**FONDATION CANADIENNE POUR LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE**
**(CCAF-FCVI)**

**VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

**COUR SUPRÊME DU BENIN-CHAMBRE DES COMPTES**

**DOCUMENT DU PROJET SPÉCIAL**

# Développement des méthodes d'appréciation directe en vérification de performance à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême


**Réalisé par David SOHINTO**

Vérificateur à la Chambre des Comptes


Mail 2006

# SOMMAIRE

**REMERCIEMENT** 3

**INTRODUCTION** **4**

**1- Présentation de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême du BENIN** **5**

1-1 Mission de la Chambre des Comptes 5

1-2 Attributions 5

1-3 Organisation et Composition 7

1-4 Procédures et Sanctions 7

1-5 Justiciables 8

**2. Contexte, et nature et portée du projet** **8**

2-1 Contexte 8

2-2 Nature et Portée du projet 10

**3- Justification et Objectifs** **11**

3-1 Justification 11

3-2 Objectifs *12*

**4- Cadre théorique et conceptuel du projet** ***14***

4-1 l'approche d'attestation de la déclaration de performance et son application *14*

4-2 Contenus et étapes méthodologiques d'une Vérification d'optimisation des Ressources (VOR). *18*

4-3 Vers l'adoption d'une approche intégrée *22*

**5- Présentation du projet** ***23***

5-1 Analyse de faisabilité *23*

5-2 Description du projet *28*

5-3 Plan opérationnel de mise en œuvre du projet *30*

**CONCLUSION** ***32***

**BIBLIOGRAPHIE** ***33***

## Remerciements

Nous tenons à remercier tous ceux qui ont contribué à travers leur assistance à la réalisation de notre stage de formation en vérification d'optimisation des ressources (VOR) au Canada. Nous remercions :

- le Vérificateur général du Québec, Monsieur Renaud LACHANCE pour toutes les diligences administratives, logistiques et scientifiques qui ont été déployées pour faciliter le bon déroulement du stage et ses collaborateurs notamment :
- Monsieur Gilles BEDARD, le Vérificateur général adjoint pour avoir coordonné notre insertion dans les diverses équipes de vérification ;
- Monsieur François BOISCLAIR, notre directeur de stage pour avoir planifié et géré avec efficacité, toutes les activités qui nous ont permis d'optimiser de nombreuses opportunités d'enrichissement de connaissances ;
- Monsieur Bertrand CARRIER, notre mentor pour ses nombreux conseils et son assistance dans l'élaboration de ce projet ;
- Madame Marie Claude OUIMET, notre directrice de vérification au sein de l'équipe de la santé et Monsieur Serge GIGUÈRE, notre directeur de vérification au sein de l'équipe de l'environnement et tous leurs équipiers respectifs grâce à qui nous avons eu l'opportunité de nous familiariser aux méthodes et pratiques en matière de VOR au bureau du Vérificateur général du Québec.
- Monsieur Christian VILLENEUVE, pour avoir contribué à notre intégration sociale au Québec ;
- Monique TREMBLAY, Serge LAFLAMME, Benoît SOUCY…ce stage n'aurait pas pu être complété avec succès sans vos diverses contributions dans l'ombre.

Par ailleurs nous remercions :

- Le Président de la Cour Suprême, Monsieur Saliou ABOUDOU et le Président de la Chambre des Comptes, Monsieur Firmin DJIMENOU pour avoir autorisé notre participation à ce stage.

Enfin nous remercions la CCAF-FCVI et l'ACDI pour avoir fait bénéficier notre pays de ce programme international ainsi que tout le personnel technique de la FCVI notamment : Michael EASTMAN, le Directeur général, Marc MELOCHE, le directeur de la planification et Caroline JORGENSEN la gestionnaire du programme international.

# INTRODUCTION

Le Programme international d'aide à l'amélioration de la gouvernance et de la reddition de comptes de la CCAF-FCVI (couramment appelé le Programme international de bourses d'études) a pour objet de promouvoir la vérification intégrée (vérification d'optimisation des ressources/vérification de la performance appréciation directe) dans les bureaux de vérification nationaux bénéficiaires de ce programme. Le but visé par ce programme consiste à contribuer à l'amélioration de la gouvernance et du développement économique et social grâce au transfert de méthodologies à des personnes qui exercent une certaine influence dans les pays en développement afin de les aider à améliorer leurs pratiques de gouvernance et de gestion et ainsi à mieux favoriser l'optimisation des ressources. La spécificité de cette contribution réside donc dans les domaines de l'amélioration des méthodes de vérification, de présentation de l'information sur la performance, de reddition de comptes et de renforcement des capacités de gouvernance de ces pays.

La Chambre des Comptes de la Cour Suprême du Bénin a bénéficié de ce programme en 2005-2006 à travers la participation de deux vérificateurs au stage de formation au sein du bureau du Vérificateur général du Québec (VGQ). Au cours de ce stage, nous avons amélioré nos connaissances à travers une participation active dans les travaux de vérification d'optimisation de ressources et aux différentes discussions et débats sur les théories et normes afférentes au cours des ateliers de formations et des séminaires.

Nous avons ainsi eu l'opportunité d'enrichir notre expérience professionnelle au cours d'un séjour de neuf mois au bureau du VGQ. Durant cette période nous avons développé un projet spécial dont la vision est d'amener la Chambre des Comptes de la Cour Suprême du Bénin à assurer un leadership au plan national

en matière de reddition de Comptes et de gestion axée sur les résultats. Le projet vise particulièrement à contribuer dans les domaines suivants :

- la formation des collègues vérificateurs sur les techniques et outils d'appréciation directe en audit de performance ;
- l'élaboration d'un guide pratique consacré à l'intégration de la VOR/l'appréciation directe dans les pratiques d'audit d'attestation de performance de la Chambre des Comptes ;
- l'expérimentation à titre pilote de couplage de travaux de VOR ou d'appréciation directe avec les pratiques traditionnelles d'audit d'attestation de performance sur certains Ministères.

## 1- Présentation de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême du Bénin

### 1-1 Mission

Conformément à la Constitution du Bénin qui dispose en son article 131 que la Cour Suprême est la plus haute Juridiction de l'Etat en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'Etat, la Chambre des comptes est une Juridiction financière logée au sein de la Cour Suprême. Elle a donc pour mission de veiller au bon emploi des ressources publiques et d'en informer les citoyens qui sont les principaux contribuables à travers les recettes fiscales diverses qu'ils mettent à la disposition des pouvoirs publics.

### *1-2* Attributions,

La Chambre des Comptes, conformément à l'article 36 de l'Ordonnance N°-21/PR du 26 avril 1966 qui l'a organisée, exerce :

- un pouvoir juridictionnel : c'est un contrôle de régularité et de conformité de l'exécution des recettes et des dépenses publiques. Il porte sur les comptes des comptables publics habilités au maniement des deniers publics et les comptes de deniers privés soumis réglementairement au maniement d'un comptable public ;

## 3- Justification et objectifs du projet

### 3-1 Justification du projet

Pour gagner et conserver la confiance du public dans le rendement des services publics, il importe de plus en plus pour la Juridiction financière de lui fournir des explications franches de ce qui a été accompli par le gouvernement et la performance avec laquelle les résultats sont atteints. Plus importants encore, la Chambre des Comptes a une responsabilité accrue dans la crédibilité que les partenaires au développement doivent accorder aux informations produites par les gestionnaires sur les différents programmes de réduction de la pauvreté. En effet, les secteurs de l'éducation, de la santé, du développement agricole, des travaux publics, de l'habitat et de l'environnement mobilisent de nombreux investissements qui proviennent en majorité des financements extérieurs. Dans un contexte où nous sommes fortement dépendants de l'étranger pour financer notre développement, l'institution d'une gouverne efficace figure parmi les meilleures garanties de répercussion positive durable des ressources ainsi mobilisées sur le bien être des communautés béninoises.

La Chambre des Comptes constitue ainsi un maillon important de la chaîne de la gouverne efficace au Bénin. L'absence de diligence et d'une stratégie appropriée pour évaluer l'efficience et l'efficacité des activités des Ministères et des résultats qu'ils publient augmente les risques que ne perdurent des lacunes administratives qui contribuent :

- à une mauvaise couverture sanitaire,
- à une faible performance au regard des indicateurs de réduction de la pauvreté ;
- à la forte prolifération des maladies infectieuses,
- au faible taux de scolarisation,
- à la faible productivité agricole,
- aux réseaux routiers dégradés et les infrastructures peu entretenues

- et une faible performance économique au niveau transversal etc.

Les lacunes administratives dont relève un tableau aussi sombre pourraient ne pas être entièrement appréhendées par les seuls outils d'attestation de la déclaration de performance. Cet « audit de performance » effectué par la Chambre des comptes depuis 2001 ne prend pas en compte l'appréciation directe de la performance. Il s'agit d'un audit d'attestation de la déclaration de performance effectué conformément aux procédures de la Juridiction financière, aux normes de l'INTOSAI et aux critères de vérification retenus par la Chambre des Comptes :

- la pertinence,
- la compréhensibilité,
- l'exactitude,
- l'équilibre,
- l'utilité des informations.

Cette approche telle qu'elle est utilisée actuellement ne s'intéresse pas à la recherche de l'efficience et de l'économie par rapport aux objectifs qui sont atteints. Cette vérification ne permet pas non plus aux gestionnaires de se rendre compte de leur performance au regard des secteurs similaires, de leur capacité de gestion des risques inhérents aux secteurs, etc.

La Chambre des Comptes de la Cour suprême du Bénin se doit donc de compléter les travaux d'attestation avec des outils de VOR en vue d'une appréciation plus étendue de l'efficience et de l'économie en complément des travaux de certification de la performance.

L'approche de l'appréciation directe complète celle de l'attestation de la déclaration de la performance parce qu'elle permet d'investiguer les causes administratives et les conséquences des résultats moins satisfaisants qui sont

présentés dans les rapports de performance. L'intégration de ces deux approches constitue une alternative d'avenir pour notre institution pour deux raisons :

- elle dispose de ressources (humaines et financières) très limitées,
- les constatations qui découlent des travaux d'appréciation directe permettront aux responsables supérieurs des Ministères et aux divers destinataires du rapport de mieux cerner les causes administratives des lacunes observées dans les services publics.

L'initiative de ce projet tire toute sa pertinence des raisons ci-dessus évoquées dans la mesure où il propose la mise en place d'instrument méthodologique de couplage des opérations d'attestation de performance avec des travaux d'appréciation directe de la performance ( ou VOR) relativement aux objectifs importants du rapport de performance ou à ceux dont les résultats sont insatisfaisants et présentent des déficiences.

### 3-2 Présentation des objectifs du projet

L'objectif général du projet consiste à développer une procédure de couplage systématique des pratiques d'appréciation directe de la performance au sein des pratiques actuelles d'audit d'attestation de la déclaration de performance effectuées à la Chambre des Comptes. D'une façon opérationnelle, le projet vise les objectifs spécifiques suivants :

- élaborer un guide/manuel pratique adapté aux spécificités de la Chambre des Comptes intégrant l'appréciation directe et l'audit d'attestation sur la performance des rapports produits par les Ministères ;

- former les vérificateurs de la Chambre des Comptes sur les techniques et méthodes indispensables à la mise en œuvre du guide pratique (techniques VOR, principes de reddition de comptes et indicateurs de performance, gestion des projets, évaluation des projets etc.) ;

- Mettre en œuvre cette approche de vérification intégrée (appréciation directe couplée avec l'attestation sur la performance) à titre pilote sur les rapports de performance de quelques Ministères en 2007.

**4- Cadre théorique et conceptuel du projet :** *vers une analyse comparée de l'approche d'attestation de la déclaration de performance et l'appréciation directe de la performance.*

## 4-1 l'approche d'attestation de la déclaration de performance et son application.

### *4-1-1 Les principes de la FCVI*

Selon la FCVI, pour permettre d'évaluer la performance, l'information présentée dans le rapport annuel de gestion doit :

1. être focalisée sur les aspects essentiels de la performance ;
2. porter sur l'avenir ainsi que sur le passé ;
3. expliquer les risques clés ;
4. expliquer les principales considérations relatives à la capacité ;
5. expliquer tout autre facteur essentiel lié à la performance ;
6. intégrer l'information financière à celle qui n'est pas de nature financière ;
7. présenter une information comparative ;
8. préciser les fondements des jugements posés.

L'analyse du tableau en annexe permet d'observer les éléments à vérifier pour prendre en compte ces principes. La FCVI a identifié 20 éléments à vérifier pour satisfaire aux principes énumérés. On constate dans ce tableau également que certains critères utilisés par la Chambre des Comptes actuellement sont en lien avec ces principes (cf annexe).

### *4-1-2 Analyse comparée des critères du VGQ et de la Chambre des Comptes en rapport avec l'utilisation de ces principes*

Différents travaux d'opérationnalisation de ces principes au niveau du bureau du Vérificateur général du Québec en conformité avec les directives et guides du Conseil du trésor du Québec ont permis de dégager 5 critères d'appréciation de la qualité du rapport annuel de gestion (cf tableau 1 ci-dessous). De l'analyse de du tableau 1, il ressort que certains critères sont entièrement en liens avec ces principes mais il en existe aussi qui prennent ces principes en compte partiellement.

Il faut noter que le contexte d'application de ces principes au VGQ est marqué par l'utilisation de différentes approches. Le témoignage marquant de cette dynamique au VGQ c'est l'expérimentation récente d'une approche de couplage de la vérification de la qualité de l'information sur la performance avec une VOR de certains objectifs stratégiques de l'entité (*cf Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 04-05 du VGQ tome II : Performance et reddition de comptes de la Régie du bâtiment du Québec).*