrogations ont aiguillé notre réflexion sur le thème suivant :
« **Amélioration de l'incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes** ». L'étude de celui-ci sera réalisée suivant un plan tripartite :

- Dans le chapitre préliminaire, nous présenterons le cadre de notre étude et nos observations de stage, puis nous procéderons au ciblage de la problématique.
- Dans le chapitre premier, il sera essentiellement question de déterminer les objectifs, les hypothèses de l'étude et de procéder au choix des outils d'analyse des données.
- Dans le chapitre deuxième, nous procéderons à la collecte, à l'analyse des données et à l'établissement du diagnostic ; ce qui nous permettra de proposer des solutions aux problèmes identifiés et de faire des recommandations.

CHAPITRE PRELIMINAIRE :

Du cadre de l'étude aux séquences de résolution de la problématique

Dans ce chapitre préliminaire, nous présenterons le cadre de notre étude et nos observations de stage, puis nous procéderons au ciblage de la problématique.

Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage

Avant d'exposer les observations faites au cours de notre stage, nous présenterons d'abord le cadre de notre étude : la Chambre des Comptes de la Cour suprême.

Paragraphe 1 : Présentation générale de la Chambre des Comptes

Cette présentation passera par la restitution de l'historique et des attributions de la Chambre des Comptes, puis par la description de son organisation et de son fonctionnement.

I-Historique et attributions de la Chambre des Comptes

A) Historique

Créée par la Constitution du 15 février 1959 et régie à l'époque par la loi n° 59-7 du 13 mars 1959 fixant l'organisation, les compétences et les règles de fonctionnement du Tribunal d'Etat¹, la Section des Comptes était chargée de l'examen des comptes de la République, des collectivités et des établissements publics. Composée d'un président et de quatre conseillers dont le Trésorier payeur et le Contrôleur financier, elle devait, conformément aux articles 15 et 16 de cette loi, adresser chaque année au Premier Ministre et à l'Assemblée législative, un rapport d'ensemble sur l'exécution du Budget de la République. Le Trésorier payeur ne siégeait pas pour les affaires concernant sa gestion.

¹ Première dénomination de la Cour Suprême

Après l'accession du Bénin à l'indépendance le 1er août 1960, elle devint la Chambre des Comptes, une des quatre composantes de la Cour suprême aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 61-42 du 18 octobre 1961 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour suprême. Cette loi a par la suite, laissé place à l'ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966 qui a régi la Cour suprême jusqu'en 1981, année où est intervenue une nouvelle loi : la loi n° 81-004 du 23 mars 1981. Aux termes de cette loi, la Cour suprême dénommée Cour populaire centrale était composée, avec la suppression de la Chambre constitutionnelle, de :

- une Chambre administrative ;
- une Chambre judiciaire ;
- une Chambre des Comptes.

Suite à la Conférence des forces vives de la Nation qui a vu le retour de la séparation des pouvoirs, la loi n° 90-012 du 1er juin 1990 a été votée pour modifier et remettre en vigueur l'ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966. Cette ordonnance a régi la Cour suprême jusqu'en 2007, année au cours de laquelle de nouveaux textes ont été adoptés. Il s'agit des lois n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême et n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême. Ces deux lois définissent entre autres, les attributions de la Chambre des Comptes, son organisation et son fonctionnement.

B) Attributions

En vertu des dispositions des lois n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême et n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême, la Chambre des Comptes exerce principalement deux types de missions :

➤ une mission juridictionnelle (contrôle juridictionnel) qui consiste en l'apurement juridictionnel des comptes des comptables de deniers publics et le jugement des fautes de gestion ;

➤ une mission extra juridictionnelle qui consiste en :

- l'exercice d'un pouvoir de contrôle administratif sur les collectivités publiques, les établissements et entreprises publics, les organismes de sécurité sociale, les organismes subventionnés par une collectivité publique ou un établissement public, les organismes faisant appel à la générosité publique ;

- la réalisation de l'audit de performance de l'exécution des budgets de programmes des ministères ;

- l'élaboration du Rapport sur l'Exécution de la Loi de Finances (RELF) et la délivrance de la déclaration générale de conformité entre les comptes du comptable principal de l'Etat et ceux du ministre chargé des finances ;

- la vérification des comptes de campagne électorale et la réception de la déclaration des biens des membres du gouvernement ;

- la réalisation de toutes enquêtes et études se rapportant à l'utilisation des crédits et à l'emploi des deniers publics.

Pour l'exécution de ses missions, la Chambre des Comptes est organisée de la façon suivante.

II- Organisation et fonctionnement de la Chambre des Comptes

A) Organisation

La mise en œuvre des attributions de la Juridiction financière précédemment citées repose sur un ensemble d'agents composé, au moment du stage, de 7 conseillers, 10 vérificateurs, 5 assistants de vérification et de personnel administratif et de soutien. Aux termes de l'article 134 de la Constitution, « Les présidents de Chambre et les conseillers (de la Cour suprême) 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. ». Quant aux vérificateurs et assistants de vérification, ils sont nommés par le Président de la Cour suprême parmi les cadres de la catégorie A et B de la fonction publique ou équivalent.

La Juridiction financière est subdivisée en trois sections à savoir :

- Section des comptes de l'Etat ;
- Section des collectivités locales ;
- Section des entreprises publiques et autres organismes.

Par ailleurs, la Chambre des Comptes dispose d'un secrétariat, d'un greffe et d'un service d'archives. Le Parquet près la Cour suprême assure le rôle de ministère public dans les affaires relevant de la compétence de la Juridiction financière ainsi que le respect de la réglementation financière.

B) Fonctionnement

Juge de droit commun en matière financière, la Chambre des Comptes se saisit d'office en l'absence de tout litige, dès le dépôt au greffe des comptes en état d'examen et non par le moyen d'un recours : on dit que « c'est le compte qui saisit le juge ». L'obligation de secret professionnel imposé par le statut général des Agents Permanents de l'Etat n'est pas opposable aux conseillers de la Chambre des Comptes à l'occasion des enquêtes effectuées par eux dans l'exercice de leurs fonctions. La procédure est essentiellement écrite et repose sur l'exploitation des éléments contenus dans les comptes appuyés des pièces justificatives. C'est aussi une procédure inquisitoire, secrète, du double arrêt, et les délibérations auxquelles elle aboutit sont collégiales.

Les contrôles sont effectués par des équipes de vérification sous la responsabilité des magistrats rapporteurs que sont les conseillers. Ces contrôles débutent avec la réception des comptes et autres documents requis par le Président de la Chambre des Comptes (par l'intermédiaire du greffier près la Chambre des Comptes). Le Président désigne alors les conseillers rapporteurs et leur affecte les dossiers conformément au Programme Annuel de Vérification

(PAV). Il leur délivre des ordres de mission et veille à la bonne mise en œuvre des procédures de contrôle. Les conseillers rapporteurs, aidés de vérificateurs et d'assistants de vérification, et conformément au plan de mission retenu, procèdent aux investigations et aux différents travaux de contrôle. Ces travaux débouchent sur la rédaction d'un rapport provisoire remis au Président de Chambre. Les observations sont, par la suite, adressées au justiciable pour contradiction. Ce dernier dispose d'un délai variable selon la matière (quinze jours à deux mois) pour transmettre à la Chambre des Comptes un mémoire qui sera exploité par le conseiller rapporteur. La suite de la procédure consiste à recueillir les observations du Parquet général, à inscrire l'audience au rôle des audiences et à adopter des suites définitives lors de cette audience.

Soulignons qu'en matière purement juridictionnelle, la procédure est quelque peu différente. L'instruction débouche plutôt sur la rédaction d'un rapport provisoire et d'un arrêt provisoire comportant des injonctions faites au comptable. Le Parquet général de la Cour Suprême est également invité à rendre ses conclusions avant la notification de l'arrêt provisoire au justiciable pour contradiction. Cette contradiction peut se réaliser, au besoin, par l'intermédiaire de plusieurs arrêts provisoires avant l'adoption de l'arrêt définitif.

Les décisions de la Chambre des Comptes sont multiples et peuvent être juridictionnelles (en matière juridictionnelle) ou non juridictionnelles (en matière extra-juridictionnelle). Elles sont définies avec précision par l'article 161 de la loi 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême. On y distingue :

- **le pour ordre** : la Chambre prend acte de l'information sans y donner une suite particulière ;
- **le pour mémoire** : la Chambre renvoie l'examen de l'information au prochain contrôle ;
- **le non-lieu** : il entraîne la levée définitive des charges provisoirement retenues à l'encontre du justiciable lorsqu'il n'y a pas lieu à le poursuivre ;

- **le déferé** : la Chambre décide de déferer aux juridictions compétentes les faits de nature à entraîner des poursuites judiciaires ;
- **la note du président** : la Chambre décide de porter à la connaissance des autorités de tutelle, autres que les ministres, les irrégularités de moindre importance ;
- **le référé** : la Chambre décide de porter à la connaissance des ministres intéressés, avec ampliation au ministre chargé des finances, les irrégularités constatées ;
- **la déclaration de gestion de fait** : la Chambre estime que les faits portés à sa connaissance ou révélés par la vérification des comptabilités patentes constituent une infraction et décide d'ouvrir une procédure de gestion de fait ;
- **la demande de prise de sanctions administratives** : la Chambre décide de demander qu'une sanction disciplinaire soit prise contre les auteurs de fautes ou négligences ayant compromis les intérêts de l'Etat, de l'organisme ou de la collectivité contrôlés ;
- **le débet** : la Chambre décide d'engager la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable public. La décision met à la charge dudit comptable le montant du déficit objet du débet ;
- **l'amende** : la Chambre décide de condamner les comptables ou autres gestionnaires indélégats à des sanctions pécuniaires ;
- **la décharge** : la Chambre ne retient aucune charge à l'occasion du jugement du compte d'un comptable public. La décision libère le comptable de sa responsabilité personnelle et pécuniaire au titre de la gestion concernée ;
- **le quitus** : toutes les gestions du comptable ont été reconnues irréprochables et les omissions, irrégularités ou déficits ont été réparés, les débet apurés et, le cas échéant, l'amende ou les amendes payées.

Paragraphe 2 : Observations de stage

Les observations de stage regroupent l'ensemble des constats faits par nous au cours de notre stage. Ils seront exposés par rapport aux différentes activités de la Chambre des Comptes.

I- Etat des lieux sur les différentes activités de la Chambre des Comptes

De façon générale, la Chambre des Comptes exerce deux types de missions :

- une mission juridictionnelle (contrôle juridictionnel) ;
- une mission extra-juridictionnelle (contrôle extra-juridictionnel).

On peut à volonté adjoindre à ces deux types de missions, un troisième type : une mission informative. Celle-ci ne serait pas concurrente aux deux autres mais se superposerait à elles.

Pour mener à bien toutes ces missions, la Chambre des Comptes élabore au début de chaque année, un Programme Annuel de Vérification (PAV) qui récapitule l'ensemble des contrôles qu'elle projette effectuer au cours de l'année. Les contrôles inscrits au PAV sont définis de manière souveraine par le personnel technique de la Chambre des Comptes (conseillers, vérificateurs et assistants de vérification) et leur mise en œuvre est également laissée à son appréciation. Cette liberté accordée au personnel de la Chambre des Comptes traduit, sans aucun doute, une **autonomie fonctionnelle acceptable de la structure**.

Après ces considérations générales sur les activités de la Chambre des Comptes, intéressons nous à présent à celles-ci prises séparément.

A) Observations de stage relatives à la mission juridictionnelle

Le contrôle juridictionnel est la mission première de la Chambre des Comptes. Elle découle des dispositions de la Constitution en son article 99 : « Les lois de règlement contrôlent l'exécution des lois de finances, sous réserve de l'apurement ultérieur des comptes de la Nation par la Chambre des Comptes

de la Cour suprême. ». L'apurement consiste pour la Chambre des Comptes, à se prononcer sur la régularité des opérations décrites dans les comptes de gestion que les comptables publics principaux sont tenus de lui adresser à la fin de chaque gestion. Il porte d'une part, sur les comptes de l'Etat et sur ceux des autres organismes dotés de comptables publics ; et d'autre part, sur les comptabilités patentes et sur les comptabilités de fait. Mais avec la loi 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême, le domaine du contrôle juridictionnel connaît une extension remarquable. Il ne s'agit plus seulement d'apurement juridictionnel des comptes des comptables publics patents ou de fait, mais également de jugement des fautes de gestion commises par les ordonnateurs et autres gestionnaires publics (en dehors des membres du gouvernement). A cet égard, plusieurs infractions sont retenues par l'article 130 de cette loi :

« - le fait d'avoir, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, procuré ou tenté de procurer à autrui ou à soi même, directement ou indirectement, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature ;

- le fait d'avoir entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'une personne de droit privé chargé de la gestion d'un service public, en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice ;

- le fait d'avoir, en méconnaissance de ses obligations, porté préjudice à une collectivité ou à une entreprise publique ;

- le fait d'avoir enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses des collectivités et entreprises publiques ou à la gestion des biens leur appartenant ou, étant chargé de la tutelle ou du contrôle desdites entités, donné son approbation aux décisions incriminées... ».

Malheureusement, il est à déplorer la non-application de ces dispositions, c'est-à-dire la **non-effectivité du contrôle juridictionnel sur les ordonnateurs**. Concrètement, jusqu'à l'heure actuelle, aucune procédure de faute de gestion n'a été engagée par la Chambre des Comptes.

En matière d'apurement juridictionnel, la procédure débute par la production des comptes par les justiciables au greffe de la juridiction. Ces comptes doivent être en état d'examen et produits au plus tard « à la fin du sixième mois suivant la clôture de l'exercice » (article 73 de la loi 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême). Mais la réalité est différente. Elle est marquée par un retard dans la production de ces comptes, surtout au niveau étatique. C'est ce que révèlent les informations du tableau n°1 qui sont relatives à la **transmission tardive du compte de gestion de l'Etat à la Chambre des Comptes** :

Tableau n°1 : Point des dépôts à la Juridiction financière des comptes de gestion de l'Etat

Gestions	Dates de dépôt à la Chambre des Comptes	Nombre de mois de retard
1998	29 septembre 1999	3
1999	21 août 2000	2
2000	04 décembre 2001	6
2001	03 février 2003	8
2002	05 février 2004	8
2003	22 avril 2005	10
2004	21 février 2008	32
2005	21 février 2008	20
2006	09 janvier 2009	19
2007	07 septembre 2009	15
2008	06 juillet 2010	13
2009	17 mai 2011	11

Source : Cour suprême/ Chambre des Comptes

En plus de cette transmission tardive des comptes, on assiste à une **absence de production spontanée des comptes par la plupart des justiciables**. L'incurie ici relevée s'observe surtout au niveau des établissements et entreprises publics auxquels la Chambre des Comptes est parfois obligée de réclamer la production des comptes. *A contrario*, le problème ne se pose plus au niveau de l'Etat. La production du compte de gestion de l'Etat (compte sur chiffres) chaque année, même si elle intervient avec un retard variable, est depuis 1998 un acquis. En ce qui concerne les communes, on peut également se réjouir de l'**existence d'une dynamique de reddition des comptes** depuis l'année 2006². Cette dynamique est le fruit d'une vaste campagne de sensibilisation sur la reddition des comptes initiée en 2005 par la Chambre des Comptes à l'endroit des acteurs locaux. Depuis lors, la Juridiction financière s'emploie à la maintenir afin de favoriser la transparence dans la gestion financière locale.

Par ailleurs, soulignons que les comptes transmis à la Chambre des Comptes doivent l'être avec l'ensemble des pièces justificatives des opérations décrites. C'est donc une impressionnante masse de documents que la Chambre des Comptes devrait recevoir chaque année de chaque comptable public principal. La conservation de ces documents nécessite l'utilisation d'un bâtiment d'archives de grande taille. Or, ce n'est que récemment (2010) que la Chambre des Comptes a pu disposer d'un bâtiment de capacité acceptable. Cette situation a longtemps été et continue d'être à l'origine de l'**indisponibilité des pièces justificatives requises pour le jugement des comptes**.

Au total, le contrôle juridictionnel n'est mis en œuvre à la Chambre des Comptes que dans son volet apurement juridictionnel des comptes publics. L'apurement est un contrôle a posteriori, systématique et annuel dont la finalité est de donner décharge au comptable qui a bien géré et, dans le cas contraire, de

² La Chambre des Comptes a reçu le 1^{er} mars 2006 les comptes de la gestion 2003 d'une quarantaine de communes.

mettre en débet le comptable qui a exécuté de façon irrégulière des opérations de recettes ou de dépenses des organismes publics. Mais force est de constater qu'en cette matière, le bilan de la Juridiction financière est assez modeste. En réalité, elle n'a jusqu'à ce jour conduit aucun processus d'apurement juridictionnel à son terme³.

B) Observations de stage relatives à la mission extra-juridictionnelle

➤ Le contrôle administratif

Il comprend le contrôle administratif proprement dit et la réalisation d'audits de performance de l'exécution des budgets de programmes des ministères.

Le contrôle administratif proprement dit permet de s'assurer du bon emploi des fonds gérés par les ordonnateurs. Il va au-delà du contrôle de régularité et découle des dispositions de l'article 44 de la loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême. Ainsi, la Juridiction financière examine le fonctionnement des entités concernées (collectivités publiques, établissements publics, entreprises publiques, organismes de sécurité sociale, organismes bénéficiant de concours financier et organismes faisant appel à la générosité publique). Elle porte une appréciation sur la qualité de la gestion et formule, s'il y a lieu, des suggestions sur les moyens susceptibles d'en améliorer les méthodes et d'en accroître l'efficacité et le rendement.

A l'issue de ce contrôle, les irrégularités ou insuffisances constatées font l'objet de référés adressés aux ministres concernés avec ampliation au Ministre chargé des Finances. Les irrégularités de moindre importance sont, le cas échéant, relevées dans des notes du président qui sont adressées aux autorités autres que les ministres (directeurs, chefs de service, dirigeants des organismes contrôlés...). Les ministres, directeurs et autres responsables disposent d'un

³ Des arrêts provisoires ont été rendus par la Juridiction sur les comptes de certains organismes publics (collectivités territoriales, Centre National Hospitalier Universitaire, Centres d'Action Régional pour le Développement Rural, etc), mais il n'y a jamais eu d'arrêt définitif.

délai de deux mois pour faire connaître à la Chambre des Comptes les mesures prises en vue de faire cesser les errements constatés (article 161 de la loi 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême). Mais, on remarque que cette exigence légale n'est pas satisfaite spontanément par les ministres et autres responsables susvisés. De plus, il n'existe pas au niveau de la Chambre des Comptes, un véritable mécanisme de suivi des recommandations. La conséquence de cette **absence de suivi des recommandations** est que celles-ci restent sans écho au niveau des administrations destinataires qui se sclérosent dans la répétition des pratiques décriées. Qu'en est-il de la réalisation de l'audit de performance ?

Dans un protocole signé avec la Banque mondiale en 2000 et appuyé par le Crédit d'Ajustement pour la Réforme des Dépenses Publiques (PERAC), le Bénin s'est engagé à faire une série de réformes dont celle dite des budgets de programmes. Cette réforme limitée à cinq ministères⁴ en 2000, a été étendue dès l'année 2006 à tous les ministères. Le protocole confère à la Chambre des Comptes de la Cour suprême la compétence d'effectuer des audits de performance sur l'exécution des budgets de programmes des ministères. La démarche empruntée est celle de l'audit d'attestation et consiste en une évaluation à cinq critères : la pertinence, la compréhensibilité, l'exactitude, l'équilibre et l'utilité de l'information. L'exercice de cette mission a été appuyé à ses débuts par la Banque mondiale et le Canada. C'est le lieu de remarquer que des partenaires accompagnent souvent la Chambre des Comptes dans le cadre de la réalisation de ses missions (Banque mondiale, Union européenne, USAID...). De plus, une dotation substantielle est inscrite au Budget général de l'Etat à son profit (par le biais de la Cour suprême). Nous pouvons donc affirmer que la Juridiction financière dispose de **ressources financières convenables** pour l'accomplissement de ses missions.

⁴ MTPT, MDR, MSP, MEN, MEHU

➤ Le contrôle de l'exécution des lois de finances

La Constitution béninoise, en son article 112, dispose : « L'Assemblée nationale règle les comptes de la Nation selon les modalités prévues par la loi organique des finances.

Elle est, à cet effet, assistée de la Chambre des Comptes de la Cour suprême, qu'elle charge de toutes enquêtes 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 ». L'article 43 de la loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 vient renforcer ce fondement constitutionnel du contrôle de l'exécution des lois de finances par la Chambre des Comptes :

« La Chambre des Comptes assiste le Gouvernement et le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

(...)

La Chambre des Comptes établit un rapport d'exécution de chaque loi de finances.

Elle établit la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et les comptes généraux de l'Etat ».

Le Rapport sur l'Exécution de la Loi de Finances (RELF) est une source contradictoire d'information pour le règlement du Budget général de l'Etat par la Représentation nationale. Il est destiné à fournir aux députés et aux citoyens des analyses sur les informations contenues dans les documents de reddition des comptes. Il relève les errements constatés et fait des recommandations pour y remédier. En général, les RELF transmis à l'Assemblée nationale sont élaborés dans les règles de l'art. Ils sont assez détaillés et regorgent d'informations sur la gestion faite par l'Exécutif des autorisations budgétaires. Cela a d'ailleurs été confirmé par un rapport de la Banque mondiale intitulé « *Evaluation de la gestion des finances publiques au Bénin, avril 2005* ». Nous notons donc ici **la bonne qualité des RELF**.

Mais cette bonne qualité est ternie par le retard sans cesse observé dans la production des RELF. En effet, ce rapport, assorti de la déclaration générale de conformité, doit accompagner le projet de loi de règlement qui doit être « déposé à l'Assemblée Nationale au plus tard à la fin du premier semestre de la deuxième année qui suit l'année d'exécution du budget objet dudit projet de loi de règlement » (article 49 de la loi organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances). Mais la pratique fait état d'une constante finalisation hors-délai des RELF comme le montre le tableau n°2 :

Tableau n°2 : Années de finalisation des RELF

Gestions	Années de finalisation
1998	1999
1999	2002
2000	2003
2001	2006
2002	2007
2003	2008
2004	2009
2005	2009
2006	2011

Source : Cour suprême/ Chambre des Comptes

➤ **La réalisation d'enquêtes pour le compte du Parlement ou du Gouvernement**

Elle résulte des dispositions de l'article 45 de la loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême : « La Chambre des Comptes peut procéder à des enquêtes et formuler des avis à la demande du Gouvernement ou du Parlement sur toutes questions d'ordre financier et comptable relevant de sa compétence ». L'examen du projet de loi de règlement offre une occasion intéressante aux parlementaires

d'appliquer ces dispositions. Mais le constat est qu'à ce jour, aucune enquête n'a été réalisée par la Juridiction financière pour le compte du Parlement. Il y a donc **défaut de mise en œuvre de la prérogative de réalisation d'enquêtes pour le compte du Parlement.**

Par ailleurs, la Chambre des Comptes a dans ce cadre, reçu mission d'effectuer chaque année un audit des appuis budgétaires mis à la disposition du Bénin. Cette mission fait suite à un protocole d'accord signé en 2007 entre le Gouvernement du Bénin et les partenaires techniques et financiers⁵. A cet effet, le point 8.7 du protocole stipule : « au terme de chaque exercice budgétaire, le Gouvernement fera faire par la Chambre des Comptes un audit des flux financiers au titre des appuis budgétaires octroyés à travers le compte du Trésor ouvert au nom de l'Agent comptable central du Trésor. ». Cet audit, qui s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, vise à s'assurer que les appuis budgétaires ont été effectivement encaissés par le Trésor Public et que les dépenses sont exécutées conformément aux règles et procédures en vigueur au Bénin. Depuis 2007, la Chambre des Comptes s'acquitte régulièrement de cette mission et a déjà produit deux rapports⁶ dans ce cadre. Mais il convient de préciser que ces rapports ne couvrent que le volet relatif à l'encaissement effectif des fonds par le Trésor public ; l'examen de l'utilisation des appuis budgétaires (qui ne devrait intervenir qu'à l'occasion de l'apurement du compte de gestion de l'Etat) étant reporté par la Chambre des Comptes faute de moyens.

Nous constatons donc qu'il y a une **réalisation partielle de l'audit des flux financiers au titre des appuis budgétaires.**

➤ **La vérification des comptes de campagne électorale**

La dépense de campagne électorale se définit 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.

⁵ Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement, Commission de l'Union Européenne, Agence Française de Développement, Danemark, Pays-Bas, Suisse, Allemagne, France.

⁶ Rapport relatif aux années 2007 et 2008 et rapport relatif à l'année 2009

La compétence de vérifier les dépenses de campagne électorale a été conférée à la Chambre des Comptes par la loi n° 94-13 du 17 janvier 1995 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée nationale⁷ et a été reprise par la loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 en son article 46 : « La Chambre des Comptes reçoit et contrôle les comptes de campagne des candidats aux diverses consultations électorales ... ». La vérification a pour but de s'assurer du respect par les candidats, des plafonds de dépenses autorisés par la loi et de faire sanctionner les dépassements. Nos recherches nous ont permis de constater que la Juridiction financière a régulièrement rempli cette mission depuis 1995 et a publié une dizaine de rapports dans ce cadre. Nous déduisons donc qu'il y a **publication et vérification effectives des comptes de campagne électorale** par la Juridiction financière.

Néanmoins, il faut souligner que les rapports publiés dans ce cadre, tout comme les autres rapports de la Chambre des Comptes, ont une très faible audience au niveau du public. En effet, nous avons constaté que les rapports et autres publications de la Chambre des Comptes ne sont disponibles qu'à de très rares endroits (bibliothèque de la Cour Suprême, Chambre des Comptes, administrations publiques mais uniquement les rapports les concernant). Ce caractère peu répandu rend les rapports matériellement inaccessibles au citoyen ordinaire. De plus, même lorsqu'ils sont physiquement disponibles, ils sont peu aisément compréhensibles⁸. C'est ainsi qu'il n'est pas rare de voir un étudiant de l'option Administration des Finances de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), pourtant personne avertie par rapport au citoyen ordinaire, se plaindre de difficultés à saisir la quintessence d'un RELF. De même, les fonctionnaires des ministères maugréent souvent contre les difficultés

⁷ Cette loi a été abrogée et est actuellement remplacée par la loi n° 2010-33 du 7 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin

⁸ Cette affirmation a été corroborée par une enquête sommaire que nous avons réalisée auprès d'un échantillon de 12 personnes intéressées par les rapports de la Chambre des Comptes. Dix personnes, soit 83,33% de l'effectif total, ont admis qu'ils avaient quelques difficultés à comprendre les rapports de la Chambre des Comptes.

qu'ils éprouvent à appréhender et à mettre en œuvre les recommandations issues des rapports d'audit de performance. Il s'agit donc là d'une inaccessibilité intellectuelle des rapports de la Chambre des Comptes, inaccessibilité intellectuelle qui ne saurait toutefois être automatiquement attribuée à une incompétence des acteurs de la structure. Mais une chose est sûre, qu'elle soit matérielle ou intellectuelle, l'**inaccessibilité des rapports** de contrôle de la Chambre des Comptes réduit fortement leur impact auprès des cibles.

➤ **La réception de la déclaration des biens des gouvernants**

Conformément à 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 leurs biens et patrimoine adressée à la Chambre des Comptes de la Cour suprême ». Ainsi, la Chambre des Comptes est dépositaire de la déclaration des biens des gouvernants. Remarquons néanmoins, qu'aucun texte ne précise clairement le traitement à faire de cette déclaration, les sanctions en cas de fausse déclaration ou pire, d'absence de déclaration.

C) Observations de stage relatives à la mission informative

La mission informative est celle par laquelle le juge financier porte à la connaissance des décideurs publics, et plus largement des citoyens, les résultats de l'exercice de ses contrôles ainsi que les mesures qu'il juge nécessaires pour l'assainissement des finances publiques. Cette mission trouve son aboutissement dans la publication par le juge financier de ses rapports, en particulier de celui public.

En la matière, l'article 170 de la loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême recommande à son Président de transmettre chaque année au Président de la République et au Parlement, un rapport public. Ce rapport, qui

doit être publié au Journal officiel, contient l'essentiel des observations de la Chambre des Comptes relatives aux contrôles qu'elle a eu à effectuer l'année précédente, les réponses des administrations et organismes contrôlés et suggère toute réforme jugée nécessaire. Il est une source première d'information en ce qui concerne la gestion faite par les divers ordonnateurs et comptables. Mais depuis 1996, année où a été publié le premier et d'ailleurs unique rapport public⁹, plus aucun rapport public n'a été produit par la Chambre des Comptes. Nous remarquons donc un **défaut d'élaboration du rapport public chaque année**.

Quant aux autres rapports, leur production intervient souvent hors-délai ou en dehors d'un délai raisonnable. Le cas des RELF avait déjà été évoqué (tableau n°2). Les rapports de contrôle administratif non plus, n'échappent pas à ce sort (tableau n°3).

Tableau n°3 : Années de finalisation de quelques rapports d'audit de performance

Rapports	Années
Rapport d'audit de performance du Ministère des Travaux publics et des Transports au titre de la gestion 2001	2003
Rapport d'audit de performance du Ministère de l'Industrie et du Commerce au titre de la gestion 2006	En cours d'élaboration
Rapport d'audit de performance du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique au titre de la gestion 2005	En cours d'élaboration

Source : Cour suprême/ Chambre des Comptes

Cette **production tardive des rapports** de contrôle est souvent source d'anachronismes et rend malaisée l'appréciation ou l'application des mesures

⁹ Il s'agit du rapport relatif à l'année 1994.

contenues dans les rapports. En effet, quelle portée peut avoir un rapport qui révèle une dizaine d'années plus tard que des rémunérations sont, depuis tout ce temps, perçues par certains fonctionnaires sans base juridique ? Ou encore, que faire quand un rapport préconise la suppression d'une procédure de passation de marchés publics irrégulière et inique alors même que l'entreprise publique l'utilisant a achevé, longtemps déjà, de passer ses commandes par cette voie ? On peut légitimement s'interroger sur l'impact de ce rapport. Cette procédure n'existant plus, comment sera-t-elle supprimée ? Prenons enfin l'exemple d'un rapport de contrôle qui recommande de réduire les charges d'une composante d'un projet alors que ce dernier s'est achevé depuis des années. Comme on le constate, les exemples sont nombreux et démontrent tous la nécessité pour la Juridiction financière béninoise de produire ses rapports dans un délai raisonnable, dans un délai qui puisse permettre aux entités contrôlées d'utiliser les recommandations qu'ils contiennent et qui puisse également permettre aux citoyens, de pouvoir juger leurs dirigeants sur des faits pertinents et actuels.

Bien entendu, lorsque les rapports sont produits des années après les faits sur lesquels ils statuent, il est vrai qu'ils ne sont pas toujours inutiles. Ils permettent dans certains cas de sauver ce qui peut encore l'être et parfois même, de retrouver et de punir les auteurs des irrégularités relevées. Mais dans la plupart des cas, leur incidence sur la gestion financière publique est réduite. De plus, le préjudice subi par l'organisme public dure plus longtemps et est plus élevé. Tout ceci n'est pas de nature à encourager la bonne gouvernance financière qui, comme tout un chacun le sait, est un combat de tous les jours. Les rapports des structures de contrôle des finances publiques doivent donc permettre d'identifier au plus tôt les dysfonctionnements, les détournements de fonds publics, les pratiques de corruption, les infractions à la réglementation d'exécution des recettes et des dépenses publiques, etc. Les mesures correctrices pourront alors être prises en temps opportun et les auteurs des irrégularités punis en conséquence.

II- Inventaire des éléments de l'état des lieux

Il s'agira de faire un récapitulatif des atouts et des problèmes recensés.

A) Inventaire des atouts

- autonomie fonctionnelle acceptable de la structure ;
- existence d'une dynamique de reddition des comptes des communes ;
- bonne qualité des RELF ;
- publication et vérification effectives des comptes de campagne électorale ;
- ressources financières convenables.

B) Inventaire des problèmes

- non-effectivité du contrôle juridictionnel sur les ordonnateurs ;
- transmission tardive du compte de gestion de l'Etat à la chambre des Comptes ;
- indisponibilité des pièces justificatives requises pour le jugement des comptes ;
- absence de production spontanée des comptes par certains justiciables ;
- absence de suivi des recommandations ;
- défaut de mise en œuvre de la prérogative de réalisation d'enquêtes pour le compte du Parlement ;
- réalisation partielle de l'audit des flux financiers au titre des appuis budgétaires ;
- défaut d'élaboration du rapport public chaque année ;
- inaccessibilité des rapports ;
- production tardive des rapports.

Section 2 : Ciblage de la problématique

Il s'agira d'effectuer le choix de la problématique de l'étude, de la spécifier et d'en déterminer les séquences de résolution.

Paragraphe 1 : Choix de la problématique et formulation du sujet

Dans un premier temps, nous regrouperons par centres d'intérêt les problèmes spécifiques dans un tableau. Cela nous permettra de détecter toutes les problématiques possibles. Nous choisirons ensuite la problématique la plus pertinente comme problématique de notre étude.

I- Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt

Ce regroupement est fait dans le tableau suivant :

Tableau n°4 : Tableau des problématiques possibles

N°	Centres d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellés des problématiques
1	Application des textes régissant la Chambre des Comptes	<ul style="list-style-type: none"> - non-effectivité du contrôle juridictionnel sur les ordonnateurs - défaut de mise en œuvre de la prérogative de réalisation d'enquêtes pour le compte du Parlement - réalisation partielle de l'audit des flux financiers au titre des appuis budgétaires 	Non-application de certaines dispositions contenues dans les textes régissant la Chambre des Comptes	La problématique de la couverture du champ de compétence de la Chambre des Comptes
2	Incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes	<ul style="list-style-type: none"> - défaut d'élaboration du rapport public chaque année - production tardive des rapports - absence de suivi des recommandations - inaccessibilité des rapports 	Faible incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes	La problématique de l'amélioration de l'incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes
3	Apurement juridictionnel des comptes publics	<ul style="list-style-type: none"> - transmission tardive du compte de gestion de l'Etat à la chambre des Comptes - indisponibilité des pièces justificatives requises pour le jugement des comptes - absence de production spontanée des comptes par certains justiciables 	Défaillances dans l'apurement juridictionnel des comptes publics	La problématique de l'apurement juridictionnel rapide et effectif des comptes publics

Source : réalisation personnelle

II- Sélection de la problématique et formulation du sujet

L'examen des différents problèmes identifiés lors de notre état des lieux montre clairement que tous les centres d'intérêt représentent des problématiques auxquelles la Chambre des Comptes devra résolument faire face en vue de remplir plus efficacement ses missions. Mais étant donné que notre étude ne peut porter que sur une seule problématique, nous procéderons à une analyse afin de choisir celle qui nous semble la plus pertinente. Notre choix sera orienté non seulement par le souci d'application des notions acquises au cours de notre formation en Administration des Finances et Trésor, mais également par celui de la satisfaction des besoins urgents de la Chambre des Comptes.

Rappelons que nous avons ciblé trois problématiques à savoir :

- la problématique de la couverture du champ de compétence de la Chambre des Comptes ;
- la problématique de l'amélioration de l'incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes ;
- la problématique de l'apurement juridictionnel rapide et effectif des comptes publics.

La problématique de la couverture du champ de compétence de la Chambre des Comptes n'est pas moins importante que les autres. Sa résolution amènera la Chambre des Comptes à exercer réellement des attributions à elles dévolues par les textes, mais non effectives à ce jour. Néanmoins, vu les nombreuses difficultés qu'éprouve actuellement cette structure dans l'exercice de ses missions, nous estimons qu'elle gagnerait à résoudre d'abord les problèmes liés à la mise en œuvre des attributions qu'elle exerce actuellement avant de vouloir exercer pleinement toutes ses attributions.

Au sujet de la problématique de l'apurement juridictionnel rapide et effectif des comptes publics, il faut mentionner que de nombreux auteurs se sont penchés sur les questionnements qui y sont liés. Ces derniers ont proposé diverses solutions :

- l'adoption d'un plan d'apurement massif et accéléré des comptes de gestion de l'Etat (**PATY**, 2006, p.65)
- le recrutement de personnel qualifié (**DOSSA**, 2010, p.55)
- L'adoption d'une nouvelle organisation de travail (**DOSSA**, 2010, p.56), etc.

Ces propositions de solutions n'ayant pas encore fait l'objet de mise en œuvre complète de la part des structures concernées, il serait peu rationnel d'engager une nouvelle étude sur la question.

Au vu de tout cela, nous retenons la problématique n° 02 liée à l'amélioration de l'incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes. Sa résolution permettra de mieux impacter les destinataires des travaux de la Juridiction financière et par voie de conséquence, d'assainir la gestion financière publique et de rendre compte à l'ensemble des citoyens. En effet, les juridictions financières sont actuellement des acteurs primordiaux des processus de rationalisation de la gestion financière en cours dans les Etats, en particulier dans ceux africains¹⁰. De par leur production (arrêts, référés, rapports publics...), elles participent indubitablement à l'assainissement des pratiques et à l'amélioration du rendement des administrations publiques. A cet effet, il importe non seulement que leur production soit fournie, pertinente et actuelle, mais également qu'elle soit accessible aux personnes visées. Or les constats effectués à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême du Bénin montrent assez bien que ces exigences ne sont pas satisfaites. La production est relativement maigre en matière juridictionnelle. En matière extra-juridictionnelle en revanche, elle est plus fournie. Malheureusement, les décisions non juridictionnelles ont une incidence le plus souvent modeste auprès des administrations contrôlées et des citoyens. Pour preuve, on remarquera que certaines de ces décisions se retrouvent dans les rapports de plusieurs années

¹⁰ Voir le rapport de la conférence panafricaine des présidents des cours des comptes d'avril 2007 et l'article 68 du traité de l'UEMOA

consécutives parce qu'elles ne sont pas suivies d'effet¹¹. Tout ceci constitue un frein considérable à la performance dans l'action financière publique, idéal vers lequel nous en sommes convaincus, tous les Béninois désirent tendre.

C'est donc dans le souci de participer à la résolution de ces problèmes que nous avons choisi de mener notre réflexion sur le thème :

« Amélioration de l'incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes ».

Le problème général lié à la problématique choisie est celui de la faible incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes.

Les problèmes spécifiques sont :

- défaut d'élaboration du rapport public chaque année ;
- production tardive des rapports ;
- absence de suivi des recommandations ;
- inaccessibilité des rapports.

Mais avant de poursuivre, il s'avère indispensable de spécifier la problématique choisie afin de déterminer très exactement les problèmes spécifiques qui meubleront notre étude.

Paragraphe 2 : Spécification de la problématique, vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée

I- Spécification de la problématique

Nous avons auparavant identifié quatre problèmes spécifiques que sont :

- défaut d'élaboration du rapport public chaque année ;
- production tardive des rapports ;
- absence de suivi des recommandations ;

¹¹ A titre d'exemple, dans le RELF 2003 (p 89), la Chambre des Comptes recommande au Ministre chargé des Finances de reporter chaque année le solde de chaque compte spécial du Trésor. La même observation se retrouve aux pages 93 du RELF 2004 et 84 du RELF 2005.

- inaccessibilité des rapports.

Mais le problème relatif au défaut d'élaboration du rapport public chaque année a déjà fait l'objet de réflexion et des solutions ont été proposées. Ces solutions consistaient *grosso modo* à prendre toutes les mesures utiles «allant dans le sens d'une augmentation de la productivité de la Chambre des Comptes » (TONI, 2009, p.59). Par conséquent, le problème lié au défaut d'élaboration du rapport public chaque année sera écarté de notre étude.

Quant au problème de la production tardive des rapports, il est d'actualité et sa résolution se fait pressante car elle imprimera à coup sûr, de nouvelles inflexions au mécanisme de reddition des comptes en République du Bénin. La gestion financière publique ne s'en porterait que mieux. La même chose vaut pour les problèmes spécifiques relatifs à l'absence de suivi des recommandations et à l'inaccessibilité des rapports de la Chambre des Comptes. Ils sont d'actualité et se posent avec acuité à la juridiction financière.

Au total, aucune solution n'a encore été trouvée pour remédier aux trois derniers problèmes spécifiques. De plus, le degré de complexité de ces problèmes permet qu'ils fassent l'objet de travaux de recherches. Nous maintiendrons donc, pour la suite de notre étude, les problèmes spécifiques suivants :

- production tardive des rapports (problème spécifique n°1) ;
- absence de suivi des recommandations (problème spécifique n°2) ;
- inaccessibilité des rapports (problème spécifique n°3).

Le contenu de la problématique étant défini, précisons à présent la vision globale dans laquelle nous nous inscrirons pour sa résolution ainsi que les différentes étapes qui nous y conduiront.

II- Vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée

Nous définirons la vision globale de résolution de la problématique en fonction des différents problèmes identifiés.

Le problème général a trait à la faible incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes. Cette situation réduit considérablement la valeur ajoutée du travail effectué au niveau de la Chambre des Comptes. La résolution de ce problème se fera par le biais d'une approche générique fondée sur la détermination des conditions d'une plus grande influence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes.

En ce qui concerne le problème spécifique n°1 qui est celui de la production tardive des rapports, il est symptomatique des difficultés qui émaillent le processus d'élaboration des rapports. Nous userons, pour sa résolution, d'une approche générique fondée sur la réduction des délais d'élaboration des rapports.

Le problème spécifique n°2 est relatif à l'absence de suivi des recommandations. Cette situation aboutit souvent à la non-application de ces recommandations et à l'immobilisme dans la mauvaise gestion. Sa résolution fera recours à une approche générique fondée sur la mise en place d'un système cohérent de suivi des recommandations.

Enfin, le problème spécifique n°3, l'inaccessibilité des rapports de la Chambre des Comptes, traduit les difficultés éprouvées par les destinataires à s'approprier ces rapports. Pour sa résolution, il sera utilisé une approche générique fondée sur la mise en œuvre de mesures rendant disponibles et compréhensibles les rapports de la Chambre des Comptes.

Pour résoudre les problèmes identifiés et dont les différentes approches de résolution ont été exposées ci-dessus, nous adopterons une démarche en douze étapes à savoir :

- 1- fixation des objectifs à atteindre ;
- 2- formulation des hypothèses de travail ;
- 3- construction du tableau de bord de l'étude ;
- 4- revue de littérature ;
- 5- choix des outils de mobilisation des données ;
- 6- choix des outils d'analyse des données ;
- 7- mobilisation des données ;
- 8- analyse des données ;
- 9- établissement du diagnostic ;
- 10- proposition de solutions ;
- 11- conditions de mise en œuvre des solutions proposées ;
- 12- construction du tableau de synthèse de l'étude.

CHAPITRE PREMIER :

De la fixation des objectifs de l'étude au choix des outils d'analyse des données

Dans ce chapitre premier, il sera essentiellement question de déterminer les objectifs, les hypothèses de l'étude et de procéder au choix des outils d'analyse des données.

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

Il s'agira ici de déterminer les objectifs de notre étude et de formuler les hypothèses en fonction des problèmes retenus, ce qui nous permettra d'élaborer le tableau de bord de l'étude.

Paragraphe 1 : Rappel de la problématique retenue et objectifs de l'étude

Avant de fixer les objectifs de l'étude, il convient de rappeler la problématique retenue.

I- Rappel de la problématique retenue

Au vu de tout ce qui précède, notre étude sera axée exclusivement sur la problématique de l'amélioration de l'incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes.

Le problème général identifié est celui de la faible incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes. Les problèmes spécifiques sont :

- production tardive des rapports ;
- absence de suivi des recommandations ;
- inaccessibilité des rapports.

II- Objectifs de l'étude

Ils seront formulés par rapport aux différents problèmes précédemment identifiés. Nous distinguerons donc l'objectif général et les objectifs spécifiques.

L'objectif général de notre étude est de contribuer à l'amélioration de l'incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes.

Quant aux objectifs spécifiques, ils sont les suivants :

- rechercher les moyens de production en temps opportun des rapports (objectif spécifique n°1);
- définir un cadre de suivi efficace des recommandations (objectif spécifique n°2);
- identifier les mesures propres à améliorer l'accessibilité des rapports de la Chambre des Comptes (objectif spécifique n°3).

Ces objectifs ont orienté la formulation de nos hypothèses.

Paragraphe 2 : Formulation des hypothèses et tableau de bord de l'étude

I- Hypothèses de l'étude

L'hypothèse est une assertion à double pan : le pan cause supposée et le pan problème. Dans cette optique, la formulation de chaque hypothèse passera par la détermination préalable de la cause supposée à la base du problème auquel l'hypothèse est relative.

➤ Hypothèse liée au problème spécifique n°1

Le problème spécifique n°1 est celui de la production tardive des rapports. Nous avons identifié trois causes possibles à ce problème rangées par ordre croissant d'importance :

- failles dans les méthodes de travail ;
- manque de ressources matérielles et financières ;

- déficit en ressources humaines.

Les failles dans les méthodes de travail pourraient être à l'origine du retard observé dans la production des rapports. Mais elles ne nous paraissent pas être la vraie cause car la Chambre des Comptes dispose à ce jour d'un manuel de procédures. De plus, la plupart des membres de la Chambre des Comptes sont d'un niveau assez élevé et peuvent par conséquent, concevoir des méthodes pertinentes de travail.

Le manque de ressources matérielles et financières ne semble pas non plus expliquer convenablement le retard observé dans la production des rapports. En effet, comme nous l'avons relevé dans notre état des lieux sur les activités de la Chambre des Comptes, ce ne sont pas les ressources matérielles et financières qui font principalement défaut.

En revanche, le besoin en ressources humaines est très prononcé au sein de la Juridiction financière (Marc **BREYTON**, 2000, p.13 et suivants). Or, l'élaboration complète d'un rapport requiert l'intervention de plusieurs membres de la Chambre des Comptes dont au moins un conseiller rapporteur ainsi que des membres du Parquet général de la Cour suprême. On peut donc penser à juste titre que c'est ce déficit en ressources humaines qui est à la base de la situation stigmatisée.

Il s'ensuit donc la formulation suivante de l'hypothèse spécifique n°1 :
le déficit en ressources humaines est à l'origine de la production tardive des rapports.

➤ **Hypothèse liée au problème spécifique n°2**

Au sujet de l'absence de suivi des recommandations, nous avons recensé trois causes possibles à savoir :

- lacune des textes ;
- mauvaise collaboration des administrations contrôlées ;
- négligence du personnel de la Chambre des Comptes.

La lacune des textes aurait pu justifier l'inertie observée au niveau du suivi des recommandations. Mais à la lecture des principaux textes régissant la Chambre des Comptes, notamment la loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême, on est forcé de reconnaître qu'un mécanisme de suivi des recommandations a été prévu (article 161)¹².

Les modalités de suivi des recommandations ayant été prévues, on pourrait penser que ce sont les administrations contrôlées qui font preuve de mauvaise volonté et instituent des blocages. Mais à l'étape actuelle de nos recherches, nous ne disposons pas d'éléments suffisants pouvant conforter cette hypothèse.

Quant à la négligence du personnel de la Chambre des Comptes, elle nous paraît être à l'origine de ce problème. En effet, si les dispositions prévues par les textes pour une structure sont ineffectives, nous pensons qu'on peut, *a priori*, tenir pour responsable le personnel de cette structure.

Ceci nous conduit à formuler l'hypothèse spécifique n°2 suivante :

la négligence du personnel de la Chambre des Comptes explique l'absence de suivi des recommandations.

➤ **Hypothèse liée au problème spécifique n°3**

En ce qui concerne l'inaccessibilité des rapports de la Chambre des Comptes, nous avons également identifié trois causes pouvant l'expliquer :

- caractère très technique du contenu des rapports ;
- absence d'un réseau de distribution des rapports ;
- isolement de la Chambre des Comptes.

Les deux premières causes n'expliquent chacune, que de façon partielle, l'inaccessibilité des rapports de la Chambre des Comptes. En effet, l'inaccessibilité ici envisagée recouvre deux aspects : l'inaccessibilité intellectuelle (compréhensibilité) et l'inaccessibilité matérielle (disponibilité). Or, le caractère très technique du contenu des rapports ne saurait être à l'origine

¹² La partie concernée de l'article 161 est citée dans la revue de la littérature à la page 43

de leur indisponibilité. Pareillement, l'absence d'un réseau de distribution des rapports ne semble pas être une raison pouvant justifier les difficultés d'appréhension de leur contenu, même si cette absence explique assez bien l'indisponibilité des rapports.

Nous estimons alors que l'isolement de la Chambre des Comptes par rapport à ses partenaires est une explication plus convaincante et plus globale à ce problème en ce qu'elle réunit les deux causes précédentes. En effet, l'isolement éloigne la structure et ses *outputs* des destinataires d'une part ; d'où la difficulté pour ces derniers à disposer des travaux finalisés. D'autre part, en raison de cet isolement, les destinataires ne disposent pas de repères pouvant faciliter la compréhension des rapports.

Au vu de cela, nous pouvons formuler notre hypothèse spécifique n°3 comme suit :

l'inaccessibilité des rapports est due à l'isolement de la Chambre des Comptes.

➤ **Hypothèse liée au problème général**

Les causes spécifiques étant obligatoirement des manifestations de la cause générale, nous n'avons pas pu trouver une cause générique qui coiffe toutes les causes spécifiques identifiées. Cela étant, nous n'avons pas pu formuler une cause générale et, par conséquent, une hypothèse générale.

La problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les objectifs de l'étude, les causes supposées être à la base des problèmes et les hypothèses de travail sont résumés dans le tableau de bord de l'étude.

II- Tableau de bord de l'étude

Tableau n°5 : Tableau de bord de l'étude : « amélioration de l'incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes »

Niveau d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général		Faible incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes	Contribuer à l'amélioration de l'incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes	-	-
N I V E A U X S P E C I F I Q U E S	1	Production tardive des rapports	Rechercher les moyens de production en temps opportun des rapports	Déficit en ressources humaines	Le déficit en ressources humaines est à l'origine de la production tardive des rapports
	2	Absence de suivi des recommandations	Définir un cadre de suivi efficace des recommandations	Négligence du personnel de la Chambre des Comptes	La négligence du personnel de la Chambre des Comptes explique l'absence de suivi des recommandations
	3	Inaccessibilité des rapports	Identifier les mesures propres à améliorer l'accessibilité des rapports de la Chambre des Comptes	Isolement de la Chambre des Comptes	L'inaccessibilité des rapports est due à l'isolement de la Chambre des Comptes

Source : réalisation personnelle

Section 2 : Revue de littérature et méthodologie de recherche adoptée pour la résolution de la problématique

Cette section restitue la méthodologie de recherche adoptée suite à la revue de littérature. La revue de littérature est un exercice qui permet dans le cadre de toute recherche, de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes en résolution.

Paragraphe 1 : Revue de littérature

De façon générale, les Cours et Chambres des Comptes exercent une mission de contrôle externe des finances publiques. Il s'agit selon Raymond **MUZELLEC** (2000, p.288) d'un contrôle « essentiellement juridictionnel, para-juridictionnel, accessoirement politique », qui n'est « jamais *a priori* » et qui comporte soit directement, soit indirectement, des sanctions. Selon un rapport de la Banque Africaine de Développement (BAD), ce type de contrôle est dans les pays africains, un des « maillons les plus faibles de la gestion des finances publiques », mais dans le même temps, un des « plus importants pour réduire au minimum les risques fiduciaires et la corruption » (**BAD**, 2008, p.11). Dans le cas du Bénin, le contrôle externe juridictionnel est mis en œuvre par la Chambre des Comptes de la Cour suprême qui exerce une activité beaucoup plus dense en matière extra-juridictionnelle qu'en matière juridictionnelle. Ce qui ne constitue en rien une singularité comme le relève J. M. **NZOUANKEU** (2011, p.71) : « Paradoxalement, l'autorité des juridictions des comptes découle principalement de l'exercice de leurs activités non juridictionnelles ». Ce constat est appuyé par les observations de Danièle **LAMARQUE** (2011, p.79) à la Cour des Comptes de France : « L'activité juridictionnelle demeure toutefois minoritaire dans les juridictions (financières) françaises : elle occupe environ 10% de l'activité de la Cour ». On peut donc comprendre que Nicaise **MEDE** (2005, p.283) affirme que « c'est sur le contrôle extra-juridictionnel que les

Cours des Comptes ouest-africaines ont le plus de chance de déployer la plénitude de leurs compétences ». Ce déploiement de compétences ne pourra se ressentir effectivement qu'à travers la production de ces Cours des Comptes et donc, à travers leurs décisions (essentiellement non juridictionnelles) et l'incidence que ces décisions ont sur leurs destinataires. L'incidence est donc ici une question névralgique qui voit son importance consacrée par la Déclaration des présidents de Cours des Comptes lors de la Conférence de Tanger d'avril 2007 : « Nous, Présidents des Cours des Comptes, Responsables et Représentants des Cabinets d'Audit venus de divers pays d'Afrique (...)

Reconnaissons le besoin de mesurer **l'impact** et le suivi du travail des Cours des Comptes... » (CAFRAD, 2007, p.22). L'International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) abonde dans le même sens en établissant dans sa Déclaration de Mexico sur l'indépendance des Institutions supérieures de Contrôle (ISC), huit principes devant permettre d'assurer un impact conséquent des décisions des ISC. Ces principes mettent en place les préalables indispensables à leur indépendance et à l'efficacité de leur action. Au nombre de ces principes, trois retiendront particulièrement notre attention :

- « - le droit et l'obligation de faire rapport (dans les meilleurs délais) sur leurs travaux ;
- la liberté de décider du contenu et de la date de leurs rapports de contrôle, de les publier et de les diffuser ;
- l'existence de mécanismes efficaces de suivi des recommandations des ISC » (INTOSAI, 2007a, p.6).

Ces trois points constitueront les centres d'intérêt de notre revue de littérature qui sera à présent effectuée problème spécifique par problème spécifique.

I- Exposé des contributions antérieures relatives au problème spécifique

n°1

L'élaboration d'un rapport est une étape essentielle dans la procédure de contrôle au sein des Cours et Chambres des Comptes. Le rapport contient l'ensemble des observations et propositions du magistrat rapporteur. Une fois présenté et validé en audience, il devient le reflet de l'opinion de l'ensemble de la juridiction. « L'opinion ou le rapport doit être disponible rapidement pour être pleinement utile à ses utilisateurs et notamment à ceux qui doivent prendre les mesures qui s'imposent. » (INTOSAI, 2001b, p.4). Or, comme il a été relevé dans l'état des lieux, les rapports de contrôle de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême sont le plus souvent produits avec un certain retard. Lors d'un audit de la Chambre des Comptes en 2000, le consultant Marc **BREYTON** (2000, pp.12-13) avait déjà indexé le long délai des procédures de contrôle.

Cette production tardive des rapports traduit plus généralement des défaillances dans le fonctionnement de la Juridiction des Comptes. Les causes profondes d'une telle situation sont identifiées par les auteurs à bien des niveaux. Pour J. M. **NZOUANKEU** (2011, p.73), c'est « le champ d'investigation trop vaste qui pose problème », d'autant plus que l'articulation entre ce champ et les ressources affectées à sa couverture n'est pas réalisée. Ahmiddouch **MADANI** (2003) quant à lui, pense que c'est plutôt une question d'indépendance : l'indépendance est une condition *sine qua non* pour que l'institution « puisse réaliser sa tâche de contrôle supérieur des finances publiques. Une telle indépendance ne peut être réelle que si elle est hautement institutionnalisée et expressément garantie par la Constitution. Ainsi, dans la plupart des Etats développés, l'ISC est prévue par la Constitution. On cite par exemple : France (art 47), Allemagne (art 114)... ». Mais, quel que soit l'auteur considéré et en tenant compte des réalités propres à la Chambre des Comptes du Bénin, une cause revient avec insistance : l'indisponibilité des ressources humaines. Maxime **AKAKPO**, à partir de ses observations *in situ*, se fera le porte-parole des auteurs partageant cet avis : « En réalité, la performance de la

Chambre des Comptes est affectée, voire plombée par l'insuffisance de ressources humaines qualifiées et le défaut d'une organisation indépendante. » (AKAKPO, 2011, p.165). Il propose alors de la doter de moyens humains suffisants. La démarche devra mettre l'accent sur une collaboration étroite entre divers acteurs (Chambre des Comptes, Président de la Cour Suprême, Ministre chargé des Finances, Ministre en charge de la Fonction publique...) pour l'élaboration de plans de recrutement à court, moyen et long terme. Ceci étant un « passage obligé (...) pour un contrôle efficace des finances publiques » (DOSSA, 2010, p.58). Dans l'abord de ce problème, l'INTOSAI quant à elle, préconise d'insister non seulement sur la quantité, mais aussi sur la qualité des ressources humaines au sein de l'institution : « Le personnel de l'ISC doit avoir les diplômes universitaires requis ainsi que la formation et l'expérience appropriées (...) L'ISC doit faire le nécessaire pour offrir à son personnel des possibilités de formation permanente, soit grâce à des cours organisés dans ses locaux, soit en l'encourageant à suivre des cours donnés à l'extérieur » (INTOSAI, 2001a, p.3). Dans la sous-région ouest-africaine, le Sénégal offre une image assez flatteuse sur ce point. Il dispose d'un Conseil supérieur pour la magistrature financière et ses magistrats sont recrutés et formés suivant des modalités qui tiennent compte de la spécificité de leurs fonctions. « L'exemple du Sénégal dans la mise en œuvre d'un système de recrutement basé sur le mérite » (AMANA, 2007, p.15) devrait donc inspirer. Enfin, au-delà de la sempiternelle question des ressources humaines, la production à bonne date de rapport de qualité appelle d'autres considérations comme l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (ARINAITWE, 2007, p.16), le développement d'un leadership de haut niveau au sein de la juridiction financière (AMANA, 2007, p.14), la mise en place d'un système de motivation des agents en charge du contrôle (NZOUANKEU, 2011, p.74), etc.

II- Exposé des contributions antérieures relatives au problème spécifique n°2

Le suivi des recommandations constitue une garantie de leur application effective. Or lorsque ces recommandations ne sont pas appliquées, « non seulement une culture d'impunité s'installe, mais les rapports des responsables d'audit deviennent inutiles » (CAFRAID, 2007, p.13). Le suivi constitue également « un outil important pour renforcer l'incidence de l'audit et améliorer les travaux à l'avenir » (INTOSAI, 2010, p.13). Pour toutes ces raisons, le suivi des recommandations est présenté par la norme ISSAI 20 de l'INTOSAI comme une obligation à la charge des ISC. Celles-ci doivent chaque fois rendre compte des mesures prises à la suite de leurs recommandations. Mais ce suivi ne doit nullement emprunter le sentier d'une action inquisitrice à l'égard des entités contrôlées. « L'auditeur doit rester objectif et indépendant et par conséquent, plutôt que de vérifier si des recommandations spécifiques sont adoptées, doit veiller à examiner si les lacunes identifiées ont été corrigées » (INTOSAI, 2001b, p.6). Il ne s'agit donc aucunement d'imposer le point de vue de l'auditeur (ce qui reviendrait selon l'expression de Justin **BIOKOU** (2011, p.90) « à fonder un gouvernement des juges »), mais d'aider l'entité contrôlée à améliorer ses pratiques.

A la lecture de la loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême, on remarque qu'un système de suivi des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes est prévu (article 161) :

«... Les destinataires des notes du président sont tenus de faire connaître à la Chambre, dans un délai maximum de deux mois, les dispositions prises en vue de faire cesser les irrégularités relevées. Ampliation de cette note est faite au ministre de tutelle et au ministre chargé des finances. S'il n'y est pas répondu ou si la réponse n'est pas satisfaisante, la question soulevée est portée à la connaissance du ministre intéressé par référé (...)

Les ministres sont tenus de répondre dans les deux mois suivant la notification du référé. Le procureur général près la Cour Suprême porte à la connaissance du président de la République, par lettre du parquet, les infractions à ces dispositions et lui signale, le cas échéant, les questions pour lesquelles les référés n'ont pas reçu de suite satisfaisante.

Dans chaque ministère, un fonctionnaire de l'administration centrale dont la désignation est notifiée à la Chambre des Comptes est chargé de veiller à la suite donnée aux référés. ».

Comme on le constate, le ministère public n'intervient dans la procédure qu'en cas de mauvaise foi de l'entité contrôlée. Dans d'autres pays par contre, la procédure de suivi repose plus largement sur le ministère public. C'est ainsi que le Parquet près la Cour des Comptes du Sénégal a, entre autres, pour fonction de « suivre, en relation avec les services habilités du ministère chargé des finances, l'exécution des arrêts et décisions de la Cour » (article 13 de la loi organique sur la Cour des Comptes sénégalaise). Il en est de même pour le Parquet près la Cour des Comptes de Côte d'Ivoire (article 48 de la loi organique sur la Cour des Comptes) et pour celui près la Cour des Comptes de France (article R. 112-9 du Code des juridictions financières).

Les modalités pratiques de suivi des recommandations des juridictions financières sont diverses. Dans la plupart des cas, c'est une sorte d'auto-suivi qui est organisée par ces juridictions elles-mêmes à travers la publication dans leurs rapports des suites (réponses positives, négatives ou indifférence) données par les administrations à leurs recommandations passées. C'est fort de cela que Justin **BIOKOU** (2011, p.89) propose que « quel que soit le type de contrôle, une partie du rapport soit consacrée aux recommandations antérieures » et qu'« un examen systématique des suites données à ses travaux (ceux de la Chambre des Comptes) » soit effectué. L'exemple de la Cour des Comptes de France en matière de suivi des recommandations paraît très instructif. Elle dresse dans son rapport public, qui a un retentissement non négligeable auprès de l'opinion publique, « un bilan des suites données à ses observations et

recommandations passées » (CHOUVEL, 2007, p.203). Ce bilan est généralement très précis, le suivi des recommandations étant « mesuré grâce à l'outil informatique » (LAMARQUE, 2011, p.57). Parallèlement, une place de choix est accordée au Parlement dans la mécanique du suivi. « Le premier Président (de la Cour des Comptes de France) peut donner connaissance aux Commissions des Finances et aux Commissions d'enquête du Parlement, des constatations et observations de la Cour et doit adresser aux Commissions des Finances, toutes les communications aux ministres de la Cour auxquelles il n'a pas été répondu sous six mois » (CHOUVEL, 2007, p.201).

III- Exposé des contributions antérieures relatives au problème spécifique n°3

Les rapports de la Chambre des Comptes portent une appréciation sur la qualité de la gestion financière publique. Ils doivent donc, à l'exception des cas prévus par la loi, être tenus à la disposition de l'ensemble des citoyens car les deniers publics sont par définition, la propriété de tous. Maxime AKAKPO (2005, p.42) illustre assez bien cette exigence : « Ayant en effet mandaté certains de ses concitoyens pour gérer les biens collectifs, le citoyen qu'il soit à Cotonou ou à Mallanville, à Guézin ou à Corentière, a le droit de savoir comment ceux-ci se sont acquittés de leurs missions. C'est cela la démocratie. Et les textes de la République sont conçus dans cet esprit. ». On comprend alors que le Fonds Monétaire International (FMI) fasse de « la publication dans les délais opportuns d'informations sur les finances publiques » une exigence de transparence devant être élevée au rang d' « obligation légale de l'administration publique » (FMI, 2007, p.6). Pour ce faire, il propose une recette essentielle : « la diffusion sur le web » (FMI, 2007, p.80). En effet, « même dans les pays où le public utilise peu l'internet, la diffusion des données par cette méthode permet à d'autres médias et à d'autres méthodes officielles de diffusion des informations de fonctionner plus efficacement » (FMI, 2007, p.113). L'UEMOA reprend les exigences et propositions du FMI dans sa directive

n°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA : « La Cour des Comptes rend publics tous les rapports qu'elle transmet au Parlement, au Gouvernement et au Président de la République. Elle publie également ses décisions particulières sur son site web s'il existe et dans au moins deux grands journaux nationaux de grande diffusion. Un suivi de ses recommandations est organisé et les résultats de ce suivi sont régulièrement portés à la connaissance du public. » (UEMOA, 2009a, p.6).

Mais au-delà de l'accessibilité matérielle des rapports de la juridiction des comptes, la question de leur intelligibilité mérite également d'être évoquée. En France, le Conseil Constitutionnel a fait de l'intelligibilité de la loi, un « objectif de valeur constitutionnel » (décision du 16 décembre 1999 précisée par une autre du 27 juillet 2006). Le Conseil d'Etat a transposé cette exigence aux décisions prises par les administrations publiques. Ainsi, l'intelligibilité de leurs décisions doit être garantie par les structures publiques. Au niveau des juridictions financières, cette intelligibilité revêt une acuité particulière dans la mesure où, « sans une participation publique, les rapports des Cours des Comptes n'auront qu'un impact marginal sur la gouvernance » (CAFRAD, 2007, p.13). Or, cette participation publique ne sera possible que si le contenu des rapports est bien compris des destinataires ; d'où la nécessité de mettre en place une stratégie médiatique capable d'assurer la divulgation de masse et la compréhension des travaux des Cours des Comptes.

Quoi qu'il en soit, l'inaccessibilité des rapports n'est pas l'apanage de la Chambre des Comptes de la Cour suprême du Bénin. Lors de la Conférence panafricaine des présidents de Cours des Comptes d'avril 2007, l'attention des participants avait été appelée sur ce point : « le public général ne comprend pas les missions des Cours des Comptes tout comme les déclarations des Cours des Comptes qui sont généralement formulées dans un langage technique spécialisé qui n'est pas 'familier' ». En conséquence, les Cours des Comptes doivent revoir leurs modalités et stratégies de communication « afin de combler ce déficit de

l'information et de la communication » (CAFRAD, 2007, p.7). Elles doivent « créer des liens étroits et néanmoins indépendants avec toute une série de corps constitués qui vont des parlements/ législateurs et des organismes contrôlés jusqu'aux médias et organisations de la société civile » (INTOSAI, 2007b, p.52).

Paragraphe 2 : Méthodologie de recherche

Cette partie fera ressortir la méthodologie de notre étude à travers les approches empiriques et théoriques adoptées.

I- Approches empiriques

Notre enquête a pour objectif de mobiliser les données nécessaires pour vérifier les différentes hypothèses formulées dans notre travail de recherche. Ainsi, notre enquête nous permettra de voir si :

- le déficit en ressources humaines est à l'origine de la production tardive des rapports ;
- la négligence du personnel de la Chambre des Comptes explique l'absence de suivi des recommandations ;
- l'inaccessibilité des rapports est due à l'isolement de la Chambre des Comptes.

Nous avons choisi une enquête à volet double (interne et externe). Ainsi, comme cadres d'investigation, nous aurons la Chambre des Comptes, mais également les structures partenaires de la Chambre des Comptes. Nous interrogerons aussi des personnes ressources parmi les citoyens ordinaires étant donné que les thèmes abordés intéressent fortement ceux-ci. La population mère sera donc en définitive constituée d'agents de la Chambre des Comptes et des entités soumises à son contrôle, mais aussi de citoyens ordinaires. Par souci de fiabilité des réponses et au regard des contraintes de délai et de disponibilité des enquêtés, l'effectif total de l'échantillon est fixé à 40 individus. La capacité à

fournir des réponses pertinentes aux questions a guidé le choix des personnes à interroger. L'effectif retenu est réparti comme suit :

- 15 pour la Chambre des Comptes ;
- 15 pour quelques entités contrôlées¹³ ;
- 10 pour les citoyens ordinaires.

L'enquête se déroulera au moyen de guides d'entretien et d'un questionnaire administré à l'échantillon représentatif choisi (annexes 1, 2, 3 et 4).

Les questions posées lors de l'enquête sont conçues par rapport aux problèmes spécifiques préalablement identifiés. Elles serviront à recenser des informations pouvant nous permettre de confirmer ou non nos hypothèses et de proposer des solutions pertinentes pour une amélioration de l'incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes.

Le questionnaire et les guides d'entretien sont articulés autour des points suivants :

- production et publication des rapports de la Chambre des Comptes ;
- suites données aux travaux de la Chambre des Comptes ;
- relations de la Chambre des Comptes avec ses partenaires ;
- reddition des comptes.

La réalisation de l'enquête se fera par une descente sur le terrain pour rencontrer les enquêtés. Les informations recueillies grâce au questionnaire seront traitées de façon manuelle. Les résultats seront analysés en effectuant des tris à plat et présentés par catégorisation en fonction des problèmes spécifiques.

II- Approches théoriques

Dans ce paragraphe, nous avons choisi une approche théorique pour chaque problème spécifique.

¹³ Ministère chargé des Finances, Ministère de la santé et Ministère des sports et loisirs.

➤ **Choix d'une théorie liée au problème spécifique n°1 et norme d'amélioration de la situation**

Pour analyser le problème spécifique n°1 : production tardive des rapports de la Chambre des Comptes, nous avons choisi la théorie de Nicaise **MEDE** (2011, p.13) qui suppose que « les ressources humaines adéquates sont la clé de la performance de la juridiction financière ».

Comme norme d'amélioration, nous retenons la production par la Chambre des comptes de rapports de qualité dans des délais raisonnables.

➤ **Choix d'une théorie liée au problème spécifique n°2 et norme d'amélioration de la situation**

En ce qui concerne le problème spécifique n°2 : absence de suivi des recommandations, nous retiendrons l'approche théorique de Justin **BIOKOU** (2011, p.89). Cet auteur préconise que le personnel de la Chambre des Comptes prenne à son niveau, toutes les dispositions utiles afin de suivre la mise en œuvre des recommandations faites.

La norme d'amélioration est l'institution et le fonctionnement effectif d'un mécanisme de suivi des recommandations de la Chambre des Comptes.

➤ **Choix d'une théorie liée au problème spécifique n°3 et norme d'amélioration de la situation**

Quant l'approche théorique retenue par rapport au problème spécifique n°3 : inaccessibilité des rapports de la Chambre des Comptes, elle est tirée du rapport de la Conférence panafricaine des présidents de Cours des Comptes d'avril 2007 et suppose que l'existence d'une politique de communication adéquate est le gage de l'accessibilité des travaux de la Juridiction financière (**CAFRAD**, 2007, p.7).

La norme d'amélioration est la production par la Chambre des comptes de rapports facilement compréhensibles et largement disponibles.

➤ **Seuil de décision pour la vérification des hypothèses liées aux problèmes spécifiques**

Concernant chaque problème spécifique, une question à trois items spécifiés et un item 'autres (à préciser)' a été posée aux enquêtés. Donc, une question posée aux enquêtés comporte trois items spécifiés. Si nous supposons que le poids total des items spécifiés est de 100%. Le poids moyen sera alors de 33,33%. Ainsi le choix se fera par rapport à l'item spécifié qui aura obtenu un poids supérieur au poids moyen de 33,33%. Toutefois, au cas où aucun item spécifié n'aurait atteint ce poids, ce sera celui qui aura le poids le plus élevé qui sera retenu. Le même seuil est valable pour tout item non spécifié.

CHAPITRE DEUXIEME :

De la mobilisation des données aux conditions de mise en œuvre des solutions

Dans ce chapitre deuxième, nous aborderons la collecte, l'analyse des données et l'établissement du diagnostic. Cela nous permettra de proposer des solutions aux problèmes identifiés et de faire des recommandations.

Section 1 : Collecte, analyse des données et établissement du diagnostic

Cette section rend compte de la collecte et de l'analyse des données dans une première partie, puis du diagnostic établi dans une seconde partie.

Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données

Au cours de la collecte des données, nous avons rencontré certaines difficultés liées à la réalisation de l'enquête de terrain. Par ailleurs, cette collecte de données a nécessité une certaine préparation.

I- Préparation et réalisation des enquêtes

Conformément aux approches empiriques précédemment retenues, nous avons élaboré le questionnaire de l'étude (voir annexe n°1). L'élaboration de ce questionnaire a tenu compte de notre souci de déceler les causes réelles des différents problèmes spécifiques identifiés. Ce questionnaire a fait l'objet d'un test et a été corrigé par la suite en tenant compte des observations de personnes ressources. Nous avons également eu à élaborer des guides d'entretien (voir annexes n^{os} 2, 3 et 4).

Les enquêtes interne et externe dans le cadre de notre étude, ont été réalisées durant la période du 06 au 29 octobre 2011. Pendant cette période, nous avons administré le questionnaire de notre étude à l'échantillon retenu et eu des entretiens avec plusieurs responsables de la Chambre des Comptes.

Diverses difficultés ont été rencontrées lors de la réalisation des enquêtes. Nous avons par exemple, été confronté à des réticences de la part de certaines personnes que nous avons approchées. Mais la difficulté majeure était liée au fait que peu de gens connaissaient la Chambre des Comptes et ses rapports. Nous avons alors eu du mal à trouver des individus capables de répondre valablement à nos attentes. Quant aux limites des données recueillies, elles sont liées à la marge d'erreur pouvant provenir de la négligence ou de la méfiance des enquêtés. Aussi, faut-il le rappeler, notre enquête s'est déroulée dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo.

Toutefois, ces difficultés et limites ne sont pas de nature à remettre en cause le caractère scientifique et technique des résultats que nous présenterons.

II- Présentation et analyse des données

Le questionnaire ayant été validé et administré, il s'agit maintenant de présenter les résultats de l'enquête en tenant compte de chacun des problèmes spécifiques en résolution et de procéder à l'analyse des données.

➤ Présentation et analyse des données relatives à la production tardive des rapports de la Chambre des Comptes

En ce qui concerne le problème spécifique n°1, un avis a été principalement demandé aux enquêtés : 'Qu'est-ce qui, selon vous, est à l'origine de la production tardive des rapports de la Chambre des Comptes ? '. Les réponses des enquêtés sont consignées dans le tableau suivant :

Tableau n°6 : Répartition des données d'enquête relatives à la production tardive des rapports de la Chambre des Comptes

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives (%)
Failles dans les méthodes de travail	4	10
Manque de ressources matérielles et financières	2	5
Déficit en ressources humaines	28	70
Autres (déficit en intrants informationnels)	6	15
Totaux	40	100

Source : réalisation personnelle

L'analyse de ces résultats révèle que :

- 10% des enquêtés pensent que la production tardive des rapports de la Chambre des Comptes est due aux failles dans les méthodes de travail de la Chambre des Comptes ;
- 5% des enquêtés déclarent que la production tardive des rapports de la Chambre des Comptes s'explique par le manque de ressources matérielles et financières ;
- 70% des enquêtés pensent que le déficit en ressources humaines explique la production tardive des rapports de la Chambre des Comptes ;
- 15% des enquêtés penchent pour d'autres raisons que nous avons regroupées sous l'appellation générique de 'déficit en intrants informationnels'

➤ **Présentation et analyse des données relatives à l'absence de suivi des recommandations de la Chambre des Comptes**

Par rapport à la vérification de l'hypothèse spécifique n°2, une question a été posée aux enquêtés : 'Qu'est-ce qui, selon vous, explique l'absence de suivi des recommandations de la Chambre des Comptes ?'. Les réponses à cette question sont rapportées dans le tableau suivant :

Tableau n°7 : Répartition des données d'enquête relatives à l'absence de suivi des recommandations de la Chambre des Comptes

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives (%)
Lacune des textes	4	10
Mauvaise collaboration des administrations contrôlées	8	20
Négligence du personnel de la Chambre des Comptes	9	22,5
Autres : Inapplication des textes par les acteurs concernés (Chambre des Comptes et organismes contrôlés)	19	47,5
Totaux	40	100

Source : réalisation personnelle

Du tableau présenté ci-dessus, nous déduisons que :

- 10% des enquêtés pensent que la lacune des textes explique l'absence de suivi des recommandations de la Chambre des Comptes ;

- 20% des enquêtés estiment que c'est la mauvaise collaboration des administrations contrôlées qui est à l'origine de l'absence de suivi des recommandations de la Chambre des Comptes ;

-22,5% des enquêtés trouvent que c'est plutôt la négligence du personnel de la Chambre des Comptes qui sont à l'origine de l'absence de suivi des recommandations.

-47,5% des enquêtés évoquent d'autres raisons que nous avons regroupées sous l'appellation générique suivante : 'inapplication des textes par les acteurs concernés (Chambre des Comptes et organismes contrôlés)'

➤ **Présentation et analyse des données relatives à l'inaccessibilité des rapports de la Chambre des Comptes**

Nous avons fait cas dans notre état des lieux de l'inaccessibilité des rapports de la Chambre des Comptes. Suite à ce problème, l'hypothèse spécifique n°3 a été formulée et une question de notre questionnaire a été consacrée à sa vérification : 'Quelle est, selon vous, la cause de l'inaccessibilité des rapports de la Chambre des Comptes (indisponibilité matérielle des rapports et difficulté pour les destinataires à en appréhender le contenu) ? '. Les réponses recueillies se présentent comme suit :

Tableau n°8 : Répartition des données d'enquête relatives à l'inaccessibilité des rapports de la Chambre des Comptes

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives (%)
Caractère très technique du contenu des rapports	5	12,5
Absence d'un réseau de distribution des rapports	2	5
Isolement de la Chambre des Comptes	33	82,5
Autres (à préciser)	0	0
Totaux	40	100

Source : réalisation personnelle

L'analyse de ces résultats révèle que :

- 12,5% des enquêtés estiment que le caractère très technique du contenu des rapports justifie l'inaccessibilité des rapports ;
- 5% des enquêtés trouvent que l'inaccessibilité des rapports est due à l'absence d'un réseau de distribution ;
- 82,5% par contre, avancent que c'est l'isolement de la Chambre des Comptes qui est à l'origine de l'inaccessibilité des rapports.

Les données étant présentées et analysées, il s'agira maintenant d'établir le diagnostic, ce qui nous permettra de fixer de façon définitive les causes réelles se trouvant à la base des problèmes.

Paragraphe 2 : Etablissement du diagnostic

I- Degré de vérification des hypothèses

La vérification des hypothèses se fera conformément au seuil de décision préalablement retenu. Il s'agit donc de retenir toute cause ayant un poids supérieur à 33,33%.

➤ Hypothèse spécifique n°1

Les données quantitatives recueillies et qui ont servi de base à notre analyse révèlent que la production tardive des rapports de la Chambre des Comptes est due à :

- le manque de ressources matérielles et financières (avec un taux de 5%) ;
- les failles dans la méthode de travail (avec un taux de 10%) ;
- le déficit en intrants informationnels (avec un taux de 15%) ;
- le déficit en ressources humaines (avec un taux de 70%).

Ainsi, seul l'item n°4 a pu réunir un poids supérieur à 33,33%.

Notre hypothèse spécifique n°1 selon laquelle le déficit en ressources humaines est à l'origine de la production tardive des rapports est **vérifiée**.

➤ **Hypothèse spécifique n°2**

De l'analyse des données mobilisées, il ressort que l'absence de suivi des recommandations de la Chambre des Comptes s'explique par :

- la lacune des textes (avec un taux de 10%) ;
- la mauvaise collaboration des administrations contrôlées (avec un taux de 20%) ;
- la négligence du personnel de la Chambre des Comptes (avec un taux de 22,5%)
- l'inapplication des textes par les acteurs concernés (avec un taux de 47,5%);

En nous référant au seuil de décision retenu, nous remarquons que seul le dernier item a un poids supérieur à 33,33%.

L'hypothèse spécifique n°2 selon laquelle la négligence du personnel de la Chambre des Comptes explique l'absence de suivi des recommandations n'est donc **pas vérifiée**.

➤ **Hypothèse spécifique n°3**

L'analyse des informations se rapportant au problème spécifique n°3 révèle que l'inaccessibilité des rapports de la Chambre des Comptes est due à :

- le caractère très technique du contenu des rapports (avec un taux de 12,5%);
- l'absence d'un réseau de distribution des rapports (avec un taux de 5%) ;
- l'isolement de la Chambre des Comptes (avec un taux de 82.5%).

Ainsi, seul le poids de l'item n°3 dépasse 33,33%.

Par conséquent, l'hypothèse spécifique n°3 selon laquelle l'inaccessibilité des rapports est due à l'isolement de la Chambre des Comptes est **vérifiée**.

II- Synthèse du diagnostic

La vérification de l'hypothèse spécifique n°1 nous permet de retenir définitivement que **le déficit en ressources humaines est à l'origine de la production tardive des rapports** (élément de diagnostic n°1).

La non-vérification de l'hypothèse spécifique n°2 nous conduit à la reformuler. Nous retiendrons définitivement que **l'inapplication des textes par les acteurs concernés explique l'absence de suivi des recommandations** (élément de diagnostic n°2).

La vérification de l'hypothèse spécifique n°3 nous permet de retenir définitivement que **l'inaccessibilité des rapports est due à l'isolement de la Chambre des Comptes** (élément de diagnostic n°3).

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

Les causes se trouvant réellement à la base des problèmes étant identifiées, nous proposerons des solutions et envisagerons les conditions de leur mise en œuvre.

Paragraphe 1 : Approches de solutions

I- Approches de solutions au problème de la production tardive des rapports de la Chambre des Comptes

Rappelons que le diagnostic établi retient le déficit en ressources humaines comme cause de la production tardive des rapports de la Chambre des Comptes. C'est pour cette raison que nos propositions consisteront principalement en un

renforcement des ressources humaines impliquées dans le processus d'élaboration des rapports de contrôle. Ce renforcement s'analysera tant au niveau de la Chambre des Comptes, que du Parquet de la Cour suprême compte tenu de son rôle déterminant dans le processus de production des rapports¹⁴.

➤ **Le renforcement des capacités humaines du Parquet général de la Cour Suprême**

Les conclusions du Parquet de la Cour Suprême sont une étape essentielle avant la finalisation des rapports de la Chambre des Comptes. Or, ce Parquet fonctionne actuellement avec un effectif de 5 personnes (1 procureur général et 4 avocats généraux). C'est avec cet effectif qu'il apporte à l'ensemble des trois Chambres de la Cour suprême, l'expertise et l'assistance juridiques nécessaires pour le bon déroulement de leurs travaux. Le résultat est un allongement de la procédure d'élaboration des rapports¹⁵. Cette situation est exacerbée par l'inexistence au Parquet général de la Cour suprême de magistrat spécialisé dans les questions dont traite la Chambre des Comptes¹⁶. L'examen des rapports de cette Chambre est donc le plus souvent reporté au profit de ceux des Chambres administrative et judiciaire. C'est ainsi que sur 266 dossiers traités par le Parquet au cours de l'année judiciaire 2010-2011, 137 concernaient la Chambre judiciaire, 123 la Chambre administrative et seulement 6 la Chambre des Comptes¹⁷. Nous suggérons donc une redéfinition de l'effectif du Parquet général. Conformément au Plan d'actions pour l'amélioration de la gestion des finances publiques 2009-2013, au moins un avocat général spécialisé sur les rapports de la Chambre des Comptes devra être nommé. Il est souhaitable que cette désignation, qui est du ressort du Ministre de la Justice, tienne compte de la qualité des personnes en cause (compétences en comptabilité, finances

¹⁴ Voir supra : Fonctionnement de la Chambre des Comptes, p.8

¹⁵ Pour preuve, plus d'une cinquantaine de rapports de la Chambre des Comptes sont actuellement (novembre 2011) en souffrance au Parquet général.

¹⁶ A titre de comparaison, les Parquets des juridictions financières du Mali et du Sénégal disposent chacun d'au moins 2 magistrats spécialisés dans les questions d'ordre financier.

¹⁷ Discours du Président de la Cour suprême à l'occasion de la rentrée judiciaire 2011-2012 de l'Institution

publiques, maîtrise des procédures budgétaires...) pour être en phase avec les missions de la Chambre des Comptes. Ce faisant, le Parquet pourra être pleinement utile à la Chambre des Comptes.

➤ **Le renforcement des capacités humaines de la Chambre des Comptes**

Les mêmes exigences de qualité se retrouvent au niveau de la Chambre des Comptes, mais avec une plus grande acuité. Le processus de recrutement et les textes l'organisant devront être revus afin de garantir la compétence et l'efficacité des personnes recrutées. Dans ce cadre, la voie choisie par plusieurs Etats est celle de l'organisation d'un concours professionnel ou du choix des meilleurs élèves au terme d'une formation professionnelle compatible avec les exigences d'une juridiction financière. Le recrutement se fait à un niveau hiérarchique inférieur et les personnes concernées ont la possibilité de faire carrière au sein de la Juridiction jusqu'à atteindre le sommet. Une telle option n'est évidemment possible que s'il existe une corporation de magistrats financiers et donc, un statut particulier¹⁸ définissant les règles applicables à ce type de personnel. C'est pour cette raison que nous proposons qu'il soit créé un corps de magistrats financiers et que le recrutement se fasse par voie de concours ouvert à toute personne pouvant justifier d'une formation préalable donnée. La nature de cette formation sera définie par un comité ad hoc ayant à sa tête le président de la Chambre des Comptes.

Sur un plan quantitatif, le dernier audit organisationnel de la Chambre des Comptes avait recommandé d'élever le nombre de rapporteurs à une soixantaine pour donner « une crédibilité et un minimum d'efficacité à la Chambre des Comptes » (BREYTON, 2000, p.33). Des efforts méritent donc d'être faits pour se rapprocher autant que possible de cette cible. L'institution d'une corporation pourrait faciliter l'atteinte de cet objectif en favorisant l'accroissement à moindre coût du nombre de rapporteurs. En effet, dans un tel cas de figure, le

¹⁸ De nombreux pays africains disposent d'un statut particulier des magistrats financiers : Maroc, Gabon, Sénégal, Tunisie, etc. A la page 30 de son rapport d'audit organisationnel de 2000, Marc BREYTON propose un contenu pour le futur statut des magistrats de la juridiction financière.

statut définit en général plusieurs grades de magistrats (En France et dans la plupart des pays d'Afrique francophone : conseillers-maîtres ; conseillers-référendaires et auditeurs). Les actuels vérificateurs et assistants de vérification de la Chambre des Comptes seront donc reversés dans les catégories de conseillers-référendaires et d'auditeurs. Ce qui leur conférerait la qualité de rapporteurs. Il en sera de même pour les nouvelles recrues. Cette formule aura donc l'avantage d'éviter les coûts prohibitifs liés au recrutement de nouveaux rapporteurs (conseillers) dans l'état actuel des choses.

➤ **Les autres mesures**

Toujours dans le cadre de la production beaucoup plus rapide des rapports de la Chambre des Comptes, deux autres aspects méritent d'être évoqués. Il s'agit des délais d'impression des rapports et des intrants informationnels nécessaires à l'élaboration des rapports. L'impression des rapports doit intervenir dans un court délai après la finalisation des travaux de la Chambre des Comptes. La procédure d'édition des rapports doit être organisée et exécutée de façon diligente (célérité dans les décaissements en particulier). Il est également nécessaire de rompre avec la pratique actuelle où ce sont les conseillers rapporteurs eux-mêmes qui, malgré leurs multiples occupations, sont obligés de superviser la procédure d'impression. Les membres du cabinet du Président de la Cour suprême à qui incombe cette tâche doivent donc prendre leurs responsabilités et se consacrer avec plus d'ardeur à l'édition des rapports de la Chambre des Comptes. En ce qui concerne les rapports de performance et autres documents indispensables à son travail, la Chambre des Comptes doit engager des concertations avec les structures concernées afin qu'ils lui parviennent de façon rapide et régulière.

Par ailleurs, il est essentiel que la Chambre des Comptes prenne des mesures allant dans le sens de la réduction de sa masse de travail en matière juridictionnelle. Du coup, elle disposera de beaucoup plus de ressources pour se consacrer aux activités extra-juridictionnelles. Ces mesures concerneront par

exemple, le choix de l'apurement administratif (apurement par le comptable supérieur) pour les comptes de collectivités territoriales ne dépassant pas un montant donné ou la définition d'une période de prescription, de sorte que les gestions situées en dehors de cette période soient considérées comme apurées d'office.

II- Approches de solutions au problème de l'absence de suivi des recommandations de la Chambre des Comptes

Une cause est principalement à l'origine de ce problème : l'inapplication des textes par les acteurs concernés (Chambre des Comptes et organismes contrôlés). Des actions correctrices doivent donc être entreprises tant au niveau de la Chambre des Comptes qu'au niveau des organismes contrôlés. A cet effet, nous proposons les mesures qui suivent :

➤ Au niveau de la Chambre des Comptes

La Juridiction des Comptes devra accorder une plus grande importance au suivi de ses recommandations. Les textes en la matière, notamment la loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême¹⁹, devront être rigoureusement appliqués. L'insuffisance du personnel technique décrite plus haut pourra, ici encore, constituer un frein à la mise en œuvre d'un tel choix. Mais même à effectif réduit, des efforts doivent prioritairement être faits dans ce cadre. Ces efforts consisteront essentiellement dans le développement de l'auto-suivi, c'est-à-dire la publication par la Chambre des Comptes elle-même de statistiques liées à l'application de ses recommandations. Cette publication pourra aisément être faite par le biais du rapport public, d'où la nécessité de renouer avec la production de ce rapport. Mais à défaut d'élaboration du rapport public, les suites données aux décisions de la Chambre des Comptes pourront être publiés dans les rapports de même nature suivants.

¹⁹ Voir supra : Revue de littérature, p.43

En outre, la Chambre des Comptes gagnerait à solliciter l'appui des parlementaires pour le suivi effectif de ses décisions. En tant que représentants élus du peuple, ceux-ci disposent d'une légitimité qui pourrait se révéler utile pour accentuer la pression sur l'Exécutif en vue de l'utilisation effective des rapports de la Chambre des Comptes. La collaboration pourrait même déboucher sur la création d'une « Commission des Suites » composée de représentants du Parlement, de la Chambre des Comptes et de l'Exécutif. Cette Commission aura pour tâche de superviser l'ensemble du processus de suivi et de veiller à son bon fonctionnement.

➤ **Au niveau des organismes contrôlés**

Nous suggérons qu'une sensibilisation soit menée au plus tôt afin de les convaincre du bien-fondé de la mise en œuvre des recommandations de la Chambre des Comptes. En effet, cette mise en œuvre est déterminante car elle est le gage de l'éclosion d'une culture de bonne gestion au sein des organismes contrôlés. Au-delà de cette sensibilisation, le Président de la Cour suprême devra faire pression sur les responsables des départements ministériels afin que, conformément à l'article 161 de la loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême, la désignation dans chaque ministère d'un fonctionnaire « chargé de veiller à la suite donnée aux référés », devienne chose effective. Les moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission doivent être donnés sans réserve à ce fonctionnaire.

III- Approches de solutions au problème de l'inaccessibilité des rapports de la Chambre des Comptes

Conformément au diagnostic établi, c'est l'isolement de la Chambre des Comptes qui est à l'origine de ce problème. Il s'agira donc principalement de rapprocher physiquement les rapports des destinataires en permettant qu'ils soient disponibles à grande échelle. De même, il faudra rapprocher, d'un point

de vue intellectuel, le contenu des rapports du niveau de compréhension du citoyen moyen. Les propositions de solution seront donc envisagées :

➤ **Du point de vue de la disponibilité des rapports**

Rappelons avec Daniel LEBEGUE (Président de Transparency International France) que « les personnes coupables d'un crime ou d'un délit n'ont aucun droit à la discrétion ». La Chambre des Comptes doit donc faire de son mieux pour que tous les rapports finalisés soient réellement édités. En dehors des cas prévus par la loi, les rapports produits devront être rendus publics et ceci, quelle que soit la qualité des personnes mises en cause. Pour ce faire, l'utilisation des médias classiques (conférences de presse relayés par la télévision et la presse écrite, débats, interventions lors d'émissions radiodiffusées...) et de l'internet s'avère indispensable. A l'instar des institutions-sœurs de la sous-région, la Chambre des Comptes doit désormais disposer d'un site internet convenable²⁰. Sur ce site, doivent être mis en ligne les travaux de la Juridiction des Comptes, les suites de ces travaux ainsi que les indications pouvant faciliter leur compréhension et éveiller l'intérêt du public. Il s'avère aussi indispensable de cibler des points stratégiques où déposer les rapports édités. Il s'agira par exemple, d'envoyer les RELF produits à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, à des organisations non gouvernementales spécialisées, à des centres de recherche comme le Centre d'Etudes et de Recherches en Administration et Finances (CERAF), etc. Mais ceci restera sans effet si des mesures accompagnatrices ne sont prises pour faire savoir que ces rapports sont gratuitement disponibles à ces endroits.

➤ **du point de vue de la compréhensibilité des rapports**

La Chambre des comptes doit rapprocher autant que possible son langage de celui des destinataires des travaux. Mais reconnaissons que quel que soit l'effort

²⁰ Exemples : www.cour-comptes.gov.bf pour le Burkina-Faso, www.cour-descomptes.sn pour le Sénégal et www.courdescomptesci.com pour la Côte d'Ivoire.

entrepris dans ce sens, il est clair que vu la nature de son travail, la Chambre des Comptes ne pourra jamais produire des rapports entièrement dépourvus de technicité. Cela n'est d'ailleurs pas conseillé pour le prestige de l'Institution et son rayonnement à l'extérieur du pays. C'est la raison pour laquelle nous proposons que des opuscules beaucoup moins techniques, mais non moins pertinents, soient élaborés en accompagnement des rapports. Il s'agit sans doute là d'un travail supplémentaire, qui pourrait se révéler fastidieux, mais nécessaire pour la compréhension par les destinataires des travaux effectués. Or, n'est-ce pas là le but ultime recherché ?

La Chambre des Comptes devra également se doter de structures-relais pour ses travaux. Il pourra s'agir de journalistes rédigeant des articles sur ses publications, de personnes désignées dans chacun des organismes soumis à son contrôle ou des membres d'organisations non gouvernementales organisant des débats sur celles-ci. Ces derniers auront l'avantage d'utiliser un langage plus ordinaire tout en restituant l'essentiel des observations de la Juridiction financière. Mais ces personnes devront au préalable subir une formation organisée par la Chambre des Comptes à cet effet. Une proposition similaire avait d'ailleurs été faite par la délégation béninoise à la Conférence de Tanger d'Avril 2007 (CAFRAD, 2007, p.19).

Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions proposées

Les présentes propositions dans le cadre de l'application effective des solutions s'adressent tant aux acteurs de la Juridiction financière, qu'aux autorités politiques et administratives et à la société civile.

I- Propositions à l'endroit de la Juridiction financière

Etant donné que la Chambre des Comptes fait partie intégrante de la Haute Juridiction qu'est la Cour suprême, la mise en œuvre des solutions proposées interpelle non seulement les acteurs de la Juridiction financière, mais aussi les autorités de la Cour suprême. Il s'agira de :

- organiser des séances de travail avec les principaux acteurs de la société civile afin de définir les modalités de diffusion effective de l'information ;
- débloquer le processus de recrutement à la Chambre des Comptes qui prévoit chaque année le recrutement de nouveaux animateurs, mais qui n'est très souvent que partiellement réalisé. Il faudra aussi veiller à la bonne orientation des ressources humaines face à la diversité des missions de contrôle ;
- entrer en contact avec l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) en vue de la définition et de l'élaboration des programmes de formation des magistrats financiers ;
- se doter d'un service de relations publiques ;
- développer une politique de management des ressources humaines apte à combler les attentes de la Chambre des Comptes sans frustrer les autres Chambres de la Cour Suprême.

II- Propositions à l'endroit des autorités politiques et administratives et de la société civile

L'assainissement des finances publiques nécessitant une juridiction financière efficace et efficiente, les autorités politiques et administratives ont le devoir d'afficher clairement leur volonté de doter la Chambre des Comptes des moyens nécessaires à la mise en œuvre de ses attributions. A cet effet, elles devront :

- revoir à la hausse la dotation budgétaire prévue au profit de la Chambre des Comptes car les solutions proposées créeront à coup sur des charges supplémentaires. Les partenaires techniques et financiers, à l'instar de la

Banque Africaine de Développement (BAD)²¹, pourront être sollicités dans ce cadre ;

- agir de façon à relever le niveau de scolarisation des populations béninoises en général. Ceci rendra les écrits émanant des diverses structures publiques beaucoup plus compréhensibles par ces populations ;
- procéder aux amendements de la Constitution qui sont orientés dans le sens de la création d'une Cour des Comptes au Bénin et au vote de la loi organique relative à la Cour des Comptes. Cette mesure facilitera grandement l'application des solutions précédemment proposées. Elle permettra également d'éviter les obstacles liés à l'appartenance de la Chambre des Comptes à la Cour suprême (considérations d'équité dans la définition de l'effectif de chaque Chambre qui occulte parfois la prise en compte des besoins réels, absence de tradition de publication à la Cour suprême...). De plus, cette mesure s'inscrit dans le cadre des réformes prônées par l'UEMOA et qui sont actuellement mises en œuvre dans l'ensemble de la sous-région ouest-africaine. Les directives n°01/2009/CM/UEMOA portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA (point 5.6 : « Les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent sont soumises au contrôle externe de la Cour des Comptes, **dont la création est obligatoire dans chaque Etat membre** ») et n° 06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA (article 51 : « La loi de règlement est accompagnée du rapport de la Cour des Comptes (...). La Cour des Comptes donne son avis sur ... ») rappellent d'ailleurs, fort utilement, cette nécessité. La journée de réflexion, organisée à Cotonou le 6 mai 2011 sur la création d'une Cour des Comptes au Bénin, aboutit à la même conclusion. Du rapport final de cette journée de réflexion, il ressort une stratégie axée sur les points suivants :

²¹ Dans son rapport sur les « orientations stratégiques et plan d'action en matière de gouvernance GAP 2008-2012 », la BAD s'est engagée à accroître son appui aux dispositifs d'audit des pays dès 2008.

- la mise sur pied d'un Comité ad hoc chargé de conduire le processus de création de la Cour des Comptes du Bénin (voir annexe n°6 pour la composition du comité) et le recrutement d'un expert pour appuyer le Comité ;
- la révision ciblée de la Constitution du 11 décembre 1990 pour permettre une réalisation rapide de la transformation de la Chambre des Comptes en Cour des Comptes ;
- en ce qui concerne particulièrement le Parlement, exiger de l'Exécutif le dépôt à bonne date du projet de loi de règlement après avoir voté les lois de règlement en instance.

Quant à la société civile, elle devra :

- s'intéresser beaucoup plus au contrôle des finances publiques, notamment à la production de la Chambre des Comptes et à l'exploitation faite par les décideurs de celle-ci ;
- exercer des pressions sur les différents acteurs en vue de la reddition effective des comptes ;
- former en son sein des personnes capables de relayer convenablement le travail de la Chambre des Comptes.

Tableau n° 9 : Synthèse de l'étude : « Amélioration de l'incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes »

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses	Eléments de diagnostic	Solutions
Niveau général	Faible incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes	Contribuer à l'amélioration de l'incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes	-	-	-	-
NIVEAUX SPECIFIQUES	1 Production tardive des rapports	Rechercher les moyens de production en temps opportun des rapports	Déficit en ressources humaines	Le déficit en ressources humaines est à l'origine de la production tardive des rapports	Le déficit en ressources humaines est à l'origine de la production tardive des rapports	<ul style="list-style-type: none"> - le renforcement des capacités humaines de la Chambre des Comptes et du Parquet général de la Cour suprême - la réception à temps des intrants informationnels nécessaires aux contrôles et la réorganisation de la procédure d'impression des rapports - la meilleure maîtrise de la quantité de dossiers à traiter en matière juridictionnelle

	2	Absence de suivi des recommandations	Définir un cadre de suivi efficace des recommandations	Négligence du personnel de la Chambre des Comptes	La négligence du personnel de la Chambre des Comptes explique l'absence de suivi des recommandations	L'inapplication des textes par les acteurs concernés explique l'absence de suivi des recommandations	<ul style="list-style-type: none"> - le respect des textes relatifs au suivi des décisions de la Chambre des Comptes - le développement de l'auto-suivi des recommandations - l'intensification de la collaboration entre la Chambre des Comptes d'une part et les organismes contrôlés et les parlementaires d'autre part
	3	Inaccessibilité des rapports	Identifier les mesures propres à améliorer l'accessibilité des rapports de la Chambre des Comptes	Isolement de la Chambre des Comptes	L'inaccessibilité des rapports est due à l'isolement de la Chambre des Comptes	L'inaccessibilité des rapports est due à l'isolement de la Chambre des Comptes	<ul style="list-style-type: none"> - la diffusion plus large des rapports produits ; - la mise en place d'une meilleure politique de communication sur les résultats des travaux de contrôle ; - la rédaction d'opuscules explicatifs en appui aux rapports.

Source : réalisation personnelle

CONCLUSION

Depuis plusieurs années au Bénin, la gestion des fonds publics fait l'objet de multiples réformes. Au titre de celles-ci, il est à saluer l'accent qui est de plus en plus mis sur le contrôle des finances publiques. Néanmoins de nombreux problèmes subsistent dans ce cadre. Ne pouvant efficacement aborder tous ceux-ci, nous avons décidé de focaliser notre étude sur l'un des plus préoccupants à savoir : l'impact relativement faible des résultats issus des travaux des organes de contrôle des finances publiques. Afin de mieux cerner ce problème, nous avons circonscrit notre étude à la Chambre des Comptes en raison de la place stratégique qu'elle tient dans le dispositif de contrôle des finances publiques. Nous avons alors pu constater que de nombreuses difficultés sont rencontrées par la Chambre des Comptes relativement à l'incidence de ses décisions, notamment celles non juridictionnelles. Au nombre de celles-ci, se trouvent :

- la production tardive des rapports de la Chambre des Comptes ;
- l'absence de suivi des recommandations ;
- l'inaccessibilité des rapports.

Une analyse méthodique de ces difficultés nous a permis de proposer des solutions et de formuler des recommandations pour leur mise en œuvre. Ainsi, il urge, entre autres, de :

- renforcer, en quantité comme en qualité, les capacités humaines de la Chambre des Comptes et du Parquet général de la Cour Suprême ;
- mettre en application les textes relatifs au suivi des décisions de la Chambre des Comptes ;
- mettre en place une meilleure politique de communication sur les résultats des travaux de contrôle.

Toutefois, il est important de souligner que l'efficacité de la Chambre des Comptes dépend de l'affectation des ressources convenables, mais également et surtout, de l'affirmation d'une volonté politique claire dans ce sens par les dirigeants de notre Etat.

BIBLIOGRAPHIE

- 1- ADJAHO, R. (1992) : « ***La faillite du contrôle des finances publiques au Bénin (1960-1990)*** », édition du Flamboyant
- 2- AKAKPO, B. M. (2011) : « **L'érection de la chambre des comptes en cour des comptes au Bénin : état des lieux et perspectives** », Mimographe, Chambre des Comptes
- 3- AKAKPO, B. M. (2008) : « **Pourquoi il faut créer une Cour des Comptes au Bénin** », *la Nation*, édition du 9 avril 2008
- 4- AKAKPO, B. M. (2007) : « **Lutte contre la corruption : l'Inspection Générale d'Etat et le contrôle messianique des finances publiques** », *la Nation*, édition du 10 décembre 2007
- 5- AKAKPO, B. M. (2005) : « **Réflexions sur la gouvernance financière au Bénin** », Transparency International Bénin
- 6- AMANA, B. (2007) : « **Le leadership dans le fonctionnement et la gestion des cours des comptes** », *Rapport de la Conférence panafricaine des présidents des cours des comptes*, pp. 14-15
- 7- ARINAITWE, R. (2007) : « **L'utilisation des TIC dans le contrôle des finances publiques et la gestion des Cours des Comptes** », *Rapport de la Conférence panafricaine des présidents des cours des comptes*, pp. 16-17
- 8- ASSEMBLEE NATIONALE (2007) : « **Loi n° 2004-07 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême** », Porto-Novvo
- 9- ASSEMBLEE NATIONALE (2007) : « **Loi n° 2004-20 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême** », Porto-Novvo
- 10- ASSEMBLEE NATIONALE (1990) : « **Loi n° 90-32 portant Constitution de la République du Bénin** », Porto-Novvo
- 11- ASSEMBLEE NATIONALE (1986) : « **Loi organique n° 86-021 relative aux lois de finances** », Porto-Novvo

- 12- BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT (2008) : « **Orientations stratégiques et plan d'action en matière de gouvernance GAP 2008-2012** », <http://www.afdb.org>
- 13- BLOKOU, J. (2011) : « **Contrôle des comptes – audit des comptes – évaluation des politiques publiques : quels liens** », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, pp. 85-90
- 14- BREYTON, M. (2000) : « **Rapport d'audit organisationnel de la Chambre des Comptes de la Cour suprême** », Mimographe, Cour suprême
- 15-COUR SUPREME/ CHAMBRE DES COMPTES (1998-2006) : « **Rapports sur l'Exécution de la Loi de Finances** », Porto-Novo
- 16-COUR SUPREME/ CHAMBRE DES COMPTES (2009-2010) : « **Rapports d'audit des flux financiers au titre des appuis budgétaires** »
- 17- CENTRE AFRICAIN DE FORMATION ET DE RECHERCHE ADMINISTRATIVES POUR LE DEVELOPPEMENT (2007) : « **Rapport de la Conférence panafricaine des présidents des cours des comptes** », Tanger
- 18- CHOUVEL, F. (2007) : « *Finances publiques 2007* », Gualino éditeur, Paris
- 19- DOSSA, G. (2010) : « **Contribution à un apurement juridictionnel effectif et régulier des comptes de gestion de l'Etat au Bénin** », Mimographe, ENAM
- 20- FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL (2007) : « **Manuel sur la transparence des finances publiques** », <http://www.imf.org>
- 21- GANSE, G. C. (2007) : « **Loi de règlement et efficacité du budget de l'Etat : cas du Bénin** », Mimographe, COFEB
- 22- INTOSAI (2010) : « **ISSAI 3100 : Lignes directrices sur l'audit de la performance: principes fondamentaux** », <http://www.issai.org>
- 23- INTOSAI (2007a) : « **ISSAI 10 : Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC** », <http://www.issai.org>

- 24- INTOSAI (2007b) : « **Guide de renforcement des capacités dans les Institutions Supérieures de contrôle des Finances Publiques** », <http://nao.org.uk>
- 25- INTOSAI (2001a) : « **ISSAI 200 : Les principes généraux de contrôle des finances publiques et normes déontologiques** », <http://www.issai.org>
- 26- INTOSAI (2001b) : « **ISSAI 400 : Normes des rapports** », <http://www.issai.org>
- 27- LAMARQUE, D. (2011) : « **Quel parquet et quel greffe pour les juridictions financières** », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, pp. 77-83
- 28- MADANI, A. (2003) : « **Les contraintes du contrôle supérieur des finances publiques** », <http://www.leconomiste.com>
- 29- MEDE, N. (2011) : « **La juridiction financière d'hier à demain et... après demain** », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, pp. 7-20
- 30- MEDE, N. (2005) : « **L'UEMOA et le développement des Cours de Comptes en Afrique de l'ouest** », *Revue Française des Finances Publiques n°90*, pp. 259-285
- 31- MUZELLEC, R. (2000) : « *Finances Publiques* », 11^e édition, SIREY, Paris
- 32- NZOUANKEU, J. M. (2011) : « **La question du statut des magistrats financiers** », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, pp. 61-76
- 33- PATHY, D. H. (2006) : « **Contribution à l'efficacité du contrôle des comptes de l'Etat par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême** », Mimographe, ENAM
- 34- RAYNAUD, J. (1988) : « *La Cour des Comptes* », PUF, Paris
- 35- TOBOSSI, D. M. (2007) : « **Contribution à l'effectivité du contrôle juridictionnel sur les finances de l'Assemblée Nationale** », Mimographe, ENAM

36- TONI, M. (2011) : « *L'information du citoyen sur la gestion des fonds publics : un impératif négligé* », Editions universitaires européennes

37- UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST-AFRICAINE (2009a) : « **Directive n°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA** », Ouagadougou

38- UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST-AFRICAINE (2009b) : « **Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA** », Ouagadougou

ANNEXES

Liste des annexes

Annexe n°1 : Questionnaire de l'étude

Annexe n°2 : Guide d'entretien (Présidente / Chambre des Comptes)

Annexe n°3 : Guide d'entretien (Greffier / Chambre des Comptes)

Annexe n°4 : Guide d'entretien (Archiviste / Chambre des Comptes)

Annexe n°5 : Organigramme de la Chambre des Comptes

Annexe n°6 : Composition du Comité chargé de conduire le processus de création de la Cour des Comptes du Bénin

Annexe n°7 : Quelques éléments de stratégie d'une ISC

Annexe n°8 : Les acteurs de la responsabilité financière

QUESTIONNAIRE

Bonjour M... Mme....

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur l'« **amélioration de l'incidence des décisions non juridictionnelles de la Chambre des Comptes** », nous vous prions de bien vouloir nous apporter votre contribution en répondant aux questions suivantes.

1- Elaboration des rapports de la Chambre des Comptes

a- Qu'est-ce qui, selon vous, est à l'origine de la production tardive des rapports de la Chambre des Comptes?

- Failles dans les méthodes de travail
- Manque de ressources matérielles et financières
- Déficit en ressources humaines
- Autres (à préciser)

.....
.....

b- Que préconisez-vous pour remédier à cette situation ?

.....
.....
.....

2- Suivi des recommandations de la Chambre des Comptes

a- Qu'est-ce qui, selon vous, explique l'absence de suivi des recommandations de la Chambre des Comptes ?

- Lacune des textes régissant la Chambre des Comptes
- Mauvaise volonté des administrations contrôlées
- Négligence du personnel de la Chambre des Comptes
- Autres (à préciser)

.....
.....

b- Que proposez-vous pour un suivi effectif des recommandations de la Chambre des Comptes ?

.....
.....
.....

3- Accessibilité des rapports de la Chambre des Comptes

a- Quelle est, selon vous, la cause de l'inaccessibilité des rapports de la Chambre des Comptes (indisponibilité matérielle des rapports et difficulté pour les destinataires à en appréhender le contenu) ?

- Caractère très technique du contenu des rapports
- Absence d'un réseau de distribution des rapports
- Isolement de la Chambre des Comptes
- Autres (à préciser)

.....
.....

b- Que suggérez-vous pour une meilleure accessibilité des rapports de la Chambre des Comptes ?

.....
.....
.....

Merci pour votre collaboration

Annexe n°2 : Guide d'entretien (Présidente / Chambre des Comptes)

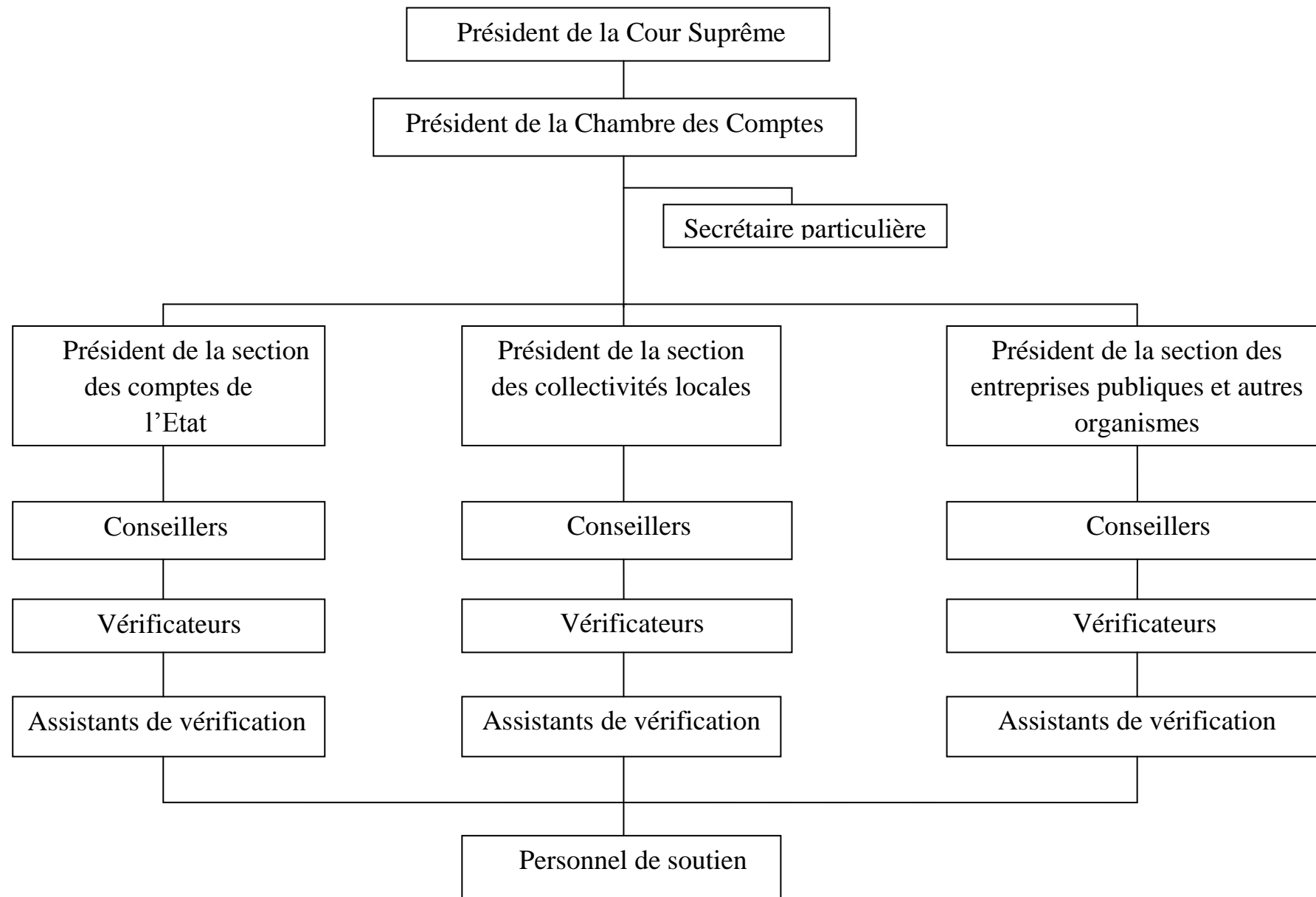
1. Types de contrôle exercés par la Chambre des Comptes et processus d'élaboration des rapports
2. Relations de la Chambre des Comptes avec les entités contrôlées et les destinataires des rapports de contrôle
3. Bilan des activités de la Chambre des Comptes
5. Expériences d'autres pays en matière de contrôle des comptes publics
6. Améliorations souhaitées

Annexe n°3 : Guide d'entretien (Greffier / Chambre des Comptes)

1. Rôle du greffe d'une juridiction financière et spécificités
2. Difficultés rencontrées dans les tâches quotidiennes
3. Améliorations souhaitées

Annexe n°4 : Guide d'entretien (Archiviste / Chambre des Comptes)

1. Rôle et historique du service des archives
2. Difficultés rencontrées dans les tâches quotidiennes
3. Améliorations souhaitées

Annexe n°5 : Organigramme de la Chambre des Comptes

Annexe n°6 : Composition du Comité chargé de conduire le processus de création de la Cour des Comptes du Bénin (2011)

- Le Conseiller technique juridique du Président de la République ;
- un Magistrat du Parquet général de la Cour suprême ;
- le Directeur de la Législation et de le Codification du Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme ;
- deux représentants de la Cour Suprême ;
- deux représentants de la Chambre des Comptes de la Cour suprême ;
- deux représentants de l'Unité de Gestion de la Réforme des Finances publiques ;
- un représentant de la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique ;
- l'Inspecteur général des Finances ;
- un Représentant de la société civile ;
- deux personnes ressources.

Annexe n°7 : Quelques éléments de stratégie d'une ISC (Extraits du guide de renforcement des capacités dans les ISC)

I- Éléments à prendre en compte pour le développement d'une unité de relations publiques et de communication

- 1- L'unité mise en place dispose-t-il de ressources suffisantes ?
- 2- Est-elle pourvue d'un personnel qualifié doté de connaissances en communication et en relation avec les médias ?
- 3- Dispose-t-elle d'un budget permettant la promotion du travail et du rôle de l'ISC ?

II- Éléments à prendre en compte quant aux relations avec les organismes contrôlés

- 1- Les organismes contrôlés savent-ils exactement ce que l'ISC attend d'eux ?
- 2- Lorsqu'il y a des changements dans l'équipe de direction et parmi les membres de la commission d'audit, l'ISC s'est-elle assurée que les nouveaux membres aient bien été informés quant au rôle de l'audit externe ?
- 3- Sans préjudice du droit à effectuer des contrôles non planifiés, l'ISC collabore-t-elle avec l'organisme contrôlé pour garantir que la planification et la réalisation des audits perturbent le moins possible le travail de l'organisme contrôlé ?
- 4- L'ISC fait-elle usage de différents moyens, formels ou informels, pour tenir l'organisme contrôlé informé de l'évolution de l'audit afin que les conclusions de celui-ci ne créent qu'un minimum de surprises ?
- 5- L'organisme contrôlé dispose-t-il d'un droit de réponse raisonnable relatif aux rapports d'audit et, le cas échéant, ce droit de réponse est-il pris en compte avec impartialité ?
- 6- L'ISC se concentre-t-elle sur les questions les plus importantes en faisant des recommandations pour de futures améliorations plutôt que d'établir une liste de défaillances mineures ?
- 7- L'ISC cherche-t-elle à obtenir un avis des organismes contrôlés concernant la qualité de son travail, de son personnel et de ses systèmes ?
- 8- L'ISC travaille-t-elle avec les organismes contrôlés en aval des contrôles afin de promouvoir l'amélioration de leur gestion des financements publics ?

Annexe n°8 : Les acteurs de la responsabilité financière

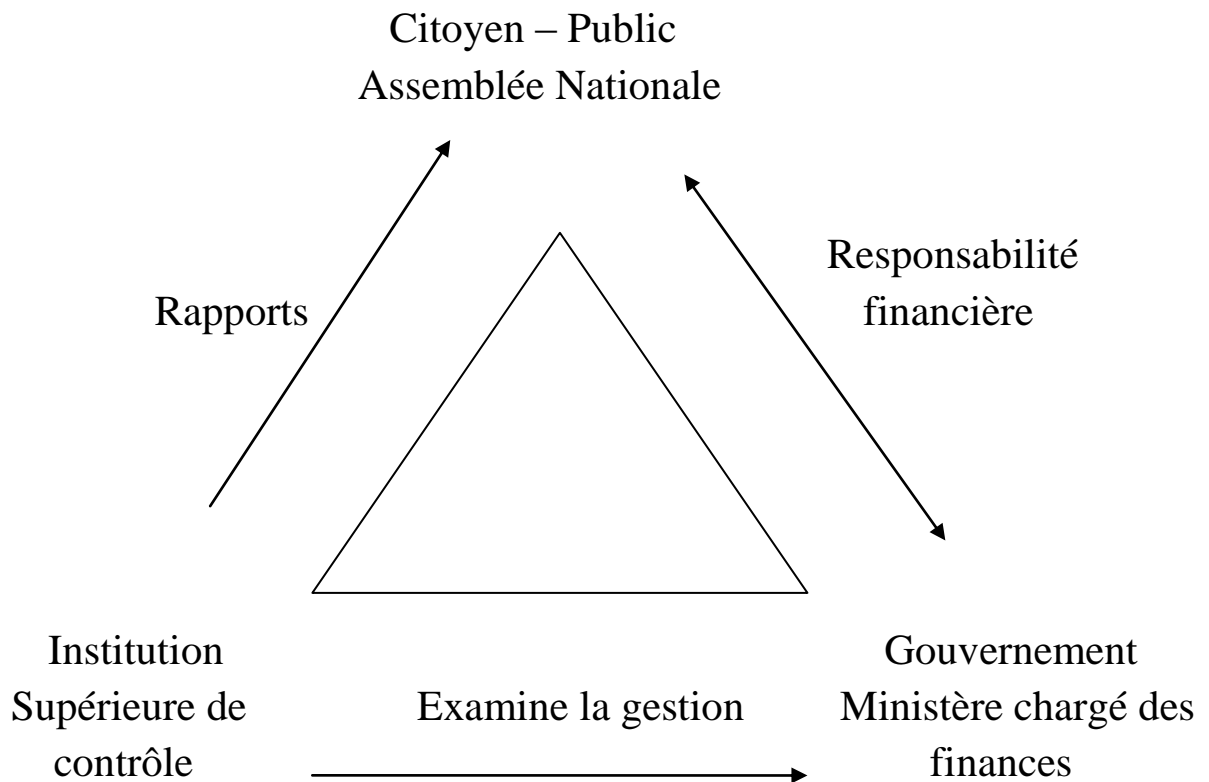


TABLE DES MATIERES

Identification du jury.....	i
Déclaration d'engagement du chercheur.....	ii
Dédicace.....	iii
Remerciements.....	iv
Liste des sigles	v
Liste des tableaux.....	vi
Glossaire.....	vii
Résumé.....	ix
Sommaire.....	xi
INTRODUCTION.....	1
<u>CHAPITRE PRELIMINAIRE</u> : Du cadre de l'étude aux séquences de résolution de la problématique.....	3
<u>Section 1</u> : Cadre de l'étude et observations de stage.....	4
<u>Paragraphe 1</u> : Présentation générale de la Chambre des Comptes.....	4
I- Historique et attributions de la Chambre des Comptes.....	4
A) Historique.....	4
B) Attributions.....	5
II- Organisation et fonctionnement de la Chambre des Comptes.....	6
A) Organisation.....	6
B) Fonctionnement.....	7
<u>Paragraphe 2</u> : Observations de stage.....	10
I- Etat des lieux sur les différentes activités de la Chambre des Comptes.....	10
A) Observations de stage relatives à la mission juridictionnelle.....	10
B) Observations de stage relatives à la mission extra-juridictionnelle.....	14
C) Observations de stage relatives à la mission informative.....	20

II- Inventaire des éléments de l'état des lieux.....	23
A) Inventaire des atouts.....	23
B) Inventaire des problèmes.....	23
Section 2 : Ciblage de la problématique.....	24
Paragraphe 1 : Choix de la problématique et formulation du sujet.....	24
I- Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt.....	24
II- Sélection de la problématique et formulation du sujet.....	26
Paragraphe 2 : Spécification de la problématique, vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée.....	28
I- Spécification de la problématique.....	28
II- Vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée.....	30
CHAPITRE PREMIER : De la fixation des objectifs de l'étude au choix des outils d'analyse des données.....	32
Section 1 : Objectifs, hypothèses et tableau de bord de l'étude.....	33
Paragraphe 1 : Rappel de la problématique retenue et objectifs de l'étude.....	33
I- Rappel de la problématique retenue.....	33
II- Objectifs de l'étude.....	34
Paragraphe 2 : Formulation des hypothèses et tableau de bord de l'étude.....	34
I- Hypothèses de l'étude.....	34
II- Tableau de bord de l'étude.....	37
Section 2 : Revue de littérature et méthodologie de recherche adoptée pour la résolution de la problématique.....	39
Paragraphe 1 : Revue de littérature.....	39
I- Exposé des contributions antérieures relatives au problème spécifique n°1...41	
II- Exposé des contributions antérieures relatives au problème spécifique n°2.....	43

III- Exposé des contributions antérieures relatives au problème spécifique n°3.....	45
<u>Paragraphe 2</u> : Méthodologie de recherche.....	47
I- Approches empiriques.....	47
II- Approches théoriques	48
<u>CHAPITRE DEUXIEME</u> : De la mobilisation des données aux conditions de mise en œuvre des solutions.....	51
<u>Section 1</u> : Collecte, analyse des données et établissement du diagnostic.....	52
<u>Paragraphe 1</u> : Collecte et analyse des données.....	52
I- Préparation et réalisation des enquêtes.....	52
II- Présentation et analyse des données.....	53
<u>Paragraphe 2</u> : Etablissement du diagnostic.....	57
I- Degré de vérification des hypothèses.....	57
II- Synthèse du diagnostic.....	59
<u>Section 2</u> : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre de ces solutions.....	59
<u>Paragraphe 1</u> : Approches de solutions.....	59
I- Approches de solutions au problème de la production tardive des rapports de la Chambre des Comptes.....	59
II- Approches de solutions au problème de l'absence de suivi des recommandations de la Chambre des Comptes	63
III- Approches de solutions au problème de l'inaccessibilité des rapports de la Chambre des Comptes.....	64
<u>Paragraphe 2</u> : Conditions de mise en œuvre des solutions proposées.....	66
I- Propositions à l'endroit de la Juridiction financière.....	67
II- Propositions à l'endroit des autorités politiques et administratives et de la société civile.....	67

Tableau de synthèse de l'étude.....	70
CONCLUSION	72
Bibliographie.....	73
Annexes.....	77